



სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი  
CIVIL SOCIETY INSTITUTE

## საქართველოს არასამეწარმეო კანონმდებლობა ბამოწვევები და პერსპექტივა

ვაჟა ხალაშაძე  
ბურანდა რომანაძე  
ლევან ფანიაშვილი  
მეკა კარტოზია

თბილისი 2007

## I. საქართველოს არასამეწარმეო კანონმდებლობა

### 1.1 კანონმდებლობის ზოგადი მიმოხილვა

არასამეწარმეო ორგანიზაციების საკანონმდებლო გარემო 2007 წლისათვის, ექსპერტთა უმრავლესობის შეფასებით, საკმაოდ ლიბერალურა და არსებითად არ აფერხებს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციათა შექმნასა და ფუნქციონირებას. თუმცა მნიშვნელოვანი პრობლემებია განვითარების თვალსაზრისით. ამ მხრივ მოქმედი კანონმდებლობა ჯერ კიდევ სრულად არ შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს და დამკვიდრებულ საუკეთესო პრაქტიკას.

ძირითადი კანონმდებლობა, რომელიც არეგულირებს სსო-ების საქმიანობას არის საქართველოს კონსტიტუცია, 1997 წელს მიღებული საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი (რომელშიც არსებითი ცვლილებები შევიდა 2006 წელს), 2004 წელს მიღებული საგადასახადო კოდექსი და 1996 წლის ივნისში მიღებული კანონი „გრანტების შესახებ“.<sup>1</sup>

- საქართველოს კონსტიტუცია განამტკიცებს თავისუფალი გაერთიანების უფლებას. კონსტიტუციით უზრუნველყოფილია პიროვნების უფლება – შექმნას ან გაერთიანდეს საზოგადოებრივი გაერთიანებაში, მათ შორის პროფესიული კავშირებშიც; საზოგადოებრივი გაერთიანების საქმიანობის შეჩერება და აკრძალვა შესაძლებელია მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილებით ორგანული კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში;
- ორგანული კანონი საზოგადოებრივი გაერთიანებათა საქმიანობის შეჩერებისა და მათი აკრძალვის შესახებ განსაზღვრავს ამ გაერთიანებათა საქმიანობის შეჩერებისა და აკრძალვის საკითხებს;
- სამოქალაქო კოდექსი განსაზღვრავს საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ორგანიზაციულ სამართლებრივ ფორმასა და რეგისტრაციის პროცედურებს; ზოგიერთი სახის საზოგადოებრივი ორგანიზაციის რეგისტრაციასთან დაკავშირებული საკითხები რეგულირდება სპეციალური კანონებით;
- კანონი გრანტების შესახებ არეგულირებს საზოგადოებრივი ორგანიზაციების დაფინანსების ძირითადი წყაროს – გრანტის - გაცემის და მიღების სამართლებრივ საფუძვლებს.
- ბავშვთა და ახალგაზრდული ორგანიზაციების სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერის შესახებ კანონი საზოგადოებრივი ორგანიზაციებიდან ცალკე გამოყოფს ბავშვთა და ახალგაზრდულ ორგანიზაციებს, იძლევა შესაბამის დეფინიციებს და ქმნის ასეთი კავშირების რეესტრს სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერის მიზნით;
- დამოუკიდებელი კანონები არეგულირებენ პროფკავშირებსა და წითელ ჯვარს;
- კანონი სპორტის შესახებ არეგულირებს სპორტული ფედერაციების შექმნის და ფუნქციონირების საკითხებს;
- კანონი შემოქმედ მუშაკთა და შემოქმედებითი კავშირების შესახებ განსაზღვრავს შემოქმედებითი კავშირების შექმნისა და ფუნქციონირების წესებს;
- საგადასახადო კოდექსი განსაზღვრავს საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული საქმიანობის დაბეგვრის მექანიზმებს. ასევე საქველმოქმედო ორგანიზაციის სტატუსის მინიჭების საკითხებს.

<sup>1</sup> თუმცა რადგან საზოგადოებრივი ორგანიზაციები არ არიან შეზღუდულები საქმიანობის სახის განხორციელებაში (მათ შორის სამეწარმეო საქმიანობის განხორციელებაში), მათ მიმართ გამოიყენება საქართველოს სხვა კანონმდებლობაც. მაგალითად თუ საზოგადოებრივი ორგანიზაციები ახორციელებენ ლიცენზირებას დაქვემდებარებულ საქმიანობას მათ მიმართ გამოიყენება სალიცენზიო კანონმდებლობა.

- კანონი სარეგისტრაციო მოსაკრებლის შესახებ განსაზღვრავს საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისათვის სახელმწიფო სარეგისტრაციო მოსაკრებლის ოდენობას;
- საბაჟო კოდექსი, კანონი საბაჟო მოსაკრებლების შესახებ და შესაბამისი კანონქვემდებარე აქტები განსაზღვრავენ საზღვარგარეთ შექმნილი საქონლის განბაჟების პროცედურასა და დაბეგვრის მექანიზმებს;
- ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი – განსაზღვრავს ადმინისტრაციულ ორგანოებთან ურთიერთობის მექანიზმებს. იგი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისათვის მონიტორინგის ტიპის საქმიანობის განხორციელების პროცესში;
- კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ განსაზღვრავს შესყიდვების განხორციელების სამართლებრივ, ორგანიზაციულ და ეკონომიკურ პრინციპებს და საშუალებას აძლევს საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფო შესყიდვებში;
- სანოტარო მოქმედებათა შესრულებისათვის სახლაურის შესახებ კანონი განსაზღვრავს სადამფუძნებლო დოკუმენტაციის ნოტარიულად დამოწმებისა და ასევე სხვა სანოტარო მოქმედების სახლაურის ოდენობისა და გადახდის წესს.

**12. სსი-ს რეგისტრაცია, მართვა, მოქმედების შეჩერება და გაუქმება**

საზოგადოებრივი ორგანიზაციების შექმნის, რეგისტრაციისა და საქმიანობის ძირითადი სამართლებრივი ბაზაა საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი<sup>2</sup>. 2006 წელს კოდექსში შეტანილი იქნა ცვლილებები და დამატებები, რომელთაც არსებითად შეცვალეს სსი-ების რეგისტრაციის და მართვის რეგულაციები. დღეს მოქმედი სამოქალაქო კოდექსის თანახმად, იმ იურიდიულ პირებს, რომლებიც არასამეწარმეო საქმიანობას ეწევიან ეწოდებათ არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები. აღარ ხდება ამ პირების დაყოფა კავშირებად და ფონდებად, როგორც ეს ცვლილებებამდე ხდებოდა. თუმცა არასამეწარმეო იურიდიული პირები შეიძლება იყვნენ წევრობაზე დაფუძნებული, წევრთა მდგომარეობაზე დამოკიდებული ან მისგან დამოუკიდებელი.

არასამეწარმეო იურიდიული პირები არ არიან მოგებაზე ორიენტირებული ორგანიზაციები და ეწევიან არასამეწარმეო საქმიანობას. თუმცა აღსანიშნავია, რომ მათ უფლება აქვთ ეწეოდნენ დამხმარე ხასიათის სამეწარმეო საქმიანობას, რომლიდან მიღებული მოგებაც უნდა მოხმარდეს არასამეწარმეო იურიდიული პირის მიზნების რეალიზებას. ასეთი საქმიანობის შედეგად მიღებული მოგების განაწილება ამ იურიდიული პირის დამფუძნებლებს, წევრებს, შემომწირველებს, აგრეთვე ხელმძღვანელობას შორის დაუშვებელია.

არასამეწარმეო იურიდიული პირის, შეიძლება ჰქონდეს ფილიალი (წარმომადგენლობა), რომელიც არ წარმოადგენს დამოუკიდებელ იურიდიულ პირს, არამედ არის იურიდიული პირის ადგილსამყოფელის გარეთ არსებული წარმომადგენლობითი უფლებამოსილების მქონე პირებს განცალკავებული ქვედანაყოფი და წარმოადგენს (სრულად ან ნაწილობრივ) მას ან ახორციელებს მის ფუნქციებს.

არასამეწარმეო იურიდიული პირის რეგისტრაციას წინ უძღვის მისი დაფუძნების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება. იმისათვის რომ დაფუძნდეს არასამეწარმეო იურიდიული პირი აუცილებელია *დამფუძნებლის* არსებობა. დამფუძნებელი შეიძლება იყოს, როგორც *ფიზიკური პირი* ასევე *იურიდიული პირი*. ამასთან მოქმედი სამოქალაქო კოდექსის შესაბამისად, არასამეწარმეო იურიდიული პირი შეიძლება დააფუძნოს ერთმა პირმაც.

<sup>2</sup> ზოგიერთი სახის საზოგადოებრივი ორგანიზაციის დაფუძნებასთან და რეგისტრაციასთან დაკავშირებული საკითხები რეგულირდება სპეციალური კანონებით.

არასამეწარმეო იურიდიული პირის რეგისტრაციას ახორციელებს საგადასახადო ინსპექცია ამ იურიდიული პირის ადგილსამყოფელის მიხედვით (ნაცვლად სასამართლოსი და იუსტიციის სამინისტროსი, როგორც ეს ძველი რეგულაციებით იყო განსაზღვრული). რეგისტრაცია მოიცავს, როგორც სახელმწიფო ასევე საგადასახადო რეგისტრაციას, ანუ არასამეწარმეო იურიდიული პირის რეგისტრაციისას ერთდროულად ხდება მისი სახელმწიფო და საგადასახადო რეგისტრაცია. რეგისტრაციისათვის აუცილებელია სანოტარო წესით დამოწმებული სპეციალური ფორმის სარეგისტრაციო განაცხადის და რიგი სხვა დოკუმენტების წარდგენა. საგადასახადო ინსპექცია სარეგისტრაციო განაცხადის და დართული დოკუმენტების მიღებიდან 3 სამუშაო დღის ვადაში იღებს გადაწყვეტილებას რეგისტრაციის ან რეგისტრაციაზე უარის თქმის შესახებ. თუ ამ ვადაში რეგისტრაცია არ განხორციელდა ან განმცხადებელს წერილობით არ ეცნობა მოტივირებული უარის შესახებ, არასამეწარმეო იურიდიული პირი რეგისტრირებულად ჩაითვლება. შესაბამისად საგადასახადო ინსპექცია ვალდებულია მიანიჭოს მას საიდენტიფიკაციო ნომერი და გასცეს მასზე რეგისტრაციის მოწმობა.

თუ არსებობს რეგისტრაციაზე უარის თქმის კანონით გათვალისწინებული საფუძველი საგადასახადო ინსპექციის იღებს მოტივირებულ გადაწყვეტილებას არასამეწარმეო იურიდიული პირის რეგისტრაციაზე უარის თქმის შესახებ. რეგისტრაციაზე უარის თქმის საფუძველი შეიძლება იყოს:

- რეგისტრაციისთვის წარდგენილი არასამეწარმეო იურიდიული პირის, მიზნები ეწინააღმდეგება მოქმედ სამართალს, აღიარებულ ზნეობრივ ნორმებს ან საქართველოს კონსტიტუციურ-სამართლებრივ პრინციპებს
- არასამეწარმეო იურიდიული პირის მიზანია საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების დამხობა ან ძალადობით შეცვლა, ქვეყნის დამოუკიდებლობის ხელყოფა, ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევა, ან რომელიც ეწევა ომის ან ძალადობის პროპაგანდას, აღვივებს ეროვნულ, კუთხურ, რელიგიურ ან სოციალურ შუღლს
- არასამეწარმეო იურიდიული პირის, მიერ წარდგენილი სარეგისტრაციო განაცხადი და მასზე დართული დოკუმენტები შეიცავს ხარვეზს და ხარვეზის აღმოსაფხვრელად მიცემულ ვადაში იგი არ იქნა აღმოფხვრილი

რეგისტრაციაზე უარი შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში.

არასამეწარმეო იურიდიული პირის რეგისტრაციისთვის, აგრეთვე ცვლილებების რეგისტრაციისთვის გადაიხდებიან სარეგისტრაციო მოსაკრებელი შემდეგი ოდენობით:

- არასამეწარმეო იურიდიული პირის რეგისტრაცია - 60 ლარი.
- არასამეწარმეო იურიდიული პირის ცვლილებების რეგისტრაცია – დაწესებული მოსაკრებლის 25% ანუ 15 ლარი.
- უცხო ქვეყნის არასამეწარმეო იურიდიული პირის რეგისტრაცია – 40 ლარი.

კოდექსის ახალ რედაქციიდან ამოღებულ იქნა ყველა მუხლი, რომელიც არეგულირებდა არასამეწარმეო ორგანიზაციების მართვის საკითხებს. ახალი რედაქციით არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი უფლებამოსილია თავისი ორგანიზაცია და სტრუქტურა მოაწესრიგოს წესდებით, რომელიც საჭიროებს სანოტარო წესით დამოწმებას. თუმცა მას შეუძლია ეს არ გააკეთოს, რადგან წესდება სავალდებულო დოკუმენტს აღარ წარმოადგენს<sup>3</sup>.

აღსანიშნავია ისიც, რომ კოდექსის მიხედვით არასამეწარმეო იურიდიული პირის დამფუძნებელი (წევრი) უფლებამოსილია ერთ პირს მიანიჭოს საქმეების ერთპიროვნულად გაძღოლის უფლებამოსილება ანდა დააწესოს ორი ან ორზე მეტი პირის ერთობლივი ხელმძღვანელობა და წარმომადგენლობა.

<sup>3</sup> გამონაკლისია ეროვნული სპორტული ფედერაციები, ქონებრივი უფლებების კოლექტიურ საფუძველზე მმართველი ორგანიზაციები ან პროფესიული კავშირები, რომელთა რეგისტრაციისას აუცილებელია წესდების არსებობა.

კოდექსის ახალ რედაქციაში გაჩნდა საინტერესო მუხლი, რომლის მიხედვითაც არასამეწარმეო იურიდიული პირის საკუთრებაში არსებული ქონების გასხვისება შესაძლებელია, თუ გასხვისება ემსახურება არასამეწარმეო იურიდიული პირის საქმიანობას, მის ორგანიზაციულ განვითარებას, ხელს უწყობს მისი მიზნების განხორციელებას ან ემსახურება საქველმოქმედო მიზნებს.

არასამეწარმეო იურიდიული პირის ლიკვიდაცია ხორციელდება მისი წესდებით განსაზღვრულ შემთხვევებში, მიზნის მიღწევის შედეგად, სისხლის სამართლის საქმეზე კანონიერ ძალაში შესული სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის საფუძველზე, გაკოტრების ან რეგისტრაციის გაუქმებისას. არასამეწარმეო იურიდიული პირის ლიკვიდატორებად, როგორც წესი, ინიშნებიან იურიდიული პირის ხელმძღვანელები. განსაკუთრებულ შემთხვევაში, საგადასახადო ინსპექციის მიმართვის საფუძველზე, ლიკვიდაციას ახორციელებენ სასამართლოს მიერ დანიშნული ლიკვიდატორები.

ზოგადი წესის მიხედვით, არასამეწარმეო იურიდიული პირის ლიკვიდაციის შედეგად დარჩენილი ქონების მიღებაზე უფლებამოსილ პირებს განსაზღვრავენ დამფუძნებლები. ასეთის არ არსებობის შემთხვევაში, სასამართლოს გადაწყვეტილებით ლიკვიდაციის შემდეგ დარჩენილი ქონება გადაეცემა ერთ ან რამდენიმე არასამეწარმეო იურიდიულ პირს, რომლებიც იმავე ან სხვა მსგავს მიზნებს ემსახურებიან, როგორსაც ლიკვიდირებული არასამეწარმეო იურიდიული პირი. თუ ასეთი არასამეწარმეო იურიდიული პირები არ არსებობენ ან შეუძლებელია მათი გამოვლენა, მაშინ შეიძლება მიღებულ იქნეს გადაწყვეტილება დარჩენილი ქონების სახელმწიფოსათვის გადაცემის შესახებ.

რაც შეეხება არასამეწარმეო იურიდიული პირის საქმიანობის სახელმწიფო კონტროლს, იგი შემოიფარგლება ამ პირის საქმიანობის შეჩერებით ან აკრძალვის შესახებ გადაწყვეტილებით, რომელსაც იღებს სასამართლო საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით. ამ კანონის თანახმად, სასამართლოს შეუძლია 3 თვემდე ვადით შეაჩეროს საზოგადოებრივი გაერთიანების საქმიანობა, რომელიც არსებითად გადავიდა სამეწარმეო საქმიანობაზე. სასამართლოს ასევე შეუძლია აკრძალოს საზოგადოებრივი გაერთიანება, რომლის მიზანია საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების დამხობა ან ძალადობით შეცვლა, ქვეყნის დამოუკიდებლობის ხელყოფა, ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევა ან რომელიც ეწევა ომის ან ძალადობის პროპაგანდას, აღვივებს ეროვნულ, კუთხურ, რელიგიურ ან სოციალურ შუღლს, ქმნის ან შექმნილი აქვს შეიარაღებული ფორმირება ან სასამართლოს მიერ მისი საქმიანობის შეჩერების შემდეგ განაახლებს სამეწარმეო საქმიანობას.

### ***1.3. გრანტისა სახით მიღებული შემოსავლების სამართლებრივი რეგულირება***

კანონი გრანტების შესახებ იძლევა გრანტის დეფინიციას, განსაზღვრავს გრანტის გამცემს და მიმღებს და არეგულირებს მათ შორის ურთიერთობას. მოცემული კანონი პრაქტიკულად ქმნის სამართლებრივ საფუძველს გრანტით მიღებული შემოსავლების დაბეგვრის სპეციალურ რეჟიმში მოსახვედრად. ლოგიკურად ეს ნორმები საგადასახადო კოდექსში უნდა იყოს ჩართული. კანონის დამოუკიდებლად არსებობა ისტორიულმა განვითარებამ განაპირობა. 1996 წელს, როცა ეს კანონი იქნა მიღებული საგადასახადო შეღავათები დამოუკიდებელი კანონებით წესდებოდა და შეიძლებოდა არ მოქცეულიყო საგადასახადო კოდექსში. მოგვიანებით, როცა შემუშავდა პირველი საგადასახადო კოდექსი, გრანტებზე შეღავათები გადატანილ იქნა კოდექსში, ხოლო სხვა რეგულაციები დარჩა დამოუკიდებელი კანონის სახით. პოლიტიკური საფრთხეების თავიდან ასაცილებლად ჩვენ ვარჩიეთ კანონის ასეთი სახით შენარჩუნება.

კანონი გრანტს განსაზღვრავს, როგორც დონორის მიერ გრანტის მიმღებისთვის უსასყიდლოდ გადაცემული მიზნობრივ სახსრებს ფულადი ან ნატურალური ფორმით, რომლებიც გამოიყენება კონკრეტული ჰუმანური, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო-კვლევითი, ჯანმრთელობის დაცვის, კულტურული, სპორტული, ეკოლოგიური და სოციალური პროექტების, აგრეთვე სახელმწიფოებრივი ან საზოგადოებრივი მნიშვნელობის პროგრამების განხორციელებისათვის. გრანტი არ გაიცემა სამეწარმეო და პოლიტიკური მიზნების მისაღწევად.

კანონი განსაკუთრებული სიფრთხილით განსაზღვრავს გრანტის გამცემსა და მიმღებს, ასევე მათ შორის ურთიერთობას, რათა თავიდან იქნას აცილებული დაწესებული საგადასახადო შეღავათების ბოროტად გამოყენება. დონორსა და გრანტის მიმღებს შორის იდება წერილობითი ხელშეკრულება, რომელიც უნდა შეიცავდეს გრანტის გაცემის მიზანს, მოცულობას, მიღებული სახსრების გამოყენების კონკრეტულ მიმართულებას, მათი ათვისების ვადებს და იმ ძირითად მოთხოვნებს, რომლებსაც დონორი უყენებს გრანტის მიმღებს. გრანტის ერთ-ერთ თავისებურებას წარმოადგენს მისი მიზნობრიობა, ანუ იგი გაიცემა განსაზღვრული საზოგადოებრივად სასარგებლო მიზნის მისაღწევად ამასთან ერთად აღსანიშნავია, რომ დონორის თანხმობით შეიძლება შეიცვალოს გრანტის მიზნობრიობა და იგი გამოყენებულ იქნეს არა იმ თავდაპირველი მიზნებისათვის, რისთვისაც იგი გაიცა.

## **დაბეზვრა**

არასამეწარმეო იურიდიული პირის ფორმით არსებობა ავტომატურად არ გულისხმობს რაიმე სახის გადასახადებისგან გათავისუფლებას. არასამეწარმეო იურიდიული პირების გარკვეული სახის გადასახადებისგან გათავისუფლება დაკავშირებულია მის მიერ განხორციელებულ საქმიანობაზე და შემოსავლის წყაროებზე. თუ არასამეწარმეო იურიდიული პირები ახორციელებენ ეკონომიკურ საქმიანობას, ამ შემთხვევაში ისინი ექვევნიან ჩვეულებრივ საგადასახადო პირობებში და ამ გზით მიღებული შემოსავლები ექვემდებარება ჩვეულებრივი წესით დაბეზვრას. თუ არასამეწარმეო იურიდიული პირების შემოსავლებს შეადგენს არა ეკონომიკური საქმიანობით მიღებული შემოსავლები (მაგ. გრანტი, შემოწირულობა, საწევრო შენატანები), მაშინ ასეთი სახის შემოსავლები დაკავშირებულია განსაზღვრული სახის გადასახადისგან გათავისუფლებასთან.

### **14.1 შეღავათები გრანტის სახით მიღებულ შემოსავლებზე**

- **მოგების გადასახადი**

მოგების გადასახადით დაბეზვრისაგან თავისუფლება არასამეწარმეო იურიდიული პირის მიერ მიღებული გრანტი.

- **სოციალური გადასახადი**

სოციალური გადასახადისაგან გათავისუფლებულია გრანტით მიღებული სახსრებიდან გრანტის მიმღები არასამეწარმეო იურიდიული პირის მიერ გაცემული ანაზღაურება.

- **დამატებული ღირებულების გადასახადი**

დამატებული ღირებულების გადასახადისაგან გათავისუფლებულია გრანტების შესახებ ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული საქონლის იმპორტი გრანტის გამცემი ან მიმღები პირის მიერ გარდა ამისა გრანტის მიმღებ პირს, რომელიც „გრანტების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად ყიდულობს გრანტის ხელშეკრულების პირობებით გათვალისწინებულ საქონელს ან/და ამავე საწყისებზე იღებს მომსახურებას, უფლება აქვს დადგენილი წესით ჩაითვალოს ან დაიბრუნოს ამ საქონლისათვის, თუ მომსახურებისათვის გადახდილი დღგ საგადასახადო ორგანოში საგადასახადო ანგარიშ-ფაქტურის ან საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მიერ დადგენილი წესის ანგარიშგების (დღგ-ის გადახდის დამადასტურებელი დოკუმენტის) წარდგენის საფუძველზე. დღგ-ის ჩათვლა ან

დაბრუნება ხდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ განცხადება საგადასახადო ორგანოს წარედგინება დასაბეგრი ოპერაციის განხორციელებიდან 3 თვეში.

• **საშემოსავლო გადასახადი**

საშემოსავლო გადასახადის გადახდით დაბეგურისაგან თავისუფლდება ფიზიკური პირის მიერ მიღებული გრანტი.

**1.4.2 შიდაგათვები შემოწირულობასა და საწევრო შენატანებზე**

ორგანიზაციის მიერ მიღებული შემოწირულობა და საწევრო შენატანი გათავისუფლებულია მოგების გადასახადისაგან.

**1.4.3 შიდაგათვები ქონების გადასახადზე**

არასამეწარმეო იურიდიული პირები გათავისუფლებული არიან ქონების გადასახადის გადახდისაგან, გარდა მიწისა და ეკონომიკური საქმიანობისთვის გამოყენებული ქონებისა. სხვანაირად, რომ ვთქვათ არასამეწარმეო იურიდიული პირები იხდიან ქონების გადასახადს მხოლოდ:

- მის საკუთრებაში არსებულ მიწაზე, აგრეთვე კანონით გათვალისწინებულ სარგებლობაში ან ფაქტობრივ მფლობელობაში მყოფი სახელმწიფო საკუთრების მიწაზე;
- იმ ქონებაზე (მის ბალანსზე რიცხული ძირითადი საშუალებები, დაუმონტაჟებელი მოწყობილობები, დაუმთავრებელი მშენებლობა და არამატერიალური აქტივები), რომელსაც გამოიყენებს ეკონომიკური საქმიანობისათვის.

**1.4.3 შიდაგათვები საბაჟო გადასახადსა და მოსაკრებელზე**

გრანტის შესახებ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული საქონლის იმპორტი თავისუფლდება საბაჟო გადასახადისა და მოსაკრებლისაგან, საქართველოს პრეზიდენტის მიერ განსაზღვრული წესით.

**1.4.4 საქველმოქმედო ორგანიზაციის სტატუსი და საქველმოქმედო საქმიანობის სტიმულირების მიზნობრივი**

საგადასახდო კოდექსში ჩადებულია საქველმოქმედო საქმიანობის სტიმულირების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მექანიზმი, კერძოდ საგადასახადო კოდექსის 186-ე მუხლის შესაბამისად, საწარმოს ერთობლივი შემოსავლიდან გამოიქვითება საწარმოს მიერ საქველმოქმედო ორგანიზაციებზე გაცემული შეწირულობის თანხა, მაგრამ არა უმეტეს ერთობლივი შემოსავლიდან საგადასახდო კოდექსით გათვალისწინებული გამოიქვითების შემდეგ დარჩენილი თანხის 8 პროცენტისა. აღნიშნული შეღავათი ძალაშია 2005 წლის 1 იანვრიდან.

აქვე აუცილებელია აღინიშნოს ისიც, რომ ამ შეღავათით სარგებლობა დაკავშირებულია ორგანიზაციისათვის საქველმოქმედო სტატუსის მინიჭებასთან. რისთვისაც აუცილებელია შესაბამისი პროცედურების გავლა და დამატებით ვალდებულებების და პასუხისმგებლობების აღება. იმისათვის, რომ ორგანიზაციას მიენიჭოს საქველმოქმედო ორგანიზაციის სტატუსი, აუცილებელია, რომ იგი აკმაყოფილებდეს შემდეგ მოთხოვნებს:

- იგი შექმნილი უნდა იყოს საქველმოქმედო საქმიანობის განსახორციელებლად;
- რეგისტრირებული უნდა იყოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით;
- უნდა გააჩნდეს საქველმოქმედო საქმიანობის არანაკლებ 1 წლის გამოცდილება.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსის თანახმად საქველმოქმედო საქმიანობად ითვლება დახმარების გაწევა იმ პირებისათვის, რომლებიც დახმარებას საჭიროებენ, უშუალოდ ან მესამე პირთა მეშვეობით, ნებაყოფლობით და უანგაროდ. ასეთი ზოგადი განმარტების შემდეგ კოდექსი ჩამოთვლის ქველმოქმედების დამაზუსტებელ შემთხვევებს. მაგალითად, ქველმოქმედებაა დახმარება იმ ფიზიკური პირებისათვის, რომლებიც საჭიროებენ სოციალურ დაცვას ან ადაპტაციას, სამედიცინო დახმარებას, აგრეთვე ხელმოკლე ფიზიკური პირებისათვის, მათ შორის: ინვალიდებისთვის, მოხუცებულებისთვის, ობოლი ბავშვებისთვის, მარჩენალდაკარგულებისთვის, ლტოლვილებისა და იძულებით გადაადგილებული პირებისთვის-დევნილებისთვის, ავადმყოფებისათვის, მრავალშვილიანი ოჯახებისა და მათი წევრებისათვის, ომის, შეიარაღებული კონფლიქტების, ავარიების, სტიქიური უბედურებების, კატასტროფების, ეპიდემიების ან/და ეპიზოტიების შედეგად დაზარალებულებისათვის; ბავშვთა, მოხუცებულთა და ინვალიდთა მომვლელი ან მომსახურე ორგანიზაციებისათვის, მათ შორის: ბავშვთა სახლებისათვის, სკოლა-ინტერნატებისათვის, ინტერნატებისათვის, სკოლამდელი და სხვა საბავშვო დაწესებულებებისათვის, მოხუცებულთა სახლებისათვის, უფასო სასადილოებისათვის, სამედიცინო დაწესებულებებისათვის, სარეაბილიტაციო ცენტრებისათვის და ა.შ.

კოდექსი ქველმოქმედებად მიიჩნევს ასევე ორგანიზაციების მიერ საზოგადოებისათვის სასარგებლო საქმიანობის განხორციელებას ისეთ სფეროებში, როგორცაა: ადამიანის უფლებების დაცვა, გარემოს დაცვა, დემოკრატიისა და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარება, კულტურა, განათლება, მეცნიერება, ხელოვნება, ფიზიკური აღზრდა და სამოყვარულო სპორტი, ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური დაცვა.

საქველმოქმედო ორგანიზაციას სტატუსს ანიჭებს საგადასახადო ინსპექცია ორგანიზაციის ადგილმდებარეობის (საგადასახადო აღრიცხვის) მიხედვით. საგადასახადო ინსპექცია ვალდებულია განცხადების მიღებიდან 1 თვის ვადაში მიიღოს გადაწყვეტილება სტატუსის მინიჭების ან სტატუსის მინიჭებაზე უარის თქმის შესახებ. თუ ამ ვადაში გადაწყვეტილება არ იქნა მიღებული, სტატუსი ჩაითვლება მინიჭებულად.

საქველმოქმედო ორგანიზაციის სტატუსის მიღებასთან ერთად, ორგანიზაციას ეკისრება მთელი რიგი დამატებითი ვალდებულებები. კერძოდ:

1. საქველმოქმედო ორგანიზაციამ, შესაბამის საგადასახადო ორგანოს უნდა წარუდგინოს:
  - ბოლო წლის საქმიანობის პროგრამული ანგარიში, რომელიც უნდა შეიცავდეს საქმიანობის (მათ შორის, ეკონომიკურის) აღწერას;
  - ფინანსური ანგარიში მიღებული შემოსავლების შესახებ, წყაროებისა და გაწეული ხარჯების მიზნობრიობის მითითებით;
  - დამოუკიდებელი აუდიტორის მიერ დადასტურებული ბოლო წლის ფინანსური დოკუმენტები.
2. საქველმოქმედო ორგანიზაციამ უნდა უზრუნველყოს ბოლო წლის საქმიანობის პროგრამული ანგარიშის და ფინანსური დოკუმენტების (ბალანსი და მოგება ზარალის ანგარიში) გამოქვეყნება პერიოდულ პრესაში და ყველა დაინტერესებული პირისთვის ხელმისაწვდომობა.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსი განსაზღვრავს ასევე ორგანიზაციისთვის საქველმოქმედო ორგანიზაციის სტატუსის გაუქმების საფუძვლებს, კერძოდ საქველმოქმედო ორგანიზაციის სტატუსი უქმდება:

- ორგანიზაციის ინიციატივით.
- სტატუსის ჩამორთმევის შემთხვევაში. საქველმოქმედო ორგანიზაციას სტატუსი ჩამორთმევა, თუ დაარღვია საქართველოს საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული მოთხოვნები ან შეუწყდა სამოქალაქო (სახელმწიფო) რეგისტრაცია.

ორგანიზაციისათვის საქველმოქმედო ორგანიზაციის სტატუსის ჩამორთმევას ახორციელებს შესაბამისი საგადასახადო ინსპექციის წარდგინებით საქართველოს ფინანსთა მინისტრი, რის შესახებაც გამოსცემს ინდივიდუალურ-სამართლებრივ აქტს. საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტი შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში ორგანიზაციის მიერ მისი გაცნობიდან 1 თვის ვადაში. ორგანიზაციას, რომელსაც ჩამოერთვა საქველმოქმედო ორგანიზაციის სტატუსი, უფლება აქვს მისი აღდგენის თაობაზე განცხადება შეიტანოს სტატუსის ჩამორთმევის მიზეზის აღმოფხვრიდან არა უადრეს 1 წლისა.

## 1.5 მიზნინარე ინიციატივები, რომლებიც შეეხება არასამეწარმეო ორგანიზაციებს

2007 წლის მაისში საქართველოს მთავრობის ინიციატივით პარლამენტში შევიდა კანონპროექტი საგადასახადო კოდექსში ცვლილებებისა და დამატებების შესახებ. პროექტი ითვალისწინებს სოციალური გადასახადის გაუქმებას, ხოლო ფიზიკური პირების საშემოსავლო გადასახადი იზრდება 12 პროცენტიდან 25 პროცენტამდე. როგორც კანონპროექტის განმარტებით ბარათშია მითითებული “პირდაპირი გადასახადების შემდგომი ლიბერალიზაცია ანუ ხელფასზე და მოგებაზე გადასახადების განაკვეთების შემცირება”, რომლებიც “თავისი ბუნებით, ანუ დაბეგვრის ობიექტის თვალსაზრისით ხშირ შემთხვევაში ერთმანეთის იდენტურია”(??) მიმართულია ადგილობრივი წარმოების საქონლის კონკურენტუნარიანობის ზრდისა და საწარმოო დანახარჯების შემცირებით და რეინვესტირების ხელშეწყობით ეკონომიკური ზრდის მაღალი ტემპების შენარჩუნებისაკენ.

შემოთავაზებული ცვლილება მნიშვნელოვნად ცვლის არასამეწარმეო პირების მდგომარეობას სამუშაო ძალის ბაზარზე. ეს ორგანიზაციები არ არიან სოციალური გადასახადის გადამხდელები. მათ არ აქვთ თავისუფალი სახსრები, განსხვავებით ბიზნესისაგან და ამდენად საშემოსავლო გადასახადის ზრდა მათ არათანაბარ პირობებში აყენებს ბიზნესთან შედარებით. რაც კვალიფიციური კადრების დაკარგვის მნიშვნელოვან საფრთხეს ქმნის.

მართალია კანონპროექტი ითვალისწინებს 3 წლიან მორატორიუმს ამ ორგანიზაციებისათვის, ანუ მათ თანამშრომლებს შეუნარჩუნდებათ 12 პროცენტისანი გადასახადი სამი წლის განმავლობაში, ეს უბრალოდ პრობლემის დროში გადაწვევაა.

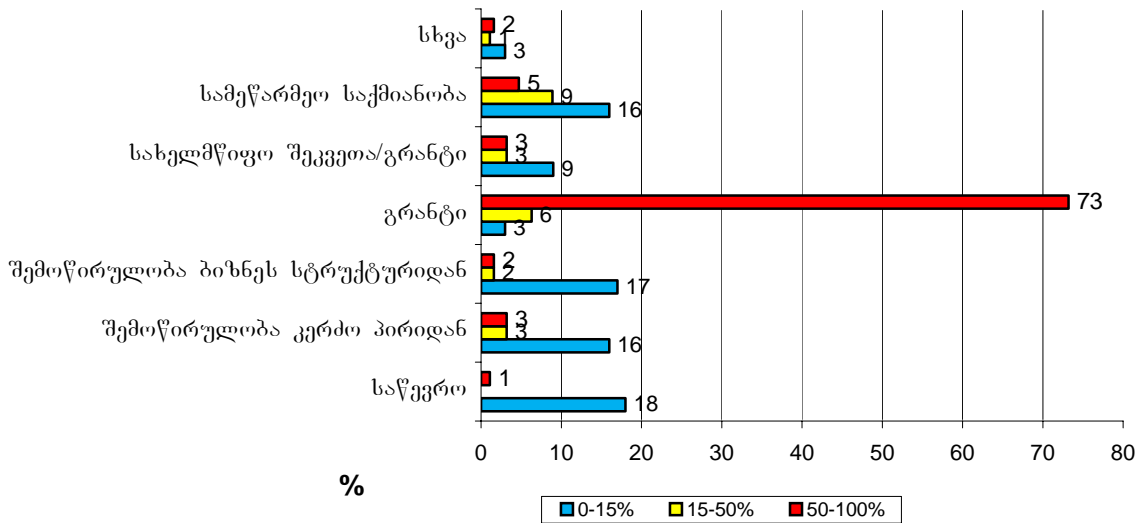
## II. არასამეწარმეო კანონმდებლობის განვითარების პრიორიტეტული მიმართულებები

### 2.1 საკანონმდებლო გამოწვევები

როგორც ამ ნაშრომის პირველ ნაწილში ავღნიშნეთ, საქართველოს არასამეწარმეო კანონმდებლობა შემდგომ სრულყოფას საჭიროებს, რათა შესაბამისობაში მოვიდეს საერთაშორისო სტანდარტებთან და საუკეთესო პრაქტიკასთან. გამომყოფთ ოთხ ძირითად საკითხს, რომელიც ჩვენის აზრით ყველაზე პრობლემურია განვითარების მიმდინარე ეტაპისათვის საქართველოში. ამ ოთხი საკითხიდან სამი ეხება სსო-ების ფინანსური სტაბილურობის და მდგრადობის უზრუნველყოფას. სამწუხაროდ, ქართული ორგანიზაციები ჯერ კიდევ მნიშვნელოვანწილად არიან დამოკიდებული უცხოელი დონორების დაფინანსებაზე. ემპირიული დაკვირვებით მათი შემოსავლების 95 პროცენტი სწორედ ასეთი ტიპის დაფინანსებით ფორმირდება. 2005 წელს ჩატარებულმა საერთო ეროვნულმა კვლევამ აჩვენა, რომ სსო-ების 73 პროცენტის შემოსავლის 50დან 100 პროცენტამდე გრანტებით ფორმირდება (დიაგრამა 1)<sup>4</sup>.

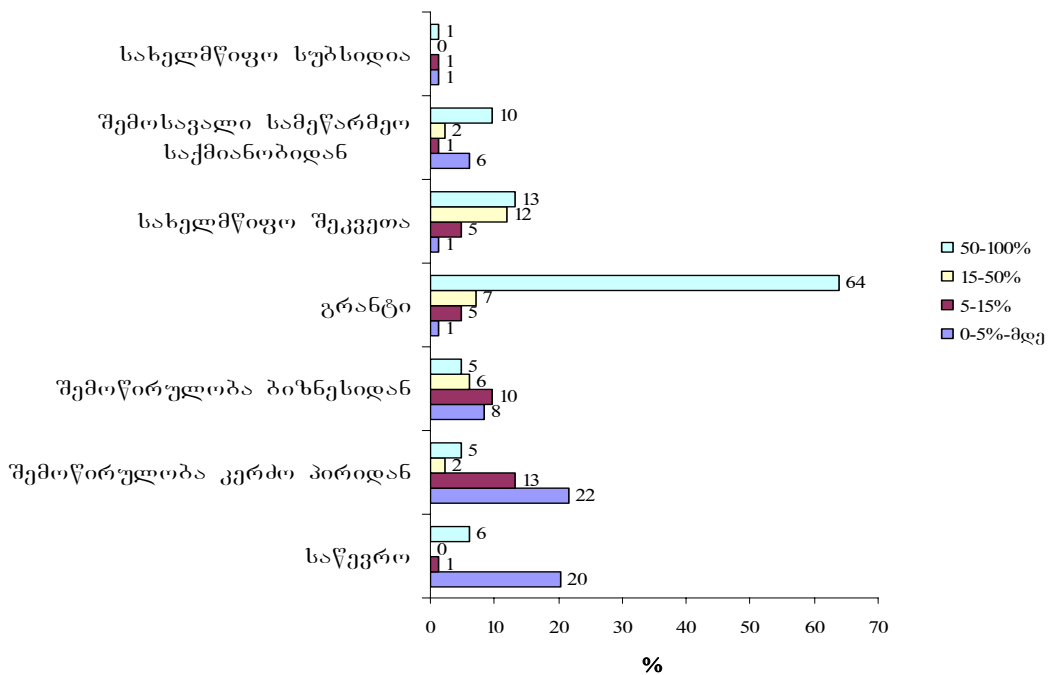
<sup>4</sup> National Survey of CSOs, Tbilisi, Georgia, 2005

დიაგრამა 1. სსო-ების დაფინანსების წყაროების წილი მთლიან ბიუჯეტში



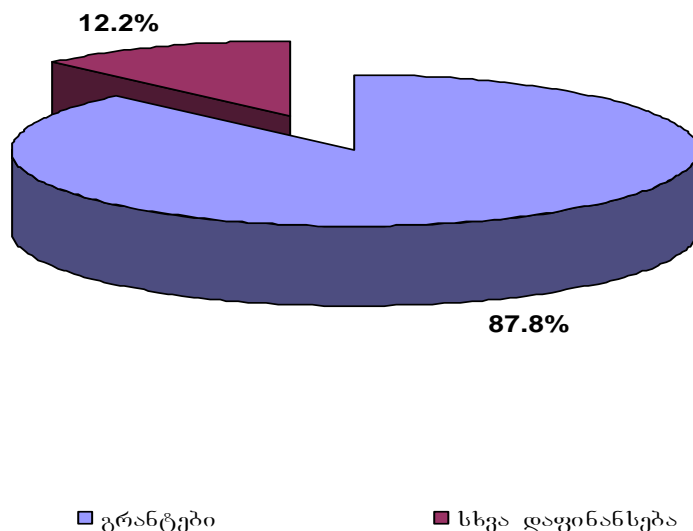
ხოლო ჩვენი ორგანიზაციის მიერ 2007 წელს საქართველოს მასშტაბით ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა, რომ, ველფეარ ორგანიზაციებშიც კი, რომლებსაც შემოსავლები ყველაზე მეტად აქვთ დიფერენცირებული, 64 პროცენტი ორგანიზაციების შემოსავლის 50-100 პროცენტს გრანტებით მიღებული შემოსავლებია (დიაგრამა 2). იგივე კვლევამ უჩვენა, რომ უცხოელი დონორების წილი ველფეარ ორგანიზაციების საერთო შემოსავლებში 87.8 პროცენტს შეადგენს (დიაგრამა №3)<sup>5</sup>. ამდენად ქართული ორგანიზაციებისათვის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ადგილობრივი რესურსების მობილიზაცია და ამისათვის შესაბამისი საკანონმდებლო გარემოს უზრუნველყოფა.

დიაგრამა 2. ველფეარ ორგანიზაციების დაფინანსების წყაროების წილი მთლიან ბიუჯეტში 2005-2006 წლებში



<sup>5</sup> National Survey of welfare organizations, Civil Society Institute, Tbilisi, Georgia, 2007

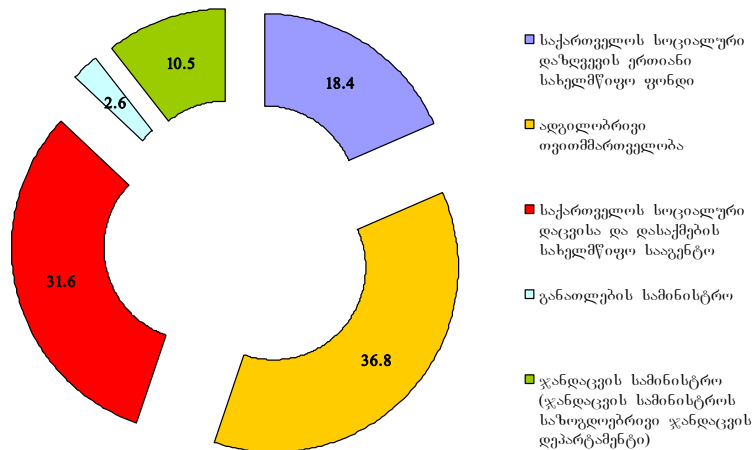
დიაგრამა 3. ველფეარ ორგანიზაციების დაფინანსების სტრუქტურა



**2.1.1. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსება**

სახელმწიფო მსოფლიოს ბევრ ქვეყანაში გვევლინება სსო-ების შემოსავლების ფორმირების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წყაროდ. სამწუხაროდ საქართველოში სახელმწიფოს მიერ სსო-ების დაფინანსების წილი მიზერულია. კვლევები აჩვენებენ, რომ ველფეარ ორგანიზაციებშიც კი, რომელთა სერვისებიც სახელმწიფოსთვის ძალიან მნიშვნელოვანია, სახელმწიფო დაფინანსების წილი ძალიან დაბალია. გამსკითხული ორგანიზაციებიდან მხოლოდ 3 მიუთითებს, რომ ჰქონია სახელმწიფო სუბსიდია და მხოლოდ 13 ორგანიზაციას მიუღია მეტნაკლებად ხელშესახები შემოსავალი სახელმწიფო შესყიდვებით (დიაგრამა №2). თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ პროცესები უკვე დაწყებულია და სავარაუდოა მათი შემდგომი განვითარება. დიაგრამა №4 გვიჩვენებს, იმ ძირითად სახელმწიფო ორგანოებს, რომლებიც ახორციელებენ ველფეარ ორგანიზაციების სუბსიდირებას ან ყიდულობენ მათგან სერვისებს.

დიაგრამა №4. ველფეარ ორგანიზაციების მიერ სახელმწიფო დაფინანსებით განხორციელებული პროექტების განაწილება სახელმწიფო სტრუქტურების მიხედვით.



თუმცა, გამოკითხული ორგანიზაციების აზრით საქართველოში ჯერ კიდევ არ არის ჩამოყალიბებული სახელმწიფოსა და საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს შორის ურთიერთობის ეფექტური მექანიზმები. სახელმწიფო ჯერ კიდევ არ ენდობა სერვისის პროვაიდერებს, რაც განპირობებულია ერთის მხრივ ადრეულ წლებში ვეღვარ ორგანიზაციებისთვის საგადასახადო შეღავათების უკუეფექტით სახელმწიფოს საზიანოდ<sup>6</sup>; მეორეს მხრივ იმით, რომ სახელმწიფოს არ აქვს ბოლომდე გაცნობიერებული აუტსორსინგის ეფექტურობა და არ აქვს მოფიქრებული ეფექტური მექანიზმი, რომლითაც დარეგულირდებოდა ურთიერთობა სახელმწიფოსა და საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს შორის. ამდენად სახელმწიფო დაფინანსების წილის ზრდა სსო-ების ფინანსური შემოსავლების მნიშვნელოვან რეზერვს წარმოადგენს, ხოლო დაფინანსების ეფექტური მოდელის შერჩევა იდეის წარმატების საწინდარია.

მსოფლიო პრაქტიკაში სსოების სახელმწიფო დაფინანსების რამდენიმე ალტერნატიული მოდელი არსებობს: ოპერაციული სუბსიდიები, ე.წ. “ერთ პროცენტთან მოდელი”, სახელმწიფო გრანტები, სახელმწიფო შესყიდვები,<sup>7</sup> ასევე ე.წ. ვაუჩერების მოდელი.

საქართველოს რეალობისათვის, ჩვენის აზრით, განსახილველია პოლიტიკის შემდეგი ალტერნატივები:

- ერთ პროცენტთან მოდელი;
- სახელმწიფო შესყიდვები;
- სახელმწიფო გრანტები და სუბსიდიები.

#### ❖ ერთ პროცენტთან მოდელი

ერთპროცენტთან მოდელი მრავალ ასპექტს მოიცავს და შესაძლოა სხვადასხვა რაკურსით იქნას განხილული. ჩვენ ვეყრდნობით რა ნილდა ბულაინის<sup>8</sup> და ფიშმანის და შვარცის მოსაზრებებს<sup>9</sup> ერთპროცენტთან მოდელს ამ ნაშრომისათვის განვიხილავთ, როგორც სახელმწიფოს მიერ სსო-ების ირიბი დაფინანსების მექანიზმს, რადგან ამ მოდელში სახელმწიფო უარს ამბობს საბიუჯეტო შემოსავლების გარკვეულ ნაწილზე სსო-ების სასარგებლოდ.

<sup>6</sup> სახელმწიფო ჩინოვნიკები კორუფციულ გარიგებებში შედიოდნენ ორგანიზაციის ხელმძღვანელებთან და ხდებოდა დიდი რაოდენობით თანხების არამიზნობრივი ხარჯვა.

<sup>7</sup> Iuridicheskie Mekhanizmi Gosudarstvennogo Finansirovania Nekomercheskikh Organizacii, ICNL(2002), page 11

<sup>8</sup> Nilda Bullain: *Percentage Philantropy and Law* (2007); available at [www.icnl.org](http://www.icnl.org), page 11

<sup>9</sup> Fishman and Shwarz: *nonprofit Organizations: Cases and Materials, Second Edition 2000. page 332.*

მას შემდეგ რაც უნგრეთმა მიიღო კანონი სსო-ების დასაფინანსებლად გადასახადის გადამხდელებს მიემართათ საშემოსავლო გადასახადის ერთი პროცენტი, ეს მოდელი ძალიან ბევრ ქვეყანაში გახდა დისკუსიის საგანი. გამონაკლისი არც საქართველო იყო. თუმცა ამ იდეამ მყარად ვერ მოიკიდა ფეხი არ თუ ხელისუფლებაში, არამედ სამოქალაქო საზოგადოებაშიც. საკითხი არასოდეს დამდგარა პოლიტიკურ დღის წესრიგში და არც რაიმე სერიოზული მცდელობა ყოფილა შემუშავებულიყო ქვეყნაზე ადაპტირებული რაიმე საკანონმდებლო ინიციატივა. სიტუაცია არ მიმდინარე მომენტისათვის შეცვლილა. ქვემოთ განვიხილავთ პოლიტიკის იმ ძირითად დასაბუთებებს (policy rationales), რომელიც მიღებულია ამ საკითხის განხილვისას მსოფლიო პრაქტიკაში<sup>10</sup> და ასევე მოვიყვანთ იმ ძირითად არგუმენტებს, რის გამოც ამ ეტაპზე მიზანშეუწონლად მიგვაჩნია საქართველოში ერთპროცენტის მიღების დანერგვა.

### *Taxation self-determination*

ფიზიკური პირის ინდივიდუალური გადასახადის გადახდის კულტურა საქართველოში ძალიან დაბალია, რადგან მოქმედი კანონმდებლობით საშემოსავლო გადასახადს აკავებს და იხდის დამქირავებელი. ძალიან ცოტაა იმ შემთხვევათა რიცხვი, როცა ფიზიკური პირი (გარდა ინდივიდუალური მეწარმისა) თვითონაა ვალდებული დადგეს აღრიცხვაზე გადასახადის გადამხდელად და ჰქონდეს ურთიერთობა საგადასახადო ორგანოებთან. ამდენად, ბევრმა გადასახადის გადამხდელმა იცის საკუთარი ნეტ ხელფასი და სულ არ აინტერესებს ხელფასის ის ნაწილი რაც გადასახადის სახით მიდის ბიუჯეტში. აქედან გამომდინარე ერთპროცენტის მიღების ასამუშავებლად სერიოზული ძალისხმევა იქნება საჭირო, რომ გადასახადის გადამხდელი გაერკვეს ამ ერთი შეხედვით მარტივ მექანიზმში და გაუჩდეს სურვილი გამოიყენოს მინიჭებული უფლება. მოდელის პოპულარიზაციის დანახარჯები, ჩვენი აზრით მნიშვნელოვნად გადააჭარბებს მიღებულ სარგებელს.

### *Civil society development*

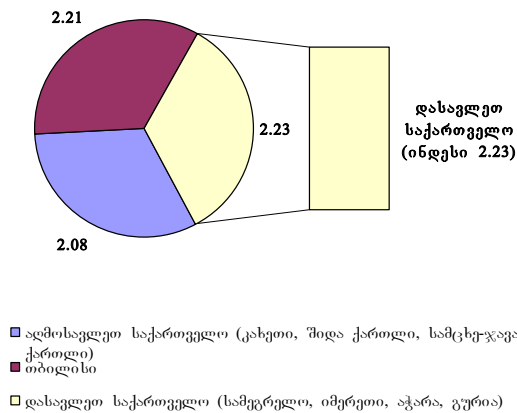
აქ როგორც წესი სამი მომენტი განიხილება:

- (a) providing new resources to the NGOs; როგორც მსოფლიო პრაქტიკა აჩვენებს ამ მოდელით სსოების მიერ მიღებული დაფინანსების მოცულობა საკმაოდ მცირეა და არ შეესაბამება იმ მოლოდინებს, რომლებიც საწყის ეტაპზე არსებობდა. მაგალითად, უნგრეთიც კი, სადაც ეს მოდელი პირველად იქნა დანერგილი სსო-ების საშუალო წლიური შემოსავალი ამ წყაროდან მათი შემოსავლის ერთ პროცენტსაც კი ვერ აღწევს<sup>11</sup>. საქართველოში, ჩვენი პროგნოზით ეს მაჩვენებელი გაცილებით უფრო დაბალი იქნება. მან შესაძლოა ევროპულ მაჩვენებლებს მხოლოდ საგადასახადო ადმინისტრირების არსებითი გაუმჯობესების და საგადასახადო კულტურის სრულყოფის შემდეგ მიაღწიოს;
- (b) increasing the skills of CSOs in communication and community outreach; ბუნებრივია, რომ ამ მოდელის დანერგვა დაასტიმულირებს სსოებს გააუმჯობესონ კონტაქტი საზოგადოებასთან. თუმცა ჩვენი რეალობისათვის ეს საკმაოდ ძვირი სიამოვნებაა. დღეს არსებული მდგომარეობით კავშირი ორგანიზაციებსა და საზოგადოებას შორის საკმაოდ სუსტია. ჩვენს მიერ ჩატარებული კვლევების მიხედვით საზოგადოებაში ინტეგრირების ინდექსი 4 ბალანს სისტემაში 2.08-2.23 ფარგლებში მერყეობს ქვეყნის რეგიონების მიხედვით (დიაგრამა 5).

<sup>10</sup> Nilda Bullain: *Percentage Philanthropy and Law* (2007); available at [www.icnl.org](http://www.icnl.org), pages 14-16

<sup>11</sup> *Ibid*, page 15

დიაგრამა 5. რეგიონებისა და თბილისის ორგანიზაციათა ინდექსი „ინტეგრაცია სამოქალაქო საზოგადოებაში“



ორგანიზაციების ცნობადობა, როგორც წესი შემოიფარგლება ბენეფიციარების იმ ვიწრო წრით, რომლებსაც ისინი ემსახურებიან. ფართო საზოგადოებისათვის ცნობილია მხოლოდ ორგანიზაციების ძალიან ვიწრო წრე (დაახლოებით 5-10 ორგანიზაცია, ძირითადად ვოლნტერები) რომლებიც აქტიურად არიან ჩართული პოლიტიკურ პროცესებში და ამდენად მათი წარმომადგენლები ცნობადი სახეები არიან. დღეს არსებული სიტუაციით, სწორედ ეს ორგანიზაციები გახდებიან ერთპროცენტიანი მოდელის ძირითადი ბენეფიციარები და მოხდება თანხების მკვეთრად არათანაბარი განაწილება. ვეღვარ ორგანიზაციები, რომელთა ფინანსურ მდგრადობაზეც არის ძირითადად ეს მოდელი მიმართული საკმაოდ წამგებიან სიტუაციაში აღმოჩნდებიან. მათი საზოგადოებრივი ცნობადობის დონე დღესდღეობით საკმაოდ დაბალია, ხოლო მის ამაღლებას სერიოზული ფინანსური და ადამიანური რესურსები დაჭირდება. ასეთი რესურსები კი ამ ტიპის ორგანიზაციებს ნაკლებად გააჩნიათ.

(c) raising awareness about CSOs; ზემოთ თქმულიდან გამომდინარე, ჩვენ ნაკლებად ვფიქრობთ, რომ ერთპროცენტიანი მოდელი საქართველოში ხელს შეუწყობს სსო-ების ცნობადობის დონის არსებით ამაღლებას.

*Development of a philanthropic culture*

ერთპროცენტიანი მოდელის გავლენა ქვეყანაში ფილანტროპიის კულტური განვითარებაზე, ჩვენი აზრით საკმაოდ დაბალი იქნება. საქართველოში, ისევე როგორც სხვა პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში, ინდივიდუალური ფილანტროპიის სპეციფიური ფორმებია ჩამოყალიბებული. საშემოსავლო გადასახადის ნაწილის შემოწირულობების სახით მიმართვა სსო-ებში, როგორც ზემოთ ავღნიშნეთ უცხოა ჩვენი რეალობისათვის და საკმაოდ ძნელად დასამკვიდრებელია. ამდენად, მისი განხილვა ფილანტროპიის კულტურაზე ზეგავლენის საშუალებად საკმაოდ სუსტი არგუმენტია მოდელის სასარგებლოდ.

*Administration*

მოდელის ადმინისტრირების სირთულე საქართველოს რეალობაში, მისი საწინააღმდეგო, ერთ-ერთი ყველაზე ძლიერი არგუმენტი. საქართველოს საგადასახადო ადმინისტრაცია ჯერ ისევე ფორმირების პროცესშია. რევოლუციის შემდგომი 3 წელი საკმარისი არ აღმოჩნდა მისი გამართულ და ეფექტურ სისტემად ჩამოყალიბებისათვის. მას მრავალი ხარვეზი ახასიათებს, რომელთაც ბუნებრივია აქ არ განვიხილავთ, მხოლოდ ავღნიშნავთ, რომ ამ სისტემით ერთპროცენტიანი მოდელის ადმინისტრირების უზრუნველყოფა პრაქტიკულად

შეუძლებელია. პრობლემაა ასევე დამქირავებლებისათვის კიდევ ერთი დამატებითი საგადასახადო ვალდებულების დაკისრება. მხედველობაში გვაქვს დაქირავებულების საშემოსავლო გადასახადის ნაწილის რომელიმე ორგანიზაციაში გადამისამართების საგადასახადო ადმინისტრირება.<sup>12</sup>

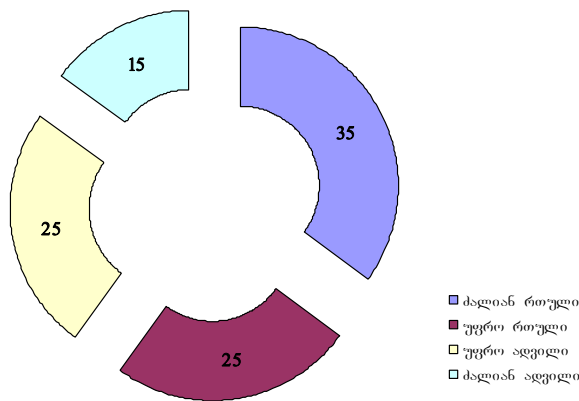
**Political feasibility**

პოლიტიკური შესაძლებლობა მოდელის დამკვიდრების კიდევ ერთი საწინააღმდეგო არგუმენტია. პოლიტიკურ წრეებში საკითხი სერიოზულად არასოდეს განხილულა. არსებული ულტრა ლიბერალური, ბიზნესზე ორიენტირებული პოლიტიკური განწყობებიდან გამომდინარე, ჩვენ ვფიქრობთ, რომ რთული იქნება ამ იდეის პოლიტიკური მხარდაჭერის მოპოვება და მისი წარმატებული ღობირება.

**❖ სახელმწიფო შესყიდვები**

სახელმწიფოს მიერ საქონლის და სერვისების (მათ შორის სოციალური) შექმნა ხორციელდება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონის“ საფუძველზე. აღნიშნული კანონი უშვებს შესყიდვების პროცესში არაკომერციული ორგანიზაციების მონაწილეობის შესაძლებლობას. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ის ნაკლებად არის მორგებული ასეთი ტიპის ორგანიზაციების სპეციფიკას. ჩვენს მიერ გამოკითხული ველფეარ ორგანიზაციების უმეტესობა ფიქრობს, რომ შესყიდვების მექანიზმი არაეფექტურია. ამის მიზეზად ისინი ასახელებენ: კანონის მოუქნელობას არასამეწარმეო ორგანიზაციების მიმართ, დაბეგვრის რეჟიმს, რომელშიც ისინი ექცევიან შესყიდვებში მონაწილეობის გამო, სატენდერო დოკუმენტაციის მომზადების სირთულეს, ტენდერის პროცედურების გაუმართაობას. გამოკითხული ორგანიზაციების 25,4% მიღებული აქვთ მონაწილეობა სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურებში. ორგანიზაციათა 60%-ის შეფასებით ეს პროცესი სირთულეებთან იყო დაკავშირებული ( დიაგრამა №6).

**დიაგრამა №6. სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურების შეფასება**



მუხედავად ყოველივე ზემოთ აღნიშნულისა, ჩვენ არ ვფიქრობთ, რომ შესყიდვების შესახებ კანონის ამა თუ იმ ხარისხით რევიზია ის ალტერნატივაა, რომელიც უზრუნველყოფს სსო-ების სახელმწიფო დაფინანსების ეფექტური მექანიზმის შექმნას. პირველყოფლისა საქართველოში არსებული ულტრალიბერალური პოლიტიკური განწყობების პირობებში მსგავსი ცვლილებების ღობირების შესაძლებლობა პრაქტიკულად ნულის ტოლია და ამ მხრივ მიმართული ყველა სახის რესურსი ფუჭად დაიხარჯება. მეორეც, კანონის მორგება არასამეწარმეო ორგანიზაციებზე გამოიწვევს მის არსებით რევიზიას, რამაც შეიძლება უარყოფითი გავლენა იქონიოს ბიზნეს ორგანიზაციებზე და გარკვეულწილად გამოიწვიოს არაკეთილსინდისიერი კონკურენცია

<sup>12</sup> როგორც ზემოთ აღნიშნეთ, საქართველოს კანონმდებლობით საშემოსავლო გადასახადის დაკავება და გადარიცხვა დამქირავებლების ვალდებულებაა.

და ბაზრის დამახინჯება. ამდენად გამოსავალი სხვა მოდელში უნდა ვეძებოთ. რაც შეეხება შესყიდვების კანონს, იგი განხილულ უნდა იქნას როგორც ერთ-ერთი საშუალება არასამეწარმეო ორგანიზაციებისათვის მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფო შესყიდვებში ბიზნეს ორგანიზაციებთან თანაბარ პირობებში.

### ❖ სახელმწიფო გრანტები და სუბსიდიები

საქართველოს მსჯედი კანონმდებლობით სახელმწიფოს, მის ორგანოებს, თვითმმართველობის ორგანოებს, არა აქვთ გრანტის გაცემის უფლება. ეს მაშინ, როცა მსოფლიო პრაქტიკაში სახელმწიფო დაფინანსებას სსო-ების შემოსავლების ფორმირებაში მეორე ადგილი უკავია, თვითგენერირებული შემოსავლების შემდეგ<sup>13</sup>. სახელმწიფოს პირდაპირი დაფინანსების მოდელს მიეკუთვნება პირდაპირი საბიუჯეტო სუბსიდიები, გრანტები სპეციალური პროექტებისათვის და კონტრაქტები სერვისებისათვის. აქედან ჩვენთვის საინტერესოა პირდაპირი საბიუჯეტო სუბსიდიები და გრანტები.

#### *Background*

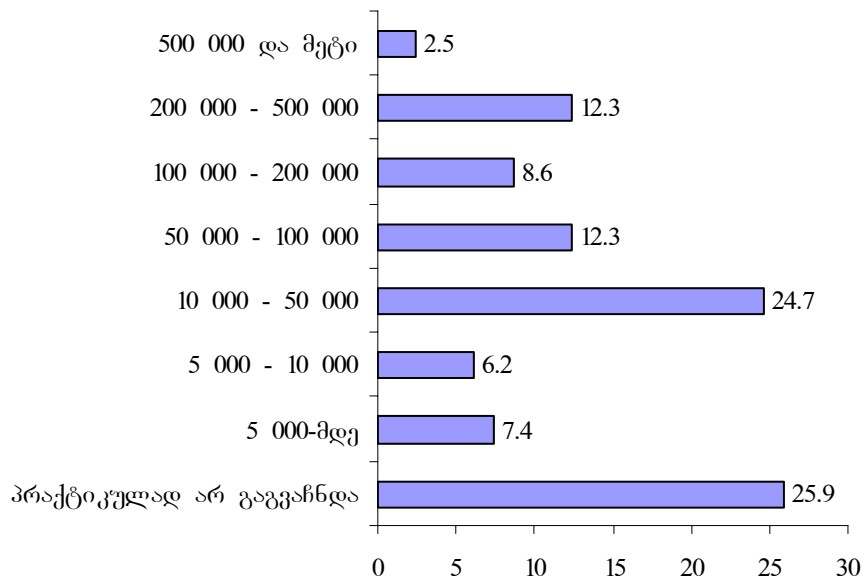
საქართველოში მუშაობა სახელმწიფო გრანტების შესახებ კანონპროექტზე ჯერ კიდევ 2001 წელს დაიწყო სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტისა და ICNL-ის ერთობლივი ძალისხმევით. მუშაობა 2005 წლის ზაფხულამდე გრძელდებოდა. ამ პერიოდში პოლიტიკური გარემოს ცვლის შესაბამისად შეიქმნა კანონპროექტის 5 სხვადასხვა ვერსია. აქტიურად მიმდინარეობდა მუშაობა ხელისუფლებასთან. რამდენიმეჯერ ძალიან ახლოს ვიყავით საბოლოო მიზანთან. 2005 წელს კანონპროექტი განიხილა საქართველოს მინისტრთა კაბინეტმა, მოიწონა და მიიღო გადაწყვეტილება პარლამენტში შესატანად. სამწუხაროდ მოგვიანებით განვითარებულმა პოლიტიკურმა ცვლილებებმა კანონპროექტი უკანა პლანზე გადაწია და მერე საერთოდ შეაჩერა მისი მსვლელობა. ამან იძულებული გაგვხადა საკითხი პოლიტიკურად შესაფერისი დროისათვის გადაგვედო.

#### *Need in state funding*

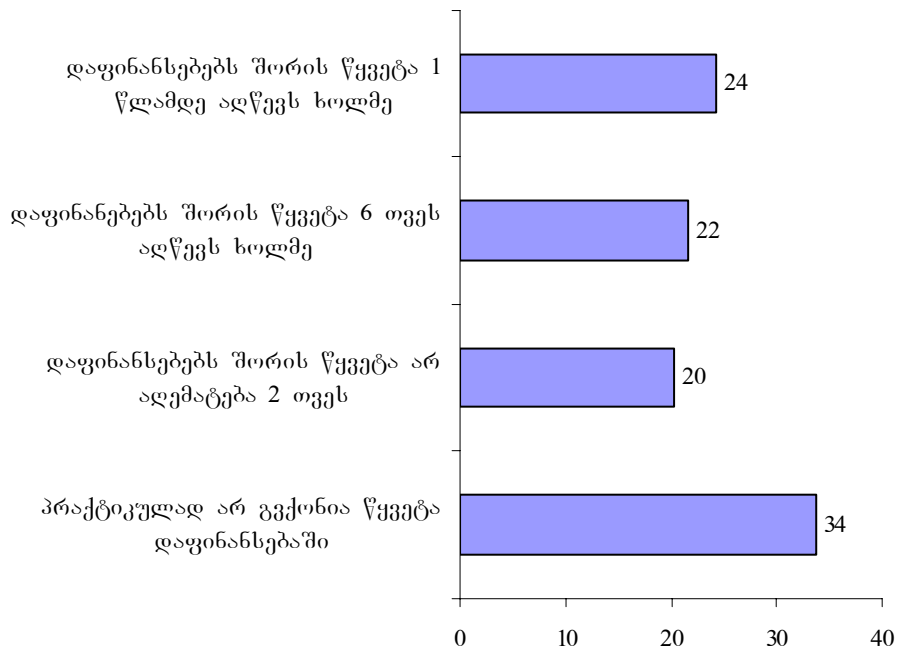
საერთაშორისო დაფინანსების ადგილობრივით ჩანაცვლების აუცილებლობამ ქართული ორგანიზაციებისათვის განსაკუთრებით მწვავედ იჩინა თავი 2006 წლიდან, როცა რიგმა დონორებმა საქართველოდან ფეიზაუტის შესახებ პირველი განცხადებები გააკეთეს. სიტუაცია განსაკუთრებით მძიმეა ველფეარ ორგანიზაციებისათვის, რომელთაც ყველაზე მოწყვლადი ბენეფიციარები ყავთ და რომელთათვისაც სერვისის მიმწოდებელი ორგანიზაციების ფინანსური სტაბილურობა გადაჭარბების გარეშე შეიძლება ითქვას სიკვდილ-სიცოცხლის საკითხია. როგორც ჩვენს მიერ ჩატარებული კვლევა აჩვენებს გამოკითხული ველფეარ ორგანიზაციათა მეოთხედს 2006 წელს პრაქტიკულად არ გააჩნდათ დაფინანსება, მცირე ნაწილის (13.6%) ბიუჯეტი კი არ აღემატებოდა 10 000 ლარს წელიწადში. დაფინანსების მქონე ორგანიზაციათა წლიური ბიუჯეტი ყველაზე ხშირად 10 000-50 000 ლარის ფარგლებშია. თუმცა არსებობენ ორგანიზაციები, რომლებიც ახერხებენ სრულფასოვანი საქმიანობისთვის საჭირო თანხების მოზიდვას. მეხუთედზე მეტის (23.5%) დაფინანსება 100 000 ლარზე მეტია (დიაგრამა 7). რაც შეეხება დაფინანსებებს შორის წყვეტას, ორგანიზაციათა უმრავლესობას სხვადასხვა პერიოდის განმავლობაში უწევთ ფინანსების გარეშე მუშაობა, ორგანიზაციების მხოლოდ მესამედს (34%) არ ჰქონია გასული სამი წლის განმავლობაში წყვეტა დიაგრამა 8).

**დიაგრამა 7. ორგანიზაციათა წლიური ბიუჯეტი ლარებში 2006 წელს**

<sup>13</sup> David Moore: *Laws and Other Mechanisms for Promoting NGO Financial Sustainability* (2007) available at [www.icnl.org](http://www.icnl.org), page 4



დიაგრამა 8 . დაფინანსებებს შორის წყვეტა



სახელმწიფო დაფინანსებასთან მიმართებაში ჩვენ განსაკუთრებულ ყურადღებას ვამახვილებთ ველფეარ ორგანიზაციებზე, რადგან სწორედ ამ ტიპის ორგანიზაციები გვევლინებიან სახელმწიფოსთვის სოციალური სერვისების ძირითად მიმწოდებლებად და ამდენად სახელმწიფო დაფინანსების ეფექტური ალტერნატივის შერჩევა, მისი სამართლებრივი უზრუნველყოფა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია როგორც მათთვის – სერვისის მიმწოდებლებისათვის, ასევე სახელმწიფოსათვის რომელსაც ეფექტური და ეფექტიანი სერვისების მიმწოდებლები ჭირდება. საკითხი განსაკუთრებით აქტუალური გახდა მას შემდეგ, რაც ქვეყანაში ევროკავშირის სტანდარტების შესაბამისად დაიწყო დენსტიტუციონალიზაციის პროცესი.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ უკანასკნელ პერიოდში მკვეთრად გაიზარდა სახელმწიფოს მოთხოვნილება სხვა ტიპის სერვისებზეც. კერძოდ, საჯარო პოლიტიკის ფორმირების, სხვადასხვა ტიპის ტრენინგების, ექსპერტული მომსახურების მიწოდებაზე და ა. შ.

### *Concept of the model*

ბუნებრივია ამ ნაშრომის მიზანს არ წარმოადგენს სახელმწიფო დაფინანსების პოლიტიკის ალტერნატივის დეტალური დამუშავება, მაგრამ ვფიქრობთ მნიშვნელოვანია ავღწეროთ მოდელის ჩვენეული ხედვა. ვფიქრობთ, რომ უნდა შეიქმნას ჩარჩო კანონი სახელმწიფო გრანტებისა და სუბსიდიების შესახებ. კანონი უნდა დაეფუძნოს შემდეგ ძირითად პრინციპებს:

- მან უნდა განსაზღვროს გრანტის/სუბსიდიის გაცემა სახელმწიფო/თვითმმართველობის ორგანოები და მიმღები ორგანიზაციების ტიპები (ასეთად წარმოგვიდგენია საქველმოქმედო ორგანიზაციის სტატუსის მქონე ორგანიზაციები);
- განსაზღვროს ის სფეროები და საქმიანობის სახეები, რომლისთვისაც გრანტის/სუბსიდიის გაცემა მიზანშეწონილია;
- გრანტის/სუბსიდიის გაცემის მექანიზმად განსაზღვროს სამართლიანი კონკურენცია;
- განსაზღვროს კონკურსების ჩატარების ჩარჩო პირობები და მექანიზმები;
- მისცეს დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხი გრანტის გამცემ ორგანოებს განსაზღვროს გრანტის/სუბსიდიის გაცემის კონკრეტული პირობები და კრიტერიუმები საკუთარი აქტებით;
- დააწესოს გრანტის/სუბსიდიის გამოყენების მონიტორინგის და კონტროლის ეფექტური მექანიზმები და უზრუნველყოს გაცემული თანხის მიზანმიმართული და ეფექტური გამოყენება.

### *Assessing political feasibility*

როგორც უკვე აღვნიშნეთ ქვეყანაში დაიწყო დენსტიტუციონალიზაციის პროცესი, რაც თავისი ბუნებით მითხრავს სოციალური სერვისების აუტსორსინგის აუცილებლობას. მთელ რიგ სახელმწიფო ორგანოებს გაუჩნდათ მთხონა მიიღონ სსო-ებისაგან გარკვეული სერვისები. თუმცა აუტსორსინგის ეფექტური პოლიტიკა ჯერ კიდევ არ შემუშავებულა, არა და ამ პოლიტიკის აუცილებლობა დღითიდღე უფრო მკაფიო ხდება. შექმნილ სიტუაციაში, ვფიქრობთ საკმაოდ რეალურია ხელისუფლებაში და პოლიტიკურ წრეებში მხარდაჭერის მოპოვება და საკითხის პოლიტიკურ დღის წესრიგში დაყენება. წინასწარი შეხვედრები და დისკუსიები ამ თემაზე ზემოთთქმულის საკმაოდ სერიოზულ საფუძველს იძლევა. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ხელისუფლებაში არიან ადამიანები, რომელთაც მონაწილეობა აქვთ მიღებული სახელმწიფო გრანტების შესახებ ძველი პროექტების შემუშავებაში და ამდენად მათი მხარდაჭერის მოპოვება გაცილებით ადვილი იქნება. ყოველივე ზემოთთქმულზე დაყრდნობით, ვფიქრობთ, რომ საკითხის ლობირების და ადვოკატირების ალბათობა საკმაოდ მაღალია.

### *Tax enviroment for state funding*

სახელმწიფო გრანტების/სუბსიდიის შესახებ კანონის მიღება სახელმწიფოს მიერ გაცემულ სახსრებს ავტომატურად მოაქცევს დაბეგვრის შეღავათიან რეჟიმში(იხილეთ ამ ნაშრომის ნაწილი 1.4.1), რაც ამ მოდელის სასარგებლო ერთ-ერთი ყველაზე მძლავრი არგუმენტია. დაბეგვრის საგრანტო რეჟიმი ორგანიზაციებს საშუალებას მისცემს ოპერაციები განახორციელონ ჩვეულ საგადასახადო გარემოში და თანხები მაქსიმალურად გამოიყენონ ძირითადი მიზნების მისაღწევად.

### *Easy and flexibel to administrate*

ჩვენს მიერ შემოთავაზებული მოდელი, სხვა ალტერნატივებთან შედარებით გაცილებით ადვილია ადმინისტრირების თვალსაზრისით. თითოეულ სახელმწიფო ორგანოს შეეძლება კანონის მიერ დაწესებული ჩარჩოების ფარგლებში თითონ განსაზღვროს გრანტის/სუბსიდიის ადმინისტრირების ეფექტური და ეფექტიანი მექანიზმი.

### *Friendly to CSOs*

გამომდინარე იქიდან, რომ მოდელი მთლიანად მორგებული იქნება სსო-ების სპეციფიკაზე, იგი შექმნის სამართლებრივ გარემოს რომელშიც ორგანიზაციებს არ გაუჭირდებათ ოპერირება. განსხვავებით შესყიდვების შესახებ კანონით შექმნილი მექანიზმებისაგან, ეს მოდელი არ დააწესებს მოთხოვნებს, რომელთა შესრულება შეუძლებელი იქნება სსო-ებისათვის.

### *Improving State-CSO cooperation*

და ბოლოს შემოთავაზებული მოდელი მნიშვნელოვნად შეუწეობს ხელს სახელმწიფოსა და სსოების თანამშრომლობის გაღრმავებას. ურთიერთხელსაყრელი მექანიზმები შექმნის რა ეფექტური საქმიანობის პრეცედენტებს, გაზრდის ურთიერთნდობას ამ ორ საზოგადოებრივ აქტორს შორის და ხელს შეუწეობს თანამშრომლობის შემდგომ გაღრმავებას და გაფართოებას.

### **2.12. შვედეთში ორგანიზაციების რეგულაცია**

2004 წელს სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის ექსპერტების მიერ შეიქმნა და შემდგომ ღობირებულ იქნა საქველმოქმედო საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმები და გამოქვეითვის უფლება ბიზნესისათვის საქველმოქმედო შემოწირულობაზე (დაწვრილებით იხილეთ ამ ნაშრომის ნაწილი 14.4). რეგულაცია 2005 წლის იანვარიდან შევიდა ძალაში. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებით 2007 წლის მარტის თვის მდგომარეობით, ანუ პრაქტიკულად 2 წლის განმავლობაში საქველმოქმედო ორგანიზაციის სტატუსი მინიჭებული აქვს 39 ორგანიზაციას, რომელთაგან 31 ანუ 80 პროცენტი დედაქალაქში ფუნქციონირებს. ხოლო ამ არხის გამოყენებით ბიზნეს შემოწირულობის მოცულობამ 3 000 000 ლარი (დაახლოებით 1 800 000 აშშ დოლარი) შეადგინა. ეს მონაცემები და ჩვენს მიერ ჩატარებული ველფეარ ორგანიზაციების ეროვნული კვლევა გარკვეული დასკვნების გაკეთების საშუალებას იძლევა:

- ორგანიზაციათა უმეტესობამ არ იცის არსებული შეღავათების შესახებ და არ არის დარეგისტრირებული საქველმოქმედო ორგანიზაციად. ჩვენს მიერ გამოკითხული 101 ორგანიზაციიდან 5 ორგანიზაციის შემოსავლების 50-100 პროცენტს ბიზნეს შემოწირულობები შეადგენს, 6 ორგანიზაციისათვის შემოწირულობები 15-დან 50 პროცენტამდეა, ხოლო 10 ორგანიზაციისათვის ეს ციფრი 5-დან 15 პროცენტამდე მერყეობს (დიაგრამა 2). მაშინ როდესაც გამოკითხული ორგანიზაციებიდან მხოლოდ ცხრაა რეგისტრირებული საქველმოქმედო ორგანიზაციად;
- ამ არხით მოძრავი თანხის უდიდესი ნაწილი არ წასულა ველფეარ ორგანიზაციების დაფინანსებაზე, რადგან მხოლოდ 9 ველფეარ ორგანიზაციაა რეგისტრირებული საქველმოქმედო ორგანიზაციად. კიდევ უფრო ნაკლებსავარაუდოა, რომ ეს ფული სხვა ტიპის სსო-ების დაფინანსებას მოხმარდა, რადგან 2005 წლის ეროვნული კვლევა გვიჩვენებს, რომ მხოლოდ 21 სსოს ქონდა ამ ტიპის შემოსავლები და ისინი 17-ი ორგანიზაციისათვის საერთო ბიუჯეტის მხოლოდ 5-15 %-ს შეადგენდა.

ზემოთაღნიშნული დასკვნები, მთელ რიგ კითხვებს ბადებს, კერძოდ:

- რა ფაქტორებმა განაპირობეს 2 წლის განმავლობაში საქველმოქმედო ორგანიზაციად რეგისტრირების ასეთი მცირე რიცხვი?<sup>14</sup>
- საით არის მიმართული საქველმოქმედო შემოწირულობების ნაკადები?
- რა უნდა გაკეთდეს იმისათვის, რომ ეს ნაკადები გაიზარდოს და მიემართოს public benefit ორგანიზაციების განვითარებაზე?
- რამდენად სწორად ხორციელდება საქველმოქმედო ორგანიზაციების რეგისტრაცია? ხომ არ არსებობს რაიმე ბარიერები?

<sup>14</sup> წელიწადში დაახლოებით 20 ორგანიზაცია.

- რამდენად გამართულად მუშაობს გამჭვირვალობის და ანგარიშგების მექანიზმები?
- რამდენად გამართულია ამ რეგულაციის საგადასახადო ადმინისტრირების მექანიზმები?
- ხომ არ არის აუცილებელი საკანონმდებლო მექანიზმების სრულყოფა, ან დამატებითი კანონქვემდებარე რეგულაციების შემუშავება?

**2.13 2006 წლის ცვლილებები სამოქალაქო კოდექსში**

როგორც ზემოთ უკვე აღვნიშნეთ, 2006 წელს არსებითი ცვლილებები შევიდა სამოქალაქო კოდექსში. უნდა აღინიშნოს, რომ ეს ცვლილებები მაქსიმალურად ლიბერალურია და ამარტივებს სსო-ების რეგისტრაციას ხოლო საქმიანობის რეგულაცია მინიმუმადე დაყავს. ძირითადი პრობლემა, რომელიც ამ საკითხს უკავშირდება მდგომარეობს იმაში, რომ უკანასკნელი 15 წლის მანძილზე უკვე მესამედ არსებითად იცვლება სსო-ების სამართლებრივი გარემო. პირველი კანონი მოქალაქეთა საზოგადოებრივი გაერთიანებების შესახებ 1994 წელს იქნა მიღებული. ეს იყო პოსტსაბჭოთა ქვეყნებისათვის დამახასიათებელი გარდამავალი მოდელი. იგი 1997 წელს შეცვალა სამოქალაქო კოდექსის რეგულაციებმა, რომლებიც ევროპული, კერძოდ გერმანული, სისტემის ანალოგიური იყო. დღევანდელი ცვლილებებით ძალიან გვაახლოებს ამერიკულ მოდელს და გამოხატავს დღევანდელი ხელისუფლების ლიბერალურ განწყობებს. ყოველი ცვლილება, ბუნებრივია სერიოზულ გავლენას ახდენდა სსო-ების საქმიანობაზე. მათ ერთი მოდელიდან მეორეზე გადაწყობა უხდებოდათ, რაშიც იურისტების სერიოზული დახმარება ჭირდებოდათ. აღნიშნული პრობლემა დღესაც დგას. მიუხედავად იმისა, რომ მოდელი ძალიან ლიბერალურია და მასზე მორგება ადვილია, ჩვენთვის ჯერ უცნობია რა შედეგები მოყვა მის დანერგვას სსო-ებისათვის. სამოქალაქო კოდექსში ცვლილებები 2006 წლის დეკემბერში შევიდა ძალაში, ამდენად მიმდინარე წლის ბოლოსათვის მიზანშეწონილია შესწავლილ იქნას თუ რა გავლენა მოახდინა ახალმა რეგულაციებმა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებზე და რამდენად გამართულად მუშაობს ახალი რეგულაციები.

**2.14 საგადასახადო შეღავათები სსო-ების ეკონომიკურ საქმიანობაზე**

როგორც მსოფლიო პრაქტიკა და განსაკუთრებით აღმოსავლეთ ევროპის პრაქტიკა გვიჩვენებს საგადასახადო შეღავათები სსო-ების ეკონომიკურ საქმიანობაზე ერთ – ერთი უმნიშვნელოვანესი მექანიზმია ამ ორგანიზაციების ფინანსური სტაბილურობის მისაღწევად. აღნიშნული საკითხის შესახებ მსჯელობა საქართველოში უკანასკნელი 10 წლის განმავლობაში მეტნაკლები ინტენსივობით მიმდინარეობს. როგორც ზემოთაც აღვნიშნეთ, ქართულ ორგანიზაციებს არ ეკრძალებათ ეკონომიკური საქმიანობა. მაგრამ ამ შემთხვევაში ისინი განიხილებიან, როგორც კომერციული ერთეულები და იბეგრებიან მოქმედ რეჟიმში. რაც სერიოზული დესტიმულატორის როლს თამაშობს მათთვის. თანაც პრობლემა მრავალმხრივია. პირველ რიგში აღსანიშნავია, რომ ქართული ორგანიზაციები ადგილობრივი რესურსების სერიოზულ დეფიციტს განიცდიან და მათ დამატებითი სახსრები ჭირდებათ. სერიოზული პრობლემაა ისიც, რომ უმეტეს შემთხვევებში ორგანიზაციის ეკონომიკური საქმიანობა მცირემასშტაბიანია და ამდენად დამოუკიდებელი საწარმოს შექმნა იურიდიული პირის სახით მიზანშეწონილი არ არის (გასათვალისწინებელია ისიც, რომ სსო-ებს როგორც წესი არ აქვთ ბიზნეს ერთეულების მართვის არც ცოდნა და გამოცდილება, ასევე არც სათანადო რესურსები). იმ შემთხვევაში თუ ორგანიზაცია საწარმოს შექმნის გარეშე ეწევა ეკონომიკურ საქმიანობას ძალიან რთულია ხარჯების გამოიჯვანა და შესაბამისად მოგების დაანგარიშება. განსაკუთრებით რთულია ირიბი დანახარჯების მიკუთვნება სამეწარმეო თუ არასამეწარმეო დანახარჯებზე, რაც სერიოზულ პრობლემებს უქმნის ორგანიზაციებს საგადასახადო სამსახურთან. ამ მიზეზის გამო სსო-ების ეკონომიკური საქმიანობა უმეტეს შემთხვევაში ჩრდილოვანია.

როგორც ზემოთაც ავღნიშნეთ, საკითხი ქართულ საზოგადოებაში უკვე დიდი ხანია მუსირებს, მაგრამ ის პოლიტიკურ დღის წესრიგში არასოდეს დამდგარა არც რევოლუციამდე და არც მის შემდეგ. ძირითადი არგუმენტი ხელისუფლების მხრიდან უწინაც და რევოლუციის შემდგომაც (საკითხის პოლიტიკური ფიზიბილიტი ჩვენს მიერ შესწავლილ იქნა 2004 წლის შემოდგომაზე) იყო ამ ტიპის შეღავათების ბოროტად გამოყენება გადასახადებისაგან თავიდან არიდების მიზნით. ამდენად, ამ ეტაპზე ეკონომიკურ საქმიანობაზე საგადასახადო შეღავათების მოდელის განხილვა და შესაბამისი სამართლებრივი რეგულაციების დრაფტინგი მიზანშეწონილად არ მიგვაჩნია. თუმცა აუცილებელია fizibility study-ს ჩატარება, რათა დადგინდეს როგორია დღევანდელი ხელისუფლების დამოკიდებულება ამ საკითხისადმი.

### III. რეკომენდაციები

ჩატარებულ კვლევაზე დაყრდნობით, ჩვენ შევიმუშავეთ რეკომენდაციები ორი მიმართულებით: ზოგადი ხასიათის რეკომენდაციები და სპეციფიური ხასიათის რეკომენდაციები ქვეყანაში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების სამართლებრივი გარემოს გაუმჯობესების მიზნით.

#### 3.1. ზოგადი ხასიათის რეკომენდაციები

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების სამართლებრივი გარემოს გაუმჯობესების და კანონმდებლობის სათანადო შესრულების მიზნით, შევიმუშავეთ ქვემოთჩამოთვლილი რეკომენდაციები:

- სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიმართ საზოგადოების ნდობის ხარისხის გაზრდის მიზნით ცნობიერების ამაღლების კამპანიის ჩატარება;
- მედიის ინფორმირება სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების, განსაკუთრებით ველფეარ ორგანიზაციების და საქველმოქმედო სტატუსის მქონე ორგანიზაციების შესახებ;
- ტრენინგების ჩატარება სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის და ამ ორგანიზაციების კონსულტირება კანონმორჩილების საკითხებზე;
- იმ ორგანიზაციების შესაძლებლობების გაზრდა, რომლებიც მუშაობენ არასამეწარმეო კანონმდებლობაზე რეგიონულ დონეზე.

#### 3.2. სპეციფიური ხასიათის რეკომენდაციები

##### 3.2.1. სახელმწიფო დაწინააღმდეგება

ამ მიმართულების განსახორციელებლად, რეკომენდებულია:

- სახელმწიფო სერვისების გარეთ გატანის პოლიტიკის შემუშავება;
- სახელმწიფო გრანტების და სუბსიდიების შესახებ კანონის ჩარჩო ვარიანტის შემუშავება;
- სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ცნობიერების ამაღლების კამპანიის ჩატარება;
- ხელისუფლების ცნობიერების ამაღლების კამპანიის ჩატარება და პოლიტიკური მხარდაჭერის მოპოვება;
- სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მობილიზება საკითხის დასაყენებლად პოლიტიკური დღის წესრიგში;
- სახელმწიფო გრანტების და სუბსიდიების შესახებ კანონის ლობირება.

##### 3.2.2. ძველმოქმედების რეგულირება

ქველმოქმედების რეგულირების გაუმჯობესების მიმართულებით, ჩვენი რეკომენდაციებია:

- საქველმოქმედო სტატუსის მქონე ორგანიზაციების კვლევა;
- იმ ბიზნეს ორგანიზაციების კვლევა, რომლებიც სარგებლობენ საგადასახადო შეღავათით საქველმოქმედო შემოწირულობაზე;
- საგადასახადო ორგანოების კვლევა, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან საქველმოქმედო სტატუსის მინიჭებისთვის;
- კვლევებზე დაყრდნობით საგადასახადო კოდექსში შესატანი შესაბამისი ცვლილებების და დამატებების ჩარჩო ვარიანტის მომზადება;
- სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების, განსაკუთრებით ველფეარ ორგანიზაციების ცნობიერების ამაღლება;
- ტრენინგების ჩატარება ქველმოქმედების რეგულირების საკითხზე.

#### 3.3. ცვლილებები სამოქალაქო კოდექსში

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების რეგისტრაციისთვის და ფუნქციონირებისთვის მოქნილი სამართლებრივი გარემოს შექმნის მიზნით, ჩვენი რეკომენდაციებია:

- სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებული ახალი რეგულაციების კვლევა ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე;
- კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით, შესაბამისი ცვლილებების და დამატებების მომზადება;
- სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ცნობიერების ამაღლება;
- სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის კონსულტაციების გაწევა ახალ რეგულაციებზე;
- ტრენინგების ჩატარება ახალ რეგულაციებზე.

### **3.4 საგადასახადო შეღავათები სსო-ების ეკონომიკურ საქმიანობაზე**

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ეკონომიკური საქმიანობისთვის მოქნილი საგადასახადო გარემოს შექმნის მიმართულებით, ჩვენი რეკომენდაციებია:

- სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ეკონომიკურ საქმიანობაზე საგადასახადო შეღავათების დადგენის განხორციელებადობის ხარისხის კვლევა;
- მიზანმიმართული ცნობიერების ამაღლების კამპანიის ჩატარება პოლიტიკოსების მიმართ.