

---

**სამოქალაქო საზოგადოების  
ორგანიზაციების ფინანსური  
მდგრადობისა და კორპორაციული  
და ინდივიდუალური  
ფილანთროპიის სამართლებრივი  
გარემოს შეფასება**

**რეზიუმე  
2022**



**EAST • WEST  
MANAGEMENT  
INSTITUTE**

---

წინამდებარე გამოცემა მომზადებულია USAID-ის სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის პროგრამის ფარგლებში.

**ავტორები:**

**ნათალია ბორჟალი**, არასამეწარმეო სამართლის საერთაშორისო ცენტრი  
**ლუბან კანოზ**, არასამეწარმეო სამართლის ევროპული ცენტრი  
**ესთერ კართაი**, არასამეწარმეო სამართლის ევროპული ცენტრი  
**ირაკლი მხეიძე**, დამოუკიდებელი იურიდიული ექსპერტი

წინამდებარე გამოცემის მომზადებაში მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანეს სიმონა ოგენოვსკამ, არასამეწარმეო სამართლის ევროპული ცენტრიდან და პოლ ბონვიკმა, არასამეწარმეო სამართლის საერთაშორისო ცენტრიდან.

განსაკუთრებულ მადლობას ვუხდით ბორის სტრეჩანსკის, გიორგი არსენიძეს და აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის მთლიან გუნდს წინამდებარე შეფასების მომზადების პროცესში მათი მხარდაჭერისთვის, უკუკავშირისა და დახმარებისთვის.

წინამდებარე ანგარიშის მომზადება შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის გულუხვი დახმარებით, ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მეშვეობით. ანგარიშის შინაარსზე პასუხისმგებელია აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტი და შესაძლოა არ ასახავდეს USAID-ის ან ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის შეხედულებებს.

# აკრონიმების ჩამონათვალი

<b>AML/CFT</b>	ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების წინააღმდეგ ბრძოლა
<b>CSI</b>	სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი
<b>CSR</b>	კორპორაციული სოციალური პასუხისმგებლობა
<b>CSRDG</b>	საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი
<b>ECNL</b>	არასამეწარმეო სამართლის ევროპული ცენტრი
<b>EWMI</b>	აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტი
<b>GCNG</b>	გლობალური შეთანხმების საქართველოს ქსელი
<b>FGD</b>	ფოკუს ჯგუფის დისკუსია
<b>GITA</b>	საქართველოს ინოვაციების და ტექნოლოგიების სააგენტო
<b>FMS</b>	ფინანსური მონიტორინგის სამსახური
<b>ICNL</b>	არასამეწარმეო სამართლის საერთაშორისო ცენტრი
<b>KII</b>	ძირითადი ინფორმაციის ინტერვიუ
<b>KYC</b>	იცნობდე შენს მომხმარებელს
<b>PPP</b>	საჯარო და კერძო თანამშრომლობა
<b>RDA</b>	სოფლის განვითარების სააგენტო
<b>SCA</b>	სახელმწიფო ზრუნვის სააგენტო
<b>SE</b>	სოციალური სანარმო
<b>SRS</b>	შემოსავლების სამსახური
<b>SYA</b>	ახალგაზრდობის სააგენტო
<b>სსო</b>	სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია
<b>სსიპ</b>	საჯარო სამართლის იურიდიული პირი
<b>ა(ა)იპ</b>	არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი
<b>ღღგ</b>	დამატებითი ღირებულების გადასახადი
<b>შპს</b>	შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება



# სარჩევი

## A. შესავალი ..... 6

<b>მეთოდოლოგია</b> .....	6
1. მიზანი .....	6
2. ძირითადი კითხვები .....	7
3. ძირითადი დაშვებები .....	7
4. შეფასების ინსტრუმენტები და მიდგომები .....	7
5. სამაგიდო კვლევის საშუალებით შეგროვებული მონაცემები .....	8
6. KII-ს საშუალებით შეგროვებული მონაცემები .....	8
7. ფოკუს ჯგუფების საშუალებით შეგროვებული მონაცემები .....	9
8. შინაარსი .....	9

## B. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დაფინანსების შესაძლო წყაროების მიმოხილვა..... 10

<b>1. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების შემოწირულობებთან და შემოსავალთან დაკავშირებული ზოგადი რეგულაციები</b> .....	10
<b>2. ინდივიდუალური ფილანთროპია</b> .....	19
<b>3. კორპორაციული ფილანთროპია</b> .....	23
<b>4. ფინანსების მოზიდვის კონკრეტული მეთოდების ტაქსინებურები</b> .....	27
<b>5. ეკონომიკური საქმიანობიდან მიღებული შემოსავალი</b> .....	46
<b>6. სოციალური მენარმობა</b> .....	54
<b>7. მოხალისობა</b> .....	56
<b>8. სახელმწიფო დაფინანსება</b> .....	60

## C. რეკომენდაციები და მომდევნო ნაბიჯები..... 83

## D. ბიბლიოგრაფია..... 91

## A. შესავალი

USAID-ის სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის პროგრამის ფარგლებში (შემდგომში „პროგრამა“), რომელიც ხორციელდება აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის მიერ (EWMI), არასამეწარმეო სამართლის საერთაშორისო ცენტრმა (ICNL) და არასამეწარმეო სამართლის ევროპულმა ცენტრმა (ECNL) (შემდგომში – შეფასების გუნდი) ერთობლივად მოამზადეს „სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ფინანსური მდგრადობისა და კორპორაციული და ინდივიდუალური ფილანტროპიის სამართლებრივი გარემოს შეფასება“ (შემდგომში – „შეფასება“). შეფასების ძირითადი მიზანი იყო სამართლებრივ გარემოში ხარვეზებისა და კარგი პრაქტიკების გამოვლენა და პროგრამის დახმარება ისეთი ღონისძიებების შემუშავებაში, რომელიც ხელს შეუწყობს სამართლებრივი გარემოს გაუმჯობესებას.

წინამდებარე ანგარიშში, შეფასების გუნდის მიერ მიმოხილულია საქართველოს კანონმდებლობა, რომელიც შეეხება სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების (სსო) შემოსავლის წყაროებს და გაანალიზებულია სსო-ების მიერ სხვადასხვა მექანიზმების გამოყენების გზები და ფარგლები. შედეგად, შეფასების გუნდმა გამოავლინა სხვადასხვა გამოწვევები, რომელთაც სსო-ები აწყდებიან მათი საქმიანობის მხარდასაჭერად საჭირო რესურსებზე წვდომის კუთხით და წარმოადგინა რეკომენდაციები, თუ როგორ უნდა გადაწყდეს ეს პრობლემები. კვლევის პროცესში, შეფასების გუნდი ასევე გაეცნო სხვადასხვა კვლევებსა და მასალებს, რომელშიც წარმოდგენილია ინფორმაცია სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დაფინანსების წყაროების შესახებ. შეფასების გუნდი, ასევე, გაეცნო სსო-ების ფინანსური მდგრადობის სამართლებრივი გარემოს გაუმჯობესების მიზნით მიმდინარე ადვოკატირების პროცესებს.

## მეთოდოლოგია

შეფასება შემუშავდა სამომავლო პროგრამული ღონისძიებების ინფორმაციული მხარდაჭერისათვის, USAID-ის სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის პროგრამის მე-3 მიზნის, 3.1 აქტივობის შესაბამისად: კორპორაციული და ინდივიდუალური ფილანტროპიის ეკოსისტემის გაუმჯობესება და ინტერნეტის საშუალებით ფინანსების მოზიდვის და მოხალისეობის ეკოსისტემის გაუმჯობესება.

### 1. მიზანი

შეფასების მთავარი მიზანია, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ფინანსური მდგრადობის სამართლებრივ ჩარჩოში (კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში) არსებული პრობლემური საკითხებისა და შესაძლებლობების გამოვლენა და USAID-ის სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის პროგრამის დახმარება ისეთი ღონისძიებების დაგეგმვაში, რომელიც გააუმჯობესებს შესაბამის სამართლებრივ გარემოს. არ-

სებულ კარგ პრაქტიკასა და ხარვეზებზე რეაგირების გზით, პროგრამა მხარს დაუჭერს სსო-ების ფინანსური მდგრადობის გაუმჯობესებას, რა მიზნითაც იგი ხელს შეუწყობს კორპორაციულ და ინდივიდუალურ ფილანტროპიას და გააძლიერებს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების შესაძლებლობებს მიიღონ შემოსავალი, მათ შორის, ფონდების მოძიებისა და სხვა საშუალებების გამოყენებით. შეფასების ზოგიერთი მიგნება, შესაძლოა, პროგრამის მანდატს სცდება, თუმცა, ეს მიგნებები სხვა დაინტერესებულ მხარეებს დაეხმარება სსო-ების ფინანსური მდგრადობის განმტკიცებასა და ფილანტროპიის ხელშეწყობაში.

## 2. ძირითადი კითხვები

შეფასების დროს, გუნდმა მოიპოვა ფაქტებზე დაფუძნებული და ანალიტიკური პასუხები შემდეგ კითხვებთან დაკავშირებით:

- სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის შემოსავლის მიღების რა ხელმისაწვდომი მექანიზმები არსებობს?
- რა დაბრკოლებები და კარგი პრაქტიკები არსებობს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ შემოსავლის მიღების სხვადასხვა წყაროების გამოყენებასთან დაკავშირებით?
- რა დაბრკოლებები და კარგი პრაქტიკები არსებობს კერძო პირების (იურიდიული და ფიზიკური პირების) მიერ სსო-ების მხარდაჭერის თვალსაზრისით?

## 3. ძირითადი დაშვებები

შეფასების დაწყებამდე, გუნდმა მოახდინა ოთხი ძირითადი დაშვების იდენტიფიცირება:

- ზოგიერთი სსო უცხოური დაფინანსების გარდა, ასევე დაინტერესებულთა შემოსავლის მიღების სხვა წყაროებით;
- არსებობენ კომპანიები, რომელთა კორპორაციული დღის წესრიგი ითვალისწინებს საქველმოქმედო საქმიანობას და ისინი, დაინტერესებულები არიან გააფართოვონ თავიანთი საქველმოქმედო ღონისძიებები კერძო ინტერესს მიღმა;
- კომპანიები და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები არ არიან შეზღუდულები, ღიად გასცენ პასუხი წინამდებარე შეფასების ფარგლებში დასმულ კითხვებს;
- შეფასებაში მონაწილე სახელმწიფო უწყებების, კომპანიების და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენლებს შეუძლიათ, კომპეტენტურად უპასუხონ წინამდებარე შეფასების ფარგლებში დასმულ კითხვებს.

## 4. შეფასების ინსტრუმენტები და მიდგომები

შეფასების გუნდმა მონაცემთა შეგროვება განახორციელა სამაგიდო კვლევით, სიღრმისეული ინტერვიუებით ძირითად ინფორმატორებთან (KII) და ფოკუს ჯგუფებში ჩატარებული დისკუსიებით (FGD).

შეფასების ფარგლებში, ძირითადი აქცენტი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებზე გაკეთდა, როგორც ძირითად ბენეფიციარებზე, თუმცა, მან ასევე მოიცვა

სხვა დაინტერესებული მხარეები. შეფასების პროცესში, ყველა დაინტერესებული მხარის შემთხვევაში, გამოყენებული იქნა მიზანმიმართული ნებაყოფლობითი შერჩევის მიდგომა. შეფასების მიზნებისთვის სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების იდენტიფიცირებისას გათვალისწინებული იქნა მათ მიერ შემოსავლის მიღების სხვადასხვა მექანიზმების გამოყენების პრაქტიკა და მათი ინტერესი ახალი მექანიზმების გამოყენებისა და, საჭიროების შემთხვევაში, კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში ცვლილებების ხელშეწყობის მიმართ. კერძო კომპანიები შეირჩნენ იმის მიხედვით, თუ რამდენად უჭერენ ისინი მხარს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს და/ან მონაწილეობენ კორპორაციული სოციალური პასუხისმგებლობის ღონისძიებებში. სახელმწიფო უწყებების წარმომადგენლები შეირჩნენ იმის მიხედვით, თუ რამდენად შედის სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ფინანსურ მდგრადობასთან დაკავშირებული საქმიანობების რეგულირება შესაბამისი უწყების კომპეტენციის სფეროში. შეფასებაში მონაწილეობის მისაღებად დაინტერესებული მხარეების შერჩევის პროცესში, შეფასების გუნდი ძირითადად დაეყრდნო EWMI-ს და მისი ადგილობრივი ექსპერტის კონტაქტებსა და მათ მიერ მოწოდებულ ინფორმაციას და ასევე, სამაგიდო კვლევის საშუალებით შეგროვებულ მონაცემებს.

## 5. სამაგიდო კვლევის საშუალებით შეგროვებული მონაცემები

სამაგიდო კვლევის ფარგლებში, ყურადღება დაეთმო სამართლებრივი ჩარჩოს მიმოხილვას (არსებული კანონმდებლობა და მისი განხორციელება); სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ფინანსურ მდგრადობასთან და კორპორაციულ ფილანტროპიასთან დაკავშირებით არსებულ კვლევებს; და პროგრამის ფარგლებს გარეთ, სხვა ორგანიზაციების მიერ უკვე განხორციელებულ შესაბამის აქტივობებს. სამაგიდო კვლევის განსახორციელებლად შესწავლილ იქნა წერილობითი ინფორმაცია და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მდგრადობისა და ფილანტროპიის კუთხით ექსპერტული გამოცდილების მქონე ორგანიზაციების მიერ ინტერვიუების დროს მოწოდებული ინფორმაცია. ამას გარდა, შეფასების გუნდმა შემოსავლების სამსახურისგან გამოითხოვა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებსა და ფილანტროპიასთან დაკავშირებული მონაცემები.

## 6. KII-ს საშუალებით შეგროვებული მონაცემები

შეფასების გუნდმა ძირითად ინფორმატორებთან ჩაატარა 17 ინტერვიუ. თითოეული ინტერვიუს მიზანი იყო იმ ტექნიკური და დეტალური პრობლემების შესწავლა, რომელსაც თითოეული რესპონდენტი აწყდება, ასევე სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების და/ან მათ მიერ შემოსავლის გენერირების მხარდასაჭერად გამოყენებული ინოვაციებისა და პრაქტიკული შესაძლებლობების შესახებ ინფორმაციის მიღება. შეფასების გუნდი ყოველმხრივ შეეცადა ინტერვიუები ჩაეტარებინა კვალიფიციურ წარმომადგენლებთან ან ორგანიზაციებთან, რომელთაც აქვთ საჭირო ცოდნა და პრაქტიკული გამოცდილება, იდენტიფიცირებულ კითხვებზე პასუხის გასაცემად. ინტერვიუები გაიმართა როგორც ონლაინ, ისე საქართველოში შეფასების გუნდის მიერ განხორციელებული ვიზიტის დროს, 2022 წლის 16-20 მაისს.



## 7. ფოკუს ჯგუფების საშუალებით შეგროვებული მონაცემები

შეფასების გუნდმა გამართა ორი ფოკუს-ჯგუფი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ეკონომიკური საქმიანობისა და ფილანტროპიის თემებზე. ფოკუს-ჯგუფები გაიმართა შეფასების გუნდის მიერ 2022 წლის 16-20 მაისს თბილისში განხორციელებული ვიზიტის დროს. სამოქალაქო საზოგადოების ეკონომიკური აქტივობების შესახებ გამართულ ფოკუს-ჯგუფში მონაწილეობა მიიღო ექვსმა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციამ, ხოლო ფილანტროპიის შესახებ ფოკუს ჯგუფში მონაწილეობდა 8 სსო.

## 8. შინაარსი

შეფასების დოკუმენტი იყოფა რვა თემად, ხოლო თითოეული თემა შეეხება სსო-ების შემოსავლის ერთ პოტენციურ წყაროს. თითოეული თემის ირგვლივ შეფასების გუნდი მიმოიხილავს კონტექსტს, ანალიზებს შესაბამის კანონმდებლობას და მისი განხორციელების პრაქტიკას და ახდენს პოტენციური პრობლემების იდენტიფიცირებას. შეფასების საბოლოო ნაწილი შედგება სამომავლო ქმედებებთან დაკავშირებით რეკომენდაციებისა და შეთავაზებებისაგან.

შეფასების დოკუმენტში განხილულია შემდეგი თემები:

- სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების შემოწირულობებთან და შემოსავალთან დაკავშირებული ზოგადი რეგულაციები;
- ინდივიდუალური ფილანტროპია;
- კორპორაციული ფილანტროპია;
- ფინანსების მოზიდვის კონკრეტული მეთოდების თავისებურებები;
- შემოსავალი ეკონომიკური საქმიანობიდან;
- სოციალური მენარმეობა;
- მოხალისეობა;
- სახელმწიფო დაფინანსება.

## **B. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დაფინანსების შესაძლო წყაროების მიმოხილვა**

### **1. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების შემოწირულობებთან და შემოსავალთან დაკავშირებული ზოგადი რეგულაციები**

#### **ა) მიმოხილვა**

საქართველოში სამოქალაქო სექტორთან დაკავშირებული ძირითადი მონაცემები აჩვენებს, რომ:

- შემოსავლის ყველაზე მნიშვნელოვანი წყარო არის დონორების დაფინანსება, კერძოდ, უცხოური დონორებისგან მიღებული გრანტები. USAID-ის 2020 წლის სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მდგრადობის ინდექსის თანახმად, „სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დიდი უმრავლესობა დიდწილად არის დამოკიდებული უცხოურ დაფინანსებაზე, რაც საფრთხეს უქმნის მათ მდგრადობას.“ ამასთან, ბოლო ხუთი წლის მანძილზე არ გაუმჯობესებულა საქართველოს ფინანსური სიცოცხლისუნარიანობის ქულა.
- 2022 წლის ივნისის მდგომარეობით, იურიდიული პირის სახით დარეგისტრირებული სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების რაოდენობა აღემატებოდა 29,000-ს. საქართველო კავკასიაში ლიდერობს ყოველ 10,000 მოსახლეზე 64 დარეგისტრირებული სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციით. ამავდროულად, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის (CSI) ინფორმაციაზე დაყრდნობით, აქტიური ორგანიზაციების რაოდენობა (1,275) არის მნიშვნელოვნად დაბალი.
- კავკასიის ბარომეტრის 2020 წლის ანგარიშის თანახმად, მოსახლეობის მხოლოდ 24% ენდობა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს. ამასთან, საზოგადოება მათ აღიქვამს, როგორც დასავლეთის ქვეყნების დღის წესრიგის განმახორციელებლებს, ხოლო საზოგადოების მხოლოდ 4% არის სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის წევრი.<sup>1</sup>
- ზოგიერთი პოლიტიკური ლიდერის მხრიდან აღინიშნება ნეგატიური რიტორიკა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიმართ.

<sup>1</sup> CRRC-Georgia (2018). საქართველოს მოსახლეობის დამოკიდებულება სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების, ევროინტეგრაციისა და ბიზნესკომპანიების მიმართ, გვ. 4 და 43.

## ბ) კანონმდებლობის ზოგადი მიმოხილვა და მისი განხორციელება

### ზოგადი რეგულაცია

საქართველოში მოქმედებს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების რეგისტრაციის ერთ-ერთი ყველაზე კარგად განვითარებული სისტემა. რეგისტრაციის დასრულება შესაძლებელია ერთ დღეში, ხარჯები არის მინიმალური, წარსადგენი დოკუმენტების სია არ არის ძალიან დატვირთული, ხოლო კანონი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს ანიჭებს საკმარის მოქნილობას, თვითონ განსაზღვრონ თავიანთი სტრუქტურა. სამოქალაქო კოდექსი ადგენს რეგისტრაციის პროცედურებს არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირებისთვის.<sup>2</sup> სამოქალაქო კოდექსში ბოლოს შეტანილი ცვლილებები ძალაში შევიდა 2022 წლის 1 იანვრიდან და ის, სხვა სიახლეებთან ერთად, ითვალისწინებს გარკვეულ ცვლილებებს რეგისტრაციის სისტემაში. ამ ცვლილებების ტექსტი ბუნდოვანია, განსაკუთრებით კი, გაურკვეველია მათი გავლენა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებზე. შესაბამისად, საჭიროა მათი მკაფიო, ოფიციალური ინტერპრეტაცია, რადგან სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს ორწლიანი ვადა აქვთ (2024 წლის 1 იანვრამდე) იმისათვის, რომ შეასრულონ ცვლილებებით გათვალისწინებული მოთხოვნები. აღნიშნულ მოთხოვნათა შეუსრულებლობამ შეიძლება გამოიწვიოს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის რეგისტრაციის გაუქმება.

სამოქალაქო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებები ბუნდოვანია, რადგან ისინი მიუთითებს „მეწარმეთა შესახებ“ კანონზე, ხოლო ზოგიერთი დებულება, რომელიც ყველა იურიდიულ პირზე ვრცელდება, შესაძლოა, არ შეესაბამებოდეს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს, მათი განსხვავებული სტრუქტურის გამო. ბუნდოვან ელემენტებს შორის არის შემდეგი საკითხები:

- ა(ა)იპ-ების (მათ შორის, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების) მოვალეობა, უზრუნველყონ თავიანთი სარეგისტრაციო მონაცემების შესაბამისობა „მეწარმეთა შესახებ“ კანონის მოთხოვნებთან; ბუნდოვანება განპირობებულია იმით, რომ კანონმდებლობის ცვლილების შედეგად ამოქმედებული ნორმები (მუხლები) არ ახდენს სარეგისტრაციო მონაცემების იმ კონკრეტული კომპონენტების იდენტიფიცირებას, რომელიც განახლებას საჭიროებს; აგრეთვე, ბუნდოვანია ის, აქვს თუ არა ცვლილებებს გავლენა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წესდებებზე;
- მრავალ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციას მოუწევს ცვლილებები შეიტანოს სადამფუძნებლო შეთანხმებაში, იმისათვის, რომ უზრუნველყოს მისი ახალ კანონმდებლობასთან შესაბამისობა; თუმცა, ბევრი ორგანიზაცია ამას ვერ შეძლებს, რადგან ამისათვის მათ დასჭირდებათ თავდაპირველ დამფუძნებლებთან დაკავშირება, რაც სხვადასხვა მიზეზების გამო, ზოგჯერ შეუძლებელია (მაგალითად, დამფუძნებელი აღარ არის ჩართული სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების საქმიანობაში, ქვეყნიდან არის წასული და სხვა);
- საჭიროა იმის განმარტება, თუ როგორ უნდა მოიპოვოს არსებულმა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციამ ოფიციალური ელექტრონული მისამართი, ოფიციალური შეტყობინებების მისაღებად.

რეგისტრაციის შემდეგ, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს თავისუფლად შეუძლიათ განახორციელონ სხვადასხვა საქმიანობა, მთავრობის ნებართვის

<sup>2</sup> სამოქალაქო კოდექსი, მუხლები 27-38.

ან თანხმობის გარეშე. გამონაკლისია მხოლოდ ეკონომიკურ/სამეწარმეო საქმიანობაში ჩართვაზე დაწესებული ზოგიერთი შეზღუდვა (იხ. სექცია ეკონომიკური საქმიანობიდან მიღებული შემოსავლის შესახებ) და ისეთ სფეროებში საქმიანობა, სადაც მოქმედებს მთავრობის მიერ შემოღებული ზოგადი ლიცენზირების ან რეგისტრაციის მოთხოვნები, მათ შორის, სამედიცინო დაწესებულებებისათვის, უნივერსიტეტებისათვის, ბანკებისათვის და ა.შ. დადგენილი შესაბამისი წესები;

### **საქველმოქმედო სტატუსი**

საგადასახადო კოდექსის (მუხლი 32) თანახმად, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შეუძლიათ **საქველმოქმედო ორგანიზაციის სტატუსის მოპოვება**. გარდა იმისა, რომ საჭიროა სხვადასხვა დოკუმენტების წარდგენა (წესდება, საქმიანობის ანგარიში და სხვა), სტატუსის მისაღებად, ასევე აუცილებელია, რომ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია რეგისტრირებული იყოს, როგორც ა(ა)იპ-ი, უნდა იყოს შექმნილი საქველმოქმედო საქმიანობის განსახორციელებლად, უნდა ჰქონდეს საქველმოქმედო საქმიანობის არანაკლებ 1 წლის გამოცდილება საქველმოქმედო ორგანიზაციის სტატუსის მინიჭების შესახებ განცხადების წარდგენამდე და აკმაყოფილებდეს კანონის სხვა მოთხოვნებს. საქველმოქმედო ორგანიზაციებს უფლება აქვთ, აწარმოონ ეკონომიკური საქმიანობა, რომელიც საქველმოქმედო მიზანს ემსახურება. განცხადების განხილვის შემდეგ, შემოსავლების სამსახურის ხელმძღვანელი ორგანიზაციას საქველმოქმედო სტატუსს ანიჭებს განცხადების მიღებიდან 1 თვის ვადაში. საქველმოქმედო ორგანიზაციები ვალდებული არიან შესაბამის საგადასახადო ორგანოს, ყოველი წლის 1 აპრილამდე წარუდგინონ:

- ბოლო წლის საქმიანობის პროგრამული ანგარიში, რომელიც უნდა შეიცავდეს საქმიანობის (მათ შორის, ეკონომიკურის) აღწერას;
- ფინანსური ანგარიში მიღებული შემოსავლების შესახებ, წყაროებისა და განუული ხარჯების მიზნობრიობის მითითებით;
- დამოუკიდებელი აუდიტორის მიერ დადასტურებული ბოლო წლის ფინანსური დოკუმენტები (ბალანსის და მოგება-ზარალის ანგარიშები).

საქველმოქმედო ორგანიზაციის სტატუსის მოპოვების შემდეგ, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია ისეთი სპეციალური შეღავათებით სარგებლობს, როგორებიცაა მეტი კორპორაციული შემოწირულობების მოზიდვის შესაძლებლობა (რადგან დონორ კომპანიებს შეუძლიათ, მოგების გადასახადით არ დაბეგრონ საქველმოქმედო ორგანიზაციაზე გაცემული შემოწირულობა, არაუმეტეს წინა კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული მოგების 10 პროცენტისა) და იმ საბოლოო ბენეფიციარებზე (ფიზიკური პირები) თანხის განაწილება, რომლებიც საშემოსავლო გადასახადისგან განთავისუფლებულნი არიან. თუ საქველმოქმედო ორგანიზაციის მიერ გაცემული თანხა განკუთვნილია სამედიცინო მკურნალობის ან მომსახურების მისაღებად,<sup>3</sup> **ან** როდესაც საქველმოქმედო ორგანიზაცია უსასყიდლოდ გადასცემს ქონებას სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში დადგენილი წესით რეგისტრირებულ პირს (რომელიც იღებს საარსებო შემწეობას, რაც დასტურდება შესაბამისი დოკუმენტაციით), **ან** საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის ბრძოლაში დასახიჩრებულ პირს, ასევე, ტერიტორიული მთლიანობისთვის ბრძოლაში დაღუპული პირის ოჯახის წევრს, ეს ორგანიზაციები გათავისუფლებულნი არიან ვალდებულებისაგან დააკავონ საშემოსავლო გადასახადი ასეთი განაცემების ღირებულებებისაგან.

<sup>3</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 82.1.ბ2).

ბისაგან.<sup>4</sup> საქველმოქმედო ორგანიზაციებს, აგრეთვე, მოეთხოვებათ გამოაქვეყნონ ბოლო წლის საქმიანობის პროგრამული ანგარიში და ფინანსური დოკუმენტები (ბალანსის და მოგება-ზარალის ანგარიშები). შემოსავლების სამსახური აწარმოებს საქველმოქმედო ორგანიზაციების რეესტრს და საქველმოქმედო ორგანიზაციებს მოეთხოვებათ, ცვლილების შემთხვევაში, უზრუნველყონ რეესტრში შეტანილი მონაცემების განახლება. 2022 წლის აპრილის მდგომარეობით, შემოსავლების სამსახურის რეესტრში აღრიცხულია მხოლოდ 123 ორგანიზაცია,<sup>5</sup> მიუხედავად იმისა, რომ რეგისტრირებული არაკომერციული იურიდიული პირების რაოდენობაა 28,938, ხოლო მათგან 3,774 მიიჩნევა აქტიურად.

ერთი პრობლემა, რომელიც აღინიშნა ფოკუს-ჯგუფების დროს, არის ის, რომ აუდიტირებული ანგარიშების წარდგენის ვალდებულება მნიშვნელოვან ტვირთს აკისრებს ზოგიერთ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციას და შესაძლოა, მოგვევლინოს საქველმოქმედო ორგანიზაციად დარეგისტრირების დამაბრკოლებელ ბარიერად. ამასთან, ბევრი ადამიანი საქველმოქმედო ორგანიზაციებს განიხილავს მხოლოდ ისეთი ტიპის ორგანიზაციებად, რომლებიც აგროვებენ და შემდგომ ანაწილებენ ფულს/შემოწირულობებს შესაბამისი საჭიროებების მქონე ადამიანებისთვის. მიუხედავად იმისა, რომ ეს მნიშვნელოვანი აქტივობაა, სამართლებრივი თვალსაზრისით, ტერმინი „საქველმოქმედო ორგანიზაცია“ საქართველოში უკავშირდება არა სპეციფიური ტიპის აქტივობას, არამედ, სპეციალურ სტატუსს. მაშასადამე, შესაძლებელია საზოგადოებისათვის სასარგებლო სხვადასხვა საქმიანობაში ჩართვა და საქველმოქმედო ორგანიზაციის ფორმით ფუნქციონირება, იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც ორგანიზაცია ფულადი სახსრებს არ ანაწილებს მოწყვლად ჯგუფებზე. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ქართული კანონმდებლობით, ნებისმიერ სსო-ს შეუძლია საქველმოქმედო საქმიანობის განხორციელება და იმ სპეციალურ მოთხოვნებს თუ არ ჩავთვლით, რომელიც საქველმოქმედო ორგანიზაციებზე ვრცელდება, რთულია მათი ერთმანეთისგან გარჩევა, რადგან კანონი ყველა ტიპის სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციას უკრძალავს შემოსავლის დამფუძნებლებს ან წევრებს შორის განაწილებას და ამასთანავე, ყოველ მათგანს შეუძლია საზოგადოებისათვის სასარგებლო საქმიანობის განხორციელება.

წინამდებარე ანგარიშის მიზნებისთვის, ტერმინი „საქველმოქმედო ორგანიზაცია“ აღნიშნავს ორგანიზაციას, რომელსაც საგადასახადო კოდექსის შესაბამისად, შემოსავლების სამსახურის მიერ მინიჭებული აქვს საქველმოქმედო ორგანიზაციის სტატუსი, როგორც ეს ამ ქვეთავშია აღწერილი. საქველმოქმედო საქმიანობა კი, უფრო ფართოდ განიშარტება, საგადასახადო კოდექსის მე-10 მუხლის თანახმად და ამგავრი საქმიანობის განხორციელების უფლება ნებისმიერი ტიპის სსო-ს შეუძლია იმის მიუხედავად, მინიჭებული აქვს თუ არა საქველმოქმედო სტატუსი.

### **ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების წინააღმდეგ ბრძოლის რეგულაციები AML/CFT**

„ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ“ კანონის მიზნებისათვის სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები არ წარმოადგენენ ანგარიშვალდებულ პირებს. საქართველოს ეროვნულ ბანკს არ აქვს რაიმე რეგულაცია, რომელიც კონკრეტულად სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზა-

<sup>4</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 82.1.წ).

<sup>5</sup> შემოსავლების სამსახურის მომსახურების დეპარტამენტის 2022 წლის 15 ივლისის წერილი, N21-11/54085, EWTI-ის მიერ გაგზავნილ წერილზე პასუხად.

ციებს შეეხება. შეფასების გუნდის მიერ მოპოვებული ინფორმაციის თანახმად, ზოგიერთი ბანკი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს „მაღალი რისკის“ დაწესებულებებად მიიჩნევენ, თუმცა, აღნიშნულ კატეგორიაში მოხვედრა არ გულისხმობს რაიმე სპეციფიური ტვირთის დაკისრებას სსო-ებზე.<sup>6</sup> ამავდროულად, ბანკებმა შესაძლოა საერთაშორისო ორგანიზაციები და ცნობილი ორგანიზაციები დაბალი რისკის დონეს მიაკუთვნონ. ბანკები რისკის დონეს განსაზღვრავენ კლიენტებთან ბიზნეს ურთიერთობის ინიცირებისას. მათ, ასევე, უნდა განსაზღვრონ ორგანიზაციის ბენეფიციარი მესაკუთრე, თუმცა, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების შემთხვევაში, ბენეფიციარი მესაკუთრე, ძირითადად არის პირი, რომელიც აკონტროლებს ორგანიზაციას (მაგ. ოფიციალური წარმომადგენელი). ზოგადად, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს AML/CFT რეგულაციებით რაიმე მნიშვნელოვანი ტვირთი არ ეკისრებათ, მაშინაც კი, თუ ზოგიერთ მათგანს ბანკები მაღალი რისკის დონეს მიაკუთვნებენ.

საბანკო ანგარიშის გახსნის და სსო-ს მაღალი რისკის დონისთვის მიკუთვნების შემდეგ, ბანკი ახორციელებს ორგანიზაციის ყოველწლიურ ვერიფიკაციას (იმ შემთხვევაში, თუ სსო მიეკუთვნება საშუალო რისკის დონეს, ვერიფიკაცია ხორციელდება სამ წელიწადში ერთხელ). ბანკებს უფლება აქვთ, ვერიფიკაციის პროცესის შედეგად უფრო დაბალი რისკის დონე განუსაზღვროს ორგანიზაციას. ბანკებმა, აგრეთვე შეიძლება განახორციელონ საექვო გადახდის ოპერაციების შემოწმება, მაგალითად, ისეთების როგორცაა გადახდის ოპერაციები მაღალი რისკის იურისდიქციებიდან ან ტრანზაქციები, რომლებიც მნიშვნელოვნად აღემატება კლიენტის მიერ განხორციელებული ტრანზაქციების ჩვეულებრივ მოცულობას. ამას გარდა, თუ გადახდის ოპერაციის თანხა აღემატება 100,000 ლარის ექვივალენტს უცხოურ ვალუტაში, გადამხდელმა უნდა დაადასტუროს ასეთი ოპერაციის საფუძველი/მიზანი და წარმოადგინოს, მაგალითად, ინვოისი ან კონტრაქტი.<sup>7</sup>

## **სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების გადასახადებით დაბეგვრა**

2019 წლიდან, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები არ იბეგრებიან **მოგების გადასახადით**, თუ ისინი ახორციელებენ მხოლოდ საქველმოქმედო საქმიანობას, რომელიც ფართოდ არის განმარტებული (საგადასახადო კოდექსის მე-10 მუხლი). შესაბამისად, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების უმრავლესობა მოგების გადასახადს არ იხდის. შემოსავლების სამსახურიდან მოწოდებული ოფიციალური ინფორმაციის თანახმად, 2021 წელს მოგების გადასახადი მხოლოდ 415-მა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციამ გადაიხადა.

თუმცა, მეორე მხრივ, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს, რომელთაც დაქირავებული ჰყავთ თანამშრომლები, უნევთ **საშემოსავლო გადასახადის გადახდა**,<sup>8</sup> რომელსაც ეს ორგანიზაციები აკავებენ ხელფასიდან, როგორც შემოსავლის წყაროსთან (გადახდის წყაროსთან დაბეგვრა).

დამატებითი ღირებულების გადასახადის მიზნებისათვის სსო-ები მიიჩნევიან გა-

<sup>6</sup> ინტერვიუები საქართველოს ცენტრალურ ბანკთან და TBC ბანკთან.

<sup>7</sup> გადახდის ოპერაციის შესრულების წესის დამტკიცების შესახებ საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის ბრძანების 23 (3) მუხლის თანახმად, ბანკი ვალდებულია გადამხდელი მენარმე სუბიექტისაგან დამატებითი მოითხოვოს გადასახადის საფუძვლის დამადასტურებელი დოკუმენტების ასლები, თუ უცხოურ ვალუტაში გადარიცხვის თანხა: ა) აღემატება 100 000 ლარის ეკვივალენტს სხვა ვალუტაში, გადარიცხვა სრულდება მაღალი რისკის დონისთვის მიკუთვნებული კლიენტის მიერ ან/და ოპერაცია დაკავშირებულია მაღალი რისკის იურისდიქციასთან ან საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის 2017 წლის 4 დეკემბრის №162/04 ბრძანებით დამტკიცებული „კომერციული ბანკების უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციის და ტერორიზმის დაფინანსების რისკის ზედამხედველობის ანგარიშგების შევსებისა და ინფორმაციის წარმოდგენის წესის“ დანართი №2-ით განსაზღვრულ ოფშორულ ზონასთან; ბ) აღემატება 150 000 ლარის ეკვივალენტს სხვა ვალუტაში და გადარიცხვა სრულდება საშუალო რისკის დონისთვის მიკუთვნებული კლიენტის მიერ.

<sup>8</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 154.

დასახადის გადამხდელებად და მოეთხოვებათ დღგ-ს გადამხდელად დარეგისტრირება იმ შემთხვევაში, თუ ისინი ახორციელებენ ეკონომიკურ საქმიანობას<sup>9</sup> და თუ მათი დასაბეგრი ოპერაციების თანხა 100,000 ლარს აღემატება ნებისმიერი უწყვეტი 12 თვის მანძილზე.<sup>10</sup> აღნიშნული წესი შეესაბამება საერთაშორისო პრაქტიკას. თუ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია აღნიშნულ მოთხოვნებს არ აკმაყოფილებს, მას არ ეკისრება დღგ-ს დეკლარაციის წარდგენის და მისი გადახდის ვალდებულება (თუმცა, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები დღგ-ს თანხას მაინც იხდიან საქონლის და მომსახურების შესყიდვის შემთხვევაში, ვინაიდან მათი ფასი ასევე მოიცავს დღგ-ს). საგადასახადო კოდექსით ჩათვლის უფლების გარეშე დღგ-სგან გათავისუფლებულია გარკვეული სახის ოპერაციები, რომლებიც შესაძლოა, რელევანტური იყოს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის.<sup>11</sup> სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ასეთი ოპერაციების განხორციელების შემთხვევაში, საგადასახადო ვალდებულება არ მოეთხოვება მის მიერ მიწოდებული საქონლის ან მომსახურების დღგ-თი დაბეგვრა, თუმცა, მათ არ აქვთ უფლება, ჩაითვალოს დღგ, რომელიც გადაიხადეს იმ მასალებისა და მომსახურების შესყიდვისთვის, რომელიც საჭიროა წარმოებისთვის/მომსახურების უზრუნველყოფისთვის. მაგალითის სახით, ასეთი ოპერაციები შესაძლოა მოიცავდეს სალექციო კურსის უზრუნველყოფას ელექტრონული მედიის საშუალებით, რაც საგანმანათლებლო საქმიანობას წარმოადგენს და შესაძლოა, აგრეთვე გამოქვეყნდეს წიგნის სახით; ან ბეჭდვის მომსახურების ან ბეჭდური საქონლის (ჟურნალები, გაზეთები და ბეჭდური მუსიკა) გაყიდვა.<sup>12</sup>

სხვა რელევანტურ გამონაკლისებს შორის, უნდა აღინიშნოს, რომ დღგ-სგან ჩათვლის უფლებით გათავისუფლებულია საქონლის მიწოდება ან/და მომსახურების გაწევა ან/და საქონლის იმპორტი, თუ აღნიშნული ხორციელდება საქართველოს პარლამენტის მიერ რატიფიცირებული და ძალაში შესული საერთაშორისო ხელშეკრულებების ფარგლებში.<sup>13</sup> შესაბამისად, გრანტის მიმღებს, რომელმაც საგრანტო ხელშეკრულების ფარგლებში შეისყიდა საქონელი და/ან მომსახურება, უფლება აქვს, ჩაითვალოს ან უკან დაიბრუნოს ამ საქონლის/მომსახურების შესაძენად გადახდილი დღგ (დამატებითი ანალიზისთვის იხილეთ სექცია 5. ეკონომიკური საქმიანობიდან მიღებული შემოსავალი).<sup>14</sup>

საგადასახადო კოდექსის 206-ე მუხლის თანახმად, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები არ იბეგრებიან ქონების გადასახადით, გარდა იმ ქონებისა, რომელიც გამოიყენება ეკონომიკური საქმიანობისთვის. აღნიშნული დიფერენცირებული მოპყრობა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს უქმნის პრაქტიკულ პრობლემებს ეკონომიკური საქმიანობისთვის გამოყენებული ქონების – წესდებით გათვალისწინებული საქმიანობისთვის გამოყენებული ქონებისგან გამიჯვნის თვალსაზრისით. ასეთ შემთხვევებში, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა ქონების გადასახადი უნდა გამოიანგარიშონ 30(4) მუხლით დადგენილი წესის შესაბამისად. მათ უნდა გამოიანგარიშონ ორგანიზაციის მიერ მიღებულ შემოსავალში ეკონომიკური საქმიანობით მიღებული შემოსავლის ხვედრითი წილი და გამოიყენონ ეს პროპორცია ქონების გადასახადის გამოთვლისთვის. შემოსავლების სამსახურიდან მიღებულ ოფიციალურ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, 2022 წლის 8 თვის მონაცემებით,

<sup>9</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 158.1.

<sup>10</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 165(1).

<sup>11</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 171.

<sup>12</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 172(4).

<sup>13</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 172(5).

<sup>14</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 181(2).

ქონების გადასახადი გადაიხადა მხოლოდ 736-მა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციამ (ა(ა)იპ-მა).

### **სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების საქმიანობის ბენეფიციართა გადასახადით დაბეგვრა**

საგადასახადო კოდექსის თანახმად, შემოწირულობა განმარტებულია, როგორც ორგანიზაციის მიერ უსასყიდლოდ მიღებული საქონელი/მომსახურება, მათ შორის, ფულადი სახსრები.<sup>15</sup> თუმცა, ფიზიკურ პირებთან მიმართებით, საგადასახადო კოდექსის 82.1(თ) მუხლი, აგრეთვე, იყენებს ტერმინს „ჩუქება“. წინამდებარე ქვეთავის მიზნებისთვის, სიტყვა „შემოწირულობა“ გამოყენებული იქნება, როგორც ფართო ტერმინი, რომელიც მოიცავს საქონლის, მომსახურების და/ან ფულადი სახსრების უსასყიდლოდ გადაცემას ფიზიკური პირებისთვის ან ფიზიკური პირებისგან.

რეზიდენტი ფიზიკური პირის მიერ მიღებული შემოსავალი (მათ შორის სარგებელი), რომელიც არ განეკუთვნება საქართველოში არსებული წყაროდან მიღებულ შემოსავალს, საშემოსავლო გადასახადისგან გათავისუფლებულია.<sup>16</sup> ეს ნიშნავს იმას, რომ ფიზიკური პირები, რომლებიც ფინანსურ მხარდაჭერას იღებენ საქართველოს ფარგლებს გარეთ მდებარე სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისგან, ფიზიკური პირებისგან და დიასპორის წევრებისგან, არ იბეგრებიან საშემოსავლო გადასახადით აღნიშნულ ფულად სახსრებთან მიმართებით. შესაბამისად, დიასპორის დახმარებები საქართველოში არ აწყდება რაიმე საგადასახადო დაბრკოლებებს.

ფიზიკური პირების შემთხვევაში, საქართველოში არსებული წყაროდან მიღებული შემოსავალი მიჩნეულია დასაბეგრი შემოსავლის შემადგენელ ნაწილად. შესაბამისად, იგი იბეგრება საშემოსავლო გადასახადით. საგადასახადო კოდექსის 82-ე მუხლში წარმოდგენილია კონკრეტული გამონაკლისები საშემოსავლო გადასახადთან მიმართებით. კერძოდ, ფიზიკურ პირებზე (საქართველოს მოქალაქეებზე) გაცემული გრანტები გათავისუფლებულია საშემოსავლო გადასახადისგან. გრანტების გამცემი შესაძლებელია იყოს სხვადასხვა უცხოური დონორი, მათ შორის, საერთაშორისო საქველმოქმედო, ჰუმანიტარული და სხვა საზოგადოებრივი ორგანიზაციები და უცხო ქვეყნის მთავრობები, და აგრეთვე, გარკვეული ტიპის ქართული ა(ა)იპ-ები, რომელთა ძირითადი სანესდებო მიზანია ქონების დაგროვება საქველმოქმედო, სოციალური, კულტურული, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო-კვლევითი ან საზოგადოებრივად სასარგებლო სხვა საქმიანობის ხელშეწყობისათვის.<sup>17</sup> ამას გარდა, ფიზიკური პირები გათავისუფლებულები არიან საშემოსავლო გადასახადის გადახდის ვალდებულებიდან, მკურნალობის ან/და სამედიცინო მომსახურებისათვის საქველმოქმედო ორგანიზაციიდან მიღებულ სარგებელზე.<sup>18</sup>

ფიზიკური პირები, ასევე, განთავისუფლებულები არიან გადასახადისგან იმ შემოსავალზე, რომელიც მათ მიიღეს სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირისაგან საქველმოქმედო საქმიანობის ფარგლებში, ასევე 1,000 ლარამდე ჩუქებით მიღებულ ქონებასთან მიმართებით (რაც ნიშნავს იმას, რომ დონორი ვალდებულია საშემოსავლო გადასახადი დააკავოს კონკრეტულ ფიზიკურ პირზე ჩუქებით გაცემული ქონების ღირებულებისაგან, თუ მისი ფასი საგადასახადო წლის განმავლობაში 1,000 ლარს აღემატება).<sup>19</sup> კანონი ისეა ფორმუ-

<sup>15</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 8(40).  
<sup>16</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 82(1)ფ.  
<sup>17</sup> „გრანტების შესახებ“ კანონი, მუხლი 3.  
<sup>18</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 82.1.ბ2.  
<sup>19</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 82(1)თ).



ლირებული, რომ ფიზიკური პირი, რომელსაც ჩუქებით გადაეცა ერთზე მეტი ქონება, მაშინაც კი, თუ თითოეულის ფასი 1,000 ლარზე დაბალია, ვალდებულია, დარეგისტრირდეს გადასახადის გადამხდელად და გადაიხადოს საშემოსავლო გადასახადი თუ მიღებული ქონების ჯამური ღირებულება აჭარბებს 1,000 ლარს საგადასახადო წლის განმავლობაში. პრაქტიკაში, ადგილობრივი ექსპერტების ინფორმაციით, აღნიშნული დებულებების აღსრულება არ ხდება, რადგან შემოსავლების სამსახური არ ამოწმებს, იხდიან თუ არა ფიზიკური პირები გადასახადს ასეთ შემოსავალთან დაკავშირებით. შესაბამისად, არსებული კანონმდებლობის შეცვლა გადაუდებელ საჭიროებას, შესაძლოა, არ წარმოადგენდეს.

საქველმოქმედო ორგანიზაციების მიერ ქონების გადაცემის შემთხვევაში არსებობს გამონაკლისები ფიზიკურ პირთა ზოგიერთ ჯგუფებთან მიმართებით, მაგალითად, ისეთებისათვის, როგორებიცაა, სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრირებული პირები ან საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის ბრძოლაში დასახიჩრებული პირები. ამას გარდა, გარკვეული კატეგორიების პირებისთვის არსებობს სპეციალური გამონაკლისები, რომელიც სცდება 1,000 ლარამდე ღირებულების შემოსავალზე დაწესებული შეღავათის ზღვრულ ოდენობებს. კერძოდ, საშემოსავლო გადასახადით არ იბეგრება შემდეგ ფიზიკურ პირთა მიერ კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული დასაბეგრი შემოსავალი 3,000 ლარამდე: მეორე მსოფლიო ომის ვეტერანები; სხვა სამხედრო ვეტერანები, რომლებიც შეესაბამებიან საგადასახადო კოდექსით დადგენილ წინაპირობებს; მარტოხელა მშობელი; პირი, რომელმაც იშვილა ბავშვი; და პირი, რომელმაც მინდობით აღსაზრდელად აიყვანა ბავშვი.<sup>20</sup>

კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული 6,000 ლარამდე დასაბეგრი შემოსავალი არ იბეგრება შშმ პირების შემთხვევაში, აგრეთვე, მკვეთრად და მნიშვნელოვნად გამოხატული შშმ პირების შემთხვევაში და სხვა.<sup>21</sup> თუ საშემოსავლო გადასახადის გადამხდელს წარმოექმნება ერთზე მეტი საგადასახადო შეღავათის უფლება, რომელიც ამ ან წინა აბზაცში აღინიშნა, მასზე გავრცელდება მათგან ერთი, უმაღლესი შეღავათი.<sup>22</sup>

### **ანგარიშგებასთან დაკავშირებული მოთხოვნები**

საქველმოქმედო ორგანიზაციების გარდა, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის არ არის დაწესებული ანგარიშგების რაიმე ზოგადი მოთხოვნები. თუმცა, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს მოეთხოვებათ, საგადასახადო ორგანოებს წარუდგინონ სპეციალური ანგარიშები, კერძოდ:

- შემოსავლების სამსახურისთვის გარკვეული ინფორმაციის წარდგენა, როგორც დამქირავებლები;<sup>23</sup>
- ინფორმაცია საქართველოს ფარგლებს გარეთ ანგარიშების გახსნის შესახებ;<sup>24</sup>
- ყოველთვიური დეკლარაცია გაცემული შრომის ანაზღაურებისა და დაკავებული გადასახადის შესახებ;<sup>25</sup>

<sup>20</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 82.2.ა).

<sup>21</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 82.2.ბ).

<sup>22</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 82.3.

<sup>23</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 12 (3) და (4).

<sup>24</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 43 (2).

<sup>25</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 153 (5).

- მოგების გადასახადის ყოველთვიური დეკლარაცია.<sup>26</sup> თუმცა, თუ ისინი ასეთ ინფორმაციას არ წარადგენენ, საგადასახადო ორგანო ჩათვლის, რომ შესაბამის თვეში ორგანიზაციას არ ჰქონია მოგების გადასახადის გადახდის ვალდებულება;
- ქონების გადასახადის ყოველწლიური დეკლარაცია, იმ შემთხვევაში, თუ ისინი ახორციელებენ ეკონომიკურ საქმიანობას და ქონებას ასეთი საქმიანობისთვის იყენებენ;<sup>27</sup> და
- დღგ-ს დეკლარაციები, თუ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია დღგ-ს გადამხდელად არის რეგისტრირებული.

## გ) გამოვლენილი შესაძლებლობების და პრობლემური საკითხების ჩამონათვალი

საქართველოში არსებული სამართლებრივი ჩარჩო არაერთ შესაძლებლობას უზრუნველყოფს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის, შემოსავლის სხვადასხვა წყაროებიდან მისაღებად. საქართველოში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის რეგისტრაცია არის სწრაფი, იაფი და მარტივი, ხოლო მათი საქმიანობის რეჟიმი კი, უაღრესად ლიბერალური. ასეთ ორგანიზაციებს, ფაქტობრივად, ნებისმიერი საქმიანობის განხორციელების უფლება აქვთ, მათ შორის, ეკონომიკური საქმიანობის და ამისთვის არ არის საჭირო სპეციალური ნებართვა. ხელისუფლების ზედამხედველობა კი, არ არის მძიმე. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს არ მოეთხოვებათ მოგების ან ქონების გადასახადის გადახდა, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ისინი ეკონომიკურ საქმიანობას ახორციელებენ. უფრო მეტიც, არაერთ შემთხვევაში, სსო-ები არ იბეგრებიან მოგების გადასახადით, ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელების მიუხედავად. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს უფლება აქვთ, შემოწირულობები მიიღონ როგორც საქართველოდან, ისე საზღვარგარეთიდან, რაიმე განსაკუთრებული შეზღუდვების გარეშე. აგრეთვე, შესაძლებელია საქველმოქმედო ორგანიზაციის სტატუსის მოპოვებაც. ზოგადად, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები რაიმე მნიშვნელოვან სამართლებრივ ბარიერებს არ აწყდებიან დაფინანსებაზე წვდომის თვალსაზრისით, რაც ნიშნავს იმას, რომ მათ აქვთ შესაძლებლობა, მრავალი მეთოდი გამოიყენონ სხვადასხვა წყაროებიდან სახსრების მოძიების მიზნით, თუ მათ სურთ, რომ დაძლიონ უცხოურ დაფინანსებაზე დამოკიდებულება.

ამავდროულად, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები გარკვეული პოტენციური პრობლემების წინაშე დგანან. მაგალითად, ბუნდოვანია **სამოქალაქო კოდექსში ცოტა ხნის წინ შეტანილი ცვლილებები**, რომელიც უკავშირდება რეგისტრაციის საკითხს და საწესდებო დოკუმენტებს (შესაძლოა, ცვლილებებმა განაპირობოს ხელახალი რეგისტრაციის საჭიროება). არსებობს მკაფიო ოფიციალური ინტერპრეტაციის ან გარკვეულ დებულებებში ცვლილებების შეტანის საჭიროება, რათა გათვალისწინებული იქნას სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების თავისებურებები.

**საქველმოქმედო სტატუსი** იშვიათად გამოიყენება სსო-ების მიერ. საჭიროა დადგინდეს, თუ რატომ არის ეს ასე და როგორ შეიძლება ამ სასარგებლო სტატუსის პოპულარიზაცია, დარეგულირება და მომავალში გამოყენება. ამ კუთხით, გამოვლინდა კონკრეტული პრობლემები, მათ შორის: საქველმოქმედო სტატუსთან დაკავშირე-

<sup>26</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 153 (10).

<sup>27</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 205.

ბული მოთხოვნების დაკმაყოფილებისათვის საჭირო მაღალი ხარჯები (მაგ. აუდიტორული შემოწმება არის ძვირი, განსაკუთრებით მცირე ზომის ორგანიზაციებისთვის), ინფორმირებულობის ნაკლებობა იმის თაობაზე, თუ რა სარგებელი შეიძლება მოუტანოს საქველმოქმედო სტატუსმა სხვადასხვა ტიპის ორგანიზაციებს და არა მხოლოდ მათ, ვინც მოწყვლად ჯგუფებს ეხმარება; ლიმიტირებული შეღავათები, რომლებიც ვრცელდება მხოლოდ საქველმოქმედო ორგანიზაციებზე და არა სხვა ორგანიზაციებზე – მაგალითად, საშემოსავლო გადასახადისგან თავისუფალია ბენეფიციარი ფიზიკური პირებისათვის განეული დახმარება მხოლოდ უაღრესად შეზღუდულ შემთხვევებში; ასევე, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს ნაკლები ინტერესი აქვთ კორპორაციული სექტორიდან ფინანსების მოძიებასთან და საქველმოქმედო ორგანიზაციებისათვის ხელმისაწვდომი შეღავათების გამოყენებასთან დაკავშირებით.

კიდევ ერთი პრობლემა, რომელიც გამოვლენილი იქნა შეფასების გუნდის მიერ, არის ის, რომ ფიზიკური პირების მიერ **შემონირულობის სახით მიღებული შემოსავალი** იბეგრება, თუ შემონირულობების ოდენობა აჭარბებს წელიწადში 1,000 ლარს. ეს კი, შესაძლოა მნიშვნელოვანი ტვირთი იყოს, როგორც დონორისათვის, ისე დახმარების მიმღებისათვის. ადგილობრივი ექსპერტების მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, ამ სამართლებრივი დებულების აღსრულება პრაქტიკაში არ ხდება და შესაბამისად, არ იწვევს პრაქტიკულ პრობლემებს შემონირულობების მიმღები ფიზიკური პირებისათვის. თუმცა, ეს არის საკმაოდ სუსტი პოლიტიკა და პრაქტიკა, რომელიც კანონის უზენაესობის კონცეფციას ეწინააღმდეგება, რადგან დაგეგმვითი საქმიანობა მთლიანად დამოკიდებულია კანონის არასათანადოდ აღსრულებაზე. თუ ხელისუფლება დაადასტურებს, რომ ამ კანონის აღსრულება არ ხდება, ეს იქნება კარგი მიზეზი კანონის შესაცვლელად.

საგადასახადო საკითხები, რომლებიც უკავშირდება სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების კონკრეტულ ღონისძიებებს ან დაინტერესებულ მხარეებს, რომლებიც მხარს უჭერენ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს, განხილულია შეფასების დოკუმენტის მომდევნო სექციებში.

## 2. ინდივიდუალური ფილანტროპია

### ა) მიმოხილვა

არსებული კვლევის თანახმად, საქართველოში ფილანტროპია, კერძოდ კი, ინდივიდუალური ფილანტროპია, საკმარისად განვითარებული არ არის. „Charities Aid Foundation World Giving Index“-ის ანგარიშის თანახმად, საქართველოში, მოსახლეობის მხოლოდ 9%-მა გაიღო შემონირულობა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის, რითაც საქართველო გამოკვლეულ 114 ქვეყანას შორის 112-ე ადგილს იკავებს. ამავე დროს, საქართველოში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მხოლოდ 16%-ს მიუღია შემონირულობა და მხოლოდ 5% იყენებს სახალხო დაფინანსებას (ქრაუდფანდინგს). სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მთლიანი შემოსავლის მხოლოდ 2%-ის წყაროა შემონირულობები, რაც ძალიან უმნიშვნელო რაოდენობას წარმოადგენს.

საქართველოში ფილანტროპიის განვითარების დაბალი ხარისხის მიზეზები არ არის გამოკვლეული. აღნიშნული, შესაძლოა სხვადასხვა ფაქტორებით იყოს გამოწვეული. მაგალითად, ბევრი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია უცხოურ დაფინანსებას მიიჩნევს შემოსავლის ძირითად, სანდო წყაროდ. შესაბამისად, ისინი არ ცდი-

ლობენ დაფინანსების სხვა წყაროების მოძიებას. კიდევ ერთი ფაქტორი შესაძლოა იყოს საზოგადოების არასაკმარისი ინფორმირებულობა და მისი უნდობლობა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიმართ, რამაც შეიძლება შეამციროს შემოწმონირულობების გაღების ინტერესი. „კავკასიის ბარომეტრის“ 2020 წლის მონაცემებით, გამოკითხული მოქალაქეების მხოლოდ 24%-მა განაცხადა, რომ ისინი ენდობიან სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს, ხოლო 22%-მა გამოხატა უნდობლობა მათ მიმართ. რესპონდენტთა 54%-ს არ გამოუხატავს არც ნდობა და არც უნდობლობა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიმართ. მეტიც, გამოკითხული მოსახლეობის მხოლოდ 16%-ს ჰქონია კომუნიკაცია სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან,<sup>28</sup> ხოლო ბევრი მათგანი (რესპონდენტთა 52%) მიიჩნევს, რომ ასეთი ორგანიზაციები საკუთარ ინტერესებს ემსახურებიან.<sup>29</sup> ამას გარდა, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები არ ახდენენ საზოგადოების ადეკვატურად ინფორმირებას საკუთარი საქმიანობის შესახებ, რადგან ბოლო სამი წლის განმავლობაში ამ ორგანიზაციების 75%-ს არ აქვს გამოქვეყნებული ანგარიში.<sup>30</sup>

ძირითად ინფორმატორებთან ინტერვიუებისა და ფოკუს-ჯგუფების დროს, შეფასების გუნდს არ გამოუვლენია ორგანიზაცია, რომელიც ფოკუსირებას ახდენს საქართველოში ინდივიდუალური ფილანტროპიის განვითარებაზე ან აქტიურად უწევს ადვოკატირებას ფილანტროპიის შესახებ მთავრობის პოლიტიკის შეცვლას. თუმცა, არსებობენ ორგანიზაციები, რომლებიც ფილანტროპიის საკითხზე მუშაობენ ფინანსური მდგრადობის კონტექსტში.

## ბ) კანონმდებლობის და მისი განხორციელების ზოგადი მიმოხილვა

### **რეგულაციები ინდივიდუალურ შემოწმონირულობებთან დაკავშირებით**

სამოქალაქო და საგადასახადო კოდექსებში, „შემოწმონირულობის“ განმარტებაში გამოყენებულია ტერმინი „ჩუქება“.<sup>31</sup> ჩუქების კონცეფცია საქართველოს სამოქალაქო კოდექსში შემდეგნაირად არის განმარტებული: „ჩუქების ხელშეკრულებით მჩუქებელი უსასყიდლოდ გადასცემს დასაჩუქრებულს ქონებას საკუთრებად მისი თანხმობით.“<sup>32</sup> სამოქალაქო კოდექსში შემოწმონირულობა განმარტებულია, როგორც ჩუქების ხელშეკრულება, რომლის თანახმადაც მხარეებს შეუძლიათ დაადგინონ, რომ მისი ნამდვილობა დამოკიდებულია ამა თუ იმ პირობის შესრულებაზე ან განსაზღვრული მიზნის მიღწევაზე.<sup>33</sup> ეს მიზანი, შესაძლოა, იყოს საერთო-სასარგებლოც. მჩუქებლის გარდა, პირობის შესრულება, შეუძლია მოითხოვოს იმ პირმაც, ვის ინტერესებშიც ის იქნა დათქმული. თუ დასაჩუქრებული პირობას არ შეასრულებს, მაშინ მჩუქებელს შეუძლია, უარი თქვას ხელშეკრულებაზე.<sup>34</sup> საქართველოს კანონმდებლობა, აგრეთვე, ცნობს საჩუქრის დაპირებას და უთითებს, რომ საჩუქრის დაპირება წარმოშობს ჩუქე-

<sup>28</sup> CRRC-Georgia (2018). საქართველოს მოსახლეობის დამოკიდებულებები სამოქალაქო ორგანიზაციების, ევროინტეგრაციის და ბიზნესკომპანიების მიმართ, გვ. 17.

<sup>29</sup> იგივე, გვ.28.

<sup>30</sup> CRRC-Georgia (2021). სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები საქართველოში: რუკა და ანალიზი, გვ.6.

<sup>31</sup> საგადასახადო კოდექსის მე-8 მუხლის მე-40 პუნქტის თანახმად, შემოწმონირულობა არის „ორგანიზაციის მიერ უსასყიდლოდ მიღებული საქონელი/მომსახურება, მათ შორის, ფულადი სახსრები.“

<sup>32</sup> სამოქალაქო კოდექსის 524-ე მუხლი განსაზღვრავს ჩუქების ხელშეკრულების ცნებას: „ჩუქების ხელშეკრულებით მჩუქებელი უსასყიდლოდ გადასცემს დასაჩუქრებულს ქონებას საკუთრებად მისი თანხმობით“.

<sup>33</sup> სამოქალაქო კოდექსი, 528-ე მუხლი.

<sup>34</sup> სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 528.

ბის ვალდებულებას მხოლოდ მაშინ, თუ იგი წერილობითი ფორმითაა დადებული.<sup>35</sup> ამრიგად, კანონი უშვებს შესაძლებლობას, მაგალითად, დაიდოს ხელშეკრულება რეგულარული შემოწირულობების შესახებ (რომელიც შესაძლებელია ავტომატურად გადაერიცხოს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციას დონორისგან). მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული გავრცელებულ პრაქტიკას არ წარმოადგენს, მისი სამართლებრივი საფუძველი სამოქალაქო კოდექსში ქმნის სამომავლო შესაძლებლობებს.

ქართული კანონმდებლობა ცალკე განმარტავს **სპონსორობას**: „ფიზიკური და იურიდიული პირების მიერ სხვა ფიზიკური და იურიდიული პირების საქმიანობაში წვლილის შეტანა (ფულადი სახსრების, ქონების, ინტელექტუალური მოღვაწეობის შედეგების, განუვლი მომსახურების, სამუშაოს შესრულების სახით) სპონსორის მიერ წარმოებული საქონლის რეკლამის გავრცელების პირობით.“<sup>36</sup> ამ განმარტების თანახმად, სპონსორობა დიდწილად არის გათანაბრებული რეკლამის განთავსებასთან, რადგან კანონის თანახმად, სპონსორობასთან დაკავშირებული ხარჯები მიჩნეულია სარეკლამო ხარჯებად. მიუხედავად იმისა, რომ სპონსორობიდან/რეკლამის განთავსებიდან სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის მიერ მიღებული შემოსავალი, შესაძლოა, მიჩნეული იქნას ეკონომიკური საქმიანობიდან მიღებულ შემოსავლად, იგი არ იბეგრება მოგების გადასახადით, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ ასეთი შემოსავალი გამოიყენება არასანესდებო საქმიანობისთვის ან ხარჯებისთვის, რომელიც არ უკავშირდება ეკონომიკურ საქმიანობას.

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს უფლება აქვთ მიიღონ ქონება ანდერძით, **შემკვიდრეობით**.<sup>37</sup> ამას გარდა, ანონიმური შემოწირულობები, რომელზეც კანონმდებლობა პირდაპირ არ უთითებს, არ არის აკრძალული. მაგალითად, თანხის შესაგროვებლად ყუთების დადგმა გავრცელებულ პრაქტიკას წარმოადგენს (დამატებითი ინფორმაციისთვის, იხ. ფინანსების მოძიების მექანიზმთა თავისებურებების შესახებ სექცია).

ფიზიკურ პირებს **არ მოეთხოვებათ** მათ მიერ გაღებული თანხების შესახებ **დეკლარაციის წარდგენა**. ასევე არ მოეთხოვება სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს მიღებული შემოწირულობების შესახებ დეკლარაციის წარდგენა. ერთადერთი გამონაკლისია საქველმოქმედო ორგანიზაციები, რომლებიც ვალდებული არიან, შემოსავლების სამსახურს წარუდგინონ ინფორმაცია შემოსავლის წყაროების შესახებ (მიღებული შემოწირულობების ჩათვლით). მიუხედავად იმისა, რომ სსო-ებს არ აქვთ ვალდებულება, წარადგინონ დეკლარაციები მიღებული შემოწირულობებისა და შემოსავლის სხვა წყაროების შესახებ, მათ მოეთხოვებათ შემოსავლებისა და ხარჯების დოკუმენტირება.<sup>38</sup> რეალურ შემთხვევებზე დაყრდნობით, არსებობს რისკი იმისა, რომ შემოსავლების სამსახურმა სსო ამ მოთხოვნის შეუსრულებლობის გამო დააჯარიმოს. მიუხედავად იმისა, რომ შეფასების გუნდს არ გამოუვლენია კონკრეტული მაგალითები, შემოსავლების სამსახურს უფლება აქვს, შეამოწმოს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია და ხარჯების არასათანადოდ დოკუმენტირების შემთხვევაში, ორგანიზაცია დაბეგროს მოგების გადასახადით (ეს ხარჯები შესაძლოა მიჩნეული იქნას ხარჯებად, რომელიც არ უკავშირდება წესდებით გათვალისწინებულ საქმიანობას ან ეკონომიკურ საქმიანობას) ან სხვა გადასახადებით და ასევე დააკისროს ჯარიმა ორგანიზაციას.

<sup>35</sup> სამოქალაქო კოდექსის 525 (3) მუხლის თანახმად: „საჩუქრის დაპირება წარმოშობს ჩუქების ვალდებულებას მხოლოდ მაშინ, თუ იგი წერილობითი ფორმითაა დადებული“.

<sup>36</sup> „რეკლამის შესახებ“ კანონის, მუხლი 13.

<sup>37</sup> საგადასახადო კოდექსის 8.40 მუხლში წარმოდგენილი განმარტება შეიცავს ფულად სახსრებს და საქონელს/მომსახურებას.

<sup>38</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 136(1)

## **ფიზიკური პირების შემონირულობების გადასახადებით დაბეგვრა**

**შემონირულობების/ჩუქების დაბეგვრასთან დაკავშირებით**, არსებობს რამდენიმე სხვადასხვა ტიპის გადასახადი და განსხვავებები იმის მიხედვით, თუ როგორ ხდება შემონირულობის დაბეგვრა დონორის (ფიზიკური პირი) და სსო-ს (მიმღების) პერსპექტივიდან. დონორი ფიზიკური პირები არ სარგებლობენ რაიმე საგადასახადო შეღავათით, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების (მათ შორის, საქველმოქმედო ორგანიზაციების) სასარგებლოდ გაღებულ შემონირულობებთან მიმართებით. ერთადერთი გამონაკლისი ვრცელდება ინდივიდუალურ მენარმეებზე, რომელთაც შეუძლიათ, ერთობლივი შემოსავლიდან გამოქვითონ საქველმოქმედო ორგანიზაციაზე გაცემული შემონირულობა, არაუმეტეს წინა კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული დასაბეგრი შემოსავლის 10 პროცენტის ოდენობით.<sup>39</sup> სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები არ იბეგრებიან საშემოსავლო გადასახადით. შესაბამისად, ისინი არ იხდიან გადასახადს მიღებულ შემონირულობებზე, თუ ეს შემონირულობები გამოიყენება წესდებით გათვალისწინებული მიზნებისთვის. მსგავსი წესი ვრცელდება იმ შემთხვევაში, როდესაც სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია მემკვიდრეობით იღებს ქონებას.

## **გ) გამოვლენილი შესაძლებლობებისა და პრობლემური საკითხების ჩამონათვალი**

ინდივიდუალური ფილანტროპიის თვალსაზრისით, სამართლებრივი ჩარჩო არ შეიცავს რაიმე ბარიერებს, რომელიც დააბრკოლებს ფიზიკური პირების მიერ შემონირულობების გაღებას და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ შემონირულობების მიღებას. პირიქით, სამართლებრივი ჩარჩო სხვადასხვა შესაძლებლობებს უზრუნველყოფს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის, რომლებსაც შესაძლოა აღნიშნული ორგანიზაციები საკმარისად არ იყენებენ. ასეთებია მაგალითად:

- ხელშეკრულების გაფორმება რეგულარულ შემონირულობებთან დაკავშირებით (დაპირება), მათ შორის, შემონირულობებისათვის ავტომატური საბანკო გადარიცხვების ორგანიზება;
- კომპანიებთან სპონსორობის შესახებ ხელშეკრულებების გაფორმება, რომლის თანახმადაც სსო მიიღებს თანხას კომპანიის რეკლამირების სანაცვლოდ, რაც შესაძლებელია კომპანიისათვის ეკონომიკურ ხარჯად ჩაითვალოს და არ მოხდეს მისი ასახვა კორპორაციული შემონირულობების 10%-იან ზღვარში;
- ფართო საზოგადოებისგან შემონირულობების მისაღებად სხვადასხვა საშუალებების გამოყენება, ყოველგვარი შეზღუდვების გარეშე (ვებ-გვერდი, სატელეფონო ზარები, ფოსტა და სხვა), მათ შორის, ნაღდი ფულის სახით შემონირულობების შეგროვება სხვადასხვა ვალუტაში; და
- მიუხედავად იმისა, რომ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებსა და მათ დონორებზე არ ვრცელდება ანგარიშგების მოთხოვნები, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შეუძლიათ, გამოაქვეყნონ ინფორმაცია იმის შესახებ, თუ როგორ იყენებენ შემონირულობებს, რაც სავარაუდოდ, გაზრდის მათ ხილვადობას და მეტ დონორებს მოიზიდავს. აგრეთვე, სსო-ების მიერ მიღებული შემონირულობები გადასახადით არ იბეგრება.

<sup>39</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 117

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის შემოწირულობების გაღება არ სარგებლობს **ზოგადი საგადასახადო შეღავათებით**, რაც ფიზიკური პირების შემოწირულობებთან დაკავშირებით ძირითად პრობლემას წარმოადგენს. კიდევ ერთი პრობლემაა სახელმწიფო პოლიტიკის არ არსებობა საქართველოში ფილანტროპიის სტიმულირებასთან დაკავშირებით.

მეტად სტრატეგიულ პრობლემას წარმოადგენს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შორის კოორდინირებული ძალისხმევის ნაკლებობა იმისათვის, რომ ხელი შეეწყოს ფილანტროპიას, განვითარდეს შემოწირულობის გაღების მექანიზმები და გაიზარდოს ინდივიდუალური ორგანიზაციების ცოდნა და უნარები დონორების მოძიებასთან მიმართებით. კიდევ ერთ პრობლემურ საკითხს წარმოადგენს ფართო საზოგადოებას შორის სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიმართ ნდობის გაზრდის საჭიროება. აღნიშნული საკითხები მოითხოვს გრძელვადიან, სტრატეგიულ და კოორდინირებულ ძალისხმევას.

### 3. კორპორაციული ფილანტროპია

#### ა) მიმოხილვა

შეფასების გუნდის მიერ განხორციელებული წინასწარი ანალიზი ადასტურებს, რომ კორპორაციული ფილანტროპია საქართველოში არ არის საკმარისად განვითარებული. ბოლოდროინდელი კვლევის თანახმად, გამოკითხული სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მხოლოდ მესამედი იღებს მხარდაჭერას ბიზნესისგან.<sup>40</sup> აღნიშნულ მხარდაჭერას აქვს სხვადასხვა ფორმა:

- სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების 18% ყოფილა ჩართული ბიზნესთან ერთობლივ პროექტებში;
- ორგანიზაციების 18%-ს გაუწევია ფასიანი მომსახურება კომპანიებისათვის;
- 14%-მა ბიზნესებისგან მიიღო შემოწირულობები; და
- 7%-მა მიიღო პრო-ბონო სერვისი.

იმის მიუხედავად, რომ ზოგიერთი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია იღებს კორპორაციულ შემოწირულობებს, ზოგადად, სსო-ების საერთო შემოსავალში ასეთი დაფინანსების წილი ძალიან დაბალია. სხვადასხვა მიზეზები არსებობს იმის, თუ რატომ არ არის განვითარებული კორპორაციული ფილანტროპია. ერთ-ერთი მიზეზია ორივე მხრიდან ნდობის ნაკლებობა: „ბიზნესს არ სურს არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ასოცირება მათი „პოლიტიკური“, „ვოჩდოგური“ საქმიანობის გამო, ხოლო სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები ბიზნეს-სექტორთან თანამშრომლობაში რეპუტაციის შელახვის რისკს ხედავენ.“<sup>41</sup> ამას გარდა, არსებობს გამჭვირვალობის ნაკლებობის პრობლემაც, რადგან სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების უმრავლესობა არ აქვეყნებს ანგარიშებს მათი საქმიანობის შესახებ. ბიზნესსა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შორის (ბიზნეს ასოციაციების გარდა) კომუნიკაციის ნაკლებობა ქმნის დამატებით პრობლემებს. არსებობს თანამშრომლობის მაგალითები, თუმცა, მათი რაოდენობა მცირეა და ხაზს უსვამს იმ ფაქტს, რომ კორპო-

<sup>40</sup> CRRC-Georgia (2021), სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები საქართველოში: რუკა და ანალიზი, გვ.29

<sup>41</sup> EWMI (2019). საქართველოში სამოქალაქო სექტორის შეფასება, გვ.22

რაციულ ფილანტროპიას სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების უმეტესობა არ აღიქვამს შემოსავლის პერსპექტიულ წყაროდ.

როგორც ინტერვიუების დროს აღინიშნა, ბიზნეს სექტორთან თანამშრომლობა საჭიროებს გრძელვადიან სტრატეგიას და გარკვეული ვალდებულებების აღებას, რამაც, შესაძლოა, არც მოიტანოს დიდი ფინანსური სარგებელი, როგორც მინიმუმ, საწყის ეტაპზე. CRRC-საქართველოს კვლევის თანახმად, ზოგიერთი სსო ბიზნესთან ერთობლივ პროექტებში იყო ჩართული და კომერციულ სერვისებს უზრუნველყოფდა.<sup>42</sup>

თავად კომპანიებიც არ აღიქვამენ კორპორაციულ ფილანტროპიას, როგორც სტრატეგიულ პრიორიტეტს. ეს ტერმინი ფართოდ არ გამოიყენება, რადგან ყურადღება მახვილდება კორპორაციულ მდგრადობასა და კორპორაციულ პასუხისმგებლობაზე. ამავდროულად, გლობალური შეთანხმების საქართველოს ქსელის (GCNG) კვლევის შედეგების თანახმად, კომპანიების მხოლოდ მცირე ნაწილია ჩართული კორპორაციულ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებულ საქმიანობაში – მსხვილი საწარმოების მხოლოდ 47%, საშუალო საწარმოების 18% და მცირე საწარმოების 5%.<sup>43</sup>

არსებობს გარკვეული პოზიტიური მაგალითები იმ კომპანიებისა, რომლებიც მხარს უჭერენ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს და მათ პროგრამებს. თუმცა, ასეთი მაგალითები მცირეა და უკავშირდება მხოლოდ იმ სპეციფიურ პრიორიტეტებს, რომლებიც კომპანიებისთვის არის მნიშვნელოვანი და არ არის ხელმისაწვდომი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ფართო თემისთვის. ამავდროულად, ხორციელდება ძალისხმევა, რათა გაიზარდოს თანამშრომლობა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებსა და ბიზნესს შორის. მაგალითად, „საქართველოს სტრატეგიული კვლევების და განვითარების ცენტრი“ (CSR DG) ყოველწლიურად ატარებს კონკურსს „მელიორა“, კორპორაციული სოციალური პასუხისმგებლობის ხელშეწყობის მიზნით, ხოლო GCNG ორგანიზებას უწევს კორპორაციული პასუხისმგებლობის ჯილდოს კონკურსს. აგრეთვე, არსებობს არაფორმალური „პრო ბონო ქსელი საქართველო“, რომლის ფარგლებშიც ბიზნეს-კომპანიები თავიანთ ექსპერტულ ცოდნასა და გამოცდილებას სთავაზობენ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს. 2020 წელს, კორპორაციული სოციალური პასუხისმგებლობის კლუბი გახდა GCNG-ის ნაწილი. GCNG-ის საქმიანობა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებსა და ბიზნეს სექტორს შორის თანამშრომლობის სხვადასხვა გზების საინტერესო მაგალითია, რომელიც მოიცავს:

- ჟურნალის თითოეული ნომრის კორპორაციულ სპონსორობას;
- ღონისძიებების სპონსორობა, როგორცაა მაგალითად, თანხის გადახდა სტენდის განთავსებისათვის;
- კორპორაციული მდგრადობის აკადემია, რომლის ფარგლებშიც GCNG ატარებს ფასიან ტრენინგ-კურსებს; და
- კორპორაციული წევრობა, რაც საწევროს გადახდას მოითხოვს.

ამას გარდა, 2022 წლის ივნისში, CSR DG-მ, ევროპის ვენჩურული ფილანტროპიის ასოციაციის მხარდაჭერით (European Venture Philanthropy Association), შექმნა პირველი გავლენის ფონდი საქართველოში, სახელად „აქციო“, რომელიც იყენებს ვენჩურული ფილანტროპიის მიდგომას. არსებობს მსხვილი კომპანიების რამდენიმე მაგალითი, რომელთაც შექმნეს საკუთარი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია, საქვე-

<sup>42</sup> CRRC-Georgia (2021), სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები საქართველოში: რუკა და ანალიზი, გვ.29

<sup>43</sup> Innova LLC (გლობალური შეთანხმების საქართველოს ქსელის დაკვეთით) (2020). The Influence of COVID-19 on Corporate Social Responsibility in the Business Sector in Georgia, გვ.გვ. 4 და 5.



ლმოქმედო საქმიანობის განსახორციელებლად. ყველაზე დიდი საქველმოქმედო ფონდი საქართველოში არის „ქართუ“, რომელიც შექმნილია ბიზნეს-კონგლომერატის, „ქართუ ჯგუფის“ მიერ. ქართუ ჯგუფს ფლობს ბიძინა ივანიშვილი, ყველაზე მდიდარი ადამიანი საქართველოში და პოლიტიკური პარტია „ქართული ოცნების“ დამფუძნებელი. TBC ბანკმა, ასევე, შექმნა რამდენიმე საქველმოქმედო ორგანიზაცია, მათ შორის, statusdonates.ge, რომელიც ონლაინ საქველმოქმედო პლატფორმაა. საქართველოს ბანკმა შექმნა საქველმოქმედო ორგანიზაცია „სიცოცხლის ხე“, რომელიც ახორციელებს საქველმოქმედო საქმიანობას, მათ შორის, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მხარდაჭერას. „სიცოცხლის ხე“ ხშირად აცხადებს საგრანტო კონკურსებს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა და სოციალური სანარმოებისთვის.

## **ბ) კანონმდებლობის და მისი განხორციელების ზოგადი მიმოხილვა**

### **კორპორაციული შემონირულობების რეგულირება**

შემონირულობების და სპონსორობის სამართლებრივი რეგულირება აღწერილია მე-2 სექციაში, ინდივიდუალური ფილანტროპიის შესახებ. საქართველოს კანონმდებლობა არ აწესებს რაიმე სპეციალურ მოთხოვნებს კომპანიებისათვის, მათ მიერ გაღებული შემონირულობების შესახებ ანგარიშგებასთან დაკავშირებით, თუმცა, მათ უნდა მოახდინონ აღნიშნულის დოკუმენტირება და შესაბამისი ინფორმაციის შეტანა საგადასახადო დეკლარაციებში.

### **შემონირულობების დაბეგვრა გადასახადებით**

განსხვავებით ფიზიკური პირებისგან (და არა ინდივიდუალური მენარმეებისგან), კორპორაციებისათვის დაწესებულია საგადასახადო წამახალისებელი მექანიზმები, შემონირულობებზე, თუმცა, მხოლოდ რეგისტრირებულ საქველმოქმედო ორგანიზაციებზე გაცემულ შემონირულობებზე; საგადასახადო კოდექსის 117-ე მუხლის თანახმად, „ერთობლივი შემოსავლიდან გამოიქვითება სანარმოს/მენარმე ფიზიკური პირის მიერ საქველმოქმედო ორგანიზაციაზე გაცემული თანხა, აგრეთვე ერთობლივ შემოსავალში ასახული უსასყიდლოდ მიწოდებული საქონლის (გარდა უძრავი ქონებისა)/განუღლი მომსახურების საბაზრო ფასი, მაგრამ არაუმეტეს ერთობლივი შემოსავლიდან ამ კოდექსით გათვალისწინებული გამოქვითვების (ამ მუხლით გათვალისწინებული გამოქვითვის გარეშე) შემდეგ დარჩენილი თანხის 10 პროცენტისა.“

ამასთან, 98<sup>3</sup> მუხლის 3(ა) პუნქტის თანახმად, მოგების გადასახადით არ იბეგრება „კალენდარული წლის განმავლობაში საქველმოქმედო ორგანიზაციაზე გაცემული შემონირულობა, რომელიც მის მიერ წინა კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული წმინდა მოგების 10 პროცენტს არ აღემატება.“

117-ე მუხლით და 98<sup>3</sup> მუხლის 3(ა) პუნქტით გათვალისწინებული გამონაკლისები ერთმანეთის მსგავსია, თუმცა, არ არის იდენტური. 117-ე მუხლით გათვალისწინებული გამონაკლისი ვრცელდება კომპანიებზე, რომელთა დაბეგვრაც ხდება ტრადიციული საგადასახადო მოდელით, ხოლო 98<sup>3</sup> მუხლის 3(ა) პუნქტით გათვალისწინებული გამონაკლისი ვრცელდება კომპანიებზე, რომლებიც იბეგრებიან „ესტონური“ საგადასახადო მოდელით. კომპანიებს მხოლოდ ერთი გამონაკლისით სარგებლობა შეუძლიათ, არჩეული მოდელის შესაბამისად. CSO Meter ანგარიშის თანახმად, „აღ-

ნიშნული საგადასახადო შეღავათის მიღების პროცესი საკმაოდ რთულია, რადგან მოგება გამოითვლება ფინანსური აღრიცხვის პრინციპების შესაბამისად და განსხვავებულია საგადასახადო აღრიცხვისგან.“

საგადასახადო კოდექსი კომპანიებს საშუალებას აძლევს გამოქვითონ, როგორც ფულადი, ისე ნატურალური ფორმის შემონირულობების ღირებულება. არსებობს ცალკე გამონაკლისი (რომელიც არ შედის ზემოხსენებულ 10%-იან ზღვარში): მოგების გადასახადით არ იბეგრება „საქველმოქმედო ორგანიზაციისათვის უძრავი ქონების უსასყიდლოდ მიწოდება, თუ ამ ქონების მიმღები ორგანიზაცია ქველმოქმედებას ახორციელებს ბავშვობიდან შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ან/და მკვეთრად და მნიშვნელოვნად გამოხატული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მიმართ არანაკლებ ბოლო 3 კალენდარული წლის განმავლობაში.“<sup>44</sup> განსხვავებულია არაფულადი შემონირულობების მიმართ მიდგომა დღგ-ს მიზნებისთვის. მაგალითად, არაფულადი შემონირულობები, რომელიც გაიღო დღგ-ს გადამხდელად რეგისტრირებულმა კომპანიამ, იბეგრება დღგ-თი, ვინაიდან კომპანიებს არ შეუძლიათ დაიბრუნონ შემონირულობის ფასში შესული დღგ, რომელიც მათ უკვე გადახდილი აქვთ. ამავდროულად, საგადასახადო კოდექსი ითვალისწინებს დღგ-სთან დაკავშირებულ გამონაკლისებს სახელმწიფოსათვის ნატურალური ფორმით გადაცემულ შემონირულობებზე.<sup>45</sup> ასეთ შემთხვევაში, კომპანიებს შეუძლიათ ჩაითვალოს მათ მიერ გადახდილი დღგ-ს თანხა.

## გ) გამოვლენილი შესაძლებლობებისა და პრობლემური საკითხების ჩამონათვალი

ქართული კანონმდებლობა კომპანიებს საშუალებას აძლევს, საქველმოქმედო ორგანიზაციების სასარგებლოდ გაღებული შემონირულობების ღირებულება გამოქვითონ დასაბეგრი შემოსავლიდან, თუმცა, გაქვითული თანხის რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს წინა კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული წმინდა მოგების 10 პროცენტს: 10 პროცენტამდე თანხის გამოქვითვა არის მნიშვნელოვანი და გონივრული, სხვა ქვეყნებში არსებულ მსგავს შეღავათებთან შედარებით. თუმცა, აღნიშნულ შეღავათს კომპანიების მცირე ნაწილი იყენებს. მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს კვლევა იმასთან დაკავშირებით, თუ რა ინვეზს ამას, ზეგავლენას შესაძლოა ახდენდეს შემდეგი ფაქტორები: საქართველოში საქველმოქმედო ორგანიზაციების შეზღუდული რაოდენობა, ინფორმირებულობის ნაკლებობა საქველმოქმედო ორგანიზაციების შესახებ და ბიზნეს ინტერესების ნაკლებობა საქველმოქმედო ორგანიზაციების მხარდაჭერის მიმართ.

ამავდროულად, სიტუაცია სავარაუდოდ უმჯობესდება, რადგან სულ უფრო და უფრო მეტი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია ახდენს ბიზნეს თემის ინფორმირებას თავიანთი საქმიანობის შესახებ და ესწრაფვის კორპორაციული პარტნიორობის დამყარებას. მეტიც, არიან ორგანიზაციები, რომლებიც ფოკუსირებას ახდენენ კომპანიებში კორპორაციული სოციალური პასუხისმგებლობის ხელშეწყობაზე. ეს შესაძლოა იყოს სანყისი წერტილი იმისათვის, რომ კორპორაციული ფილანტროპია გახდეს CSR პოლიტიკის მნიშვნელოვანი ელემენტი, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც კომპანიები შეიმუშავენ მკაფიო სტრატეგიებს კორპორაციულ სოციალურ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებით.

<sup>44</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 98-3(3)(ე)

<sup>45</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 98-3(3)(დ)

ამავდროულად, არსებობს გარკვეული პრობლემები, რომლებიც გადაწყვეტას საჭიროებენ:

- არ არსებობს სსო-ებისათვის კორპორაციული დახმარების პროგრამების განვითარებული პრაქტიკა;
- ზოგიერთ კომპანიას ურჩევნია, თავად შექმნას სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია, ნაცვლად იმისა, რომ მხარი დაუჭიროს არსებულს;
- კორპორაციული ფილანტროპია არ აღიქმება პრიორიტეტად კომპანიებისათვის. თუმცა, ხდება ისეთი ტერმინების პოპულარიზაცია, როგორებიცაა კორპორაციული პასუხისმგებლობა ან კორპორაციული მდგრადობა. ისინი ხშირად არ გულისხმობს საზოგადოებრივი პრობლემების გადასაჭრელად სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ფინანსურ მხარდაჭერას;
- საგადასახადო შეღავათები ვრცელდება მხოლოდ იმ შემთხვევებზე, რომლებიც რეგისტრირებულ საქველმოქმედო ორგანიზაციებზე გაიცემა. ასეთი ორგანიზაციები კი, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მხოლოდ მცირე ნაწილს წარმოადგენენ. შეღავათები არ არის დანესებული ისეთი ორგანიზაციებისათვის გადაცემულ შემთხვევებზე, რომელთაც საქველმოქმედო სტატუსი არ გააჩნიათ;
- ბიზნეს ორგანიზაციები ვერ სარგებლობენ შეღავათებით დღგ-ზე, როდესაც ისინი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს, მათ შორის, საქველმოქმედო ორგანიზაციებს გადასცემენ შემთხვევით ნატურალური ფორმით.

## 4. ფინანსების მოზიდვის კონკრეტული მეთოდების თავისებურებები

### ა) მიმოხილვა

ფიზიკურ პირებს და ბიზნეს ორგანიზაციებს შესაძლებლობა აქვთ, მხარი დაუჭიროონ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს, გადახდის მრავალფეროვანი მეთოდების გამოყენების გზით, მათ შორის: ნაღდი ფული, საკრედიტო და სადებეტო ბარათები, საბანკო გადარიცხვები და ავტომატური გადახდები (direct debit). მათ აგრეთვე შეუძლიათ შემოწირულობების გაღება ადგილობრივ და უცხოურ ვალუტაში და, ასევე, ვირტუალურ ვალუტაში (კრიპტოვალუტაში). სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შეუძლიათ შემოწირულობების მიღება ფინანსების მოზიდვის სხვადასხვა მეთოდების გამოყენებით, მათ შორის: შემოწირულობების შეგროვება ვებ-გვერდის საშუალებით, SMS შეტყობინებებისა და სატელეფონო ზარების საშუალებით, სახალხო დაფინანსებით (ქრაუდფანდინგი), ლატარიით, გადახდის კიოსკებით, შემოწირულობების ყუთებითა და ნაღდი ფულის შესაგროვებელი სხვა საშუალებებით, დაფინანსების მოზიდვის მიზნით ჩატარებული ღონისძიებებით, ხელფასის გარკვეული ნაწილის გადარიცხვით, სოციალური რეკლამით და სხვა მეთოდებით. საქართველოში, აღნიშნული მეთოდები ზოგადად დაშვებულია კანონმდებლობით.<sup>46</sup> თუმცა, ზოგიერთი ამ მეთოდთაგანი არ არის კარგად განვითარებული და არ არის გამოყენებული მათი სრული პოტენციალი. შესაბამისად, საჭიროა ამ შეღავათებისა და ფინანსების მო-

<sup>46</sup> კერ-ვერობით ბუნდოვანია, თუ რამდენად კანონიერია ლატარიებისა და აზარტული თამაშების გამოყენება საქველმოქმედო მიზნებისთვის.

ზიდვის სხვადასხვა მეთოდების გამოყენების პოპულარიზაცია, რათა მაქსიმალურად იქნას გამოყენებული ფილანტროპიის პოტენციალი.

წინამდებარე სექციაში, შეფასების გუნდი მიმოიხილავს სხვადასხვა მეთოდის მარეგულირებელი კანონმდებლობის თავისებურებებს, ახდენს კანონმდებლობაში და მის განხორციელებაში არსებული ხარვეზების გამოვლენას და გამოჰყოფს პრაქტიკულ პრობლემებსა და პოტენციურ შესაძლებლობებს აღნიშნულ მეთოდებთან მიმართებით. იმ პირობებში, როდესაც ფინანსების მოძიების ზოგიერთ მეთოდთან დაკავშირებით (მაგ. ნაღდი ფულის შესაგროვებელი ყუთები და შემოწირულობების ქუჩაში შეგროვება, ქრუდფანდინგის პლატფორმები) არ არსებობს სპეციალური რეგულაციები, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა უნდა გაითვალისწინონ რიგი განსხვავებული კანონებისა, აღნიშნული არხების გამოყენებით დაფინანსების მოძიების პროცესში. ეს მოიცავს კანონებსა და რეგულაციებს საგადახდო სისტემებისა და საგადახდო მომსახურების, ელექტრონული კომუნიკაციების, ლატარიების, აზარტული თამაშებისა და სხვა მომგებიანი თამაშობების ორგანიზების, მაუწყებლობის და ა.შ. შესახებ. დაფინანსების მოზიდვის თითოეული მეთოდის გამოყენება დაკავშირებულია საგადასახადო კოდექსით განპირობებულ დამოუკიდებელ შედეგებთან. ფინანსების მოზიდვის ზოგიერთი მეთოდით სარგებლობისათვის, კანონებისა და რეგულაციების გარდა, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს უნევთ სპეციალური წესებისა და პირობების შესრულება და/ან ინდივიდუალური ხელშეკრულებების გაფორმება.

## ბ) კანონმდებლობის და მისი განხორციელების ზოგადი მიმოხილვა

### 1. გადახდის მეთოდები

ინდივიდუალურ და კორპორაციულ დონორებს გადახდის სხვადასხვა მეთოდების გამოყენება შეუძლიათ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მხარდასაჭერად.

**ნაღდი ფული.** ნაღდი ფულით გადახდა ტრადიციული გზაა დონორების მიერ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მხარდასაჭერად. ორგანიზაციებს შეუძლიათ ნაღდი ფული შეაგროვონ საქველმოქმედო ყუთების საშუალებით, ქუჩაში ან სხვა ტიპის მეთოდების გამოყენებით.

**საბანკო გადარიცხვა.** დონორებს შეუძლიათ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციას თანხა საბანკო ანგარიშიდან გადაურიცხონ. საქართველოს კანონი „საგადახდო სისტემისა და საგადახდო მომსახურების შესახებ“ განსაზღვრავს საგადასახადო სისტემისა და საგადასახადო მომსახურების რეგულირებისა და ზედამხედველობას პრინციპებს. კანონის მე-2 მუხლის თანახმად, საგადასახადო სისტემა მოიცავს ფულადი სახსრების საგადახდო სისტემას, ფასიანი ქაღალდებით ანგარიშსწორების სისტემას, და კლირინგის სისტემას.<sup>47</sup> ფულადი სახსრების საგადახდო სისტემა არის „საერთო წესებისა და სტანდარტული პროცედურების ერთობლიობა, რომელიც უზრუნველყოფს ფულადი სახსრების გადარიცხვის ოპერაციების ან ტრანსფერ ორდერების დამუშავებას.“ **სისტემის ოპერატორი** არის „იურიდიული პირი,

<sup>47</sup> კლირინგის სისტემა არის სისტემის სამ ან სამზე მეტ მონაწილეს შორის საერთო წესებისა და სტანდარტული პროცედურების ერთობლიობა, რომლის საშუალებითაც ხდება კლირინგი და ნეტპოზიციების გამოთვლა ან/და დადგენა მონაწილეს შორის შემდგომი ანგარიშსწორებისთვის და რომელშიც ნეტპოზიციების გამოთვლა შეიძლება ემყარებოდეს პრინციპს, რომლის დროსაც სისტემის ოპერატორი მოქმედებს გამყიდველის სახელით ყველა მყიდველის მიმართ და მყიდველის სახელით ყველა გამყიდველის მიმართ;

რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, დამოუკიდებლად ან სხვა იურიდიულ პირებთან ერთად, უფლებამოსილია და პასუხისმგებელია საგადახდო სისტემის ოპერირებისა და სისტემის წესების შემუშავებისთვის.“ საგადახდო მომსახურების პროვაიდერი (პროვაიდერი) არის „იურიდიული პირი, რომელიც საგადახდო მომსახურების მომხმარებელს უწევს საგადახდო მომსახურებას საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად.“ საგადახდო მომსახურება გულისხმობს, მათ შორის, გადახდის განხორციელებას ავტომატური გადახდების (მათ შორის, ერთჯერადი დავალებით), საგადახდო ბარათის ან სხვა ელექტრონული საშუალების გამოყენებით, ან საკრედიტო გადარიცხვას (მუდმივი დავალების ჩათვლით), საგადახდო მომსახურების მომხმარებლის საკუთარი თანხის ან საკრედიტო რესურსის ფარგლებში.

კანონის 5<sup>1</sup> მუხლის თანახმად, ოპერატორი ვალდებულია, უზრუნველყოს საგადახდო სისტემაზე პროვაიდერების წვდომა, ხოლო წვდომა უნდა იყოს ობიექტური, პროპორციული და არადისკრიმინაციული. ოპერატორს არ აქვს უფლება, მის სისტემაზე წვდომისთვის პროვაიდერებს, მომხმარებლებს ან სხვა ოპერატორს დაუწესოს:

1. შეზღუდვები სხვა საგადახდო სისტემებში მონაწილეობასთან დაკავშირებით;
2. მოთხოვნები, რომლებიც სისტემის ცალკეულ მონაწილეებს დისკრიმინაციულ მდგომარეობაში აყენებს; და
3. შეზღუდვები მათი ინსტიტუციური სტატუსის ნიშნით.

საგადახდო სისტემასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს, ასევე, არეგულირებს საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“, საქართველოს კანონი „ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შესახებ“ და სხვა ნორმატიული აქტები. საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის No.29/04 ბრძანება, ასევე, აღწერს საგადახდო მომსახურების პროვაიდერთა რეგისტრაციის პირობებს და რეგულირებას.

დონორებს შეუძლიათ, განახორციელონ პირდაპირ გადარიცხვა, თავიანთი საბანკო ანგარიშიდან სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის საბანკო ანგარიშზე, საგადახდო დავალების შექმნის გზით. მათ, ასევე, შეუძლიათ აირჩიონ საშუამავლო გადახდის სისტემა (მაგ. PayPal).

საქართველოს ეროვნულ ბანკში რეგისტრირებულია საგადახდო მომსახურების 31 პროვაიდერი, მათ შორის, TBC Pay, e-Money, Unipay, საქართველოს ბანკი, Money Movers და სხვები.

დონორებს შეუძლიათ განახორციელონ ერთჯერადი ან რეგულარული, ყოველთვიური შემოწირულობები, მუდმივი დავალების გზით. საგადახდო სისტემებისა და საგადახდო მომსახურების შესახებ კანონის 2<sup>34</sup> მუხლის თანახმად, მუდმივი საგადახდო დავალება ნიშნავს, „გადამხდელის მიერ საგადახდო მომსახურების პროვაიდერისათვის მიცემული საგადახდო დავალება, რომლის საფუძველზეც პროვაიდერი ახორციელებს რეგულარულ გადახდებს მიმღების სასარგებლოდ.“ ავტომატური გადახდები კიდევ ერთი საშუალებაა რეგულარული შემოწირულობების განსახორციელებლად. საგადახდო სისტემებისა და საგადახდო მომსახურების კანონის მე-2 მუხლის თანახმად, პირდაპირი დებეტი (იგივე ავტომატური გადახდა) არის „საგადახდო ინსტრუმენტი, რომელშიც გადახდის ოპერაცია ინიცირებულია მიმღების მიერ გადამხდელის საგადახდო ანგარიშიდან თანხის ჩამოჭრის მიზნით, გადამხდელის მიერ მიმღებისთვის, მიმღების პროვაიდერისთვის ან გადამხდელის პროვაიდერისთვის გაცემული წინასწარი თანხმობის საფუძველზე.“ დონორს შეუძლია, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციას მისცეს ავტორიზაცია, მოითხოვოს დონორის საგადახდო

ანგარიშიდან რეგულარული შემოწირულობის ჩამოჭრა. შეფასების გუნდს არ აქვს ინფორმაცია, ასეთი რეგულარული გადახდები ხორციელდება თუ არა პრაქტიკაში.

**საკრედიტო და სადებეტო ბარათები.** დონორებს შეუძლიათ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციას თანხა გადაურიცხონ ორგანიზაციის ვებგვერდის საშუალებით, საკრედიტო/სადებეტო ბარათის გამოყენებით. თანხის დამუშავება ხდება საგადახდო სისტემაში. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შეუძლიათ მოიზიდონ შემოწირულობები თავიანთ ვებგვერდზე ან სოციალური მედიის პლატფორმებზე (მაგ., Facebook, Twitter) გადახდის ხელმისაწვდომი გზების მითითებით. იმისათვის, რომ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციამ შეძლოს ბარათით გადახდის ინტეგრირება საკუთარ ვებგვერდზე ან სოციალური მედიის პლატფორმაზე, საჭიროა, მან დადოს ხელშეკრულება საგადახდო მომსახურების პროვაიდერთან. საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის ბრძანება 155/04 საბარათე ინსტრუმენტის შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე ადგენს საბარათე ინსტრუმენტების გამოშვებისა და მომსახურების წესს, ემიტენტს<sup>48</sup> და საბარათე ინსტრუმენტის მფლობელს (მაგ., სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია) შორის გასაფორმებელი ხელშეკრულების ძირითად პირობებს და სხვა დეტალებს. ბრძანების მე-2 მუხლის თანახმად, საბარათე ინსტრუმენტი არის „საგადახდო ინსტრუმენტი, მათ შორის, საგადახდო ბარათი, მობილური ტელეფონი, კომპიუტერი ან სხვა ტექნოლოგიური მოწყობილობა, რომელშიც ჩანერილია/ინტეგრირებულია შესაბამისი საგადახდო აპლიკაცია და რომლის საშუალებით გადამხდელს შეუძლია განახორციელოს საბარათე ოპერაციის ინიცირება.“

**ვირტუალური ვალუტები.** კრიპტოვალუტა არის ვალუტის ციფრული ფორმა, რომელიც იყენებს კრიპტოგრაფიის ელემენტებს კრიპტოვალუტის დამატებითი ერთეულების შექმნის კონტროლისთვის, ტრანზაქციების განსახორციელებლად და ვალუტის მფლობელობაში განხორციელებული ცვლილებების დასამოწმებლად. ამ ეტაპზე, კრიპტოვალუტა არ არის აღიარებული საქართველოს ოფიციალურ საგადახდო სისტემაში, თუმცა კრიპტოვალუტის ფლობა და მისით ვაჭრობა ლეგალურია. საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ კანონის 34 (2) მუხლის თანახმად, ლარი არის გადახდის ერთადერთი კანონიერი საშუალება საქართველოს ტერიტორიაზე, გარდა თავისუფალი ინდუსტრიული ზონებისა, თავისუფალი ვაჭრობის პუნქტებისა ან/და ეროვნული ბანკის მიერ განსაზღვრული შემთხვევებისა. ამრიგად, საქართველოში გადახდები დაშვებულია მხოლოდ ლარში, ხოლო საქართველოში მყოფი პირი, რომელიც სხვა ვალუტას ფლობს (მათ შორის, კრიპტოვალუტას), ვალდებულია, იგი გადაცვალოს ლარში და ისე განახორციელოს გადახდა. საგადასახადო კოდექსის 160-ე მუხლის თანახმად, კრიპტოგრაფიული ვალუტები (კრიპტო აქტივები) არ განიხილება საქონლად და შესაბამისად, არ ექვემდებარება დღგ-ს.

კრიპტოვალუტაზე მოთხოვნა საქართველოში გაიზარდა ბოლო წლებში. თუმცა, შეფასების გუნდმა მხოლოდ ერთი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია გამოავლინა, რომელიც შემოწირულობებს კრიპტოვალუტაში აგროვებს. GiveInternet.org-მა თავის ვებსაიტზე შექმნა შემოწირულობის კრიპტოვალუტის საშუალებით განხორციელების დილაკი, ხოლო შემოწირულობების დამუშავება ხდება Endaoment-ის ინტერფეისით, რომელიც დაფუძნებულია აშშ-ში. Endaoment არის ადვილად გამოყენებადი შემოწირულობის აპლიკაცია, რომელიც დონორებს საშუალებას აძლევს, განახორციელონ შემოწირულობა კრიპტოვალუტაში, 1.5 მილიონამდე აშშ-ში დაფუძნებული ორ-

<sup>48</sup> პროვაიდერი, რომელიც უშვებს საგადახდო ინსტრუმენტს, რომლითაც შესაძლებელია საბარათე ოპერაციის ინიცირება.

განიზაცის სასარგებლოდ. თუმცა, შემოწირულობის მინიმალური რაოდენობაა 500 აშშ დოლარი, რომელიც საკმაოდ მაღალი თანხაა დონორთა უმეტესობისთვის.<sup>49</sup>

ტექნიკური თვალსაზრისით, საქართველოში შესაძლებელია შემოწირულობების კრიპტოვალუტის საშუალებით მიღება. მაგალითად, ქართული კომპანია CityPay.io უზრუნველყოფს ციფრული გადახდების მიღების საშუალებას, რომლითაც კომპანიის კლიენტები თავიანთი მომხმარებლებისგან გადახდებს კრიპტოვალუტაში იღებენ. კომპანია დაფუძნდა 2020 წელს და იგი ასობით კომპანიას უზრუნველყოფს გადახდების მიღების ახალი, დამატებითი საშუალებებით. მისი მომხმარებლები ძირითადად ბიზნესის წარმომადგენლები არიან, თუმცა, მომხმარებლებს შორის, ასევე, არის სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია, რომელიც ჯანმრთელობის პრობლემების მქონე ბავშვებს ეხმარება. ორგანიზაციები, რომელთაც სურთ კომპანიის მომსახურების გამოყენება, რეგისტრირდებიან და ქმნიან CityPay.io-ს მომხმარებლის კაბინეტს და ახდენენ CityPay.io POS აპლიკაციის ჩამოტვირთვას ანდროიდის ან iOS-ის მონყობილობაზე. მომხმარებლის კაბინეტი კრიპტო საფულის ფუნქციას ასრულებს. მომხმარებლები რეგისტრაციისთვის უთითებენ მინიმალურ ინფორმაციას, კერძოდ: სახელი, საქმიანობის სფერო, ვებგვერდი და საკონტაქტო მონაცემები. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს დონორებისგან გადახდების მიღება შეუძლიათ ექვსი ტიპის კრიპტოვალუტაში, ხუთი სხვადასხვა გზის გამოყენებით:

- 1. ელ. ფოსტის დავალება:** მომხმარებლებს შეუძლიათ, შექმნან გადახდის ერთჯერადი დავალება, განსაზღვრული ოდენობით, და ლინკი იმეილის საშუალებით გაუგზავნონ დონორს, რომელსაც თანხის გადახდა შეუძლია კრიპტო საფულის გამოყენებით, QR კოდის დასკანერებით;<sup>50</sup>
- 2. დეპოზიტის API:** მომხმარებლებს შეუძლიათ, შექმნან და დონორს გაუგზავნონ ლინკი, რომლითაც იგი განახორციელებს სასურველი რაოდენობის კრიპტოვალუტის შეტანას;
- 3. API ინტეგრაცია:** მომხმარებლებს შეუძლიათ მოახდინონ საგადახდო სისტემის ინტეგრირება თავიანთ ვებგვერდზე, API ტექნოლოგიის გამოყენებით, რომელსაც უზრუნველყოფს CityPay.io და მოახდინონ დავალებების პირდაპირ გენერირება;
- 4. POS (გაყიდვების წერტილების) აპლიკაციები:** მომხმარებლებს შეუძლიათ POS აპლიკაციები გამოიყენონ გადახდებისთვის, ფიზიკურად გადახდის ადგილებში.

დონორებს შეუძლიათ, შემოწირულობებისთვის გამოიყენონ ნებისმიერი კრიპტო საფულე. დონორის ვინაობა ანონიმურია, ხოლო სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია მხოლოდ დონორის საფულის მისამართს ხედავს, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ დონორი გადანყვეტს, ორგანიზაციას თავისი ელ-ფოსტა გაუზიაროს. მას შემდეგ, რაც ორგანიზაცია მომხმარებლის კაბინეტში მიიღებს დონორის მიერ განხორციელებულ გადახდას (შემოწირულობას), მას შეუძლია, თანხა დატოვოს კრიპტოვალუტაში ან მოახდინოს მისი ტრადიციულ ვალუტაში (ლარი, ევრო ან აშშ დოლარი) კონვერტაცია. კრიპტოვალუტის ტრადიციულ ვალუტაში კონვერტაციის შემთხვევაში, CityPay.io ახი-

<sup>49</sup> წყარო: ინტერვიუ „ჩართე“-სთან / Charte/GiveInternet.org.

<sup>50</sup> კრიპტოვალუტის საფულე, იგივე კრიპტო საფულე არის ადგილი, სადაც კრიპტოვალუტით მოვაჭრეებს შეუძლიათ ბლოკჩეინთან ინტერაქციისთვის საჭირო ციფრული კოდების შენახვა. ისინი გაიგივებულია მფლობელის იდენტობასთან და ბლოკჩეინის ქსელზე არსებულ ანგარიშთან და უზრუნველყოფს წვდომას ოპერაციების ისტორიაზე. იგი მომხმარებელს საშუალებას აძლევს, მიიღოს და გააგზავნოს კრიპტოვალუტები, როგორცაა ბიტკოინი და ეთერიუმი. კრიპტო საფულებს აქვთ სხვადასხვა ფორმა და ხელმისაწვდომია როგორც ფიზიკური (მატერიალური), ისე მობილური აპლიკაციების სახით.

რციელებს Know Your Customer („იცნობდე შენს მომხმარებელს“) შემდგომ პროცესს და ითხოვს ინფორმაციას ბენეფიციარის რეგისტრაციის ქვეყნის, სარეგისტრაციო დოკუმენტების, დირექტორის, აქციონერების შესახებ და დამატებით ინფორმაციას. ვერიფიკაციის პროცესის ფარგლებში CityPay.io ამოწმებს, დირექტორების/დამფუძნებლების საიდენტიფიკაციო დოკუმენტები არის თუ არა განახლებული და მოქმედი; კომპანია არის თუ არა დაფუძნებული საქართველოში; შევსებულია თუ არა KYC ფორმა სრულად და სწორად; საიდენტიფიკაციო დოკუმენტების შემოწმება ხდება შესაბამისი, ავტორიზებული თანამშრომლის მიერ; კომპანიის სტატუსი უნდა იყოს აქტიური. შიდა AML წესების თანახმად, ერთი ტრანზაქციის ფარგლებში შესაძლებელია მაქსიმუმ 50,000 აშშ დოლარის კონვერტაცია. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შეუძლიათ, თავიანთ „მომხმარებლის კაბინეტს“ დაუკავშირონ საბანკო ანგარიშში, რათა შეძლონ ფულის გამოტანა. თითოეული ტრანზაქციისათვის CityPay.io-ს მომსახურების ღირებულებაა გამოტანილი თანხის 1%.<sup>51</sup> საგადასახადო მიზნებისთვის, კრიპტოგრაფიული ვალუტები (კრიპტო აქტივები) არ განიხილება საქონლად, ასევე, კრიპტოგრაფიულ ვალუტაზე (კრიპტო აქტივზე) საკუთრების უფლების გადაცემა არ განიხილება მომსახურების მიწოდებად. საგადასახადო კოდექსის 201-ე მუხლი შეიცავს ქონების გადასახადის გადამხდელისა და დაბეგვრის ობიექტების ჩამონათვალს. თუმცა, კოდექსი არ მიუთითებს კრიპტოვალუტებზე ან სხვა არამატერიალურ აქტივებზე. კრიპტოვალუტები, აგრეთვე, არ განიხილება ძირითად საშუალებებად.<sup>52</sup>

## **2. შემონირულობის წყარო და დანიშნულების ადგილი (საზღვრებს შორისი შემონირულობები)**

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები არ ექვემდებარებიან რაიმე შეზღუდვებს თანხის საქართველოში ან საქართველოდან გადარიცხვასთან დაკავშირებით. როგორც წესი, როდესაც პირი ხსნის საბანკო ანგარიშს, იგი ლარში, აშშ დოლარში და ევროში გადარიცხვების განხორციელების შესაძლებლობას იძლევა. ამავდროულად, კომერციულ ბანკებს მოეთხოვებათ, საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახურს შეატყობინონ მაღალი რისკის ქვეყნებიდან/ქვეყნებში განხორციელებული ტრანზაქციების შესახებ, როდესაც თანხის მოცულობა აღემატება 50,000 ლარს (დაახლოებით 15,000 აშშ დოლარი), ან საექვო ზონებში მდებარე ქვეყნებში/ქვეყნებიდან განხორციელებულ ოპერაციებზე,<sup>53</sup> თუ მისი თანხა აღემატება 150,000 ლარს (დაახლოებით, 45,000 აშშ დოლარი).<sup>54</sup> ამას გარდა, ფინანსური მონიტორინგის სამსახურს უნდა წარედგინოს ინფორმაცია სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების საბანკო ანგარიშებზე საზღვარგარეთიდან გადმორიცხული თანხების შესახებ, თუ თანხის ოდენობა აღემატება 50,000 ლარს (დაახლოებით, 15,000 აშშ დოლარი), ხოლო საქველმოქმედო ორგანიზაციების შემთხვევაში კი – 10,000 ლარს (დაახლოებით, 3,000 აშშ დოლარი).<sup>55</sup>

თავიანთი ვებსაიტების საშუალებით, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შეუძლიათ PayPal-ის, Patreon-ისა და სხვა საიტების გამოყენება, საზღვარგარეთი-

<sup>51</sup> წყარო: ინტერვიუ CityPay.io-სთან და ვებგვერდი (<https://www.citypay.io/product>).

<sup>52</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 160(2), 160 პრიმა (4) და 8 (31).

<sup>53</sup> 2(1)(6) მუხლის თანახმად, საექვო ზონა არის ქვეყანა ან ქვეყნის ტერიტორიის ნაწილი, რომელიც ანგარიშვალდებულებული პირის ხელთ არსებული ინფორმაციის საფუძველზე მიჩნეულია ფულის გათეთრების სუსტი მაკონტროლებელი მექანიზმის მქონედ;

<sup>54</sup> მუხლი 5, ანგარიშვალდებულებული პირის მიერ გარიგების თაობაზე ინფორმაციის აღრიცხვის, შენახვის და საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახურისთვის წარდგენის წესის დამტკიცების შესახებ საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის უფროსის ბრძანება N1.

<sup>55</sup> „გლობალური ფილანტროპიის ინდექსი“, საქართველო, 2022, გვ.გვ.3-4



დან დაფინანსების მისაღებად, ან გარკვეული კამპანიების დასაწყებად. ზოგიერთმა სსო-მ გამოხატა წუხილი იმასთან დაკავშირებით, რომ PayPal-ისა და მსგავსი სერვისების გამოყენება არის ძვირი.

### **3. ფინანსების მოზიდვის მეთოდები**

ფინანსების მოზიდვის ფართოდ გავრცელებული მეთოდები მოიცავს:

თანხების შეგროვება ვებგვერდის საშუალებით: ჩატარებულ ინტერვიუებზე და ფოკუს-ჯგუფებზე დაყრდნობით გამოვლინდა, რომ რამდენიმე სსო, მათ შორის, „SOS ბავშვთა სოფელი“, „სუპერ-გმირები“, „პირველი ნაბიჯი საქართველო“ და „ჩართე“ შემოწირულობებს იღებენ თავიანთი ვებ-გვერდების საშუალებით, საკრედიტო ან ინტერნეტ სადებეტო ბარათებით გადახდის მეთოდით. ამავდროულად, ზოგიერთი დონორის ინფორმაციით, ამ მექანიზმების გამოყენება არის რთული და ზოგჯერ გამართულად არ მუშაობს.

ჩართე არის იმ ორგანიზაციის მაგალითი, რომელიც წარმატებით იღებს ონლაინ შემოწირულობებს. დონორებს ჩართეს მხარდაჭერა ორნაირად შეუძლიათ: ვებსაიტზე დარეგისტრირებით და ბარათის მონაცემების მითითების შემდეგ ერთჯერადი გადახდის ან ყოველთვიური შემოწირულობების განხორციელების გზით. დონორებს, ასევე, შეუძლიათ თანხა გადარიცხონ „ჩართეს“ საბანკო ანგარიშზე, ონლაინ ბანკით ან გადახდის სისტემებით, როგორებიცაა Stripe და Paypal, მათ შორის, საზღვარგარეთიდან. „ჩართემ“, რომელსაც მომსახურების ხელშეკრულება აქვს გაფორმებული Stripe-თან, ინტერვიუს დროს დაადასტურა, რომ Stripe-ის გამოყენება ძალიან ადვილია. ხელშეკრულების თანახმად, გადახდილი თანხის მინიმალური ოდენობა უნდა იყოს 0.30 აშშ დოლარი, ხოლო ჩართე-ს საბანკო ანგარიშზე გადარიცხვის მომსახურების ღირებულებაა თანხის 3%-ს შეადგენს. PayPal-ის შემთხვევაში, მინიმალური თანხაა 0.50 აშშ დოლარი, ხოლო ჩართე იხდის მხოლოდ 1.9-2%-ს (იგი სარგებლობს ფასდაკლებით – ჩვეულებრივ, მომსახურების ღირებულებაა თანხის 5%). გადარიცხვებთან დაკავშირებით, „ჩართე“, ასევე, ფასდაკლებული საკომისიო ტარიფით სარგებლობს TBC ბანკში.<sup>56</sup> „ჩართე“ დონორებს საშუალებას აძლევს, თავად მიიღონ გადაწყვეტილება მათ მიერ გაღებული თანხების გამოყენებასთან დაკავშირებით და იმაზე, თუ სახსრების რა ნაწილი უნდა იქნას მიმართული ძირითადი საქველმოქმედო მიზნისკენ და რა ნაწილი ორგანიზაციის ადმინისტრაციულ ხარჯებზე. „ჩართე“ შიდა დეშბორდის საშუალებით ახორციელებს ამ პროცესის დოკუმენტირებას და ასახავს ხარჯების განაწილების შესახებ ინფორმაციას ყოველთვიური საერთო ხარჯვის ანგარიშში. გამჭვირვალობისა და დონორებისათვის მეტი გარანტიის შექმნის მიზნით, „ჩართე“ ყოველწლიურად გადის აუდიტორულ შემოწმებას, რომელსაც ახორციელებს კომპანია Ernst & Young.<sup>57</sup> „ჩართე“-ს შესახებ დამატებითი ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ციფრული პლატფორმების შესახებ ქვე-სექციაში.

ერთი ტექნიკური პრობლემა, რომელსაც აწყდებიან სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები, უკავშირდება 3D ავთენტიფიკაციას, რომელიც არის უსაფრთხოების პროტოკოლი და ონლაინ საკრედიტო ან სადებეტო ბარათების გამოყენებით თაღლითობის პრევენციას უწყობს ხელს. კერძოდ, ბანკები დამატებით დეტალებს ითხოვენ ბარათის მფლობელისგან, რათა თანხის გადარიცხვამდე მოხდეს ოპერაციის გადამოწმება. „მომხმარებლის ძლიერი ავთენტიფიკაციის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის No. 156/04 ბრძანების თა-

<sup>56</sup> წყარო: ინტერვიუ „ჩართე“-სთან

<sup>57</sup> წყარო: ინტერვიუ „ჩართე“-სთან

ნახმად, ავთენტიფიკაცია არის „პროცედურა, რომელიც საგადახდო მომსახურების პროვაიდერს საშუალებას აძლევს მოახდინოს მომხმარებლის იდენტობის დადგენა ან/და საგადახდო ინსტრუმენტის გამოყენების ვალიდურობის დადგენა, რომელიც, მათ შორის, მოიცავს მომხმარებლის მიერ გამოყენებული უსაფრთხოების პერსონიფიცირებული მახასიათებლების შემოწმებას.“<sup>58</sup> ბოლო დროს, „ჩართე“-მ დააფიქსირა შემოწმების განხორციელების წარუმატებელი მცდელობების რაოდენობის ზრდა, რასაც იგი მიაწერს 3D ავთენტიფიკაციის მოთხოვნებს. ხშირად, დონორები ვერ ღებულობენ SMS შეტყობინებას 3D ავთენტიფიკაციის გასავლელად ან იღებენ დაგვიანებით, რის გამოც ისინი პროცესს წყვეტენ/თავს ანებებენ.<sup>59</sup> ამასთან, „სუპერგმირმა“ აღნიშნა, რომ 3D ავთენტიფიკაციის შემოღების შემდეგ, შეუძლებელი გახდა საკრედიტო ბარათებით განხორციელებული რეგულარული შემოწმების მიღება.<sup>60</sup>

COVID-19 პანდემიამ და უკრაინაში ომმა საქართველოში ფინანსების მოზიდვის ახალი ინიციატივების დაწყებას შეუწყო ხელი. მაგალითად, „ჩართე“-მ და Educare Georgia-მ შექმნეს სპეციალური ვებგვერდი, რომლის საშუალებითაც ისინი აგროვებენ შემოწმების კონფლიქტის შედეგად უკრაინიდან წამოსული უკრაინელების საკვების, მედიკამენტების ლტოლვილთა დახმარებისა და ევაკუაციისათვის საჭირო ხარჯების დასაფარად. შეგროვებული თანხები გადაეცემა ექვს პარტნიორ ორგანიზაციას, რომლებიც უკრაინისთვის მხარდაჭერას უზრუნველყოფენ. წარმოქმნილ საჭიროებებზე ოპერატიულად რეაგირების მიზნით, „ჩართე“-მ და Educare Georgia-მ ვებ-გვერდზე განათავსეს საბანკო ანგარიშის მონაცემებიც, რომელსაც დონორები აკოპირებენ თავიანთ მობილურ ბანკში და იყენებენ გადახდის განსახორციელებლად. ორგანიზაციები ამ მეთოდს ანიჭებენ უპირატესობას, რადგან შემოწმების ღირებულების ინტეგრირება ვებ-საიტზე დამატებით ადმინისტრირებას და ბანკთან ხელშეკრულების გაფორმებას მოითხოვს.<sup>61</sup> პლატფორმა 2022 წლის აპრილში შეიქმნა და მას შემდეგ, „ჩართე“-მ და Educare-მ 140,340 ლარის ოდენობის შემოწმების შეაგროვეს. პლატფორმის ოპერატორი აქვეყნებს გამჭვირვალობის ანგარიშს, რომელიც ასახავს კერძო პირებისა და ფინანსური დაწესებულებების (როგორცაა, TBC ბანკი და საქართველოს ბანკი) მიერ გაღებული შემოწმების შესახებ ინფორმაციას და თითოეული ბენეფიციარი სსო-ს მიერ მიღებული თანხის ოდენობას. ამას გარდა, დონორებს შეუძლიათ დატოვონ თავიანთი ელ. ფოსტა და მიიღონ უფრო დეტალური ინფორმაცია შემოწმების ხარჯვის შესახებ.

შემოწმების SMS შეტყობინებებისა და სატელეფონო ზარების მეშვეობით. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შემოწმების მიღება SMS შეტყობინებებისა და სატელეფონო ზარებითაც შეუძლიათ. „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ კანონი ადგენს საქართველოს ტერიტორიაზე ელექტრონული საკომუნიკაციო ქსელებითა და საშუალებებით საქმიანობის სამართლებრივ და ეკონომიკურ საფუძვლებს, ამ სფეროში კონკურენტული გარემოს ჩამოყალიბებისა და რეგულირების პრინციპებს, ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოს (საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია) ფუნქციებს, ელექტრონული საკომუნიკაციო ქსელებისა და საშუალებების ფლობის, გამოყენებისა და მომსახურების მიწოდების დროს ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა უფლებებსა და მოვალეობებს. ელექტრონული კომუნიკაციების მომსახურების პროვაიდერებს (ე.ი. სატელეკომუნიკაციო კომპანიებს) უფლება

<sup>58</sup> „მომხმარებლის ძლიერი ავთენტიფიკაციის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის No. 156/04 ბრძანება, მუხლი 2 ა)

<sup>59</sup> წყარო: ინტერვიუ „ჩართე“-სთან

<sup>60</sup> წყარო: FDG ფილანტროპიაზე

<sup>61</sup> წყარო: ინტერვიუ „ჩართე“-სთან.

აქვთ, აბონენტებს მიანიჭონ ნომრები. აბონენტი არის „ბოლო მომხმარებელი, რომელსაც ელექტრონული საკომუნიკაციო მომსახურების მიმწოდებელთან წინასწარ გაფორმებული წერილობითი ხელშეკრულების საფუძველზე მიეწოდება საერთო სარგებლობის ელექტრონული საკომუნიკაციო მომსახურება.“ ნუმერაციის რესურსით სარგებლობასთან და დისტრიბუციასთან დაკავშირებულ წესებს შეიცავს „ელექტრონული კომუნიკაციების“ შესახებ კანონის 48-ე მუხლი, „საქართველოს ელექტრონული საკომუნიკაციო ქსელების ნუმერაციის ეროვნული სისტემის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის N355 დადგენილების მე-6 მუხლი და „ნუმერაციის რესურსის გაცემის, გამოყენებისა და ანგარიშსწორების წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის N2 დადგენილება (თარიღდება 2012 წლის 21 თებერვლით).<sup>62</sup> კომუნიკაციების კომისია ახორციელებს ნუმერაციის რესურსების მინიჭებას.

საქართველოს მთავრობის N355 დადგენილება იყენებს ტერმინს „დამატებითი ფასიანი მომსახურება“, რაც, მათ შორის, მოიცავს საქველმოქმედო სატელეფონო ნომრებს. ეს ნომრები იწყება 901-ით, რომელსაც მოსდევს ექვსი ციფრი.<sup>63</sup> ასეთი ნომრების მოპოვება შეუძლიათ მხოლოდ ავტორიზებულ კომპანიებს, მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების საშუალებით. ნუმერაციის რესურსის გამოყენების უფლების მინიჭება ხდება თავისუფალი რესურსების არსებობის შემთხვევაში და შესაბამისი განცხადების წარდგენის საფუძველზე. როგორც წესი, კომისია ერთი გადაწყვეტილების ფარგლებში სატელეკომუნიკაციო კომპანიას ანიჭებს 10 ნომერს (მოქმედებს 10-დან 100-მდე ნომრის ლიმიტი). ერთი ნომრის ფასია 1 ლარი/წელიწადში. სატელეკომუნიკაციო კომპანიები ამ ნომრებს ურიგებენ თავიანთ მომხმარებლებს და მათთან აფორმებენ ხელშეკრულებას, რომელიც განსაზღვრავს, თუ როგორ მოხდება შეგროვებული თანხის განაწილება. აღნიშნულს კომისია არ არეგულირებს, არამედ, რეგულირდება კომპანიასა და მომხმარებელს შორის გაფორმებული ხელშეკრულების საფუძველზე. ერთი SMS ნომრის ღირებულებაა 5 ლარი/წელიწადში.<sup>64</sup>

კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერ წარმოდგენილი სტატისტიკური მონაცემების თანახმად (2022 წლის აპრილის მდგომარეობით), საქველმოქმედო სატელეფონო ნომრები შემდგომი დისტრიბუციის მიზნით მიღებული აქვს 5 კომპანიას, მათ შორის: ახალი ქსელები, მაგთიკომი, საქართველოს ცენტრალური კომუნიკაციების კორპორაცია, Veon საქართველო (რომელიც ოპერირებს ბილანის ბრენდის ქვეშ) და სილქნეტი. სულ გამოყენებაშია 1,810 ნომერი, საიდანაც 1,562 ნომერი გაიცა მომხმარებლებზე. ამას გარდა, სამ კომპანიას – მაგთიკომი, სილქნეტი და Veon საქართველო – მიღებული აქვს 110 საქველმოქმედო SMS ნომერი, რომელიც ჯერ-ჯერობით არ არის დარეგისტრირებული მომხმარებლებზე. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია სსო-ების მიერ ამ მეთოდის გამოყენების ხელშეწყობის პოპულარიზაცია. ქვემოთ წარმოდგენილია მაგალითები, თუ როგორ მუშაობს პრაქტიკაში შემონიშნულობების განხორციელება საქველმოქმედო SMS და სატელეფონო ზარის მეშვეობით.

სილქნეტი, ერთ-ერთი ყველაზე დიდი სატელეკომუნიკაციო კომპანია საქართველოში, ნომრებს ანიჭებს საქველმოქმედო ორგანიზაციებს, სხვა სახის სსო-ებს, კომპანიებსა და ფიზიკურ პირებს, სატელეფონო ზარების საშუალებით თანხების შეგროვების მიზნით. აღსანიშნავია, რომ სილქნეტმა შეწყვიტა ნომრების გაცემა SMS

<sup>62</sup> კომისიის დადგენილება N2 ნუმერაციის რესურსის გაცემის, გამოყენებისა და ანგარიშსწორების წესების დამტკიცების შესახებ (თარიღდება 2012 წლის 21 თებერვლით), <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1593937?publication=0>

<sup>63</sup> „ნუმერაციის რესურსის გაცემის, გამოყენებისა და ანგარიშსწორების წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის N2 დადგენილება

<sup>64</sup> წყარო: ინტერვიუ ეროვნულ კომისიასთან და დამატებითი ინფორმაცია, რომელიც წარმოდგენილი იქნა ინტერვიუს შემდგომ.

შემოწირულობებისთვის, დაბალი მოთხოვნის გამო. დაინტერესებულ პირებს შეუძლიათ, მიმართონ სილქნეტს და ნომერი მიიღონ მას შემდეგ, რაც ხელს მოაწერენ შეთანხმებას, სადაც აღწერილია მომსახურების ძირითადი წესები და პირობები. როგორც წესი, დონორისთვის ერთი სატელეფონო ზარის ღირებულება 1 ლარს შეადგენს. საქველმოქმედო ორგანიზაციების შემთხვევაში, სატელეფონო ზარების მომსახურება უფასოა და მთლიანი თანხა გადაეცემა ბენეფიციარს. სხვა სსო-ების, ბიზნესებისა და ფიზიკური პირების შემთხვევაში, ბენეფიციარს გადაეცემა თანხის ნაწილი, რომლის ოდენობაც დამოკიდებულია ინდივიდუალური კონტრაქტის პირობებზე. მას შემდეგ, რაც მოხდება სატელეფონო ზარებიდან მიღებული თანხების შეგროვება საბანკო ანგარიშზე, სილქნეტი ბენეფიციარ ორგანიზაციებს თანხას უხდის პირდაპირ, ინვოისის საფუძველზე. აღსანიშნავია, რომ სილქნეტი ბენეფიციარს მხოლოდ შემოწირულობების ჯამური ოდენობის შესახებ აწვდის ინფორმაციას, ხოლო ინდივიდუალური დონორების ვინაობა კონფიდენციალურია. თუ ბენეფიციარ ორგანიზაციას აქვს საქველმოქმედო სტატუსი, სილქნეტის მიერ გაწეული ხარჯი – გადაცემული ფულადი სახსრები არ იბეგრება, საგადასახადო კოდექსის 98<sup>3</sup>.3.ა მუხლის საფუძველზე. თუ ბენეფიციარს არ აქვს საქველმოქმედო ორგანიზაციის სტატუსი, თანხის გადარიცხვა განიხილება ხარჯად, რომელიც არ არის დაკავშირებული სილქნეტის ეკონომიკურ საქმიანობასთან და იბეგრება მოგების გადასახადით. სილქნეტი შემოწირულობების ბენეფიციარებისთვის გადაცემას აღრიცხავს, როგორც ხარჯვას, რომელიც არ არის დაკავშირებული ეკონომიკურ საქმიანობასთან.

საქველმოქმედო ნომრების გაცემის გარდა, სილქნეტში, ასევე, მოქმედებს CSR პოლიტიკა, რომელიც ძირითადად ფოკუსირებას ახდენს განათლებაზე, სპორტზე და კულტურაზე. 2018 წელს, სილქნეტმა დააფუძნა „დაჭრილ მებრძოლთა თანადგომის ფონდი“. ფონდი ეხმარება დაჭრილ მებრძოლებს, რომლებიც მსახურობდნენ საქართველოს არმიაში და ასევე, მათ შვილებს. ფონდი ახორციელებს საკომუნიკაციო კამპანიებს, მოწყვლადი ადამიანების მხარდასაჭერად ყველა სექტორის ჩასართავად. ფონდში შემოწირულობის გადარიცხვა შესაძლებელია სპეციალური საქველმოქმედო ნომრის საშუალებით, რომელიც ფონდს აქვს მინიჭებული ან საბანკო გადარიცხვით.<sup>65</sup> ფონდის ვებ-გვერდზე ქვეყნდება წლიური ანგარიშები.

საქველმოქმედო ზარებისთვის ნომრებს ასევე გასცემს, როგორც მაგთიკომი, ისე ბილაინი. მაგალითად, უკრაინაში ომის პასუხად, ამოქმედდა ბილაინის ნომერი 16222 (საქართველოს წითელი ჯვრის საზოგადოების საქველმოქმედო ნომერი), რომელზე განხორციელებული ზარის საშუალებით მიღებული შემოწირულობები უკრაინის წითელი ჯვრის საზოგადოების დასახმარებლად გამოიყენება. 16222-ზე განხორციელებული თითოეული ზარის შედეგად ირიცხება 1 ლარი. ბილაინის ვებგვერდზე წარმოდგენილია სპეციალური ნომრების ჩამონათვალი და აგრეთვე, მობილური საკომუნიკაციო მომსახურების სააბონენტო ხელშეკრულება.

დიმიტრი ცინცაძის სახელობის ფონდი იყენებს ცხელი ხაზის ნომერს (0901080806) საქველმოქმედო შემოწირულობების მისაღებად. თითოეული ზარის შედეგად, ირიცხება შემოწირულობა 1 ლარის ოდენობით, ხოლო თანხის ჩამოჭრა ხდება ავტომატურად. ფონდი თანამშრომლობს ყველა მობილურ ოპერატორთან, ინდივიდუალური ხელშეკრულებების საშუალებით. თითოეული ზარიდან ფონდს ირიცხება 96 თეთრი. გადახდა ხდება თვის ბოლოს, რა დროსაც ფონდის ანგარიშზე ირიცხება მთლიანი თანხა.<sup>66</sup>

<sup>65</sup> წყარო: ინტერვიუ სილქნეტთან

<sup>66</sup> წყარო: ინტერვიუ და შემდგომი კომუნიკაცია დიმიტრი ცინცაძის სახელობის ფონდთან.

მიუხედავად იმისა, რომ SMS შეტყობინებებით და სატელეფონო ზარებით შემოწირულობების მიღების მეთოდს იყენებს რამდენიმე სსო, შესაძლებელია სისტემის კიდევ უფრო განვითარება. მაგალითად, არ არსებობს ერთიანი საქველმოქმედო SMS ნომერი, რომლის გამოყენებაც შესაძლებელი იქნება შემოწირულობის კამპანიებისთვის. სსო-ებმა ყოველ ჯერზე მოლაპარაკება უნდა აწარმოონ მობილურ ოპერატორებთან, გააფორმონ შესაბამისი ხელშეკრულება და გადაიხადონ სახსრების მოზიდვის კამპანიებისთვის მობილური ნომრების გამოყენების საფასური (გარდა იმ შემთხვევისა, თუ ორგანიზაციას აქვს საქველმოქმედო სტატუსი). ზოგიერთი სსო-ს თანახმად, საკმაოდ მაღალია მობილური ოპერატორების მიერ დაწესებული საფასური.<sup>67</sup> აღნიშნულის ნაცვლად, ზოგიერთ ქვეყანაში, მათ შორის, ჩეხეთის რესპუბლიკასა და ბულგარეთში, მოქმედების ერთიანი SMS ნომერი, რომელიც შეთანხმებულია ყველა მობილურ ოპერატორთან, ხოლო ამ ნომრის გამოყენების საფასური საკმაოდ დაბალია.

სატელეკომუნიკაციო მომსახურება განიხილება ეკონომიკურ საქმიანობად დღგ-ს მიზნებისთვის, მაშინაც კი, თუ აღნიშნულს სახელმწიფო ან მუნიციპალური ორგანო ახორციელებს.<sup>68</sup> თუმცა, შემოსავლების სამსახურის პრაქტიკის თანახმად, სატელეფონო შემოწირულობების შემთხვევაში, დღგ-ს ექვემდებარება მხოლოდ მობილური ოპერატორის მომსახურების საფასური და არა SMS-ის გაგზავნისა და სატელეფონო ზარის განხორციელების გზით მიღებული შემოწირულობების მთლიანი ფასი.<sup>69</sup>

ქრაუდფანდინგი (სახალხო დაფინანსება). სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შეუძლიათ სახსრები მოიძიონ ქრაუდფანდინგის საშუალებით, თავიანთი ვებ-გვერდებისა და სპეციალური პლატფორმების გამოყენებით. შემოწირულობაზე დაფუძნებული ქრაუდფანდინგი ფიზიკურ პირებს მცირე შემოწირულობის გაღების შესაძლებლობას აძლევს, კონკრეტული საქველმოქმედო პროექტის დასაფინანსებლად, ფინანსური ან მატერიალური სარგებელის მიღების გარეშე. სახალხო დაფინანსების პლატფორმები არის ვებ-გვერდები, სადაც გამოყოფილია სივრცე სხვადასხვა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის, მათ მიერ კამპანიების დასაწყებად და კონკრეტული საქველმოქმედო მიზნით შემოწირულობების მისაღებად. ქრაუდფანდინგის პლატფორმების მომსახურება, როგორც წესი, ფასიანია, სახსრების მოძიების კამპანიის წარმატების შემთხვევაში.

საქართველოში, ქრაუდფანდინგის საშუალებით მოზიდული სახსრების ოდენობა მცირეა, თუ მას შევადარებთ უცხოელი დონორებისგან მიღებულ შემოწირულობებს. CRRC-საქართველოს მიერ 2021 წელს მომზადებული კვლევის თანახმად, გამოკითხული ორგანიზაციების მხოლოდ 6%-მა განაცხადა, რომ ისინი 2019 წელს იყენებდნენ ქრაუდფანდინგის მეთოდებს. ამათგან ორმა ორგანიზაციამ მიიღო 200 ლარზე ნაკლები, ხოლო ხუთმა ორგანიზაციამ 1,000 ლარზე მეტი, ქრაუდფანდინგის საშუალებით.<sup>70</sup> 2021 წელს ჩატარებული კვლევის თანახმად,<sup>71</sup> სამოქალაქო ორგანიზაციები არ არიან ინფორმირებულები ქრაუდფანდინგის მეთოდების შესახებ, ხოლო 30%-ს არ ჰყოფნის ადამიანური რესურსები ასეთი კამპანიების ჩასატარებლად. მიუხედავად ამისა, ქრაუდფანდინგი აგრძელებს განვითარებას. ამის ერთ-ერთი ბოლოდროინდელი მაგალითია ონლაინ სივრცეში სახსრების მოძიების ფართომასშტაბიანი ძალისხმევა, რომელიც განხორციელდა 2022 წელს, უკრაინის მხარდასაჭერად.

<sup>67</sup> წყარო: ინტერვიუ.

<sup>68</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 158 4.ბ.ა).

<sup>69</sup> წყარო: ინტერვიუ სამემოსავლო სამსახურთან.

<sup>70</sup> CRRC-Georgia (2021). სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები საქართველოში: რუკა და ანალიზი, გვ.გვ. 7 და 28

<sup>71</sup> ღვინჯილია, ლანა (2021). ფილანტროპიის კულტურა და სამოქალაქო აქტივიზმის პერსპექტივები საქართველოში, გვ.7

ქრაუდფანდინგთან დაკავშირებით რაიმე სპეციალური რეგულაციები არ არსებობს. ზოგიერთი სსო და პლატფორმა თავიანთ ვებსაიტზე გარკვეულ შიდა წესებსა და პირობებს ადგენს. მაგალითად, „ჩართე“-მ შექმნა ადგილობრივი და საერთაშორისო ონლაინ ქრაუდფანდინგის პლატფორმები, საქართველოში სოფლად მცხოვრები სკოლის მოსწავლეებისათვის ინტერნეტისა და ლეპტოპების უზრუნველსაყოფად. „ჩართე“ უკავშირდება სკოლებს სხვადასხვა რეგიონებში და სთხოვს ინფორმაციას იმ მოსწავლეების შესახებ, რომლებსაც სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში მინიჭებული აქვს 70,000 ან ნაკლები სარეიტინგო ქულა და არ აქვს კომპიუტერი და/ან ინტერნეტი. მას შემდეგ, რაც მოსწავლეები შეავსებენ კითხვარს, „ჩართე“-ს რეგიონული წარმომადგენელი ახორციელებს ვიზიტს ოჯახებში, ახდენს მოსწავლეთა დოკუმენტირებას, ატარებს ინტერვიუებს და კვლევას, რათა დარწმუნდეს, რომ მოსწავლეები აკმაყოფილებენ პროექტის კრიტერიუმებს. „ჩართე“-ს დონორებს შეუძლიათ სხვადასხვა პროექტებიდან აირჩიონ სასურველი და მიიღონ დეტალური ინფორმაცია მოსწავლეების შესახებ. მათ თავად შეუძლიათ განსაზღვრონ, თუ რისთვის უნდა იქნას გამოყენებული მათი შემოწირულობა – ახალი ლეპტოპის საყიდლად თუ ინტერნეტზე წვდომის უზრუნველსაყოფად. შემოწირული თანხიდან „ჩართე“ ყიდულობს Google-ის ახალ ქრომბუქებს მოსწავლეებისთვის და/ან 20 ლარს უხდის თითოეულ ბენეფიციარს, ინტერნეტის საბაზისო პაკეტის ყოველთვიური საფასურის დასაფარად (დარჩენილ მინიმალურ თანხას თავად ბენეფიციარები ფარავენ). იშვიათ შემთხვევებში, თუ პროექტში განვერიანების მომენტისთვის ბენეფიციარის ოჯახი უკვე ფარავს ინტერნეტის საფასურს, მაშინ, ბენეფიციარი სარგებლობს პროექტის სხვა სერვისებით, მათ შორის: ლეპტოპი, ტრენინგი, რესურსებზე წვდომა და მუდმივი ტექნიკური მხარდაჭერა „ჩართე“-ს გუნდისგან. პლატფორმები ფუნქციონირებს გამჭვირვალობის მაღალი სტანდარტით. კერძოდ, ორგანიზაცია აქვეყნებს გამჭვირვალობის ანგარიშებს, შემოსავლების ანგარიშს, შემოწირულობების შესახებ დეტალურ მონაცემებს და ინფორმაციას თანამშრომელთა ხელფასების შესახებ. ადმინისტრაციული ხარჯები ფარავს პროექტის კოორდინატორის, ბუღალტრის, სოციალური მედიის მენეჯერის ხელფასებს და პლატფორმის განვითარებისა და ონლაინ რეკლამის ხარჯებს. დონორები, რომლებიც ყოველთვიური შემოწირულობებისთვის რეგისტრირდებიან, ავტომატურად იღებენ „ჩართე“-ს ყოველთვიური გამჭვირვალობის ანგარიშს. თუ დონორები შემოწირულობას საბანკო გადარიცხვის საშუალებით ახორციელებენ (ნაცვლად ქრაუდფანდინგის პლატფორმისა), ისინი არ შეიტანებიან დონორთა სიაში, ხოლო გამჭვირვალობის ანგარიშს იღებენ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ვებგვერდის საშუალებით გამოიწერენ ამ ანგარიშს ან „ჩართე“-ს მიაწვდიან ელ. ფოსტის მისამართს. გარდა გამჭვირვალობის ანგარიშისა, „ჩართე“ საკუთარ ვებგვერდზე, ასევე, აქვეყნებს საბანკო ამონაწერებს. ბოლო ხუთი წლის მანძილზე, პლატფორმამ ქვეყნის მასშტაბით 1,800 მოსწავლე დაუკავშირა 4,000-ზე მეტ დონორს, მათ შორის, 2,500 რეგულარულ დონორს, რომლებიც „ჩართე“-ს ყოველთვიურად სწირავენ თანხას. ამ დროის განმავლობაში ორგანიზაციამ ონლაინ შემოწირულობების საშუალებით შეაგროვა 1,270,000 ლარი.

„სუპერგმირი“ კიდევ ერთი ახლადშექმნილი ონლაინ პლატფორმაა, რომელიც სოციალურად დაუცველ ბავშვებს ეხმარება. სსო იყენებს ქრაუდფანდინგის და ონლაინ სახსრების მოზიდვის მეთოდებს, ხოლო მისი საქველმოქმედო საქმიანობა გულისხმობს სპონსორების- „სუპერგმირების“ მოძიებას ბენეფიციარებისთვის. „სუპერგმირი“ ბენეფიციარების შესახებ ინფორმაციას აგროვებს, როგორც მეორადი კვლევის საშუალებით (სატელევიზიო შოუები, სოციალური მედია), აგრეთვე, პლატფორმის

საშუალებით, სადაც ყველას შეუძლია განათავსოს თხოვნა ბენეფიციარის დამატების თაობაზე. ბავშვები პროგრამაში ერთვებიან მას შემდეგ, რაც ორგანიზაცია „სუპერგმირი“ შეისწავლის ბავშვის მდგომარეობას და მოინახულებს მის საცხოვრებელ ადგილს. თითოეული ბავშვის სპონსორობისთვის, დონორს ყოველთვიურად საბანკო ანგარიშიდან ჩამოეჭრება 100 ლარი და ტრანზაქციის საკომისიო 2%. სპონსორებს შეუძლიათ პლატფორმის გამოყენებით ბავშვებს მატერიალური შემოწირულობებიც გაუგზავნონ. დონორის მიერ გაღებული თანხის 100%, სრულად ხმარდება მის ბენეფიციარს. პროგრამის პირველი ორი წლის მანძილზე, „სუპერგმირები“ 370-ზე მეტ ბავშვს დაეხმარა, ხოლო განეული დახმარების ოდენობამ 584,462 ლარი შეადგინა. „სუპერგმირის“ ვებგვერდზე გამოქვეყნებულია პლატფორმით სარგებლობის წესები, მხარდაჭერის სახეობები, გადახდის წესები, მიწოდების პოლიტიკა და სხვა დეტალები. „სუპერგმირი“ რეგულარულად აქვეყნებს სიახლეებს და მათი საქმიანობის შედეგების ანგარიშს.

ფინანსების მოზიდვის ინიციატივის კიდევ ერთი წარმატებული მაგალითია „ცოდნის კაფე“, რომელიც მრავალფუნქციური სოციალური საწარმოა. იგი შეიქმნა 2016 წელს, წნორში და უზრუნველყოფს სივრცეს კულტურულ-საგანმანათლებლო ღონისძიებებისთვის. „ცოდნის კაფეს“ მიზანია, უზრუნველყოს ახალგაზრდების ჩართულობა სოციალურ ცხოვრებაში. 2018 წელს „ცოდნის კაფემ“ დაიწყო ფინანსების მოზიდვის კამპანია, საკუთარი ქონების შეძენის მიზნით (მათ შორის, მიწა და შენობა) და სამი წლის განმავლობაში 100,000 აშშ დოლარზე მეტი შეაგროვა. დონორთა წვლილის აღსანიშნავად, „ცოდნის კაფე“ დონორებს სთავაზობს, თავიანთი სახელი დაიტანონ აგურებზე, რაც „ცოდნის კაფეს“ შენების პროცესში განეული დახმარების სიმბოლოა.<sup>72</sup>

სსო-ებს, აგრეთვე, შეუძლიათ გამოიყენონ სპეციალური ქრედიტორული პლატფორმები, სახსრების მოძიების კამპანიების დასაწყებად. მაგალითად, „ორბელიანმა“ შექმნა დაფინანსების პლატფორმა, რომელიც ადამიანებს საშუალებას აძლევს, მოიზიდონ დაფინანსება, მათი იდეების შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნების გზით. პლატფორმაზე, ასევე ქვეყნდება ამ იდეების განხორციელების შესახებ ცნობები. პლატფორმის მომხმარებელი (ინიციატივის/პროექტის ავტორი) თავის იდეას უგზავნის „ორბელიანს“. სპეციალური კომისია ახდენს მის შეფასებას და დამტკიცებას, რის შემდეგაც, იდეა გამოქვეყნდება პლატფორმაზე. პროექტების მხარდაჭერა შეუძლია ნებისმიერ ადამიანს, საკრედიტო/სადებეტო ბარათების გამოყენების გზით ან თანხის „ორბელიანის“ ანგარიშზე გადარიცხვით, რა შემთხვევაშიც იგი უთითებს პროექტის დასახელებას. პროექტის ავტორი შემოწირული თანხის 90%-ს იღებს საჭირო თანხის შეგროვებისთანავე, ხოლო დარჩენილ 10%-ს კი, ექვსი თვის შემდეგ.<sup>73</sup> პლატფორმის გამოყენების წესებს არეგულირებს ვებ-გვერდზე გამოქვეყნებული პირობები, რომელიც შეეხება მასალების და ინფორმაციის გამოყენებას, უფლებებს და მომხმარებლების მიერ შემოწირულობების გაღებისა და მიღების შესაძლებლობებს, ანგარიშის შექმნას, პროექტის დაწყებას და პლატფორმის სხვა მსგავსი ფუნქციების გამოყენებას.

დონორებს შეუძლიათ თანხა გადაიხადონ საკრედიტო/სადებეტო ბარათით ან თავიანთი საბანკო ანგარიშიდან „ორბელიანის“ ანგარიშზე პირდაპირი გადარიცხვით. ამ შემთხვევაში, მათ უნდა მიუთითონ პროექტის დასახელება. „ორბელიანი“ ცდილობს, რომ ინფორმაცია იდეის ავტორებზე, მიზნებზე, პროექტის მიმდინარეობაზე მაქსიმალურად ზუსტი იყოს. ორგანიზაცია პროექტის ავტორის ვალიდურობას

<sup>72</sup> წყარო: ინტერვიუ ცოდნის კაფესთან.

<sup>73</sup> წყარო: ინტერვიუ ორბელიანთან და მისი ვებგვერდი.

ამონებს გამოქვეყნებამდე. ასევე, შეიძლება შეიცვალოს პროექტის სამიზნე თანხა ლარის კურსის ცვალებადობის გამო ან პროექტის ავტორის თხოვნის საფუძველზე. პროექტის ავტორებმა უნდა წარმოადგინონ უტყუარი ინფორმაცია. ისინი, აგრეთვე, პასუხისმგებლები არიან თავიანთი პროფილის დაცვაზე. TBC ბანკი პასუხისმგებელია ბარათისა და ფინანსური ოპერაციების უსაფრთხოებაზე, ხოლო „ორბელიანს“ არ აქვს წვდომა დონორის საკრედიტო/სადებეტო ბარათის მონაცემებზე. 2021 წელს, „ორბელიანმა“ ბენეფიციარებისთვის შეაგროვა 1000 შემოწირულობა, ჯამში 60,3 ათასი ლარის ოდენობით.<sup>74</sup>

გარდა ზემოაღნიშნული ინიციატივებისა, შემოწირულობებისათვის განკუთვნილ გლობალურ პლატფორმებზეც არის განთავსებული ქართული კამპანიები, მათ შორის, უსახლკარო მოზარდებისა და ქართველი ლტოლვილების დახმარების შესახებ. ფიზიკური პირები, ასევე, იყენებენ GoGetFunding-ს, სსო-ების სასარგებლოდ კამპანიების ორგანიზების მიზნით, მათ შორის, ისეთი ინიციატივების მხარდასაჭერად, როგორცაა „ბავშვების ჰოსპისი“, კულტურული მემკვიდრეობა (ფონდი „რიბირაბო“) და სხვა.<sup>75</sup>

იმის გათვალისწინებით, რომ ქრაუდფანდინგის კამპანიის გაძღოლა მნიშვნელოვანი წამოწყებაა, ინტერვიუს ერთ-ერთმა მონაწილემ განაცხადა, რომ სასარგებლო იქნება ამ პროცესის შესახებ სახელმძღვანელოს არსებობა. ცოტა ხნის წინ CSRDG-მ გამოაქვეყნა ქრაუდფანდინგის ღონისძიების გზამკვლევი, რომელიც განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებს ქრაუდფანდინგის „offline“ ვარიანტზე – „ცოცხალი ქრაუდფანდინგი“. სახელმძღვანელო დეტალურად განმარტავს, თუ რა არის ქრაუდფანდინგი და როგორ შეიძლება მისი გამოყენება პრაქტიკაში.

თამაშები და ლატარიები. კანონი „ლატარიების, აზარტული და მომგებიანი თამაშობების მოწყობის შესახებ“ ადგენს მკაცრ წესებს ნებისმიერი ტიპის ლატარიებისთვის. კანონის 5(1) მუხლის თანახმად, „საქართველოს ტერიტორიაზე ყველა სახის აზარტული ან/და მომგებიანი თამაშობების ჩატარება, აგრეთვე, საქართველოს ტერიტორიაზე აზარტული ან/და მომგებიანი თამაშების მიწოდება „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, ნებართვას მოითხოვს. უნებართვოდ, აზარტული ან/და მომგებიანი თამაშობების ჩატარება, აზარტული ან/და მომგებიანი თამაშების მიწოდება, აგრეთვე, სანებართვო პირობების შეუსრულებლობა, კანონის დარღვევად მიიჩნევა და იწვევს საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული პასუხისმგებლობის დაკისრებას, გარდა ამ მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული შემთხვევისა.“ კანონის 5(2) მუხლი ადგენს, რომ საქართველოში დაშვებულია მხოლოდ ამ კანონით გათვალისწინებული ლატარიების, აზარტული და მომგებიანი თამაშობების ორგანიზება.

შესაბამისად, იმ შემთხვევაში, თუ ღონისძიება წარმოადგენს აზარტულ თამაშს, საპრიზო თამაშობას ან ლატარიას, იგი აღნიშნული კანონის შესაბამისად უნდა ჩატარდეს. არსებობს გარკვეული გამონაკლისები, როდესაც ღონისძიება ამ კანონის მოქმედების ქვეშ არ ხვდება, თუმცა, ფინანსების მოზიდვის ან საქველმოქმედო მიზნებისთვის ჩატარებული რაიმე ღონისძიებებისთვის სპეციფიური გამონაკლისები არ არის გათვალისწინებული. მაგალითად, მე-4 მუხლის თანახმად, „ლატარიას, აზარტულ და მომგებიან თამაშობებს არ მიეკუთვნება თამაშობები, რომლებიც ტარდება მანქანების, აპარატების, მოწყობილობებისა და სხვა საშუალებების გამოყენებით და რომლებშიც გათვალისწინებული არ არის შემთხვევითობის ელემენტი. მათი მიზანია

<sup>74</sup> ონლაინ გაცემისა და ქრაუდფანდინგის კვლევის ანგარიში, CSEP, 2022

<sup>75</sup> წყარო: FGD ფილანტროპიის შესახებ.



მონაწილეთა განსაკუთრებული ცოდნის, ინტელექტის, სიმარჯვის, მოხერხებულობის ან სხვა განსაკუთრებული უნარის ტესტირება ან დემონსტრირება.“ კანონი, ასევე არეგულირებს სახელმწიფო ლატარიას. მე-6 მუხლის თანახმად, „საქართველოში ლატარიის ორგანიზებასა და ჩატარებას ახორციელებს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ ჩატარებულ ტენდერში გამარჯვებული პირი.“ ფინანსთა სამინისტროს მიერ მინიჭებული ლიცენზიის საფუძველზე, „საქართველოს ეროვნული ლატარია“ ფლობს საქართველოს ტერიტორიაზე ლატარიის ბილეთების წარმოებისა და გაყიდვის ექსკლუზიურ უფლებას, სავაჭრო ნიშნით [www.lotto.ge](http://www.lotto.ge). საქართველოს ეროვნული ლატარია ახორციელებს სოციალურ პროექტებს სპორტისა და განათლების სფეროში და მომხმარებელთა მხარდაჭერით ეხმარება სოციალურად დაუცველ ოჯახებს. ლატარიის მოთამაშეები ავტომატურად ხდებიან დონორები, რადგან ყოველი გაყიდული ლატარიის ბილეთიდან მიღებული თანხის ნაწილი სოციალურ პროექტებს ხმარდება.

ნაღდი ფულის შესაგროვებელი ყუთები, შემოწირულობების შეგროვება ქუჩებში და ნაღდი ფულის შეგროვების სხვა საშუალებები. საქართველოში არ არსებობს რაიმე სპეციალური რეგულაციები ნაღდი ფულის შესაგროვებელ ყუთებთან და შემოწირულობების ქუჩებში შეგროვებასთან დაკავშირებით. თუმცა, მოქმედებს გარკვეული ზოგადი წესები, რომლებიც რელევანტურია ნაღდი ფულის გადახდებთან მიმართებით. „ანგარიშვალდებული პირის მიერ გარიგების თაობაზე ინფორმაციის აღრიცხვის, შენახვის და საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახურისთვის წარდგენის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის უფროსის N1 ბრძანების მე-5 მუხლის თანახმად, კომერციული ბანკი ვალდებულია, ფინანსური მონიტორინგის სამსახურს წარუდგინოს ანგარიშგება იურიდიული პირის ანგარიშზე ნაღდი ფულის შეტანის შესახებ, თუ ოპერაციის თანხა აღემატება 50,000 ლარს ან უცხოურ ვალუტაში 50,000 ლარის ექვივალენტს.<sup>76</sup>

საღარო აპარატის გამოყენების მოვალეობა არსებობს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ პირი ეკონომიკურ საქმიანობას ახორციელებს. საგადასახადო კოდექსის 259(2) მუხლის თანახმად, „ეკონომიკური საქმიანობის განმახორციელებელი პირის მიერ საქონლის/მომსახურების მიწოდების დროს მომხმარებლებთან ნაღდი ფულით ანგარიშსწორებისას შესაბამისი მონაცემები აღირიცხება საკონტროლო-საღარო აპარატის გამოყენებით. მომხმარებელად ჩაითვლება პირი, რომელიც ნაღდი ფულით ახორციელებს ანგარიშსწორებას მისთვის მიწოდებულ/მისაწოდებელ საქონელზე/მომსახურებაზე.“ ეს მუხლი, აგრეთვე, შეიცავს ზოგადი წესიდან გამონაკლისების ჩამონათვალს. შემოსავლების სამსახურის მიერ გამოქვეყნებული ინფორმაციის თანახმად, მხოლოდ ეკონომიკური საქმიანობის განმახორციელებელ პირებს მოეთხოვებათ საღარო აპარატების გამოყენება. ვინაიდან შემოწირულობების მიღება ეკონომიკურ საქმიანობას არ წარმოადგენს (არამედ, იგი საქველმოქმედო საქმიანობის შემადგენელი ნაწილია), სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს არ აქვთ ვალდებულება, შემომწირველებს გადასცენ ნაღდი ფულის გადახდის დამადასტურებელი ქვითრები.

ზოგიერთი ორგანიზაცია შემოწირულობების შესაგროვებლად იყენებს ყუთებს. მაგალითად, დიმიტრი ცინცაძის სახელობის ფონდს საფუძველი ჩაეყარა მაშინ, როდესაც ჟურნალისტებმა ლეიკემიით დაავადებული კოლეგის სამკურნალოდ, შემოწირულობის ყუთების საშუალებით ნაღდი ფულის შეგროვება დაიწყეს.<sup>77</sup> მათ ყუთები განათავსებენ „სმარტის“ და „გუდვილის“ ფილიალებში. ფილიალებმა უბრალოდ უბ-

<sup>76</sup> საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის ხელმძღვანელის ბრძანება N2 „ანგარიშვალდებული პირის მიერ კლიენტის იდენტიფიკაციისა და ვერიფიკაციის წესის დამტკიცების თაობაზე“, მუხლი 5

<sup>77</sup> წყარო: FGD ფილანტროპიის შესახებ.

რუნველყვეს სივრცე ყუთების განსათავსებლად, ყოველგვარი პასუხისმგებლობის გარეშე (მათ შორის, ყუთების დაზიანებასთან დაკავშირებით). ფონდი საკუთარი პროცედურის მიხედვით ახდენს შემოწირულობების ყუთებიდან ნაღდი ფულის შეგროვებას. ყოველ 3-4 თვეში ერთხელ, ფონდის საბჭოს წევრები, ფილიალის და მისი უსაფრთხოების განყოფილების თანამშრომლებთან ერთად, ახდენენ ნაღდი ფულის ამოღებას ყუთებიდან. ფონდის დირექტორს თანხა ბანკში მიაქვს, ხსნის ჩანთას, ითვლის ფულს და საბანკო ანგარიშზე განათავსებს მას.<sup>78</sup> სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან ჩატარებულ ინტერვიუებზე დაყრდნობით, შემოწირულობების ქუჩაში შეგროვება სულ უფრო და უფრო ნაკლებად გამოიყენება.<sup>79</sup>

2019 წლის 1 იანვრიდან ნაღდი ფულის გადახდის დროს 1 თეთრის სიზუსტით ანგარიშსწორების პრინციპი შეიცვალა „დამრგვალების მეთოდით“, რომელიც შემოღებული იქნა „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ ორგანულ კანონში,<sup>80</sup> საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში და საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭოს No.7 დადგენილებაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად. ნაღდი ფორმით ანგარიშსწორებისას თანხის დამრგვალება ხდება როგორც ერთეული პროდუქტის/მომსახურების შეძენისას, ისე რამდენიმე პროდუქტის/მომსახურების ჯამურ ფასზე, თუ გადასახდელი თანხა არ მთავრდება 0-ზე ან 5-ზე. დადგენილი წესი არ გულისხმობს ფასების ცვლილებას თითოეულ პროდუქტთან და მომსახურებასთან მიმართებით, არამედ, ვრცელდება მხოლოდ პროდუქტების ან მომსახურების ჯამურ ღირებულებაზე, ნაღდი ფორმით ანგარიშსწორებისას. დამრგვალების მეთოდი დამატებით სახსრებს უტოვებს მომსახურების მიმწოდებლებს, რაც, კომპანიებისგან დაფინანსების მოზიდვის თვალსაზრისით, კარგი შესაძლებლობაა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის.

დაფინანსების მოზიდვის ღონისძიებები (სპორტული ღონისძიებები, კონცერტები, ვახშმები): დაფინანსების მოზიდვის ღონისძიებებთან დაკავშირებით საქართველოში რაიმე კონკრეტული წესები არ მოქმედებს. თუმცა, გათვალისწინებული უნდა იქნას გართობასთან, მომხმარებელთა დაცვასთან და გადასახადებით დაბეგვრასთან დაკავშირებული ზოგადი წესები.

თუ სსო ახორციელებს დაფინანსების მოზიდვის ღონისძიების ორგანიზებას საქველმოქმედო (საზოგადოებრივად სასარგებლო) საქმიანობის ან საგრანტო პროექტის ფარგლებში, აღნიშნული არ განიხილება გართობაზე განუღ ან „წარმომადგენლობით ხარჯად“. შესაბამისად, საგადასახადო კოდექსის 97-ე მუხლით დადგენილი შეზღუდვები გართობაზე განუღ ხარჯებთან დაკავშირებით არ ვრცელდება დაფინანსების მოზიდვის ღონისძიებებზე და მოქმედებს მხოლოდ იმ საწარმოებისა და ორგანიზაციების მიმართ, რომლებიც ეკონომიკურ საქმიანობას ახორციელებენ. საგადასახადო კოდექსის თანახმად, გადასახადით დაბეგვრის ობიექტია ამ კოდექსით დადგენილ ზღვრულ ოდენობაზე მეტი ოდენობით განუღი წარმომადგენლობითი ხარჯი, მხოლოდ საწარმოებისათვის და ეკონომიკური საქმიანობის განმახორციელებელი ორგანიზაციებისათვის.<sup>81</sup> 98-ე მუხლის თანახმად, წარმომადგენლობითი ხარჯის ზღვრული ოდენობაა წინა კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული შემოსავლის 1%, ხოლო თუ განუღი ხარჯი აღემატება მიღებულ შემოსავალს – განუღი ხარჯის 1%. ეკონომიკური საქმიანობიდან მიღებული შემოსავლის შესახებ დამატებითი დეტალები წარმოდგენილია მე-5 სექციაში.

<sup>78</sup> წყარო: დიმიტრი ცინცაძის სახელობის ფონდი

<sup>79</sup> წყარო: FGD ფილანთროპიის შესახებ

<sup>80</sup> საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ საქართველოს ორგანული კანონი, მუხლი 34 2.4

<sup>81</sup> საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 97(2).

მსხვილი ბიზნესები აქტიურად მონაწილეობენ საქველმოქმედო ღონისძიებებში და გასცემენ ნატურალური ფორმით შემონიშნულობებს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების კამპანიებისა და ღონისძიებებისთვის.<sup>82</sup> ზოგიერთი ორგანიზაცია ატარებს აუქციონებს – მაგალითად, ბავშვთა ჰოსპისი ატარებს ყოველწლიურ აუქციონს, ხოლო დიმიტრი ცინცადის სახელობის ფონდი ატარებს აუქციონებს, რომლებზეც ნახატები და სხვა ნივთები იყიდება. საქველმოქმედო კონცერტებს ატარებს „პირველი ნაბიჯი საქართველო“.<sup>83</sup>

**ხელფასიდან გადარიცხვა:** ხელფასიდან გადარიცხვა არის შესაძლებლობა დამსაქმებლებისათვის, დასაქმებულების სახელით რეგულარულად გადარიცხონ შემონიშნულობები საქველმოქმედო მიზნებით. დიმიტრი ცინცადის სახელობის ფონდმა ასეთი პრაქტიკა შექმნა სახელმწიფო ორგანოებთან. თუმცა, ეს პროცედურა კომპლექსურია და ხშირად, ბუღალტრებს არ სურთ ასეთ პროცესში მონაწილეობის მიღება, რადგან ეს მათთვის დამატებითი ტვირთია. აღნიშნულის გარდა, მხოლოდ ერთი თვალსაჩინო მაგალითის იდენტიფიცირება შეძლო შეფასების გუნდმა. ეს არის „საქართველოს სოლიდარობის ფონდი“. ფონდი შეიქმნა 2014 წელს და იგი მხარს უჭერს ონკოლოგიური დაავადებებით და ლეიკემიით დაავადებულ ბავშვებს, ხელფასიდან გადარიცხვების მეთოდის გამოყენებით.

**სოციალური რეკლამა:** ტელევიზიაში და რადიოში რეკლამის განთავსებისას, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები ვალდებულები არიან, დაიცვან „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის მოთხოვნები. რეკლამის, ტელემარკეტინგის და სპონსორობის ზოგადი წესები აღწერილია კანონის მე-8 თავში. აკრძალულია არასათანადო, არაკეთილსინდისიერი, არასარწმუნო, არაეთიკური და აშკარად ყალბი რეკლამის ან ტელეშოპინგის განთავსება.<sup>84</sup>

კანონის თანახმად, მაუწყებლები ვალდებულები არიან, უზრუნველყონ საეთერო დრო სოციალური რეკლამისთვის. „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონის მე-2 მუხლის 3<sup>7</sup> პუნქტის თანახმად, სოციალური რეკლამა არის „საზოგადოებრივი სიკეთის ხელშეწყობისკენ, საქველმოქმედო მიზნების მიღწევისკენ, მნიშვნელოვან საზოგადოებრივ საკითხებზე საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებისკენ ან/და საზოგადოების ქცევის პოზიტიური თვალსაზრისით შეცვლის ხელშეწყობისკენ მიმართული რეკლამა, რომელიც არ არის არც კომერციული რეკლამა და არც წინასაარჩევნო რეკლამა და არ შეიცავს სახელმწიფო ან მუნიციპალიტეტის ორგანოს, კერძო ან საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ განუული მომსახურების რეკლამას.“ 65-ე მუხლის თანახმად, მაუწყებელი ვალდებულია ეთერში განთავსების მიზნით წარმოდგენილ სოციალურ რეკლამას უსასყიდლოდ და არადისკრიმინაციულად დაუთმოს 3 საათში ჯამში არანაკლებ 90 წამისა.<sup>85</sup> რეკლამის შინაარსზე პასუხისმგებელია რეკლამის დამკვეთი. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტი ადგენს სპეციალურ მოთხოვნებს საზოგადოებრივი მაუწყებლების მიერ სოციალური რეკლამის ეთერში განთავსების კუთხით: „საზოგადოებრივი მაუწყებელი, საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზია და რადიო, აგრეთვე სათემო მაუწყებელი ვალდებული არიან, ეთერში განთავსების მიზნით წარმოდგენილ სოციალურ რეკლამას უსასყიდლოდ და არადისკრიმინაციულად დაუთმონ 3 საათში ჯამში არანაკლებ 90 წამისა, რომლიდანაც არანაკლებ 10 წამისა საზოგადოებრივმა მაუწყებელმა სათანადო სარეკლამო რგოლის წარმოდგენის შემთხვევაში საქართველოს ნატოსა და ევროკავშირში ინტეგრაციასთან დაკავშირებულ სოციალურ რეკლა-

<sup>82</sup> გლობალური ფილანტროპიის ინდექსი, საქართველო, 2020, გვ.8

<sup>83</sup> წყარო: FGD ფილანტროპიის შესახებ

<sup>84</sup> „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონი, მუხლი 65

<sup>85</sup> „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონი, მუხლი 65

მას უნდა დაუთმოს. საზოგადოებრივი მაუწყებელი, საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზია და რადიო, აგრეთვე სათემო მაუწყებელი ვალდებული არიან, მათი მომსახურების ზონაში მიმდინარე საარჩევნო კამპანიის დროს საზოგადოებას სოციალური რეკლამის სახით მიაწოდონ ინფორმაცია საარჩევნო სუბიექტებისა და მნიშვნელოვანი საარჩევნო პროცედურების შესახებ. ინფორმაცია ზუსტი უნდა იყოს და უნდა შეიცავდეს შემდეგ მონაცემებს: ა) საარჩევნო უბნების მისამართები; ბ) არჩევნების თარიღი; გ) საარჩევნო საპროცედურო უფლებები და მოვალეობები.”

2020 წელს, კომუნიკაციების კომისიამ მიიღო სოციალური რეკლამის სამაუწყებლო ბადეში განთავსებასთან დაკავშირებული სახელმძღვანელო რეკომენდაციები, რომელიც მაუწყებლებსა და სხვა დაინტერესებულ მხარეებს განუმარტავს საქართველოს ეროვნული კომუნიკაციების კომისიის კანონისმიერ ვალდებულებებსა და უფლებამოსილებას. დოკუმენტი განსაზღვრავს სამი ტიპის რეკლამას (კომერციული, პოლიტიკური/წინასაარჩევნო და სოციალური) და შეიცავს ჩამონათვალს, თუ რა უნდა შეამოწმოს მაუწყებელმა, რათა დაადგინოს, წარმოდგენილი სარეკლამო რგოლი არის თუ არა სოციალური რეკლამა. სახელმძღვანელო რეკომენდაციების 5.2 მუხლის თანახმად, მაუწყებელი უფლებამოსილია, საკუთარი სარედაქციო დამოუკიდებლობის ფარგლებში, სოციალური რეკლამა განათავსოს ისე, რომ ამ რგოლის/რგოლების განთავსებით არ დაირღვეს „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 65-ე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული მოთხოვნები სხვა რეკლამის დამკვეთთა მიმართ. სოციალური რეკლამის განთავსებაზე უარის შემთხვევაში, პირს უფლება აქვს, მიმართოს კომისიას და მოითხოვოს ვიდეო რგოლის შესწავლა, რომელსაც შემდგომ კომისია შეაფასებს კანონის შესაბამისად.<sup>86</sup> სახელმძღვანელო რეკომენდაციების მიღებამდე, მაუწყებლები კომისიას ხშირად მიმართავდნენ შეფასების მოთხოვნით, რადგან მათ ურთულეობდათ სოციალური რეკლამის კონცეფციის აღქმა. რეკომენდაციების მიღება მაუწყებლებს დაეხმარა იმის გაგებაში, თუ როგორ მუშაობს სოციალური რეკლამა. შედეგად, ბოლო ორი წლის მანძილზე საჩივრები არ ყოფილა წარდგენილი.<sup>87</sup> საზოგადოებრივ მაუწყებელში მოქმედებს სპეციალური წესები სოციალური რეკლამის შემცველი ვიდეო რგოლის ტექნიკურ მახასიათებლებთან დაკავშირებით. დოკუმენტი შეიცავს რეკლამის განთავსებასთან დაკავშირებით მიმართვის წარდგენის ძირითად წესებს. კომისიამ, „ევრაზიის თანამშრომლობის ფონდის“ საჩივრის განხილვის შედეგად, განმარტა, რომ ორგანიზაციების დასახელების მითითება, ისევე, როგორც ორგანიზაციების ლოგოების გამოჩენა, რომლებიც ამა თუ იმ საზოგადოებრივი სიკეთის ხელშემწყობი კამპანიის მხარდამჭერები არიან, არ უნდა შეფასდეს, როგორც ამ ორგანიზაციების რეკლამირება.

## გ) გამოვლენილი შესაძლებლობებისა და პრობლემური საკითხების ჩამონათვალი

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები არ ექვემდებარებიან რაიმე შეზღუდვებს ნაღდი ფულის შემოწირულობის სახით, საკრედიტო/სააღებეტო ბარათების საშუალებით ან ვირტუალური ვალუტის სახით მიღების ან გაღების კუთხით. ამასთან, ბანკებს აქვთ შესაძლებლობა, უზრუნველყონ რეგულარული/ყოველთვიური შემოწირულობების განხორციელება. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შეუძ-

<sup>86</sup> სამაუწყებლო ბადეში სოციალური რეკლამის განთავსების გაიდლაინები, მე-5 მუხლის 2 და 3 პუნქტები.

<sup>87</sup> წყარო: ინტერვიუ კომუნიკაციების კომისიასთან

---

ლიათ შემოწირულობები მიიღონ საზღვარგარეთიდან და ამისათვის გამოიყენონ გადახდის უცხოური პლატფორმები, მაგალითად, PayPal.

არ აღინიშნება რაიმე მნიშვნელოვანი სამართლებრივი დაბრკოლება ფინანსების მოზიდვის სხვადასხვა მეთოდების გამოყენების კუთხით. სამართლებრივი ჩარჩო არ ზღუდავს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შემოწირულობები მიიღონ SMS შეტყობინებებით/სატელეფონო ზარების მეშვეობით, ნაღდი ფულის სახით და სხვადასხვა ონლაინ მეთოდების გამოყენებით. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს, აგრეთვე, შეუძლიათ სოციალური რეკლამების გზით ხმა მიაწვდინონ ფართო საზოგადოებას. ამას გარდა, უკვე არსებობს არაერთი აქტიური ორგანიზაცია, რომელიც ფინანსების მოზიდვის სხვადასხვა მეთოდებს იყენებს, ფიზიკური პირებისა და კომპანიებისგან შემოწირულობების შეგროვების მიზნით. აგრეთვე, არსებობენ კომპანიები, რომლებიც მზად არიან მხარი დაუჭირონ საქველმოქმედო მიზნებს. კერძოდ, უკრაინაში ომმა ხელი შეუწყო ფინანსების მოზიდვის სხვადასხვა კომპანიების დაწყებას და ზოგიერთ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციას მისცა შთაგონება, უფრო აქტიურად ჩართულიყო ფინანსების მოზიდვაში.

ამავდროულად, შეფასების გუნდმა გამოავლინა გარკვეული პრაქტიკული პრობლემები, ჩატარებულ ინტერვიუებზე და ფოკუს-ჯგუფებზე დაყრდნობით:

- სახსრების მოძიების რამდენიმე მეთოდი, მათ შორის, ქრაუდფანდინგი, SMS შემოწირულობები და კრიპტოვალუტაში გაღებული შემოწირულობები სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შორის, ჯერჯერობით, პოპულარობით არ სარგებლობს;
- მას შემდეგ, რაც შემოღებული იქნა 3D ავთენტიფიკაცია, ზოგიერთი სსო აწყდება პრობლემებს, რომლებიც უკავშირდება საკრედიტო ბარათებით განხორციელებული შემოწირულობების დამუშავებას (რეგულარული შემოწირულობების ჩათვლით);
- SMS და სატელეფონო შემოწირულობებთან დაკავშირებით, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა ყოველ ჯერზე უნდა აწარმოონ მოლაპარაკებები მობილურ ოპერატორებთან, მობილური ნომრების ფინანსების მოსაზიდი კომპანიებისთვის გამოყენების მიზნით. მას შემდეგ, რაც ორგანიზაციას მიენიჭება ნომერი რომელიმე სატელეკომუნიკაციო კომპანიის მიერ, მან უნდა გააფორმოს ხელშეკრულება სხვა სატელეკომუნიკაციო კომპანიებთანაც, თუ მას სურს, რომ იგივე ნომერი აქტიური იყოს სხვადასხვა სატელეკომუნიკაციო კომპანიების მომხმარებლებისთვის;
- შესაძლებელია ხელფასიდან გადარიცხვის პროცედურის გამარტივება, რადგან ამჟამად იგი დამატებით ტვირთს აკისრებს ბუღალტრებს, რის გამოც კომპანიებისთვის ნაკლებად მიმზიდველია შემოწირულობების ხელფასიდან დაკავება;
- საჭიროა, რომ საქველმოქმედო მიზნით წარმოებული გაყიდვების ყველა შემთხვევა არ იქნას განხილული ეკონომიკურ საქმიანობად, არამედ, ასეთი საქმიანობით მიღებული შემოსავალი მიჩნეული იქნას შემოწირულობად ან ფინანსების მოზიდვის კომპანიის გზით მიღებულ შემოსავლად;
- საქველმოქმედო ლატარიებთან ან აზარტულ თამაშებთან დაკავშირებით კანონი გამონაკლისებს არ ითვალისწინებს.

## 5. ეკონომიკური საქმიანობიდან მიღებული შემოსავალი

### ა) მიმოხილვა

შეფასების გუნდი გაეცნო მრავალ კვლევით წყაროს, რომლებიც მიუთითებს ეკონომიკურ საქმიანობაში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ჩართულობის მცირე მასშტაბებზე.<sup>88</sup> მაგალითად, „საქართველოს სამოქალაქო სექტორის 2019 წლის შეფასების“ თანახმად, დამატებით ეკონომიკურ საქმიანობას ახორციელებდა გამოკითხული ორგანიზაციების 1/5 (20%). საგადასახადო კოდექსში 2019 წელს შეტანილი ცვლილებების შემდეგ, რომლის საფუძველზეც შემოღებული იქნა ესტონური მოდელი, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ეკონომიკურ საქმიანობაში ჩართულობის შესახებ მონაცემები არის ძალიან შეზღუდული, რის გამოც რთულია იმის შეფასება, თუ რა გავლენა მოახდინა საგადასახადო კოდექსის ახალმა დებულებებმა ეკონომიკურ საქმიანობაში სსო-ების ჩართულობაზე;

ზოგადად, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები მოგების გადასახადს არ იხდიან ეკონომიკური საქმიანობიდან მიღებულ შემოსავალზე. თუმცა, საქართველოში არსებობს ზოგადი აღქმა, რომლის თანახმადაც ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელებისას სსო-ები არ სარგებლობენ შეღავათებით. მაგალითად, 2020 წლის სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მდგრადობის ინდექსის თანახმად, ქართული კანონმდებლობა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელების შესაძლებლობას აძლევს, თუმცა, ასეთი საქმიანობიდან მიღებული შემოსავალი იბეგრება იმავე განაკვეთით, რომლითაც ნებისმიერი სხვა კომერციული ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული საქმიანობა. კანონმდებლობა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს არ აძლევს საშუალებას, ეკონომიკური საქმიანობა გახდეს მათი ძირითადი საქმიანობა. მიუხედავად იმისა, რომ ტექნიკური თვალსაზრისით, აღნიშნული სწორია, იგი არ ითვალისწინებს ახალ შესაძლებლობებს, რომელიც სსო-ებს მიანიჭა 2019 წლის 1 ივნისს საგადასახადო კოდექსში ამოქმედებულმა ცვლილებებმა. აღნიშნული ცვლილებები განსაკუთრებულ გავლენას ახდენს მოგების გადასახადზე. ამავედროულად, ეკონომიკური საქმიანობა უაღრესად მნიშვნელოვანია, განსაკუთრებით ადგილობრივი ფილანტროპიის საშუალებით სსო-ების დასახმარებლად ხელმისაწვდომი შეზღუდული რესურსებისა და შეზღუდული სახელმწიფო დაფინანსების გათვალისწინებით. ზოგ ქვეყანაში ეკონომიკური საქმიანობა სსო-ების ფინანსური მდგრადობის მთავარი წყაროა. სსო-ების მიერ ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელების შესახებ კვლევაზე დაყრდნობით, გლობალურად, მოსაკრებლები (მათ შორის, მომსახურების საფასური და სანევრო შენატანები) სსო-ების მთლიანი შემოსავლის 53%-ს შეადგენს (შედარებისთვის, ფილანტროპიიდან მიღებული შემოსავალი შეადგენს 12 პროცენტს, ხოლო მთავრობისაგან მიღებული დაფინანსება – 35 პროცენტს). შეერთებულ შტატებში, 2019 წელს მომსახურების საფასური მთლიანი შემოსავლის 49%-ს შეადგენდა.

<sup>88</sup> ამ ანგარიშში, ტერმინები „ეკონომიკური საქმიანობა“ და „სამენარმო საქმიანობა“ გამოიყენება იმის მიხედვით, თუ რომელ ტერმინზე უთითებს ქართული კანონმდებლობა. ზოგადი ტერმინის სახით, ამ დოკუმენტში გამოყენებულია „ეკონომიკური საქმიანობა“, რომელიც აღნიშნავს საქონლის ან მომსახურების გაყიდვას გარკვეული ფასის სანაცვლოდ.

## ბ) კანონის და მისი განხორციელების ზოგადი მიმოხილვა

### სამენარმეო საქმიანობის განხორციელების უფლება

საქართველოში, ა(ა)იპ-ებს უფლება აქვთ, განახორციელონ ნებისმიერი საქმიანობა, რომელსაც კანონი არ კრძალავს, მიუხედავად იმისა, გათვალისწინებულია, თუ არა იგი ორგანიზაციის წესდებაში;<sup>89</sup> ეს უფლება ვრცელდება სამენარმეო საქმიანობაზეც. ამავდროულად, კანონის თანახმად, სსო-ებს სამენარმეო საქმიანობის განხორციელება მხოლოდ დამხმარე ხასიათის საქმიანობის სახით შეუძლიათ.<sup>90</sup> კანონპროექტი, აგრეთვე განსაზღვრავს, რომ სსო-ებს უფლება აქვთ განახორციელონ ასეთი საქმიანობა, თუ მიღებული მოგება გამოიყენება სსო-ს მიზნების მისაღწევად. დაუშვებელია ამ მოგების განაწილება სსო-ს დამფუძნებლებს, წევრებს ან დონორებს შორის ან მათზე, ვისაც ორგანიზაციაში მენეჯერული ან წარმომადგენლობითი უფლებები გააჩნიათ.<sup>91</sup>

სამოქალაქო კოდექსის თანახმად, თუ სსო არსებითად გადავიდა სამენარმეო საქმიანობაზე, სასამართლო მარეგისტრირებელი ორგანოს ან/და დაინტერესებული პირის სარჩელის საფუძველზე განიხილავს და წყვეტს ორგანიზაციის საქმიანობის შეჩერების ან აკრძალვის საკითხს.<sup>92</sup> თუმცა, „საზოგადოებრივ გაერთიანებათა საქმიანობის შეჩერებისა და მათი აკრძალვის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად, სასამართლოს შეუძლია მხოლოდ 3 თვემდე ვადით შეაჩეროს იმ საზოგადოებრივი გაერთიანების საქმიანობა, რომელიც არსებითად გადავიდა სამენარმეო საქმიანობაზე.<sup>93</sup> სასამართლოს არ აქვს მისი ლიკვიდაციის უფლებამოსილება. ამავდროულად, კანონის თანახმად, საქმიანობის შეჩერების ვადის გასვლის შემდეგ საზოგადოებრივი გაერთიანება კვლავ აგრძელებს საქმიანობას.<sup>94</sup> აღსანიშნავია, რომ ამ კანონის მიხედვით, სასამართლოსაც კი არ აქვს უფლებამოსილება, მოახდინოს საზოგადოებრივი გაერთიანების ლიკვიდაცია, სამენარმეო საქმიანობაზე არსებითად გადასვლის გამო. თუმცა, უზენაესმა სასამართლომ 2001 წელს მიღებულ გადაწყვეტილებაში დაადგინა, რომ სამენარმეო საქმიანობაზე არსებითად გადასვლის ნიშნით რეგისტრაციის გაუქმება დასაშვებია.<sup>95</sup>

უზენაესმა სასამართლომ, ამავდროულად გადაწყვეტილებაში წარმოადგინა ტერმინის – „სამენარმეო საქმიანობაზე არსებითად გადასვლა“ – განმარტება: „რეგისტრაციის გაუქმება მხოლოდ მაშინაა დასაშვები, როცა ეს ორგანიზაცია არსებითად გადავიდა სამენარმეო საქმიანობაზე (კავშირს<sup>96</sup> პრინციპულად აქვს კომერციული საქმიანობის განხორციელების უფლება. ასეთი საქმიანობით მიღებული შემოსავალი მათ მიზნებს უნდა ამართლებდეს). აღნიშნულს კი მაშინ ექნება ადგილი, როცა დადგინდება, რომ სამენარმეო საქმიანობით მიღებული მოგება კავშირის წევრებს შორის ნაწილდება.“ როგორც ჩანს, ერთადერთი კრიტერიუმი რომლის საფუძველზეც განისაზღვრება

<sup>89</sup> სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 25.2

<sup>90</sup> სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 25.5

<sup>91</sup> სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 25.5

<sup>92</sup> სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 33

<sup>93</sup> „საზოგადოებრივ გაერთიანებათა საქმიანობის შეჩერებისა და მათი აკრძალვის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 3.2

<sup>94</sup> „საზოგადოებრივ გაერთიანებათა საქმიანობის შეჩერებისა და მათი აკრძალვის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 3.2

<sup>95</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს სამოქალაქო, სამენარმეო და გაკოტრების საქმეთა პალატა, გადაწყვეტილება N33/939-01 (უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება), 2001 წლის 28 ნოემბერი

<sup>96</sup> სასამართლოს გადაწყვეტილების არაფორმალურ თარგმანში გამოყენებულია სიტყვა „union“, რაც ჩვენი აზრით აღნიშნავს „გაერთიანებას“ ან „საზოგადოებრივ გაერთიანებას“, რაც სსო-ს ერთ-ერთი სამართლებრივი ფორმაა.

სსო-ს მიერ სამენარმეო საქმიანობაზე არსებითად გადასვლა არის სამენარმეო საქმიანობით მიღებული მოგების წევრებს შორის განაწილება. ამის განსაზღვრისათვის არარელევანტურია სამენარმეო საქმიანობის განხორციელების სიხშირე და ამ საქმიანობიდან მიღებული შემოსავლის ხვედრითი წილი, ასევე, გამოიყენება თუ არა, შემოსავალი თავად სამენარმეო საქმიანობის მხარდასაჭერად.

სამოქალაქო კოდექსი და კანონი „მენარმეთა შესახებ“ იყენებს ტერმინს: „სამენარმეო საქმიანობა“, რაც განისაზღვრება, როგორც „მართლზომიერი და არაერთჯერადი საქმიანობა, რომელიც ხორციელდება მოგების მიზნით, დამოუკიდებლად და ორგანიზებულად.“<sup>97</sup> საგადასახადო კოდექსი იყენებს ტერმინს „ეკონომიკური საქმიანობა“, რაც განისაზღვრება, როგორც „ნებისმიერი საქმიანობა, რომელიც ხორციელდება შემოსავლის ან კომპენსაციის მისაღებად, მიუხედავად ამ საქმიანობის შედეგისა, თუ ამ კოდექსით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული.“<sup>98</sup> ამავდროულად, დღგ-ს მიზნებისთვის, საგადასახადო კოდექსის 158-ე მუხლის მე-2 პუნქტი მიუთითებს, რომ „ერთჯერადი/არარელევანტური ხასიათის საქმიანობა“ არ მიიჩნევა ეკონომიკურ საქმიანობად. ამ ორ განმარტებას შორის ძირითადი განსხვავება მდგომარეობს იმაში, რომ „სამენარმეო საქმიანობა“ არის არაერთჯერადი საქმიანობა, რომელიც ხორციელდება დამოუკიდებლად და ორგანიზებულად, ხოლო საგადასახადო კოდექსი ეკონომიკურ საქმიანობად განიხილავს ნებისმიერ საქმიანობას, რომელიც ხორციელდება შემოსავლის მისაღებად და არ ადგენს მოთხოვნას, რომ ეს საქმიანობა იყოს არაერთჯერადი, დამოუკიდებელი და ორგანიზებული.

ამრიგად, მიუხედავად იმისა, რომ სსო-ს სამენარმეო საქმიანობასთან დაკავშირებით, „დამხმარე“ ან „არსებითი“ ეკონომიკური საქმიანობის მნიშვნელობა ბუნდოვანია, სსო-ებს შეუძლიათ სამენარმეო საქმიანობა განახორციელონ დაუბრკოლებლად, იმ პირობით, რომ ისინი არ მოახდენენ მიღებული შემოსავლის განაწილებას დამფუძნებლებს, წევრებს ან დონორებს შორის. შეფასების გუნდს არ გამოუვლენია სსო-ს ლიკვიდაციის ან საქმიანობის შეჩერების შემთხვევა, სამენარმეო საქმიანობაზე არსებითად გადასვლის გამო.

### **სამენარმეო საქმიანობიდან მიღებული შემოსავლის დაბეგვრა: მოგების გადასახადი**

სამენარმეო საქმიანობა, საგადასახადო კოდექსის მიხედვით, აღნიშნავს ნებისმიერ საქმიანობას, რომელიც „ხორციელდება შემოსავლის ან კომპენსაციის მისაღებად, მიუხედავად ამ საქმიანობის შედეგისა“. ამავდროულად განმარტებაში მოცემულია გამონაკლისები, მათ შორის, ერთერთია „საქველმოქმედო საქმიანობა“.<sup>99</sup>

2019 წლიდან, სსო-ების მიმართ მოქმედებს დაბეგვრის ე.წ. „ესტონური მოდელი“, რაც ნიშნავს იმას, რომ შემოსავლის ნაცვლად იბეგრება ზოგიერთი ხარჯი. საგადასახადო კოდექსის 97 (2) მუხლის თანახმად, „ორგანიზაციას, რომელიც ახორციელებს ეკონომიკურ საქმიანობას, მოგების გადასახადით დაბეგვრის ობიექტია: ა) განუული ხარჯი ან სხვა გადახდა, რომელიც არ არის დაკავშირებული ეკონომიკურ საქმიანობასთან ან/და არ გამომდინარეობს ამ ორგანიზაციის საქმიანობის მიზნიდან (მათ შორის, არ არის დაკავშირებული საქველმოქმედო საქმიანობასთან ან არ გამომდინარეობს გრანტის ხელშეკრულების მიზნიდან); ბ) უსასყიდლოდ საქონლის მიწოდება/ მომსახურების გაწევა ან/და ფულადი სახსრების გადაცემა, თუ ეს არ გამომდინარე-

<sup>97</sup> „მენარმეთა შესახებ“ კანონი, მუხლი 2.2

<sup>98</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 9

<sup>99</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 9.1. და 9.2.ბ)



ობს ამ ორგანიზაციის საქმიანობის მიზნიდან; გ) ამ კოდექსით დადგენილ ზღვრულ ოდენობაზე მეტი ოდენობით განეული წარმომადგენლობითი ხარჯი.<sup>100</sup>

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები, როგორც წესი, მიღებულ სახსრებს მთლიანად ხარჯავენ წესდებით გათვალისწინებულ ორგანიზაციულ მიზნებზე და არ აქვთ ხარჯები, რომლებიც განიხილება მოგების გადასახადის ობიექტად. მაშინაც კი, როდესაც სსო ჩართულია ეკონომიკურ საქმიანობაში, იგი მოგების გადასახადით იბეგრება მხოლოდ უაღრესად მცირე შემთხვევებში, მაგალითად, თუ ორგანიზაცია შემოსავალს არ იყენებს ან ეკონომიკურ საქმიანობასთან დაკავშირებული ხარჯების დასაფარად ან ორგანიზაციის საწესდებო მიზნებისთვის. ბევრი სსო ახორციელებს დამხმარე ხასიათის სამეწარმეო საქმიანობას, რაც ხვდება საგადასახადო კოდექსით განსაზღვრული ეკონომიკური საქმიანობის განმარტების ქვეშ, როგორცაა, მაგალითად, საკონსულტაციო მომსახურება, პროფესიული ტრენინგები, წიგნების გაყიდვა ან კვლევის განხორციელება, და ამ საქმიანობიდან მიღებულ შემოსავალს იყენებს სამეწარმეო ან საწესდებო მიზნებთან დაკავშირებული საქმიანობის ხარჯების დასაფარად. ასეთი ხარჯები მოგების გადასახადით არ დაიბეგრება. მაშასადამე, სსო-ების უმრავლესობას, რომელიც ეკონომიკურ საქმიანობას ახორციელებს, შეუძლია, თავიდან აიცილოს მოგების გადასახადის გადახდა.

საქართველოს კანონმდებლობა სსო-ების მიერ ეკონომიკური საქმიანობიდან შემოსავლის მიღების კიდევ ერთ შესაძლებლობას ითვალისწინებს – მეწარმე იურიდიული პირის დაფუძნების გზით, რომელსაც უფლება აქვს განახორციელოს ეკონომიკური საქმიანობა, ყოველგვარი შეზღუდვების გარეშე, ხოლო მიღებული მოგების ერთადერთი ბენეფიციარი იქნება დამფუძნებელი სსო, რომელიც, თავის მხრივ, ასეთ მოგებას სოციალური მიზნების მისაღწევად გამოიყენებს. ასეთ საწარმოს ზოგჯერ სოციალურ საწარმოებს უწოდებენ, მიუხედავად იმისა, რომ ამ ტერმინს არ იცნობს ქართული კანონმდებლობა. იმ შემთხვევაში, თუ ეკონომიკური საქმიანობიდან მიღებული შემოსავალი იბეგრება მოგების გადასახადით, გადასახადის განაკვეთი 15%-ს შეადგენს.<sup>101</sup> სსო-ებსა და ბიზნეს კომპანიებზე ვრცელდება ერთი და იგივე განაკვეთი (მას შემდეგ, რაც შესაბამისი ხარჯები დაკორექტირდება საგადასახადო კოდექსის 97(5) მუხლის შესაბამისად).

### **სამეწარმეო საქმიანობის დაბეგრვა: დღგ**

სსო-ები დღგ-ს მიზნებისთვის გადასახადის გადამხდელად განიხილებიან, თუ ისინი ახორციელებენ ეკონომიკურ საქმიანობას<sup>102</sup> და თუ დღგ-თი დასაბეგრი ოპერაციების თანხა ნებისმიერი უწყვეტი 12 თვის მანძილზე 100,000 ლარს გადააჭარბებს.<sup>103</sup> იმ შემთხვევაში, თუ სსო არ აკმაყოფილებს აღნიშნულ მოთხოვნებს, მას არ აქვს დღგ-ს დეკლარაციის წარდგენის და გადახდის ვალდებულება (თუმცა, სსო დღგ-ს იხდის საქონლის ან მომსახურების შესყიდვისას, რომელიც შედის ფასში). შემოსავლების სამსახურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, 2022 წლის სექტემბრის მდგომარეობით, დღგ-ს გადამხდელად რეგისტრირებულია 368 არაკომერციული იურიდიული პირი.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ დღგ-ს მიზნებისთვის საგადასახადო კოდექსი ეკონომიკურ საქმიანობას ცალკე განმარტავს. ერთჯერადი, არარეგულარული საქმი-

<sup>100</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 97 (2)

<sup>101</sup> საგადასახადო კანონი, მუხლი 98.1

<sup>102</sup> საგადასახადო კანონი, მუხლი 158.1

<sup>103</sup> საგადასახადო კანონი, მუხლი 165 (1)

ანობა, მაგალითად, სსო-ს ქონების გასხვისება (არასაცხოვრებელი დანიშნულების შენობის/ნაგებობის მიწოდების გარდა), არ წარმოადგენს ეკონომიკურ საქმიანობას და ასეთი ოპერაცია დღგ-თი არ იბეგრება.<sup>104</sup>

საგადასახადო კოდექსი ითვალისწინებს შეღავათებს გარკვეული ტიპის ოპერაციებთან დაკავშირებით. კერძოდ, საგადასახადო კოდექსის თანახმად, დღგ-სგან ჩათვლის უფლების გარეშე გათავისუფლებულია ცალკეული კატეგორიის ოპერაციები, რომლებიც შესაძლოა რელევანტური იყოს სსო-ებისთვის.<sup>105</sup> ჩათვლის უფლების გარეშე გათავისუფლება ნიშნავს, რომ გადასახადის გადამხდელებს არ მოეთხოვებათ მათ მიერ მიწოდებული საქონლის ან მომსახურების დღგ-თი დაბეგრვა, თუმცა, მათ არ შეუძლიათ ჩაითვალოს დღგ-ს თანხა, რომელიც მათ უკვე გადაიხადეს პროდუქტის/მომსახურების მიწოდებისთვის საჭირო მასალებისა და მომსახურების შესაძენად. მაგალითად, ასეთი შეღავათით სარგებლობს შემდეგი ოპერაციები:

„ა) ელექტრონული საშუალებით (მაგ. დისკებით) სალექციო კურსების მიწოდება, რომლებიც საგანმანათლებლო ხასიათისაა და შეიძლება წიგნის ფორმითაც გამოიცეს;

ბ) „[...] საქონლის (ჟურნალების, გაზეთების, ნოტების) რეალიზაციის მომსახურების, ბეჭდვის მომსახურების ან/და ჟურნალ-გაზეთების მიერ სარეკლამო მომსახურების გაწევა.“<sup>106</sup>

საგადასახადო კოდექსის 172(4) მუხლი ითვალისწინებს დამატებით გამონაკლისებს დღგ-სთან მიმართებით. ზოგიერთი სსო-ების საქმიანობას უკავშირდება, მაგალითად: სახელმწიფოსთვის ან/და მუნიციპალიტეტისთვის საქონლის უსასყიდლოდ გადაცემა ან/და მომსახურების უსასყიდლოდ გაწევა გათავისუფლებულია დღგ-სგან ჩათვლის უფლებით. იგივე შეღავათი ვრცელდება წიგნების და ელექტრონული წიგნების მიწოდებაზე ან წიგნების/ელექტრონული წიგნების დაბეჭდვის ან გაყიდვის მომსახურების უზრუნველყოფაზე.<sup>107</sup>

საგადასახადო კოდექსის 172(5) მუხლი ადგენს მნიშვნელოვან გამონაკლისს, რომელსაც ქართული სსო-ები ხშირად იყენებენ: „დღგ-სგან ჩათვლის უფლებით გათავისუფლებულია საქონლის მიწოდება ან/და მომსახურების გაწევა ან/და საქონლის იმპორტი, თუ აღნიშნული ხორციელდება საქართველოს პარლამენტის მიერ რატიფიცირებული და ძალაში შესული საერთაშორისო ხელშეკრულებების ფარგლებში და ამ ხელშეკრულებების შესაბამისად ასეთი საქონლის მიწოდება ან/და მომსახურების გაწევა ან/და საქონლის იმპორტი გათავისუფლებულია დღგ-სგან.“

საქართველოს მთავრობას რამდენიმე საერთაშორისო შეთანხმება აქვს გაფორმებული, რომელიც შეიცავს აღნიშნულ საგადასახადო შეღავათთან დაკავშირებულ დებულებებს. მაგალითად, საქართველოს მთავრობას რატიფიცირებული აქვს „ხელშეკრულება საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობასა და ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობას შორის ჰუმანიტარული და ტექნიკური ეკონომიკური დახმარების ხელშეწყობისათვის თანამშრომლობის თაობაზე“ (ძალაშია 1992 წლის 31 ივლისიდან). აღნიშნული შეთანხმება შეიცავს დებულებებს, რომელიც უზრუნველყოფს აშშ-ს დახმარებასთან ასოცირებულ ფართო სპექტრის შეღავათებს გადა-

<sup>104</sup> საგადასახადო კანონი, მუხლი 158.2.ბ) „ეკონომიკური საქმიანობის“ განმარტება კონკრეტულად დღგ-ს მიზნებისთვის მიუთითებს „მწარმეთა შესახებ“ კანონით გათვალისწინებულ განმარტებებს და, აგრეთვე, მოიცავს იმ პირთა საქმიანობას, რომელიც ახორციელებს ოპერაციებს საქონლის/მომსახურების მიწოდებისთვის, გარდა ერთჯერადი/არარეგულარული საქმიანობისა; და ქონების გამოყენებას რეგულარული შემოსავლის მიღების მიზნით.

<sup>105</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 171

<sup>106</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 171

<sup>107</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 172 (4) „ნ. სეს ეს-ის 4901 და 4903 00 000 00 კოდექსით გათვალისწინებული საქონლის (წიგნის) ან ელექტრონული წიგნის მიწოდება, აგრეთვე ამ საქონლის რეალიზაციისა და ბეჭდვის მომსახურებების გაწევა“.

სახადების ჭრილში. შეთანხმება, საგადასახადო კოდექსის 172(5) მუხლთან ერთად, ქმნის საფუძველს, რათა სსო-ებმა ისარგებლონ საგადასახადო შეღავათებით, შეერთებული შტატების მიერ დაფინანსებული პროექტების განხორციელებისას. მაგალითად, USAID-ის დაფინანსებული პროექტის ფარგლებში შეძენილი საქონელი და მომსახურება დღგ-სგან თავისუფალია. საქართველოს, ასევე რატიფიცირებული აქვს ჩარჩო შეთანხმება საქართველოს მთავრობას და ევროკავშირის კომისიას შორის. შეთანხმების 3.3 მუხლის თანახმად, ევროკავშირის დაფინანსების ფარგლებში განხორციელებული საქმიანობა თავისუფალია დღგ-სგან, ბენეფიციარ სახელმწიფოში. საქართველოს რატიფიცირებული აქვს სხვა რელევანტური ორმხრივი შეთანხმებები რამდენიმე ქვეყანასთან, მაგალითად, გერმანიასთან და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებთან.

კიდევ ერთი გამონაკლისი უკავშირდება გრანტებს. საგადასახადო კოდექსის 181(2) მუხლის თანახმად, „გრანტის მიმღებ პირს, რომელმაც გრანტის ხელშეკრულების ფარგლებში შეიძინა საქონელი ან/და მომსახურება, უფლება აქვს ჩათვალოს ან დაიბრუნოს ამ საქონლისთვის/მომსახურებისთვის გადახდილი დღგ, საგადასახადო ორგანოში საგადასახადო ანგარიშ-ფაქტურის ან უკუდაბეგვრისას ბიუჯეტში დღგ-ს გადახდის დამადასტურებელი დოკუმენტის წარდგენის საფუძველზე.“ დღგ-ს ჩათვლის ან დაბრუნების მიზნით, სსო-მ 181(2) მუხლით გათვალისწინებული დოკუმენტი უნდა წარადგინოს საქონლის ან მომსახურების შესყიდვის თარიღიდან 3 თვის ვადაში.<sup>108</sup> თუმცა, გრანტის ფორმით მიღებული სახსრები, რომლებიც გამოიყენება სამეწარმეო მიზნების მისაღწევად, არ მიიჩნევა გრანტად, „გრანტების შესახებ“ საქართველოს კანონის 2.2 მუხლის თანახმად. შესაბამისად, სსო ვერ ისარგებლებს 181(2) მუხლით გათვალისწინებული შეღავათით, გრანტის სახსრებით ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელებისას, მაშინაც კი, თუ შესყიდული საქონელი ერთდროულად გამოიყენება, როგორც არაკომერციული, ისე ეკონომიკური საქმიანობისთვის (მაგალითად, მანქანა, ბინა ოფისისთვის ან კომპიუტერი). თუმცა, მათ შეუძლიათ გრანტის საშუალებით შეძენილი ქონება ეკონომიკური საქმიანობისთვის გამოიყენონ გრანტის დასრულების შემდეგ, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ქონება გრანტის ხელშეკრულების ფარგლებში შეძენილია საქონლისთვის დღგ-ზე დაწესებული შეღავათის გამოყენებით.

საგადასახადო კოდექსის ზოგადი მიდგომა, დღგ-სა და შესაბამისი გამონაკლისების მიმართ, შესაბამისობაშია საერთაშორისო სამართალთან.

დივიდენდის, პროცენტის, ქირის და როიალტის სახით მიღებული შემოსავლის დაბეგვრა<sup>109</sup>

სსო-ებს უფლება აქვთ, შემოსავალი მიიღონ აქციებში, სხვა ფასიან ქალაქებში,

<sup>108</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 181(3): „ამ მუხლის მე-2 ნაწილით გათვალისწინებულ შემთხვევაში დღგ-ის ჩათვლა ან დაბრუნება ხორციელდება, თუ გრანტის მიმღებმა პირმა შესაბამისი დოკუმენტი საგადასახადო ორგანოს წარუდგინა დასაბეგრი ოპერაციის განხორციელების თვის დასრულებიდან 3 თვის ვადაში.“

<sup>109</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 8: “12. დივიდენდი – აქციონერის/მონილის მიერ აქციებიდან ან უფლებებიდან (წილებიდან) მიღებული (მათ შორის, პრივილეგირებული აქციებიდან პროცენტის სახით მიღებული) ნებისმიერი შემოსავალი, რომელიც მიიღება მოგების განაწილების შედეგად და რომელსაც იურიდიული პირი უნაწილებს აქციონერებს/მონილებს, კაპიტალში მათი კუთვნილი აქციების/უფლებების პროპორციულად ან პროპორციის დაცვის გარეშე.“

საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 8: „19. პროცენტი – ფულად დაბანდებებთან ან სავალო ვალდებულებებთან დაკავშირებული ნებისმიერი სახის სავალო მოთხოვნიდან (იპოთეკური უზრუნველყოფის არსებობისა და მისი გაფორმების მეთოდის მიუხედავად) მიღებული ნებისმიერი წინასწარ განცხადებული (დადგენილი) შემოსავალი (მათ შორის, დისკონტის სახით მიღებული). ამასთანავე, ამ ნაწილის მიზნებისათვის.“

საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 8: 21. როიალტი: ა) სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვებისა და ტექნოლოგიური წარმონაქმნების გადამუშავების პროცესში წიაღისეულის სარგებლობის უფლების საფასური; ბ) საავტორო უფლების, პროგრამული უზრუნველყოფის, პატენტის, ნახაზის, მოდელის, სავაჭრო ნიშნის ან სხვა ინტელექტუალური საკუთრების გამოყენებისათვის ან გამოყენების უფლების სხვა პირისთვის გადაცემისათვის; გ) სამრეწველო, სავაჭრო ან სამეცნიერო-კვლევითი მოწყობილობის გამოყენებისათვის ან გამოყენების უფლების სხვა პირისთვის გადაცემისათვის მიღებული შემოსავალი; დ) ნოუ-ჰაუს გამოყენებისათვის მიღებული შემოსავალი; ე) კინოფილმის, ვიდეოფილმის, ხმის ჩანაწერის ან ჩანერის სხვა საშუალების გამოყენებისათვის ან გამოყენების უფლების სხვა პირისთვის გადაცემისათვის მიღებული შემოსავალი.“

სხვა კომპანიებში ინვესტირებით და/ან როიალტთან დაკავშირებული უფლებების გაყიდვის გზით. პროცენტის, დივიდენდის ან როიალტის სახით მიღებული შემოსავალი განიხილება ეკონომიკური საქმიანობიდან მიღებულ შემოსავლად.<sup>110</sup>

რაც შეეხება სსო-ს მიერ კომპანიებისგან, მათ შორის, საკუთარი კომპანიებისგან **მიღებული დივიდენდების დაბეგვრას**, კომპანიებს მოეთხოვებათ სსო-სთვის გადახდილი ასეთი თანხიდან დააკავონ 5% მოგების გადასახადი.<sup>111</sup> სსო-ს არ აქვს მოგების გადასახადის გადახდის ვალდებულება მიღებულ დივიდენდებზე.<sup>112</sup>

კომპანიები არ არიან ვალდებულები, სხვა კომპანიებისგან მიღებულ დივიდენდებზე გადაიხადონ მოგების გადასახადი და დივიდენდის გადასახადის დაკავება არც იმ კომპანიებს მოეთხოვებათ, რომლებიც სხვა კომპანიებზე გასცემენ დივიდენდებს. შედეგად, სსო-ები უთანასწორო და არახელსაყრელ პირობებში იმყოფებიან, მენარმე იურიდიულ პირებთან შედარებით. მაგალითად, შ.პ.ს. „ა“ დაფუძნებულია ა(ა)იპ „ბ“-სა და სხვა შპს „გ“-ს მიერ. შპს „ა“-ს განზრახული აქვს მიღებული მოგებიდან გაანაწილოს 200 ლარი დივიდენდის სახით – გადასცეს 100 ლარი „ბ“-ს და 100 ლარი „გ“-ს. მას ამ შემთხვევაში მოუწევს „ბ“-სთვის გადასაცემი დივიდენდიდან გამოქვითოს 5% და დარჩენილი 95 ლარი ჩაურიცხოს მას, ხოლო „გ“-ს შემთხვევაში დივიდენდის გადასახადის წყაროსთან დაკავების ვალდებულება არ არსებობს, ვინაიდან შპს „გ“ სამენარმეო იურიდიული პირია და შესაბამისად, „გ“ მიიღებს 100 ლარს სრულად.

ამავე დროს, უნდა აღინიშნოს, რომ საგადასახადო კოდექსი მოგების განაწილებად არ განიხილავს საწარმოს მიერ მის დამფუძნებელ სამენარმეო სუბიექტებზე დივიდენდის განაწილებას, მაშინ, როდესაც ეს გამონაკლისი არ ვრცელდება ა(ა)იპ-ებზე და შესაბამისად, სსო-ებისათვის დივიდენდის გადაცემა განიხილება მოგების განაწილებად და მაშასადამე, მოგების გადასახადით დასაბეგრ ოპერაციად: საგადასახადო კოდექსის 98<sup>1</sup> მუხლის მე-2 ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტის თანახმად, განაწილებულ მოგებად არ ითვლება „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებულ პირებზე (მენარმე სუბიექტებზე – გარდა ინდივიდუალური საწარმოსი და საგადასახადო კოდექსის შესაბამისად მოგების გადასახადისგან გათავისუფლებული პირისა) დივიდენდების განაწილება. ცხადია, რომ ეს შელავათი არ ვრცელდება ა(ა)იპ-ებზე, ვინაიდან იგი მხოლოდ სამენარმეო იურიდიული პირებისთვისაა განკუთვნილი (და მათგან მხოლოდ იმათთვის რომლებიც ე.წ. ესტონური მოდელით იბეგრებიან). შესაბამისად, თუ ზემოთ მოყვანილ მაგალითს მივუბრუნდებით, შპს „ა“-ს ა(ა)იპ „ბ“-სთვის დივიდენდის გადაცემის შემთხვევაში ეკისრება არამარტო დივიდენდის გადასახადის წყაროსთან დაკავების ვალდებულება, არამედ, მას მოუწევს მოგების გადასახადის გადახდა ამ ოპერაციისათვის, ხოლო შპს „გ“-ზე დივიდენდის გადაცემისას მას არც ერთი ეს ვალდებულება არ ეკისრება.

შემოსავლის კიდევ ერთი წყარო სსო-ებისათვის შესაძლოა იყოს მიღებული პროცენტები. საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად ლიცენზირებული ფინანსური ინსტიტუტიდან მიღებული პროცენტები გადახდის წყაროსთან არ იბეგრება. ამასთანავე, აღნიშნული პროცენტები მიმღები პირის მიერ ერთობლივ შემოსავალში არ ჩაირთვება, თუ ამ პროცენტების მიმღები არ არის ასევე ლიცენზირებული ფინანსური ინსტიტუტი.<sup>113</sup>

ამავდროულად, სსო-სთვის გადახდილი როიალტი ან ქირა არ იბეგრება გადახდის

<sup>110</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 102 (1)

<sup>111</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 130 (1): „რეზიდენტი საწარმოს მიერ ფიზიკური პირისთვის, არასამენარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირისთვის ან არარეზიდენტი საწარმოსთვის გადახდილი დივიდენდები იბეგრება გადახდის წყაროსთან გადასახდელი თანხის 5-პროცენტიანი განაკვეთით.“

<sup>112</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 130.

<sup>113</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 131.

წყაროსთან.<sup>114</sup> როიალტის ან ქირის სახით ან სხვა ეკონომიკური საქმიანობიდან მიღებულ შემოსავალზე ვრცელდება დაბეგვრის იგივე წესები. ზოგადად, კომპანიებთან შედარებით სსო-ები სარგებლობენ ოდნავი უპირატესობით, როდესაც საქმე ეხება ეკონომიკური საქმიანობიდან მიღებულ შემოსავალს.<sup>115</sup> კერძოდ, როდესაც სსო ეკონომიკური საქმიანობიდან მიღებულ შემოსავალს ხარჯავს საქველმოქმედო ან სოციალურ საქმიანობაზე, მას არ მოეთხოვება ამ ხარჯებთან დაკავშირებით მოგების გადასახადის გადახდა. კომპანიების შემთხვევაში, ეს ხარჯები იბეგრება და ისინი არ სარგებლობენ რაიმე უპირატესობით ასეთი შემოსავლის დაბეგვრასთან დაკავშირებით, რაც საერთაშორისო პრაქტიკას შეესაბამება.

### **გარკვეული საქმიანობის ლიცენზირება**

კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების“ შესახებ არ ახდენს მნიშვნელოვან გავლენას სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების საქმიანობაზე, რადგან იმ ლონისძიებების უმრავლესობა, რომელიც ექვემდებარება ლიცენზირების მოთხოვნებს, სსო-ს არ ეხება.<sup>116</sup> შესაბამისად, შეფასების გუნდი წინამდებარე ანგარიშში არ განიხილავს ლიცენზირების პროცედურას.

## **გ) გამოვლენილი შესაძლებლობებისა და პრობლემური საკითხების ჩამონათვალი**

საქართველოში სსო-ები სარგებლობენ ხელსაყრელი გარემოთი, ეკონომიკური საქმიანობის სანარმოებლად. ჩარჩო-კანონმდებლობა სსო-ებს საშუალებას აძლევს, განახორციელონ „დამხმარე“ ეკონომიკური საქმიანობა – ეს ტერმინი კი ფართოდ არის განმარტებული. არ გამოვლენილა რაიმე სამართლებრივი პრეცედენტი, რომ სსო გასამართლებულიყოს ეკონომიკური საქმიანობის „დამხმარე“ ხასიათის დარღვევისთვის. ეკონომიკური საქმიანობიდან მიღებული შემოსავალი, როგორც წესი, არ იბეგრება, თუ სსო ამ შემოსავალს წესდებით განსაზღვრული მიზნებისთვის იყენებს ან ახდენს შემოსავლის რეინვესტირებას თავად ეკონომიკურ საქმიანობაში. სსო-ს უფლება აქვს, განახორციელოს ნებისმიერი სახის ეკონომიკური საქმიანობა, რომელსაც ცალსახად არ კრძალავს კანონი, დაწყებული სოციალური მომსახურების საფასურის სანაცვლოდ მიწოდებიდან, საქონლის გაყიდვამდე ან სანარმოში ინვესტირებამდე.

მიუხედავად ამ ზოგადად პოზიტიური სიტუაციისა, შეფასების გუნდმა გამოავლინა გარკვეული პრობლემები:

- როგორც ჩანს, მრავალი სსო და დაინტერესებული მხარე არ არის ინფორმირებული 2019 წელს საგადასახადო კოდექსში შეტანილი დადებითი ცვლილებების შესახებ, რადგან ამ ცვლილებებით ნაკლებად სარგებლობენ ეკონომიკური საქმიანობის განმხორციელებელი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები. მნიშვნელოვანი იქნება გაუმჯობესდეს სსო-ების ცნობიერება ამ ახალი შესაძლებლობების შესახებ;
- ერთი სავარაუდო მიზეზი, რის გამოც სსო-ები არ ახორციელებენ ეკონომიკურ საქმიანობას, არის ფინანსურ ანგარიშგებასთან დაკავშირებული სირთულეები, რა-

<sup>114</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 132.

<sup>115</sup> საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 97 (1) და 97 (2).

<sup>116</sup> „ლიცენზიებისა და ნებართვების“ შესახებ კანონი ითვალისწინებს მხოლოდ რამდენიმე საქმიანობას, რომელიც, შესაძლოა, ზოგიერთი სსო-სთვის იყოს აქტუალური, მაგალითად: კერძო და სათემო მაუწყებლობა, საგანმანათლებლო საქმიანობის განხორციელება (უნივერსიტეტი ან საშუალო სკოლა).

დგან სსო-ებს მოეთხოვებათ, საწესდებო და ეკონომიკური საქმიანობებისთვის აწარმოონ ცალკე-ცალკე ანგარიშგება;

- საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული ინსტრუმენტები, რომლებიც სსო-ებს საშუალებას აძლევს, მიმართონ საგადასახადო ორგანოებს, მაგალითად, კონსულტაციისთვის ან წერილობითი მოსაზრების მისაღებად, ნაკლებად გამოიყენება. გადასახადის გადამხდელებს, აგრეთვე, შესაძლებლობა აქვთ, მიმართონ შემოსავლების სამსახურის მომსახურების დეპარტამენტს, დასვან კითხვები და მოითხოვონ განმარტებები; ასეთი კომუნიკაციის ნაკლებობის გამო სსო-ებს კიდევ უფრო ეზღუდებათ შესაძლებლობა შეიცნონ ეკონომიკურ საქმიანობასთან დაკავშირებული კანონმდებლობა;
- იმ აქტივობების უმრავლესობა, რომელიც თავისუფალია დღგ-სგან, არ არის აქტუალური სსო-ებისათვის. შესაბამისად, საჭიროა იმის განხილვა, თუ რამდენად მიზანშეწონილია დღგ-სთან დაკავშირებით ახალი გამონაკლისების შეტანა საგადასახადო კოდექსში, მაგალითად, როგორცაა შეღავათები სოციალური მომსახურების მიწოდებისთვის;
- დივიდენდების დაბეგრასთან დაკავშირებით, სსო-ები, როგორც დივიდენდების მიმღები ორგანიზაციები, კომპანიებთან შედარებით არახელსაყრელ მდგომარეობაში იმყოფებიან, რადგან კომპანიების მიერ მიღებული დივიდენდები გადასახადით არ იბეგრება. მათგან განსხვავებით, სსო-ების მიერ მიღებული დივიდენდები იბეგრება 5%-იანი განაკვეთით. მიზანშეწონილია, განხილული იქნეს სსო-ებზე იმავე პირობების გავრცელება, რომლითაც სარგებლობენ კომპანიები.

## 6. სოციალური მენარმეობა

### ა) მიმოხილვა

სოციალური მენარმეობა შედარებით ახალი კონცეფციაა საქართველოში. კანონი არ შეიცავს არც სოციალური მენარმეობის და არც სოციალური საწარმოს განსაზღვრებას. ასეთი საქმიანობის ქვეშ, ძირითადად, იგულისხმება კომერციული ან არაკომერციული იურიდიული პირები, რომლებიც ახორციელებენ ეკონომიკურ საქმიანობას და სამენარმეო მიდგომებს იყენებენ ბაზარზე მომსახურების ან პროდუქტების მიწოდების პროცესში, იმის პარალელურად, რომ მათი ძირითადი მიზანი სოციალური გავლენის მოხდენაა. არაერთი ანალიტიკური და კვლევითი ორგანიზაცია, საერთაშორისო დონორების დაფინანსებით, ატარებს კვლევებს, რომ ხელი შეეწყოს და უზრუნველყოფილი იქნას ხელსაყრელი გარემო სოციალური საწარმოებისათვის.

CSR DG-ის მონაცემთა ბაზის თანახმად, ამჟამად საქართველოში 66 სოციალური საწარმოა. CRRC-მ 2016 წელს გამოკითხა 282 სსო, რომელთაგანაც მხოლოდ 23 (გამოკითხული ორგანიზაციების 8%) თვლიდა თავს სოციალურ საწარმოდ.

სოციალურ საწარმოებს საქართველოში შესაძლოა ჰქონდეთ სხვადასხვა სამართლებრივი ფორმა: მათ შორის, ა(ა)იპ-ები (სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები), შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებები (შპს), კოოპერატივები და/ან სოციალური მენარმე ფიზიკური პირები. ამჟამად, არ არსებობს რაიმე ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკა სოციალური მენარმეობის ხელშეწყობასთან დაკავშირებით.

ამავდროულად, საქართველოში სხვადასხვა ორგანიზაციები კონცენტრირებას ახ-

დენენ სოციალური მენარმეობის მხარდაჭერაზე. ამისათვის ისინი უზრუნველყოფენ სხვადასხვა სახის ტექნიკურ დახმარებას (ინკუბატორები და აქსელერატორები, საკონსულტაციო ცენტრები), საერთო სამუშაო სივრცეებს, ქსელურ ორგანიზაციებს ჰორიზონტალური ურთიერთობების განსამტკიცებლად და ადვოკატირების ხელშეწყობისათვის (სოციალურ საწარმოთა ალიანსი) და დახმარებას აკადემიური სექტორიდან.

ევროკავშირის დაფინანსებით, CSRDG ახორციელებს კომპლექსურ პროგრამას სოციალური საწარმოების მხარდასაჭერად. პროგრამა სხვადასხვა კომპონენტებისგან შედგება, მათ შორის: სამართლებრივი რეფორმა, იმ ორგანიზაციების მხარდაჭერა, რომლებიც სოციალურ მენარმეობას ახორციელებენ ან დაინტერესებულები არიან ასეთი საქმიანობით, სოციალური მენარმეობის საგანმანათლებლო სისტემაში ინტეგრირება, სოციალური საწარმოებისათვის დაფინანსებაზე წვდომის გაუმჯობესება (ბიზნესებთან და ფინანსურ ინსტიტუტებთან თანამშრომლობით), პირდაპირი ფინანსური მხარდაჭერის უზრუნველყოფა სტარტაპი სოციალური საწარმოებისათვის და არსებული სოციალური საწარმოების განვითარება, ცნობიერების ამაღლება, სოციალური საწარმოების შესახებ პოლიტიკის ადვოკატირება (ძირითადად, სოციალურ საწარმოთა ალიანსის მიერ), კვლევა და ანალიზი.

## **ბ) კანონმდებლობისა და მისი განხორციელების ზოგადი მიმოხილვა**

### **სამართლებრივი ჩარჩო**

სოციალურ მენარმეობაში ჩართულ და მისით დაინტერესებული სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის, ყველაზე რელევანტური სსო-ების სამენარმეო/ეკონომიკური საქმიანობის მარეგულირებელი კანონმდებლობაა. ის საკითხები, რომელიც სსო-ებს ხელს უშლის ასეთი საქმიანობის განხორციელებაში, თანაბრად ვრცელდება ა(ა)იპ-ის ფორმით შექმნილ სოციალურ საწარმოებზე. მეტი ინფორმაციისთვის, გთხოვთ, იხილოთ სექცია ეკონომიკური საქმიანობის შესახებ.

მენარმე იურიდიული პირები (როგორცაა შპს) დამატებით დაბრკოლებებს აწყდებიან სოციალური მენარმეობის განხორციელების თვალსაზრისით, მათ შორის, მათ შეზღუდული აქვთ სახელმწიფო დაფინანსების მიღების შესაძლებლობა, ვინაიდან სახელმწიფო დაფინანსების წყაროების უმეტესობა ძირითადად განკუთვნილია ა(ა)იპ-ების სახით შექმნილი სოციალური საწარმოებისთვის. ამასთან, „გრანტების შესახებ“ კანონის თანახმად, ასეთ კომპანიებს, გარდა რამდენიმე გამონაკლისისა, არ აქვთ გრანტების მიღების უფლება.

### **კანონპროექტი**

2020 წელს, CSRDG-ს, ASB საქართველოს და CSI-ს მიერ შემუშავდა საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტი სოციალური მენარმეობის განვითარების შესახებ, რომელიც წარედგინა პარლამენტს. თუმცა, ახალი პარლამენტის არჩევის შემდეგ, კანონპროექტი პარლამენტის დღის წესრიგიდან იქნა ამოღებული. 2021 წლის გაზაფხულზე, ძირითადად დაინტერესებულმა მხარეებმა, რომლებიც სოციალური მენარმეობის სფეროში მუშაობენ, ხელი მოაწერეს თანამშრომლობის მემორანდუმს, რომელიც ითვალისწინებს სოციალური მენარმეობის ეკოსისტემის გაუმჯობესების საჭიროებას და ხაზს უსვამს შესაბამის მხარეებს შორის თანამშრომლობის მნიშვნელობას. მემორანდუმის ხელმოწერით, მხარეები თანხმდებიან, ითანამშრომლონ სხვადასხვა სფერო-

ებში, როგორცაა: ინფორმაციის გაზიარება სოციალური მეწარმეობის ეკოსისტემის გაუმჯობესების მიზნით განხორციელებული ღონისძიებების შესახებ და სხვა პარტნიორთა საქმიანობის ერთობლივი მხარდაჭერა. მემორანდუმს ხელს აწერს თორმეტი დაინტერესებული მხარე, მათ შორის, სსიპ ახალგაზრდობის სააგენტო, რომელიც სოციალური მეწარმეობის სფეროში მომუშავე ერთ-ერთი წამყვანი საჯარო დაწესებულებაა. წინამდებარე ანგარიშის მომზადების დროისთვის, შეფასების გუნდის ინფორმაციით, აღნიშნული ჯგუფი კვლავ კოორდინირებას უწევდა მიმდინარე ინიციატივებს.

საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტის მომზადებასთან დაკავშირებით არსებობს ახალი ინიციატივაც, თუმცა, მხოლოდ კონცეპტუალურ დონეზე. დაინტერესებულ მხარეებს შეუძლიათ, იდეები და რეკომენდაციები საერთო დოკუმენტში წარმოადგინონ. ამ ინიციატივის ძირითადი მიზანია სოციალური საწარმოების შესახებ ცალკე კანონის შემუშავება და შემდგომ, შესაბამის კანონებში თანმდევი ცვლილებების შეტანა.

## გ) გამოვლენილი შესაძლებლობებისა და პრობლემური საკითხების ჩამონათვალი

არაერთი ორგანიზაცია მხარს უჭერს სოციალურ მეწარმეობას და ხელს უწყობს ამ სფეროში ახალ სამეწარმეო წამოწყებებს. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ჯგუფი ერთიანი ძალისხმევით ცდილობს სოციალური მეწარმეობის შესახებ კანონის პროექტის მომზადებას, რაც გარემოს გაუმჯობესების მიზნით, სსო-ებსა და სახელმწიფო დაწესებულებებს შორის თანამშრომლობის კარგი მაგალითია. შეფასების გუნდს იმედი აქვს, რომ ასეთი კანონმდებლობა შეძლებს ქვემოთ იდენტიფიცირებულ პრობლემებზე რეაგირებას:

- სსო-ების სამეწარმეო/ეკონომიკური საქმიანობის რეგულირებასთან დაკავშირებული საკითხები (იხ. სექცია სამეწარმეო/ეკონომიკური საქმიანობის შესახებ);
- არ არსებობს სოციალური მეწარმეობის შესახებ სპეციალური კანონმდებლობა, რომელიც განმარტავს სოციალურ მეწარმეობას და უზრუნველყოფს წამახალისებელ საშუალებებს;
- არ არსებობს სოციალური მეწარმეობის ხელშეწყობის და მხარდაჭერის სახელმწიფო პოლიტიკა; და
- შეზღუდულია წვდომა დაფინანსებაზე, ვინაიდან სოციალურ საწარმოებს, სამეწარმეო მიზნით არ აქვთ გრანტების მიღების უფლება და მეწარმე იურიდიული პირების ფორმით დაფუძნებულ სოციალურ საწარმოებს არ აქვთ სახელმწიფო დაფინანსების დიდ ნაწილზე წვდომა.

## 7. მოხალისეობა

### ა) მიმოხილვა

კვლევაში- „საზოგადოებრივი ორგანიზაციების არასახელმწიფო დაფინანსება საქართველოში“ ნათქვამია რომ: მსოფლიო დახმარების ინდექსის (CAF) მიხედვით, მოხალისეობით საქმიანობაში საქართველოს მოსახლეობის 18% მონაწილეობდა (CAF, 2020), რა მაჩვენებლითაც საქართველო 86-ე ადგილს იკავებს 125 ქვეყანას შორის.



ამავდროულად, რესპონდენტთა 37%-მა გამოხატა მზაობა, ითანამშრომლოს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან, რომლებიც მუშაობენ საზოგადოებისა და ქვეყნისათვის მნიშვნელოვანი საკითხების გადაჭრაზე. CRRC-ის მიერ სსო-ების შესახებ ჩატარებული ბოლოდროინდელი კვლევის თანახმად, რომლის ფარგლებშიც გამოიკითხა საქართველოში მოღვაწე 249 სსო, ორგანიზაციების 55%-მა განაცხადა, რომ ჩართული ჰყავთ მოხალისეები თავიანთ პროექტებში, რაც ნიშნავს იმას, რომ ბევრი სსო აცნობიერებს მათ საქმიანობაში მოხალისეების მონაწილეობის მნიშვნელობას.<sup>117</sup>

ამავდროულად, ნდობა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიმართ, რომლებიც მოხალისეობითი საქმიანობის ძირითადი ბენეფიციარები უნდა იყვნენ, დაბალია, რაც სავარაუდოდ, გავლენას ახდენს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების პროექტებში მოხალისეობის სურვილზე. კავკასიის ბარომეტრის მიერ 2020 წელს ჩატარებული კვლევის მიხედვით, გამოკითხული მოქალაქეების მხოლოდ 24%-მა განაცხადა, რომ ისინი ენდობიან სსო-ებს.

2015 წელს, სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა სამინისტრო ხელმძღვანელობდა მთავრობის ინიციატივას მოხალისეობის ხელშეწყობასთან დაკავშირებით. ინიციატივის ძირითადი კომპონენტი იყო „მოხალისეობითი საქმიანობის განვითარების პროგრამა“, „ახალგაზრდული პოლიტიკის განვითარების პროგრამის“ ფარგლებში. პროგრამის მიზანი იყო ეროვნულ დონეზე მოხალისეობის განმტკიცება, ახალგაზრდების სამოქალაქო ცნობიერების ამაღლება მოხალისეობის საშუალებით და საქართველოში, მოხალისეობით საქმიანობაში ჩართული ახალგაზრდების რაოდენობის გაზრდა. ამას გარდა, პროგრამა ითვალისწინებდა მოხალისეთა ერთიანი მონაცემთა ბაზის შექმნას, თუმცა, მონაცემთა ბაზა არ არის საჯარო და სსო-ებს უშუალოდ არ შეუძლიათ მისი გამოყენება.

ამჟამად, ახალგაზრდობის სააგენტო მუშაობს ახალგაზრდობის სახელმწიფო სტრატეგიაზე, რომელიც შეიცავს მოხალისეობის შესახებ კომპონენტს. ახალგაზრდობის სააგენტო გეგმავს, შექმნას სპეციალური საბჭო სსო-ების მონაწილეობით. მათ უკვე დაიწყეს ძირითად დაინტერესებულ მხარეებთან დაკავშირება. სხვა საკითხებთან ერთად, საბჭო იმუშავებს „მოხალისეობის შესახებ“ კანონში შესატან შესწორებებზე. მოხალისეობის შესახებ კანონმდებლობის გაუმჯობესების ძირითადი მიზნებია მოხალისეთა ცოდნისა და უნარების აღიარების მექანიზმების და მოხალისეობის წამახალისებელი საშუალებების შექმნა.

## **ბ) კანონის და მისი განხორციელების ზოგადი მიმოხილვა**

### **კანონი მოხალისეობის შესახებ**

2016 წლის კანონი „მოხალისეობის შესახებ“ შეიცავს მოხალისეების და მასპინძელი ორგანიზაციების განმარტებას, აწესრიგებს მოხალისისა და მასპინძელი ორგანიზაციის ურთიერთობას და სხვადასხვა დაინტერესებული მხარეების უფლება-მოვალეობებს.

კანონის თანახმად, მოხალისე შეიძლება იყოს 16 წელს მიღწეული ფიზიკური პირი. 16 წლამდე არასრულწლოვანი მოხალისეობით ურთიერთობას ახორციელებს თავისი კანონიერი წარმომადგენლის ან მზრუნველობის ორგანოს/მეურვეობის ორგანოს თანხმობით. ფიზიკურ პირს, რომელიც არ არის დასაქმებული ანაზღაურებად სამუშაოზე, მოხალისეობის განხორციელებისას უნარჩუნდება უმუშევრის სტატუსი. მას უფლება

<sup>117</sup> ვახტანგ ნაცვლიშვილი, „საზოგადოებრივი ორგანიზაციების არასახელმწიფო დაფინანსება“, 2019.

აქვს, ისარგებლოს იმ შეღავათითა და დახმარებით, რომლებიც საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით უმუშევართათვის არის გათვალისწინებული.

კანონი შეიცავს მასპინძელი ორგანიზაციის განმარტებასაც, რომელიც სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის გარდა, ასევე შეიძლება იყოს საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო და საგანმანათლებლო ან სამედიცინო დაწესებულება. კანონი არეგულირებს სამართლებრივ ურთიერთობას მასპინძელ ორგანიზაციასა და მოხალისეს შორის, საზოგადოებრივად სასარგებლო საქმიანობის განხორციელების მიზნით, რაც განმარტება იმდენად ფართოდ, რომ მოიცავს სსო-ს ყველა ტიპურ აქტივობას. კანონი მასპინძელ ორგანიზაციებს არ უკრძალავს მიიღოს მოხალისეები ამ ურთიერთობის ფორმალიზების გარეშე, თუმცა, თუ მოხალისეობითი ურთიერთობა 1 თვეზე მეტ ხანს გრძელდება, ხელშეკრულება აუცილებელია წერილობითი ხელშეკრულების გაფორმება. კანონი არ ვრცელდება ინდივიდუალურ ან სპონტანურ აქტივობებზე.

ზოგადად, კანონი შეესაბამება მოხალისეობის საერთაშორისო პრინციპებს და სამართლებრივ გარანტიებს, რომლებიც ეფექტურად მოქმედებს სხვა ქვეყნებში. ამრიგად, სამართლებრივი დებულებები, რომელიც მოხალისეობით ურთიერთობებს არეგულირებს, არ საჭიროებს რაიმე მნიშვნელოვან ცვლილებებს ან გაუმჯობესებას. კანონის სავარაუდო ხარვეზების გამოსავლენად საჭიროა დამატებითი კვლევა, მათ შორის, მოხალისეობრივი საქმიანობის განმახორციელებელი ორგანიზაციების გამოკითხვა იმ პრობლემების შესახებ, რომელსაც ისინი აწყდებიან.

### **სხვა კანონები, რომელიც გავლენას ახდენს მოხალისეობაზე**

იმ პირობებში, როდესაც „მოხალისეობის შესახებ“ კანონი შეესაბამება მოხალისეობის საერთაშორისო პრინციპებს, სხვა კანონები სათანადოდ არ უწყობს ხელს მოხალისეობას და არ აღმოფხვრის ისეთ პრაქტიკულ დაბრკოლებებს, როგორცაა მაგალითად, მოხალისეების მასპინძლობასთან დაკავშირებული გარკვეული ხარჯების გადასახადით დაბეგვრა.

მიუხედავად იმისა, რომ მოხალისეები არ იღებენ ხელფასს, მათი მუშაობა სსო-ში უკავშირდება გარკვეულ ხარჯებს, როგორცაა ტრანსპორტი, კვება და კომუნიკაცია. კანონის თანახმად, ეს ხარჯები უნდა დაფაროს მასპინძელმა ორგანიზაციამ (მუხლი 5). საგადასახადო კოდექსი მოხალისეობასთან დაკავშირებული ხარჯების კომპენსაციას განიხილავს, როგორც მოხალისეთა დასაბეგრ შემოსავალს. შესაბამისად, მასპინძელი ორგანიზაცია ვალდებულია, გადაიხადოს საშემოსავლო გადასახადი. აღნიშნული მოვალეობა არა მხოლოდ ზრდის მოხალისეთა მასპინძლობასთან დაკავშირებულ ხარჯებს, არამედ, რაც უფრო მნიშვნელოვანია, აწესებს თითოეულ მოხალისესთან დაკავშირებით განხორციელებული თითოეული ოპერაციის ფასის გამოთვლისა და საშემოსავლო გადასახადის დაკავების ვალდებულებას. კანონი არ შეიცავს მკაფიო მითითებას იმასთან დაკავშირებით, თუ რამდენად უნდა გამოინგარიშოს და დააკავოს გადასახადი მასპინძელმა ორგანიზაციამ მოხალისეებისათვის უზრუნველყოფილი მატერიალური მხარდაჭერის ღირებულებიდან (როგორცაა, საკვების შესყიდვა ან ტრანსპორტის ღირებულების ანაზღაურება), მაშინ, როდესაც ორგანიზაცია ამ თანხებს პირდაპირ მოხალისეებს არ უხდის. პრაქტიკაში, ასეთი გადახდები, შესაძლოა, შეადგენდეს საწესდებო საქმიანობას და არ იყოს საჭირო საშემოსავლო გადასახადის გამოქვითვა. თუმცა, კანონის განხორციელების პრაქტიკა მწირია და არ არსებობს ოფიციალური განმარტება შემოსავლების სამსახურიდან ამ საკითხთან დაკავშირებით. აღნიშნული, ასევე, უკავშირდება იმ პრობლემას, რომ

ფიზიკურ პირზე ჩუქებით გაცემული ქონება, თუ მისი ღირებულება აღემატება 1,000 ლარს საგადასახადო წლის განმავლობაში, იბეგრება საშემოსავლო გადასახადით (დამატებითი ინფორმაციისთვის, იხ. სექცია შემონირულობების შესახებ). როდესაც მოხალისეები ორგანიზაციასთან გრძელვადიანად თანამშრომლობენ, პრაქტიკული პრობლემები შეიძლება წარმოიშვას, თუ მასპინძელი ორგანიზაცია მათ რეგულარულად უნაზღაურებს ხარჯებს. ამ არგუმენტის გასამყარებლად სტატისტიკური მონაცემები არ არის ხელმისაწვდომი, თუმცა, შეიძლება ჩაითვალოს, რომ აღნიშნული მოთხოვნა ავინროებს მოხალისეთა წრეს, რომლებიც სსო-ებთან თანამშრომლობით იქნებიან დაინტერესებულები.

გარდა საგადასახადო შეღავათებისა, საერთაშორისო პრაქტიკაში, მოხალისეობის ხელშეწყობის მრავალი მექანიზმი არსებობს. ასეთ მექანიზმებს შორისაა მოხალისეთა განათლების სახელმწიფო პროგრამა, მოხალისეობის სანაცვლოდ აკადემიური კრედიტების მიღების შესაძლებლობა, სხვადასხვა კულტურული დაწესებულებების ფასდაკლების ვაუჩერები მოხალისეებისათვის და სხვა. ზოგ ქვეყანაში, მოხალისეობას ხელს უწყობენ ონლაინ პლატფორმები, რომლებიც მიკრო-მოხალისეობისა და მოკლევადიანი, კონკრეტულ დავალებაზე ორიენტირებული მოხალისეობის შესაძლებლობას იძლევიან. ამჟამად საქართველოს კანონმდებლობა ასეთ ინსტრუმენტს არ ითვალისწინებს. პირველ ეტაპზე, ერთ-ერთი პრიორიტეტი შეიძლება იყოს საგადასახადო კოდექსში ცვლილებების შეტანა, მასპინძელ ორგანიზაციაზე დაკისრებული მოვალეობების შესამცირებლად და მოხალისეების წასახალისებლად.

## გ) გამოვლენილი შესაძლებლობებისა და პრობლემური საკითხების ჩამონათვალი

სსო-ები ფართოდ იყენებენ მოხალისეებს და საქართველოში მოხალისეთა ხვედრითი წილის გაზრდის პოტენციალი არსებობს. მოხალისეობა რეგულირდება სამართლებრივ დონეზე. მიუხედავად იმისა, რომ მოხალისეებისათვის არ მოქმედებს რაიმე სპეციალური წამახალისებელი საშუალება, მთავრობა დაინტერესებულია, ამ თვალსაზრისით მეტი შესაძლებლობის შესაქმნელად შეიტანოს ცვლილებები კანონმდებლობაში. კანონპროექტის შემუშავების პროცესში მნიშვნელოვანია ავტორებმა გაითვალისწინონ შემდეგი პრობლემები:

- მასპინძელი ორგანიზაცია ვალდებულია, საშემოსავლო გადასახადი გამოქვითოს მოხალისეთა საქმიანობასთან დაკავშირებული ხარჯებიდან, რაც არა მხოლოდ აძვირებს მოხალისეებთან თანამშრომლობის ღირებულებას, არამედ, რაც უფრო მნიშვნელოვანია, მძიმე მოთხოვნებს აკისრებს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს;
- მთავრობა არ უზრუნველყოფს მოხალისეთა წახალისებას, მათ შორის, მოხალისეთა განათლების სახელმწიფო პროგრამების, მოხალისეობითი საქმიანობის სანაცვლოდ აკადემიური კრედიტების მიღების შესაძლებლობის, სხვადასხვა კულტურული დაწესებულებების ფასდაკლების ვაუჩერების უზრუნველყოფითა სხვა საშუალებებით.

## 8. სახელმწიფო დაფინანსება

### ა) მიმოხილვა

სახელმწიფო დაფინანსება, შესაძლოა გახდეს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დაფინანსების მნიშვნელოვანი წყარო. სისტემა შედგება მხარდაჭერის მრავალფეროვანი მექანიზმებისგან, ხოლო დაფინანსების განაწილება ხდება დეცენტრალიზებულიად, სხვადასხვა ინსტიტუტების საშუალებით. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის გამოყოფილი სახელმწიფო დაფინანსების მოცულობა განსხვავდება წლების მიხედვით და მერყეობს 1,776,130 ევროდან (2017 წ.) 738,527 ევრომდე (2021 წ.). ამასთან, გაიზარდა იმ სსო-ების რაოდენობა, რომლებიც სახელმწიფო დაფინანსებას იღებენ,<sup>118</sup> ისევე, როგორც იმ თემატური სფეროების რაოდენობა, სადაც ხდება დაფინანსების უზრუნველყოფა. ამავდროულად, სახელმწიფოს მიერ გამოყოფილი დაფინანსება მნიშვნელოვნად და სსო-ების ბიუჯეტების მხოლოდ მცირე ნაწილს ფარავს, ხოლო სახსრების გამოყოფის ზოგადი პროცენტური გამოწვევა და ანგარიშვალდებულება არასათანადოდ არის განვითარებული. ყველაზე მწვავე პრობლემებს შორის, მკვლევარები გამოჰყოფენ დაფინანსების გაცემის გამჭვირვალე პროცედურის არ არსებობას. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მდგრადობის ინდექსში (2020 წ.) საქართველოსთან მიმართებით აღნიშნულია, რომ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს, განსაკუთრებით „ვოჩდოგ“ ორგანიზაციებს, ნაკლები სურვილი აქვთ, განაცხადი გააკეთონ მთავრობისაგან დაფინანსების მიღებაზე, რაც გამოწვეულია მათი წუხილით, რომ ამ პროცესში არსებობს მიკერძოებული გავლენები და შეზღუდული გამჭვირვალობა. “ევროკავშირის საგზაო რუკა საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოებასთან თანამშრომლობისთვის”, დამატებით, ხაზს უსვამს, რომ სახელმწიფოს მხრიდან ინსტიტუციურ დაფინანსებაზე წვდომის ნაკლებობა „ძირს უთხრის სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების პოტენციალს, შექმნან მხარდამჭერთა ჯგუფები და მათ ხდის დონორებზე უფრო მეტად დამოკიდებულს.“

სახელმწიფო დაფინანსების გასაუმჯობესებლად, რამდენიმე ქართული სსო წლებია ახორციელებს ადვოკატირების კამპანიას. ცვლილებების განხორციელების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საშუალება იყო თანამშრომლობა მთავრობის ადმინისტრაციასა და სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტს (CSI) შორის 2018 წელს, „გრანტების შესახებ“ კანონში შესატანი ცვლილებების მოსამზადებლად. თუმცა, კანონპროექტს არ მიეცა საბოლოო სახე. როგორც OGP-ის ბოლო სამოქმედო გეგმა, ისე ევროკავშირის საგზაო რუკა ხაზს უსვამს სახელმწიფო დაფინანსების გაუმჯობესების მნიშვნელობას.

### ბ) კანონმდებლობის და მისი განხორციელების ზოგადი მიმოხილვა

საქართველოში სახელმწიფოს მიერ სსო-ების მხარდაჭერის (ფინანსური და მატერიალური) სხვადასხვა მექანიზმები არსებობს. სსო-ებს უფლება აქვთ, მიიღონ სახელმწიფო დაფინანსება გრანტების, სუბსიდიების, სახელმწიფო შესყიდვების, ვაუჩერული სისტემისა და ე.წ. „პროგრამული დაფინანსების“ საშუალებით.

<sup>118</sup> CRRG-Georgia (2021). სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები საქართველოში: რუკა და ანალიზი, გვ.6.

## გრანტები<sup>119</sup>

საქართველოში გრანტების მარეგულირებელი კანონმდებლობა კომპლექსურია<sup>120</sup> და შედგება არაერთი კანონისგან და კანონქვემდებარე აქტისგან. „გრანტების შესახებ“ კანონი უზრუნველყოფს გრანტების გაცემის და მიღების სამართლებრივ საფუძველს. ამას გარდა, არსებობს რამდენიმე თემატური კანონი, რომელიც გრანტების გარკვეულ სფეროებში ან გარკვეულ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე (სსიპ) გაცემის შესაძლებლობას იძლევა. ეს კანონებია „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების შესახებ“, „ინოვაციების შესახებ“, „მეცნიერების, ტექნოლოგიებისა და მათი განვითარების შესახებ“, „სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივის შესახებ“ და „სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს შესახებ“ კანონები.

კანონი „გრანტების შესახებ“ არის ზოგადი კანონი, რომელიც არ შეიცავს დეტალურ წესებს გრანტების გაცემასთან დაკავშირებით. შესაბამისად, თითოეული სახელმწიფო დაწესებულება, რომელიც გრანტებს გასცემს, თავად შეიმუშავებს საკუთარ პროცედურას. „გრანტების შესახებ“ საქართველოს კანონით გრანტი შემდეგნაირად არის განმარტებული:

*„გრანტი არის გრანტის გამცემის (დონორის) მიერ გრანტის მიმღებისათვის უსასყიდლოდ გადაცემული მიზნობრივი სახსრები ფულადი ან ნატურალური ფორმით, რომლებიც გამოიყენება კონკრეტული ჰუმანური, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო-კვლევითი, ჯანმრთელობის დაცვის, კულტურული, სპორტული, ეკოლოგიური, სასოფლო-სამეურნეო განვითარებისა და სოციალური პროექტების, აგრეთვე სახელმწიფოებრივი ან საზოგადოებრივი მნიშვნელობის პროგრამების განხორციელებისათვის.“<sup>121</sup>*

კანონი შეიცავს შესაძლო გრანტის გამცემთა ჩამონათვალს, რომელთა შორისაა: საერთაშორისო და დონორი ორგანიზაციები, უცხო ქვეყნის მთავრობები, ა(ა)იპ-ები, სსიპ-ები (2010 წლიდან) და სამინისტროები (2011 წლიდან).<sup>122</sup> კანონი ადგენს გრანტის გაცემის სამართლებრივ საფუძველს, პასუხისმგებლობას საგრანტო ხელშეკრულების პირობების დარღვევის შემთხვევაში და გრანტის დაბეგვრის წესებს. კანონი შეიცავს იმ სფეროების დახურულ ჩამონათვალს, სადაც შესაძლებელია გრანტების გაცემა. გარდა ზემოაღნიშნული განმარტებისა, კანონი, ასევე, ითვალისწინებს იმ თემების ჩამონათვალს, სადაც საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს შეუძლიათ გრანტების გაცემა.<sup>123</sup> ამ ჩამონათვალს განავრცობს თემატური კანონები, რომლებიც ითვალისწინებენ დამატებით სფეროებს. სამინისტროები უფლებამოსილები არიან, გრანტები გასცენ თავიანთი ზოგადი პასუხისმგებლობის სფეროში.

<sup>119</sup> „გრანტების შესახებ“ საქართველოს კანონი არეგულირებს კერძო და სახელმწიფო წყაროების მიერ გაცემულ გრანტებს, თუმცა, ეს სექცია სიღრმისეულად განიხილავს მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ გაცემულ გრანტებს.

<sup>120</sup> CSI-მ შეიმუშავა საქართველოში გრანტების შესახებ კანონმდებლობის დეტალური ანალიზი – *საქართველოში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსების მექანიზმები*.

<sup>121</sup> „გრანტების შესახებ“ კანონი, მუხლი 2(1)

<sup>122</sup> „გრანტების შესახებ“ კანონი, მუხლი 3

<sup>123</sup> მუხლი (1) გ: „გრანტის გამცემი არის საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომლის წესდების/დებულების მიზანია: 1) განათლების სფეროში სწავლა-სწავლების ხარისხის გასაუმჯობესებლად გრანტების გაცემა; 2) სწავლასთან დაკავშირებული ხარჯების დასაფინანსებლად გრანტების გაცემა; 3) სამეცნიერო გრანტების გაცემა; 4) ეროვნული უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ და მალაღობიან რეგიონებში მცხოვრები მოქალაქეების ინტეგრაციის ხელშეწყობისთვის გრანტების გაცემა; 5) ახალგაზრდული და საზოგადოებრივი პროექტების დასაფინანსებლად გრანტების გაცემა; 6) იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა და სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებულ და გადაადგილებისადმი დაქვემდებარებულ ოჯახთა (ეკომიგრანტთა) სოციალურ-ეკონომიკური ინტეგრაციის მიზნით მათთვის საარსებო წყაროების ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად გრანტების გაცემა; 7) საქართველოში განხორციელებული რეფორმებისა და ინოვაციების პოპულარიზაცია და საერთაშორისო საზოგადოებაში მათი დამკვიდრების ხელშეწყობა; 8) საქართველოს პარტნიორი ქვეყნების მთავრობებისთვის განათლების, ჯანმრთელობის დაცვის, სოციალური უზრუნველყოფისა და მდგრადი განვითარების სფეროებში, ბუნებრივი და ადამიანის ზემოქმედებით გამოწვეული კატასტროფების შედეგების აღმოფხვრაში დახმარების განწევა; 9) სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების მიმართ სახელმწიფო ხელშეწყობი ღონისძიებების განხორციელება;

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი დოკუმენტი, რომელიც არეგულირებს გრანტების გაცემას არის საქართველოს მთავრობის დადგენილება N126 (2011 წ.), რომელშიც წარმოდგენილია ძირითადი წესები სამინისტროების მიერ გრანტების გაცემასთან დაკავშირებით. ძირითადი მოთხოვნა მდგომარეობს იმაში, რომ თუ სამინისტროების მიერ გასაცემი თითოეული გრანტის მოცულობა აღემატება 50,000 ლარს, საჭიროა მთავრობის თანხმობა. ამას გარდა, სამინისტროს მიერ გაცემული გრანტები არ უნდა აჭარბებდეს მისი ყოველწლიური ბიუჯეტის 1%-ს, თუ ამაზე არ არსებობს მთავრობის თანხმობა. თანხმობის მისაღებად, სამინისტროებმა მთავრობისთვის წინადადების წარდგენამდე, ფინანსთა სამინისტროდან უნდა მოიპოვონ დადებითი დასკვნა.

დადგენილება N126 არ შეიცავს რაიმე წესებს მინიმალურ შერჩევასთან ან გრანტების გაცემასთან დაკავშირებით. შესაბამისად, სამინისტროებს შეუძლიათ დამოუკიდებლად განსაზღვრონ გრანტის გაცემის წესები და სფეროები. აღსანიშნავია, რომ „გრანტების შესახებ“ კანონის თანახმად, გრანტების გამცემ ორგანოებს შორის არ არიან მუნიციპალიტეტები.

ამჟამად, კონკრეტულად სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ინსტიტუციური განვითარებისთვის არც ერთი დაწესებულება არ გასცემს გრანტს. მანამდე, სსო-ების მხარდაჭერის კუთხით მუშაობდა პრეზიდენტის მიერ შექმნილი „სამოქალაქო ინსტიტუციონალიზმის განვითარების ფონდი“, თუმცა, იგი მხოლოდ 2009-2013 წლებში ფუნქციონირებდა და შემდეგ გაუქმდა.

## **სახელმწიფო პროგრამები**

2014 წელს, საქართველოს მთავრობამ შექმნა საჯარო სამართლის იურიდიული პირი „აწარმოე საქართველოში“. სააგენტო ანგარიშვალდებულია ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტროს წინაშე, რომელიც ზედამხედველობას უწევს სააგენტოს საქმიანობას. სააგენტოს კანონმდებლობით განსაზღვრული მიზნებია:

- კერძო სექტორის კონკურენტუნარიანობის ამაღლება;
- სტარტაპებისა და ბიზნესის საქმიანობის მხარდაჭერა;
- საზოგადოების ინფორმირებულობის ამაღლება იმ სახელმწიფო პროგრამების შესახებ, რომელიც მხარს უჭერს ბიზნესის განვითარებას და ამ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა;
- ბიზნეს-კულტურის განვითარების ხელშეწყობა;
- ღონისძიებების დაგეგმვა და განხორციელება, ქვეყნის საექსპორტო პოტენციალის მხარდასაჭერად და ამ მიზნით, სხვადასხვა დაწესებულებებთან და ორგანიზაციებთან თანამშრომლობა;
- ქვეყნის საინვესტიციო პოტენციალის პოპულარიზაცია;
- პოტენციური საინვესტიციო კომპანიების იდენტიფიცირება და ინვესტორებთან კომუნიკაცია; და
- პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვა.

სააგენტოს საქმიანობა მოიცავს სამ პრიორიტეტულ მიმართულებას:

1. „აწარმოე საქართველოში – ბიზნესის“ მიმართულების მიზანია საქართველოში მენარმეობის განვითარება, მენარმის მხარდაჭერა, ახალი საწარმოების შექმნისა და არსებული საწარმოს გაფართოების ხელშეწყობა.

2. „ანარმოე საქართველოში – ექსპორტის“ მიმართულების მიზანია საქართველოს საექსპორტო პოტენციალის პოპულარიზაცია, ქართული პროდუქტების კონკურენტუნარიანობის გაზრდა საერთაშორისო ბაზრებზე, ქართული პროდუქტების ექსპორტის მოცულობის ზრდა და საქართველოს საექსპორტო ბაზრების დივერსიფიცირება.

3. „ანარმოე საქართველოში – ინვესტიციის“ მიმართულების მიზანია საქართველოში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვა, ხელშეწყობა და განვითარება. აღნიშნული მიმართულება წარმოადგენს ერთგვარ შუამავალს უცხოელ ინვესტორებსა და საქართველოს მთავრობას შორის, მუშაობს „ერთი ფანჯრის პრინციპით“ და ეხმარება დაინტერესებულ ინვესტორებს სხვადასხვა ინფორმაციის მიღებასა და ქართულ მხარესთან ეფექტური კომუნიკაციის წარმოებაში.

სააგენტო ახორციელებს მთავრობის და/ან პარლამენტის მიერ დამტკიცებულ სხვადასხვა სახელმწიფო პროგრამებს, რომელთაგანაც ყველაზე მსხვილი პროგრამა არის „ანარმოე საქართველოში“. პროგრამა მოიცავს სხვადასხვა ქვეპროგრამებსა და კომპონენტებს, რომლებიც მხარს უჭერს სხვადასხვა ინდუსტრიებს, მიკრო და მცირე საწარმოებს, ინდივიდუალურ მენარმეებს, ტურიზმს და სხვა. პროგრამა უზრუნველყოფს მხარდაჭერის სხვადასხვა მექანიზმებს, როგორცაა: გრანტები, სესხები, ტექნიკური დახმარება, ქონების ლიზინგი, ბიზნეს-პროექტების თანადაფინანსება, საბანკო გარანტია და სხვა სახის მხარდაჭერა.

ა(ა)იპ-ები (სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები) არ განიხილებიან სააგენტოს მიერ განხორციელებული პროგრამის (ან რომელიმე ქვეპროგრამისა თუ კომპონენტის) ბენეფიციარებად. იმ ნორმატიული აქტის თანახმად, რომელიც ამტკიცებს შესაბამის სახელმწიფო პროგრამებს, ბენეფიციართა წრე შემოიფარგლება „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული საწარმოებით. ზოგ შემთხვევაში, ფიზიკურ პირებს ან ინდივიდუალურ მენარმეებს, აგრეთვე, აქვთ უფლება, სააგენტოს მიმართონ სხვადასხვა ფორმის მხარდაჭერის მისაღებად. ასეთი მიდგომა შეიძლება ითქვას, რომ დისკრიმინაციულია სსო-ების მიმართ, რადგან მათ ერთმევათ აღნიშნული პროგრამებით სარგებლობის შესაძლებლობა.

კიდევ ერთი პრობლემა მდგომარეობს იმაში, რომ „ანარმოე საქართველოს“ მიერ განხორციელებული პროგრამები ფოკუსირებას ახდენს ბიზნეს-ინიციატივებისა და კომერციული აქტივობების მხარდაჭერაზე და სააგენტო არ ახორციელებს მიზნობრივ პროგრამებს საქართველოში სოციალური საწარმოების მხარდასაჭერად. მიუხედავად იმისა, რომ სსო-ებს შეუძლიათ ამ პრობლემის გადალახვა საკუთარი მენარმე სუბიექტების შექმნის გზით, ასეთი მიდგომა პრობლემას მხოლოდ ტექნიკურად გადაჭრის, ხოლო სააგენტოს მიერ განხორციელებული პროგრამების კონტექსტი დარჩება იგივე. ნაცვლად აღნიშნულისა, მიზანშეწონილია, რომ სააგენტომ შეცვალოს დამოკიდებულება სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიმართ, კონცეპტუალურ დონეზე. სსო-ები და სოციალური საწარმოები განხილული უნდა იქნან, როგორც დაწესებულებები, რომელთაც უდიდესი როლის შესრულება შეუძლიათ არა მხოლოდ სოციალური ეკონომიკის განვითარებაში, არამედ, ასევე, მონყვლადი ჯგუფებისთვის ეკონომიკური და სოციალური სიკეთეების შექმნის კუთხით.

იგივე ლოგიკა შეიძლება გავრცელდეს „სოფლის განვითარების სააგენტოს“ (RDG) და საქართველოს ინოვაციების და ტექნოლოგიების სააგენტოს (GITA) მიერ განხორციელებული პროგრამების მიმართ. ეს პროგრამები მორგებულია ბიზნეს და კომერციულ ორგანიზაციებზე და გამორიცხავს სსო-ებს, როგორც პოტენციურ ბენეფიციარებს.

სააგენტოს – „ანარმოე საქართველოში“, RDG-ის, GITA-ს და სხვა მსგავსი დაწესებულებების მიერ განხორციელებულ პროგრამებში ა(ა)იპ-ების მონაწილეობამ შესაძლოა, გააუმჯობესოს სსო-ებისა და სოციალური საწარმოების ფინანსური მდგრადობა და ხელი შეუწყოს მათი დაფინანსების წყაროების დივერსიფიკაციას. ამასთან, სსო-ების ჩართულობამ, შესაძლოა, გაზარდოს პროგრამების სოციალური გავლენა და უზრუნველყოს სახელმწიფოს მხარდაჭერის მექანიზმების ხელმისაწვდომობა მონყველადი ჯგუფებისთვის.

### **სახელმწიფო შესყიდვები**

კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ არის ზოგადი კანონი, რომელიც ვრცელდება მთავრობის მიერ საქონლის ან მომსახურების შესყიდვაზე. კანონის მოქმედება არ ვრცელდება „ვაუჩერის გამოყენებით განათლების, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის შესაბამისი მომსახურების/საქონლის დაფინანსებაზე, აგრეთვე ვაუჩერის განაღდებასა და განაღდებასთან დაკავშირებულ ოპერაციებზე“<sup>124</sup> (ვაუჩერებთან დაკავშირებით მოქმედებს სპეციალური პროცედურა, რომელიც ცალკე არის განხილული).

კანონი ადგენს სამ საბაზისო პროცედურას – გამარტივებული შესყიდვა (5,000 ლარამდე ღირებულების შესყიდვისთვის), გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი (5,001-დან 200,000 ლარამდე ღირებულების შესყიდვისთვის) და ელექტრონული ტენდერი (200,000 ლარს ზემოთ ღირებულების შესყიდვისთვის). თითოეული შემსყიდველი ორგანიზაცია ამზადებს შესყიდვების ყოველწლიურ გეგმას. კანდიდატთა საკვალიფიკაციო მონაცემებთან დაკავშირებული მოთხოვნების განსაზღვრისას, შემსყიდველმა ორგანომ უნდა უზრუნველყოს, რომ მოთხოვნები „იყოს პროპორციული და არადისკრიმინაციული, ხელს უნდა უწყობდეს ჯანსაღი კონკურენციის დამკვიდრებას და პრეტენდენტთა მიმართ თანასწორ მოპყრობას.“<sup>125</sup>

კანონი არ ითვალისწინებს სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში სსო-ების მიმართ დისკრიმინაციულ მიდგომას, თუმცა, პრაქტიკაში სსო-ები აწყდებიან გამოწვევებს ამ მექანიზმის გამოყენების კუთხით. პრაქტიკული თვალსაზრისით, არსებობს გარკვეული ფინანსური დაბრკოლებები, რომელთა დაძლევაც რთულია სსო-ების უმრავლესობისთვის, მათ შორის:

- ხელშეკრულების შესრულების სავალდებულო გარანტია ან დაზღვევა, თუ ხელშეკრულების საერთო ღირებულება შეადგენს ან აღემატება 200,000 ლარს;<sup>126</sup> და
- წინასწარ გადასახდელი თანხის იდენტური ოდენობის გარანტიის წარდგენის ვალდებულება.<sup>127</sup>

ამ პირობებმა, შესაძლოა, დააბრკოლოს იმ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მონაწილეობა, რომელთაც არ გააჩნიათ საჭირო ფინანსური რესურსები, აღნიშნული გარანტიების წარსადგენად. ამას არდა, CSO Meter-ის 2021 წლის ანგარიშის თანახმად, „სსო-ებს აქვთ იგივე შესაძლებლობები სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილეობის მისაღებად, როგორც ბიზნეს სექტორის წარმომადგენლებს, მაგრამ პრაქტიკაში, იმის გათვალისწინებით, რომ სსო-ების სამოქმედო სფეროსთან დაკავშირებულ მომსახურებებზე მოთხოვნა არ არის მაღალი და გამარჯვებულის გამოვლენის

<sup>124</sup> „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ კანონი, მუხლი 1(31) (კ)

<sup>125</sup> „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ კანონი, მუხლი 13

<sup>126</sup> „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ კანონი, მუხლი 21 (31)

<sup>127</sup> „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ კანონი, მუხლი 211 (1)



კრიტერიუმები ძირითადად დაკავშირებულია მომსახურების/პროდუქტის ფასთან, სსო-ების ასეთ შესყიდვებში მონაწილეობის მაჩვენებელი ბიზნეს სუბიექტებთან შედარებით დაბალია.“ ამას გარდა, ვინაიდან სსო-ები ძირითადად ყურადღებას ამახვილებენ სოციალური სიკეთის შექმნაზე, მათ ნაკლებად აქვთ კონკურენციის განწევის შესაძლებლობა, ბიზნეს კომპანიებთან შედარებით, რომლებიც მოგების გამომუშავებაზე არიან ორიენტირებულები. ამ მიზეზთა გამო, ზოგიერთი სსო საქართველოში ადვოკატირებას უწევს სსო-ებისათვის პრეფერენციული პირობების შემოღებას, სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებით (როგორცაა, მაგალითად, სოციალურ სფეროში უპირატესობის მინიჭება სსო-ებისათვის, შესყიდვების დროს საზოგადოებრივი სიკეთის შეფასება და სხვა).

ამჟამად, პარლამენტი განიხილავს „შესყიდვების შესახებ“ ახალ კანონპროექტს, რომელიც მომზადებულია საქართველოს მთავრობის მიერ ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმების ფარგლებში აღებული ვალდებულებების შესრულების მიზნით.<sup>128</sup> შეთანხმების 146(1) მუხლის თანახმად, საქართველომ ეტაპობრივად უნდა უზრუნველყოს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონმდებლობის დაახლოება ევროკავშირის კანონმდებლობასთან. ამასთან, ასოცირების შეთანხმების XVI დანართი შეიცავს ევროკავშირის დირექტივებისა და რეგულაციების ჩამონათვალს სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში, რომელთან დაახლოებაც სავალდებულოა საქართველოსთვის.

ახალი კანონპროექტი მიზნად ისახავს სახელმწიფო შესყიდვების კონცეფციის, მისი მეთოდების, მექანიზმების და პროცედურების ფუნდამენტურად შეცვლას. იგი აფართოებს სახელმწიფო შესყიდვების ფარგლებს და შესაბამის მოთხოვნებს ავრცელებს ყველა საჯარო დაწესებულებაზე. კანონპროექტი შეიცავს უფრო მეტ გარანტიებს გამჭვირვალობასთან და ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებით, სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში. ამას გარდა, იგი უზრუნველყოფს ახალ გამონაკლისებს და წამახალისებელ საშუალებებს სხვადასხვა ტიპის იურიდიული პირებისთვის, თუმცა, მხოლოდ რამდენიმე გამონაკლისი ვრცელდება კონკრეტულად სსო-ებზე ან მათ მიერ განხორციელებულ საქმიანობაზე.

მას შემდეგ, რაც კანონპროექტი პირველი მოსმენით მიიღო პარლამენტის კომიტეტმა, იგი შესწორდა კომიტეტისა და დაინტერესებული მხარეებისგან მიღებული რეკომენდაციების საფუძველზე. შესაბამისად, სსო-ებისთვის, სოციალური საწარმოებისა და სოციალური მომსახურების მიმწოდებელი ორგანიზაციებისათვის კარგი დროა, მოახდინონ სპეციალური წამახალისებელი საშუალებების დაწესების შესახებ ადვოკატირება, რამაც შესაძლოა გავლენა მოახდინოს მათ საქმიანობაზე და ფინანსურ მდგრაობაზე. USAID-ის ეკონომიკური მმართველობის პროგრამა უკვე თანამშრომლობს საქართველოს პარლამენტთან და მთავრობასთან, კანონპროექტის შემდგომი განვითარების კუთხით დახმარების გასაწევად. პროგრამამ მიიწვია და პროცესში ჩართო სსო-ები, ბიზნეს ასოციაციები და სხვა დაინტერესებული მხარეები.

## **ვაუჩერები**

ვაუჩერები ცენტრალური მმართველობის დონეზე

ვაუჩერები ცენტრალური და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების მიერ, ძირითადად, გამოიყენება განათლების, ჯანდაცვის და სოციალური მომსახურების დასაფინანსებლად. „სახელმწიფო შესყიდვების“ შესახებ კანონი სახელმწიფო და-

<sup>128</sup> ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის

წესებულებებს საშუალებას აძლევს დააფინანსონ ასეთი მომსახურებები ვაუჩერების საშუალებით, შესყიდვების ფორმალური პროცედურების განხორციელების გარეშე.<sup>129</sup> ამავედროულად, ეს კანონი არ შეიცავს ტერმინ „ვაუჩერის“ განმარტებას და არ ადგენს რაიმე პროცედურას ვაუჩერით დაფინანსებასთან დაკავშირებით. ზოგიერთი დარგობრივი კანონმდებლობა, რომელიც არეგულირებს ცენტრალური მთავრობის უფლებამოსილებებს კონკრეტულ სფეროებში, შეიცავს ტერმინის „ვაუჩერი“ განმარტებებს.<sup>130</sup> აღნიშნულზე დაყრდნობით, სახელმწიფო დაწესებულებებს ვაუჩერების, როგორც დაფინანსების ინსტრუმენტის გამოყენება შეუძლიათ მხოლოდ ქვემოთ ჩამოთვლილ სექტორებში:

- „ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ“ კანონის 3(ზ<sup>1</sup>) მუხლის თანახმად, ვაუჩერი არის „სახელმწიფოს მიერ მიზნობრივი ჯგუფისათვის გადაცემული, მიმოქცევადი მატერიალიზებული ან/და არამატერიალიზებული ფორმის ფინანსური ინსტრუმენტი, რომელიც განკუთვნილია სამედიცინო მომსახურების ან პირადი დაზღვევის დასაფინანსებლად;“
- „ზოგადი განათლების შესახებ“ კანონის 2(ლ) მუხლის თანახმად, იგივე ტერმინი განიშარტება, როგორც „ფინანსური ინსტრუმენტი, რომელიც განკუთვნილია მოსწავლის მიერ ზოგადი განათლების მიღების დასაფინანსებლად;“
- ტერმინს, აგრეთვე, განმარტავს საგადასახადო კოდექსი, მხოლოდ დღგ-ს მიზნებისთვის; ამ შემთხვევაში, ვაუჩერი განიხილება, როგორც გადახდის საშუალება, რომლის გამოყენებაც შეუძლიათ როგორც სახელმწიფო, ისე კერძო დაწესებულებებს.<sup>131</sup>

### **ვაუჩერები განათლების სექტორში**

„ზოგადი განათლების შესახებ“ კანონი შეიცავს საბაზისო პრინციპებს ზოგადი განათლების ვაუჩერებით დაფინანსებასთან დაკავშირებით. 22-ე მუხლის თანახმად, „ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებაში სწავლებას ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივის შესაბამისი ვაუჩერით აფინანსებს სახელმწიფო.“ ამასთან, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო უფლებამოსილია დააფინანსოს კერძო სკოლა საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული წესისა და პირობების შესაბამისად, შესაბამისი მიზნობრივი პროგრამის/პროგრამების ფარგლებში. სსო-ებს უფლება აქვთ, მიიღონ ასეთი დაფინანსება იმ შემთხვევაში, თუ ისინი უზრუნველყოფენ ზოგადსაგანმანათლებლო მომსახურებებს და გავლილი აქვთ ავტორიზაციის პროცედურები.

სტანდარტული და გაზრდილი ვაუჩერების ოდენობები განისაზღვრება განსხვავებულ მდგომარეობაში მყოფ მოსწავლეთა ფინანსური შესაძლებლობების შესაბამისად, განათლების მიღების უფლების უზრუნველყოფაში თანასწორობის პრინციპის

<sup>129</sup> „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ კანონი, მუხლი 1(კ)-ს თანახმად, კანონი არ ვრცელდება „ვაუჩერის გამოყენებით განათლების, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის შესაბამისი მომსახურების/საქონლის დაფინანსებაზე, აგრეთვე ვაუჩერის განაღდებასა და განაღდებასთან დაკავშირებულ ოპერაციებზე.“

<sup>130</sup> „ზოგადი განათლების შესახებ“ კანონის თანახმად, ვაუჩერი არის „ფინანსური ინსტრუმენტი, რომელიც განკუთვნილია მოსწავლის მიერ ზოგადი განათლების მიღების დასაფინანსებლად.“ „ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ“ კანონის თანახმად, ვაუჩერი არის „სახელმწიფოს მიერ მიზნობრივი ჯგუფისათვის გადაცემული, მიმოქცევადი მატერიალიზებული ან/და არამატერიალიზებული ფორმის ფინანსური ინსტრუმენტი, რომელიც განკუთვნილია სამედიცინო მომსახურების ან პირადი დაზღვევის დასაფინანსებლად.“

<sup>131</sup> მუხლი 157 (ს) განმარტავს ვაუჩერის მნიშვნელობას: „ინსტრუმენტი, რომელიც წარმოშობს დასაბეგრი პირის ვალდებულებას, მიიღოს იგი, როგორც ანაზღაურება ან ანაზღაურების ნაწილი საქონლის/მომსახურების მიწოდების სანაცვლოდ და მასში ან მასთან დაკავშირებულ დოკუმენტში იდენტიფიცირებადია მისაწოდებელი საქონელი/მომსახურება ან პოტენციური მიმწოდებელი, აგრეთვე ამ ინსტრუმენტის გამოყენების პირობები.“ საგადასახადო კოდექსის 1603 მუხლი, აგრეთვე, განმარტავს ვაუჩერების გაცემასთან და მათ დაბეგვრასთან დაკავშირებულ დეტალებს.

დაცვით.<sup>132</sup> ვაუჩერით ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების მიმდინარე ხარჯების დაფარვის შემდეგ დარჩენილი თანხა შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს აღნიშნული დაწესებულების კაპიტალური ხარჯების დასაფარავად.

საქართველოში ვაუჩერებით, ასევე, ფინანსდება პროფესიული განათლება. საქართველოს მთავრობა ადგენს პროფესიული განათლების, მოკლე ციკლის საგანმანათლებლო პროგრამისა და სახელმწიფო ენაში მომზადების პროგრამის დაფინანსების წესსა და პირობებს.<sup>133</sup> საქართველოს მთავრობამ გამოსცა დადგენილება #244, რომელიც შეეხება პროფესიული განათლების დაფინანსების წესისა და პირობების განსაზღვრას და პროფესიული საგანმანათლებლო პროგრამების განმახორციელებელი საგანმანათლებლო დაწესებულებებისათვის სახელმწიფოს მიერ დასაფინანსებელი სწავლის საფასურის მაქსიმალური ოდენობის დამტკიცებას. პროფესიული განათლების დაფინანსება შესაძლებელია ვაუჩერებით, პროგრამული დაფინანსებით და მიზნობრივი პროგრამული დაფინანსებით.<sup>134</sup> დადგენილება #244, აგრეთვე, განსაზღვრავს მომსახურების მიმწოდებელთა ანაზღაურების პირობებსა და ვაუჩერის მაქსიმალურ ოდენობას, ისევე, როგორც სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებულ საგანმანათლებლო დაწესებულებებში პროფესიული განათლების მაქსიმალურ ღირებულებას, სხვადასხვა ეტაპების მიხედვით.

საშუალო განათლებისა და პროფესიული განათლების სფეროებში არსებული ვაუჩერული დაფინანსების პრინციპები ასევე აქტუალურია საქართველოში უმაღლესი განათლების დაფინანსების თვალსაზრისით. ამ შემთხვევაში, „უმაღლესი განათლების შესახებ“ კანონი იყენებს ტერმინს „გრანტი“, თუმცა, ასეთი დაფინანსების სამართლებრივი შედეგების გათვალისწინებით, პრაქტიკულად, იგი უფრო ვაუჩერია, ვიდრე გრანტი:

- *სასწავლო გრანტის გამოყოფა ხდება ინდივიდუალურად, სტუდენტის სწავლის დასაფინანსებლად;*
- *პირი, რომელმაც მიიღო სასწავლო გრანტი, უფლება აქვს, თავად აირჩიოს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება, სტუდენტის მიერ წინასწარ განსაზღვრული უნივერსიტეტების/ინსტიტუტების ჩამონათვალიდან (დაწესებულება უნდა იყოს ავტორიზებული და აკრედიტებული საქართველოში);*
- *სხვა საგანმანათლებლო დაწესებულებაში სტუდენტის გადასვლის შემთხვევაში, გრანტი გადაეცემა ახალ დაწესებულებას;*
- *სტუდენტს სასწავლო გრანტის გამოყენება შეუძლია მხოლოდ უმაღლესი განათლების მისაღებად, საქართველოს ფარგლებში; და*
- *საქართველოს მთავრობა ყოველწლიურად განსაზღვრავს სასწავლო გრანტების მოპოვების წესსა და სასწავლო გრანტების მოცულობასა და მაქსიმალურ ოდენობას.<sup>135</sup>*

### **ვაუჩერები ჯანდაცვის სექტორში**

„ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ“ კანონის მე-19 მუხლის თანახმად,<sup>136</sup> „სახელმწიფო დაფინანსებით მიზნობრივი ჯგუფის სამედიცინო მომსახურება ხორციელდება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონით ან ვაუჩერის საშუალებით“.

<sup>132</sup> „ზოგადი განათლების შესახებ“ კანონი, მუხლი 22

<sup>133</sup> „პროფესიული განათლების შესახებ“ კანონი, მუხლი 21 (თ)

<sup>134</sup> დადგენილება #244, მუხლი 4

<sup>135</sup> საქართველოს მთავრობის დადგენილება #220

<sup>136</sup> „ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ“ კანონი, 1997 წლის 10 დეკემბერი

ბით.“ სახელმწიფო დაფინანსებით მიზნობრივი ჯგუფის პირადი დაზღვევა ხორციელდება ვაუჩერის საშუალებით.

ვაუჩერების საშუალებით ჯანდაცვის მომსახურებისა და პირადი დაზღვევის დაფინანსება არ განიხილება სახელმწიფო შესყიდვად.<sup>137</sup>

კანონი, აგრეთვე, განსაზღვრავს ამ სექტორში ვაუჩერული დაფინანსების ზოგად პრინციპებს:

- ვაუჩერი პერსონიფიცირებულია. მისი მესაკუთრე შეიძლება იყოს პირი ან პირთა წრე (ოჯახი, თემი და სხვა);
- ვაუჩერის პირობების თანახმად, მის მესაკუთრეს აქვს სამედიცინო მომსახურების მიმწოდებლის ან სადაზღვევო ორგანიზაციის თავისუფლად არჩევის უფლება;
- ვაუჩერის პირობები უნდა განსაზღვრავდეს პოტენციური მომსახურების მიმწოდებელთა შერჩევის წესებს;
- განკარგული ვაუჩერის განაღდება ხორციელდება შესაბამისი გამნაღდებელი საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ ვაუჩერის წარმდგენი ორგანიზაციებისათვის თანხის გაცემით;
- ვაუჩერის პირობები (მათ შორის, სერვისის მიმწოდებელთა შერჩევის კრიტერიუმები, სამედიცინო მომსახურებათა ნუსხა, ვაუჩერის ღირებულება, აგრეთვე ვაუჩერის გამოყენებასთან და ანაზღაურებასთან დაკავშირებული საკითხები და სხვა) განისაზღვრება საქართველოს კანონით ან/და საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.<sup>138</sup>

საქართველოს მთავრობამ გამოსცა არაერთი კანონქვემდებარე აქტი, რომელიც შეეხება ჯანდაცვის სხვადასხვა პროგრამებისა და სერვისების ვაუჩერების საშუალებით დაფინანსებას. ამავდროულად, მათ არ აქვთ პირდაპირი გავლენა სახელმწიფოს მიერ სსო-ების დაფინანსებაზე და, შესაბამისად, წინამდებარე კვლევა ამ საკითხს არ განიხილავს.

ზემოთ ჩამოთვლილი პრინციპები წარმოადგენს სოციალური მომსახურებების სფეროში ვაუჩერული დაფინანსების საფუძველს. ამ მომსახურებების მიწოდების გზით მიღებული შემოსავალი, შესაძლოა, გახდეს საქართველოში სსო-ებისა და სოციალური სანარმოების შემოსავლის მნიშვნელოვანი ნაწილი. შესაბამისად, ეს თემა უფრო დეტალურად არის განხილული ქვემოთ.

### **ვაუჩერები სოციალური სერვისების სფეროში**

საქართველოში სსო-ები სოციალურ მომსახურებებს უწევენ მონყვლად ჯგუფებს მიკუთვნებულ ადამიანებს. ისინი მომსახურებათა ხარისხის უზრუნველყოფისა და ამ სფეროში არსებული მაღალი მოთხოვნის დაკმაყოფილების მიზნით შერეულად იყენებენ სახელმწიფოსგან და საერთაშორისო დონორებისგან მიღებულ დაფინანსებას.

ვაუჩერული დაფინანსება სოციალური სერვისების სფეროში ეფუძნება „ჯანმრთელობის შესახებ“ და „სოციალური დახმარების შესახებ“ კანონებს. ამასთან, „კონკურენციის შესახებ“ კანონი ადგენს ზოგად მოთხოვნებს სახელმწიფო დახმარებასთან დაკავშირებით. საქართველოს ბიუჯეტი ყოველწლიურად განსაზღვრავს სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული სოციალური მომსახურებების ზოგად მიზნებსა და საე-

<sup>137</sup> „ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ“ კანონი, მუხლი 19 (3)

<sup>138</sup> „ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ“ კანონი, მუხლი 19

რომ პრიორიტეტებს ამ სფეროში. ბიუჯეტი, ასევე, განსაზღვრავს სოციალური მომსახურებებისთვის გამოყოფილი დაფინანსების მთლიან მოცულობას.

რეგულაციების მეორე შრეს, რომელიც ითვალისწინებს სოციალური მომსახურებების უფრო დეტალურ აღწერას და მათი განხორციელების წესებს, ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა და კონკრეტული სამინისტროები. სახელმწიფო უწყებები, რომელთაც ეკისრებათ სოციალური მომსახურებების განხორციელება, აგრეთვე, ამტკიცებენ მათ ადმინისტრირებასთან დაკავშირებულ სხვადასხვა წესებს.

საქართველოს მთავრობა წელიწადში ერთხელ ამტკიცებს დადგენილებას სოციალური რეაბილიტაციის და ბავშვზე ზრუნვის სახელმწიფო პროგრამების და მათი განხორციელების წესების შესახებ. აღნიშნული ამ სფეროში ყველაზე კომპლექსური კანონქვემდებარე აქტია, რომელიც მოიცავს სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული იმ სოციალური მომსახურებების უმეტესობას, რომელსაც სსო-ები ახორციელებენ. დადგენილების შინაარსი, ზოგადად, არის ერთგვაროვანი, თუმცა, წლიდან წლამდე იცვლება გარკვეული ქვეპროგრამები და დაფინანსების მოცულობა.

მაგალითად, დადგენილება #634 სოციალური რეაბილიტაციისა და ბავშვზე ზრუნვის 2022 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ, რომელიც ამჟამად არის მოქმედი (მიღებულია 2021 წლის 31 დეკემბერს) ითვალისწინებს ორ პროგრამას: 1. 2022 წლის სოციალური რეაბილიტაციის სახელმწიფო პროგრამა (დანართი 1) და 2. 2022 წლის ბავშვზე ზრუნვისა და ახალგაზრდების მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამა (დანართი 2).

პირველი პროგრამის ზოგადი მიზანია, მხარი დაუჭიროს შშმ პირების და ხანდაზმულების ფიზიკური და სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესებას და ხელი შეუწყოს მათ სოციალურ ინტეგრაციას. მეორე პროგრამა ფოკუსირებას ახდენს შშმ ბავშვების, ოჯახურ მზრუნველობას მოკლებული ბავშვების, სოციალურად დაუცველი და უსახლკარო ბავშვებისა და მიტოვების რისკის ქვეშ მყოფი ბავშვების სოციალური ინტეგრაციის და ფიზიკური და სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესების მხარდაჭერაზე.

აღნიშნული ორი პროგრამა შეიცავს ათეულობით ქვეპროგრამას, რომლებიც სხვადასხვა მომსახურებებისა და კომპონენტებისგან შედგება. ქვეპროგრამები, შესაძლოა, ითვალისწინებდეს სოციალურად დაუცველი ადამიანებისთვის სხვადასხვა სოციალური სერვისების და/ან საქონლის მიწოდების დაფინანსებას. განკარგულება ადგენს, რომ „სახელმწიფო შესყიდვების“ შესახებ კანონის თანახმად შექმნილი მექანიზმები ან ვაუჩერები შეიძლება გამოყენებული იქნას ბენეფიციარებისათვის სოციალური მომსახურებების (დასაქონლის) მიწოდების დასაფინანსებლად. თუმცა, დადგენილება უმეტეს შემთხვევებში ითვალისწინებს ვაუჩერების გამოყენებას. არსებობს ორი ტიპის ვაუჩერი: მატერიალიზებული და არამატერიალიზებული. ორგანიზაციები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ვაუჩერზე დაფუძნებულ მომსახურებებს ვალდებული არიან, გაიარონ რეგისტრაცია, რაც ხორციელდება „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს“ (შემდგომში, „ჯანდაცვის სამინისტრო“) ან სახელმწიფო ზრუნვისა და ტრეფიკინგის მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დახმარების სააგენტოს მიერ (შემდგომში, „სახელმწიფო ზრუნვის სააგენტო“), კონკრეტული ქვეპროგრამის მიხედვით. მარეგისტრირებულ ორგანოებს უფლება აქვთ, გააუქმონ რეგისტრაცია, თუ მიმწოდებელი ვერ აკმაყოფილებს რეგისტრაციამდე დადგენილ მოთხოვნებს ან კონკრეტული მომსახურებისათვის დადგენილ პირობებს.

ჯანდაცვის სამინისტრო პასუხისმგებელია ზემოაღნიშნული სერვისების საერთო ზედამხედველობასა და მონიტორინგზე. სახელმწიფო ზრუნვის სააგენტო პასუხის-

მგებელია სახელმწიფო პროგრამების, ქვეპროგრამებისა და კომპონენტების განხორციელებაზე. ამას გარდა, სახელმწიფო ზრუნვის სააგენტოს ევალუება კონკრეტულ ქვეპროგრამებთან და კომპონენტებთან დაკავშირებული მოთხოვნებისა და პირობების შესრულების ზედამხედველობა (თუ პროგრამის განხორციელების ფუნქცია დელეგირებულია სხვა დაწესებულებაზე, პირობების შესრულებაზე კონტროლს ახორციელებს ეს უკანასკნელი). კონტროლი მოიცავს:

1. ქვეპროგრამის (კომპონენტის) ფარგლებში განუული მომსახურების (მიწოდებული საქონლის) შესაბამისობის დადგენას პროგრამით და/ან პროგრამის განმახორციელებლის მიერ განსაზღვრულ პირობებთან (ხარისხთან, მოცულობასთან, მახასიათებლებთან, კრიტერიუმებთან და ა.შ.) დაკავშირებით;
2. ქვეპროგრამის (კომპონენტის) ფარგლებში მიწოდებლის ვალდებულების შესრულების დამადასტურებელი დოკუმენტების/ინფორმაციის პროგრამის განმახორციელებელთან წარდგენილ ინფორმაციასთან შესაბამისობის შემოწმებას.

#634 დადგენილების თანახმად, როგორც წესი, სახელმწიფო ზრუნვის სააგენტო იღებს გადაწყვეტილებებს კონკრეტულ პროგრამებში ბენეფიციართა ჩარიცხვასთან დაკავშირებით. პროგრამის განხორციელების ფუნქციის დელეგირების შემთხვევაში, ჩარიცხვის პროცედურები ხორციელდება შესაბამისი დაწესებულების მიერ. ზოგ შემთხვევაში, ჩარიცხვის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს სააგენტოს ფარგლებში შექმნილი სპეციალური კომისია (არსებობს რამდენიმე ქვეპროგრამა, რომელზეც პასუხისმგებელი არის კომისია). ეს ფუნქცია დელეგირებულია რეგიონულ საბჭოებზე, თუ ქვეპროგრამა ითვალისწინებს ბავშვებისათვის ოჯახური ტიპის საცხოვრებლით უზრუნველყოფას (მათ შორის, სპეციალიზებული საცხოვრებლით). ზოგიერთ კომპონენტთან დაკავშირებით მოქმედებს მოთხოვნა, რომ ჩარიცხვის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებამდე სოციალურმა მუშაკებმა ჩაატარონ შეფასება და წარმოადგინონ დასკვნა (მაგ. სახელმწიფო ზრუნვის სისტემიდან გასული ახალგაზრდების საკვები პროდუქტებით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამა).

მთავრობის დადგენილება (ამ შემთხვევაში, დადგენილება #634) არ განსაზღვრავს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სამოქალაქო ჩართულობის ან სსო-ების მონაწილეობის პროცედურებს. ასეთი მიდგომა იწვევს შეშფოთებას გადაწყვეტილებების გამჭვირვალობასთან და სამართლიანობასთან დაკავშირებით. სსო-ები და მოქალაქეები ასევე არ არიან ჩართულნი სერვისების ზედამხედველობასა და შეფასებაში. შედეგად, სოციალური დაფინანსების პრაქტიკა, შერჩევის პროცედურები და სოციალური სერვისის მიწოდების პროცესი რჩება მმართველობის სფეროში ერთ-ერთ ყველაზე ნაკლებად გამჭვირვალე მიმართულებად.

დადგენილება, ასევე, შეიცავს თითოეული ქვეპროგრამის (კომპონენტის) სამიზნე ჯგუფების ზოგად კრიტერიუმებს. ზოგიერთი ქვეპროგრამა აღწერს დეტალურ კრიტერიუმებს ბენეფიციართა შესარჩევად, როგორებიცაა: ასაკი, შეზღუდული შესაძლებლობის დონე, სოციალურად დაუცველი ოჯახის სტატუსი, საცხოვრებელი პირობები და სხვა. ზოგიერთ კომპონენტთან დაკავშირებით, მოქმედებს დაავადებების ჩამონათვალი, რომელიც პროგრამაში ჩარიცხვის წინაპირობაა.

ამასთან, ზოგიერთი ქვეპროგრამების (კომპონენტების) შემთხვევაში, ბენეფიციართა მაქსიმალური რაოდენობა განსაზღვრულია რეგიონების მიხედვით. დადგენილება #634, აგრეთვე, ზღუდავს ბენეფიციართა საერთო რაოდენობას გარკვეული ქვეპროგრამების შემთხვევაში. ზოგიერთ მომსახურებებთან დაკავშირებით, მაგა-

ლითად, შშმ ბავშვთა დღის ცენტრების შემთხვევაში, შეზღუდვები ვრცელდება ორივე ასპექტზე.

პრაქტიკაში, ამ შეზღუდვებმა, შესაძლოა, შექმნას პრობლემები პროვაიდერი ორგანიზაციებისთვის, რადგან პოტენციური ბენეფიციარების რაოდენობა, შესაძლოა, დადგენილებით განსაზღვრულ მაქსიმალურ რაოდენობას აღარბეჭდეს. ასეთ შემთხვევებში, პროვაიდერმა ორგანიზაციებმა დაფინანსების სხვა წყაროები უნდა მოიძიონ, რათა დანარჩენი ბენეფიციარებისთვის შეძლონ მომსახურებათა მიწოდება.

აღსანიშნავია, რომ რეზოლუცია „სახელმწიფო დახმარებად“ აკვალიფიცირებს პროგრამების ფარგლებში უზრუნველყოფილ დახმარებას და მომსახურებებს. შესაბამისად, ამ სერვისებზე არ ვრცელდება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ და „კონკურენციის შესახებ“ კანონებით დადგენილი შეზღუდვები. თუმცა, „კონკურენციის შესახებ“ კანონი გარკვეულ წინაპირობებს ადგენს სახელმწიფო დახმარების გაცემისათვის.<sup>139</sup>

დადგენილება, თითოეული ქვეპროგრამისათვის (კომპონენტისთვის) ასევე განსაზღვრავს მათი განხორციელების წესებს და ვაუჩერის ზღვრულ ღირებულებას. მაგალითად, რეგულაციის თანახმად, ვაუჩერის ერთ ტალონზე თვეში ასანაზღაურებელი თანხა შშმ პირთა დღის ცენტრში შეადგენს 378 ლარს (შაბათ-კვირისა და უქმე დღეების გამოკლებით). ამასთან, თუ ბენეფიციარის მიერ ნებისმიერი მიზეზით გაცდენილ დღეთა რაოდენობა 12 ან მეტია, ვაუჩერით დაფინანსებული მომსახურების ასანაზღაურებელი თანხა შეიძლება შემცირდეს. აღნიშნული სერვისის შემთხვევაში, ვაუჩერით დაფინანსებული მომსახურების ასანაზღაურებელი თანხა გამოიანგარიშება ბენეფიციარის მიერ ფაქტობრივად მიღებული მომსახურების დღეების ნამრავლით 18 ლარზე. ზოგ შემთხვევაში, დადგენილება განსაზღვრავს იმ საქონლის ან მომსახურების მაქსიმალურ ფასს, რომლის მიწოდებაც ხდება კონკრეტული ქვეპროგრამების (ან კომპონენტების) ფარგლებში.

ზოგიერთი ქვეპროგრამა (კომპონენტი), ასევე, იყენებს ვაუჩერის ფასების განსაზღვრის სხვადასხვა მეთოდს. მაგალითად, ორგანიზაციები, რომლებიც სმენადაკარგულ პირებს უზრუნველყოფენ ჟესტების ენის თარჯიმნის მომსახურებით, ვალდებული არიან, სააგენტოს წარუდგინონ ინფორმაცია ბენეფიციარების, მიწოდებული სერვისების მოცულობის და ფაქტობრივი ხარჯების შესახებ.

გარკვეული გამონაკლისების გარდა, იმ ქვეპროგრამების (კომპონენტების) შემთხვევაში, რომლებიც ფინანსდება მატერიალიზებული ვაუჩერების საშუალებით, დადგენილება განსაზღვრავს ვაუჩერების ზუსტ ან მაქსიმალურ ფასს. მატერიალიზებული ვაუჩერები პირადად ბენეფიციარებს ან მათ კანონიერ წარმომადგენლებს გადაეცემა, რომელთაც, თავის მხრივ, დამოუკიდებლად შეუძლიათ მომსახურების მიმწოდებლის არჩევა (თუმცა, ზოგჯერ მოქმედებს მოთხოვნა იმასთან დაკავშირებით, რომ სერვისების პოტენციური მიმწოდებელი უნდა საქმიანობდეს კონკრეტულ ქალაქში ან რეგიონში). მიმწოდებლები სააგენტოს წინასწარ განსაზღვრულ ვადაში

<sup>139</sup> „კონკურენციის შესახებ“ კანონის 12 (1) მუხლის თანახმად: „აკრძალულია სახელმწიფო დახმარება, რომელიც აფერხებს კონკურენციას ან ქმნის მისი შეფერხების საშიშროებას, გარდა ამ მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული გამონაკლისებისა.“; ამავე კანონის 12 (2) მუხლის თანახმად, „შეიძლება დაშვებულ იქნეს სახელმწიფო დახმარება, რომელიც არ საჭიროებს სააგენტოსთან შეთანხმებას, თუ ის: ა) გაიცემა ინდივიდუალური მომხმარებლისათვის სოციალური დახმარების სახით, იმ პირობით, რომ დახმარება არ გამოიწვევს შესაბამისი საქონლის/მომსახურების მწარმოებლის დისკრიმინაციას; ბ) მიზნად ისახავს სტიქიური მოვლენის ან ფორსმაჟორული გარემოების შედეგების აღმოფხვრას; გ) მიზნად ისახავს გარემოსდაცვითი ღონისძიების განხორციელებას; დ) მიზნად ისახავს საქართველოს საკანონმდებლო აქტით ან საქართველოს საერთაშორისო შეთანხმებით გათვალისწინებული უფლების განხორციელებას ან მოვალეობის შესრულებას; ე) გაიცემა ინდივიდუალური სახელმწიფო დახმარების სახით, უმნიშვნელო ოდენობით. ინდივიდუალური სახელმწიფო დახმარების უმნიშვნელო ოდენობა განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით; ვ) მიზნად ისახავს მნიშვნელოვანი სახელმწიფო პროექტის განხორციელებას, თუ ამის თაობაზე საქართველოს მთავრობას მიღებული აქვს გადაწყვეტილება.“

წარუდგენენ ბენეფიციარებისგან მიღებულ ვაუჩერებს, რის შემდეგაც სააგენტო ვაუჩერის შესაბამის თანხას ურიცხავს მიმწოდებელს.

არამატერიალიზებული ვაუჩერების შემთხვევაში, მომსახურების ანაზღაურება, როგორც წესი, ხდება რეალურად შესრულებული სამუშაოს ან რეალური ღირებულების მიხედვით. ჟესტების ენის თარჯიმნის უზრუნველყოფის ქვეპროგრამისთვის დადგენილი წესები ანაზღაურების ამ მეთოდის კარგი მაგალითია. კიდევ ერთი მაგალითია სარეაბილიტაციო მომსახურებები ომის ვეტერანებისთვის. ამ შემთხვევაში, მიმწოდებლები ანაზღაურებას იღებენ იმ სამედიცინო პროცედურების შესაბამისად, რომლებიც მიიღეს ბენეფიციარებმა, თუმცა, არაუმეტეს 300 ლარის ოდენობით 1 ბენეფიციარზე. ვაუჩერით მომსახურების მიღებასთან და მისი ღირებულების ანაზღაურებასთან დაკავშირებული წესები დამოკიდებულია ვაუჩერის ტიპზე, მიწოდებული სერვისების თავისებურებაზე და კონკრეტული ქვეპროგრამის სხვა ასპექტებზე.

რაც შეეხება არამატერიალიზებულ ვაუჩერებს, ხშირად მიმწოდებლებს მოეთხოვებათ, სააგენტოს პერიოდულად წარუდგინონ ინფორმაცია განხორციელებული მომსახურებების შესახებ (ინფორმაციის შინაარსი განსხვავდება პროგრამების მიხედვით), კონკრეტულ ვადებში. სააგენტო წარდგენილი ინფორმაციის მიხედვით ანგარიშობს ასანაზღაურებელი თანხის რაოდენობას და ურიცხავს თანხას მიმწოდებლებს.

დადგენილება, ასევე, ითვალისწინებს ანაზღაურების ოდნავ განსხვავებულ მეთოდს არამატერიალიზებული ვაუჩერების საშუალებით დაფინანსებულ ზოგიერთ მომსახურებასთან დაკავშირებით. იმ ქვეპროგრამებისთვის მოქმედი წესები, რომლებიც მოიცავს მულტიდისციპლინური გუნდის მომსახურებას, აღნიშნული მეთოდის კარგი მაგალითია. ამ შემთხვევაში, ასეთ გუნდებს ყოველთვიურად გამოეყოფათ ფიქსირებული თანხა. ერთ-ერთი მაგალითია ქვეპროგრამა, რომელიც უზრუნველყოფს თავშესაფრებს უსახლკარო ბავშვებისთვის და ითვალისწინებს მულტიდისციპლინური გუნდის ვიზიტებს (ფსიქოლოგი, თანასწორ-განმანათლებელი და მძღოლი). თითოეული მულტიდისციპლინური გუნდისთვის გამოიყოფა თვეში 4,000 ლარი.

პრაქტიკაში, ვაუჩერების თანხა არ არის საკმარისი იმ სპეციალური სერვისების მიწოდების მინიმალური ხარჯების დასაფარად, რომლისთვისაც ისინი გაიცემა. შეფასების გუნდის მიერ გამოკითხულმა ყველა ორგანიზაციამ განაცხადა, რომ მათ უწევთ დაფინანსების დამატებითი წყაროების მოძიება, რათა შეძლონ ვაუჩერით დაფინანსებული მომსახურებების მიწოდება ბენეფიციარებისთვის.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ასპექტია ის, რომ პროგრამის განმახორციელებლებს შეუძლიათ ვაუჩერების გაუქმება. ბენეფიციარებს, ასევე, უფლება აქვთ, შეიცვალონ მომსახურების მიმწოდებლები. ამ ნიუანსების გამო, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ ვაუჩერული დაფინანსებიდან მიღებული შემოსავლის ოდენობა ცვალებადია და არ გამოირჩევა საიმედოობით. ქვეპროგრამების უმრავლესობა აწესებს კონკრეტულ ვადებს ვაუჩერების გამოსაყენებლად. ვაუჩერი შესაძლოა გაუქმებულად ჩაითვალოს, თუ ბენეფიციარი მას დადგენილ ვადაში არ გამოიყენებს. მაგალითად, სახელმწიფო ზრუნვის სისტემიდან გასული 18-21 წლამდე ახალგაზრდებისთვის საკვები პროდუქტების უზრუნველყოფის ქვეპროგრამის შემთხვევაში, ვაუჩერები გამოყენებული უნდა იქნას მიღებიდან 20 დღის ვადაში. დადგენილების თანახმად, თითოეულ სერვისთან და კომპონენტთან დაკავშირებით, მოქმედებს ზოგადი მოთხოვნები და კრიტერიუმები, როგორცაა სერვისის ხანგრძლივობა, ხარისხი და სერვისით გათვალისწინებული კონკრეტული აქტივობები. ზოგიერთი კომპონენტის შემთხვევაში, დადგენილება აღწერს კრიტერიუმებს მონაწილე სპეციალისტებ-



თან და ექსპერტებთან დაკავშირებით, ხოლო ზოგ შემთხვევაში კი წინასწარ არის განსაზღვრული საქონლის მახასიათებლები.

დადგენილების თანახმად, პროგრამის განმახორციელებლებს შეუძლიათ დაანესონ დამატებითი მოთხოვნები და წესები მათ მიერ ადმინისტრირებულ სერვისებთან დაკავშირებით. პრაქტიკაში, სახელმწიფო ზრუნვის სააგენტოს (და პროგრამის სხვა განმახორციელებელ დაწესებულებებს) გამოცემული აქვთ ათობით კანონქვემდებარე აქტი, რომელიც შეეხება ამ დადგენილებით გათვალისწინებულ ქვეპროგრამებს.

ამრიგად, ვაუჩერული დაფინანსების წესები განსხვავდება სექტორების მიხედვით. განათლების, ჯანდაცვის და სოციალური მომსახურების სფეროებში, ვაუჩერული დაფინანსების განსხვავებული საკანონმდებლო საფუძვლები არსებობს. ცენტრალურ ხელისუფლებას ვაუჩერების მხოლოდ აღნიშნულ სფეროებში გამოყენება შეუძლია, რადგან არ არსებობს ერთიანი და ცენტრალიზებული რეგულაცია, რომელიც სახელმწიფო დაწესებულებებს საშუალებას მისცემს, ვაუჩერები გამოიყენონ, როგორც დაფინანსების ზოგადი ინსტრუმენტი. ამავდროულად, ამ სექტორებში ვაუჩერზე დაფუძნებულ მომსახურებებზე არ ვრცელდება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ კანონის ფორმალური მოთხოვნები.

მეტიც, ვაუჩერული დაფინანსების წესები ხშირად განსხვავებულია ერთი კონკრეტული სექტორის მასშტაბითაც, რადგან ვაუჩერზე დაფუძნებულ სხვადასხვა მომსახურებებთან დაკავშირებით ათეულობით კანონქვემდებარე აქტი აქვს გამოცემული მთავრობას, სამინისტროებს და განმახორციელებელ უწყებებს.

### **ვაუჩერები ადგილობრივ დონეზე**

ცენტრალური კანონმდებლობა, რომელიც არეგულირებს მუნიციპალური ხელისუფლების ორგანოთა უფლებამოსილებებს, არ შეიცავს დებულებებს, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის დაწესებულებებს სსო-ების დასაფინანსებლად ვაუჩერების გამოყენების შესაძლებლობას მისცემს. ამასთან, ბუნდოვანია, ვრცელდება, თუ არა, მუნიციპალურ ორგანოებზე სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობით გათვალისწინებული გამონაკლისები, რომლებიც დაწესებულია გარკვეული ტიპის მომსახურებების სფეროში. ის ფაქტი, რომ ტერმინს – „ვაუჩერი“ არ განმარტავს „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ კანონი დამატებით ბუნდოვანებას ჰქმნის ადგილობრივი ორგანოებისათვის. იმის გათვალისწინებით, რომ ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების დაწესებულებებს მხოლოდ კანონით მინიჭებული უფლებამოსილებების განხორციელება შეუძლიათ, შესაბამისი რეგულაციების არ არსებობა საფრთხეს უქმნის ვაუჩერული დაფინანსების ლეგიტიმურობას ადგილობრივ დონეზე და, ასევე, ცენტრალური მმართველობის დონეზე ზოგიერთ სექტორში.

მეორეს მხრივ, პრაქტიკაში, ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები ფართოდ იყენებენ ვაუჩერებს სოციალური და სამედიცინო სერვისების დასაფინანსებლად. ზოგ მუნიციპალიტეტში, მაგალითად, თბილისში, ვაუჩერები გამოიყენება ადრეული და სკოლამდელი განათლების სერვისების დასაფინანსებლად, თუმცა, ამ ვაუჩერების გამოყენება შესაძლებელია მხოლოდ კონკრეტულ მუნიციპალიტეტში შექმნილ სახელმწიფო ბალებში.<sup>140</sup>

იმის გამო, რომ არ არსებობს ცენტრალიზებული რეგულაციები, რომელიც მოაწესრიგებდა ადგილობრივ დონეზე ვაუჩერული დაფინანსების გამოყენების საკითხებს, მუნიციპალიტეტების მიერ მიღებული შესაბამისი ნორმატიული აქტები, ხშირად ერთმანეთისგან განსხვავდება. თუმცა, მუნიციპალიტეტები, როგორც წესი, იცავენ ვაუჩე-

<sup>140</sup> ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება N25-101 (2015 წლის 2 ოქტომბერი)

რულ დაფინანსებასთან დაკავშირებით ცენტრალურ დონეზე არსებული კანონმდებლობის პრინციპებს. შესაბამისი ნორმატიული აქტების არასისტემური შესწავლისა და კვლევითი ჯგუფის მიერ ზეპირსიტყვიერად მიღებული ინფორმაციაზე დაყრდნობით, შეიძლება ითქვას, რომ აღინიშნება თბილისის მერიის მიერ მიღებული შესაბამისი რეგულაციების მუნიციპალიტეტების კონტექსტზე ადაპტირების ტენდენცია (ნიმუშის სახით გამოიყენება დედაქალაქის მმართველობის მიერ მიღებული რეგულაციები).

შინაარსობრივი განსხვავებების მიუხედავად, არსებობს გარკვეული საბაზისო პრინციპები, რომლებიც საერთო აქვთ თითქმის ყველა მუნიციპალურ რეგულაციას ადგილობრივ დონეზე ვაუჩერულ დაფინანსებასთან დაკავშირებით. ამ სფეროში სხვადასხვა მუნიციპალიტეტის მიერ მიღებულ რეგულაციებს აქვთ თითქმის იდენტური სტრუქტურა და არქიტექტურა:

პირველ რიგში, ადგილობრივი ორგანოები ამტკიცებენ მუნიციპალურ ბიუჯეტს, სადაც აღწერილია შესაბამისი სოციალური პროგრამების ზოგადი მიზნები და მათი ფარგლები, სამიზნე ჯგუფებისა და ბენეფიციარების განსაზღვრის ზოგადი კრიტერიუმები და თითოეული პროგრამისთვის გამოყოფილი სახსრების მოცულობა (ზოგ შემთხვევაში, აგრეთვე, მითითებულია პოტენციური ბენეფიციარების საერთო რაოდენობა).

ამის შემდეგ, მუნიციპალიტეტის საკრებულოები ამტკიცებენ კონკრეტულ წესებს (ნორმატიულ აქტებს) ბიუჯეტში გათვალისწინებული პროგრამების განხორციელებასთან დაკავშირებით. ასეთი წესები, როგორც წესი, მოიცავს პროგრამის შედეგების, პროგრამით გათვალისწინებული მომსახურებებისა და კონკრეტული ღონისძიებების აღწერას; მოთხოვნებს, რომელთაც უნდა აკმაყოფილებდნენ ბენეფიციარები და მათი პროგრამაში ჩარიცხვასთან დაკავშირებულ წესებს; დაწესებულებებს, რომლებიც ახორციელებენ ზედამხედველობას, მონიტორინგს და ადმინისტრირებას და სხვა.

ირაკლი მხეიძის მიერ 2018 წელს ჩატარებული კვლევის თანახმად, ჩვეულებრივ, გადაწყვეტილების მიღების წესები, სხვა საკითხებთან ერთად, განსაზღვრავს, თუ ვინ იღებს გადაწყვეტილებას ბენეფიციართა ჩარიცხვის შესახებ, როგორ ხდება ბენეფიციარების შერჩევა, რა მოთხოვნებია დადგენილი საჭირო დოკუმენტების და განცხადების წარდგენასთან დაკავშირებით და ა.შ.<sup>141</sup> უმეტეს შემთხვევაში, გადაწყვეტილებების მიღება ხდება ერთპიროვნულად, ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების სტრუქტურული დანაყოფების ან მერების მიერ. თუმცა, ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში შექმნილია სპეციალური კომისიები, საკონსულტაციო და სოციალური საბჭოები და სხვა ორგანოები, რომლებიც იღებენ გადაწყვეტილებას პროგრამებში ბენეფიციართა ჩარიცხვის შესახებ. ასეთი ორგანოების მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, როგორც წესი, ჩართულები არიან სსო-ების წარმომადგენლები, ფართო საზოგადოების წევრები, შესაბამისი სფეროს სპეციალისტები და სხვა მოწვეული ექსპერტები.<sup>142</sup>

მუნიციპალიტეტების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტები, ასევე, განსაზღვრავს მიმწოდებელი ორგანიზაციების კრიტერიუმებს და მათი რეგისტრაციის პროცედურას. ზოგ მუნიციპალიტეტში მოქმედებს მოთხოვნა, რომ გარკვეული მომსახურებების პოტენციური მიმწოდებლები საქმიანობას ახორციელებდნენ ამ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე.<sup>143</sup> ასეთი ორგანიზაციების მიმართ დადგენილი სხვა კრიტერიუმები

<sup>141</sup> მხეიძე, ირაკლი (2018), *ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა გზამკვლევი: ადგილობრივ დონეზე საჯარო სექტორსა და არასამეწარმეო იურიდიულ პირებს შორის თანამშრომლობის მექანიზმები სოციალური მომსახურებების სფეროში*.

<sup>142</sup> იქვე.

<sup>143</sup> მუხლი 9, „უფასო სწავლება მოსწავლე-ახალგაზრდობის სახლებში და სასახლეში“ (კოდი: 06 02 06 01) და „უფასო სწავლება ხელოვნების სკოლებში“ (კოდი: 06 02 06 02) ქვეპროგრამების განხორციელების წესი, დამტკიცებულია „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით გათვალისწინებული სოციალური დაცვის ქვეპროგრამების განხორციელების წესების დამტკიცების შესახებ“ დადგენილებით.

დამოკიდებულია თავად სერვისების არსზე. ზოგიერთი რეგულაცია, აგრეთვე, ითვალისწინებს მიმწოდებელი ორგანიზაციების მიერ ანგარიშგების წესს. რეგულაციებში ასევე განსაზღვრავენ სხვა მნიშვნელოვან ასპექტებს, როგორებიცაა:

1. თითოეული ბენეფიციარისთვის/ან გარკვეული მომსახურების დასაფინანსებლად გამოყოფილი თანხის ოდენობა (ან ვაუჩერის ღირებულება); და
2. მომსახურების მიმწოდებელი ორგანიზაციების ანაზღაურების წესები (შესაბამისი პროცედურები და გამოანგარიშების წესი).

ირაკლი მხეიძის ზემოაღნიშნული კვლევის თანახმად, რამდენიმე მუნიციპალიტეტში შექმნილია ვაუჩერების საშუალებით სოციალური სერვისების დაფინანსების გამჭვირვალე და სამართლიანი პროცედურები, თუმცა, უმეტესწილად, შესაბამისი გადაწყვეტილებების მიღება ხდება ერთპიროვნულად, თვითმმართველობის ორგანოთა მიერ.<sup>144</sup> მუნიციპალიტეტები სხვადასხვა მოდელებს იყენებენ, თუმცა, ვაუჩერული დაფინანსების ძირითადი თავისებურება არის ის, რომ ბენეფიციარებს, როგორც წესი, დამოუკიდებლად შეუძლიათ აირჩიონ მომსახურების მიმწოდებელი ორგანიზაცია.

იმის გამო, რომ ცენტრალური კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს მუნიციპალურ დონზე ვაუჩერული დაფინანსების სტანდარტულ მოდელს, უმეტეს შემთხვევებში, ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მიღებული შესაბამისი რეგულაციები არ ადგენენ გამჭვირვალე პროცედურებს. შესაბამისად, ეს პროცედურები მიკერძოებული და ერთპიროვნული გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობას იძლევა; ზოგჯერ, ასეთი რეგულაციები უსამართლო უპირატესობას ანიჭებს მომსახურების მიმწოდებელ გარკვეულ ორგანიზაციებს და ბენეფიციარებს შესაძლოა, შეეზღუდოთ ყველა სერვის-პროვაიდერზე წვდომის უფლება. ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პრობლემა არის ის, რომ უსამართლო პროცედურებისა და დაფინანსების ნაკლებობის გამო, ბენეფიციარებს შესაძლოა შეეზღუდოთ საჭირო მომსახურებების მიღების შესაძლებლობა.

#### საჯარო და კერძო თანამშრომლობა (PPP)

კანონი „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ კერძო სექტორის წარმომადგენლებს (მათ შორის, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს) შესაძლებლობას აძლევს, სახელმწიფო ორგანოებთან ერთად განახორციელონ ერთობლივი პროექტები. კანონი განსაზღვრავს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ორ ძირითად ტიპს:

- **არაკონცესიური საჯარო და კერძო თანამშრომლობა** – „საჯარო და კერძო თანამშრომლობა, რომლის დროსაც არაკონცესიური საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ხელშეკრულების საფუძველზე კონტრაქტორი მის მიერ საჯარო მომსახურების განვების ან/და საჯარო ინფრასტრუქტურის მინოდების სანაცვლოდ ანაზღაურებას იღებს საჯარო პარტნიორისგან და რომელიც იმავდროულად არ არის კონცესია ამ კანონის შესაბამისად“;<sup>145</sup> და
- **კონცესია** – „საჯარო და კერძო თანამშრომლობა, რომლის დროსაც კონცესიის ხელშეკრულების საფუძველზე კონცესიონერი<sup>146</sup> მის მიერ განეული საჯარო მომსახურების სანაცვლოდ ანაზღაურებას პირდაპირ ან ირიბად იღებს საბოლოო

<sup>144</sup> მხეიძე, ირაკლი (2018), ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა გზამკვლევი: ადგილობრივ დონეზე საჯარო სექტორსა და არასამეწარმეო იურიდიულ პირებს შორის თანამშრომლობის მექანიზმები სოციალური მომსახურებების სფეროში.

<sup>145</sup> „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ კანონი, მუხლი 2(ა).

<sup>146</sup> კონცესიონერი – კერძო სამართლის იურიდიული პირი (მათ შორის, ინსტიტუციური საჯარო და კერძო თანამშრომლობის კომპანია) ან კონსორციუმი, რომელთანაც საჯარო პარტნიორს დადებული აქვს კონცესიის ხელშეკრულება.

მომხმარებლისგან ან საჯარო პარტნიორისა და საბოლოო მომხმარებლისგან და რომლის ფარგლებშიც კონცესიონერი საკუთარ თავზე იღებს მნიშვნელოვან საოპერაციო რისკს, რომელიც მოიცავს მოთხოვნის რისკს ან/და მიწოდების რისკს“.<sup>147</sup> ამ ორი ტიპის თანამშრომლობას შორის ძირითადი განსხვავება მდგომარეობს იმაში, თუ ვინ ანაზღაურებს საჯარო მომსახურების საფასურს – სახელმწიფო დაწესებულება, თუ თავად მომსახურების მომხმარებელი. კანონის 28-ე მუხლი ითვალისწინებს მეთოდებს, რომლის საშუალებითაც საჯარო პარტნიორს შეუძლია კერძო პარტნიორს გაუწიოს მხარდაჭერა: „გარკვეული ხარჯებისა და განხორციელებული ინვესტიციების უკუგების დაფარვისკენ მიმართული გრანტები ან/და სუბსიდიები საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილი წესით და დადგენილ შემთხვევებში, მათ შორის, გრანტები ნატურის სახით.“<sup>148</sup>

საჯარო და კერძო თანამშრომლობა უნდა აკმაყოფილებდეს შემდეგ კრიტერიუმებს:

- ა) გრძელვადიანობა - საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ხელშეკრულების მინიმალური ვადა განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტით, მაგრამ არანაკლებ 5 წლით;
- ბ) ღირებულება - 2020 წლის 1 ივლისამდე საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის ღირებულება უნდა იყოს არანაკლებ 5 000 000 ლარისა,<sup>149</sup> ხოლო 2020 წლის 1 ივლისიდან საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის ღირებულების მინიმალური ოდენობა განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტით;
- გ) კერძო პარტნიორის მიერ საჯარო მომსახურების განევა ან საჯარო ინფრასტრუქტურის შექმნა და მოვლა-პატრონობა ან/და ოპერირება და მოვლა-პატრონობა;
- დ) საჯარო და კერძო პარტნიორებს შორის რისკების განაწილება;
- ე) კერძო პარტნიორის მიერ საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის სრული ან ნაწილობრივი დაფინანსება.<sup>150</sup>

სახელმწიფოს მიერ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დაფინანსების ჭრილში რელევანტურია ორი მნიშვნელოვანი კრიტერიუმი – პირველი, საჯარო-კერძო პარტნიორობა, ძირითადად, ორიენტირებულია ფართომასშტაბიანი პროექტების განხორციელებაზე, თუმცა, კანონი მცირე პროექტების განხორციელების შესაძლებლობასაც იძლევა. მეორე და უფრო მნიშვნელოვანი საკითხი არის ის, რომ კერძო პარტნიორი ნაწილობრივ ან სრულად ფარავს PPP პროექტის ღირებულებას. შესაბამისად, ეს მექანიზმი ვერ ჩაითვლება სახელმწიფო დაფინანსების მნიშვნელოვან წყაროდ სსო-ების უმრავლესობისთვის.

### **სახელმწიფო დახმარება**

სახელმწიფო დახმარება კიდევ ერთი ინსტრუმენტია, რომელიც სსო-სთვის სახელმწიფო დაფინანსების უზრუნველყოფისთვის შეიძლება იქნას გამოყენებული. „კონკურენციის შესახებ“ კანონი არეგულირებს ფიზიკური პირებისა და იურიდიული პირების

<sup>147</sup> „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ კანონი, მუხლი 2(კ).

<sup>148</sup> „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ კანონი, მუხლი 28(1)(ე).

<sup>149</sup> საქართველოს მთავრობის დადგენილება N2133 (2020 წლის 29 ოქტომბერი). დადგენილების თანახმად, PPP პროექტების მინიმალური ღირებულება შეადგენს 5,000,000 ლარს.

<sup>150</sup> „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ კანონი, მუხლი 4.

„სახელმწიფო დახმარების“ სახით მხარდაჭერის გზებს. სახელმწიფო დახმარება განიმარტება, როგორც „სახელმწიფო დახმარების გამცემი ორგანოს მიერ საბიუჯეტო სახსრების ან სახელმწიფო რესურსების გადაცემით ან სხვა შეღავათის დაწესებით ეკონომიკური აგენტისთვის შერჩევითი ეკონომიკური უპირატესობის მინიჭება.“<sup>151</sup>

ამავდროულად, კანონის მიზანია, დაიცვას თავისუფალი და სამართლიანი კონკურენცია, რადგან სახელმწიფო დახმარება განიხილება ინსტრუმენტად, რომელიც არღვევს კონკურენციას. შესაბამისად, კანონი ცალსახად განმარტავს იმ შემთხვევებს, როცა შესაძლებელია სახელმწიფო დახმარების გაცემა. 12 (1) მუხლი კრძალავს სახელმწიფო დახმარებას, გარდა კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისებისა, მათ შორის, თუ იგი:

- ა) გაიცემა ინდივიდუალური მომხმარებლისათვის სოციალური დახმარების სახით, იმ პირობით, რომ დახმარება არ გამოიწვევს შესაბამისი საქონლის/მომსახურების მწარმოებლის დისკრიმინაციას;
- ბ) მიზნად ისახავს სტიქიური მოვლენის ან ფორსმაჟორული გარემოების შედეგების აღმოფხვრას;
- გ) მიზნად ისახავს გარემოსდაცვითი ღონისძიების განხორციელებას;
- დ) მიზნად ისახავს საქართველოს საკანონმდებლო აქტით ან საქართველოს საერთაშორისო შეთანხმებით გათვალისწინებული უფლების განხორციელებას ან მოვალეობის შესრულებას;
- ე) გაიცემა ინდივიდუალური სახელმწიფო დახმარების სახით, უმნიშვნელო ოდენობით. ინდივიდუალური სახელმწიფო დახმარების უმნიშვნელო ოდენობა განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით;
- ვ) მიზნად ისახავს მნიშვნელოვანი სახელმწიფო პროექტის განხორციელებას, თუ ამის თაობაზე საქართველოს მთავრობას მიღებული აქვს გადაწყვეტილება.<sup>152</sup>

კანონი ვრცელდება „ეკონომიკურ აგენტებზე“, რაც მოიცავს მხოლოდ ა(ა)იპ-ებს და სხვა ორგანიზაციებს, რომლებიც ეკონომიკურ საქმიანობას ახორციელებენ.<sup>153</sup> შესაბამისად, სსო-ებს უფლება აქვთ, ისარგებლონ სახელმწიფო დახმარებით. უნდა აღინიშნოს, რომ ვაუჩერები უმეტეს შემთხვევაში განიხილება სახელმწიფო დახმარებად.

რაც უფრო მნიშვნელოვანია, სახელმწიფო დახმარების მექანიზმი, რომელსაც განსაზღვრავს კანონი, ვერ იქნება მიჩნეული დაფინანსების დამოუკიდებელ ინსტრუმენტად. ნაცვლად ამისა, იგი განიხილება, როგორც კლასიფიკაცია და არა როგორც ინსტრუმენტი. სახელმწიფო დაწესებულებებს სახელმწიფო დახმარების გამოყენება შეუძლიათ, თუ დარგობრივი ან თემატური კანონები მათ ამის შესაძლებლობას აძლევს. მაგალითად, ყოველწლიურ დადგენილებაში, რომელიც ამტკიცებს „სოციალური რეაბილიტაციის და ბავშვზე ზრუნვის“ სახელმწიფო პროგრამებს, აღნიშნულია, რომ ამ პროგრამის მიზნებისთვის ვაუჩერული დაფინანსება განიხილება, როგორც სახელმწიფო დახმარება. „სოციალური დახმარების შესახებ“ კანონის თანახმად შექმნილი ზოგიერთი მომსახურება, შესაძლოა, ასევე, განხილული იქნას სახელმწიფო დახმარების ფორმად.

<sup>151</sup> „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 3(ს)

<sup>152</sup> „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 12(2)

<sup>153</sup> „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 3(ა)

## **მუნიციპალური დაფინანსება**

სახელმწიფო დაფინანსების კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტია მუნიციპალიტეტების შესაძლებლობა, მოახდინონ ფინანსების გადაცემა სსო-ებისათვის. არსებულ კანონმდებლობაში – საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ და კანონში „გრანტების შესახებ“ – მუნიციპალიტეტები არ არიან მოხსენიებული, როგორც გრანტის გაცემის უფლების მქონე დაწესებულებები. საგრანტო მექანიზმიდან ამ გამორიცხვის საპირწონედ, მუნიციპალიტეტები იყენებენ სხვა ინსტრუმენტებს, როგორცაა სახელმწიფო შესყიდვები, პროგრამული დაფინანსება, ვაუჩერული სისტემა და სუბსიდიები სოციალურ საკითხთა, განათლების, სპორტის, ეკოლოგიის და სხვა სფეროებში. კიდევ ერთი შესაძლებლობაა მუნიციპალური ა(ა)იპ-ს შექმნა, რომელსაც შეუძლია გრანტების გაცემა. თუმცა, მუნიციპალიტეტების უმრავლესობა თავს იკავებს ამ ინსტრუმენტის გამოყენებისგან, რადგან საბიუჯეტო (სახელმწიფო) დაფინანსების გამოყოფასთან დაკავშირებული კანონმდებლობა მუნიციპალიტეტებს ან მათ მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებს არ უკრძალავს სახსრების გაცემას გრანტების სახით, თუმცა, არც ამის ნებას რთავს მათ ცალსახად.<sup>154</sup>

მუნიციპალიტეტები ყველაზე ხშირად იყენებენ პროგრამულ დაფინანსებას, სსო-ებისა და მომსახურების მიმწოდებელი ორგანიზაციების დასაფინანსებლად.<sup>155</sup> თუმცა, აღნიშნული მექანიზმი ნაკლებად გამჭვირვალედ მიიჩნევა. ამასთან, ამ ტიპის დაფინანსების შემთხვევაში, სსო-ებს არ აქვთ გრანტებთან დაკავშირებული საგადასახადო შეღავათების გამოყენების შესაძლებლობა. მეორეს მხრივ, ცენტრალურ დონეზე არსებული კანონმდებლობა არ ქმნის მკაფიო სამართლებრივ საფუძველს მუნიციპალიტეტების მიერ სსო-ების პირდაპირი დაფინანსების ინსტრუმენტად „პროგრამული დაფინანსების“ გამოყენებისთვის. ამის მიუხედავად, აღნიშნულ მექანიზმს ხშირად იყენებს ყველა მუნიციპალიტეტი.<sup>156</sup>

მექანიზმს ეწოდება „პროგრამული დაფინანსება“, რადგან მუნიციპალური ბიუჯეტების შესაბამისი პროგრამები პირდაპირ განსაზღვრავს მიმღებ ორგანიზაციებს ან ადგენს, რომ დაფინანსება გადაეცემა გარკვეული ტიპის ორგანიზაციებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციებში შემავალი ცალკეული ფუნქციების შესასრულებლად. ამას გარდა, ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამები ერთადერთი სამართლებრივი საფუძველია, რომელიც მუნიციპალურ ორგანოებს საშუალებას აძლევს, აღნიშნული მეთოდი გამოიყენონ, როგორც დაფინანსების ინსტრუმენტი. მუნიციპალიტეტებს არ აქვთ უფლება, გადააჭარბონ მათთვის ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით მინიჭებულ კომპეტენციებს, ხოლო პროგრამული დაფინანსება ამ კომპეტენციების განხორციელების შესაძლებლობას იძლევა.

პრაქტიკაში, მუნიციპალიტეტები საჭირო სახსრებს გამოყოფენ ადგილობრივ ბიუჯეტებში, რომელთა აღწერილობითი ნაწილი, როგორც წესი, ადგენს შესაბამისი პროგრამების ზოგად მიზნებს და ფარგლებს. ადგილობრივი ორგანოები, როგორც წესი, იღებენ კანონქვემდებარე აქტებს ასეთი პროგრამების განხორციელების წესებთან დაკავშირებით, რაც მოიცავს დაფინანსების პროცედურების, მომსახურებების, სამიზნე ჯგუფების კრიტერიუმების, პროგრამის ადმინისტრირების წესების, ანგარიშგების მოთხოვნების და ა.შ. დეტალურ აღწერას.<sup>157</sup>

<sup>154</sup> ვახტანგ ნაცვლიშვილი, ვაჟა სალამაძე, ლევან ფანიაშვილი, მარიამ ლაცაბიძე, ირაკლი მელაშვილი, ნათია აფხაზავა, ია გაბუნია (2018), საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების რეფორმის კონცეფცია, CSI.

<sup>155</sup> ვაჟა სალამაძე, ლევან ფანიაშვილი, გიორგი ავაზაშვილი, ნათია აფხაზავა (2017). საქართველოში საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსების მექანიზმები, გვ.გვ. 59-95, 99-101.

<sup>156</sup> იქვე.

<sup>157</sup> იქვე., გვ.გვ. 64-73, 76-79, 80-84, 86-89, 92-93.

ზოგიერთი მუნიციპალიტეტის პროგრამებში პირდაპირ განსაზღვრულია მიმღები ორგანიზაციები. მაგალითად, ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი ითვალისწინებს პროგრამას, რომლის თანახმადაც ორგანიზაციას, რომელიც სოციალურად დაუცველი ბავშვებისთვის უზრუნველყოფს სოციალურ საცხოვრისს და დღის ცენტრის მომსახურებას, გადაეცემა დაფინანსება ყოველთვიურად ერთ ბენეფიციარზე არაუმეტეს 150 ლარისა. ქუთაისის მუნიციპალიტეტი პირდაპირ აფინანსებს მომსახურებებს, რომლებიც ხორციელდება „საქართველოს კარიტასის“ და „საქართველოს წითელი ჯვრის“ მიერ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი ითვალისწინებს პროგრამას, რომელიც შემოქმედებითი ინდუსტრიის წარმომადგენლებს საშუალებას აძლევს, მონაწილეობა მიიღონ მუნიციპალურ კონკურსში და მიიღონ დაფინანსება დიზაინის, რენვის, აუდიო-ვიზუალური ხელოვნებისა და ვიზუალური ხელოვნების სფეროებში. გორის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი ადგენს, რომ ორგანიზაციებს, რომლებიც გორის ტერიტორიაზე საქმიანობენ და ახორციელებენ პროექტებს სოციალურად დაუცველი მოსახლეობისთვის, უფლება აქვთ, მიმართონ ქალაქის თვითმმართველობას თანადაფინანსების მისაღებად.

ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში, მათ შორის, თბილისში, გორში, ბოლნისსა და ზუგდიდში შექმნილია სპეციალური კომისია, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებებს სსო-ების ინიციატივების დაფინანსების ან თანადაფინანსების შესახებ.<sup>158</sup> ამ შემთხვევებში, სსო-ები განცხადებით მიმართავენ კომისიას, რომელიც შემდგომ გადაწყვეტილებას იღებს იმ წესებზე და კრიტერიუმებზე დაყრდნობით, რომლებიც დადგენილია ბიუჯეტის აღწერილობითი ნაწილითა და ადგილობრივი საკრებულოების მიერ მიღებული სპეციალური კანონქვემდებარე აქტებით.

პროგრამული დაფინანსების პრაქტიკა მნიშვნელოვანი მხარდაჭერაა სსო-ებისთვის, თუმცა, იგი მოკლებულია მკაფიო სამართლებრივ საფუძვლებს ქართულ კანონმდებლობაში. კანონმდებლობა არ შეიცავს მკაფიო დებულებებს, რომელიც ადგილობრივ ორგანოებს ანიჭებს უფლებამოსილებას, აღწერილი მექანიზმი გამოიყენოს სსო-ების დაფინანსებისთვის. ზოგიერთი იურისტი აღნიშნავს, რომ ასეთი პრაქტიკა წინააღმდეგობაშია „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ კანონთან. იმის გამო, რომ რეგულაციები არ არის საკმარისად მკაფიო, ზოგიერთი თვითმმართველობის ორგანო თავს იკავებს ამ მექანიზმის გამოყენებისგან. კიდევ ერთ პრობლემას წარმოადგენს ერთიანი სტანდარტების არ არსებობა მუნიციპალიტეტების მიერ ამ მექანიზმის გამოყენებისას ანგარიშვალდებულებასთან და გამჭვირვალობასთან დაკავშირებით. შესაბამისად, არსებობს კორუფციული და მიკერძოებული გადაწყვეტილებების მიღების რისკი. ეს პრაქტიკა ასევე არ აძლევს მოქალაქეებს და სსო-ებს შესაძლებლობას, მონაწილეობა მიიღონ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. საჭიროა საკანონმდებლო ცვლილებები ამ პრობლემების დასაძლევად და იმისათვის, რომ მუნიციპალიტეტებს ჰქონდეთ მკაფიო სამართლებრივი საფუძველი პროგრამული დაფინანსების გამოყენებისთვის.

## **სუბსიდიები**

მიუხედავად იმისა, რომ ქართული კანონმდებლობა განსაზღვრავს კონკრეტულ სფეროებში სუბსიდიების განაწილების წესებს, ტერმინის განმარტება ყოველთვის არ არის ერთგვაროვანი.<sup>159</sup> „კონკურენციის შესახებ“ კანონი შეიცავდა „სუბსიდიის“

<sup>158</sup> იქვე., გვ.65

<sup>159</sup> „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ კანონი, მუხლი 28(1)(ე), დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ კანონი, კანონი კულტურის შესახებ.

განმარტებას, თუმცა, 2020 წლის სექტემბერში კანონში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად ეს ტერმინი ამოღებული იქნა.<sup>160</sup> ამასთან, არ არსებობს ერთიანი და გამჭვირვალე წესები სუბსიდიების, როგორც დაფინანსების ინსტრუმენტის გამოსაყენებლად. მკაფიო პროცედურების და გამჭვირვალობის ნაკლებობა ქმნის კორუფციისა და მიკერძოებული გადაწყვეტილებების რისკებს. მუნიციპალიტეტებსაც არ გააჩნიათ სამართლებრივი უფლებამოსილება სსო-ებისათვის სუბსიდიების უზრუნველყოფისთვის.

ადგილობრივ დონეზე, სახელმწიფო ბიუჯეტი ითვალისწინებს რამდენიმე პროგრამას, რომელიც წინასწარ განსაზღვრავს სახელმწიფო დაფინანსების მიმღებებს, თუმცა, ასეთი მაგალითები ცოტაა და ბუნდოვანია, დაფინანსება ამ შემთხვევებში სუბსიდიების სახით გაცემა თუ არა.

ამავდროულად, ზოგიერთი სამინისტრო პირდაპირ აფინანსებს სხვადასხვა ორგანიზაციებს, მაგალითად ისეთებს, როგორებიცაა, სპორტის ფედერაციები, კერძო სამართლის საფუძველზე შექმნილი თეატრები და სხვა, თუმცა, სახელმწიფო ბიუჯეტი მათზე პირდაპირ არ უთითებს. სპეციფიურ კანონებზე დაყრდნობით, სამინისტროს, რომელიც ამ პროგრამის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი, უფლება აქვს, პირდაპირ დააფინანსოს გარკვეულ ფედერაციები. მაგალითად, „სპორტის შესახებ“ კანონი კულტურის, სპორტის და ახალგაზრდობის სამინისტროს უფლებას აძლევს, პირდაპირ დააფინანსოს სპორტული ფედერაციები და სპორტული ორგანიზაციები. კერძოდ, კანონის 23(3) მუხლის თანახმად, სამინისტროს უფლება აქვს, მოახდინოს სახელმწიფო სახსრების „განაწილება“ სპორტის სფეროში, სპორტული ორგანიზაციებისგან მიღებული წინადადებების საფუძველზე, რომლებიც შესაძლოა მოიცავდეს ა(ა)იპ-ებს, ფედერაციებს და კერძო დაწესებულებებსაც კი.

სხვა სამინისტროები იგივე მეთოდს იყენებენ სხვადასხვა სექტორული ორგანიზაციების პირდაპირ დასაფინანსებლად. უმეტეს შემთხვევაში, რთულია ასეთი დაფინანსების მონიტორინგი, ვინაიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში გათვალისწინებული პროგრამების აღწერილობითი ნაწილი არის ძალიან ფართო და ზოგადი. კონკრეტული სამინისტროს ხარჯების შესახებ დეტალური ინფორმაციის მისაღებად საჭიროა ფორმალური განცხადების წარდგენა. ზოგ შემთხვევაში, სამინისტრო უარს ამბობს ასეთი ინფორმაციის მიწოდებაზე. ზოგიერთი „ვოჩდოგი“ ორგანიზაცია, მაგალითად, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ აღნიშნავს, რომ გამჭვირვალობის და ანგარიშვალდებულების ნაკლებობა და ხარვეზები კანონმდებლობაში ქმნის ზოგიერთ სექტორში სუბსიდიებთან ასოცირებული კორუფციის რისკებს.

საქართველოში სსო-ების სახელმწიფო დაფინანსების მექანიზმების შესახებ CSI-ის 2017 წლის კვლევის თანახმად, არსებობს 4 ძირითადი სფერო, რომლებშიც მუნიციპალიტეტები პირდაპირ ითვალისწინებენ არასამეწარმეო პირების ფინანსურ მხარდაჭერას, მათი ხარჯების ანაზღაურების უზრუნველყოფის მიზნით, ესენია:

1. სხვადასხვა მოწყვლად ჯგუფებზე მომუშავე ორგანიზაციების პირდაპირი ფინანსური მხარდაჭერა (კომუნალური ხარჯების ანაზღაურება, ადმინისტრაციული ხარჯების ანაზღაურება და სხვა);
2. ეპარქიების და მის დაქვემდებარებაში არსებული ა(ა)იპ-ების საჭიროებების უზრუნველყოფის მხარდაჭერა;
3. სპორტულ ღონისძიებებში სპორტსმენების მონაწილეობის მხარდაჭერა და სხვადასხვა სპორტული ფედერაციების ღონისძიებების მხარდაჭერა;

<sup>160</sup> სუბსიდიის და სახელმწიფო დახმარების განმარტება არის იგივე.



#### 4. ლიტერატურული გამომცემლობის, პერიოდული გამოცემის ხელშეწყობა.

ბიუჯეტის შესაბამის პროგრამაში/ქვეპროგრამაში სუბსიდიის გათვალისწინება ხდება ადგილობრივი საჭიროების გათვალისწინებით, კონკრეტული ორგანიზაციის მიმართვის საფუძველზე.<sup>161</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო სუბსიდიების გაცემის მექანიზმს აქვს პოტენციალი, გახდეს შემოსავლის მნიშვნელოვანი წყარო ქართული სსო-ებისათვის, შესაბამისი კანონმდებლობის ნაკლებობა, გადაწყვეტილების მიღების პროცედურების გამჭვირვალობის და ანგარიშვალდებულების სტანდარტების არ არსებობა, რეგულაციების ბუნდოვანება და შესაბამისი პრაქტიკის სპორადულობა და არაერთგვაროვნება ხელს უშლის ამ ინსტრუმენტის განვითარებას.

### გ) გამოვლენილი შესაძლებლობებისა და პრობლემური საკითხების ჩამონათვალი

სსო-ებს აქვთ წვდომა სახელმწიფო დაფინანსების მექანიზმების უმრავლესობაზე (გრანტები, შესყიდვები, ვაუჩერები). „გრანტების შესახებ“ საქართველოს კანონი უზრუნველყოფს სსო-ებისათვის სახელმწიფო გრანტების გაცემის სამართლებრივ საფუძველს. შესაბამისად, ბევრი პრობლემის გადაჭრა შესაძლებელია სახელმწიფო დაწესებულებების ინფორმირებულობის ამაღლებით ამ მექანიზმის გამოყენების სარგებლიანობაზე, განსაკუთრებით, სსო-ებისათვის ხელმისაწვდომი დაფინანსების გაზრდის მიზნით. რაც უფრო მნიშვნელოვანია, უკვე ჩატარდა სხვადასხვა კვლევები და მომზადდა კონკრეტული წინადადებები საკანონმდებლო და სხვა ცვლილებების შესახებ, სახელმწიფო გრანტებთან დაკავშირებით. ამასთან, არსებობს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ჯგუფი (სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის ხელმძღვანელობით), რომლებიც აქტიურ ადვოკატირებას ეწევიან სსო-ებისათვის სახელმწიფო დაფინანსების მექანიზმების რეფორმის მიზნით. შეფასების გუნდი თვლის, რომ ეს ორგანიზაციები კარგად არიან პოზიციონირებულები იმისათვის, რომ გადაჭრან პრობლემები სახელმწიფო დაფინანსების სფეროში, კერძოდ:

#### სახელმწიფო გრანტები:

- არასაკმარისი ყოველწლიური დაფინანსება სსო-ებისათვის და მათთვის გამოყოფილი თანხების არათანმიმდევრული რაოდენობა. სახელმწიფო დაფინანსება გაიცემა მხოლოდ შეზღუდული რაოდენობის სფეროებში და მხოლოდ სსო-ების მცირე ნაწილზე;
- „გრანტების შესახებ“ კანონში მუნიციპალიტეტები არ არიან მოხსენიებულნი, როგორც გრანტის გაცემის უფლების მქონე დაწესებულებები;
- სსო-ები უნდა იყვნენ უფლებამოსილნი, მიიღონ მხარდაჭერა სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული სხვადასხვა ფონდების წარმოებული პროგრამების ფარგლებში (მაგ. „ანარმოე საქართველოში“).

#### სახელმწიფო შესყიდვები:

- სსო-ები არ არიან კარგად პოზიციონირებულები იმისათვის, რომ კონკურენცია გაუწიონ ბიზნესებს სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში, რადგან ბევრ მათგანს არ აქვს საკმარისი რესურსები და შესაძლებლობა, მოიპოვოს საბანკო გარანტიები ან

<sup>161</sup> ვაჟა სალამაძე, ლევან ფანიაშვილი, გიორგი ავაბაშვილი, ნათია აფხაზავა (2017). *საქართველოში საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსების მექანიზმები*, გვ. 61

უზრუნველყოფა, რომლებიც აუცილებელია სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილეობისათვის დაწესებული მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად.

#### **ვაუჩერები:**

- სხვადასხვა სექტორებში სხვადასხვა ტიპის ვაუჩერების მარეგულირებელი წესები განსხვავებულია;
- ვაუჩერების რაოდენობა და ღირებულება არ არის საკმარისი შესაბამისი სოციალური სერვისების მიწოდების ხარჯების დასაფარად და მოთხოვნის დასაკმაყოფილებლად. სსო-ები ხშირად სჭირდებათ დაფინანსების ალტერნატიული წყაროები, ვაუჩერზე დასამატებლად და ბენეფიციარებისათვის მომსახურებების მისაწოდებლად.

#### **სხვა მექანიზმები და ზოგადი პრობლემები:**

- სხვადასხვა ორგანოებისათვის (მათ შორის, მუნიციპალიტეტებისათვის), რომლებიც გასცემენ დაფინანსებას სხვადასხვა მექანიზმის გამოყენებით, კანონმდებლობით არ არის დადგენილი სტანდარტიზებული და გამჭვირვალე პროცედურა;
- პროგრამული დაფინანსების მექანიზმის შემთხვევაში აუცილებელია უფრო მკაფიო კანონმდებლობისა და პრაქტიკის არსებობა;
- სსო-ებისთვის სახელმწიფო დაფინანსების შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და გამჭვირვალობის ნაკლებობა;
- არ არსებობს ერთიანი სახელმწიფო პლატფორმა, სადაც განთავსებული იქნებოდა ინფორმაცია სახელმწიფო დაფინანსების შესაძლებლობებზე.

# C. რეკომენდაციები და მომდევნო ნაბიჯები

## ა) რეკომენდაციები

### ზოგადი რეკომენდაციები

- საქართველოში სსო-ების კვლევის ჩატარება, იმისათვის, რომ მოხდეს ამ სექტორის რაოდენობრივი და თვისებრივი პარამეტრების იდენტიფიცირება, განისაზღვროს მისი გავლენა ეკონომიკაზე და საზოგადოებაზე, მათ შორის, დასაქმებასა და სოციალურ სექტორებზე. აღნიშნული კვლევა იქნება ინსტრუმენტი საზოგადოებისა და მთავრობის ინფორმირებისთვის, რეფორმების ხელშეწყობისთვის და საზოგადოებაში სსო-ების იმიჯისა და ნდობის ასამაღლებლად;
- ვინაიდან, საერთაშორისო დაფინანსება რჩება მრავალი სსო-ს დაფინანსების ძირითად წყაროდ, მნიშვნელოვანია კონსულტაციის გამართვა საერთაშორისო დონორებთან, რათა პროექტების დაფინანსების დროს მათ წაახალისონ სსო-ების ფინანსური მდგრადობა. ამის განხორციელება სხვადასხვა გზებით არის შესაძლებელი, როგორცაა, ცალკე საბიუჯეტო ხაზის (პირდაპირი ხარჯების ნაწილში) გამოყოფა, ალტერნატიული წყაროებიდან ფინანსების მოზიდვისთვის აუცილებელი ხარჯების დასაფარად; პრიორიტეტის მინიჭება ისეთი პროექტებისათვის, სადაც ხარჯების ნაწილი იფარება წყაროებიდან, რომლებიც არ მომდინარეობს უცხოური დაფინანსებიდან; და სხვა;
- დაინტერესებულ მხარეებთან განხილვა, თუ როგორ შეიძლება სსო-ებისათვის უფრო სასურველი გახდეს საქველმოქმედო ორგანიზაციის სტატუსი, მაგალითად, საქველმოქმედო ორგანიზაციებისათვის დამატებითი შეღავათების შემოღებისა და/ან მოთხოვნების გამარტივების გზით. სამართლებრივ ჩარჩოში განსახორციელებელი ცვლილებების განხილვის მიღმა, თუ აუდიტორული შემოწმება და სხვა მოთხოვნები რეალურად აბრკოლებს საქველმოქმედო ორგანიზაციების საქმიანობას, რეკომენდებულია საქველმოქმედო ორგანიზაციებისათვის იურიდიული დახმარების, ფინანსური ანგარიშგების, საგადასახადო კონსულტაციის და სხვა სერვისების მიწოდების შესაძლებლობების განხილვა. მაგალითად, აღნიშნული შესაძლოა მოიცავდეს რესურს-ცენტრის შექმნას, იმისათვის, რომ დახმარება გაენიოს საქველმოქმედო ორგანიზაციებს (და/ან მთლიანად სექტორს) სამართლებრივი მოთხოვნების დაკმაყოფილებაში;
- დაინტერესებულ მხარეებთან დისკუსიების დროს, იმ ახალი შეღავათების გამოვლენა, რომელიც შესაძლოა მიენიჭოს სსო-ების უფრო ფართო წრეს (საქველმოქმედო ორგანიზაციების მიღმა), მათ მიერ დაფინანსების ადგილობრივი წყაროების გამოყენების წასახალისებლად. ევროპული ქვეყნების უმრავლესობაში და აშშ-ში, მოქმედებს ფართო საგადასახადო შეღავათები სსო-ებისთვის;
- სსო-ების სასარგებლოდ გაცემული შემოწმებების გაზრდის მნიშვნელოვანი წინაპირობაა საზოგადოების ნდობისა და ცნობიერების ამაღლება სსო-ების შესახებ. ამის სხვადასხვა გზები არსებობს, თუმცა, ქვემოთ ჩამოთვლილია რამდენიმე ისეთი იდეა, რომლებიც მიჩნეულ იქნა წინამდებარე შეფასების დოკუმენტისათვის

რელევანტურად და რომლებიც შესაძლოა განხილული იქნეს დამფინანსებლებთან და სსო-ებთან:

- o სსო-ების შესაძლებლობების განვითარების ხელშეწყობა საზოგადოებასთან ურთიერთობასა და მხარდაჭერებთან კომუნიკაციაში;
- o სსო-ების გამჭვირვალობის ხელშეწყობა, მათ შორის, სხვა დამფინანსებლებთან კონსულტაციის გავლა, რათა მოხდეს ინვესტირება სსო-ების შემოქმედებით მცდელობებში გაზარდონ გამჭვირვალობა;
- o საინფორმაციო კამპანიები მედიაში სსო-ების მიერ განხორციელებული დადებითი საქმიანობისა და მათი მხარდაჭერის გზების შესახებ; და
- o სსო-ების თემში თვითმმართველობის ისეთი მექანიზმების გამოყენების შესაძლებლობის შეფასება, როდესაც სსო-ები ნებაყოფლობით ერთიანდებიან და ადგენენ საკუთარი საქმიანობის საჯაროდ გამჭვირვალობის სტანდარტებს.
- „მენარმეთა შესახებ“ ახალ კანონში არსებულ პოტენციურად საზიანო დებულებებზე რეაგირებისათვის ერთობლივი სტრატეგიის შემუშავების მიზნით მნიშვნელოვანია, რომ სსო-ებმა მონაწილეობა მიიღონ დაინტერესებული მხარეების (იურისტები, კომპანიები, ექსპერტები) მიმდინარე ინიციატივებში. შეფასების გუნდის ინფორმაციით, დაინტერესებულ მხარეთა ჯგუფი მსჯელობს „მენარმეთა შესახებ“ კანონში შესატანი ცვლილებების შესახებ. თუმცა, ასეთი ინიციატივების შემუშავებისას საჭიროა, გათვალისწინებული იქნას სსო-ების ინტერესები. ადგილობრივმა დაინტერესებულმა მხარეებმა, სსო-ების თემის აქტიური მონაწილეობით, უნდა მიიღონ გადაწყვეტილება, თუ რომელი სტრატეგიებია ყველაზე ეფექტური ახალი კანონმდებლობის მოქმედების პირობებში მათი უფლებების დასაცავად. პოტენციური სტრატეგიები შესაძლოა მოიცავდეს:
  - o გარკვეული დებულებების გაუქმებას (კერძოდ, დებულებების, რომელიც საზოგადოებრივი გაერთიანებების ლიკვიდაციის შესაძლებლობას იძლევა, თუ ისინი ვერ შეძლებენ ახალი კანონის შესაბამისად წესდებაში ცვლილებების შეტანას), რადგან ისინი ეწინააღმდეგება საქართველოს ორგანულ კანონს „საზოგადოებრივ გაერთიანებათა საქმიანობის შეჩერებისა და მათი აკრძალვის შესახებ“;
  - o ასეთი დებულებების გასაჩივრება სასამართლოში (ე.ი. სასამართლოებმა პრიორიტეტი უნდა მიანიჭონ ორგანული კანონის დებულებებს, სხვა კანონებთან შედარებით);
  - o კომენტარების მომზადება, სადაც განმარტებული იქნება ახალი კანონის გარკვეული დებულებები; და
  - o უფლებამოსილი სახელმწიფო უწყებებისთვის მიმართვა მოთხოვნით ახალი დებულებების შემდგომი განმარტების თაობაზე;
- განხილული უნდა იქნეს შემოსავლის იმ ზღვრული ოდენობის გაზრდის შესაძლებლობა, რომელიც ფიზიკური პირებისათვის არ იბეგრება საშემოსავლო გადასახადით (არსებული 1,000 ლარიანი ლიმიტის გაზრდა) და ასევე, საქველმოქმედო ორგანიზაციებისაგან უსასყიდლოდ მიღებული ქონების საშემოსავლო გადასახადისგან სრული განთავისუფლება;
- ამჟამად, მთავრობასა და სსო სექტორს შორის აღინიშნება თანამშრომლობის ნაკლებობა, ხოლო ინიციატივები, რომლებიც მიმართულია თანამშრომლობის გაუმ-

ჯობესებისკენ, არის შეფერხებული – მაგალითად, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების განვითარების კონცეფცია, რომელიც განიხილებოდა პარლამენტში 2018 წელს და „ღია მმართველობის პარტნიორობის“ სამოქმედო გეგმა. მნიშვნელოვანია მოხდეს იმ სფეროების გამოვლენა, სადაც შესაძლებელი იქნება ნდობის აღდგენა და სსო-ებსა და მთავრობას შორის კომუნიკაციისა და თანამშრომლობის დამყარება. მაგალითად, ერთ-ერთი ასეთი სფეროა სსო-ების განვითარების კონცეფციის შემუშავებისა და ადაპტაციის კუთხით ერთობლივი მუშაობა;

- სსო-ების თემში ლიდერების გამოვლენა, რომლებიც შეძლებენ და დაინტერესებულები არიან, უხელმძღვანელონ კონკრეტულ თემატურ სფეროებში ფინანსურ მდგრადობასთან დაკავშირებით განეულ ძალისხმევას;
- დისკუსიის ინიცირება დაინტერესებულ მხარეებს შორის, კორპორატიული და ინდივიდუალური ფილანტროპიის და ფინანსური მდგრადობის სტიმულირების სხვადასხვა მექანიზმების შესახებ, სხვა ქვეყნების გამოცდილებაზე დაყრდნობით, როგორცაა, მაგალითად, გარკვეული პროცენტის მიზნობრივი გადახდის მექანიზმი (percentage designation).

### **კორპორაციული და ინდივიდუალური ფილანტროპია**

- ფილანტროპიის მომავლის და მისი მხარდაჭერის გზების შესახებ საჯარო დისკუსიებში ჩართვა. დისკუსიის შედეგად, სსო-ებმა და მთავრობამ უნდა შეიმუშაონ ერთობლივი პოლიტიკა ფილანტროპიის ხელშეწყობისთვის და სტიმულირებისთვის, რომელსაც დაამტკიცებს მთავრობა;
- სსო-ების ცნობიერების ამაღლება და უნარებისა და შესაძლებლობების განვითარება ინდივიდუალური და კორპორაციული დონორებისგან სახსრების მოზიდვის კუთხით. საჭიროა პრაქტიკული მასალების შემუშავება, რომელიც განმარტავს სსო-ების და საქველმოქმედო ორგანიზაციების სასარგებლოდ შემოწმების გზების/ქონების უსასყიდლოდ გადაცემის საკითხებს, და როგორ შეძლებენ კომპანიები ისარგებლონ საგადასახადო შეღავათებით, საქველმოქმედო ორგანიზაციების დახმარებისას. ამას შეიძლება ჰქონდეს ინსტრუქციების, ხშირად დასმული კითხვების, სარეკლამო სატელევიზიო პროგრამების, სტატიების და ა.შ. ფორმა. სსო-ებმა უნდა ისწავლონ, თუ როგორ მოიპოვონ მხარდაჭერა ფიზიკური პირებისგან მარტივი გზებით, ისეთი წარმატებული ორგანიზაციების მაგალითების გამოყენებით, როგორცაა „ჩართე“, „ცოდნის კაფე“ და სხვები. რაც შეეხება ბიზნეს სექტორის ჩართულობას, შესაბამისი აქტივობები შესაძლოა მოიცავდეს ღონისძიებების ორგანიზებას, სადაც სსო-ები შეძლებენ, თავიანთი იდეები წარუდგინონ კომპანიებს, ტრენინგებს ბიზნესთან კომუნიკაციის შესახებ და სხვა;
- ძირითად ინფორმატორებთან გამართული ინტერვიუების დროს, შეფასების გუნდმა ვერ გამოავლინა ორგანიზაცია ან კოალიცია, რომელიც სისტემატურად მუშაობს საქართველოში ფილანტროპიის პოპულარიზაციისათვის. ასეთი ორგანიზაციის (ორგანიზაციების) გამოვლენა და მხარდაჭერა, შესაძლოა, მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იყოს საქართველოში ფილანტროპიის გარემოს გაუმჯობესების მიზნით სტრატეგიული ნაბიჯების გადასადგმელად. ასეთ ორგანიზაციას/კოალიციას შეუძლია მოახდინოს სისტემატური ძალისხმევის ინიცირება, ფილანტროპიის ხელშეწყობის, მხარდაჭერი გარემოს ადვოკატირებისა და სსო-ების შესაძლებლობების განვითარების კუთხით;

- ფიზიკური პირებისგან შემონირულობებისა და დახმარების მოძიების ახალი მექანიზმების შექმნა, მაგალითად, ადვოკატირება მობილურ ოპერატორებთან, რათა მათ შემოიღონ საქველმოქმედო ნომრები და შეამცირონ ამ ნომრებზე დაწესებული გადასახადები; ბანკებთან მუშაობა, რათა შემცირდეს მათ მიერ შემონირულობების შეგროვებასთან დაკავშირებით დაწესებული გადასახადები, და სხვა;
- ბიზნესთან მუშაობა და მათი ინფორმირება თუ რა შესაძლებლობები არსებობს იმისათვის, რომ დასაქმებულებმა შეძლონ საქველმოქმედო მიზნებისთვის შემონირულობების გაღება, მაგალითად, ხელფასის ნაწილის გადარიცხვა საქველმოქმედო ორგანიზაციების სასარგებლოდ, ან დასაქმებულთა მიერ მათთვის სასურველ სსო-ებთან ურთიერთობისა და მხარდაჭერის ხელშეწყობა, ან ბიზნესთან თანამშრომლობა, რათა გამოვლენილი იქნას სხვადასხვა გზები მომხმარებლების მიერ სსო-ების სასარგებლოდ შემონირულობების გაღების წასახალისებლად (მაგალითად, სალაროსთან თანხის დამრგვალება);
- საგადასახადო კანონმდებლობაში ფილანტროპიასთან და სსო-ებთან დაკავშირებით ცვლილებების შეტანის შესაძლებლობის განხილვა, მათ შორის:
  - o საგადასახადო შეღავათების შემოღება დონორი ფიზიკური პირებისათვის;
  - o კორპორატიული დონორებისთვის დაწესებული შეღავათის გაფართოება, რათა ის გავრცელდეს სსო-ების უფრო ფართო სპექტრზე, მათ შორის, ორგანიზაციებზე, რომლებიც ახორციელებენ საქმიანობას საგადასახადო კოდექსში „საქველმოქმედო საქმიანობის“ განმარტების ქვეშ განსაზღვრულ სფეროებში;
  - o რეკომენდებულია, რომ რეგისტრირებულ საქველმოქმედო ორგანიზაციებს, როგორც შემონირულობის მიმღებ დაწესებულებებს, სახელმწიფო ორგანოების მსგავსად, ჰქონდეთ დღგ-ს დაბრუნების შესაძლებლობა;
  - o რეკომენდებულია ფინანსების მოზიდვასთან დაკავშირებული გარკვეული აქტივობების დღგ-სგან განთავისუფლება, მაგალითად, ისეთების როგორებიცაა, საქველმოქმედო კონცერტები, შემონირული საქონლის გაყიდვა, საქველმოქმედო აუქციონები და სხვა.

### **ფინანსების მოზიდვის კონკრეტული მეთოდების თავისებურებები**

- ფინანსების მოზიდვის სხვადასხვა მეთოდების, მათ შორის, ქრაუდფანდინგის პლატფორმების გამოყენების შემდგომი ხელშეწყობა და სსო-ების ინფორმირებულობის ამაღლება ამ მეთოდების სარგებლის შესახებ;
- SMS შემონირულობებისა და საქველმოქმედო ზარებისთვის ნომრის მოპოვების პროცესის გამარტივება. პრობლემის გადაჭრის ერთ-ერთ გზას წარმოადგენს სატელეკომუნიკაციო კომპანიებს შორის შიდა შეთანხმების ხელმოწერა, რომლითაც ისინი აღიარებენ ერთმანეთის საქველმოქმედო ნომრებს. კიდევ ერთი გზაა ერთიანი საქველმოქმედო SMS ნომრების შექმნა, რომელთა გამოყენებაც მოხდება შემონირულობების კამპანიებისთვის;
- ხელფასიდან შემონირულობის გადარიცხვის პროცესის გამარტივება და ამ მეთოდის გამოყენების პოპულარიზაცია კერძო და სახელმწიფო სექტორებში;
- დამატებითი კვლევის ჩატარება და სსო-ებისთვის მკაფიო ინსტრუქციების მიწოდება იმის შესახებ, ვრცელდება, თუ არა, კანონი „ლატარიების, აზარტული და

მომგებიანი თამაშობების მოწყობის შესახებ“ საქველმოქმედო ღონისძიებებზე, სადაც დაწესებულია პრიზები; შესაძლოა, საჭირო გახდეს კანონში ცვლილებების შეტანა;

- ზოგ ქვეყანაში, ბანკები სსო-ებს და მათ, ვისაც ანგარიშებში განხორციელებული ოპერაციების შესახებ ინფორმაციის გასაჯაროება სურთ, უზრუნველყოფენ გამჭვირვალე საბანკო ანგარიშების გახსნის შესაძლებლობით.<sup>162</sup> შესაძლებელია, რომ საქართველოში ბანკებმა ასეთი სერვისები შესთავაზონ დაინტერესებულ სსო-ებს;
- ბიზნესიდან სახსრების მოძიებისთვის „დამრგვალების“ მექანიზმის გამოყენების შესაძლებლობის განხილვა.

### **სახელმწიფო დაფინანსება**

სახელმწიფო დაფინანსების სისტემა საჭიროებს რეფორმას, რათა უზრუნველყოფილი იქნას სახსრების გამოყოფა გამჭვირვალედ და ის, რომ ეს პროცესი ემსახურებოდეს სამოქალაქო საზოგადოების სექტორის მხარდაჭერას. ვინაიდან ეს კომპლექსური საკითხია, რომელიც სხვადასხვა პროცესებს და დაწესებულებებს ეხება, მთავრობის მიერ შესაძლოა გადაიდგას ზოგიერთი შემდეგ ნაბიჯთაგანი:

- „გრანტების შესახებ“ კანონში ცვლილებების შეტანა, რათა გათვალისწინებული იქნას გრანტების გაცემის პროცესის გამჭვირვალეობის ძირითადი პრინციპები, მათ შორის, პროცესის ეტაპები, შეფასების კრიტერიუმები, შეფასების პროცესი (მათ შორის, ვინ აფასებს წინადადებებს), პოლიტიკური ზეგავლენისგან დაცულობა და სხვა. აღნიშნული არ უნდა იყოს ზედმეტად დეტალური, რადგან დეტალები ცალკე კანონით ან რეგულაციით უნდა დარეგულირდეს. ცვლილებებით, აგრეთვე, მუნიციპალიტეტებს უნდა მიეცეთ უფლება, გასცენ გრანტები, „გრანტების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად;
- ცენტრალურ დონეზე მოქმედ კანონმდებლობაში, პროგრამული დაფინანსების მექანიზმის სამართლებრივი საფუძვლის შექმნა იმგვარად, რომ მუნიციპალიტეტებს ჰქონდეთ სსო-ების პირდაპირ დაფინანსების შესაძლებლობა, ადგილობრივ დონეზე მიღებული კონკურენტული, გამჭვირვალე და მიუკერძოებელი პროცედურების შესაბამისად.
- რეკომენდირებულია ღია დისკუსია სსო-ებთან დაფინანსების პრიორიტეტებისა და მათი საჭიროებების შესახებ და იმ დაწესებულებათა ჩამონათვალის გადახედვა, რომლებიც დაფინანსების განაწილებას ახდენენ;
- ერთიანი ელექტრონული პლატფორმის შემუშავება, სადაც ხელმისაწვდომი იქნება განახლებული ინფორმაცია სსო-ებისთვის განკუთვნილი სახელმწიფო გრანტების შესახებ, ყველა დაწესებულებიდან;
- სუბსიდიების გაცემის ერთიანი, მკაფიო და გამჭვირვალე პროცედურების შექმნა;
- ვაუჩერების საშუალებით მომსახურებების დაფინანსების სისტემის გაუმჯობესების საჭიროების შესახებ ხელისუფლებასთან გაიმართოს მსჯელობა, მათ შორის, განხილული იქნეს ვაუჩერებისთვის განკუთვნილი ბიუჯეტის გაზრდის საკითხი, იმის გათვალისწინებით, რომ ამჟამად გამოყოფილი მოცულობა ვერ ფარავს მომსახურებათა უმეტესობის სრულ ღირებულებას.

<sup>162</sup> მაგალითად, Slovenska სლოვაკეთში <https://www.slsp.sk/sk/vans/ucty/transparentny-ucet>, Fio Banka ჩეხეთში: <https://www.fio.cz/bank-ser-vices/bank-accounts/transparent-account>

## **ეკონომიკური საქმიანობა და სოციალური მენარმეობა**

- ცნობიერების ამაღლების ფართო კამპანიების ჩატარება, რათა სსო-ებმა მიიღონ ინფორმაცია ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელების ახალი წამახალისებელი საშუალებების შესახებ და გაეცნონ სხვა სსო-ების წარმატებული პრაქტიკის მაგალითებს;
- ხელმისაწვდომი წერილობითი რესურსების გადახედვა, მაგალითად ისეთების, როგორცაა, ხშირად დასმული კითხვები და ინსტრუქციები სსო-ების დაბეგვრასთან დაკავშირებით, და ასეთი რესურსების პოპულარიზაცია; თუ კონკრეტულ საკითხებზე ასეთი რესურსები ჯერ არ არსებობს, შემუშავებული იქნეს გზამკვლევები სსო-ებისათვის ბუღალტრების, საგადასახადო ექსპერტების და იურისტების მონაწილეობით. ასეთ გზამკვლევებში სსო-ებისათვის განმარტებული უნდა იყოს სსო-ების ვალდებულებები, რომლებიც უკავშირდება სხვადასხვა სახის ეკონომიკური საქმიანობის წარმოებას, ფინანსურ და საქმიანობის შესახებ ანგარიშგებას;
- სსო-ების დაბეგვრასთან დაკავშირებით შემოსავლების სამსახურის მიერ მიღებული განხორციელების რეგულაციებისა და ინსტრუქციების გადახედვა; თუ არსებული რეგულაციები და ინსტრუქციები არ შეიცავს ინფორმაციას სსო-ებისათვის მნიშვნელოვანი ცალკეული საკითხების შესახებ, მოხდეს შემოსავლების სამსახურისათვის მიმართვა ასეთ თემებზე დამატებითი რეგულაციებისა და ინსტრუქციების შემუშავების მოთხოვნით;
- იმის მიხედვით, თუ რა იქნება ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელებით დაინტერესებული სსო-ების საჭიროების შეფასების შედეგები, მოხდეს მათი უზრუნველყოფა იურისტებთან, ბუღალტრებთან და საგადასახადო ექსპერტებთან კონსულტაციაზე წვდომის შესაძლებლობებით;
- სსო-ების ტექნიკური მხარდაჭერა, რათა მათ, საჭიროების შემთხვევაში, შეძლონ შემოსავლების სამსახურისათვის მიმართვა ბუნდოვან დებულებებზე კონსულტაციების ან განმარტების თხოვნით; ამ პროცესში სსო-ებს უნდა შეეძლოთ იმ საკონსულტაციო მექანიზმების გამოყენება, რომლებიც საგადასახადო კოდექსის საფუძველზე ხელმისაწვდომია გადასახადის ყველა გადამხდელისათვის;
- დონორებსა და სსო-ებს შორის კონსულტაციების ხელშეწყობა, იმის შესახებ, თუ რა იქნება ყველაზე ეფექტური წამახალისებელი საშუალება და მხარდაჭერა დონორების მხრიდან, იმისათვის, რომ სსო-ებმა შეძლონ ეკონომიკურ საქმიანობაში ჩართვა და შემოსავლის მიღების სხვა ღონისძიებების განხორციელება;
- საგადასახადო ინსპექტორების და აუდიტორების ტრენინგი, რომელიც ხელს შეუწყობს ერთგვაროვანი ცოდნის ჩამოყალიბებას იმ კანონმდებლობასთან მიმართებით, რომელიც უკავშირდება ეკონომიკური საქმიანობის ფინანსურ ანგარიშგებასა და შესაბამისი შემოსავლებისა და ხარჯებისა დაბეგვრას;
- ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელებით დაინტერესებული სსო-ებისთვის ბიზნეს-კონსულტანტებისგან იგივე პროფესიული ტრენინგებით უზრუნველყოფა, რომელიც უტარდებათ კომპანიებსა და მენარმეებს;
- ხელი შეეწყოს ბიზნესის წარმომადგენლებისა და სხვა წარმატებული სსო-ების მხრიდან დაინტერესებული სსო-ებისათვის მენტორინგის ჩატარებას;
- შემოსავლების სამსახურთან კონსულტაციების გამართვის პროცესში, იმის გარ-



კვევა, თუ რამდენად სწორად ესმით სსო-ების „დამხმარე“ ეკონომიკური საქმიანობის მნიშვნელობა; თუ არსებობს არაერთგვაროვანი წარმოდგენები აღნიშნულის შესახებ, შემოსავლების სამსახურისაგან განმარტების მოთხოვნა;

- სსო-ებთან კონსულტაციების გამართვა იმისათვის, რომ დადგინდეს, არის თუ არა ადვოკატირების საჭიროება დღგ-ზე ახალი შეღავათების დაწესების შესახებ, ისეთ მომსახურებებზე, რომლებიც აქტუალურია სსო-ებისათვის და რომელთა მიმართაც ამჟამად არ მოქმედებს შეღავათები (მაგალითად, სახელმწიფო უწყებასთან დადებული კონტრაქტის ფარგლებში სოციალური სერვისების მიწოდება);
- სოციალური საწარმოებისათვის ეკოსისტემის გაუმჯობესებისკენ მიმართული ინიციატივების მხარდაჭერის გაგრძელება. ამავდროულად, სოციალური საწარმოებისათვის სამართლებრივი ჩარჩოს გაუმჯობესებისკენ მიმართული მიმდინარე ინიციატივების გათვალისწინებით, შეფასების გუნდის რეკომენდაციაა, რომ USAID-ის სამოქალაქო საზოგადოების პროგრამამ არ მიაღწიოს პრიორიტეტი სოციალურ მენარმეობას, როგორც ცალკე სფეროს, არამედ, ფოკუსირება მოახდინოს სსო-ების სამენარმეო/ეკონომიკური აქტივობების მარეგულირებელი სამართლებრივი ჩარჩოს გაუმჯობესებაზე;
- განხილულ იქნას სსო-ს მიერ მიღებულ დივიდენდებზე დაბეგვრის იმ პირობების გავრცელების შესაძლებლობა, რომელიც ვრცელდება კომპანიებზე.

### **მოხალისეობა**

- მთავრობასთან და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან დისკუსიების გამართვა მოხალისეობის ხელშეწყობისა და წახალისების ყველაზე ეფექტური გზების შესახებ, შედარებითი სამართლისა და პრაქტიკული გამოცდილების გამოყენებით. ამ პროცესის შედეგად, შესაძლოა, სახელმწიფო პოლიტიკით გათვალისწინებული იქნას მოხალისეობის მხარდაჭერისა და საკანონმდებლო რეფორმის „საგზაო რუკა“;
- ცნობიერების ასამაღლებელი კამპანიების განხორციელება სსო-ებისთვის, მოხალისეთა მასპინძლობის სარგებლიანობაზე და შესაბამისი კანონმდებლობისა და პრაქტიკის შესახებ;
- ახალგაზრდობის სააგენტოს საბჭოს დაგეგმილ საქმიანობაში მონაწილეობის მიღება, იმ მიზნით, რომ „მოხალისეობის შესახებ“ კანონში შეტანილი იქნეს ცვლილებები, რომლებიც გადაჭრის ყველა არსებულ პრაქტიკულ პრობლემას და გაითვალისწინებს მოხალისეთა ჩართულობის წამახალისებელ საშუალებებს;
- საგადასახადო კოდექსის გადახედვა და შესწორებების მომზადება იმ მიზნით, რომ მოხალისეობასთან დაკავშირებული ხარჯები აღარ განიხილებოდეს დასაბეგრ შემოსავლად; ამ საკანონმდებლო ცვლილებასთან დაკავშირებული ადვოკატირების მხარდაჭერა.

## **ბ) რეკომენდაციები პრიორიტეტულ სფეროებთან დაკავშირებით**

USAID-ის სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის პროგრამა მიზნად ისახავს სსო-ების ფინანსური მდგრადობის ხელშეწყობის მიმართულებით არსებული ძა-

ლისხმევის მხარდაჭერას და არა მათ დუბლირებას. შესაბამისად, შეფასების ფარგლებში გუნდი შეეცადა, მოეხდინა არსებული ძალისხმევის რუკის შედგენა, რაც, მათ შორის, მოიცავდა:

- დაინტერესებული მხარეების გამოვლენას, რომლებიც ჩართულები არიან სსო-ების ფინანსური მდგრადობისთვის უკეთესი გარემოს შექმნის კუთხით ადვოკატირებაში; და
- მსგავსი ინიციატივების მხარდასაჭერად ხელმისაწვდომი დაფინანსების შეფასებას;

წინასწარი შეფასების შედეგად, გუნდმა შემდგომი კვლევის, ადვოკატირებაში ჩართულობისა და შესაძლებლობების განვითარებისთვის მოახდინა შემდეგი პრიორიტეტული სფეროების იდენტიფიცირება:

- სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ეკონომიკური საქმიანობა;
- ფილანტროპია.

ამასთან, არსებობს რამდენიმე პრიორიტეტი, რომელიც სსო-ების ფინანსურ მდგრადობას უკავშირდება და საჭიროებს უფრო სიღრმისეულ დისკუსიას და შეთანხმების მიღწევას სამომავლო ნაბიჯებთან დაკავშირებით:

- დისკუსიებში მონაწილეობის მიღება იმის შესახებ, თუ როგორ გადაიქცეს საქველმოქმედო ორგანიზაციის სტატუსი ეფექტურ მექანიზმად, რომელიც მეტ სარგებელს მოუტანს სსო-ებს. ამას გარდა, საჭიროა გადანყვეტილების მიღება იმის თაობაზე, თუ რამდენად უნდა იყოს დონორებისათვის (ინდივიდუალური და კორპორატიული) გათვალისწინებული შეღავათები დაკავშირებული მხოლოდ ამ სტატუსთან და ხომ არ უნდა იყოს ეს შეღავათები სსო-ების უფრო ფართო სეგმენტისთვის ხელმისაწვდომი;
- სოციალური სერვისების მიმწოდებელ სსო-ებთან დისკუსიაში ჩართვა, ვაუჩერული (და ზოგადად, სოციალური მომსახურების მიწოდების) სისტემის პოტენციური რეფორმის განსახილველად, იმის გათვალისწინებით, რომ სისტემა ამჟამად უაღრესად არასათანადოდ არის დაფინანსებული;
- სსო-ების ინფორმირება ფინანსების მოზიდვის სხვადასხვა მექანიზმების გამოყენების შესახებ, განსაკუთრებით, ტექნოლოგიების გამოყენების გზით; მათთვის პრაქტიკული და ტექნიკური მხარდაჭერის უზრუნველყოფა (იურისტების, ბუღალტრების და PR კონსულტანტების მხრიდან);
- საქართველოში ახალი ინოვაციური მექანიზმების დანერგვის განხილვა, საერთაშორისო პრაქტიკაზე დაყრდნობით. მაგალითად, ეს შეიძლება იყოს „პროცენტული ფილანტროპიის მექანიზმის“ (percentage designation) შესახებ კანონმდებლობის მიღება და სპეციალური ფონდების (endowment) შექმნა.<sup>163</sup>

იმის მიუხედავად, თუ რომელ სფეროებშია საჭირო შემდგომი მუშაობისა და ადვოკატირების განხორციელება, მნიშვნელოვანია, რომ ყველა ძალისხმევა იყოს ინკლუზიური და სხვადასხვა სსო-ებს ჰქონდეთ მონაწილეობის მიღების შესაძლებლობა.

<sup>163</sup> პროცენტული ფილანტროპიის მექანიზმი არის მექანიზმი, რომლის საშუალებითაც გადასახადის გადამხდელები (ძირითადად, ფიზიკური პირები, თუმცა, სლოვაკეთში ეს შესაძლებლობა ხელმისაწვდომია კომპანიებისთვისაც) მთავრობას სთხოვენ, მათ მიერ გადახდილი გადასახადების გარკვეული ნაწილი (როგორც წესი, 1-2%) გადაურიცხონ მათ მიერ არჩეულ კონკრეტულ სსო-ს. ეს არ არის შემოწმებული, რადგან გადარიცხული თანხები შესაბამისი პირის მიერ გადასახდელი გადასახადების შემადგენელი ნაწილია.

## D. ბიბლიოგრაფია

### A. ეროვნული კანონმდებლობა

1. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი
2. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი
3. „ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ“ საქართველოს კანონი
4. „გრანტების შესახებ“ საქართველოს კანონი
5. „რეკლამის შესახებ“ საქართველოს კანონი
6. „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს კანონი
7. „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი
8. „ლათარიების, აზარტული და მომგებიანი თამაშობების მოწყობის შესახებ“ საქართველოს კანონი
9. „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონი
10. „საზოგადოებრივ გაერთიანებათა საქმიანობის შეჩერებისა და მათი აკრძალვის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი
11. „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონი
12. „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი
13. „ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი
14. „საშუალო განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი
15. „პროფესიული განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი
16. „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი
17. „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონი
18. „ნუმერაციის რესურსის გაცემის, გამოყენებისა და ანგარიშსწორების წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის N2 დადგენილება (თარიღდება 2012 წლის 21 თებერვლით)
19. საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭოს დადგენილება N7
20. საქართველოს მთავრობის დადგენილება N126 (2011 წ.)
21. საქართველოს მთავრობის დადგენილება N244
22. დადგენილება N634 „2022 წლისთვის სოციალური რეაბილიტაციის და ბავშვზე ზრუნვის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ“
23. ქ. თბილისის მუნიციპალური საკრებულოს დადგენილება N25-101 (თარიღდება 2015 წლის 2 ოქტომბრით)

24. ქ. თბილისის მუნიციპალური საკრებულოს დადგენილება N5-14 (თარიღდება 2021 წლის 29 დეკემბრით)
25. „საქართველოს ელექტრონული საკომუნიკაციო ქსელების ნუმერაციის ეროვნული სისტემის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების დანართი N2
26. ანგარიშვალდებული პირის მიერ გარიგების თაობაზე ინფორმაციის აღრიცხვის, შენახვის და საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახურისთვის წარდგენის წესის დამტკიცების შესახებ საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის უფროსის ბრძანება N1
27. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს სამოქალაქო, სამეწარმეო და გაკოტრების საქმეთა პალატა, გადაწყვეტილება N3კ/939-01 (უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება), 2001 წლის 28 ნოემბერი

## B. კვლევითი რესურსები

28. ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის, ხელმისაწვდომია: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(02)).
29. Charities Aid Foundation (CAF) (2021), *CAF World Giving Index 2021*, ხელმისაწვდომია: <https://www.cafonline.org/about-us/publications/2021-publications/caf-world-giving-index-2021>.
30. CRRC-Georgia (2018), *საქართველოს მოსახლეობის დამოკიდებულება სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების, ევროინტეგრაციისა და ბიზნესკომპანიების მიმართ*, ხელმისაწვდომია: <https://csogeorgia.org/storage/app/uploads/public/5cd/c9b/bce/5cdc9bbce0dca111121129.pdf>
31. CRRC-Georgia (2021), *სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები საქართველოში: რუკა და ანალიზი*.
32. East-West Management Institute (2019). *სამოქალაქო სექტორის შეფასება საქართველოში*, ხელმისაწვდომია: [https://ewmi-activism.org/wp-content/uploads/2020/01/CSO-ASSESSMENT\\_ENG\\_Final.pdf](https://ewmi-activism.org/wp-content/uploads/2020/01/CSO-ASSESSMENT_ENG_Final.pdf).
33. ECNL (2014). *Volunteering: European Practice of Regulation*, ხელმისაწვდომია: <https://ecnl.org/sites/default/files/2020-09/Voluntary%20Activities%20-%20European%20Practices%20of%20Regulation%20%28Belarus%20volunteering%20paper%29.pdf>.
34. ევროკავშირის საგზაო რუკა საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოებასთან თანამშრომლობისთვის, ხელმისაწვდომია: <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/cs-roadmap-2021-24-final.pdf>.
35. ღვინჯილია, ლანა (2021). ფილანტროპიის კულტურა და სამოქალაქო აქტივიზმის პერსპექტივები საქართველოში.
36. *Global Philanthropy Environment Index Georgia* (2022). Indiana University Lilly Family

- School of Philanthropy, ხელმისაწვდომია: <https://scholarworks.iupui.edu/bitstream/handle/1805/28200/2022GPEIGeorgia.pdf>.
37. *Global Philanthropy Environment Index Georgia* (2020), Indiana University Lilly Family School of Philanthropy, ხელმისაწვდომია: <https://scholarworks.iupui.edu/bitstream/handle/1805/15988/Georgia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
  38. Hrywna, Mark (September 2019). *80% Of Nonprofits' Revenue Is From Government, Fee For Service*. The Non Profit Times, ხელმისაწვდომია: <https://www.thenonproffitimes.com/news/80-of-non-profits-revenue-is-from-government-fee-for-service/>.
  39. Innova LLC (გლობალური შეთანხმების საქართველოს ქსელის დაკვეთით) (2020). *The Influence of COVID-19 on Corporate Social Responsibility in the Business Sector in Georgia*
  40. ლაცაბიძე, მარიამ (2019). *CSO Meter: სამოქალაქო საზოგადოების გარემოს შეფასება აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში*. European Center for Not-for-Profit Law and Civil Society Institute, ხელმისაწვდომია: <https://csometer.info/sites/default/files/2022-01/CSO-Meter-Country-Report-Georgia-ENG.pdf>.
  41. ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტი და CRRC Georgia (2016). *საზოგადოების განწყობა საქართველოში*, ხელმისაწვდომია: [https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20Georgia\\_March%202016%20poll\\_Public%20Issues\\_ENG\\_vf.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20Georgia_March%202016%20poll_Public%20Issues_ENG_vf.pdf).
  42. ვახტანგ ნაცვლიშვილი, „საზოგადოებრივი ორგანიზაციების არასახელმწიფო დაფინანსება“.
  43. ვახტანგ ნაცვლიშვილი, ვაჟა სალამაძე, ლევან ფანიაშვილი, მარიამ ლაცაბიძე, ირაკლი მელაშვილი, ნათია აფხაზავა, ია გაბუნია (2018), საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო საგრანტო დაფინანსების რეფორმის კონცეფცია. სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი.
  44. მხეიძე, ირაკლი (2018), ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა გზამკვლევი: ადგილობრივ დონეზე საჯარო სექტორსა და არასამეწარმეო იურიდიულ პირებს შორის თანამშრომლობის მექანიზმები სოციალური მომსახურებების სფეროში. Arbeiter-Samariter-Bund, ხელმისაწვდომია: <https://asb.ge/storage/media/other/2022-11-01/3ca45580-59cc-11ed-a527-5910f69a7d22.pdf>.
  45. ვაჟა სალამაძე, ლევან ფანიაშვილი, გიორგი ავაბაშვილი, ნათია აფხაზავა (2017). საქართველოში საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსების მექანიზმები, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, ხელმისაწვდომია: [https://civilin.org/wp-content/uploads/2021/08/State\\_Funding\\_Mechanisms\\_for\\_CSOs\\_in\\_Georgia\\_eng.pdf](https://civilin.org/wp-content/uploads/2021/08/State_Funding_Mechanisms_for_CSOs_in_Georgia_eng.pdf).
  46. ვაჟა სალამაძე, ლევან ფანიაშვილი, გიორგი ავაბაშვილი, ნათია აფხაზავა (2017). საქართველოში საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსების მექანიზმები, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, ხელმისაწვდომია: <https://csogeorgia.org/storage/app/uploads/public/5d2/d76/101/5d-2d761017c4f679088912.pdf>.
  47. Salamon, Lester M., Wojciech Sokolowski, and Regina List (2003). *Global Civil Society An Overview*. The John Hopkins Center for Civil Society Studies, ხელმისაწვდომია: <http://wings.issuelab.org/resources/13784/13784.pdf>.

48. სიჭინავა, დავით (2021). *A Tumultuous 2020: Views and Values in Georgia*. CRRC-Georgia, ხელმისაწვდომია: [https://caucasusbarometer.org/downloads/cb2020\\_presentation\\_Jan28\\_2021\\_EN\\_Public.pdf](https://caucasusbarometer.org/downloads/cb2020_presentation_Jan28_2021_EN_Public.pdf).
49. USAID CSO Sustainability Index (2020), ხელმისაწვდომია: <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/csosi-europe-eurasia-2020-report.pdf>.

### **C. ინტერნეტ-რესურსები**

50. <https://csogeorgia.org/ge/>
51. <https://www.rs.ge/CharityOrganization>
52. <https://probonogeorgia.ge/en/home>
53. <https://charityconcept.ge/>
54. <https://www.tree.ge/>
55. <https://nbg.gov.ge/en/>
56. <https://tbcpay.ge/en/for-business>
57. <https://business.emoney.ge/index.php/main/welcome>
58. <https://unipay.com/>
59. <https://bankofgeorgia.ge/>
60. <https://mm.ge/registration.php?lang=en>
61. <https://app.endaoment.org/orgs/844246034>
62. <https://www.citypay.io/>
63. <https://charte.ge/ge/donate>
64. <https://forukraine.ge/ka/>
65. <https://mailchi.mp/f684ec6f7507/c02nc8m9ti-8484210?e=d6bba528d7>
66. <http://www.wwsf.ge/en/annual-report>
67. <https://kvirispalitra.ge/article/90740-bilainma-sakartvelos-citeli-jvris-sazogadoe-bashi-ukrainis-citeli-jvris-mxardasachrad-100000-laris-shemociruloba-ganaxorciela/>
68. <https://beeline.ge/ka/damatebiti-informatsia/spets-nomrebi>
69. [https://beeline.ge/files/Agreements/%E1%83%90%E1%83%AE%E1%83%90%E1%83%9A%E1%83%98%2022-%E1%83%93%E1%83%90%E1%83%9C/New From 03.06.2022/Customer Subscription2022 ENG.pdf](https://beeline.ge/files/Agreements/%E1%83%90%E1%83%AE%E1%83%90%E1%83%9A%E1%83%98%2022-%E1%83%93%E1%83%90%E1%83%9C/New%20From%2003.06.2022/Customer%20Subscription2022%20ENG.pdf)
70. <https://www.facebook.com/pg/DitoTsintsadzisPondi/posts/>
71. [https://ec.europa.eu/growth/access-finance/guide-crowdfunding/what-crowdfunding/crowdfunding-explained\\_en](https://ec.europa.eu/growth/access-finance/guide-crowdfunding/what-crowdfunding/crowdfunding-explained_en)
72. [https://storage.googleapis.com/cso-si-dashboard.appspot.com/Reports/CSOSI-Europe\\_and\\_Eurasia-2020.pdf](https://storage.googleapis.com/cso-si-dashboard.appspot.com/Reports/CSOSI-Europe_and_Eurasia-2020.pdf)
73. <https://giveinternet.org/en/>

- 
74. <https://supergmiri.ge/home>
  75. <https://orbelianimeti.ge/>
  76. <https://www.globalgiving.org>
  77. <https://gogetfunding.com/>
  78. [https://euneighbourseast.eu/wpcontent/uploads/2021/11/live\\_cowdfunding\\_guideline\\_crdg\\_2021.pdf](https://euneighbourseast.eu/wpcontent/uploads/2021/11/live_cowdfunding_guideline_crdg_2021.pdf)
  79. <https://lotto.ge/news/soprg/>
  80. [https://old.rs.ge/Default.aspx?sec\\_id=5405&lang=2&catid=65](https://old.rs.ge/Default.aspx?sec_id=5405&lang=2&catid=65)
  81. <https://georgianjournal.ge/society/26908-dimitri-tsintsadze-fund-allocated-600-000-gel-for-ill-children.html>
  82. <https://solidaroba.ge/>
  83. <https://www.comcom.ge/>
  84. <https://cdn.1tv.ge>
  85. <https://www.mof.ge/en/News/9941>
  86. <https://www.unicef.org/georgia/press-releases/usaaid-and-unicef-launch-new-partnership-initiative-prevent-and-respond-covid-19#:~:text=USAID%20and%20UNICEF%20renew%20their,people%20in%20Georgia%20in%202020>
  87. <https://seageorgia.ge>
  88. <https://doit.life/>
  89. <https://www.ogpgeorgia.gov.ge/en/action-plan/>
  90. <https://www.enterprisegeorgia.gov.ge/en/home>
  91. <http://www.rda.gov.ge/en>
  92. <https://gita.gov.ge/en/about>
  93. <http://atipfund.gov.ge/index.php>
  94. <https://matsne.gov.ge>
  95. <https://transparency.ge/>
  96. <https://www.slsp.sk/sk/vans/ucty/transparentny-ucet>
  97. <https://www.fio.cz/bank-services/bank-accounts/transparent-account>

---

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ფინანსური მდგრადობისა  
და კორპორაციული და ინდივიდუალური ფილანთროპიის სამართლებრივი  
გარემოს შეფასება