



## Policy, Advocacy, and Civil Society Development in Georgia (G-PAC)

საჯარო პოლიტიკის, ადვოკატირებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარება საქართველოში

### პოლიტიკის ნარკვევი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წინაშე არსებული სამართლებრივი პრობლემების შესახებ



*პროექტი ხორციელდება აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის (EWMI) პროგრამის -- „საქართველოში საჯარო პოლიტიკის, ადვოკატირებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების“ (G-PAC) ფარგლებში ამ პროგრამის განხორციელება შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის გულისხმიერი მხარდაჭერის შედეგად, ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დაფინანსებით.*

## პოლიტიკის ნარკვევი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წინაშე არსებული სამართლებრივი პრობლემების შესახებ<sup>1</sup>

წინამდებარე დოკუმენტი მომზადებულია „სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის“ მიერ, „საქართველოში საჯარო პოლიტიკის, ადვოკატირებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების“ (G-PAC) პროექტის ეგიდით, „აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის“ მოწვევის საფუძველზე.<sup>2</sup>

პოლიტიკის ნარკვევი მიზნად ისახავს, მოკლედ მიმოიხილოს მოქმედ კანონმდებლობასთან დაკავშირებული ზოგიერთი საკითხი, რომელიც ხელს უშლის სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ეფექტურ ფუნქციონირებას.

დოკუმენტის შექმნა განპირობებულია სურვილით, გამოვლენილ იქნას სექტორის წინაშე მდგარი სამართლებრივი პრობლემები, ხელი შეეწყოს მათ შესახებ აქტიურ დისკუსიას და შემუშავდეს აღნიშნულ სირთულეთა გადაჭრის გზები.

პოლიტიკის ნარკვევი ღიაა საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მოსაზრებებისათვის და ჩვენი სურვილია, მას დაემატოს სხვა საკითხები, რომელთაც აღნიშნული ორგანიზაციების წარმომადგენლები მნიშვნელოვნად ჩათვლიან:

### მოხალისეობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზის არარსებობა

ბევრ ქვეყანაში არასამთავრობო ორგანიზაციები აქტიურად იყენებენ მოხალისეებს საქველმოქმედო საქმიანობის განხორციელების დროს. გლობალურმა კვლევამ აჩვენა, რომ 2003 წელს საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სამუშაო ძალის საშუალოდ 43% მოხალისეებისაგან შედგებოდა.<sup>3</sup> ამავე კვლევის თანახმად, მსოფლიოს 22 ქვეყანაში მოხალისეები ქმნიან მთლიანი შიდა პროდუქტის 1.1%-ს (მთლიანი შიდა პროდუქტის შექმნაში არასამთავრობო ორგანიზაციები სულ 5.7%-ით მონაწილეობენ). მოხალისეები მოღვაწეობენ ისეთ სფეროებში,

<sup>1</sup> ჩვენ შევეხებით მხოლოდ რამდენიმე შემთხვევებზე ფაქტორს, რომელთა რეგულირება მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებდა არაკომერციული იურიდიული პირების საარსებო სამართლებრივ გარემოს და რომელთა გადაწყვეტა დღესდღეობით სექტორისთვის პრიორიტეტულია. ასევე, არ განვიხილავთ სამართლებრივ პრობლემებს, რომლებიც საგადასახადო კანონმდებლობასთან არის დაკავშირებული, ვინაიდან აღნიშნულ თემატიკას უკვე მიემდგნა „სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტისა“ და „არასამეწარმეო სამართლის საერთაშორისო ცენტრის“ მიერ ერთობლივად მომზადებული საგადასახადო კოდექსის ანალიზი, რომელშიც საფუძვლიანად არის განხილული არასამთავრობო ორგანიზაციების დაბგვრის საკითხები.

<sup>2</sup> წინამდებარე დოკუმენტი არ გამოხატავს USAID-ის ან ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის შეხედულებებს.

<sup>3</sup> The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, *Global Civil Society: An Overview*, 2003, გვ. 20.

როგორებიცაა, სოციალური კეთილდღეობა, ადამიანის უფლებებისა და გარემოს დაცვა, ჰუმანიტარული დახმარება, ჯანდაცვა, სიღარიბის აღმოფხვრა და სხვ.

საქართველოში მოქმედი სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციები მოხალისეთა შრომას ძალიან იშვიათად იყენებენ და ამ შემთხვევებშიც კი, ძალიან რთულია, განსაზღვრო მოხალისეთა სამართლებრივი სტატუსი და მათი საბაზისო უფლება-მოვალეობები. აღნიშნული, სხვა ფაქტორებთან ერთად, უმეტესწილად განპირობებულია იმით, რომ საქართველოს კანონმდებლობაში არ გვხვდება მოხალისეობის შესახებ იურიდიული რეგულაციები. <sup>4</sup> მეტიც, არ არსებობს „მოხალისეობის“ და „მოხალისის“ სამართლებრივი დეფინიციებიც კი.

ცნების და განმარტების არარსებობის გამო, მოხალისე შესაძლოა, მიჩნეულ იყოს დასაქმებულად და მათზე გავრცელდეს შრომის კოდექსის მოქმედების სფერო. საქართველოს შრომის კოდექსის მიხედვით, შრომითი ურთიერთობა შრომის ორგანიზაციული მოწესრიგების პირობებში დასაქმებულის მიერ დამსაქმებლისათვის სამუშაოს შესრულება ანაზღაურების სანაცვლოდ. როგორც ვხედავთ, განმარტება წინააღმდეგობაშია მოხალისეობის არაანაზღაურებად და საზოგადოებრივად სასარგებლო ხასიათთან. <sup>5</sup> შესაბამისად, შრომის კოდექსის დებულებები, მათ შორის, დასაქმებულისა და დამსაქმებლის სამართალურთიერთობისა და მათი უფლება-მოვალეობათა მარეგულირებელი დებულებები ვერ გავრცელდება მოხალისესა და ე.წ. მასპინძელ ორგანიზაციებზე.

მიუხედავად მოხალისეობის ნებელობითი ხასიათისა, საქართველოში მოხალისეობის განუვითარებლობის ერთ-ერთი მიზეზი მოხალისეთა დეკლარირებული უფლებების, მათი სამართლებრივი დაცვის მექანიზმების არქონაა, რასაც, შესაძლოა, მოხალისეთა კონსტიტუციური უფლებების დარღვევაც კი მოჰყვეს. მაგალითად, ხორვატიის კანონი კრძალავს, მოხალისის მიერ კვირაში ორმოც საათზე მეტ უწყვეტ მუშაობას. ვინაიდან საქართველოში ასეთი რეგულაციები არ არსებობს, არაა

---

<sup>4</sup> ტერმინი „მოხალისე,“ მართალია, გვხვდება რამდენიმე კანონქვემდებარე აქტში, მათ შორის, შეიარაღებულ კონფლიქტებში მოხალისის სტატუსით მონაწილე პირების სოციალური დაცვის ჭრილში, ასევე საგანგებო სიტუაციების, ტექნოგენური და ბუნებრივი კატასტროფების ლიკვიდაციის პროცესებში მოხალისეთა მონაწილეობის შესახებ რეგულაციებში, მაგრამ აღნიშნული არ გულისხმობს მოხალისეობას იმ სახით, რა სახითაც ევროპის თითქმის ყველა ქვეყანაში გვხვდება.

<sup>5</sup> მოხალისეობა, გაერთიანებული ერების გენერალური ასამბლეის განმარტების მიხედვით, არის თავისუფალი ნების საფუძველზე შესრულებული საზოგადოებრივად სასარგებლო საქმიანობა, რომლის განხორციელების უპირველეს მიზანს არ წარმოადგენს მონატარული ანაზღაურების მიღება. – რეზოლუცია შემუშავებული გაერთიანებული ერების გენერალური ასამბლეის მიერ 56/38, რეკომენდაციები მოხალისეობის მხარდასაჭერად.

გამორიცხული, ე.წ. მასპინძელი ორგანიზაციების მიერ მოხალისეობის ინსტიტუტის დისკრედიტაცია მოხდეს.

კიდევ ერთი საკითხი, რომელიც მოხალისეობის დაურეგულირებლობას თან ახლავს, არის ის, რომ უმუშევარი მოხალისე შესაძლოა, მიჩნეულ იყოს დასაქმებულად და დაკარგოს უმუშევრის სტატუსთან დაკავშირებული შეღავათები, მათ შორის, კონსტიტუციით განმტკიცებული საარსებო მინიმუმისა და პენსიის მიღების უფლება. ხორვატიაში „მოხალისეობის შესახებ“ კანონპროექტის განხილვისას, მთავრობა ლობირებდა აზრს, რომ მოხალისე უმუშევარს მოხალისეობის განხორციელების პერიოდში უნდა შეუწყდეს უმუშევრის სტატუსთან დაკავშირებული შეღავათები. მეორე მხრივ, სფეროს დაურეგულირებლობამ შესაძლოა, დამსაქმებელს მისცეს საშუალება, მოხალისეობა შრომითი სამართალურთიერთობის დაწყების თავიდან ასარიდებლად გამოიყენოს. ხსენებულის პრევენციისთვის, მაკედონიის კანონის მიხედვით, მოხალისეობამ არსებითად არ უნდა ჩაანაცვლოს შრომითი ურთიერთობა.

მოხალისეობის სფეროს დაურეგულირებლობის კიდევ ერთი პრობლემა–შედეგი საგადასახადო ვალდებულებებთანაა დაკავშირებული. მაგალითად, საგადასახადო კოდექსის მიხედვით, დაქირავებულისათვის გადახდილი სამივლინებო ხარჯების ანაზღაურება<sup>6</sup> და დაქირავებულის წარმომადგენლობითი ხარჯების ანაზღაურება არ შედის ხელფასის სახით მიღებულ შემოსავალში და შესაბამისად, პირის ერთობლივ შემოსავალში. ბუნებრივია, ხსენებული მუხლის მოქმედება ვერ გავრცელდება მოხალისის სამივლინებო ან წარმომადგენლობით ხარჯებზე. ამასთან, საგადასახადო კოდექსის 101-ე მუხლის ანალიზის შედეგად შეგვიძლია, დავასკვნათ, რომ დამქირავებლის მიერ დაქირავებულისათვის განათლების მისაღებად გაწეული დახმარების ღირებულება არ შედის ხელფასის სახით მიღებულ შემოსავალში, თუ დასაქმებულს მიღებული ცოდნა შრომითი შეთანხმებით გათვალისწინებული სამუშაოს შესასრულებლად ესაჭიროება. ცხადია, აღნიშნული შედეგით ვერ გავრცელდება მოხალისეზე. ამიტომ, გაურკვეველია, როგორ უნდა მოიქცეს მასპინძელი ორგანიზაცია მსგავსი კაზუსების შემთხვევაში.

ეს არის არასრული ჩამონათვალი იმ პრობლემებისა, რომელიც მოხალისეობის სფეროს დაურეგულირებლობას ახლავს. როგორც ვნახეთ, მიუხედავად მოხალისეობის ნებელობითი და არაანაზღაურებადი ხასიათისა, სფეროს მომწესრიგებელი ნორმების არქონა აფერხებს მის განვითარებას და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიერ მოხალისეთა შრომით სარგებლობას. შესაბამისად, მიგვაჩნია,

---

<sup>6</sup> ვინანსთა მინისტრის მიერ განსაზღვრული ნორმის ფარგლებში

რომ აუცილებელია, შეიქმნას მოხალისეობის მარეგულირებელი კანონი, რომელიც განსაზღვრავს მოხალისეობის სამართლებრივ სტატუსს, მოხალისის, მასპინძელი ორგანიზაციისა და მესამე პირების ურთიერთობას და აღნიშნული პირების უფლება-მოვალეობებს.

### **სახელმწიფო გრანტებთან დაკავშირებული სამართლებრივი პრობლემები**

2011 წლის 13 ოქტომბერს „გრანტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლში შევიდა ცვლილება, რომლის თანახმადაც, გრანტის გაცემაზე უფლებამოსილ პირთა წრეს დაემატა საქართველოს სამინისტრო. მარტივად, რომ ვთქვათ, 13 ოქტომბრიდან საქართველოს სამინისტრო უფლებამოსილია, გასცეს გრანტი. აღნიშნული ცვლილება ნამდვილად წინგადადგმული ნაბიჯია „გრანტების შესახებ“ საქართველოს კანონის სრულყოფის გზაზე, ვინაიდან იგი ქმნის საკანონმდებლო საფუძველს სახელმწიფო გრანტების გაცემისათვის. მიუხედავად ამისა, სახელმწიფოს მიერ გრანტის გაცემის მექანიზმები ჯერ კიდევ დახვეწას საჭიროებს:

„გრანტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-2 ნაწილში მითითებულია, რომ სამინისტროს მიერ გრანტის გაცემის დროს, გრანტის გაცემის შესახებ დოკუმენტის პროექტს მის გაფორმებამდე შესაბამისი სამინისტრო განსახილველად წარუდგენს საქართველოს მთავრობას, გრანტის გაცემის მიზნის, გრანტის მოცულობისა და სახსრების გამოყენების კონკრეტული მიმართულების წინასწარი შეფასებისათვის, საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტით დადგენილ შემთხვევებში და დადგენილი წესით.

აღნიშნული მუხლის მე-2 ნაწილში მითითებული „საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტი“, რომელიც გრანტის გაცემის მიზნის, მისი მოცულობისა და გრანტის გამოყენების კრიტერიუმებს დაადგენდა ან ამ კრიტერიუმების შეფასების წესს განსაზღვრავდა ჯერ-ჯერობით არ არსებობს. გარდა ამისა, სრულიად დაურეგულირებელია ის, თუ რა კრიტერიუმებით იმართება კონკურსი სახელმწიფო გრანტების გაცემისას, როგორ ხდება კონკურსანტების შეფასება, რა ინფორმაციაა ამ დროს საჯარო, როგორია გრანტის გაცემის პროცედურა, ვინ ახორციელებს მონიტორინგს გრანტის გაცემისა და გამოყენების პროცესზე და ა.შ.

ამ კუთხით, მისასალმებელი ნაბიჯია საქართველოს იუსტიციის მინისტრის მიერ 2011 წლის 29 დეკემბერს გამოცემული ბრძანება „საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში გრანტის გაცემის წესის დამტკიცების შესახებ.“ იგი განსაზღვრავს სამინისტროს მიერ გრანტის გაცემის პრინციპებს, დაფინანსების

წყაროებს, საგრანტო კონკურსის გამოცხადების, საგრანტო განაცხადების მიღებისა და განხილვის და საგრანტო კონკურსში გამარჯვებული კონკურსის მონაწილის გამოვლენის სამართლებრივ პროცედურას და ა.შ. 2012 წლის მაისის მდგომარეობით, სხვა სამინისტროების მიერ მსგავსი ნორმატიული აქტები მიღებული არ არის.

სახელმწიფო გრანტების გაცემის სამართლიანი და ობიექტური პროცედურის უზრუნველსაყოფად, აუცილებელია საქართველოს მთავრობის მიერ ერთიანი ნორმირებული აქტის გამოცემა, რომელიც განსაზღვრავს სამინისტროების მიერ საგრანტო კონკურსების გამოცხადების, საგრანტო განაცხადების მიღებისა და შეფასების, გამარჯვებულთა გამოვლენის, გრანტის გაცემის და ა.შ. სამართლებრივ პროცედურას. ასევე სასარგებლო იქნებოდა, რომ სხვა სამინისტროებს, იუსტიციის სამინისტროს მსგავსად, გამოეცათ სამინისტროს სისტემაში გრანტის გაცემის წესის შესახებ ნორმატიული აქტი. ამ აქტების მომზადებაში კი, უსათუოდ ჩართული უნდა იყოს არასამთავრობო სექტორი.

ზემოაღნიშნული საკითხის გარდა, არსებობს კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი პრობლემა სახელმწიფო გრანტებთან მიმართებით. კერძოდ, თვითმმართველობის ორგანოებს, სამინისტროებისაგან განსხვავებით, არა აქვთ უფლება, გასცენ გრანტი. ეს სიტუაცია დაბრკოლებებს უქმნის, როგორც თვითმმართველობებს, ასევე იმ საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს, რომლებიც ადგილობრივი პრობლემების გადაწყვეტაზე მუშაობენ.

როგორც წესი, თვითმმართველობის ორგანოები უფრო ახლოს არიან მოსახლეობასთან, ვიდრე ხელისუფლების ცენტრალური დანაყოფები და უფრო მეტი ინფორმაცია აქვთ იმ პრობლემების შესახებ, რომლებიც მათ წინაშე დგას. არც თუ იშვიათად, თვითმმართველობის ორგანოებს მხოლოდ საკუთარი ძალებით უჭირთ გადაწყვიტონ აღნიშნული პრობლემები ან/და მიაწოდონ სათანადო ხარისხის სოციალური მომსახურებები მოსახლეობას. ამ საკითხების გადასაწყვეტად, „სახელმწიფო შესყიდვების“ შესახებ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული მექანიზმების გამოყენება, ხშირ შემთხვევაში, არაეფექტურია და არ იძლევა მოქნილი პოლიტიკის გატარების საშუალებას. ამ მიზეზთა გამო, ძალზედ მნიშვნელოვანია, თვითმმართველობებს მიეცეს შესაძლებლობა, საკუთარი ბიუჯეტიდან გასცენ გრანტი და დააფინანსონ მათ წინაშე არსებული პრობლემების გადაწყვეტის გზები.

### **გრანტის სამეწარმეო მიზნებისთვის გაცემის შეზღუდვა**

საქართველოში გრანტის გაცემის, მიღებისა და გამოყენების საერთო პრინციპებს განსაზღვრავს საქართველოს კანონი „გრანტების შესახებ“. აღნიშნული კანონის

თანახმად, გრანტის მიმღებ სუბიექტად, სხვა პირებთან ერთად, სახელდება საქართველოს რეზიდენტი ან არარეზიდენტი არასამეწარმეო იურიდიული პირი, მისი წარმომადგენლობა, ფილიალი ან განყოფილება<sup>7</sup>. ამასთან, კანონის მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, გრანტი არ გაიცემა „სამეწარმეო მიზნებისთვის“.

„გრანტების შესახებ“ კანონი არ განმარტავს ტერმინს „სამეწარმეო საქმიანობა.“ საქართველოში სამეწარმეო საქმიანობას აწესრიგებს „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომლის 1-ლი მუხლი სამეწარმეო საქმიანობას განმარტავს, როგორც *მართლზომიერ და არაერთგვარად საქმიანობას, რომელიც ხორციელდება მოგების მიზნით, დამოუკიდებლად და ორგანიზებულად*. ცნების შინაარსიდან გამომდინარე, შეგვიძლია, ვთქვათ, რომ სამეწარმეო მიზანი – ეს მოგების მიზანია.

არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი უფლებამოსილია, ეწეოდეს დამხმარე ხასიათის სამეწარმეო საქმიანობას, რომლიდანაც მიღებული მოგება უნდა მოხმარდეს ამ პირის მიზნების რეალიზებას.<sup>8</sup> შესაბამისად, მიუხედავად არასამეწარმეო სტატუსისა, არაკომერციულ იურიდიულ პირებს უფლება აქვთ, განახორციელონ სამეწარმეო საქმიანობა იმ დათქმით, რომ მიღებული მოგება მოხმარდება მიზნების რეალიზებას, არ განაწილდება დამფუძნებლებს, წევრებს, შემომწირველებს, ხელმძღვანელებსა და სხვა დაკავშირებულ პირებს შორის.

ზემოთ აღნიშნული კანონების ერთობლივი წაკითხვა ბადებს კითხვას: **არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის დამხმარე სამეწარმეო საქმიანობას გააჩნია თუ არა მოგების მიზანი?**

დამხმარე სამეწარმეო საქმიანობის ინსტიტუტი არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის შემოსავლის პოტენციურად მნიშვნელოვანი წყაროა. ამ საქმიანობით მიღებული შემოსავალი დიდწილად განსაზღვრავს ორგანიზაციის სიცოცხლისუნარიანობას – მის ფინანსურ მდგრადობას და, ამდენად, ზრდის მის შესაძლებლობას, განახორციელოს საზოგადოებრივად სასარგებლო საქმიანობა. დამხმარე სამეწარმეო საქმიანობის განხორციელებისას ორგანიზაციის მიზანი მისი საწესდებო მიზნების მიღწევაა. ორგანიზაცია, ასეთ დროს, მართალია, ცდილობს, მიიღოს რაც შეიძლება მეტი მოგება, მაგრამ მის ერთადერთ მიზნად საზოგადოებრივად სასარგებლო მიზნის მიღწევა რჩება. არაკომერციული პირებისთვის დამხმარე სამეწარმეო საქმიანობა წარმოადგენს ინსტრუმენტს სოციალური, გარემოსდაცვითი და სხვა საქმიანობის განსახორციელებლად.

<sup>7</sup> გრანტების შესახებ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის „დ“ ქვეპუნქტი

<sup>8</sup> საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 25-ე მუხლი

შესაბამისად, „გრანტების შესახებ“ საქართველოს კანონის სადავო ნორმა, რომლის მიხედვითაც გრანტი არ გაიცემა სამეწარმეო მიზნებისთვის, ბუნდოვანია და საჭიროებს დამატებით ნათელყოფას. მნიშვნელოვანია, ერთმანეთისგან განცალკევდეს მეწარმე სუბიექტთა „სამეწარმეო მიზნები“ და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის დამხმარე სამეწარმეო საქმიანობა, რომელსაც გააჩნია საზოგადოებრივად სასარგებლო, სოციალური და არა – სამეწარმეო მიზანი.

### **არასამთავრობო ორგანიზაციების მონაწილეობა სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში – ფანდრაიზინგის არაეფექტური მექანიზმი**

უკანასკნელ პერიოდში მკვეთრად გაიზარდა სახელმწიფოს მოთხოვნილება სხვადასხვა ტიპის სერვისებზე (საჯარო პოლიტიკის ფორმირების, სხვადასხვა ტიპის ტრენინგების, ექსპერტული მომსახურების მიწოდებაზე და ა.შ.) სახელმწიფოს მიერ საქონლის და სერვისების შეძენა ხორციელდება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე. აღნიშნული კანონი უშვებს შესყიდვების პროცესში არასამეწარმეო იურიდიული პირების მონაწილეობის შესაძლებლობას. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ის ნაკლებად არის მორგებული ასეთი ტიპის ორგანიზაციების სპეციფიკას.

„სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის“ მიერ გამოკითხული ველფარ ორგანიზაციების უმეტესობა ფიქრობს, რომ არასამეწარმეო იურიდიული პირების ფანდრაიზინგისათვის შესყიდვების პროცესში მონაწილეობის მექანიზმი არაეფექტურია.<sup>9</sup> ამის მიზეზად ისინი ასახელებენ კანონის მოუქნელობას არასამეწარმეო ორგანიზაციების მიმართ, დაბეგვრის რეჟიმს, რომელშიც ისინი ექცევიან შესყიდვებში მონაწილეობის გამო, სატენდერო დოკუმენტაციის მომზადების სირთულეს და ა.შ. გამოკითხული ორგანიზაციების 25,4% მიღებული აქვთ მონაწილეობა სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურებში. ორგანიზაციათა 60%-ის შეფასებით ეს პროცესი სირთულეებთან იყო დაკავშირებული.

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. პირველ ყოვლისა, საქართველოში ბიზნეს ორგანიზაციებისათვის დაწესებული ლიბერალური გარემოსა და მათ მიმართ არსებული პოლიტიკური განწყობების პირობებში მსგავსი ცვლილებების

<sup>9</sup> „საქართველოს არასამეწარმეო კანონმდებლობა გამოწვევები და პერსპექტივა“ სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი



ლობირების 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 და ბაზრის დამახინჯება. ამდენად, გამოსავალი სხვა მოდელში უნდა ვეძიოთ.

რაც შეეხება შესყიდვების კანონს, იგი განხილულ უნდა იქნას როგორც ერთ-ერთი საშუალება არასამეწარმეო ორგანიზაციებისათვის, მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფო შესყიდვებში ბიზნეს ორგანიზაციებთან თანაბარ პირობებში. ამ კუთხით, სასარგებლო იქნებოდა სსო-ების უნარ-ჩვევებისა და ცოდნის გაუმჯობესება შესყიდვებში მონაწილეობის პროცედურებთან მიმართებით.

### **შემოწირულობასთან დაკავშირებული სამართლებრივი პრობლემები**

მსოფლიო მასშტაბით, არასამთავრობო ორგანიზაციების შემოსავლის 53% ეკონომიკური საქმიანობიდან მიიღება, 35% - სამთავრობო დაფინანსებიდან, ხოლო 12% - შემოწირულობებიდან.<sup>10</sup> USAID-ის არასამთავრობო ორგანიზაციების მდგრადობის ინდექსის თანახმად, საქართველოს არასამთავრობო ორგანიზაციები შემოსავლების უდიდეს ნაწილს უცხოური გრანტების სახით ღებულობენ, სხვა წყაროებიდან მიღებული სახსრები (ეკონომიკური საქმიანობა, სამთავრობო დაფინანსება, შემოწირულობები) მათი შემოსავლის ძალიან მცირე ნაწილს შეადგენს.<sup>11</sup> აღნიშნული ფაქტი ბევრ სამართლებრივ თუ პრაქტიკულ პრობლემასთან არის დაკავშირებული, თუმცა მათ განხილვაზე აქ არ შევჩერდებით. ამჯერად გვსურს, განვიხილოთ „შემოწირულობებთან“ დაკავშირებული სამართლებრივი პრობლემები, რომლებიც შეიძლება იყოს მიზეზი იმისა, თუ რატომ არ არის ქველმოქმედებით მიღებული სახსრები ქართული არასამთავრობო ორგანიზაციების შემოსავლის მნიშვნელოვანი წყარო:

- საქართველოს საგადასახადო კოდექსი არ ადგენს წამახალისებელ მექანიზმებს ფიზიკური პირების მიერ შემოწირულობების გაღებისათვის;
- მეწარმე სუბიექტებს არა აქვთ შესაძლებლობა, გამოქვითონ საქველმოქმედო ორგანიზაციებისათვის ნატურალური ფორმით გადაცემული

<sup>10</sup> The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, *Global Civil Society: An Overview*, 2003, pg. 29.

<sup>11</sup> არასამთავრობო ორგანიზაციათა მდგრადობის ინდექსი, იენისი, 2010, გვ.107 – [http://www.usaid.gov/locations/europe\\_eurasia/dem\\_gov/ngoindex/2009/georgia.pdf](http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2009/georgia.pdf).

შემოწირულობის ღირებულება – გამოქვეითვის შესაძლებლობა მხოლოდ ფულადი სახით გაცემული შემოწირულობების დროს არსებობს;

- ტერმინი „შემოწირულობა“ არ არის განმარტებული საგადასახადო კოდექსში, ხოლო სამოქალაქო კოდექსი განმარტავს „შეწირულობას“, რომლის ტოლფასობა საგადასახადო კოდექსის ტერმინ „შემოწირულობასთან“ დადგენილი არ არის.

ჩამოთვლილ პრობლემათაგან პირველი ორის შესახებ საუბარია „სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტისა“ და „არასამეწარმეო სამართლის საერთაშორისო ცენტრის“ მიერ მომზადებულ საგადასახადო კოდექსის ანალიზში, ამიტომ მათ აქ აღარ განვიხილავთ. რაც შეეხება ტერმინ „შემოწირულობის“ განმარტებას, იგი მეტად პრობლემატურია არასამთავრობო სექტორისათვის:

საგადასახადო კოდექსი ორგანიზაციების მიერ მიღებულ შემოწირულობებს ათავისუფლებს მოგების გადასახადისაგან, თუმცა იგი არ განმარტავს ტერმინ „შემოწირულობას“. ამავე კოდექსის მე-2 მუხლის მე-6 ნაწილში აღნიშნულია, რომ საგადასახადო ურთიერთობების რეგულირებისას ამ კოდექსში გამოყენებული საქართველოს კანონმდებლობის ტერმინები და ცნებები გამოიყენება იმ მნიშვნელობით, რა მნიშვნელობაც მათ აქვთ შესაბამის კანონმდებლობაში, თუ ამ კოდექსით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული. ე.ი. „შემოწირულობის“ განმარტება სხვა კანონში უნდა იძებნებოდეს.

„საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის“ 528-ე მუხლი მართალია, არ იძლევა „შემოწირულობის“ დეფინიციას, მაგრამ იგი იყენებს ტერმინ „შეწირულობას“. აღნიშნული მუხლის თანახმად: „მხარეებს შეუძლიათ დაადგინონ, რომ ჩუქების ხელშეკრულების ნამდვილობა დამოკიდებულია ამა თუ იმ პირობის შესრულებაზე ან განსაზღვრული მიზნის მიღწევაზე. ეს მიზანი შეიძლება იყოს საერთო-სასარგებლოც (შეწირულობა).“ სამოქალაქო კოდექსის 524-ე მუხლში „ჩუქება“ განმარტებულია შემდეგნაირად: „ჩუქების ხელშეკრულებით მჩუქებელი უსასყიდლოდ გადასცემს დასაჩუქრებულს *ქონებას* საკუთრებად მისი თანხმობით.“ აღნიშნული ორი მუხლის შინაარსიდან გამომდინარე, „შეწირულობა“ შეიძლება განიმარტოს, როგორც ქონების უსასყიდლოდ გადაცემა, რომელიც დამოკიდებულია გარკვეული მიზნის შესრულებაზე ან მიღწევაზე.

იმ შემთხვევაში, თუ მივიჩნევთ, რომ ტერმინი „შეწირულობა“ „შემოწირულობის“ ექვივალენტია და მას განვმარტავთ, როგორც გარკვეული მიზნობრიობით ქონების უსასყიდლოდ გადაცემას, მაშინ აქტივების (საქონლის) არასამთავრობო

ორგანიზაციისათვის უსასყიდლო გადაცემა (და არა მომსახურების გაწევა),<sup>12</sup> იქნება შემოწირულობა და მაშასადამე, საგადასახადო კოდექსის 99-ე მუხლის თანახმად, უნდა განიხილებოდეს, როგორც ორგანიზაციის დაუბეგრავი შემოსავალი.<sup>13</sup>

პრობლემა ის არის, რომ საქართველოს კანონმდებლობაში არ არის განსაზღვრული, არის თუ არა ტერმინი „შეწირულობა“ „შემოწირულობის“ ექვივალენტი. იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ამ ორი ტერმინის ტოლფასობას სადავოს არ გავხდით, არასამეწარმეო იურიდიული პირის მიერ მიღებული უფასო მომსახურებები დაუბეგრავი შემოსავლების ფარგლებს გარეთ ექცევა.

ამ თვალსაზრისით, საინტერესოა „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს კანონის 25-ე მუხლის მე-2 ნაწილი, რომლის თანახმად, „შემოწირულებად ითვლება პარტიის ანგარიშზე საქართველოს მოქალაქის მიერ ჩარიცხული ფულადი სახსრები, აგრეთვე პარტიის მიერ უსასყიდლოდ ან ფასდაკლებით/შეღავათიანი პირობებით მიღებული მატერიალური ფასეულობა და მომსახურება (გარდა მოხალისის მიერ ნებაყოფლობით შესრულებული სამუშაოსი), შეღავათიანი პირობებით აღებული კრედიტი.“

აქედან გამომდინარე, პარტიისათვის, რომელიც საგადასახადო კოდექსის მიზნებისათვის, არასამეწარმეო არაკომერციული პირების მსგავსად, წარმოადგენს „ორგანიზაციას“, <sup>14</sup> შემოწირულობად ითვლება როგორც ფულადი თანხა, ასევე უსასყიდლოდ ან შეღავათიან პირობებში მიღებული ქონება ან/და მომსახურებები. ეს იმას ნიშნავს, რომ პარტიებისათვის ეს ყოველივე დაუბეგრავი შემოსავალია, ხოლო ჩაითვლება თუ არა ჩამოთვლილი ფასეულობანი/სარგებელი შემოწირულობად არასამეწარმეო იურიდიული პირებისათვის, დავის საგანია.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> სამოქალაქო კოდექსი „ჩუქების“ და აქედან გამომდინარე, „შეწირულობის“ განმარტებისას იყენებს ტერმინებს „ქონების უსასყიდლოდ გადაცემა.“ ჩვენ მიგვაჩნია, რომ სამოქალაქო კოდექსის ტერმინი „შეწირულობა“, არ მოიცავს საგადასახადო კოდექსით განმარტებულ „მომსახურებას“. „შემოწირულობის“ ამგვარი ინტერპრეტაციის შემთხვევაში, არასამთავრობო ორგანიზაციისთვის გაწეული მომსახურებების ღირებულება უნდა განვიხილოთ დაბეგვრად შემოსავლად და არასამთავრობო ორგანიზაცია ვალდებული იქნება, გადაიხადოს მოგების გადასახადი აღნიშნული ღირებულების შესაბამისად.

<sup>13</sup> საგადასახადო კოდექსის 99-ე მუხლის შესაბამისად.

<sup>14</sup> საგადასახადო კოდექსის 30-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის თანახმად, „ორგანიზაციად ითვლება არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები, აგრეთვე საზოგადოებრივი ან რელიგიური ორგანიზაციები (გაერთიანებები), ...“

<sup>15</sup> წლების განმავლობაში დამკვიდრებული პრაქტიკით, არასამეწარმეო იურიდიული პირებისათვის შემოწირულობად მიიჩნევა მათთვის უანგაროდ გადაცემული თანხა ან/და უსასყიდლოდ გადაცემული ქონება.

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსში არ არის განმარტებული ტერმინები – „დამხმარე სამეწარმეო საქმიანობა“ და „სამეწარმეო საქმიანობაზე არსებითად გადასვლა“

საერთაშორისო პრაქტიკის ანალოგიურად, საქართველოს არასამეწარმეო იურიდიული პირების ჩამოყალიბების საკანონმდებლო წინაპირობა ისაა, რომ ისინი ორგანიზებული არიან და ფუნქციონირებენ განსაზღვრული მიზნის მისაღწევად, რომელიც არ გულისხმობს კერძო მოგების მიღებას. აქცენტი აქ გაკეთებულია არა იმაზე, რომ მოგების მიღება უარყოფილია, არამედ იმაზე, რომ შემოსავლები საზოგადოებრივად სასარგებლო მიზნის მისაღწევად იქნას გამოყენებული.

ისმის კითხვა – აქვს თუ არა არასამეწარმეო იურიდიულ პირს უფლება, ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას? როგორც საერთაშორისო ნორმების, ისე საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, ეს უფლება გარანტირებულია. კითხვა უფრო იმას ეხება, თუ როგორია დასაშვები მოცულობა არასამეწარმეო იურიდიული პირების კომერციული საქმიანობისა, ისე, რომ მათ შეინარჩუნონ არასამეწარმეო სტატუსი?

სამოქალაქო კოდექსის 25-ე მუხლის მე-5 ნაწილის თანახმად, არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირს შეუძლია განახორციელოს დამხმარე ხასიათის სამეწარმეო საქმიანობა, რომლიდანაც მიღებული მოგება უნდა მოხმარდეს არასამეწარმეო იურიდიული პირის მიზნების რეალიზებას. ამავე კოდექსის 33-ე მუხლის მე-2 ნაწილის მიხედვით, თუ არასამეწარმეო იურიდიული პირი არსებითად გადავა სამეწარმეო საქმიანობაზე, სასამართლო, მარეგისტრირებელი ორგანოს ან/და დაინტერესებული პირის სარჩელის საფუძველზე, განიხილავს და წყვეტს არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის საქმიანობის შეჩერების ან აკრძალვის საკითხს.

„საზოგადოებრივ გაერთიანებათა საქმიანობის შეჩერებისა და მათი აკრძალვის შესახებ“ ორგანული კანონის მე-3 მუხლი ადგენს, რომ „სასამართლოს შეუძლია 3 თვემდე ვადით შეაჩეროს იმ საზოგადოებრივი გაერთიანების საქმიანობა, რომელიც არსებითად გადავიდა სამეწარმეო საქმიანობაზე.“

აღსანიშნავია საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 32-ე მუხლის მე-3 ნაწილიც, რომელიც ამბობს: „დამხმარე ეკონომიკური საქმიანობა, რომელიც ემსახურება ორგანიზაციის ძირითად მიზნებს, არ ცვლის მის საქველმოქმედო ხასიათს.“

ზემოაღნიშნული საკანონმდებლო შეზღუდვების ფონზე, საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ მნიშვნელობა ტერმინებისა „დამხმარე ხასიათის სამეწარმეო

საქმიანობა”, „სამეწარმეო საქმიანობაზე არსებითად გადასვლა” და „ემსახურება ძირითად მიზანს,” არ არის განმარტებული არც სამოქალაქო და საგადასახადო კოდექსებში და არც ორგანულ კანონში. ეს ტერმინები ბუნდოვანია და ექვემდებარება დისკრეციას. მკაფიო დეფინიციების გარეშე კი, სამეწარმეო საქმიანობის განხორციელება არასამეწარმეო იურიდიულ პირებს საქმიანობის სასამართლო გზით შეჩერების ან შეწყვეტის რისკის ქვეშ აყენებს.

სამართლიანობა მოითხოვს აღინიშნოს, რომ დღესდღეობით ზემოხსენებული ტერმინების განუმარტაობა პრაქტიკაში პრობლემებს არ იწვევს და „სამეწარმეო საქმიანობაზე არსებითად გადასვლის” გამო ორგანიზაციის საქმიანობის შეჩერების შემთხვევები ძალიან იშვიათია. სექტორში, ამ კუთხით, არ არსებობს საფრთხის განცდა. თუმცა, აქვე უნდა ითქვას, რომ დამხმარე სამეწარმეო საქმიანობას ძალიან ცოტა ორგანიზაცია ეწევა და ამის ერთ-ერთი მიზეზი შესაძლოა, ტერმინების განუმარტაობა იყოს. გარდა ამისა, არსებობს შესაძლებლობა იმისა, რომ არასამთავრობო სექტორის მიმართ პოლიტიკური განწყობების შეცვლის შემთხვევაში, კანონმდებლობის ზემოაღნიშნული ხარვეზი არასამეწარმეო იურიდიული პირების წინააღმდეგ იქნას გამოყენებული და გარკვეული ორგანიზაციების ფუნქციონირება „სამეწარმეო საქმიანობაზე არსებითად გადასვლის” მოტივით შეჩერდეს. ტერმინების განუმარტაობის პირობებში რთულია, იდავო (თუნდაც სასამართლო წესით), რეალურად, ორგანიზაცია არსებითად სამეწარმეო საქმიანობას ეწეოდა თუ არა.

მეორე მხრივ, საკმაოდ სახიფათოა ტერმინების განმარტების გზაც, ვინაიდან საკანონმდებლო პროექტის მომზადების პროცესში არასამთავრობო სექტორის საფუძვლიანი მონაწილეობის გარეშე, ტერმინები შესაძლოა, იმგვარად განიმარტოს, რომ არასამეწარმეო იურიდიულ პირებს ბევრად მკაცრი შეზღუდვები დაუწესდეს, ვიდრე დღეს მოქმედებს.

ფაქტია, რომ ზემოთ ჩამოთვლილი ტერმინების განუმარტაობა შეიცავს საფრთხეს მათი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წინააღმდეგ გამოყენებისა და უკარგავს სტიმულს არაკომერციულ იურიდიულ პირებს, აწარმოონ დამხმარე სამეწარმეო საქმიანობა, ხოლო მეორე მხრივ, ტერმინების განმარტებამ შესაძლოა, უფრო მკაცრი შეზღუდვების დაწესება გამოიწვიოს. ამ პირობებში აუცილებელია, მოქმედმა არასამთავრობო ორგანიზაციებმა შეიმუშავონ ერთიანი პოზიცია აღნიშნული სიტუაციის გადასაწყვეტად. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმ იურიდიული პირების მოსაზრებები, რომლებიც დამხმარე სამეწარმეო საქმიანობას ახორციელებენ.