



ევროკავშირი  
საქართველოსთვის  
The European Union for Georgia



სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი  
Civil Society Institute

Georgian Civil Society Sustainability Initiative  
სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ინიციატივა

## საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსების მექანიზმები

საუკეთესო გამოცდილების კვლევა

ივნისი, 2017  
თბილისი

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



# საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსების მექანიზმები

საუკეთესო გამოცდილების კვლევა

**მკვლევარი:**  
**მარიამ ლაცაბიძე**

**კონსულტანტი:**  
**ვაჟა სალამაძე**



**ევროკავშირი**  
**საქართველოსთვის**  
The European Union for Georgia



წინამდებარე პუბლიკაცია შექმნილია „სამოქალაქო საზოგადოების ინიციატივის“ პროექტის ფარგლებში. პროექტი დაფინანსებულია ევროკავშირის და გერმანიის ეკონომიკური თანამშრომლობის სამინისტროს მიერ. მის შინაარსზე პასუხისმგებელია მხოლოდ სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი და პუბლიკაციის შინაარსის ევროკავშირის ან გერმანიის ეკონომიკური თანამშრომლობის სამინისტროს პოზიციად აღქმა დაუშვებელია.

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





## სარჩევი

I. შესავალი.....	2
II. სახელმწიფო დაფინანსება როგორც სახელმწიფოსა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ურთიერთთანამშრომლობის ნაწილი .....	3
III. სახელმწიფო დაფინანსების ფორმები.....	5
IV. ქვეყნების გამოცდილების ზოგადი მიმოხილვა .....	8
V. დაფინანსება მუნიციპალურ დონეზე.....	11
VI. საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილება .....	12
V.I. ხორვატია .....	12
V.II. ესტონეთი .....	22
VI.III. უნგრეთი .....	30
VI.IV. პოლონეთი .....	38
VII. დასკვნა .....	43

## I. შესავალი

აღნიშნული დოკუმენტის მიზანია წარმოადგინოს სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციათა (შემდგომში - „სსო“) სახელმწიფო დაფინანსების საერთაშორისო პრაქტიკა და წვლილი შეიტანოს საქართველოსთვის ყველაზე შესაფერისი და ეფექტიანი სახელმწიფო დაფინანსების მოდელის დასაფუძნებლად საჭირო რეკომენდაციების შემუშავებაში.

დოკუმენტი მოიცავს საზოგადოებრივი ორგანიზაციების დაფინანსების საფუძვლიან ანალიზს და დეტალურად მიმოიხილავს ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ოთხ ქვეყანაში არსებულ მექანიზმებს. კერძოდ, შესწავლილ იქნა შემდეგი ოთხი ქვეყანა: ხორვატია, ესტონეთი, უნგრეთი და პოლონეთი. აღნიშნული ქვეყნების მაგალითებზე დაყრდნობით, კვლევა ხაზს უსვამს იმ ძირითად ელემენტებს რომელიც მნიშვნელოვანია წარმატებული მოდელის შექმნისთვის, რაც შემდგომ განაპირობებს საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ფინანსურ მდგრადობას.

დოკუმენტის დასაწყისში სახელმწიფო დაფინანსება არის განხილული ხელისუფლებისა და სსო-ს ურთიერთთანამშრომლობის კრილში, სადაც ასევე წარმოჩენილია სახელმწიფო დაფინანსების ინსტიტუციონალიზაციის მნიშვნელობა. მომდევნო თავი ეთმობა სახელმწიფო დაფინანსების არსებულ ფორმებს. მოცემულ თავში განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილებულია საგრანტო დაფინანსებაზე. დოკუმენტის ძირითად ნაწილში მოცემულია შესწავლილი ქვეყნების მრავალფეროვანი გამოცდილების შემაჯამებელი ანალიზი და ხაზგასმულია ის ტენდენციები და სტანდარტები, რომლის გამოყენებაც რელევანტური იქნება დაფინანსების სისტემის შემუშავებისას საქართველოში. ცალკეული ქვეყნების გამოცდილების სიღრმისეული ანალიზი მოცემულია მეხუთე თავში, რომელიც მოიცავს შემდეგ საკითხებს: სახელმწიფო დაფინანსების მოდელების აღწერა, მათი სპეციფიკური მახასიათებლები, არსებული პოლიტიკები და სტრატეგიული მიდგომები და მათი პრაქტიკული იმპლემენტაციის პროცესი. აღნიშნული ანალიზი წარმოდგენილია სახელმწიფო დონეზე, თუმცა, კონკრეტული საკითხები აგრეთვე განხილულია ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზეც.

კვლევაში წარმოდგენილ ქვეყნებს აქვთ დიდი გამოცდილება სახელმწიფო დაფინანსების წარმატებული მოდელის შექმნაში. ესტონეთი და პოლონეთი, ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მდგრადი განვითარების ინდექსის თანახმად, არიან ლიდერი სახელმწიფოები არა მხოლოდ აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებს შორის, არამედ მთელი მსოფლიოს მასშტაბით. ორივე ქვეყანაში საზოგადოებრივი ორგანიზაციები სარგებლობენ ხელსაყრელი სამართლებრივი გარემოთი და განვითარებული ინფრასტრუქტურით. გარდა ამისა, აღნიშნულ ქვეყნებში სსო-ების მიმართ საზოგადოების დამოკიდებულება საკმაოდ პოზიტიურია. უნგრეთი გახლდათ პირველი სახელმწიფო,



რომელმაც 1996 წელს „საშემოსავლო გადასახადის“ შესახებ კანონით („ერთ პროცენტის კანონი“) შემოიღო ე.წ. ერთ პროცენტის მექანიზმი. ერთ პროცენტის მექანიზმი არის გადასახადების განაწილების ისეთი ფორმა, რომელიც გადასახადის გადამხდელებს შესაძლებლობას აძლევს, საკუთარი გადასახადის ნაწილი მისთვის სასურველი ორგანიზაციის საჭიროებას მოახმაროს. აღნიშნული მექანიზმით დღესდღეობით სარგებლობს ევროპული ქვეყნები, მათ შორის: ხორვატია, ესტონეთი, მოლდოვა, სლოვაკეთი და ა.შ. მეტიც, სსო-ებისთვის ჩამოყალიბებული უნგრული სამართლებრივი და ინსტიტუციური სისტემა რეგიონში ერთ-ერთ ყველაზე პროგრესულ სისტემადაა არის მიჩნეული. გარდა ამისა, უნგრული სისტემა აღმოსავლეთ ევროპის სხვა ქვეყნებთან შედარებით, ერთობ რთულად მიიჩნევა იმ პოლიტიკური ინოვაციების გამო, რომლებიც ბოლო წლებში სსო-ს გარემოსა და სამართლებრივ სტრუქტურებში მწიფდებოდა. შედეგად, ამ ქვეყანამ მრავალფეროვანი გამოცდილება დააგროვა, რომელიც დღესდღეობით კარგ პრაქტიკად მიიჩნევა. რაც შეეხება ხორვატიას, ეს არის პირველი ქვეყანა დასავლეთ ბალკანეთში რომელმაც ხელისუფლებისა და სსო-ს ურთიერთთანამშრომლობის მხარდაჭერი დაფინანსების ინოვაციური მექანიზმები შექმნა. ამასთან, ხორვატია ინარჩუნებს მდგრადობის უმაღლეს დონეს სამხრეთის ყურის (სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის) სახელმწიფოებს შორის. უნიკალური მოდელის წყალობით, ხორვატიამ წარმატებით განაცხორციელა სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერის დეცენტრალიზაცია, რომელიც ფონდის შექმნამდე ცენტრალიზებული იყო. ფონდის შექმნასთან ერთად, ქვეყნის მასშტაბით ჩამოყალიბდა ოთხი რეგიონული ფონდი გრანტის გამცემი პარტნიორების სახით. აღნიშნულ რეგიონულ ფონდებს დიდი წვლილი მიუძღვით ეფექტიანი დაფინანსების განხორციელებაში.

შედეგად, კვლევაში წარმოდგენილმა ქვეყნებმა საზოგადოებრივი ორგანიზაციების საარსებო გარემოს გაუმჯობესების მიზნით წარმატებით განახორციელეს მრავალი რეფორმა. აღსანიშნავია, რომ მათი გამოცდილება დღესდღეობით სხვა მსგავსი ფონდების ჩამოყალიბებას ემსახურება, ვინაიდან, თითოეულმა მათგანმა დააფუძნა ეფექტური სახელმწიფო დაფინანსების მექანიზმი, რომლის საშუალებითაც საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს შეუქმნა ხელსაყრელი სამუშაო პირობები და უზრუნველყო ქვეყნის მასშტაბით მთლიანი სექტორის ფინანსური მდგრადობა.

## II. სახელმწიფო დაფინანსება როგორც სახელმწიფოსა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ურთიერთთანამშრომლობის ნაწილი

მსოფლიოს გარშემო, მრავალი ქვეყნის ხელისუფლებას გააზრებული აქვს მდგარდი და სიცოცხლისუნარიანი სამოქალაქო საზოგადოების ფასი. შესაბამისად, საზოგადოებრივ ორგანიზაციათა შესაძლებლობების გასაძლიერებლად ბევრმა მათგანმა შექმნა დაფინანსების ინსტიტუციები. ეს ინსტიტუციები სხვადასხვაგვარი ფორმით გვევლინება. მიუხედავად ამისა, მათ აერთიანებთ საერთო მიზანი - ინვესტიციის განხორციელება სამოქალაქო სექტორში. ხელისუფლების მიერ სამოქალაქო საზოგადოებაში ინვესტირება არის იდეალური საშუალება ორგანიზაციებისთვის ჩაერთონ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და მიიღონ

მონაწილეობა მნიშვნელოვანი პოლიტიკური მიზნების მიღწევის პროცესში, ვინაიდან სწორედ სსო-ები არიან ის პარტნიორები, რომლებიც კარგად იცნობენ მოსახლეობას და გააჩნიათ საზოგადოების საჭიროებებზე მორგებული და ღირებული პროდუქტის მიწოდების უნარი.

ბოლო ათწლეულში, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში ხელისუფლების უწყებებსა და სსო-ებს შორის თანამშრომლობა მნიშვნელოვნად გაძლიერდა. ამ ქვეყნებში შეინიშნება ურთიერთთანამშრომლობის გაფართოების, მისი ფორმების დახვეწისა და ინსტიტუციონალიზაციის გზით დაწინაურების ტენდენცია. არსებული თანამშრომლობის ფორმები ინსტრუმენტებისა და მექანიზმების მთელ წყებას მოიცავს. უპირველეს ყოვლისა, სახელმწიფოებმა უზრუნველყვეს სამოქალაქო სექტორი ხელსაყრელი სამართლებრივი ბაზით, რომელიც ორგანიზაციებს დაფუძნების, მოქნილობისა და მდგრადობის საფუძველს უქმნის. გარდა ამისა, სახელმწიფოებმა გააძლიერეს ორგანიზაციების მხარდაჭერა სხვადასხვა სამთავრობო ინსტიტუციით გამოყოფილი გრანტების მეშვეობით. ხოლო რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, მათ შექმნეს სექტორის განვითარების ხელშეწყობი ფინანსური მხარდაჭერის მექანიზმები (ხორვატიის სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ეროვნული ფონდი, უნგრეთის ეროვნული ურთიერთთანამშრომლობის ფონდი, პოლონეთის სამოქალაქო ინიციატივების დაფინანსების პროგრამა (FIO) და ესტონეთის სამოქალაქო საზოგადოების ეროვნული ფონდი (NFCS)).

სახელმწიფო დაფინანსების ინსტიტუციების ჩამოყალიბებამდე, საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს სხვადასხვა სახელისუფლებლო წყარო აფინანსებდა, მათ შორის: სამინისტროები, ადგილობრივი თვითმმართველობები, საქველმოქმედო ორგანიზაციები, ფონდები, ცენტრები, სააგენტოები, განვითარების პროგრამები და ა.შ. მიუხედავად იმისა, რომ გრანტების გაცემა ხდებოდა სხვადასხვა სახელისუფლებლო წყაროდან, ფინანსური მხარდაჭერა უმეტესად შეზღუდულ სფეროებში, მოკლევადიან პროექტებზე იყო კონცენტრირებული. სწორედ ამიტომ, ფონდების დაფუძნებამდე, სექტორი არ იყო ინსტიტუციონალურად განვითარებული და ორგანიზაციებს მუდმივად აკლდათ სექტორული პრობლემების გადაწყვეტის უნარი, კომპეტენცია და სხვა პროფესიონალური უნარ-ჩვევები. აქედან გამომდინარე, სახელმწიფო დაფინანსების ინსტიტუციის შექმნა სექტორის გრძელვადიანი განვითარებისა და მდგრადობისთვის უდიდესი წინ გადადგმული ნაბიჯი გახლდათ. დღეს არსებული სსო-ების დასაფინანსებლად შექმნილი ფონდების უმრავლესობის მთავარი მახასიათებელი სწორედ ის არის, რომ ისინი ძირითადად ინსტიტუციურ გრანტებს გამოყოფენ და არა - ცალკეული პროექტისთვის გათვალისწინებულ გრანტებს. ინსტიტუციური გრანტების საკვანძო უპირატესობა არის ის, რომ იგი წარმოადგენს გრძელვადიან ინვესტირებას და ემსახურება სექტორის მასშტაბით გაჩენილ ინიციატივათა განხორციელებას, ორგანიზაციულ განვითარებასა და ინოვაციური პროექტების დაფინანსებას.



### III. სახელმწიფო დაფინანსების ფორმები

საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსება სხვადასხვა ფორმით ხორციელდება. თითოეული ფორმის გამოყენება დამოკიდებულია დასახულ ამოცანასა და სასურველ შედეგზე. დღესდღეობით, სსო-ების სახელმწიფო ფინანსური მხარდაჭერა იყოფა ორ ძირითად ფორმად: პირდაპირი და არაპირდაპირი დაფინანსება. პირველი მათგანი გამოიყოფა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ცენტრალურ ან ადგილობრივ დონეზე. ჩვეულებრივ, ამ ტიპის დაფინანსება სხვადასხვა სამთავრობო უწყების (ფონდები, სამინისტროები, სააგენტოები და ა.შ.) მეშვეობით ხორციელდება. ევროპულ მესამე სექტორში სსო-ების უმრავლესობა საკუთარ საქმიანობას პირდაპირი სახელმწიფო ფინანსური მხარდაჭერის გზით მიღებული გრანტების წყალობით ეწევა. რაც შეეხება არაპირდაპირ დაფინანსებას, ის არ ხორციელდება უშუალოდ თანხის ან საკუთრების გადაცემის გზით. ასეთ შემთხვევაში, როგორც წესი, სახელმწიფო უზრუნველყოფს ხელსაყრელი სამართლებრივი ბაზის შექმნად და საგადასახადო შეღავათების დაწესებას. არაპირდაპირი მხარდაჭერა ასევე შეიძლება გამოიხატებოდეს დამხმარე ეკონომიკური საქმიანობის წახალისებაში, მოხალისეობის განვითარების ხელშეწყობაში და სხვა.

პირდაპირი ფინანსური მხარდაჭერა ხორციელდება შემდეგი ტრადიციული ფორმებით: გრანტები, სუბსიდიები, მომსახურების შესყიდვა და ვაუჩერის მექანიზმი. მსგავსი დაფინანსება შეიძლება გაიცეს როგორც ცენტრალურ დონეზე, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე. გრანტი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების პირდაპირი დაფინანსების ყველაზე გავრცელებული სახეობაა. სუბსიდიები, როგორც წესი კონკრეტული ორგანიზაციებისთვის წინასწარაა განსაზღვრული. დაფინანსების აღნიშნული ფორმა არ ითვალისწინებს კონკურსს და მისი მიმღები საზოგადოებრივი ორგანიზაცია არის კანონით გათვალისწინებული. აქედან გამომდინარე, საგრანტო დაფინანსება, რომელსაც საფუძვლად უდევს კონკურსის გამოცხადება, ითვალისწინებს შეჯიბრებითობას, მოითხოვს მკაცრ ანგარიშგებასა და ვადების დაცვას, გამოირჩევა გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ხარისხის მაღალი დონით. შესყიდვის შემთხვევაში, ხელისუფლება უკვეთავს მომსახურებას, რომელიც უმეტესად ერთი კონკრეტული ამოცანის გადაჭრას ემსახურება და არ ხასიათდება რაიმე გრძელვადიანი შედეგით ან გავლენით. რაც შეეხება ვაუჩერულ დაფინანსებას, ამ შემთხვევაში სახელმწიფო ახდენს სერვისის მიწოდების დელეგირებას გარე პროვაიდერზე შემოთავაზებული ფასის, ხარისხისა და სხვა კრიტერიუმების საფუძველზე.

ქვემოთ მოცემულია პირდაპირი სახელმწიფო დაფინანსების თითოეული ფორმის დეტალური მიმოხილვა.

**გრანტი** ცენტრალური ან ადგილობრივი ხელისუფლების ბიუჯეტიდან გამოყოფილი პირდაპირი სახელმწიფო დაფინანსების ყველაზე გავრცელებული ფორმაა. ევროპულ მესამე სექტორში, რომელიც საკმაოდ მრავალფეროვანი შემოსავლებით ხასიათდება,

ორგანიზაციების უმეტესობა საკუთარ საქმიანობას გრანტების მეშვეობით ახორციელებს. აქედან გამომდინარე, გრანტების ხელმისაწვდომობა აუცილებელია სსო-ების ფინანსური სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად.

როგორც წესი, გრანტის მოპოვება ხდება კონკურსის გზით. კონკურსის გამოცხადება არის ყველაზე გამჭვირვალე და ხშირად გამოყენებული მეთოდი საგრანტო დაფინანსების გაცემისას. გამჭვირვალობა სახელმწიფო სახსრების ხარჯვის ძირეული პრინციპია. ღია სააპლიკაციო პროცედურა, წარსადგენი დოკუმენტების სრულად გამოქვეყნება, დასაბუთებული გადაწყვეტილება, შედეგების გასაჯაროება - ის აუცილებელი წინა პირობებია, რომლებიც სახელმწიფო დაფინანსების პროცესის გამჭვირვალობას უზრუნველყოფს.

გრანტის გაცემის წყარო შეიძლება იყოს ცენტრალური ან ადგილობრივი ხელისუფლების ბიუჯეტი, აგრეთვე, სპეციალური ფონდი, რომელიც შექმნილია შემოსავლების ისეთი ალტერნატიული წყაროებიდან, როგორებიცაა: ლატარიის შემოსავლები (ხორვატია), გადასახადები (უნგრეთი, პოლონეთი) და სხვა. მიუხედავად იმისა, რომ უამრავი სახელმწიფო ფინანსურ მხარდაჭერას ერთიანი ფონდიდან ახორციელებს, ორგანიზაციები პარალელურად სარგებლობენ საგრანტო დაფინანსებით სხვა სახელისუფლებო წყაროებიდან. მაგალითად, როგორცაა: განვითარების პროგრამები, სამინისტრები, ცენტრები, ფონდები, ადგილობრივი სახელისუფლებლო ორგანოები და ა.შ.

გრანტები გამოიყოფა მრავალი მიმართულებით: განათლება, ადამიანის უფლებები, ქველმოქმედება, ახალგაზრდობა, რეგიონული განვითარება, ეკონომიკური განვითარება, სპორტი, ხელოვნება, ჯანმრთელობა, გარემო, ცხოველთა დაცვა, საერთაშორისო გამოწვევები და სხვ. როგორც წესი, სსო-ების საგრანტო დაფინანსება მყარი პოზიტიური ცვლილებების მიღწევას ენიჭება. აქედან გამომდინარე, საგრანტო პროექტების უმეტესობა ორიენტირებულია სამოქალაქო საზოგადოების ინფორმირებულობის ამაღლებაზე, მისი უნარების გაძლიერებაზე, ინოვაციური ინიციატივების მხარდაჭერაზე, დემოკრატიულ ფასეულობათა გავრცელებაზე, ძლიერი პარტნიორობისა და ქსელების შექმნა-დამკვიდრებაზე, ინფორმაციის გაცვლაზე და სხვ.

სამოქალაქო საზოგადოების გრანტების ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან მხარედ ის გვევლინება, რომ გრანტი სსო-ს უმთავრესი საქმიანობისთვის საჭირო ინსტიტუციური დაფინანსების წყაროს წარმოადგენს. თუმცა, კონკრეტული საქმიანობისთვის გამოყოფილი გრანტები სსო-ების უმეტესობისთვის შემოსავლის ძირითად წყაროს წარმოადგენს, ისინი ბევრი თვალსაზრისით შეზღუდულია. პროექტებისთვის გამოყოფილი გრანტების უდიდესი ნაკლი ის გახლავთ, რომ სსო-ებს უბიძგებს, მეტი ძალისხმევა მოახმარონ საგრანტო აქტიურობას, საკუთარ ხანგრძლივმოქმედ მდგრადობაზე, სტრატეგიის შემუშავებასა თუ საორგანიზაციო განვითარებაზე ზრუნვის ხარჯზე. სამაგიეროდ, ინსტიტუციური დაფინანსება სსო-ს ანიჭებს ფინანსურ თავისუფლებას საკუთარ შესაძლებლობათა ფართო და სრული გამოყენებისთვის, ნაცვლად იმისა, რომ ხანმოკლე, კონკრეტულ აქტივობაზე გათვლილ ვალდებულებებზე დაიხარჯოს.





**სუბსიდიები** გამოიყოფა როგორც ინსტიტუციური მხარდაჭერა კონკრეტული საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისთვის და არ არის დაკავშირებული ცალკეულ პროექტებთან. სუბსიდირება, ჩვეულებრივ, არ ითვალისწინებს კონკურენციას და მის მიმღებ ორგანიზაციას დაფინანსება კანონით გათვალისწინებული ნორმის შესაბამისად გაიცემა. როგორც წესი, ევროპის ბევრ ქვეყანაში აღნიშნული ფინანსური მხარდაჭერა სხვადასხვა სოციალური ჯგუფის წარმომადგენელ ორგანიზაციებს ეძლევათ.

ზოგიერთმა ევროპულმა ქვეყანამ მიიღო სპეციალური კანონები, რომლებიც სუბსიდირების წესებს განსაზღვრავს. ამასთანავე, მაგალითად უნგრეთში, პარლამენტი წყვეტდა, საკუთრივ რომელი ორგანიზაციისთვის უნდა გამოეყოთ სუბსიდია. სუბსიდიების გაცემა ცენტრალიზებული პროცესის შედეგად ხორციელდება, თუმცა, ცალკეული სამინისტროს მეშვეობითაც შეიძლება ნაწილდებოდეს (ხორვატია, უნგრეთი).

სუბსიდიის მოდელი ნაკლებად სასურველია გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით. თუმცა, ის მაინც შეიძლება ჩაითვალოს სასიკეთო ფორმად ორგანიზაციებისთვის, რომლებსაც ჯერჯერობით არ მიუღწევიათ მდგრადობისთვის, უმეტესად, დაფინანსების შეზღუდული ხელმისაწვდომობის გამო.

**მომსახურების შესყიდვა** სახელმწიფო ორგანოების მიერ სსო-სგან პროდუქტებისა და მომსახურების შესყიდვას გულისხმობს. ჩვეულებრივ, შესყიდვის მექანიზმი დაწესებულია ნებისმიერი პოტენციური პარტნიორისთვის, ნებისმიერი პირისთვის, რომელსაც შეუძლია გასწიოს მომსახურება, მათ შორის: სსო-სთვის, ბიზნეს ერთეულისთვის, ცალკეული ადამიანებისა თუ სხვა შუამავლებისთვის. გრანტისგან განსხვავებით, ამოცანა მოცემულ შემთხვევაში, რეციპიენტის მეშვეობით კონკრეტული სახელმწიფო მომსახურების გაწევაა ანუ: მთავრობამ იცის, რა მომსახურებაა გასაწევი, და ეძებს სუბიექტს, რომელსაც ამ მომსახურების მაღალ დონეზე და იაფად უზრუნველყოფა შეუძლია.

მთავარი პრობლემა, რომელსაც სსო დაფინანსების ამ ფორმის მიღებისას აწყდება, იმაში მდგომარეობს, რომ მომსახურების შესყიდვის პროექტების უმეტესობა ითვალისწინებს ისეთ სტანდარტებს, რომლებიც ჩვეულებრივ, სსო-ს მონაწილეობას გამორიცხავს. მომსახურების შესყიდვებში მონაწილე სსო-თა უმეტესობას მიაჩნია, რომ აღნიშნული მექანიზმი ნაკლებეფექტიანია, რადგან აპლიკანტს არა პრობლემის გადაჭრის, არამედ მხოლოდ მომსახურების გაყიდვის შესაძლებლობა აძლევს. აქედან გამომდინარე, უმეტეს შემთხვევაში, მომსახურების შესყიდვის ინსტიტუტი სსო-ს მრავლისმომცველი მიზნებისა და ამოცანებისთვის შეუსაბამოა.

**ვაუჩერის მექანიზმი** ე.წ. მესამე მხარის გადახდის მეთოდს წარმოადგენს. ამ სისტემაში პოტენციურ ბენეფიციარს კონკრეტული მომსახურების უფასოდ მიღების შესაძლებლობა ეძლევა. ბენეფიციარებს მომსახურების მომწოდებლების არჩევის სრული თავისუფლება აქვთ. სხვადასხვა მომწოდებლებისგან მიღებული ვაუჩერების მიხედვით, სახელმწიფო თითოეულ მომწოდებელს უნაზღაურებს ფიქსირებულ თანხას გაწეული მომსახურების რაოდენობის მიხედვით.



ეს მექანიზმი ძალზე წარმატებული აღმოჩნდა სკანდინავიურ ქვეყნებში.<sup>1</sup> ამ სისტემის მეშვეობით, მუნიციპალიტეტები ყველა მოქალაქეს უზრუნველყოფენ ვაუჩერებით, რომლებიც მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებლობის ფარგლებში არსებულ სერვისებს ითვალისწინებს, ხოლო მოქალაქეები შემდგომ, თავად ირჩევენ მათთვის სასურველ მომწოდებელს. ვაუჩერით უზრუნველყოფილი მომსახურების რეციპიენტებად, როგორც ყველა მოქალაქე, ასევე გარკვეულ საჭიროებათა მქონე მოქალაქეთა ჯგუფები შეიძლება მოგვევლინონ. ჩვეულებრივ, ვაუჩერის სისტემა ყველაზე მეტად მორგებულია ისეთ სფეროებზე, როგორებიცაა: სოციალური უზრუნველყოფა, ბავშვებზე ზრუნვა, ხანდაზმულთა საოჯახო მომსახურება და სხვა.

#### IV. ქვეყნების გამოცდილების ზოგადი მიმოხილვა

ამ დოკუმენტში განხილული სახელმწიფო დაფინანსების ფონდები მჭიდრო ურთიერთთანამშროლობის შედეგად ჩამოყალიბდა, სადაც ხელისუფლებამ სამოქალაქო საზოგადოება პოლიტიკური დოკუმენტებისა და სამართლებრივი რეგულაციების შემუშავების ყველა ეტაპზე ჩართო. საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ჩართულობის მეთოდოლოგია გულისხმობს სამუშაო დოკუმენტების ონლაინ სივრცეში გამოქვეყნებას, დაინტერესებული მხარეების მოსაზრებების მიღებასა და ანალიზს, საჯარო მოსმენების ჩატარებას (მაგ., ესტონეთსა და ხორვატიაში) და ა.შ. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან მიზნობრივი შეხვედრები, განსაკუთრებით რეგიონალური შეხვედრები, უზრუნველყოფს არა მხოლოდ ძირითადი მოთამაშეების მონაწილეობას, არამედ ყველა დაინტერესებული მხარის ჩართვას პროცესში. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული პროცესის მიზანი წარმატებული ფონდის შექმნაა, თავად პროცესის მიმდინარეობა უაღრესად მნიშვნელოვანია, რადგან მონაწილეობითი მიდგომა დაინტერესებულ მხარეებს უქმნის საკუთრების განცდას და შედეგიც უფრო ღირებული ხდება.

კვლევამ გვიჩვენა, რომ ყველა ქვეყანამ შეიმუშავა ყოვლისმომცველი პოლიტიკის დოკუმენტები სახელმწიფო დაფინანსების ინსტიტუციონალიზაციის მხარდასაჭერად. აღნიშნული დოკუმენტები წარმოდგენილია პარლამენტსა და საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს (ესტონეთი) ან მთავრობასა და საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს (ხორვატია) შორის დადებულ ორმხრივი ხელშეკრულებებისა და მთავრობის მიერ მიღებული ცალმხრივი სტრატეგიების სახით (უნგრეთი, პოლონეთი). თითოეული მათგანი საფუძვლად უდევს ფონდების დაარსებას და როგორც წესი წარმოადგენს ხელისუფლების მიერ მიღებულ პოლიტიკურ დოკუმენტს ან კანონმდებლობას. პრაქტიკამ დაადასტურა, რომ გრძელვადიან პერსპექტივაში წარმატებული დოკუმენტები შეიქმნა სექტორში არსებული სიტუაციის სიღრმისეულ ანალიზზე დაყრდნობით და შემუშავდა მონაწილეობითი პროცესის შედეგად, მთავრობასა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის ურთიერთთანამშრომლობის საფუძველზე.

<sup>1</sup> არასამეწარმეო ორგანიზაციების სამართლის საერთაშორისო ჟურნალი, ტომი 7, მე-4 გამოცემა, სექტემბერი, 2005



კვლევამ დაადასტურა, რომ მექანიზმები რომლებიც მხარს უჭერს ნაკლებ ორგანიზაციას, მეტი სტრატეგიული მიზნით (ხორვატია და ესტონეთი) უფრო დიდი აღიარება მოიპოვა, ვიდრე იმგვარმა მექანიზმმა (უნგრეთი), რომელიც არსებითად ყველა საზოგადოებრივ ორგანიზაციას აფინანსებს. ამ უკანასკნელის მთავარი საფრთხე ისაა, რომ იგი ზრდის ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსებაზე დამოკიდებულებას. აგრეთვე, გამოცდილებას აჩვენა, რომ ხელისუფლებას ყურადღება მართებს რეფორმების გატარების დროს, რომელიც მიზნად ისახავს ამგვარი დამოკიდებულების შემცირებას (მაგ., წლების რაოდენობის შეზღუდვა, რომლის განმავლობაში ორგანიზაციას აქვს უფლება მხარდაჭერა მიიღოს ფონდიდან, ასევე ბიუჯეტის პროპორციის შეზღუდვა, რომელიც შეიძლება იყოს წახალისებული და ა.შ).

კვლევაში განხილულმა ქვეყნებმა შექმნეს ცალკეული ერთეულები, კომისიები, საბჭოები, უწყებები, რათა ხელი შეუწყონ საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და სახელმწიფო ორგანოებს შორის ურთიერთთანამშრომლობას. მაგალითად, ხორვატიას აქვს საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სტრატეგიის განხორციელების სამმხრივი სისტემა. 1998 წელს პირველად ჩამოყალიბდა არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის სამთავრობო უწყება, რომელიც უძღვებოდა სახელმწიფო ორგანოების სამოქალაქო საზოგადოებასთან სამუშაო ურთიერთობას. დღესდღეობით, ინსტიტუტი მხარს უჭერს სსო-ების ფუნქციონირების სამართლებრივ, ინსტიტუციურ და ფინანსურ ასპექტებს. ის ასევე პასუხს აგებს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან საზოგადოებრივი ორგანიზაციების დაფინანსების სტანდარტებთან შესაბამისობის მონიტორინგზე. მოგვიანებით, 2002 წელს, შეიქმნა სამოქალაქო საზოგადოების საბჭო, რომელიც ხორვატიის ხელისუფლების საკონსულტაციო ორგანოა. საბჭოს შიდა მმართველობაში დაბალანსებულია სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენელთა და ხელისუფლების წარმომადგენელთა რაოდენობა. იგი მხარს უჭერს ოფისის საქმიანობას მონიტორინგის პროცესში და აფასებს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაცემულ დაფინანსებას. სახელმწიფო ორგანოები, როგორც გრანტის გამცემები, ვალდებული არიან, საბჭოში წარადგინონ ინფორმაცია დაფინანსებული პროგრამებისა და პროექტების შესახებ. ორივე ინსტიტუტს უდიდესი როლი მიუძღვის სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ეროვნული ფონდის შექმნაში, რომელიც დაარსდა 2003 წელს იმ მიზნით, რომ ხელი შეუწყოს სექტორის მდგრადობას, დარგობრივ თანამშრომლობასა და სამოქალაქო ინიციატივებს.

პოლონეთში შეიქმნა საზოგადოებრივად სასარგებლო საქმიანობის საბჭო „საზოგადოებრივად სასარგებლო საქმიანობისა და მოხალისეობის კანონის“ შესაბამისად, რომელსაც, პარლამენტში რამდენიმეწლიანი დისკუსიის შემდეგ, 2003 წელს პრეზიდენტმა მოაწერა ხელი. საბჭოს ფუნქციები საზოგადოებრივი კეთილდღეობის იმპლემენტაციის აქტის შესაბამისად, საკონსულტაციო და აზრის ფორმირების როლით შემოიფარგლება. საბჭო 20 წევრისაგან შედგება, მათ შორის, სახელმწიფო ადმინისტრაციული ორგანოების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებისგან, რომელთაც საზოგადოებრივი კეთილდღეობის კანონი არეგულირებს. საბჭო კონსულტაციას უწევს ეკონომიკის, შრომისა და სოციალური დაცვის მინისტრს, რომელიც იზიარებს პასუხისმგებლობას სახელმწიფო პოლიტიკის გატარებასა და მონიტორინგთან დაკავშირებით.



სიტუაცია განსხვავებულია უნგრეთის შემთხვევაში, სადაც პოლიტიკის გატარებისა და მონიტორინგის მთავარი პასუხისმგებლობა სამინისტროში არსებულ უწყებას აკისრია. თითოეულმა სამინისტრომ უნდა მოამზადოს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციასთან თანამშრომლობის საკუთარი გეგმა და წლიური ანგარიში. 2011 წელს, სხვა მნიშვნელოვან რეფორმებთან ერთად, პარლამენტმა მიიღო სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების გაერთიანების თავისუფლების, საზოგადოებრივი კეთილდღეობის სტატუსისა და ფუნქციონირებისა და მხარდაჭერის ახალი კანონი. ამ კანონის თანახმად, წინა ეროვნული სამოქალაქო ფონდი შეიცვალა ახალი ეროვნული თანამშრომლობის ფონდით. სხვა შესამჩნევ ცვლილებებთან ერთად, ფონდის შიდა მენეჯმენტის სტრუქტურაც გადაკეთდა. მანამდე, შეფასების კომიტეტის უმრავლესობა დაკომპლექტებული იყო სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის წარმომადგენლებით. ახალი რეგულაციების შესაბამისად, შეფასების კომიტეტში დომინირებენ მთავრობის მიერ დანიშნული წარმომადგენლები. ეროვნული თანამშრომლობის ფონდს ამჟამად ზედამხედველობას უწევს სოციალური დაცვისა და შრომის სამინისტრო. სხვა პრივილეგიებთან ერთად, ის ნიშნავს საბჭოს წევრებს, გადაწყვეტილებას იღებს ინტერესთა კონფლიქტის საკითგებზე და პარლამენტში აკეთებს მოხსენებას ფონდის საქმიანობის შესახებ.

ესტონეთში პროცესის განხორციელებასა და მონიტორინგში მთავარ როლს ასრულებს პარლამენტი. როგორც წესი, პარლამენტი წელიწადში ორჯერ მართავს სხდომებს, სადაც მიღწეული პროგრესის შესახებ აკეთებს მოხსენებას. პროცესის განხორციელების მთავარი პასუხისმგებლობა სახელმწიფოს აკისრია. შინაგან საქმეთა სამინისტრო ის მნიშვნელოვანი მოქმედი პირია, რომელიც პასუხისმგებელია ესტონეთის სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების კონცეფციის (EKAK) სამოქმედო გეგმის განხორციელებაზე. ის ასევე ყოველწლიურად ამზადებს ანგარიშს მთავრობისათვის, რომელშიც წარადგენს ინფორმაციას სამოქმედო გეგმების განხორციელების შესახებ. ის აგრეთვე რეგისტრირებულია, როგორც სამოქალაქო საზოგადოების ეროვნული ფონდის აღმასრულებელი დამფუძნებელი. მიუხედავად ამისა, სამინისტროს არ აქვს უფლება, ჩაერიოს ფონდის ყოველდღიურ საქმიანობაში. გარდა ამისა, მესამე სექტორის განვითარებაში მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ესტონეთის არაკომერციულ ორგანიზაციათა ქსელი. ის ერთ-ერთი ყველაზე მსხვილი ესტონური ორგანიზაციაა, რომელიც აერთიანებს საზოგადოებრივი კეთილდღეობის არაკომერციულ ორგანიზაციებს. მისი მისიაა, ხმა აიმაღლოს და დაიცვას ესტონეთის საზოგადოებრივი ორგანიზაციები. მისი აქტივობები კი ეძღვნება ესტონეთის სამოქალაქო საქმიანობისა და საზოგადოების განვითარებასა და წინსვლას. ის იყო EKAK-ის ინიცირების ინიციატორი. ესტონეთის არაკომერციულ ორგანიზაციათა ქსელს ოფიციალურად დელეგირებული აქვს პოლიტიკის პროცესის განხორციელება და მონიტორინგი.

როგორც ზემოთაა ნახსენები, შერჩეულმა ქვეყნებმა, პოლიტიკის პრიორიტეტების განხორციელების ფარგლებში, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის საწყისი დაფინანსების მექანიზმი შექმნეს. დაფინანსება განსხვავდება სამართლებრივი ფორმების მიხედვით. მაგალითად, ესტონეთში ფონდი შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ დაარსებული არაკომერციული იურიდიული პირია. ხორვატიაში ეროვნული ფონდი ფონდთა რეესტრში რეგისტრირებული საზოგადოებრივი ფონდია. უნგრეთის ფონდი ცენტრალურ ბიუჯეტზეა

მიზნული მაშინ, როდესაც პოლონეთის სამოქალაქო ინიციატივების ფონდი (FIO) სახელმწიფოს გრძელვადიანი პროგრამაა, რომელიც ინიცირებულია „საზოგადოებრივი კეთილდღეობისა და მოხალისეობის კანონზე“ დაყრდნობით.

განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს სახელმწიფო დაფინანსების პროცედურული ნაწილი. ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის უმეტეს ქვეყნებში სახელმწიფო ფონდების განაწილების მექანიზმი არასაკმარისად გამჭვირვალე და არა ანგარიშვალდებული იყო და არ მოიცავდა მკაფიოდ გამოხატულ პროცედურებს. სიტუაციის გამოსასწორებლად, მთავრობებმა საკუთარ თავზე აიღეს ინიციატივა და კოდექსებსა და რეგულაციებში ასახეს ეფექტური სახელმწიფო დაფინანსების პრინციპები. მაგალითად, ხორვატიის აქტი ასოციაციების შესახებ ძალაში შევიდა 2014 წელს, რომელიც, სხვა მიზნებთან ერთად, ითვალისწინებდა პროგრამებისა და პროექტების ეფექტიანი დაფინანსებისათვის საფუძველისა და წინაპირობების მომზადებას. შემდგომ, 2015 წელს მიღებულ იქნა ახალი რეგულაცია, რომელიც ეხებოდა ასოციაციების მიერ განხორციელებული ზოგადი ინტერესის გამომხატველი პროექტების კრიტერიუმებს, სტანდარტებს, დაფინანსების პროცედურებსა და ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებების აღებას. ამ რეგულაციაზე დაყრდნობით შემუშავდა სახელმძღვანელო საზოგადოებრივი ინსტიტუტებისთვის, რომლებიც უზრუნველყოფენ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დაფინანსებას. ქვეყნის თავისებურებათა ქვეთავში დეტალურადაა განხილული ის მაგალითები, რომლებიც ასახავს დაფინანსების პროცედურული ნაწილის ხელშემწყობ სამართლებრივ ჩარჩოს.

## V. დაფინანსება მუნიციპალურ დონეზე

ზოგადად, სახელმწიფო პოლიტიკის დოკუმენტების პრინციპებისა და მიზნების ადაპტირდება უფრო მარტივად ხდება პარტნიორების მიერ ადგილობრივ დონეზე. ამ გადმოსახედიდან, პრობლემები უფრო ნათლად იკვეთება და შედარებით მარტივია მოსაგვარებლად.

ადგილობრივ სტრატეგიების შემუშავებას გააჩნია რამდენიმე პოზიტიური მხარე. პირველ რიგში, ადგილობრივ დონეზე შემუშავებული სერვისი უფრო ახლოსაა საზოგადოების მოთხოვნილებებთან. ამასთანავე, სტრატეგიების გამოყენება ადგილობრივ დონეზე დადებით როლს თამაშობს სამოქალაქო საზოგადოებისა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის პარტნიორული ურთიერთობების გაუმჯობესებისა და თანამშრომლობის გაძლიერების მხრივ.

მუნიციპალურ დონეზე დაფინანსებისას რამდენიმე დადებითი ტენდენცია გამოიკვეთა. პოლონეთში ადგილობრივ დონეზე მომსახურების შესყიდვასა და კონტრაქტების მენეჯმენტზე პასუხისმგებელი ორგანო ადგილობრივი მთავრობაა. ევროკავშირში გაწევრიანებამდე პოლონეთი აქტიურად ატარებდა დეცენტრალიზაციისა და

რეგიონალიზაციის რეფორმებს, რის შედეგადაც მიიღო ევროკავშირის „ახალგაზრდა“ წევრ ქვეყნებს შორის ყველაზე დეცენტრალიზებული ტერიტორიული მოწყობის სისტემა.

ევროკავშირში გაწევრიანებამ ასევე დიდი როლი შეასრულა ესტონეთში განხორციელებულ ცვლილებებში. EKAK-ის მიღებისას ადგილობრივმა საბჭოებმა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა მოამზადეს ადგილობრივი სტრატეგიები. მათი მიზანი მუნიციპალურ დონეზე ეროვნული კონცეფციის პრინციპების დანერგვა იყო. შეიქმნა ადგილობრივი განვითარების ცენტრები, რომლებიც ეფექტიანად მუშაობდნენ ესტონეთის არაკომერციული ორგანიზაციების ქსელთან და მის მხარდამჭერ ცენტრებთან. აღნიშნული სტრუქტურები ახდენენ ადგილობრივი მთავრობების, ადგილობრივი არაკომერციული და ლოკალური ბიზნესის საქმიანობისათვის საჭირო ინფორმაციის მიწოდებას და დახმარების გაწევას.

საკუთარი მოდელის მეშვეობით, ხორვატიამ წარმატებით მოახერხა სამოქალაქო საზოგადოების მხარდამჭერი სტრუქტურების დეცენტრალიზაცია. ადგილობრივ დონეზე ოთხი რეგიონალური ფონდის პარტნიორობით დაიწყო მოკლევადიანი სამოქალაქო ინიციატივების დაფინანსების პროცესი. ამას თან ერთვოდა ეროვნული ფონდის მიერ დაფინანსებული სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის პარტნიორობის ქსელის აქტივობები ხუთ რეგიონში, რომლის საქმიანობის სფეროა სხვადასხვა სახის ტრენინგების ჩატარება, ქსელური მუშაობა, ტექნიკური დახმარებისა და მსგავსი მომსახურებას გაწევა ადგილობრივ დონეზე. ეს იყო ხორვატიის სამოქალაქო საზოგადოების რეგიონალური განვითარებისაკენ გადადგმული გადამწყვეტი ნაბიჯი.

როგორც ვხედავთ, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის თანამშრომლობა ადგილობრივ თვითმმართველობებთან მეტ-ნაკლებად განვითარებულია. მნიშვნელოვანია, რომ შერჩეულ ქვეყნებში სსო-ები სარგებლობენ მუნიციპალიტეტებისაგან გრანტების პირდაპირი მიღების წესით. ადგილობრივი ხელისუფლებისა და სსო-ების თანამშრომლობა უფრო აქტიური ხდება, რაც ხელს უწყობს ერთობლივი წამოწყებებისა და საერთო მიზნების განხორციელებას.

## VI. საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილება

### V.I. ხორვატია

#### 1. მოკლე მიმოხილვა

ხორვატია პირველი ქვეყანაა დასავლეთ ბალკანეთში, რომელმაც შეიმუშავა ხელისუფლებისა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების თანამშრომლობის ინოვაციური მექანიზმი და აგრეთვე, ისეთი მექანიზმი, რომელიც მხარს უჭერს სსო-ების დაფინანსების გამჭვირვალობას. სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკას საფუძვლად უდევს სამი ინსტიტუტის მუდმივი ჩართულობა და ურთიერთთანამშრომლობა. ეს ინსტიტუტებია: სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ეროვნული ფონდი, სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების საბჭო და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის

სამთავრობო სამსახური. ისინი ერთმანეთთან მჭიდროდ თანამშრომლობენ და ხელს უწყობენ ხორვატიაში საზოგადოებრივი ორგანიზაციების განვითარებასა და მდგრადობას, ახალი პოლიტიკებისა და ინიციატივების შუამუშავებას.

სტატისტიკა ცხადყოფს, რომ ბოლო წლების განმავლობაში საგრძნობლად გაიზარდა როგორც სსო-ების ფინანსური მხარდაჭერა, ასევე დაფინანსებული პროექტების რაოდენობა. 2015 წელს ყველა საზოგადოებრივი რესურსიდან ეროვნულ და ადგილობრივ დონეზე სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის პროგრამებისა და პროექტებისათვის 1.672.699.179 კუნა (ხორვატიის ეროვნული ვალუტა) გამოიყო.<sup>2</sup>

ხორვატიაში საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს ფინანსური შემოსავლის მიღების მრავალი საშუალება აქვთ. 2016 წელს ხორვატიის ფინანსთა სამინისტროს მიერ გამოქვეყნებული მონაცემების თანახმად, სსო-ების დაფინანსების მთავარი წყარო სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტია, რაც ორგანიზაციათა მთლიანი შემოსავლის 28%-ს შეადგენს. შემოსავლის სხვა წყაროები არის შემდეგი: დამხმარე ეკონომიკური საქმიანობა - 18,6%, სპეციალური კანონების მიერ დელეგირებული საჯარო კომპეტენციების განხორციელების გზით მიღებული შემოსავალი - 15,04%, საწევროს საფასური/შემოწირულობა - 10,27%, საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან მიღებული შემოსავალი - 8,83% და სხვა წყაროები, როგორცაა ინდივიდუალური შემოწირულობანი, გადარიცხვები ქოლგა ორგანიზაციებიდან და შემოსავლები კომპანიებიდან.<sup>3</sup>

აღნიშნული სტატისტიკა მიუთითებს, რომ საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ხორვატული საკანონმდებლო ჩარჩო დივერსიფიცირებული შემოსავლების მიღების კუთხით საკმაოდ ხელსაყრელია. კანონი ხელს უწყობს სსო-ებს აწარმოონ დამხმარე ეკონომიკური საქმიანობა, რომელიც არ იბეგრება იმ შემთხვევაში, თუ დაკავშირებულია საზოგადოებრივი ორგანიზაციის საქმიანობის მიზნებთან. გარდა ამისა, საგრძნობლად გაზრდილია მოხალისეების მობილიზების შესაძლებლობები. სტატისტიკის მიხედვით, 2015 წელს 52.208 მოხალისე ჩაერთო სხვადასხვა ორგანიზაციებისა და დაწესებულებების საქმიანობაში.<sup>4</sup>

## 2. სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკა

ყველაზე მნიშვნელოვან სტრატეგიულ დოკუმენტებსა და აქტებს, რომლებიც ხელს უწყობენ სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებას, წარმოადგენს „სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებისათვის სიცოცხლისუნარიანი გარემოს შექმნის ეროვნული სტრატეგია“ (პირველი სტრატეგია მიღებულია 2006-2011 წლებისთვის, მეორე სტრატეგია მიღებულია 2012-2016 წლებისთვის და მიმდინარე 2017-2021 წლების სტრატეგია).

<sup>2</sup> დამატებითი ინფორმაციისათვის შეგიძლიათ იხილოთ 2015 წელს ხორვატიის მთავრობის მიერ დამტკიცებული დოკუმენტი: მოხსნება სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების საჯარო დაფინანსების შესახებ.

<sup>3</sup> <http://taxdesignation.org/croatia/>

<sup>4</sup> სოციალური პოლიტიკისა და ახალგაზრდულ საქმეთა სამინისტროს 2015 წლის ანგარიში

## 2.1. 2006-2011 წლების საზოგადოების განვითარებისათვის სიცოცხლისუნარიანი გარემოს შექმნის ეროვნული სტრატეგია

2006-2011 წლებში სამოქალაქო საზოგადოებისა და მთავრობის წარმომადგენლებმა მიაღწიეს კონსესუსს სტრატეგიული პრიორიტეტების შესახებ. სხვა მნიშვნელოვან პრიორიტეტებთან ერთად, დოკუმენტი მიზნად ისახავდა საზოგადოებრივი პოლიტიკის შემუშავებასა და მონიტორინგის პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობის გაძლიერებას, საკანონმდებლო ბაზის გაძლიერებას, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების შესაძლებლობების გაუმჯობესებას საზოგადოებრივი მომსახურების გაწევის სფეროში, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წვლილის ზრდას ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესში და რეგიონალური თანამშრომლობის გაძლიერებაში.

მიუხედავად ამისა, ამ დოკუმენტის ზოგიერთმა მიზანმა არ გაამართლა, რაც გამოიწვია განხორციელების მონიტორინგის ბუნდოვანმა ინდიკატორებმა და კომპეტენტური განმახორციელებელი ორგანოების არასაკმარისმა შესაძლებლობებმა. საპასუხოდ, ხორვატიამ გადადგა შემდეგი ნაბიჯი მესამე სექტორის განვითარებისკენ - 2012-2016 წლებისათვის მიიღო განახლებული სტრატეგიული დოკუმენტი.

## 2.2. 2012-2016 წლების „სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებისათვის სიცოცხლისუნარიანი გარემოს შექმნის ეროვნული სტრატეგია“<sup>5</sup>

ხორვატიის ევროკავშირში გაწევრიანების მზადების პერიოდში „ეროვნული სტრატეგია“ საფუძვლად დაედო 2012-2016 წლების სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებისათვის სიცოცხლისუნარიანი გარემოს შექმნის ეროვნული სტრატეგიის შემუშავებას. დოკუმენტი ერთი წლის განმავლობაში კონსულტაციების შედეგად იქნა შემუშავებული. პროცესი მაღალ მონაწილეობით მიდგომას ეფუძნებოდა, მათ შორის, მოიცავდა სამუშაო ჯგუფების შექმნას, საჯარო დებატების ონლაინ კონსულტაციებს. ჯამში, აღნიშნულ პროცესში 200-ზე მეტი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია იყო ჩართული. დოკუმენტის განვითარების ყველა ეტაპზე მონაწილეობდნენ საჯარო ხელისუფლების წარმომადგენლები. გარდა ამისა, დოკუმენტის ოფიციალურ დამტკიცებამდე, კონსულტაციების დროს ყველა მინისტრმა გამოთქვა თავისი საბოლოო მოსაზრება სტრატეგიის მონახაზზე. სტრატეგიის შემუშავების პროცესში ჩართულ მონაწილეთა ფართო სპექტრის დამსახურებით, დოკუმენტი წარმოადგენს ძირითად დაინტერესებულ მხარეთა კონსესუსს იმ ზომების შესახებ, რომელთა მიღებაც საჭიროა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მუშაობის სამართლებრივი, ფინანსური და ინსტიტუციური სისტემის გასაუმჯობესებლად.

<sup>5</sup> სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებისათვის ხელსაყრელი გარემოს შექმნის ეროვნული სტრატეგია 2012-2016, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე:  
[http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/ReportHC/states/5\\_Croatia\\_National%20Strategy-Civil%20Society-Croatia-2012-2016-eng.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/ReportHC/states/5_Croatia_National%20Strategy-Civil%20Society-Croatia-2012-2016-eng.pdf)





დოკუმენტი მოიცავს 26 მიზანს, 27 ღონისძიებასა და 91 განსახორციელებელ აქტივობას.<sup>6</sup> დოკუმენტს ოთხი ძირითადი ნაწილი აქვს: სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოების ღირებულებებზე დაფუძნებული ურთიერთობა, სამოქალაქო საზოგადოების განვითარება ხორვატიაში, „ეროვნული სტრატეგიის“ სფეროები და მისი განხორციელება. ყველაზე მნიშვნელოვანი ნაწილი განსაზღვრავს „ეროვნული სტრატეგიის“ სფეროებს: სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების მხარდაჭერის ინსტიტუციურ ჩარჩოებს სამოქალაქო საზოგადოებასა და მონაწილეობით დემოკრატია, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების როლის გაძლიერებას სოციალურ და ეკონომიკურ განვითარებასა და აქტივობაში და სამოქალაქო საზოგადოების შემდგომ განვითარებას საერთაშორისო კონტექსტში. განსაზღვრულია ყველა ზემოხსენებული სფეროს მიზნები და ღონისძიებები, დოკუმენტი ასევე მიუთითებს მათი განხორციელებისათვის აუცილებელ დაფინანსების წყაროებზე და ყურადღებას ამახვილებს თითოეული აქტივობის მონიტორინგისა და შეფასების ინდიკატორებზე, რათა ხელი შეუწყოს პროგრესის შეფასებასა და განხორციელებას.

### 2.3. 2017-2021 წლების სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებისათვის სიცოცხლისუნარიანი გარემოს შექმნის ეროვნული სტრატეგია.<sup>7</sup>

2016 წლის ბოლოს ხორვატიის რესპუბლიკის არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის უწყებამ დაიწყო საჯარო სხდომების გამართვა, სადაც გამოცხადდა 2017-2021 წლების სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებისათვის სიცოცხლისუნარიანი გარემოს შექმნის ეროვნული სტრატეგიის შემუშავების პროცესის დაწყება.<sup>8</sup> სამუშაო ჯგუფის წევრები დაინიშნა ხორვატიის მთავრობის მიერ და წარმოადგენდა სახელმწიფო ორგანოებს, სამეცნიერო და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს. ისინი მუშაობდნენ ქვეჯგუფებში, რომლებიც არსებული სტრატეგიის მიხედვით დისკუსიის ინოვაციური მეთოდების გამოყენებით იყო დაკომპლექტებული, რათა განესაზღვრათ 2012-2016 წლების „ეროვნული სტრატეგიის“ განხორციელების პროცესში წარმოშობილი ძირითადი მიღწევები და გამოწვევები. ამჟამად მიმდინარეობს 2017-2021 წლების „ეროვნული სტრატეგის“ შემუშავება, შესაბამისად, ამ ეტაპზე პროცესის განხორციელების შესახებ მწირი მასალა არის ხელმისაწვდომი. თუმცა, ცნობილია დოკუმენტის შექმნის მთავარი მიზანი - გააგრძელოს წინა სტრატეგიებით დასახული გეგმების შესრულება და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მხარდამჭერი სისტემის სამართლებრივი, ფინანსური და ინსტიტუციური განვითარება.

### 3. სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების მხარდამჭერი საჯარო ინსტიტუციები

<sup>6</sup> <https://udruga.gov.hr/national-strategy-for-the-creation-of-an-enabling-environment-for-the-civil-society-development/3032>

<sup>7</sup> <http://act-grupa.hr/en/odrzan-1-sastanak-radne-skupine-izradu-nacrta-nacionalne-strategije-stvaranja-poticajnog-okruzenja-razvoj-civilnoga-drustva-2017-2021/>

<sup>8</sup> <http://act-grupa.hr/en/odrzan-1-sastanak-radne-skupine-izradu-nacrta-nacionalne-strategije-stvaranja-poticajnog-okruzenja-razvoj-civilnoga-drustva-2017-2021/>

### 3.1. არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის სახელმწიფო უწყება - 1998

არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის სახელმწიფო უწყება<sup>9</sup> (შემდგომში „უწყება“) დაარსდა 1998 წელს. მისი მიზანია სსო-ს აქტივობების სამართლებრივი, ინსტიტუციური და ფინანსური ჩარჩოს სრულყოფა და ძლიერი და ავტონომიური სამოქალაქო საზოგადოების, როგორც საჯარო პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების პროცესში სახელმწიფოს განუყოფელი პარტნიორის, განვითარება.

ამ მისიის შესაბამისად, უწყება ახორციელებს შემდეგ საქმიანობას: სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის განვითარებაზე სახელმწიფო ორგანოების მუშაობისათვის კოორდინაციის გაწევა; სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების სტრატეგიული და ნორმატიული ჩარჩოს გაუმჯობესება; პოლიტიკის შემუშავების პროცესში მოქალაქეების, სამოქალაქო საზოგადოებისა და სხვა დაინტერესებულ მხარეთა მონაწილეობა; საზოგადოებრივი კეთილდღეობის ინტერესებიდან გამომდინარე, ასოციაციების პროექტებისა და პროგრამების ეფექტური დაფინანსება; ევროკავშირის პროექტის განხორციელება;

უწყება იმართება ხორვატიის სახელწიფოს მიერ დანიშნული დირექტორის მიერ, პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით, საჯარო წარდგენის საფუძველზე.<sup>10</sup> დირექტორს ჰყავს თანამემწე, რომელიც ანგარიშვალდებულია დირექტორის წინაშე.

უწყების ბიუჯეტი 2015 წლისათვის შედგებოდა შემდეგი კომპონენტებისაგან: 45,49% - აზარტული თამაშების ყოველწლიური შემოსავალი, 24,34% - ოპერატიული პროგრამა - ადამიანური რესურსების განვითარება-ევროპის სოციალური ფონდი, 17,64%-ევროკავშირის პროგრამები, 12,38-სახელმწიფო ბიუჯეტი, 0,15%-ევროკავშირის პროგრამები-ევროპა მოქალაქეებისათვის.<sup>11</sup>

თავდაპირველად, უწყება პირდაპირ უწევდა დახმარებას არასამთავრობო ორგანიზაციებს. პირველი 5 წლის განმავლობაში მან პირდაპირი სახით დააფინანსა ჯამში 1,997 პროექტი.<sup>12</sup> 2003 წელს ეროვნული ფონდის დაარსების შემდეგ უწყებამ აიღო პასუხისმგებლობა ეროვნულ, რეგიონალურ და ადგილობრივ დონეზე განხორციელებული ამოცანების კოორდინაციაზე. ის უზრუნველყოფს გრანტების კოორდინაციის სისტემას, როგორც ელექტრონულ მონაცემთა ბაზას და ამზადებს ყოველწლიურ ანგარიშს სსო-ს სახელმწიფო დაფინანსების შესახებ.

<sup>9</sup> <https://udruga.gov.hr/en>

<sup>10</sup> [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012\\_03\\_34\\_820.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_03_34_820.html)

<sup>11</sup> [https://udruga.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/ActivitiesReport\\_2015\\_UZUVRH\\_EN.pdf](https://udruga.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/ActivitiesReport_2015_UZUVRH_EN.pdf) სსო-თან

თანამშრომლობის სახელმწიფო ოფისი, 2015 წლის ანგარიში

<sup>12</sup> სამოქალაქო საზოგადოების ფონდებისა და საფონდო დაწესებულებების შედარებითი ანალიზი. ICNL

### 3.2. სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების საბჭო - 2002

სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების საბჭო (შემდგომში „საბჭო“) დაარსდა 2002 წელს, როგორც ხორვატიის მთავრობის მრჩეველი ორგანო. საბჭო მუშაობს მთავრობასა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შორის თანამშრომლობის საკითხზე და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებისათვის სიცოცხლისუნარიანი გარემოს შექმნის ეროვნული სტრატეგიის განხორციელებაზე. გარდა ამისა, იგი მხარს უჭერს ფილანტროპიას, პარტნიორულ ურთიერთობებსა და გადამკვეთ, სექტორულ თანამშრომლობას.<sup>13</sup>

სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების საბჭოს მოვალეობებია: სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებაზე ზეგავლენის მომხდენი საზოგადოებრივი პოლიტიკის მუდმივ მონიტორინგსა და ანალიზში მონაწილეობის მიღება; სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებაზე ზეგავლენის მომხდენ საკანონმდებლო ცვლილებების შესახებ მთავრობისადმი მოსაზრებების გამოხატვაში მონაწილეობა; სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსების პროგრამებისა და პროექტების ეროვნული პროგრამების პრიორიტეტების დაგეგმვაში თანამშრომლობა, ისევე როგორც თანამშრომლობა ხორვატიის რესპუბლიკის მთავრობის ყოველწლიური მოხსენებების ანალიზში, რომელიც ეხება დაფინანსებულ პროექტებსა და პროგრამებს; მონაწილეობა იმ პროგრამებისა და პრიორიტეტების ჩამოყალიბებაში, რომლებიც განკუთვნილია ევროკავშირში მიღებამდელი პროგრამებისა და ფონდებისათვის, ღიაა ხორვატიისთვის და დაფუძნებულია სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან კონსულტაციის ეფექტურ პროგრამაზე.

საბჭოს ჰყავს 31 წევრი, რომელთაგან 15 არის შესაბამისი სახელმწიფო ადმინისტრაციული ორგანოებისა და ხორვატიული მთავრობის უწყებების წარმომადგენელი, 13 - საზოგადოებრივი ორგანიზაციის წარმომადგენელი და 3 - სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელი ფონდებიდან, პროფკავშირებიდან და დამსაქმებელთა ასოციაციებიდან. საბჭოს ჰყავს პრეზიდენტი, რომელიც არჩეულია საბჭოს წევრების მიერ, რომლებიც საკუთარი პოზიციიდან გამომდინარე, წარმოადგენენ სამოქალაქო საზოგადოებას მაშინ, როდესაც ვიცე-პრეზიდენტს ირჩევენ საბჭოს ის წევრები, რომლებიც წარმოადგენენ სახელმწიფო უწყებებს. პრეზიდენტიცა და საბჭოს წევრებიც არჩეულნი არიან 3 წლის მანდატით ხელახალი არჩევის შესაძლებლობით.

კონკრეტული ამოცანების განხორციელებისათვის საბჭოში შექმნილია სამუშაო ჯგუფები, რომლებიც შემდეგი მიმართულებით მუშაობენ: სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების სამართლებრივი ჩარჩო, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დაფინანსება, საერთაშორისო თანამშრომლობა და ევროკავშირში გაწევრიანება. ტარდება ყოველთვიური შეხვედრები, რათა მუდმივად ადევნონ თვალი პროგრესს.

საბჭოს აქვს სპეციფიკური როლი, რომელიც შეესაბამება „ეფექტური პრაქტიკის კოდექსზე“ დაფუძნებული სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსების მონიტორინგსა და შეფასებას. საჯარო ადმინისტრაციული ორგანოები და სახელმწიფო უწყებები ვალდებული არიან,

<sup>13</sup> <http://int.uzuvrh.hr/page.aspx?pageID=75>

წარადგინონ ინფორმაცია ბოლო ფისკალური წლისათვის ასოციაციებისა და სხვა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დაფინანსების გადაწყვეტილებების შესახებ ხორვატიის რესპუბლიკაში, რაც ხორციელდება „არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის უწყების“ მეშვეობით. ამოცანების განხორციელების პროცესში, საბჭოს შეუძლია შექმნას და დანიშნოს მუდმივი და დროებითი სამუშაო ჯგუფები. წელიწადში ერთხელ საბჭო მოხსენებას აბარებს მთავრობას შესრულებული სამუშაოს შესახებ.

### 3.3 სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ეროვნული ფონდი - 2003

„არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის სახელმწიფო უწყებამ“ და „სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების საბჭომ“ დიდი როლი შეასრულეს „სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ეროვნული ფონდის“ დაარსებაში (შემდგომში „ფონდი“). 2003 წლის 15 ოქტომბერს ხორვატიის პარლამენტმა მიიღო კანონი „სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ეროვნული ფონდის შესახებ“. ამ კანონის თანახმად, ფონდი დაარსებულია, საჯარო სამართლის, არაკომერციული დაწესებულების სახით. ამ კანონის მიღება იყო გადაწყვეტი ნაბიჯი ხორვატიაში სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებისა და არაკომერციული ორგანიზაციების ფინანსური მდგრადობის კუთხით.

ფონდი მხარს უჭერს ინოვაციურ პროგრამებს, რომლებიც სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა და არაფორმალური, საზოგადოებრივით ჯგუფების მიერაა ინიცირებული. ფინანსდება რა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, ხორვატიული ლატარიის ფონდებიდან, კერძო შემოწირულობებიდან, ეკონომიკური საქმიანობის შემოსავლიდან და სხვა კონკრეტული წყაროებიდან, ფონდი ხელს უწყობს სექტორის მდგრადობას, სექტორულ თანამშრომლობას, სამოქალაქო ინიციატივებს, ქველმოქმედებასა და ვოლუნტარიზმს. ფონდი უზრუნველყოფს შემდეგი სახის მხარდაჭერას: ინსტიტუციურ მხარდაჭერასა და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებისათვის განკუთვნილი პროექტების დაფინანსებას. ფონდი ძირითადად ორიენტირებულია ინსტიტუციური მხარდაჭერაზე რათა ხელი შეუწყოს სექტორის მდგრადობას, მრავალწლიანი დაფინანსების პროგრამების მეშვეობით სექტორულ თანამშრომლობას.

თავისი უნიკალური მოდელის მეშვეობით, ხორვატიამ წარმატებით მოახერხა უწინ ცენტრალიზებული სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერის დეცენტრალიზება. დაარსდა ოთხი რეგიონალური დაწესებულება, როგორც ფონდისთვის გრანტის მომტანი პარტნიორი. რეგიონალურმა პარტნიორებმა მნიშვნელოვანი როლი შეასრულეს ფონდის ეფექტურად გამოყენებაში. თუმცა, რეგიონალური დაწესებულებები თავდაპირველად უფრო აქტიურობდნენ და ამჟამად კი, დაფინანსების რაოდენობა შემცირებულია. მიუხედავად ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ ის მაინც წარმატებით ართმევს თავს საგრანტო სქემებს მცირე ზომის ადგილობრივი სამოქალაქო ინიციატივებისთვის. პროგრამა სსო-ებს სთავაზობს ადგილობრივ და რეგიონალურ დონეზე ქსელურ სამუშაოს, ტექნიკურ დახმარებას, კონსულტაციასა და ტრენინგების ჩატარებას, სადაც ყურადღება გამახვილებულია მათ მომზადებაზე ევროკავშირის ფონდების მოსაძიებლად.

2007 წლიდან ამ მცდელობებს დაემატა „რეგიონალური განვითარებისა“ და „სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების შესაძლებლობების გაძლიერების“ პროგრამები. ამ სექტორული თანამშრომლობის მეშვეობით განვითარდა ხუთი რეგიონალური ცენტრი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების შესაძლებლობების გაძლიერების მიზნით, რომლებიც ზრუნავენ ხორვატიის რესპუბლიკაში მოქალაქეთა გააქტიურებას, ეფექტური არასამთავრობო და არაკომერციული სექტორის შექმნასა და მათ შემდგომ განვითარებაზე.

2013 წელს, ახალი „პარტნიორობის ხელშეკრულების“ ძალაში შესვლის შემდეგ, დაიწყო გაძლიერებული მხარდაჭერის სისტემის განხორციელება, სახელწოდებით „ხორვატიის რესპუბლიკაში სამოქალაქო და ადგილობრივი საზოგადოების რეგიონალური განვითარების პროგრამა“. პროგრამის მიზანია არსებული ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება სამოქალაქო საზოგადოების თანაბარი რეგიონალური განვითარებისათვის, მოქალაქეთა გააქტიურება, ადგილობრივ საზოგადოებაში სოციალური კაპიტალის განვითარება, ისევე ევროკავშირის ფონდების გამოყენებისათვის ზადება. პროგრამის ახალი გაფართოებული ქსელის მოდელი მოიცავს რეგიონალური მხარდაჭერის ცენტრებისა და მათთან დაკავშირებული ერთობლივი ორგანიზაციების მიერ ფორმირებულ ძლიერ და ეფექტურ რეგიონალურ ქსელს.

### 3.3.1. დაფინანსების მიზნები და წყაროები

„ეროვნული ფონდი“ თავის ძირითად მიზნებს აღწევს შემდეგი აქტივობების მეშვეობით: მოუწოდოს მოქალაქეებს აქტიური ქმედების, საზოგადოების განვითარებაში ჩართულობისა და მონაწილეობისკენ, სექტორული თანამშრომლობის განვითარება, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მუშაობის ცნობადობის გაზრდა, საჯარო პოლიტიკის შემუშავებაში სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობის გაზრდა და ა.შ.,<sup>14</sup> გარდა ამისა, ის მხარს უჭერს სოციალური მეწარმეობის, ქველმოქმედებისა და მოხალისეობის განვითარებას.

ფონდი ფინანსდება ლატარიიდან მიღებული შემოსავლებით. აზარტული თამაშების კანონის თანახმად, აზარტული თამაშებიდან მიღებული სახელმწიფო შემოსავლის 50% გამოიყენება სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების განვითარების პროგრამებში, რომლის ბიუჯეტი შედგება ლატარიიდან მიღებული შემოსავლების მუდმივი პროცენტისა და სახელმწიფო ბიუჯეტისგან. გარდა ამისა, ფონდი სარგებელს იღებს შემოწირულობებიდან, ეკონომიკური აქტივობებიდან და საერთაშორისო ორგანიზაციების შემწეობებიდან.

### 3.3.2. შიდა მენეჯმენტი

მიუხედავად იმისა, რომ ფონდი საჯარო სამართლის პირია, ის დამოუკიდებლობის მაღალი დონით სარგებლობს და იმართება მმართველი საბჭოსა და დირექტორის მიერ. მმართველი საბჭო შედგება 9 წევრისაგან: სამინისტროების 3 წარმომადგენლისაგან (განათლების, ფინანსებისა და ევროპულ საქმეთა), სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების 5 წარმომადგენლისაგან და ადგილობრივი თვითმმართველობის 1 წარმომადგენლისაგან. მმართველი საბჭო იღებს და ცვლის ფონდის წესდებას. ის აგრეთვე ამტკიცებს სხვა

<sup>14</sup> <http://www.efc.be/organisation/national-foundation-for-civil-society-development-croatia/>

ორგანოების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს და მოხსენებას აბარებს ხორვატიის მთავრობას ფონდების მუშაობის შესახებ. მმართველი საბჭოს წევრებს ნიშნავს მთავრობა 4 წლის ვადითა და ხელახალი არჩევის შესაძლებლობით. დირექტორიც ასევე არჩეულია 4 წლის ვადით მმართველი საბჭოს მიერ. დირექტორი წარმოადგენს ფონდს, ამზადებს ფინანსურ ანგარიშებს და მმართველ საბჭოს აბარებს მოხსენებას.

### 3.3.3. დაფინანსების პროცედურა

დაფინანსების სქემა ეფუძნება სტრატეგიულ მიდგომას, რომელიც მაქსიმალური შედეგის მიღებაზეა ორიენტირებული. როგორც ციტირებულ კვლევაშია აღწერილი: „ფონდს აქვს პრიორიტეტები და მუშაობს იმ სფეროების განვითარებაზე, რომლებიც განაპირობებენ მის ფართო შესაძლებლობებს, ზეგავლენა მოახდინოს სექტორის თუნდაც ერთ, იმ ნაწილზე, რომელიც არ ფინანსდება უშუალოდ ფონდის მიერ”.<sup>15</sup>

ფონდი უზრუნველყოფს ასოციაციების, ფონდით დაარსებული დაწესებულებების, ინსტიტუტების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ასოციაციების და ა.შ. ფინანსურ მხარდაჭერას.

ფონდი სსო-ებისგან მოითხოვს, შეიმუშაონ ორგანიზაციული განვითარების სამწლიანი სქემა და წარადგინონ თავის განაცხადთან ერთად. ეს გეგმები უნდა მოიცავდეს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ძირითად აქტივობებს, ისევე როგორც იმ საშუალებებს, რომლითაც სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს სურთ თავიანთი მომსახურებისა და ორგანიზაციის სხვადასხვა ასპექტის განვითარება (განვითაროს თავისი მმართველობის სტრუქტურა, ანგარიშვალდებულების მექანიზმი, მოიძიოს შემოსავლის ახალი წყაროები, გაზარდოს საზოგადოებაში საკუთარი ცნობადობა და ა.შ.). განაცხადი ფასდება პროფესიონალი შემფასებლების მიერ და გრანტი გაიცემა სამი წლის ვადით, იმ დაშვებით, რომ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციას ნამდვილად შეუძლია მომავალი მდგრადობის უზრუნველყოფა.<sup>16</sup>

ტენდერის პროცედურები: ინსტიტუციური დახმარების მიღებით დაინტერესებული ყველა ასოციაციის განაცხადის მიღება და უმაღლესი კატეგორიის ასოციაციების შერჩევა.

ორი განსხვავებული საექსპერტო ორგანო განიხილავს განაცხადებს ორი სხვადასხვა ტიპის დახმარებისათვის:

- ინსტიტუციონალური განვითარების დაფინანსების სქემით გათვალისწინებული პროექტები - ფასდება საბჭოს მიერ, რომელიც შედგება მმართველი საბჭოს მიერ შერჩეული 5 წევრისაგან.

<sup>15</sup> საზოგადოებრივი ორგანიზაციების დაფინანსების ფონდების შედარებითი ანალიზი. ICNL, ECNL 2002

<sup>16</sup> <http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/National%20Funds%20Paper%20Final%20English.pdf>



- სამოქალაქო საზოგადოების დაფინანსების დემოკრატიზაციისა და განვითარების სქემით გათვალისწინებული პროექტები - ფასდება პროგრამის კომიტეტის მიერ, რომელიც შედგება მმართველი საბჭოს მიერ დანიშნული 5-წევრიანი სამუშაო ჯგუფისაგან.

ორივე შეფასების ორგანო, პროგრამის კომიტეტი და საბჭო წარუდგენს მოსაზრებებზე რეკომენდაციებს მმართველ საბჭოს, რომელიც იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას. შესაძლოა მოთხოვნილ იქნას მიღებული გადაწყვეტილების გადახედვა.

#### 4. საზოგადოებრივი დაფინანსების სამართლებრივი ჩარჩო

სსო-ების საზოგადოებრივი დაფინანსების სამართლებრივ ჩარჩოში ბოლო წლების განმავლობაში რამდენიმე მნიშვნელოვანი ცვლილება მოხდა, რაც დაფინანსების პროცედურების გამჭვირვალობისა და ეფექტურობის გაუმჯობესებისაკენ იყო მიმართული.

ასოციაციების აქტი, რომელიც ძალაში შევიდა 2014 წელს, სხვა საკითხებთან ერთად, მიზნად ისახავდა ასოციაციების მიერ განხორციელებული საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე პროგრამებისა და პროექტების ეფექტური დაფინანსებისათვის საფუძვლისა და წინასწარი პირობების მომზადებას. შემდგომში, 2015 წელს მიიღეს ასოციაციების მიერ განხორციელებული ზოგადი ინტერესის პროექტების ხელშეკრულების დადებისა და დაფინანსების პროცედურების კრიტერიუმების სტანდარტების შესახებ რეგულაცია, რომელმაც ჩაანაცვლა ყოფილი „ასოციაციების პროგრამებისა და პროექტებისათვის ფინანსური დახმარების გაწევისათვის სასარგებლო პრაქტიკის, სტანდარტებისა და კრიტერიუმების კოდექსი“.<sup>17</sup>

ახალ რეგულაციებზე დაყრდნობით მიღებულ იქნა „ასოციაციების მიერ განხორციელებული საზოგადოებრივი სარგებლის ინტერესების დაფინანსებისა და საკონტრაქტო პროგრამებისა და პროექტების სტანდარტებისა და პროცედურების კრიტერიუმების რეგულირების სახელმძღვანელო“. ეს არის ყველა იმ საჯარო დაწესებულების სახელმძღვანელო, რომელიც ფინანსურ და არა ფინანსურ დახმარებას უწევს საზოგადოებრივი სარგებლის მომტან პროექტებსა და პროგრამებს. ამგვარი პროექტები და პროგრამები განხორციელებულია როგორც ასოციაციების, ასევე სხვა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ. სახელმძღვანელო უზრუნველყოფს ასოციაციების პროგრამებისა და პროექტების დაფინანსების გეგმის ძირითადი სტანდარტებისა და პროცედურების განხორციელებას და ადგენს საზოგადოებრივი ფონდების მიწოდების ისეთ წინაპირობებს, როგორცაა, ფინანსური, ორგანიზაციული და ადამიანური რესურსები.

<sup>17</sup> კარგი პრაქტიკის კოდექსი მიღებულ იქნა ხორვატიის პარლამენტის მიერ 2007 წლის თებერვალში. კოდექსი წარმოადგენდა მარტივ დოკუმენტს, რომელიც მოიცავდა სახელმწიფო გრანტების განაწილების საბაზისო წესებსა და პროცედურებს საჯარო დაწესებულებებისათვის. იგი უზრუნველყოფს შეთანხმებული სტანდარტების მიხედვით გადაწყვეტილების მიღებას, რომელიც თაბარად ეხებოდა როგორც ეროვნულ ფონდებს, ასევე სამინისტროებსა და ადგილობრივ მთავრობებს.

## V.II. ესტონეთი

### 1. მოკლე მიმოხილვა

ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) ყოველწლიური მდგრადობის ინდექსის თანახმად, ესტონეთსა და პოლონეთს აქვთ ყველაზე მაღალი მდგრადობის მაჩვენებელი არა მხოლოდ ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში, არამედ მსოფლიოს მასშტაბით. ამ ორი ქვეყნის საზოგადოებრივი ორგანიზაციები სარგებლობენ ხელსაყრელი სამართლებრივი გარემოთი და განვითარებული ინფრასტრუქტურით, ფლობენ მაღალი დონის პროფესიულ შესაძლებლობებს და არიან ძლიერი სერვისის მიმწოდებლები.<sup>18</sup>

მაღალი რეიტინგი მთავრობისა და სსო-ების კონსტრუქტიული ურთიერთობებიდან, თანმიმდევრული და გრძელვადიანი უცხოური დაფინანსებიდან (თავდაპირველად ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოდან, შემდეგ „სოროსის ფონდიდან“) და საზოგადოებრივი ორგანიზაციებს შორის არსებული მჭიდრო ურთიერთთანამშრომლობიდან გამომდინარეობს. ეს უკანასკნელი გულისხმობს საკუთარი ინტერესების წარმოსადგენად ძლიერი ეროვნული ქსელის შექმნას.

ესტონეთი პირველია ბალტიისპირეთის ქვეყნებში, რომელმაც სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მდგრადობის განვითარებაზე და იმ საშუალებებზე დაიწყო მუშაობა, რომელიც მიზნად ისახავდა მთავრობასა და მესამე სექტორს შორის ურთიერთობის დამყარებას. ბოლო წლების განმავლობაში, ქვეყანამ მნიშვნელოვან განვითარებას მიაღწია არაკომერციული და სამოქალაქო საზოგადოების მდგრადობის ყველა ასპექტში. ესტონური არაკომერციული ორგანიზაციები წარმატებით ახერხებენ მხარდაჭერის მიღებას როგორც საჯარო, ასევე ბიზნეს სექტორიდან.

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების შემოსავლების წყარო მოიცავს: სახელმწიფო ფონდს (როგორც ეროვნულ, ასევე ადგილობრივ დონეზე), შემოწირულობებს შიდა და უცხოური ფიზიკური და იურიდიული პირებისგან, ლატარიიდან მიღებულ შემოსავალს, საქველმოქმედო ღონისძიებებს ან გამოფენებს, საწევრო გადასახადს, კორპორატიული და საინვესტიციო ფონდებიდან მოპოვებულ დაფინანსებას, ეკონომიკური აქტივობებიდან მიღებულ შემოსავალს, საერთაშორისო და ევროკავშირის დაფინანსების მექანიზმებს.

ესტონური არაკომერციული ორგანიზაციები აქტიურობენ ყველა შესაძლო სფეროში. ბევრი მათგანი ჩართულია კულტურის, სოციალური მომსახურების, სპორტის, ჯანმრთელობისა და გარემოს დაცვის, სამოქალაქო უფლებების, განათლებისა და ადგილობრივ განვითარებაში; მცირე მათგანი - ქველმოქმედებაში, პოლიტიკის ანალიზში და ა.შ. რამდენიმე სსო ფუნქციონირებს, როგორც ბიზნეს და პროფესიული ასოციაცია. სხვა ქვეყნების მსგავსად,

<sup>18</sup> სსო-ს მდგრადობის ინდექსი USAID 2015



ესტონური ასოციაციები და ფონდები წარმოადგენენ მომსახურების მომწოდებლებს, ადვოკატირების ჯგუფებს, გრანტის მიმღებ პირებს, საზოგადოებებს, კვლევით ორგანიზაციებს, ინსტიტუტებს, კლუბებს, ქსელებსა და ქოლგა ორგანიზაციებს.

## 2. სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკა

### 2.1. ესტონეთის სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების კონცეფცია (EKAK)

ესტონეთის სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების კონცეფცია-EKAK არის უნიკალური პოლიტიკური დოკუმენტი, რომელიც უკავშირდება ხელისუფლებასა და სსო-ებს შორის თანამშრომლობას. კონცეფცია ესტონეთის პარლამენტმა მიიღო 2002 წელს, ინიციატივა კი წამოიწყო და კოორდინაცია გაუწია „ესტონური არასამთავრობო ორგანიზაციების ქსელმა“ (შემდგომში „NENO“) გაეროს განვითარების პროგრამის ფინანსური მხარდაჭერით. 2000 და 2001 წლებში NENO-მ ჩაატარა კონსულტაციები ესტონეთის ყველა რეგიონში „ესტონეთის არაკომერციული მრგვალი მაგიდის“ მეშვეობით, რომელიც 2000-2004 წლებში ყველა არაკომერციული ორგანიზაციის ღია ფორუმი გახლდათ.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ დოკუმენტების შემუშავების ხანგრძლივმა პროცესმა საშუალება მისცა ასობით სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციას მთელი ქვეყნის მასშტაბით, გამოეთქვათ საკუთარი მოსაზრება და მონაწილეობა მიეღოთ კონცეფციის შემუშავებაში. პროცესში დაახლოებით 300 საზოგადოებრივი ორგანიზაციის წარმომადგენელი, ექსპერტი და დაინტერესებული მხარე იყო ჩართული. შორეული სოფლების ორგანიზაციებსაც კი შეეძლოთ საკუთარი წინადადებების წამოყენება. მაღალი მონაწილეობითი მიდგომის წყალობით, დღეს დღეისობით, პოლიტიკოსები, მინისტრები და ადგილობრივი მთავრობები EKAK-ს მიიჩნევენ სამოქალაქო საზოგადოების სახელმძღვანელოდ, ხოლო მთავრობა და კერძო სექტორი უფრო მეტად აღიარებს სამოქალაქო საზოგადოების პოტენციურ როლს, ვიდრე ოდესმე.

EKAK-ი ხაზს უსვამს საჯარო სექტორისა და კერძო სექტორის განსხვავებულ როლებს, რომლებიც ერთმანეთს ავსებენ. ის ასევე აღიარებს საჯარო პოლიტიკის დანერგვასა და განვითარებაში და სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბებაში თანამშრომლობის პრინციპებსა და ღირებულებებს. დოკუმენტის მიღების მთავარი დანიშნულება და მიზანი „ესტონეთში არაკომერციული ასოციაციებისა და საჯარო სექტორის პარტნიორობის საფუძვლების ერთმანეთთან შეწყობა და სამოქალაქო ინიციატივის ხელშეწყობა და დემოკრატიის გაძლიერება“ იყო.<sup>19</sup>

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებსა და სამოქალაქო სექტორის ურთიერთობის გასაუმჯობესებლად და დემოკრატიული ჩართულობის უზრუნველსაყოფად, EKAK განსაზღვრავს კონკრეტულ მიზნებს, რომელთა შორისაა: სამოქალაქო ინიციატივებისა და

<sup>19</sup> „ესტონეთის სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების კონცეფცია“ ხელმისაწვდომია ბმულზე:

[https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Kodanikuühiskond/estonian\\_civil\\_society\\_development\\_concept.pdf](https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Kodanikuühiskond/estonian_civil_society_development_concept.pdf)

დემოკრატიული ჩართულობის ხელშეწყობა; მოხალისეობის, როგორც მოქალაქის ერთ-ერთი აუცილებელი თვისების, ხელშეწყობა; მოქალაქეების ასოციაციების, როგორც დემოკრატიის განვითარების განუყოფელი ფაქტორის, ფუნქციონირებისა და გაძლიერებისათვის ხელსაყრელი გარემოს შექმნა; მოქალაქეთა და მათი ასოციაციების მეტი ჩართულობა საჯარო პოლიტიკისა და სამართლებრივი აქტების შემუშავების, განხორციელებისა და ანალიზის პროცესში, საჭირო საინფორმაციო არხებისა და მექანიზმების გასაავითარებლად; ქველმოქმედებისა და საქველმოქმედო საქმიანობისათვის ხელშეწყობი გარემოს შექმნა და ბიზნესის სექტორის ჩართულობა.

კონცეფცია ითვალისწინებს მიზნების მიღწევას გამჭვირვალე და ადვილად ხელმისაწვდომი საკომუნიკაციო არხების განსაზღვრის გზით, სხვადასხვა სფეროში პოლიტიკის ჩამოყალიბების, განხორციელებისა და შეფასების პროცესში შესაბამისი გამოცდილებისა და კომპეტენციის მქონე უფლებამოსილ წევრებს ან წარმომადგენლებს შორის თანამშრომლობით; მოხალისეობრივი საქმიანობის წახალისებითა და გლობალური პრობლემების მოსაგვარებლად ნებაყოფლობით აქტივობებში მოქალაქეთა ჩართულობით; ღიაობაზე, ნდობაზე, ტოლერანტობასა და მეორე მხარის სპეციფიკური ხასიათის პატივისცემაზე დაფუძნებული პარტნიორობების განვითარებით.<sup>20</sup>

### 3. სამოქალაქო საზოგადოების მხარდამჭერი საზოგადოებრივი ინსტიტუტები

ესტონეთში პარლამენტი მნიშვნელოვან როლს ასრულებს მონიტორინგისა და განხორციელების პროცესში, რადგანაც იგი იღებს პოლიტიკურ დოკუმენტებს. პარლამენტი ყოველ ორ წელიწადში ერთხელ მართავს სხდომებს, სადაც წარმოადგენს მოხსენებას მიღწეული შედეგების შესახებ; განხორციელებასა და მონიტორინგზე მთავარი პასუხისმგებლობა სახელმწიფო დონეზე დგას.

შინაგან საქმეთა სამინისტრომ 2003 წელს დააარსა EKAK-ის ერთობლივი კომიტეტი, რომელსაც, სხვა პრიორიტეტებთან ერთად, დაევალა EKAK-ის განხორციელების სამოქმედო გეგმის შემუშავება 2004-2006 წლებისათვის. დღესდღეობით, კომიტეტი ძირითადად კონცეფციის მონიტორინგისა და შეფასების სამოქმედო გეგმებზე მუშაობს. ის მოხსენებას აბარებს მთავრობას თავისი სამუშაოს შესახებ და ამჟამად შედგება 20 ორგანიზაციიდან წარმოდგენილი 21 წევრისაგან.

სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების გეგმის კოორდინაცია და განხორციელება შინაგან საქმეთა სამინისტროს პასუხისმგებლობაა. შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოვალეობებში შედის აქტივობების კოორდინაცია, საკითხთა სტიმულირება განვითარების გეგმების დამუშავება და განხორციელების პროცესის შეფასება სახელმწიფო ბიუჯეტის მომზადების ფაზაში. ამჟამად, შინაგან საქმეთა სამინისტროს ჰყავს სამი პარტნიორი: NENO - მუშაობს სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებასთან დაკავშირებულ საქმიანობაზე, „ესტონური

<sup>20</sup> ესტონეთის სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების კონცეფცია

სოფლის მოძრაობა” - მუშაობს მოხალისეობაზე და „ესტონურ სოციალურ საწარმოთა ქსელი” - მუშაობს სოციალური მეწარმეობის საკითხზე.<sup>21</sup>

„ესტონურ არაკომერციულ ორგანიზაციათა ქსელი” (შემდგომში „NENO”) მნიშვნელოვან როლს თამაშობს მესამე სექტორის განვითარებაში. ის იყო „ესტონეთის სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების კონცეფციის” ინიციატორი (შემდგომში “EKAK”). NENO ერთადერთი და ყველაზე მსხვილი ესტონური ორგანიზაციაა, რომელიც აერთიანებს საზოგადოებრივი სარგებლის არაკომერციულ ორგანიზაციებს. NENO-ს მისიაა, წარმოაჩინოს და მხარი დაუჭიროს ესტონეთის საზოგადოებრივი სარგებლის ორგანიზაციებს. მისი საქმიანობა ეძღვნება ესტონეთში სამოქალაქო ქმედებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებასა და ხელშეწყობას. გარდა ამისა, NENO-ს ოფიციალურად აქვს დელეგირებული უფლება ემსახუროს პოლიტიკის პროცესის განხორციელებასა და მონიტორინგს.

#### 4. სამოქალაქო საზოგადოების ეროვნული ფონდი (NFCS)

ესტონეთის პარლამენტმა აიღო ფონდის ინსტიტუციონალიზაციის ვალდებულება. „სამოქალაქო საზოგადოების ეროვნული ფონდი” (შემდგომში NFCS ) დაარსდა 2008 წლის 1 იანვარს ესტონური მთავრობის მიერ (დამფუძნებელია შინაგან საქმეთა სამინისტრო), როგორც არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი „ფონდის აქტისა” და „სახელმწიფო აქტივების აქტის” კანონების მიხედვით. დამფუძნებლის უფლებებს აღასრულებდა შინაგან საქმეთა სამინისტრო, რომელიც აგრეთვე პასუხისმგებელია კანონების გაუმჯობესებასა და დამუშავებაზე, მიუხედავად ამისა, მას არ აქვს ფონდის ყოველდღიურ საქმიანობაში ჩარევის უფლება.

##### 4.1. მიზნები და შემოსავლის წყაროები

სამოქალაქო საზოგადოების ეროვნული ფონდი ძირითადი ფონდია, რომელიც მიზნად ისახავს ესტონეთის არაკომერციული ორგანიზაციების შესაძლებლობების ზრდას, სამოქალაქო საზოგადოების გასაავითარებლად და იმ გარემოს შესაქმნელად, რომელიც ხელს შეუწყობს სამოქალაქო ჩართულობას. ფონდი გავლენას ახდენს ესტონეთის საზოგადოებრივი ინტერესებით მოქმედ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ოპერატიულ შესაძლებლობებზე, საქმიანობის სფეროს განურჩევლად.<sup>22</sup> საპროექტო განაცხადების მეშვეობით, აპლიკანტებს შეუძლიათ შეიტანონ წინადადება და მოითხოვონ დაფინანსება თვით-ანალიზის შესაბამისად გამოვლენილ საჭიროებებზე ან კონკრეტული უნარის გასაავითარებლად. ფონდი ყოველწლიურად მხარს უჭერს 800-ზე მეტ პროექტსა და ინიციატივას ადგილობრივი და საერთაშორისო თანამშრომლობის შესახებ. 2014 წელს 2.6 მილიონი ევროს ინვესტიციით 100-ზე მეტმა ორგანიზაციამ შექმნა ახალი სამუშაო ადგილი და დაეხმარა სოციალური პრობლემების გადაჭრაში სოციალური მეწარმეობის გზით, საჯარო და კერძო სექტორის პარტნიორობას სხვადასხვა მომსახურებით, მოხალისეობით და ა.შ. ადგილობრივ მთავრობებთან და განვითარების ცენტრებთან თანამშრომლობით, სამოქალაქო

<sup>21</sup> [http://www.tacso.org/doc/Estonia%20Work%20Visit%20Report\\_TUSEV\\_TACSO\\_eng.pdf](http://www.tacso.org/doc/Estonia%20Work%20Visit%20Report_TUSEV_TACSO_eng.pdf)

<sup>22</sup> <http://www.kysk.ee/nfcs>

საზოგადოების ეროვნული ფონდი გთავაზობთ ექსპერტიზასა და კონსულტაციებს სხვადასხვა თემაზე, არასამთავრობო ორგანიზაციის ჩამოყალიბებიდან დაწყებული ფონდების მოძიებით დამთავრებული.

სამოქალაქო საზოგადოების ეროვნული ფონდის ფუნქციონირება ეფუძნება შემდეგ პრინციპებსა და ღირებულებებს: პატიოსნებასა და გამჭვირვალობას, კომპეტენციასა და პროფესიონალიზმს, საჯარო ინტერესებიდან გამომდინარე ქმედებას, ჩართულობასა და თანამშრომლობას, ეფექტურ ქმედებას, რომელიც მიღწეულია ინფორმაციის გაცვლით და სხვა მხარეების განსაკუთრებული ინტერესების გათვალისწინებით, ინოვაციებს, პროაქტიურობის უზრუნველყოფასა და განვითარების ტენდენციებს, პოლიტიკურ დამოუკიდებლობასა და ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან არიდებას.

წლიური ბიუჯეტის უდიდესი ნაწილი სახელმწიფო დაფინანსებისგან შედგება, რომელსაც ავსებს „შვეიცარიის სახელმწიფო თანამშრომლობის ფონდის“ დაფინანსება. თანხის უმეტესი ნაწილი იხარჯება სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დაფინანსებაზე, ხოლო მცირე რაოდენობა - ადმინისტრაციულ საკითხებზე.

#### 4.2. შიდა მენეჯმენტი

სამოქალაქო საზოგადოების ეროვნული ფონდი იმართება სამეთვალყურეო და მენეჯმენტის საბჭოს მიერ (აღმასრულებელი დირექტორი). სამეთვალყურეო საბჭო გეგმავს აქტივობებს და პასუხისმგებელია სტრატეგიის შემუშავებასა და ფონდის ბიუჯეტზე. სამოქალაქო საზოგადოების ეროვნული ფონდის პერსონალი შედგება 10 წევრისაგან, რომლებიც არჩეულნი არიან 10 წლის ვადით: 1 წევრი არჩეული რეგიონალურ საქმეთა სამინისტროს მიერ, 1 წევრი - ფინანსთა სამინისტროს მიერ, 1 - რეგიონალურ საქმეთა სამინისტროს მიერ, 2 წევრი - პარლამენტის მიერ, 5 წევრი - მთავრობის მიერ. მენეჯმენტის საბჭო შედგება 1 წევრისაგან - NFCS-ის აღმასრულებელი დირექტორისაგან, რომელიც წარმოადგენს ფონდს.

ფონდს ასევე ჰყავს ექსპერტთა ჯგუფი, რომელიც აფასებს დასაფინანსებელი პროექტების რეკომენდაციებს. ის მუდმივი ორგანოა და შედგება სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ დანიშნული 16 წევრისაგან. მნიშვნელოვანია იმის აღნიშვნა, რომ ფონდის სამეთვალყურეო საბჭო პერიოდულად ატარებს პროექტის მართვისა და ადვოკატირების ტრენინგებს, კვლევებს და ა.შ. აგრეთვე ყურადსაღებია, რომ ორგანიზაციული შესაძლებლობების ინვესტირების გამო, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დამოკიდებულება კონკრეტულ პროექტებზე შემცირდა მაშინ, როდესაც ბოლო წლების განმავლობაში ეკონომიკური აქტივობების რაოდენობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა.

აგრეთვე, არსებობს 10 წევრიანი ექსპერტთა ჯგუფი, რომელიც პასუხისმგებელია საგრანტო განაცხადებსა და აპლიკაციებზე.



### 4.3. დაფინანსების პროცედურა

ფონდს აქვს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მხარდაჭერის პროგრამა, რომელიც სხვადასხვა საგრანტო კონკურსებისგან შედგება. ყოველდღიური აქტივობებისათვის არსებობს დაფინანსების მრავალი შესაძლებლობა სხვა სამინისტროებიდან ან „ევროკავშირის სტრუქტურული ფონდებიდან“. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შესაძლებლობა აქვთ, რომ ამ აქტივობების ფონდების დახმარებით გაიუმჯობესონ საკუთარი შესაძლებლობა. ფონდი ცდილობს, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების შესაძლებლობების გაუმჯობესებას, რათა შეიქმნას დაფინანსება მათი ყოველდღიური საქმიანობისათვის. ის ყოველწიურად იწყებს სულ მცირე ორ ღია განაცხადების მიღების პროცედურას ქმედუნარიანობის გასაუმჯობესებლად. სამოქალაქო საზოგადოების ეროვნული ფონდი აგრეთვე მხარს უჭერს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის ტრადიციულ ღონისძიებებსა და ფესტივალებს.

სამოქალაქო საზოგადოების ეროვნულ ფონდს საკუთარ ვებგვერდზე აქვს განთავსებული პროექტთა მონაცემთა ბაზა, სადაც საზოგადოებას შეუძლია პროექტთა მოკლე მიმოხილვის გაცნობა და იმ პროექტების განსაზღვრა, რომლებიც ფინანსური მხარდაჭერით სარგებლობენ. დაფინანსების პროცედურის საფეხურები შემდეგია: 1) სამოქალაქო საზოგადოების ეროვნული ფონდის სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ განაცხადების მიღების ღია პროცედურის გამოცხადება 2) განაცხადების მიღება - ვადა არ უნდა იყოს 45 დღეზე ნაკლები; 3) შეფასება - პროცესი უნდა დასრულდეს განაცხადების მიღებიდან 60 დღის ვადაში. შეფასება მიმდინარეობს ორ ეტაპად: ტექნიკური და შინაარსობრივი შეფასება. ტექნიკური შეფასების შემთხვევაში, ბიურო რწმუნება აქვს თუ არა დოკუმენტს ხარვეზი. სხვა შემთხვევაში, განმცხადებელს შეიძლება მოსთხოვონ ხარვეზის გამოსწორება. ბიუროს დამტკიცების შემდეგ, ექსპერტთა ჯგუფი აფასებს შინაარსობრივად. 4) გადაწყვეტილების მიღება - სამეთვალყურეო საბჭო და აღმასრულებელი დირექტორი წყვეტს, თუ რომელი პროექტი დაფინანსდება ექსპერტთა ჯგუფის რეკომენდაციების გათვალისწინებით; 5) განაცხადება - გადაწყვეტილება ეგზავნება განმცხადებელს ელექტრონული ფოსტით.

### 5. საზოგადოებრივი დაფინანსების სამართლებრივი ჩარჩო

ესტონეთში საზოგადოებრივი დაფინანსების პროცესებთან დაკავშირებით არსებობს რამდენიმე რეგულაცია. ზოგი მათგანი მიღებულია კონკრეტული სექტორის ან ტერიტორიის შესახებ არსებული კანონის დებულების თანახმად, ხოლო დანარჩენი მიღებულია კომპეტენტური სამინისტროს ინიციატივით, რომელმაც საჭიროდ ჩათვალა განაცხადების მიღების მოსამზადებელი წესების განსაზღვრა, პროექტის ექსპერტიზა და მონიტორინგი. „კარგი ჩართულობის პრაქტიკა“<sup>23</sup> ესტონეთის მთავრობამ მიიღო 2005 წელს EKAK-ზე დაყრდნობით. ეს არ იყო სავალდებულო დოკუმენტი, თუმცა სახელმწიფო ორგანოებს ჰქონდათ მისი გათვალისწინების რეკომენდაცია. „ჩართულობის სასარგებლო პრაქტიკა“ მიზნად ისახავდა პრინციპების ჰარმონიზაციას, საიდანაც საჯარო სექტორის ინსტიტუტები

<sup>23</sup> <https://riigikantselei.ee/en/supporting-government/engagement-practices>

და არაკომერციული ორგანიზაციები განაგრძობდნენ საჯარო და ინტერესთა ჯგუფების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართულობას.

2012 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დაფინანსების სპეციალური სახელმძღვანელო მიიღეს, რომელიც მთავრობის მიერ ზოგადი გამოყენებისათვის შექმნილი არასავალდებულო დოკუმენტია. სახელმძღვანელოს შექმნამდე, 2010 წელს, „ესტონეთის ეროვნულმა აუდიტორულმა ოფისმა“ გააანალიზა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დაფინანსებასთან დაკავშირებით არსებული სიტუაცია ადგილობრივ დონეზე. მუნიციპალიტეტთა უმრავლესობაში არ არსებობდა არც წესები და არც ვალდებულებები გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული დაფინანსების უზრუნველსაყოფად. საჯარო დაფინანსების პრინციპების ჰარმონიზაციის მიზნით, 2011 წელს სამუშაო ჯგუფმა შექმნა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დაფინანსების სახელმძღვანელო. ეს ჯგუფი შედგებოდა სამინისტროების, საჯარო დაწესებულებების, ქოლგა ორგანიზაციებისა და ადგილობრივი მთავრობების წარმომადგენლებისაგან. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დაფინანსების სახელმძღვანელოები მოიცავს ყველა საჯარო და კერძო სამართლის იურიდიულ პირს, რომლებიც თანამშრომლობს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან და უზრუნველყოფს მათ საგრანტო მხარდაჭერას. ასეთი დონორები მოიცავენ სამინისტროებსა და სხვა საჯარო დაწესებულებებს, ისევე როგორც იმ ორგანიზაციებს, რომლებიც ფუნქციონირებს სახელმწიფო ზედამხედველობის ქვეშ და მათაც, რომლებიც დაფუძნებულია სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დაფინანსების მიზნით (სამოქალაქო საზოგადოების ეროვნული ფონდი). სახელმძღვანელო უზრუნველყოფს საჯარო სექტორსა და მესამე სექტორს შორის ორმხრივი სასარგებლო ურთიერთობების ჩამოსაყალიბებლად სათანადო გარემოს შექმნას. ორივე მხარეს შეუძლია დოკუმენტით სარგებლობა საგრანტო პროცესის დაწყებისთანავე.

გარდა ამისა, სამინისტროთა უმეტესობამ შეიმუშავა განაცხადების მიღების ღია პროცედურისა და პარტნიორობის მართვის საკუთარი წესები და სახელმძღვანელოები, რომლებიც არასავალდებულოა, მაგრამ ხშირად გამოიყენება და ითვლება სასარგებლო პრაქტიკად. მათი მიღების შემდეგ, ბევრმა სამინისტრომ სახელმძღვანელოს შესაბამისად გაატარა პროცედურების რეფორმა.

## **6. სხვა ფინანსური სახელმწიფო რესურსები სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის**

ესტონეთს გააჩნია სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დაფინანსების მრავალფეროვანი სისტემა, რომელიც სხვადასხვა დაფინანსების რესურსებს იყენებს და ფონდებს რიგი არხების მეშვეობით ანაწილებს. სსო-ების დაფინანსების საჯარო რესურსები მოიცავს ფონდებს ცენტრალური სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და ლატარიის ფონდებიდან. კანონმდებლობის თანახმად, ეროვნულ დონეზე სამოქალაქო საზოგადოების დაფინანსების ყველა რესურსი სახელმწიფო ბიუჯეტზე გადის, მათ შორის, შემოსავალი სათამაშო ბიზნესის გადასახადებიდან. თუმცა, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ „სათამაშო ბიზნესის საგადასახადო აქტი“ განსაზღვრავს შემოსავლების გამოყენებას სამოქალაქო საზოგადოების

ორგანიზაციების სასარგებლოდ სსო-ების პირდაპირი დაფინანსებით ან კონკრეტული დამოუკიდებელი ფონდების მეშვეობით. მას აქვს კონკრეტული მიზნები და, ჩვეულებრივ, ხელახლა ანაწილებს ფონდებს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებში და პროცესებს უფრო დამოუკიდებელსა და პირდაპირს ხდის.

დღეს დღეისობით, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის ხელმისაწვდომია შემდეგი სახელმწიფო რესურსები:

1. რეგიონალური განვითარების პროგრამები.
2. სათამაშო ბიზნესის სამეთვალყურეო საბჭო - განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ, კულტურის სამინისტრომ და სოციალურ საკითხთა სამინისტრომ გამოყო მცირე გრანტები მცირე პროექტების დასაფინანსებლად.
3. განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ მხარი დაუჭირა ახალგაზრდული ასოციაციების საქმიანობას და გამოყო ყოველწლიური გრანტები „ახალგაზრდული საქმიანობის აქტის“ საფუძველზე.
4. ესტონეთის კულტურული წვლილი და მისი სტრუქტურები სხვადასხვა ქვეყნებში.
5. გარემოსდაცვითი საინვესტიციო ცენტრი.
6. ინტეგრაციის ფონდი.
7. სოფლის განვითარების ფონდი.
8. ესტონეთის ეროვნული კულტურის ფონდი.
9. ქვეყნის განვითარების ცენტრები - სასოფლო სექტორში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების კონსულტაცია, ტრენინგების ორგანიზება და ინფორმაციის გავრცელება; ეს ცენტრები ასაქმებენ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების კონსულტანტებს.
10. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის ქვეყნის განვითარების ფონდების ხელმისაწვდომობა.
11. ადგილობრივი მმართველობების ბიუჯეტები ითვალისწინებს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მხარდაჭერას, რაც ყოველწლიურად მზარდია.
12. ევროკავშირის დახმარების პროგრამები.

დღესდღეობით, ყველა ზემოთ ჩამოთვლილი რესურსი არსებობს და ფონდის შექმნას არ შეუშლია ხელი მათ ფუნქციონირებაში.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> სამოქალაქო საზოგადოების დაწესებულებებისა და ფონდების შედარებითი ანალიზი - არაკომერციული სამართლის ევროპული ცენტრი

## VI.III. უნგრეთი

### 1. მოკლე მიმოხილვა

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების რეგიონში უნგრეთს საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისათვის სახელმწიფო დაფინანსების ყველაზე ფართომასშტაბიანი სისტემა აქვს, რომელიც ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებზე ხორციელდება. სსო-ებისთვის თანხის გამოყოფა 1%-იანი მექანიზმით ხორციელდება<sup>25</sup>. აღნიშნული მექანიზმი უნგრეთის ყველა გადასახადის გადამხდელს საშუალებას აძლევს, რომ თავისი საგადასახადო ვალდებულების 1% გადასცეს რომელიმე საზოგადოებრივ ორგანიზაციას.<sup>25</sup>

2003 წელს უნგრეთის მთავრობამ მიიღო კანონი „ეროვნული სამოქალაქო ფონდის შესახებ“, რომელიც უზრუნველყოფდა სსო-ების სახელმწიფო დაფინანსების ფონდის შექმნას და ამავდროულად, მოუწოდებდა მოქალაქეებს შემოწირულობების განხორციელებისკენ. ფონდიდან მიღებული გრანტების გარდა, უნგრეთის საზოგადოებრივი ორგანიზაციები ასევე სარგებლობდნენ ცენტრალური არხების ფინანსური მხარდაჭერით, ინდივიდუალური სამინისტროების ბიუჯეტით, სამინისტროების მიერ წარმართული საგრანტო პროგრამებით, სახელმწიფო ბიუჯეტში ან საჯარო დაწესებულებებში სოციალური ორგანიზაციებისათვის გამოყოფილი სუბსიდიებით, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სხვა საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხარდაჭერით.

2010 წლიდან მოყოლებული უნგრეთმა გაატარა ბიუჯეტის დაგეგმვის, გადასახადების გადახდის, ფინანსური რეგულაციების სიღრმისეული რეფორმები. 2011 წლის 5 დეკემბერს პარლამენტმა მიიღო ახალი კანონი ასოციაციების თავისუფლების, საზოგადოებრივი სარგებლის სტატუსისა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ფუნქციონირებისა და მხარდაჭერის შესახებ (შემდგომში „სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის კანონი“). ამ კანონის თანახმად, არსებული „ეროვნული სამოქალაქო ფონდი“ ჩაანაცვლა ახალმა „ეროვნულმა თანამშრომლობის ფონდმა“. ახალმა კანონმა შეცვალა გადაწყვეტილების მიღების პროცესი ფონდების გადანაწილების დროს. ასევე, შიდა მმართველობის სტრუქტურაში მოხდა მნიშვნელოვანი ცვლილებები. მანამდე, შეფასების კომიტეტის უმრავლესობა დაკომპლექტებული იყო სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენლებით. ახალი რეგულაციების თანახმად, შეფასების კომიტეტში დომინირებენ მთავრობის მიერ დანიშნული წარმომადგენლები. თუმცა, უცვლელი დარჩა ის გაკრიტიკებული წესები, რომლებიც სამოქალაქო სსო-ებს გრანტის მისაღებად გადაჭარბებულ ადმინისტრაციულ მოთხოვნებს უყენებს.

<sup>25</sup> 1996 წელს უნგრეთის პარლამენტის მიერ მიღებული "ერთი პროცენტის კანონით", შემოღებულ იქნა სპეციალური მექანიზმი, რომლის მიხედვით ყველა გადასახადის გადამხდელს აქვს უფლება გადახდილი საშემოსავლო გადასახადის ერთი პროცენტი მიმართოს, საკუთარი არჩევანის მიხედვით, კვალიფიციური ბენეფიციარის სასარგებლოდ.





ამჟამად, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის განკუთვნილი თითქმის ყველა ფონდი დაკავშირებულია ცენტრალურ ბიუჯეტთან და ერთადერთი რესურსი, რომელიც დამოუკიდებელია სახელმწიფო ბიუჯეტისაგან, არის პროცენტული მექანიზმი, რომელიც გადასახადის გადამხდელებს ნებას რთავს, რომ საშემოსავლო გადასახადის 1% გადაურიცხოს კვალიფიციურ ორგანიზაციას. თუმცა, წარსულში უნგრეთს უკვე ჰქონდა დაფინანსების მრავალფეროვანი და დამოუკიდებელი სისტემა. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები სარგებლობდნენ ე.წ. საჯარო ფონდების მხარდაჭერით, რომლებიც სპეციალური საბიუჯეტო ასიგნაციები იყო. ისინი ფუნქციონირებდნენ კომპეტენტური სამინისტროს უფლებამოსილების ქვეშ და ფინანსდებოდნენ ცალკეული საბიუჯეტო ფონდებითა და არასაბიუჯეტო რესურსებით, როგორცაა გადასახადები, შემოწირულობები და ჯარიმები. ეს ფონდები მოდიოდა რესურსებიდან, სამინისტროს ბიუჯეტისაგან დამოუკიდებლად და იმართებოდა გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოს მიერ, რომელიც შედარებით დამოუკიდებელი იყო კომპეტენტური სამინისტროსგან.

კლასიკური სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების საზოგადოებრივი დაფინანსება ნომინალურად არ შემცირებულა, პირიქით, 2012-2014 წლების პერიოდში იგი მცირედით გაიზარდა კიდევ. თუმცა, უნგრეთის სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების სექტორის შემოსავლის სტრუქტურა მნიშვნელოვნად შეიცვალა ბოლო წლებში. საჯარო ფონდები წარმოადგენდა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების შემოსავლის ყველაზე დიდ წყაროს, მაგრამ ახლა ისინი მეორე ადგილზეა. 2014 წელს, მაგალითად, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების შემოსავლის 31% იყო საზოგადოებრივი დაფინანსება, 35% - კერძო დაფინანსება და 23% - დამხმარე ეკონომიკური საქმიანობიდან მიღებული შემოსავალი, მაშინ, როდესაც 9% წარმოადგენდა ბიზნეს შემოსავალს. დღესდღეობით, სსო-ების დაფინანსება გაცივმა ცენტრალურ (სახელმწიფო) დონეზე (მიღებული სახელმწიფო დაფინანსების 80-90%) ხოლო ადგილობრივ (მუნიციპალურ) დონეზე გაცემული დაფინანსება შეადგენს მხოლოდ 10-20 პროცენტს.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ „ეროვნულმა თანამშრომლობის ფონდმა“ 2015 წელს, წინა წლებთან შედარებით, ბიუჯეტში საგრძნობი ზრდა განიცადა. თუმცა, ცენტრალური სტატისტიკური სამსახურის მონაცემებით, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების შემოსავალში სახელმწიფო და მუნიციპალური დაფინანსების წილი კვლავაც მცირდება, 2012-2014 წლების პერიოდში იგი 35%-დან 29%-მდე შემცირდა.<sup>26</sup>

## 2. სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკა

2002 წლის 22 ოქტომბერს უნგრეთის მთავრობამ მიიღო „სამოქალაქო საზოგადოების სტრატეგიული დოკუმენტი“, რომელიც სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების განვითარების წამყვანი დოკუმენტი იყო. უნგრეთი გახდა ერთ-ერთი პირველი ქვეყანა რეგიონში, რომელმაც მიიღო სტრატეგიული დოკუმენტი, რომელიც ხაზს უსვამდა სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შორის კარგი პარტნიორობის ძირითად პრინციპებს. ამ სტრატეგიის ძირითადი მიზანი იყო „ეროვნული სამოქალაქო

<sup>26</sup> სსო-ს მდგრადობის ინდექსი USAID 2015

ფონდის“ შექმნა, რომელიც ამტკიცებდა, რომ „სახელმწიფო თავის პარტნიორად მიიჩნევს ავტონომიურ სამოქალაქო საზოგადოებას და უზრუნველყოფს არაკომერციული სექტორის დამოუკიდებლობას, დაფინანსების წყაროების მოძიებას და მხარს უჭერს არაკომერციული ორგანიზაციებისათვის გამჭვირვალობის მინიჭებასა და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ მომსახურების პროფესიონალურ მიწოდებას, რაც ევროკავშირის მნიშვნელოვანი მოთხოვნაა. მთავრობის ამ ნორმების დამტკიცება სურს კანონმდებლობისა და არაკომერციულ სექტორთან თანამშრომლობის მეშვეობით“. <sup>27</sup> ამ განცხადებით, უნგრეთის მთავრობამ აღიარა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების როლი და გამოხატა თანამშრომლობის სურვილი. გარდა ამისა, სტრატეგია ითვალისწინებდა იმ მცირე ზომის ორგანიზაციებს, რომლებსაც ნაკლები ფინანსური მხარდაჭერის მოპოვების შესაძლებლობა ჰქონდათ.

სტრატეგია მოიცავდა კონკრეტული ქმედებების განხორციელებას, როგორცაა: „ეროვნული სამოქალაქო ფონდის“, როგორც მექანიზმის დაარსება, რომელიც მხარს უჭერს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების, განსაკუთრებით კი, მცირე სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების, მათ ინსტიტუციურ ხარჯებს, არსებული კანონმდებლობის გაუმჯობესებას, მოხალისეობის შესახებ კანონის მიღებას, საზოგადოებრივი სარგებლის სტატუსისა და ერთპროცენტიანი კანონის განხილვას, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მხარდამჭერი სახელმწიფო რესურსების ზრდას. სხვა საკითხებთან ერთად, სტრატეგია მოიცავდა ფინანსურ დებულებას, რომლის მიხედვით, არაკომერციულ სექტორში სახელმწიფო ფონდები უნდა წარმოადგენდეს შემოსავლის, სულ მცირე, 40%-ს. მართლაც, ამის შემდეგ მთელი ათწლეულის მანძილზე (2003-2012), არაკომერციული სექტორის საზოგადოებრივი დაფინანსების წილმა 40%-ს გადააჭარბა.

ზემოაღნიშნული ამოცანების წარმატებით გადაჭრის შემდეგ, 2006 წელს, მთავრობამ დაიწყო ახალი სტრატეგიის შემუშავება - მთავრობისა და „სამოქალაქო საზოგადოების ურთიერთობის განვითარების პრინციპები“. დოკუმენტმა გააძლიერა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მნიშვნელობა და ხაზი გაუსვა იმ ღირებულებებს, რომელთა მოტანაც მათ შეუძლიათ სამთავრობო პოლიტიკის განხორციელების მხარდასაჭერად.

უფრო მეტიც, 2010 წელს მთავრობამ მიიღო რეზოლუცია „მთავრობისა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ურთიერთობების განვითარების დებულებების შესახებ“, რომელიც მიზნად ისახავდა შემდგომი თანამშრომლობის გაღრმავებას. რეზოლუცია განსაზღვრავს ძირითად პრინციპებს და სახელმწიფო დონეზე ადგენს მესამე სექტორთან ურთიერთობის პროცედურებს. რეზოლუცია ხაზს უსვამს ხუთ ძირითად მიზანს, როგორცაა სახელმწიფო დაფინანსებისათვის მხარდამჭერი გარემოს შექმნა, გრანტების სამართავად ერთიანი უწყებათშორისი ორგანიზაციის შექმნა და ფუნქციონირება, დაფინანსების პროცედურის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა, ადმინისტრაციული ტვირთების შემცირება, განაწილებული გრანტების სარგებლიანობის განსაზღვრა და გრანტების მისაღებად ორგანიზაციების შესაძლებლობების გაძლიერება.

<sup>27</sup> 2002 წლის 22 ოქტომბრის „უნგრეთის მთავრობის სამოქალაქო საზოგადოების სტრატეგიული დოკუმენტი“.

### 3. სამოქალაქო საზოგადოების მხარდამჭერი საზოგადოებრივი ინსტიტუტები

უნგრეთში სამოქალაქო საზოგადოების მიმართ არსებული ამოცანების განხორციელების ძირითადი როლი სამინისტროს დონეზეა წარმოდგენილი, სადაც აგრეთვე მზადდება ყოველწლიური მოხსენებები. მნიშვნელოვან საბიუჯეტო ინფორმაციას მონიტორინგის განსახორციელებლად უზრუნველყოფს ფინანსთა სამინისტრო. უფრო მეტიც, მნიშვნელოვან როლს თამაშობს, ეროვნული აუდიტორული სამსახური, რამდენადაც ის აუდიტს უტარებს იმ სახელმწიფო რესურსებს, რომლებიც სამოქალაქო საზოგადოების პოლიტიკის განხორციელებისთვისაა განკუთვნილი.

### 4. ეროვნული ფონდი უნგრეთში

#### 4.1. ეროვნული სამოქალაქო ფონდი (2003-2011)

2003 წელს უნგრეთის მთავრობამ, სტრატეგიული დოკუმენტის შესაბამისად, აამოქმედა „კანონი ეროვნული სამოქალაქო ფონდის“ შესახებ. კანონპროექტის მომზადების პროცესი მჭიდრო მონაწილეობითი მიდგომით გამოირჩეოდა. ამ პროცესში მთავრობამ კონსულტაცია გაუწია სსო-ს ლიდერებსა და ექსპერტებს და ქვეყნის მასშტაბით გამართა კონსულტაციები. რაც შეეხება კანონს, ფონდების 60% უნდა დახარჯულიყო ინსტიტუციურ მხარდაჭერაზე. გარდა ამისა, ფონდის საბჭოს (ფონდის მმართველი ორგანო) მიეცა პრივილეგია, რომ საჭიროების შემთხვევაში, განესაზღვრა უფრო მაღალი პროცენტული მაჩვენებელი. ფონდის ადმინისტრაციული ხარჯების დაფარვის გარდა, დარჩენილი თანხები გაენაწილებინა მესამე სექტორის განვითარებასთან დაკავშირებულ სხვადასხვა პროგრამებზე, მათ შორის, მაგალითად, სექტორის მასშტაბით მიმდინარე ღონისძიებებზე, ფესტივალებზე, საერთაშორისო წარმომადგენლობის, კვლევის, განათლების საგამომცემლო ღონისძიებებზე.<sup>28</sup>

ფონდი ითვლებოდა გამონაკლისად რამდენიმე მიზეზის გამო. პირველ რიგში, კანონის თანახმად, ამ დაწესებულების დაფინანსების, სულ მცირე, 60% პროცენტი უნდა დახარჯულიყო ინსტიტუციურ მხარდაჭერაზე და ფონდის საბჭოს ჰქონდა უფლებამოსილება, რომ განესაზღვრა უფრო მაღალი პროცენტული მაჩვენებელი. მეორე, ფონდის გადაწყვეტილებები მიღებული იყო იმ ორგანოების მეშვეობით, რომლებიც, თავდაპირველად, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის წარმომადგენლებისგან შედგებოდა. მესამე, სახელმწიფო მიზნად ისახავდა, რომ ფონდისთვის გამოეყო დაფინანსების ის ეკვივალენტური რაოდენობა, რომელიც გადაეცა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს 1%-იანი საგადასახადო აღრიცხვის სისტემის მეშვეობით წინა წლის განმავლობაში.

ეროვნული სამოქალაქო ფონდი თავდაპირველად ფარავდა ძირითად საოპერაციო ხარჯებს, კვლევასა და სხვა ტიპის აქტივობებს, რომელიც მათი საბჭოების მიერ სამოქალაქო

<sup>28</sup> ეროვნული სამოქალაქო ფონდის პროგრამის აქტი, 2003 წლის 23 ივნისი

საზოგადოების ორგანიზაციების დაფინანსების პრიორიტეტად მიიჩნეოდა. ის სთავაზობდა საოპერაციო გრანტებს, რომლებიც მიზნად ისახავდა პროცენტული მექანიზმის შევსებას.

#### 4.2. შემოსავლის მიზნები და წყაროები

ეროვნული სამოქალაქო ფონდის მთავარი მიზანი იყო სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის პარტნიორობის ხელშეწყობა სახელმწიფო და ადგილობრივი ამოცანების უფრო ეფექტური შესრულებისთვის.

ფონდის დასაფინანსებლად, უნგრეთის მთავრობა ყოველწლიურად გამოყოფდა თანხას ცენტრალური ბიუჯეტიდან, რაც 1%-იანი სისტემის ფარგლებში გადასახადის გადამხდელების მიერ გადაგზავნილი თანხის ეკვივალენტური იყო. როდესაც კანონი ამოქმედდა, ის არეგულირებდა, რომ ცენტრალური ბიუჯეტიდან ფონდისათვის გამოყოფილი თანხა არ ყოფილიყო წინა საბიუჯეტო წლის განმავლობაში გადასახადის გადამხდელ პირთა მიერ გადახდილი პირადი საშემოსავლო გადასახადის 0,5%-ზე ნაკლები. თუმცა, 2010 წლისთვის, კანონი ავალდებულებდა სახელმწიფოს, რომ ფონდისათვის გამოეყო იმ დე-ფაქტო თანხების ეკვივალენტური რაოდენობა, რომელიც გადაგზავნილი იყო სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებიდან 1%-იანი სისტემის მეშვეობით აღნიშნულ თარიღამდე 3 წლით ადრე.<sup>29</sup>

#### 4.3. შიდა მენეჯმენტი

ფონდს ხელმძღვანელობდა საბჭო და რამდენიმე კოლეგია. ფონდის უმაღლესი მმართველი ორგანო იყო საბჭო, რომელიც შედგებოდა 17 წევრისაგან, რომელთა უმრავლესობა არაკომერციული ორგანიზაციების წარმომადგენლები იყვნენ. საბჭო სტრატეგიული გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოა, რომელიც განსაზღვრავს პრიორიტეტებს, სხვადასხვა მიზნებისათვის გამოყოფს თავის რესურსებსა და აყალიბებს მხარდაჭერასთან დაკავშირებულ წესებს. იგი შედგება 17 წევრისაგან (სამოქალაქო საზოგადოების საპარლამენტო კომიტეტის 2 წარმომადგენელი; სამინისტროს 3 წარმომადგენელი; სამოქალაქო საზოგადოების 12 წარმომადგენელი; სხვადასხვა სფეროში მომუშავე ეროვნული ორგანიზაციებიდან არჩეული 5 წარმომადგენელი, რეგიონალურ საფუძველზე არჩეული 7 წარმომადგენელი). საბჭოს წევრები ინიშნებოდნენ 3 წლის ვადით. საბჭო თავისი ფუნქციონირების წესებს განსაზღვრავდა „პროცედურის წესებში“. ფონდის ფუნქციონირების განმავლობაში პროცედურის წესები 3-ჯერ შეიცვალა.

ფონდი 11 დეცენტრალიზებული კოლეგიისგან შედგებოდა. კოლეგიები ყველა რეგიონში ორგანიზებულ გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოს წარმომადგენლდნენ. ისინი გადაწყვეტილებას იღებდნენ ძირითადი მიმართულებისა და მათთვის გამოყოფილი თანხის გამოყენების მეთოდებისა და გრანტების კონკრეტული გადანაწილების შესახებ. თითოეული

<sup>29</sup> სსო-ს მდგრადობის ინდექსი USAID 2015

კოლეგია შეიმუშავებდა საკუთარი დაფინანსების პრიორიტეტებსა და სახელმძღვანელოებს, საპროექტო განაცხადებსა და მათ შეფასებას.

#### 4.4. დაფინანსების სქემა

გრანტის გაცემის ეტაპები შემდეგნაირად მიმდინარეობდა: განაცხადების მიღება. გამოირიცხებოდა ის განაცხადები, რომლებიც არ შეესაბამებოდა მოთხოვნებს ან, ხარვეზის შემთხვევაში, განმცხადებელს ეძლეოდა მისი გამოსწორების საშუალება. მიღების შემდეგ შეფასება, მმართველი ორგანოები სათანადო განაცხადებს წარუდგენდნენ კოლეგიებს. ისინი უფლებამოსილები არიან, რომ შეაფასონ განაცხადები და მიიღონ გადაწყვეტილება; გადაწყვეტილების მიღება. კოლეგიების გადაწყვეტილება ხელმოწერილი და დამტკიცებულია მმართველი ორგანოების მიერ.

დოკუმენტების მიღება, შეფასების პროცესი, კონტრაქტის დადება და მხარდაჭერის გადაცემა გრძელდება 180 დღის განმავლობაში. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მთელი პროცესი ნახევარი წელიც კი შეიძლება გაგრძელდეს.

#### 5. ახალი ფონდი - ეროვნული თანამშრომლობის ფონდი

2012 წელს „ეროვნული სამოქალაქო ფონდი“ ჩაანაცვლა „ეროვნული თანამშრომლობის ფონდმა“, რომელსაც სრულიად ახალი სამართლებრივი საფუძველი და ახალი ინსტიტუციური სტრუქტურა აქვს. მაშინ, როდესაც ძირითადი მიზანი - სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების საოპერაციო ხარჯების მხარდაჭერა და პროგრამები - უცვლელი დარჩა, ფონდის რესურსები აღარ უკავშირდება 1%-იან პროგრამას და, ამის ნაცვლად, განსაზღვრულია ყოველწლიურ სახელმწიფო ბიუჯეტში. ეს იმას ნიშნავს, რომ დაფინანსება მნიშვნელოვნად შემცირდა ეროვნულ სამოქალაქო ფონდთან შედარებით. 2012-2014 წლების განმავლობაში ეს მაჩვენებელი იყო დაახლოებით 3.1-3.3 მილიარდი უნგრული ფორინტი (შედ. სამოქალაქო ფონდების წლიური თანხა, დაახლოებით, 7 მილიარდი), მაგრამ კვლავ გაიზარდა მცირედით 5.3 მილიარდამდე. ასევე მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ დაფინანსებულ ორგანიზაციათა რიცხვი ეროვნულ სამოქალაქო ფონდთან შედარებით 50%-ით შემცირდა.

სხვა მნიშვნელოვანი განსხვავება ისაა, რომ მაშინ, როდესაც სამოქალაქო ფონდის შემთხვევაში, სრული მაჩვენებელი განაწილებული იყო ღია გრანტების მეშვეობით, ახლა 10% გადანაწილებულია მინისტრის შეხედულებისამებრ.

#### 5.1. შემოსავლის მიზნები და წყაროები

2011 წლის 5 დეკემბერს პარლამენტმა მიიღო ახალი კანონი ასოციაციების თავისუფლების, საზოგადოებრივი სარგებლობის სტატუსისა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მხარდაჭერის შესახებ (შემდგომში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის კანონი). კანონმა წინა ფონდი ჩაანაცვლა ახალი „ეროვნული თანამშრომლობის ფონდით“. მთავრობის მიზანი იყო ნაკლებად ადმინისტრაციული, მეტად ეფექტური და გამჭვირვალე სამოქალაქო



მხარდაჭერის სისტემის შექმნა. წინა ფონდი მუდმივად იყო გაკრიტიკებული ინტერესთა კონფლიქტისა და მაღალი საოპერაციო ხარჯების გამო. უფრო მეტიც, მთავრობამ მიზნად დაისახა ფონდების განაწილების რაციონალიზაცია, რადგან მიაჩნდა, რომ წინა ფინანსური სისტემა ნაკლებად ეფექტური იყო და ორგანიზაციები სრულიად დამოკიდებულნი იყვნენ მასზე მაშინ, როცა მხარდაჭერა, რომელსაც ისინი იღებდნენ, ინსტიტუციური განვითარებისთვის არ იყო საკმარისი. განმახორციელებელი დებულების თანახმად, დღეს დღეისობით, ინსტიტუციური გრანტების მინიმალური რაოდენობა 1150 აშშ დოლარია მაშინ, როდესაც ადრე ამგვარი ლიმიტი არ არსებობდა. თუმცა, ინსტიტუციური მხარდაჭერა კვლავ დომინანტური რჩება და ფონდის იგივე რაოდენობის 60% კვლავ ამ ტიპის მხარდაჭერას ეძღვნება.

2010 წელს მოვალეობები, რომლებიც უკავშირდებოდა უნგრეთის სამოქალაქო ფონდს, გადავიდა იუსტიციის სამინისტროს საჯარო ადმინისტრირების პასუხისმგებლობაში, რომელსაც იურიდიული პასუხისმგებლობა ჰქონდა ფონდზე. გარდა ამისა, მას ჰქონდა კომპეტენცია, რომ ინდივიდუალური მოთხოვნის საფუძველზე რესურსების 10%-ის განაწილებაზე მიეღო გადაწყვეტილება.

კანონმა ახალი რესურსი შემატა ფონდს: 1. 1%-იანი კანონის შეცვლის თანახმად, გადასახადის გადამხდელებს შეუძლიათ 1%-ის გადარიცხვა „ეროვნული თანამშრომლობის ფონდში“. 2. სამოქალაქო კოდექსის ცვლილების შედეგად, სასამართლოებმა შესაბამისობაში უნდა მოიყვანოს შეწყვეტილი ფონდები, ასოციაციები და არაკომერციული ორგანიზაციები და გადაგზავნოს ისინი „ეროვნული თანამშრომლობის ფონდში“, თუ დამფუძნებელი დებულება მას სხვაგვარად არეგულირებს. ფონდი თავისი შემოსავლის ძირითად წყაროს იღებს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. თუმცა, წინა ფონდისათვის განკუთვნილ საბიუჯეტო ხარჯებთან შედარებით, თითქმის, განახევრდა და 3,380 უნგრული ფორინტი შეადგინა.

## 5.2. შიდა მენეჯმენტი

სამოქალაქო საზოგადოების ეროვნულ ფონდს ამჟამად ზედამხედველობას უწევს სოციალური დაცვისა და შრომის სამინისტრო. სხვა პრივილეგიებთან ერთად, ის დავალებებს აძლევს საბჭოს წევრებს, წყვეტს ინტერესთა კონფლიქტებსა და ფონდის საქმიანობის შესახებ მოხსენებას აკეთებს პარლამენტში.

შიდა მმართველობის სტრუქტურის ძირითადი საყრდენი იგივე დარჩა. თუმცა, ორგანოების კომპეტენცია და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის წარმომადგენელთა რიცხვი მნიშვნელოვნად შეიცვალა. 2012 წლის შემდეგ NCF საბჭოს ნიშნავს მთავრობა, იმის გათვალისწინებით, რომ ამ გადაწყვეტილების მიღებამდე, მას ნიშნავდა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების უმრავლესობა.

სამოქალაქო დელეგატების რაოდენობა მნიშვნელოვნად შემცირდა როგორც საბჭოში, ასევე კოლეგიებში და სამინისტრო უფლებამოსილია, დანიშნოს საბჭოს თავმჯდომარე და კოლეგიები. კომპეტენციის შეცვლის მაგალითად შეგვიძლია მოვიყვანოთ ის გარემოება, რომ

გრანტის მიღების პროცესში საბჭოს გადაეცა ვეტოს უფლება, რაც ნიშნავს იმას, რომ თუ საბჭოს თავმჯდომარე არ ეთანხმება კოლეგიის დადებით გადაწყვეტილებას, საბჭოს გადაწყვეტილების შეცვლა შეუძლია.

### 5.3. გრანტის მიღების პროცედურა

წინადადებების მიღება ცხადდება კოლეგიების მიერ. ადმინისტრაციულ სააგენტოში განაცხადების წარდგენის ბოლო ვადა არ უნდა იყოს 30 დღეზე ნაკლები. ადმინისტრაციული ორგანო განაცხადებს განიხილავს მიღებიდან 15 დღის განმავლობაში და ამოწმებს, აკმაყოფილებს თუ არა ისინი მოთხოვნებს. ამის შემდეგ, მიღებიდან 60 დღის განმავლობაში, ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედი განაცხადების მონაცემებს აგზავნის გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოებთან (კოლეგია ან სამინისტრო) და მათ მიაწვდის ინფორმაციას უარყოფილი განაცხადების ოფიციალური ხარვეზის შესახებ. კოლეგია ან სამინისტრო გადაწყვეტილებას იღებს 15 დღის განმავლობაში. ადმინისტრაციული ორგანო დამტკიცებას საჭიროებს საბჭოს თავმჯდომარის მიერ. საბჭოს თავმჯდომარე დასტურის შემდგომ, ადმინისტრაციული ორგანო მიაწვდის ინფორმაციას განმცხადებელ ორგანიზაციებს გადაწყვეტილების მიღებიდან 15 დღის განმავლობაში. იმ შემთხვევაში, თუ საბჭოს თავმჯდომარე არ ეთანხმება დადებით გადაწყვეტილებას, მას შეუძლია გადაამისამართოს განცხადება საბჭოში საბოლოო გადაწყვეტილებისათვის.

### 6. საზოგადოებრივი დაფინანსების სამართლებრივი ჩარჩო

წინადადებების მიღების საჯარო პროცესის გამოცხადება, შერჩევის კრიტერიუმები და პროცედურა მნიშვნელოვნადაა განსხვავებული სხვადასხვა სამინისტროში. არც ერთი ზოგადი სამართლებრივი დოკუმენტი დეტალურად არ არეგულირებს ამ პროცედურას, რაც საერთო წესებისა და სტანდარტების აღწერას ართულებს. ხშირად, პროცედურული წესებიც განსხვავდება ერთმანეთისგან წლების მიხედვით, რაც სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დამატებით ძალისხმევას მოითხოვს. ერთ-ერთი სტანდარტი, რომელსაც თითქმის ყველა საჯარო განაცხადის მიღების პროცედურა ითვალისწინებს ისაა, რომ საჯარო განაცხადში ყოველთვის გამოქვეყნებულია შერჩევის კრიტერიუმი.

### 7. სხვა ფინანსური სახელმწიფო რესურსები სსო-ებისთვის

დღეისათვის, პროცენტული მექანიზმის შემოსავლის გარდა, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები დაფინანსებას იღებენ ასევე ცენტრალიზებული წყაროებიდან, როგორცაა ინდივიდუალური სამინისტროს ბიუჯეტი, სამინისტროების მიერ წარმართული საგრანტო პროგრამები, სახელმწიფო ბიუჯეტში სოციალური ორგანიზაციებისათვის გამოყოფილი სუბსიდიები ან საზოგადოებრივი ფონდები (პარლამენტის მიერ დაარსებული კვაზი-

სამთავრობო გრანტის გამცემი ფონდები, ეროვნული მთავრობა ან ადგილობრივი მთავრობები).<sup>30</sup>

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის პირდაპირი საბიუჯეტო მხარდაჭერა გამოყოფილია სხვადასხვა არხების მეშვეობით, მაგ., მთავრობა, რიგი სამინისტროები და ავტონომიური ფონდები (როგორცაა „ეროვნული თანამშრომლობის ფონდი“ ან „კულტურის ფონდი“). დღეს დღეისობით, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები, უმეტესწილად, დაფინანსებას იღებენ სამინისტროს ბიუჯეტებიდან. საზოგადოებრივი ფონდები სპეციალური საბიუჯეტო ასიგნებები და ძირითადი პროგრამებია, რომლებიც კომპეტენტური სამინისტროების უფლებამოსილების ქვეშ მოქმედებენ. ზოგ მათგანს, განსაკუთრებით „ეროვნული კულტურის ფონდს“, მრავალწლიანი ტრადიცია აქვს და გარკვეული ავტონომიის შენარჩუნება შეძლო. „ეროვნული კულტურის ფონდი მუდმივად გამოყოფს ფონდებს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის და არის გადაწყვეტილების მიმღები ორგანო, რომელიც დამოუკიდებელია ზედამხედველი სამინისტროსაგან. საზოგადოებრივი დაფინანსება გამოყოფილია გრანტების ან მომსახურების გაწევაზე დადებული კონტრაქტების სახით. გამოყოფილი დაფინანსების პროცედურები გარკვეულწილად შეუსაბამოა. ისინი შეიძლება განსხვავებული იყოს სხვადასხვა ფონდებისა და წლების მიხედვით.<sup>31</sup>

## VI.IV. პოლონეთი

### 1. მოკლე მიმოხილვა

USAID-ის სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მდგრადი განვითარების ინდექსის თანახმად, ესტონეთი და პოლონეთი აჩვენებენ მდგრადობის უმაღლეს დონეს მსოფლიოს მასშტაბით.<sup>32</sup> ბოლო წლების განმავლობაში პოლონეთში მიმდინარე რეფორმებმა დადებითად იმოქმედა საზოგადოებრივ ორგანიზაციებზე. კერძოდ, მესამე სექტორსა და მთავრობას შორის პარტნიორობის გაღრმავების შედეგად, გაიზარდა სექტორისათვის ინფრასტრუქტურული მხარდაჭერა, საზოგადოებრივ ორგანიზაციებსა და ხელისუფლებას შორის ფორმალური დიალოგი მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა როგორც ცენტრალურ, ასევე ადგილობრივ დონეზე და საჯარო პოლიტიკებზე გავლენის მქონე ორგანიზაციების რაოდენობაც მნიშვნელოვნად გაიზარდა. გარდა ამისა, ბიზნეს სექტორი უფრო მეტად დაინტერესდა სსო-ებთან თანამშრომლობით. ადგილობრივი თვითმმართველობა კვლავ რჩება სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დაფინანსების მთავარ წყაროდ და ამ დაფინანსებაზე დამოკიდებულება მზარდია.

<sup>30</sup> ჰადზი-მიჩევა კ და სუფლისსონ ფ. „სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსების მიმოხილვა, ECNL და COW I/A (2007)

<sup>31</sup> სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსების სისტემების შედარებითი ანალიზი(2016) გორან ფობრიჩი, მონიკა კოსტანევიჩი

<sup>32</sup> სსო-ს მდგრადობის ინდექსი USAID 2015





კანონი „საზოგადოებრივად სასარგებლო საქმიანობისა და მოხალისეობის შესახებ“ არის მთავარი დოკუმენტი, რომელსაც უკანასკნელი წლების განმავლობაში აქვს მნიშვნელოვანი გავლენა სახელმწიფოს დამოკიდებულებასა და როლზე სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებაში. აღნიშნული კანონი გახდა „სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ეროვნული სტრატეგიის“ მიღების საფუძველი და უზრუნველყოფო სახელმწიფო დაფინანსების მექანიზმის ჩამოყალიბება სამოქალაქო ინიციატივების ფონდის პროგრამის (FIO) სახით. ფონდი მორგებულია „1%-იან ინსტიტუციას“ იმის გათვალისწინებით, რომ თანხის ოდენობა არ უნდა იყოს იმაზე ნაკლები, რამდენიც წინა წელსაა გადახდილი გადასახადის გადამხდელების მიერ საზოგადოებრივი სარგებლის ორგანიზაციებისათვის „1%-ის მექანიზმის ფარგლებში. 1%-ის მექანიზმის გამოყენება არის გადამხდელების არჩევანი, რომლის მეშვეობითაც, მათ შეუძლიათ თავისი საგადასახადო ვალდებულების 1% გადარიცხონ საზოგადოებრივი სარგებლის სტატუსის მქონე ორგანიზაციაში. 2015 წლისათვის დაახლოებით 12.5 მილიონმა ადამიანმა გადარიცხა 557 მილიონი ზლოტი (დაახლოებით 141 მილიონი აშშ დოლარი), რაც დაახლოებით 50 მილიონი ზლოტით მეტია, ვიდრე 2014 წელს გახარიცხული თანხა, რომელიც მოხმარდა 7,888 ორგანიზაციას.

## 2. სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკა

### 2.1. კანონი საზოგადოებრივად სასარგებლო საქმიანობისა და მოხალისეობის შესახებ

პოლონეთი უნიკალურია აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში იმ მხრივ, რომ ურთიერთობა მესამე სექტორსა და ხელისუფლებას შორის დარეგულირებულია სამართლებრივი აქტით. სხვა ქვეყნებმა, პოლონეთისგან განსხვავებით, მიიღეს სტრატეგია, მემორანდუმი და სხვა მსგავსი პოლიტიკური დოკუმენტები. 2003 წლის აპრილში, პოლონეთის პარლამენტმა მიიღო კანონი „საზოგადოებრივად სასარგებლო საქმიანობისა და მოხალისეობის შესახებ“.<sup>33</sup> მიუხედავად იმისა, რომ კანონი არა პოლიტიკური დოკუმენტი, არამედ აქტია, ის მნიშვნელოვან როლს ასრულებს პოლონეთში სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებაში და განსაზღვრავს სახელმწიფოს დამოკიდებულებასა და ქმედებებს სსო-ების მიმართ.

კანონის მიღების ძირითადი ამოცანა სახელმწიფოსა და საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს შორის ურთიერთობის დარეგულირება და სსო-ების მხარდამჭერი მექანიზმის შექმნა იყო. ამ მიზნით, „საზოგადოებრივად სასარგებლო საქმიანობისა და მოხალისეობის შესახებ“ კანონი:

- წარმოადგენს პოლონეთში სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შორის თანამშრომლობისა და პარტნიორობის საფუძველს;
- მოიცავს იმ სფეროების ჩამონათვალს, რომელიც სახელმწიფოს მიერ მიჩნეულია, როგორც საზოგადოებრივი სარგებლისათვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი;
- ქმნის საზოგადოებრივი სარგებლის ორგანიზაციის (PBO) ახალ კატეგორიას, რომლის მიღების შემთხვევაში, ორგანიზაციას ეძლევა საშუალება ისარგებლოს დამატებითი შეღავათებითა და პრივილეგიებით, მათ შორის, პირადი საშემოსავლო გადასახადის

<sup>33</sup> <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4594>

1%-ის მიღების შესაძლებლობით, პრივილეგირებული გზით უძრავი ქონების შეძენით და ა.შ.

საზოგადოებრივად სასარგებლო საქმიანობის კანონის შესაბამისად, არაკომერციულ ორგანიზაციებს შეუძლიათ „საზოგადოებრივი სარგებლის“ სტატუსის მიღება. 2016 წლის სექტემბრისათვის ეს სტატუსი დაახლოებით 8700 ორგანიზაციამ მიიღო. საზოგადოებრივი სარგებლის ორგანიზაციის სტატუსი მიღება გულისხმობს განსაკუთრებულ პრივილეგიებს, მაგრამ ამავდროულად ორგანიზაცია ექვემდებარება საჯარო კონტროლს, რომელიც რეგისტრაციის მომენტიდან უზრუნველყოფს მისი ქმედებების გამჭვირვალობას. სხვადასხვა საგადასახადო შეღავათების გარდა, ყველაზე მნიშვნელოვანია ის, რომ სტატუსის მქონე ორგანიზაციებს შესაძლებლობა მიეცათ მიეღონ ინდივიდუალური საშემოსავლო გადასახადი. ყოველ მოქალაქეს უფლება აქვს, საკუთარი საშემოსავლო გადასახადის ერთი პროცენტი მიუძღვნას რომელიმე შერჩეულ საზოგადოებრივი სარგებლის ორგანიზაციას, რაც ორგანიზაციებს დამატებითი დაფინანსების წყაროებით უზრუნველყოფს. კანონი აწესებს სტანდარტებს იმ ორგანიზაციებისთვის, რომელთაც საზოგადოებრივი სარგებლის სტატუსის მოპოვება სურთ. სტატუსის მოსაპოვებლად, სხვა მოთხოვნებთან ერთად, პირველ რიგში, არაკომერციული ორგანიზაცია აქტიური უნდა იყოს კანონით გათვალისწინებულ ერთ-ერთ სფეროში: სოციალური დაცვა, საქველმოქმედო საქმიანობა, ეროვნული, სამოქალაქო და კულტურული იდენტობის განვითარება, ჯანმრთელობის დაცვა და ხელშეწყობა, აქტივობები, რომლებიც ხელს უწყობს ეკონომიკურ განვითარებას, მათ შორის, მეწარმეობის განვითარება, მეცნიერება და საკაცობრიო საკითხები, ქალთა უფლებები, ადამიანის უფლებები, განათლება, ტურიზმი, კულტურა, ხელოვნება, სპორტი; გარემოს დაცვა, მოხალისეობრივი აქტივობების ხელშეწყობა და ორგანიზაცია, ევროპული ინტეგრაციის, ურთიერთობათა განვითარებისა და ერთა შორის თანამშრომლობისთვის.<sup>34</sup>

### 2.3. სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების სტრატეგია

ევროკავშირში გაწევრიანების შემდეგ, პოლონური საზოგადოებრივი ორგანიზაციები და საზოგადოებრივი სარგებლის საბჭო წარმატებით ლობირებდა „პოლონეთის ეროვნული განვითარების სტრატეგიაში“ სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერის იდეის ინტეგრირებას, ყოვლისმომცველ პოლიტიკას, რომელიც მიღებულ იქნა 2005 წელს. სტრატეგია მიზნად ისახავდა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა და სამოქალაქო ჩართულობის გაძლიერებას პოლონეთში 2007-2013 წლებში. მთავარი შედეგი კი ის იყო, რომ მან შექმნა „სამოქალაქო ინიციატივების ფონდის“ ჩამოყალიბების საფუძვლები.

2014 წელს დაიგეგმა 2014-2020 წლების სამოქალაქო ინიციატივების ფონდის პროგრამის განხორციელება, რომლის მთავარი მიზანია მოქალაქეებისა და სსო-ების ჩართულობის გაზრდა ადგილობრივი ინიციატივების წახალისებითა და ამ ინიციატივებში ჩართულ

<sup>34</sup> კანონი მოხალისეობისა და საზოგადოებრივად სასარგებლო საქმიანობის შესახებ, პოლონეთი

მოქალაქეთა რაოდენობის ზრდით, საზოგადოებრივ საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობისა და მესამე სექტორის პოტენციალის გაუმჯობესებით.<sup>35</sup>

### 3. სამოქალაქო საზოგადოების მხარდამჭერი საზოგადოებრივი ინსტიტუტები

საზოგადოებრივი სარგებლის საბჭო შეიქმნა „საზოგადოებრივად სასარგებლო საქმიანობისა და მოხალისეობის შესახებ“ კანონის საფუძველზე, რომელსაც პრეზიდენტმა მოაწერა ხელი 2003 წელს რამდენიმეთვიანი საპარლამენტო განხილვებისა და პირველი მონახაზის მომზადებიდან თითქმის შვიდწლიანი მუშაობის შემდეგ.<sup>36</sup>

საბჭოს ფუნქციები შემოიფარგლება საკონსულტაციო როლით, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც საქმე ეხება „საზოგადოებრივი სარგებლის აქტის“ განხორციელებას.

საბჭოს ამოცანებია: მოსაზრებების გამოთქმა „საზოგადოებრივი სარგებლის კანონის“ პრაქტიკულ იმპლემენტაციაზე, აგრეთვე, კანონპროექტებზე რომელიც დაკავშირებულია საზოგადოებრივ სარგებელსა და მოხალისეობასთან, ასევე, იმ საკითხებზე რომელიც ეხება სსო-ების მიერ განსახორციელებელ საჯარო ამოცანებს; დახმარების გაწევა ხელისუფლების ორგანოებსა და საზოგადოებრივი სარგებლის ორგანიზაციებს შორის კონფლიქტის შემთხვევაში; საზოგადოებრივი სარგებლის ორგანიზაციებთან დაკავშირებულ აუდიტის პროცედურებში მონაწილეობა; საზოგადოებრივად სასარგებლო სამუშაოს განხორციელების სტანდარტების შესახებ ინფორმირების მექანიზმების შექმნა.

საბჭოს საქმიანობას წარმართავს ორი თანა-პრეზიდენტი რომლებსაც ირჩევენ საბჭოს წევრები. ერთი მათგანი არის სამთავრობო ადმინისტრაციული ორგანოებისა და იმ უწყების წარმომადგენელი, რომლებსაც ხელმძღვანელობენ ეს ორგანოები ან მოხსენებას აკეთებენ ამ ორგანოებთან და ტერიტორიის თვითმმართველი ერთეულების წარმომადგენელი; მეორე კი - არასამთავრობო ორგანიზაციების, არასამთავრობო ორგანიზაციების კავშირებისა და იმ ასოციაციების წარმომადგენელი, რომელიც არჩეულია საბჭოს იმ წევრების მიერ, რომლებიც არიან ასეთი ორგანიზაციების, ასოციაციების, შეთანხმებებისა და ორგანიზაციების წარმომადგენლები.

„საზოგადოებრივი სარგებლის აქტივობებისა და მოხალისეობის შესახებ“ კანონის 36-ე მუხლის თანახმად, საბჭო შედგება 20 წევრისაგან: 5 სამთავრობო ადმინისტრაციული ორგანოებისა და იმ დანაყოფების წარმომადგენელი, რომლებსაც ხელმძღვანელობენ ეს ორგანოები ან მოხსენებას აკეთებენ ამ ორგანოებთან, 5 ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენელი, 10 წარმომადგენელი არასამთავრობო ორგანიზაციებიდან, არასამთავრობო ორგანიზაციების კავშირებიდან და ასოციაციებიდან და ის პირები, რომლებიც მოხსენიებულნი არიან „საზოგადოებრივი სარგებლის აქტივობებისა და მოხალისეობის შესახებ“ კანონის 3(3) მუხლში.

<sup>35</sup> [http://www.pozytek.gov.pl/FIO\\_536.html](http://www.pozytek.gov.pl/FIO_536.html)

<sup>36</sup> <http://www.ceetrust.org/article/153/>



საზოგადოებრივი ორგანიზაციების საბჭოს წევრები დანიშნულნი არიან შრომისა და სოციალური პოლიტიკის მინისტრის მიერ, სსო-ებისგან მიღებული რეკომენდაციების საფუძველზე. საბჭო, თავისი საქმიანობის ფარგლებში, რჩევას აძლევს ეკონომიკის, შრომისა და სოციალური დაცვის მინისტრს, რომელიც პასუხისმგებელია „საზოგადოებრივი სარგებლის აქტივობების“ კანონის განხორციელებასა და მონიტორინგზე. საბჭოს სხდომები იმართება საჭიროებისამებრ, სულ მცირე, ორ თვეში ერთხელ.

როგორც ზემოთა არის აღნიშნული, საბჭო მთავარი ორგანოა, რომელსაც ევალება „საზოგადოებრივი სარგებლის აქტივობებისა და მოხალისეობის შესახებ“ კანონის მონიტორინგი და განხორციელება. საბჭო მონიტორინგს უწევს „საზოგადოებრივი სარგებლის აქტის“ განხორციელებას, მაგალითად, იმ საკითხებზე გამოხმაურებით, რომლებიც წარმოიშობა მის განაცხადთან დაკავშირებით, საზოგადოებრივი სარგებლის აქტივობებთან და მოხალისეობასთან დაკავშირებულ სამართლებრივ პროექტებზე გამოხმაურებით და საზოგადოებრივი სამართლის ორგანიზაციების ინსპექტირების შესახებ ინფორმაციის შეგროვებითა და ანალიზით.

#### 4. სამოქალაქო ინიციატივების ფონდის პროგრამა

სამოქალაქო ინიციატივების ფონდი (FIO) არის მთავრობის გრძელვადიანი პროგრამა, რომელიც 2004 წლის 11 აგვისტოსაა მიღებული. იგი მიზნად ისახავდა სამოქალაქო საზოგადოების აქტივობისა და ცნობიერების ზრდას, მესამე სექტორის პოტენციალის განვითარებას, სოციალური ინტეგრაციისა სფეროში სსო-ების სოციალური მომსახურების ვალდებულების ზრდას.

ზემოაღნიშნული მიზნების მისაღწევად, სამოქალაქო ინიციატივის ფონდის ამოცანები განისაზღვრა შემდეგნაირად:

- საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიერ ინიცირებული აქტივობების ფინანსური მხარდაჭერის უზრუნველყოფა, რომელიც განსაზღვრულია საზოგადოებრივი სარგებლისა და მოხალისეობის შესახებ კანონის მე-4 მუხლში;
- სსო-ების ორგანიზაციული დაფინანსება და დახმარება ევროკავშირის დაფინანსების მოპოვებაში დახმარების მიზნით;
- იმ კომპლექსური სამოქალაქო აქტივობების მხარდაჭერა, რომელიც მოითხოვს არასამთავრობო ორგანიზაციების აქტივობის ინტეგრირებულ ფორმებს;
- საზოგადოებრივ ორგანიზაციათა და ხელისუფლებას შორის თანამშრომლობის მხარდაჭერა;
- სუბსიდიარობის პრინციპთან მიახლოება; თანამშრომლობის სტანდარტების გაუმჯობესება და დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესრიგის ჩამოყალიბება.

ფონდი მხარს უჭერს საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიერ განხორციელებულ ინდივიდუალურ საქმიანობას. გარდა ამისა, იგი ორგანიზაციებს აძლევს შესაძლებლობას განავითარონ თავიანთი საპროექტო განაცხადები სფეროთა ფართო სპექტრში: ეროვნული



ტრადიციებისა და პოლონური ღირებულებების დაცვა, ქალთა უფლებების ხელშეწყობა და დაცვა, განათლება, მეცნიერება, ეკოლოგია, ცხოველთა უფლებები, მოხალისეობრივი საქმიანობის ორგანიზება და ხელშეწყობა ევროპული ინტეგრაციისა და სხვა მიზნების გამო (მუხლი 4).<sup>37</sup> საქმიანობის სფეროს ფართო სპექტრის განსაზღვრის გზით, პოლონეთის მთავრობამ უზრუნველყო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მასშტაბური მონაწილეობა ქვეყნის მნიშვნელოვანი გამოწვევების მოგვარებაში.

## VII. დასკვნა

საერთაშორისო გამოცდილების კვლევის შედეგად, ოთხი ევროპული ქვეყნის მაგალითზე დაყრდნობით, გამოიკვეთა საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსების ინსტიტუციონალიზაციის პროცესის შემდეგი მნიშვნელოვანი საფეხურები:

1. შეიქმნა სახელმწიფო დაფინანსების მექანიზმები. სახელმწიფო დაფინანსების ინსტიტუციონალიზაციის გზით, მთავრობებმა უზრუნველყვეს საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და ჩამოაყალიბეს მჭიდრო თანამშრომლობა პარტნიორებთან, რომლებიც ყველაზე ახლოს დგანან მოსახლეობის საჭიროებებთან და გააჩნიათ საზოგადოების საჭიროებებზე მორგებული და ღირებული პროდუქტის მიწოდების უნარი.
2. ქვეყანათა უმრავლესობამ შექმნა პარლამენტისა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ან მთავრობისა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ერთობლივი კომიტეტები, რათა ხელი შეუწყონ სსო-ებისა და სახელმწიფო ორგანოებს შორის კოორდინაციას. კვლევამ დაადასტურა, რომ მნიშვნელოვანი შედეგები იქნა მიღწეული იმ ქვეყნებში, სადაც ეს კომიტეტები აქტიურად მუშაობენ სტრატეგიათა განხორციელებასა და მონიტორინგზე.
3. კვლევაში განხილული სახელმწიფო დაფინანსების ფონდები წარმოადგენდა ზოგადი სტრატეგიის ნაწილს, რომელიც მიზნად ისახავს სამოქალაქო სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებას.
4. ბევრმა ქვეყანამ შეიმუშავა დამატებითი რეგულაციები, რითაც უზრუნველყო გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება გრანტების გაცემის პროცესში.
5. დოკუმენტში განხილულ ყველა ქვეყანაში, საზოგადოებრივი ორგანიზაციები სარგებლობენ სხვადასხვა სახელმწიფო ინსტიტუტების ფინანსური მხარდაჭერით, როგორცაა სამინისტროები, ადგილობრივი თვითმმართველობები, საქველმოქმედო ფონდები, სააგენტოები, ცენტრები და ა.შ. რაც ადასტურებს, რომ ერთიანი ფონდის დაფუძნება ხელს არ უშლის სხვა სახელმწიფო რესურსების არსებობას.
6. მუნიციპალიტეტები არის სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის გრანტის მიღების წყარო.

<sup>37</sup> <http://www.cof.org/content/Poland>