



კორუფციის რისკები და პერტივის
პრაქტიკა საჯარო სამართლის
იურიდიულ პირებსა და სახელმწიფოს
შიერ დაფუძნებულ არასამხარბეო
(არაკომერციულ) იურიდიულ პირებში



საერთაშორისო
გამჭვირვალობა
საქართველო

თბილისი, 2017



ანგარიში მომზადდა შვედეთის საერთაშორისო განვითარების თანამშრომლობის სააგენტოს ფინანსური მხარდაჭერით. ანგარიშში გამოხატული მოსაზრებები შეიძლება არ გამოხატავდეს სააგენტოს პოზიციას. მხოლოდ საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოა პასუხისმგებელი ანგარიშის შინაარსზე.

სარჩევი

მიმოხილვა	2
ძირითადი მიზნები	3
რეკომენდაციები	5
შესავალი	6
ორგანიზაციების ტიპები	6
ბანცალკევებული ორგანიზაციების დადებითი მხარეები	7
ბანცალკევებულ ორგანიზაციებთან დაკავშირებული რისკები	7
სამართლებრივი მიმოხილვა	9
საჯარო სამართლის იურდიული პირის ცნება და დაარსების საფუძველი	9
ა(ა)იკ-ის ცნება და დაარსების საფუძველი	10
სსიკ-ების მართვა	11
ა(ა)იკ-ის მართვა	12
სსიკ-ის ანგარიშვალდებულება/სახელმწიფო კონტროლი	13
ა(ა)იკ-ების ანგარიშვალდებულება და სახელმწიფო კონტროლი	14
“საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონი	14
“საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსელობისა და კორუფციის შესახებ” კანონი	15
სსიკ/ა(ა)იკ-ების ხარჯები და ტენდენციები	19
ანგარიშვალდებულებისა და ანტიკორუფციული მექანიზმები	46

მიმოხილვა

წარმოდგენილ კვლევაში განხილულია ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების დაქვემდებარებაში არსებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიული პირების მართვის პრაქტიკა და საკანონმდებლო საფუძვლები, ასევე მიმდინარე ტენდენციები და არსებული რეალობა შედარებულია მოწინავე საერთაშორისო პრაქტიკას.

სსიპ და ა(ა)იპ ტიპის ორგანიზაციების შესწავლისას მნიშვნელოვანია ყურადღება მიექცეს ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის სფეროში არსებული კანონმდებლობის გავრცელებას ამ ტიპის ორგანიზაციებზე, ასევე, ინტერესთა კონფლიქტისა და კორუფციის პრევენციის შიდა მექანიზმების არსებობას, მათი ხელმძღვანელების დანიშვნის, გათავისუფლების და დამოუკიდებლობის გარანტიების საკითხებსა თუ სახელფასო და საკადრო პოლიტიკის სხვადასხვა ასპექტებს. წარმოდგენილი კვლევა სწორედ ამ თემებს მიმოიხილავს.

წარმოდგენილი კვლევის ფარგლებში შეირჩა მთავრობის ადმინისტრაციის, სამინისტროების და სახელმწიფო მინისტრების აპარატების, აფხაზეთისა და აჭარის ა/რ მთავრობებისა და 12 თვითმმართველი ქალაქის¹ დაქვემდებარებაში არსებული სსიპ-ების და ა(ა)იპ-ების მნიშვნელოვანი ნაწილი. კვლევაში არ შედის კულტურული, საგანმანათლებლო, სასპორტო და რელიგიური საქმიანობისათვის შექმნილი ორგანიზაციები. შესაბამისად, კვლევის ფარგლებში “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ” საჯარო ინფორმაცია გამოითხოვა ზემოთ ჩამოთვლილი დაწესებულებებიდან და 51 სსიპ და ა(ა)იპ-დან. **მოთხოვნის პასუხად საჯარო ინფორმაცია ორგანიზაციას სრულად ან ნაწილობრივ ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების 22 უწყების დაქვემდებარებაში არსებულ 78 სსიპ-სა და ა(ა)იპ-ზე (50 სსიპ, 28 ა(ა)იპ) მოეწოდა. არასრულყოფილად მოწოდებული ან არმოწოდებული ინფორმაციის გამო, ქვემოთ წარმოდგენილი მონაცემები შესაძლოა შეიცავდეს გარკვეულ უზუსტობებს. რიგ შემთხვევებში მონაცემები მიახლოებითია, თუმცა ისინი ზოგადი ტენდენციების დანახვის საშუალებას მაინც იძლევა. ინფორმაციის ძირითადი ნაწილი მოწოდებულია 2017 წლის მაისის მდგომარეობით.**

¹ კვლევის დაწყების დროს თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი 12 ქალაქს ჰქონდა

ძირითადი მიზნები:

- საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკისგან განსხვავებით, საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობა ცენტრალური და ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებისგან განცალკევებით მდგომი ორგანიზაციების (სსიპ და ა(ა)იპ-ების) დაფუძნებისათვის ნათელ და მკაფიო კრიტერიუმებს არ ადგენს.
- დადებითად შეიძლება შეფასდეს საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლითაც სსიპ-ის ხელმძღვანელისა და მოადგილის თანამდებობაზე დასანიშნი კანდიდატურის შესარჩევად ცხადდება გამარტივებული საჯარო კონკურსი, ასევე საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში საქმიანობის პირდაპირ მიჩნევა საჯარო სამსახურში საქმიანობად და ამ ტიპის ინსტიტუტებზე “საჯარო სამსახურის შესახებ” და “საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” კანონების სრულად გავრცელება²;
- მეორე მხრივ, პრობლემატურია, რომ სახელმწიფოს/ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ-ებზე არ ვრცელდება “საჯარო სამსახურის შესახებ” და “საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ”³ კანონების პრინციპები, მათ შორის, არც მათი ხელმძღვანელებისა და თანამშრომლების კონკურსის წესით შერჩევის ვალდებულება;
- 2012 წლიდან დღემდე გაზრდილია სახელმწიფოს / ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ დაფუძნებული სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების რაოდენობა.
- კვლევისთვის შერჩეული უწყებებიდან მიღებული ინფორმაციის თანახმად, 2012 წელს 40 სსიპ-სა და ა(ა)იპ-ში 8 870 **საშტატო თანამშრომელი** მუშაობდა. 2017 წლისთვის ეს მონაცემი 74 სსიპ-ისა და ა(ა)იპ-ის შემთხვევაში 12 632-მდე არის გაზრდილი.⁴
- საშტატო თანამშრომლების საერთო რაოდენობის ცვლილება 2017 წელს, 2012 წელთან შედარებით, ნაწილობრივ გამოწვეულია ახალი სსიპ-ების და ა(ა)იპ-ების დაფუძნებით, ან უკვე არსებული საჯარო ორგანიზაციის ამ სამართლებრივი ფორმით ჩამოყალიბებით.
 - საშტატო თანამშრომლების რაოდენობის ზრდის ტენდენციაა 8 თვითმმართველი ერთეულის მიერ მათ დაქვემდებარებაში არსებული 29 სსიპ/ა(ა)იპ-ის მიერ მოწოდებული მონაცემებითაც.
- 2012 წელს 38 სსიპ-სა და ა(ა)იპ-ში 1077 **შტატგარეშე თანამშრომელი** მუშაობდა. 2017 წელს მათმა რაოდენობამ 67 სსიპ-ისა და ა(ა)იპ-ის ფარგლებში 7193 შეადგინა.
 - 2012-2017 წლებში შტატგარეშე თანამშრომლების რაოდენობის ზრდის ტენდენცია იკვეთება მხოლოდ იმ სსიპ-ებსა და ა(ა)იპ-ებშიც, რომლებიც 2012 წლამდე დაფუძნდა.
- 2012 წელს 45 სსიპ-ისა და ა(ა)იპ-ის **საშტატო თანამშრომლებმა** ხელფასის სახით თითქმის 77 მლნ ლარი აიღეს, რაც 2016 წლისთვის 72 სსიპ-ისა და ა(ა)იპ-ის შემთხვევაში 165 მლნ ლარს აჭარბებს.

² გარდა კულტურულ, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო, კვლევით, სასპორტო და რელიგიურ, წევრობაზე დაფუძნებულ და “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონითა და „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული კატეგორიის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში საქმიანობისა

³ ა(ა)იპ-ის ხელმძღვანელზე ვრცელდება მხოლოდ ქონებრივი დეკლარაციის შევსების ნაწილში

⁴ ორგანიზაციების რაოდენობაში სხვაობა განპირობებულია ახალი იურიდიული პირების დაფუძნებით, ხოლო 2012 წლამდე არსებული და დღესაც მოქმედი ზოგიერთი სსიპ-დან და ა(ა)იპ-დან ინფორმაცია არ მიგვიღია.

- 2012 წელს 28 სსიპ-ში 71,5 მლნ ლარის ხელფასი, 2,5 მლნ ლარის დანამატი და 12 მლნ ლარის პრემია გაიცა. 2016 წელს გაცემული ხელფასის მაჩვენებელი 44 სსიპ-ისთვის 146 მლნ ლარს აღემატება, დანამატისა და პრემიის ოდენობამ კი 43 სსიპ-ში 13 მლნ და 17 მლნ ლარს გადააჭარბა, შესაბამისად.
- 2012 წელს 13 ა(ა)იპ-ში გაცემული ხელფასი 5 მლნ-ს და პრემია 669 ათას ლარს აღემატებოდა, დანამატი კი იმ ა(ა)იპ-ებში, რომლებმაც ინფორმაცია მოგვანოდეს, გაცემული საერთოდ არ იყო. 2016 წლის მონაცემებით 16 ა(ა)იპ-ში გაცემული ხელფასების ჯამური ოდენობა 19 მლნ ლარამდე იყო, დანამატები 16 ა(ა)იპ-ში 1 მლნ ლარს და პრემიები 19 ა(ა)იპ-ში 2,8 მლნ ლარს აჭარბებდა.
- 2012 წელს 39 სსიპ/ა(ა)იპ-ში 29,5 მლნ ლარი გაიცა **შტატგარეშე თანამშრომლების** ხელფასის სახით, 2016 წელს ამ მაჩვენებელმა 62 სსიპ/ა(ა)იპ-ში თითქმის 51 მლნ ლარს მიაღწია.
- 2012 წელს 25 სსიპ-ში **შტატგარეშე თანამშრომლებზე** 28,5 მლნ ლარის ხელფასი გაიცა, რაც 2016 წელს 37 სსიპ-ის შემთხვევაში თითქმის 46 მლნ ლარამდეა გაზრდილი.
- 2012 წელს 14 ა(ა)იპ-ში შტატგარეშე თანამშრომლებზე 1 მლნ ლარის ხელფასი, და 8 ა(ა)იპ-ში 251 779 ლარის პრემია გაიცა, ხოლო დანამატი, მოწოდებული საჯარო ინფორმაციით (7 ა(ა)იპ) საერთოდ არ გაცემულა. 2016 წლისთვის ეს მაჩვენებლები შეიცვალა და 25 ა(ა)იპ-ში 4 900 836 ლარის ხელფასი და 11 ა(ა)იპ-ში 187 215 ლარის დანამატი და 477 230 ლარის პრემია გაიცა.
- 2012 წელს 38 სსიპ/ა(ა)იპ-ის საკუთარმა შემოსავლებმა (საერთაშორისო დონორებისგან მიღებული გრანტების/დაფინანსების გამოკლებით), თითქმის 52 მლნ ლარი შეადგინა. 2016 წელს ამ მაჩვენებელმა 58 სსიპ/ა(ა)იპ-ისთვის 112 მლნ ლარს გადააჭარბა. როგორც ამ მონაცემებიდან ჩანს, ხუთწლიან პერიოდში (2012-2016 წწ.) იმ 78 სსიპ/ა(ა)იპ-იდან, რომლებმაც, კვლევის შერჩევის ფარგლებში ინფორმაცია მოგვანოდეს, საკუთარი შემოსავალი მხოლოდ 20 სსიპ/ა(ა)იპ-ს არ ჰქონდა მიღებული.
- გამოკვლეულ ორგანიზაციებს არ აქვთ ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის პრევენციის ეფექტური შიდა მექანიზმები, რაც განსაკუთრებით პრობლემურია იმის გათვალისწინებით, რომ ისინი არსებითად საჯარო ფუნქციებს ასრულებენ.
- პრობლემად რჩება საჯარო სექტორის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების საკითხი, წარმოდგენილი კვლევა, სამწუხაროდ, არ მოიცავს, მაგალითად, შსს-სა და იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში შემავალ სსიპ-ებს და იქ მიმდინარე ტენდენციებს, რადგან ამ უწყებებმა ინფორმაცია არ მოგვანოდეს;
- საქართველოს აღმასრულებელი და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დაქვემდებარებაში არსებული სსიპ/ა(ა)იპ-ების საერთო რაოდენობისა და საქმიანობის სფეროების შესახებ საჯარო სამსახურის ბიუროს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურსა და მთავრობის ადმინისტრაციას ერთიანი სახით ინფორმაცია არ აქვთ, ხოლო ფინანსთა სამინისტროდან გამოთხოვილი საჯარო ინფორმაცია ვერ მივიღეთ.

რეკომენდაციები:

- სახელმწიფოს მიერ დაარსებული ა(ა)იპ-ებში ინტერესთა შეუთავსებლობის, ნეპოტიზმისა და კორუფციის ეფექტიანად პრევენციის მიზნით, საჭიროა ა(ა)იპ-ებზე საჯარო სამსახურისა და ანტიკორუფციული მექანიზმების მარეგულირებელი პრინციპები გავრცელდეს. მათ შორის, ა(ა)იპ-ებში დასაქმებულთა და მათ ხელმძღვანელთა კონკურსის წესით დანიშვნის, შტატგარეშე თანამშრომლებთან მიმართებით “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონით დადგენილი მოთხოვნების დაცვისა და სხვა საკითხების ჩათვლით;
- სახელმწიფოს მიერ დაარსებულ სსიპ-ებსა და ა(ა)იპ-ებში ქმედითი ანტიკორუფციული მექანიზმების შემუშავების მიზნით, საჭიროა დაიხვეწოს შიდა ანტიკორუფციული მექანიზმები;
- კარგი მმართველობის სტანდარტების გათვალისწინებით, კანონით მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების შექმნის კრიტერიუმები;
- უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს სსიპ-ებსა და ა(ა)იპ-ებში თანამშრომელთა აყვანის პროცესის ობიექტურობა და გამჭვირვალობა, მათ შორის, შესაძლოა, საკანონმდებლო ცვლილებების გზითაც;
- უნდა გადაიჭრას სსიპ-ებსა და ა(ა)იპ-ებში ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა გაუმართლებლად მაღალი წილის პრობლემა;
- უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების მიერ საჯარო ფინანსების ხარჯვის ეფექტური კონტროლი (პარლამენტის, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის, ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოების მიერ);
- შესაბამისი უწყებები უნდა აგროვებდნენ და პროაქტიულად აქვეყნებდნენ საჯარო სექტორში შემავალი ორგანიზაციების შესახებ სრულ ინფორმაციას, მათ შორის, მათი რაოდენობის, საქმიანობის სფეროს, სტრუქტურული ქვემდებარეობისა და სხვა საკითხების შესახებ.

შესავალი

საჯარო სამართლის იურიდიული პირები (სსიპ-ები) “წარმოადგენენ შერეული ტიპის დაწესებულებებს სახელმწიფო და კერძო ორგანიზაციის კატეგორიების მახასიათებლებით. ისინი სახელმწიფოს მფლობელობაში არიან, თუმცა მმართველობის ორგანოებისგან დამოუკიდებლად ახორციელებენ საქმიანობას.”⁵

დღესდღეობით სსიპ-ები ბევრ სხვადასხვა სექტორში ფუნქციონირებენ და ისინი სხვა სახელისუფლებო დაწესებულებებთან შედარებით, მეტი დამოუკიდებლობით სარგებლობენ, მათ შორის, სსიპ-ებს შეუძლიათ იმოქმედონ კომერციული წესებითაც. **გარდა ამისა, რიგ შემთხვევებში ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები ასევე იყენებენ** მათ მიერვე დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის (ა(ა)იპ) ტიპის ორგანიზაციებს. ამის მაგალითებია, თუნდაც სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტო, თბილისის განვითარების ფონდი, რუსთავის იურიდიული დახმარების ცენტრი, ქუთაისის მერიის «სპეცსერვისები», ზუგდიდის დასუფთავების ცენტრი და ა.შ.

უნდა აღინიშნოს, რომ, მმართველობის საუკეთესო პრაქტიკის კუთხით, არ არსებობს ერთიანი, დამკვიდრებული და საქართველოს რეალობაზე ზუსტად მორგებული ანალოგიური სისტემა, თუმცა მსგავს, ხელისუფლების ორგანოებისგან განცალკევებით მდგომ ორგანიზაციებს სხვა ქვეყნების საჯარო სექტორებშიც ვხვდებით.

ორგანიზაციების ტიპები

OECD-ი ორგანიზაციების სამ ტიპს გამოყოფს, რომლებიც სახელისუფლებო ინსტიტუტების იერარქიაში ვეტიკალურად ინტეგრირებულნი არ არიან და ცენტრალური თუ ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან (core government) განცალკევებით დგანან:

- საქვეყნო დაწესებულებები/დეპარტამენტები (Departmental agencies) - სამინისტროს შემადგენელი ნაწილებია, რომლებსაც განცალკევებული იურიდიული სტატუსი არ აქვთ, მაგრამ შიდა მმართველობით ზოგადად განსხვავდებიან დანარჩენი სამინისტროს მმართველობისგან;
- საჯარო სამართლის ორგანოები (Public Law Administrations) - სარგებლობენ განცალკევებული საჯარო სამართლის იურიდიული სტატუსით. მათი შიდა და გარე მმართველობა ზოგადად განსხვავდება სამინისტროს მმართველობისგან და შეიძლება ჰყავდეს ან არ ჰყავდეს მმართველი საბჭო (governing board);
- კერძო სამართლის ორგანოები (Private Law Bodies), რომლებსაც, როგორც წესი, ჰყავთ მმართველი საბჭოები და სამინისტროს მათზე არაპირდაპირი კონტროლი აქვს.⁶

განსხვავებული სამართლებრივი სტატუსების მიუხედავად, ამ ტიპის ორგანიზაციები წარმოადგენენ საჯარო სექტორს და შესაბამისად, ექვემდებარებიან ანგარიშვალდებულების პრინციპს.

⁵ როი. ა. ემპერიინგემი, “საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და საჯარო სამსახურისთვის გაწეული კონსულტაციის შეფასების ანგარიში და რეკომენდაციები”, 2014 წ. გვ. 13, იხ.: http://csb.gov.ge/uploads/25-11-06_.pdf

⁶ Rob Laking, “Agencies: Their Benefits and Risks”, ISSN 1608-7143 OECD Journal on Budgeting Volume 4 – No. 4, OECD 2005, გვ. 10, იხ.: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43487848.pdf>

საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და საჯარო სამსახურისთვის გაწეული კონსულტაციის შეფასების ანგარიშის თანახმად, “სსიპ-ები საჯარო დაწესებულებები არიან მიუხედავად იმისა, თუ საიდან იღებენ დაფინანსებას, პარლამენტისგან, სამინისტროსგან, სამთავრობო უწყებისგან თუ რომელიმე კომერციული დაწესებულებისგან; და ეს საშუალებას აძლევს მათ ჰქონდეთ საკუთარი შემოსავალი. ამგვარად, სსიპ-ები მათ საქმიანობასა და რესურსების გამოყენებაზე პასუხისმგებელი არიან დამფინანსებელი სამინისტროს წინაშე. თითოეული სსიპ-ი ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი მინისტრის შუამავლობით.”⁷

განცალკევებული ორგანიზაციების დადებითი მხარეები

OECD-ის თანახმად, ამ ტიპის ორგანიზაციები ყველაზე ხშირად მმართველობის გაუმჯობესებისა (Better management) და უფრო სანდო პოლიტიკის წარმოების/მეტი ავტონომიის უზრუნველყოფის მიზნით იქმნება.

- **უკეთესი მენეჯმენტი:** სხვა ტრადიციულ სახელმწიფო ინსტიტუტებთან შედარებით, ორგანიზაციებს მკაფიო მიზნები და გადაწყვეტილების მიღების მეტი თავისუფლება აქვთ.
- **უფრო სანდო პოლიტიკა:** ზემოთხსენებული ორგანიზაციები უკეთ ახერხებენ გადაწყვეტილების მიღებისას მიუკერძოებლობის, ინსტიტუციური ავტონომიის და საზოგადოების ნდობის უზრუნველყოფას;

ამ მიდგომებით, სახელმწიფო მმართველობისგან განცალკევებულ ორგანიზაციებად იქმნება ეკონომიკისა და საფინანსო სფეროს მარეგულირებელი ორგანოები, ეროვნული/ცენტრალური ბანკები, სხვადასხვა ინდუსტრიების, მაგალითად ტელეკომუნიკაციებისა და ენერგეტიკის სფეროს მარეგულირებელი ორგანოები, ადამიანის უფლებების დარღვევისა და კორუფციის შემთხვევების გამოძიებაზე პასუხისმგებელი ორგანოები და ა.შ.⁸

“საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო”, მცდელობის მიუხედავად, კვლევის პროცესში ვერ მოიპოვა ინფორმაცია საქართველოს აღმასრულებელი და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დაქვემდებარებაში არსებული სსიპ/ა(ა)იპ-ების საერთო რაოდენობისა და საქმიანობის სფეროების შესახებ. საჯარო სამსახურის ბიუროს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურსა და მთავრობის ადმინისტრაციას ამ საკითხზე ერთიანი სახით ინფორმაცია არ აქვთ.

განცალკევებულ ორგანიზაციებთან დაკავშირებული რისკები

საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და საჯარო სამსახურისთვის გაწეული კონსულტაციის შეფასების ანგარიშის მონაცემებით, საქართველოს სხვადასხვა სამინისტროების დაქვემდებარებაში სსიპ-ების რაოდენობა 180-ს, ხოლო მათში დასაქმებულთა რიცხვი 45 000-ს აჭარბებს.⁹

⁷ როი. ა. ემპერიგემი, “საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და საჯარო სამსახურისთვის გაწეული კონსულტაციის შეფასების ანგარიში და რეკომენდაციები”, 2014 წ. გვ. 14, იხ.: http://csb.gov.ge/uploads/25-11-06_.pdf

⁸ Rob Laking, “Agencies: Their Benefits and Risks”, ISSN 1608-7143 OECD Journal on Budgeting Volume 4 – No. 4, OECD 2005, გვ. 16, იხ.: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43487848.pdf>

⁹ ამ მონაცემებში არ შედის 2081 სკოლაში დასაქმებული 74.097, 15 პროფესიული სასწავლებლის 427 და 20 უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების 22.311 თანამშრომელი. ასეთ შემთხვევაში სსიპ-ის სტატუსის მქონე ორგანიზაციებში დასაქმებული ადამიანების რაოდენობა 142.414 -ს გადააჭარბებს

საქართველოში საჯარო მმართველობის განხორციელებისას სსიპ/ა(ა)იპ-ების ასეთი სიმრავლის გათვალისწინებით, საყურადღებოა ის რისკებიც, რაც მეტისმეტად ბევრი ასეთი ორგანიზაციის არსებობასთანაა დაკავშირებული. ცენტრალური/ადგილობრივი ხელისუფლებისგან განცალკევებული მრავალი მმართველობის ორგანოს არსებობა, OECD-ის თანახმად, ორი ტიპის რისკს ქმნის:

- ასეთი მდგომარეობა ზრდის რისკს, რომ აღნიშნული ინსტიტუტები არ იმუშავებენ ერთად მნიშვნელოვანი საერთო ამოცანების მისაღწევად და რომ საჯარო პოლიტიკის კომპლექსური პრობლემები სააგენტოების პასუხისმგებლობებს შორის “გაიფანტება”, ან მათ ექნებათ არამკაფიო საზღვრები ერთმანეთთან, რაც პასუხისმგებლობებისა და იურისდიქციების გადაფარვას გამოიწვევს.
- ასევე არსებობს საფრთხე, რომ ამ ტიპის ინსტიტუტების სიმრავლე ართულებს საჭიროების შემთხვევაში მათ მართვას ცენტრიდან და ყოველი ახალი ასეთი ორგანიზაციის მართვა, ახალ პროცედურებსა და წესებთანაა დაკავშირებული.¹⁰

ამავდროულად, საჯარო უფლებამოსილების განხორციელებისა და სერვისების მიწოდების კუთხით სახელმწიფოს მიერ სსიპ და ა(ა)იპ ტიპის ორგანიზაციების გამოყენების ასეთი მასშტაბი ბუნებრივად წარმოშობს მათი მმართველობის სტანდარტებისა და ანტიკორუფციული მიმართულებებით კვლევის ინტერესს.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და საჯარო სამსახურისთვის გაწეული კონსულტაციის შეფასების ანგარიშის მიხედვით, საერთაშორისო პრაქტიკით ქვეყნების უმეტესობაში სსიპ-ების მსგავს ორგანიზაციებს, უმეტესად დირექტორთა საბჭო ზედამხედველობს და პასუხისმგებლობას ხელმძღვანელობას აკისრებს. “მთავრობების უმეტესობა ინარჩუნებს უფლებამოსილებას და გავლენას ახდენს სსიპ-ების მსგავს ორგანიზაციებზე ისეთ საკითხებში, როგორიცაა თანამდებობებზე დანიშვნა, ხელმძღვანელებისა და მათი მოადგილეების ანაზღაურება და გეგმებისა და ბიუჯეტების დამტკიცება.”¹¹

კარგი მმართველობის პრინციპების გათვალისწინებით, ასევე მიზანშეწონილია არსებობდეს სახელმწიფოს მიერ ასეთი ორგანიზაციების (სსიპ და ა(ა)იპ) დაფუძნების კრიტერიუმები. საჯარო სამსახურისთვის გაწეული კონსულტაციის შეფასების ანგარიში სსიპ-ების დაფუძნებისთვის კრიტერიუმების განსაზღვრის რამდენიმე გზაზე მიუთითებს:

“პირველ რიგში, უნდა განისაზღვროს საჭიროება ძირითადი კრიტერიუმების საფუძველზე:

ა) ასრულებს თუ არა სსიპ ტექნიკურ ფუნქციას?

ბ) მისი საქმიანობისთვის აუცილებელია თუ არა პოლიტიკური მიუკერძოებლობა?

გ) ესაჭიროება თუ არა სსიპ-ს დამოუკიდებლობა იმისათვის, რომ საქართველოს საჭიროებებზე მორგებული მსგავსი კრიტერიუმები დააკმაყოფილოს?

თუ სსიპ წარმატებით გაივლის ზემოხსენებულ ტესტს, მაშინ მისი შეფასება უნდა მოხდეს უფრო მკაცრად განსაზღვრული კრიტერიუმებით.”¹²

¹⁰ Rob Laking, “Agencies: Their Benefits and Risks”, ISSN 1608-7143 OECD Journal on Budgeting Volume 4 – No. 4, OECD 2005, გვ. 16, იხ.: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43487848.pdf>

¹¹ როი. ა. ემპერინგემი, “საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და საჯარო სამსახურისთვის გაწეული კონსულტაციის შეფასების ანგარიში და რეკომენდაციები”, 2014 წ. გვ. 13, იხ.: http://csb.gov.ge/uploads/25-11-06_.pdf

¹² იქვე, გვ. 19

სამართლებრივი მიმოხილვა

შესავალი

საჯარო სამართლის იურიდიული პირებსა¹³ და სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებულ არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირებთან დაკავშირებული კანონმდებლობის მიმოხილვისთვის აუცილებელია შევხებით “საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ” კანონს, სამოქალაქო და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსებს, რომლებიც სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების დაფუძნების, უფლებამოსილების, სახელმწიფო კონტროლის, ქონებისა და მათი ლიკვიდაციის საკითხებს არეგულირებენ. რაც შეეხება მსგავს ინსტიტუტებში ანტიკორუფციულ მექანიზმებს, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების საკითხებს, ამ კუთხით განხილული იქნება “საჯარო სამსახურისა” და «საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ» კანონები სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ებისთვის.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ცნება და დაარსების საფუძველი

საჯარო სამართლის იურიდიული პირი სახელმწიფო კონტროლის ქვეშ მყოფი, თუმცა საკანონმდებლო და სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისაგან განცალკევებით შექმნილი ორგანიზაციაა, რომელიც თავის საქმიანობას დამოუკიდებლად ახორციელებს. საჯარო სამართლის იურიდიული პირის საქმიანობის სფეროებია: პოლიტიკური, სახელმწიფოებრივი, სოციალური, საგანმანათლებლო, კულტურული ან სხვა სახის საჯარო საქმიანობა. საჯარო სამართლის იურიდიული პირი შესაძლებელია შესაბამისი კანონით, მთავრობის დადგენილებით ან კანონის საფუძველზე სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს ადმინისტრაციული აქტით შეიქმნას.¹⁴ გარდა ამისა, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი შესაძლებელია ერთდროულად რამდენიმე სახელმწიფო მმართველომა ორგანომ ერთად დააფუძნოს.¹⁵

კანონის თანახმად, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი მხოლოდ იმ საჯარო მიზნებისა და ფუნქციების შესასრულებლად შეიძლება შეიქმნას, რომლებიც უშუალოდ არ შედის სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების კომპეტენციაში.¹⁶ თუმცა, ეს განსაზღვრება ბუნდოვანია, განსაკუთრებით სამინისტროების დაქვემდებარებაში არსებული სსიპ-ების შემთხვევაში, ვინაიდან საქართველოში მრავლად ვხვდებით ისეთ სსიპ-ებს, რომელთა საქმიანობის სფერო, პირდაპირ შედის მათივე ზედამხედველი სამინისტროს კომპეტენციაში. შესაბამისად, უცნობია, რამდენად ითვალისწინებენ და როგორ განმარტავენ აღნიშნულ საკანონმდებლო ჩანაწერს უწყებები სსიპ-ების დაფუძნებისას. “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო” ეცადა საჯარო სამსახურის ბიუროში გაერკვია რა პროცედურებისა და ნორმების საფუძველზე განისაზღვრება სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების კომპეტენცია და ის სფეროები, სადაც შესაძლოა სამინისტროების სისტემების შიგნით დაფუძნდეს სსიპ-ები. თუმცა, მათი პასუხის თანახმად, ბიუროს კომპეტენციაში არ შედის კანონის განმარტება და შესაბამისად, მათი პოზიცია ამ საკითხთან დაკავშირებით უცნობია. მათივე ინფორმაციით, საჯარო სამსახურის ბიურო, კანონით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში, არ წარმოადგენს სსიპ-ების შექმნისა თუ საქმიანობის პროცესში რაიმე სახით მონაწილე ან/და ზედამხედველობის განმახორციელებელ სუბიექტს.

¹³ გარდა კულტურული, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო, კვლევითი, სასპორტო და რელიგიური საქმიანობისათვის შექმნილი საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და პოლიტიკური პარტიებისა

¹⁴ “საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ” კანონი, მე-2 მუხლი

¹⁵ “საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ” კანონი, მე-5 მუხლი

¹⁶ “საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ” კანონი, მე-9 მუხლი

საჯარო სამსახურის ბიუროს განმარტებით, „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ კანონი ამომწურავად ჩამოთვლის საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შექმნის სამართლებრივ საფუძვლებს, **თუმცა არ შეიცავს სახელმწიფოს ცენტრალური ორგანოებისთვის დადგენილ აუცილებელ დამატებით კრიტერიუმებს ასეთი ორგანიზაციების დაფუძნებისათვის.**

საჯარო სამსახურის ბიუროს თანახმად, გარკვეული საკანონმდებლო კრიტერიუმი არსებობს თბილისის მუნიციპალიტეტის მიერ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნებასთან დაკავშირებით, ვინაიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი აკონკრეტებს, რომ ასეთი ორგანიზაცია უნდა დაფუძნდეს **„ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კომპეტენციისთვის მიკუთვნებული საკითხების გადასაწყვეტად.“** თუმცა, ეს ფორმულირება შესაძლოა მეტისმეტად ზოგადი იყოს იმისთვის, რომ ეფექტიანი კრიტერიუმის როლი შეასრულოს.

სსიპ-ს დასახული მიზნებისა და დელეგირებული ფუნქციების შესასრულებლად, შეუძლია გარიგების დადება და სასამართლოში მოსარჩელე მხარედ გამოსვლა. სსიპ ასევე უფლებამოსილია შესაბამისი კანონით განსაზღვრული, მთავრობის დადგენილების ან საკუთარი წესდებით (დებულებით) გათვალისწინებული საქმიანობა განახორციელოს.¹⁷ წესდებით განისაზღვრება პირის საქმიანობის წესი, სფერო, მიზანი სახელმწიფო (ინსტიტუციური) კონტროლის ფარგლები, წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი პირის დანიშვნის (არჩევის) წესი და კომპეტენცია, ლიკვიდაციისა და დებულებაში ცვლილებების შეტანის წესი.¹⁸

საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სტრუქტურა ორგვარია. კერძოდ, ის შეიძლება დაფუძნებული იყოს წევრობაზე (საჯარო სამართლის კორპორაცია), ანდა საჯარო ან სახელმწიფოებრივი მიზნების განსახორციელებლად, სახელმწიფო ქონების (მათ შორის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ორგანოს) განკერძოების გზით შეიქმნას. ამ შემთხვევაში სსიპ-ს არ ჰყავს წევრები.¹⁹

ა(ა)იპ-ის ცნება და დაარსების საფუძველი

“არასამეწარმეო (არაკომერციული) პირი არის განსაზღვრული მიზნის მისაღწევად შექმნილი, საკუთარი ქონების მქონე, ორგანიზებული წარმონაქმნი, რომელიც თავისი ქონებით დამოუკიდებლად აგებს პასუხს და საკუთარი სახელით იძენს უფლებებსა და მოვალეობებს, დებს გარიგებებს და შეუძლია სასამართლოში გამოვიდეს მოსარჩელედ და მოპასუხედ. მისი მიზანია არასამეწარმეო საქმიანობა.”²⁰

სახელმწიფოს მხრიდან ა(ა)იპ-ის დაფუძნებასთან მიმართებით სამოქალაქო კოდექსში და საკანონმდებლო ბაზაში რამე განსაკუთრებული წესი ან პირობები არ გვხვდება, რაც იმას ნიშნავს, რომ სახელმწიფო ა(ა)იპ-ის დაფუძნებისას იმავე მოთხოვნებით ხელმძღვანელობს, რაც სამოქალაქო კოდექსით სხვა იურიდიული თუ ფიზიკური პირებისთვისაა დადგენილი.

სამოქალაქო კოდექსის მიხედვით: “არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის რეგისტრაცია ხორციელდება მეწარმეთა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების რეესტრში. დაინტერესებული პირი მარეგისტრირებელ ორგანოს წარუდგენს დამფუძნებელთა/წევრთა შეთანხმებას და განცხადებას, რომელიც უნდა შეიცავდეს იურიდიული პირის რეგისტრაციისათვის დადგენილ სავალდებულო მონაცემებს.”²¹

¹⁷ “საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ” კანონი, მე-3 მუხლი

¹⁸ “საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ კანონი”, მე-6 მუხლი

¹⁹ “საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ” კანონი, მე-4 მუხლი

²⁰ საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს ვებგვერდი, <https://napr.gov.ge/p/617>

²¹ სამოქალაქო კოდექსი 27-ე და 29-ე მუხლები, ასევე „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონი

ა(ა)იპ-ების რეგისტრაციასთან დაკავშირებით სამოქალაქო კოდექსით განსაზღვრულ მოთხოვნებს ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ებისთვის აზუსტებს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. მისი მიხედვით, მუნიციპალიტეტებს უფლება აქვთ თავიანთი საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით, მხოლოდ საკუთარი უფლებამოსილებების ფარგლებში²², საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად დააფუძნონ არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები ან გაწევრიანდნენ მათში.²³

ასეთ არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირს უფლება აქვს, ორგანიზება გაუწიოს ერთობლივ ღონისძიებებს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების სფეროში, მუნიციპალიტეტის სახელით მონაწილეობა მიიღოს ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული კანონპროექტების წინასწარ განხილვასა და კონსულტაციებში, ითანამშრომლოს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან, თვითმმართველი ერთეულების საერთაშორისო კავშირებთან (ასოციაციებთან), აგრეთვე დაამყაროს ურთიერთობა ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში შესაბამის უცხოურ კავშირებთან (ასოციაციებთან) და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან.²⁴

სსიპ-ების მართვა

საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მართვა რეგულირდება შესაბამისი კანონით ან მთავრობის დადგენილებით და მისი წესდებით. სსიპ-ს მართავს ხელმძღვანელი, რომელიც შესაბამისი კანონის, მთავრობის დადგენილების და წესდების (დებულების) ფარგლებში დამოუკიდებლად მოქმედებს.²⁵

სახელმწიფო ქონების საფუძველზე შექმნილი სსიპ-ის ხელმძღვანელს თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრი, ან კანონით (მათ შორის მთავრობის დადგენილებით) განსაზღვრული მაკონტროლებელი ორგანო.²⁶ ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ორგანოს მიერ დაფუძნებული სსიპ-ის შემთხვევაში ამავე უფლებამოსილებას ავტონომიური რესპუბლიკა ახორციელებს.

2017 წლის 1 ივლისს ამოქმედებული ცვლილებით საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ კანონში, სსიპ-ის ხელმძღვანელის თანამდებობაზე დასანიშნი კანდიდატურის შესარჩევად ცხადდება გამარტივებული საჯარო კონკურსი. ამავე პრინციპით შეირჩევიან სსიპ-ის ხელმძღვანელის მოადგილეებიც.²⁷

ხელმძღვანელის თანამდებობიდან გათავისუფლების კანონიერი საფუძვლები ასევე მოცემულია საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ კანონში. მაგალითად, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ხელმძღვანელი შეიძლება გათავისუფლდეს დაკავებული თანამდებობიდან თუ იგი ჯეროვნად ვერ ასრულებს მისთვის კანონით, მთავრობის დადგენილებით ან საჯარო სამართლის იურიდიული პირის წესდებით (დებულებით) განსაზღვრულ უფლებამოსილებას. საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ხელმძღვანელს თანამდებობიდან ათავისუფლებს უფლებამოსილი თანამდებობის პირი დასაბუთებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით, რომელიც შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში.²⁸

²² ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 1061

²³ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 20, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429>

²⁴ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 21

²⁵ “საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ” კანონი, მე-10 მუხლი

²⁶ იქვე

²⁷ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ კანონი მე-101 მუხლი

²⁸ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ კანონი მე-101 მუხლი

ხელმძღვანელის თანამდებობის არსებობის გარდა, კანონი ითვალისწინებს სსიპ - ის მართვას სამეთვალყურეო ორგანოს შექმნის მეშვეობით. სამეთვალყურეო ორგანოს შემადგენლობაში შეიძლება შეყვანილ იქნენ შესაბამისი სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს თანამდებობის პირები.²⁹

ა(ა)იპ-ის მართვა

სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ების მართვისთვის სამოქალაქო კოდექსი განსაკუთრებულ წესებს არ ადგენს. კოდექსის თანახმად, არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის დამფუძნებელი/წევრი უფლებამოსილია განსაზღვროს ორგანიზაციის ხელმძღვანელი და წარმომადგენელი პირი. მისი ორგანიზაციული სტრუქტურა წესრიგდება წესდებით (დამფუძნებელთა/წევრთა შეთანხმებით). არაკომერციული იურიდიული პირის ხელმძღვანელობითი და წარმომადგენლობითი უფლებამოსილების წარმოშობისა და შეწყვეტის მიმართ ვრცელდება „მენარმეთა შესახებ“ კანონით დადგენილი წესები³⁰, რომლებიც უფლებამოსილ პირს აძლევს შესაძლებლობას, რეგისტრირებული პირი თანამდებობიდან გაათავისუფლოს.³¹

რაც შეეხება ხელმძღვანელის თანამდებობაზე დანიშვნის წესს, ა(ა)იპ-ების შემთხვევაში, სსიპ-ების მსგავსი, ხელმძღვანელის კონკურსის წესით შერჩევის ვალდებულება არ არსებობს.

საჯარო სამსახურის ბიუროს განმარტებით, დღეის მდგომარეობით „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მოქმედების სფეროში არ ექცევიან ა(ა)იპ-ები, შესაბამისად, მათი ხელმძღვანელისა და მოადგილის მიმართ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული კონკურსის წესით დანიშვნა ვერ განხორციელდება.

მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ-ების მართვასთან დაკავშირებით ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ზოგიერთ საკითხს აკონკრეტებს. კოდექსით, თბილისის მთავრობა უფლებამოსილია დაამტკიცოს კერძო სამართლის სამეწარმეო და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების წესდებები (დებულებებს); დანიშნოს და გაათავისუფლოს კერძო სამართლის სამეწარმეო და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების ხელმძღვანელების და გააკონტროლოს მათი საქმიანობა; ასევე, მიიღოს გადაწყვეტილება მთავრობის მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირისათვის ფინანსური სახსრებისა და მოძრავი ქონების საკუთრებაში გადაცემის შესახებ.³² ასევე, თბილისის შემთხვევაში, აღმასრულებელი ორგანოს უფლებამოსილებები, შეიძლება განახორციელოს თბილისის შესაბამისმა საჯარო სამართლის იურიდიულმა პირმა.

კოდექსის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის/მუნიციპალიტეტების კერძო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნების, რეორგანიზაციისა და ლიკვიდაციის შესახებ გადაწყვეტილებას მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანხმობით იღებს მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო.

²⁹ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ კანონი მე-10 მუხლი

³⁰ „მენარმეთა შესახებ“ კანონი, მე-9 მუხლი

³¹ სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 35

³² ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 75

მუნიციპალიტეტის ა(ა)იპ-ის დამფუძნებლის/წევრის უფლებამოსილებებს ახორციელებს მუნიციპალიტეტის მერია/გამგეობა. ის, როგორც დამფუძნებელი/წევრი, უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება მუნიციპალიტეტის არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირისთვის ფინანსური სახსრებისა და ქონებასთან დაკავშირებული საკითხების შესახებ, რიგ შემთხვევებში საკრებულოს თანხმობით, ასევე დაამტკიცოს შესაბამისი იურიდიული პირის წესდება (დებულება).

მუნიციპალიტეტის კერძო სამართლის იურიდიული პირის ხელმძღვანელობაზე / წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი პირის დანიშვნის / გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილებას შესაბამისი იურიდიული პირის წესდების (დებულების) შესაბამისად, როგორც ამ ორგანიზაციის დამფუძნებელი, იღებს მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო.³³

სსიპ-ის ანგარიშვალდებულება/სახელმწიფო კონტროლი

საჯარო სამართლის იურიდიული პირი სახელმწიფო კონტროლს ექვემდებარება, კერძოდ, სსიპ-ის საქმიანობის კანონიერებაზე, მიზანშეწონილობაზე, ეფექტიანობასა და საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობაზე ზედამხედველობა ხდება. მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს, პარლამენტს, მთავრობას ან სახელმწიფო მინისტრს სსიპ-ზე სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების უფლება აქვთ. შესაბამისად, შეუძლიათ მოითხოვონ კონტროლის განსახორციელებლად საჭირო მასალები და ინფორმაცია. სსიპ-ის საქმიანობის ზედამხედველობას ახორციელებს კონკრეტული სამინისტროს ხელმძღვანელი პირიც. კერძოდ, მინისტრის კომპეტენციას განეკუთვნება სსიპ-ში დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებისა და საქმიანობის ზედამხედველობა.³⁴ ასევე, სსიპ-ის ხელმძღვანელის თანამდებობიდან გათავისუფლება. გარდა ამისა სსიპ-ში თანამშრომელთა თანამდებობაზე დანიშვნისა და გათავისუფლების საკითხზე სსიპ-ის ხელმძღვანელისათვის თანხმობის მიცემაც მინისტრის კომპეტენციას მიეკუთვნება.³⁵

სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანო უფლებამოსილია შეაჩეროს ან გააუქმოს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის არამართლზომიერი გადაწყვეტილება.³⁶ გარდა ამისა, სსიპ-ს ესაჭიროება კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს თანხმობა ისეთი საკითხების გადასაწყვეტად, რომლებიც ეხება უძრავ ქონებას, ბიუჯეტს, საშტატო ნუსხას, სახელფასო ფონდს და ა.შ.³⁷

სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს უარი იმ საკითხებზე, რომელზეც მისი თანხმობა საჭირო, უნდა იყოს დასაბუთებული. ამასთან სსიპ - ის ხელმძღვანელს უფლება აქვს უარი გაასაჩივროს ზემდგომ სახელმწიფო ორგანოში ან/და სასამართლოში.³⁸

სსიპ-ის წლიურ ბალანსს ამოწმებს დამოუკიდებელი აუდიტორი, რომელიც სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს მიერაა დანიშნული.³⁹

³³ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 1061, თავი XIII მუნიციპალიტეტის ქონება

³⁴ “საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ” კანონი, მე-20 მუხლი

³⁵ “საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ” კანონი, მე-20 მუხლი

³⁶ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ კანონი, მე-11 მუხლი

³⁷ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ კანონი, მე-12 მუხლი

³⁸ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ კანონი, მე-12 მუხლი

³⁹ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ კანონი მე-14 მუხლი

ა(ა)იპ-ების ანგარიშვალდებულება და სახელმწიფო კონტროლი

არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის საქმიანობაზე სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობა სამოქალაქო კოდექსით მკაფიოდ განსაზღვრულ შემთხვევაშია შესაძლებელი - თუ არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი არსებითად გადავიდა სამეწარმეო საქმიანობაზე, სასამართლო მარეგისტრირებელი ორგანოს ან/და დაინტერესებული პირის სარჩელის საფუძველზე განიხილავს და წყვეტს პირის საქმიანობის შეჩერების ან აკრძალვის საკითხს. კიდევ ერთი ასეთი შესაძლებლობა არსებობს “საზოგადოებრივ გაერთიანებათა საქმიანობის შეჩერებისა და მათი აკრძალვის შესახებ” ორგანული კანონით დადგენილ შემთხვევაში, როცა საქმე საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების დამხობის, ქვეყნის დამოუკიდებლობის ხელყოფის, ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევისა და სხვა მსგავს საკითხებს ეხება. რაც შეეხება სახელმწიფოს, როგორც დამფუძნებლის მიერ ა(ა)იპ-ზე კონტროლის განხორციელებას, ეს შესაძლებელია წესდებით, დამფუძნებლისთვისა და ორგანიზაციის სტრუქტურით განსაზღვრული მმართველი/მაკონტროლებელი ორგანოების (მაგ. გამგეობა) მეშვეობით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ებისთვის ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ანგარიშვალდებულების დამატებით მექანიზმს ითვალისწინებს. კერძოდ, მუნიციპალიტეტის საკრებულო უფლებამოსილია საკრებულოს რეგლამენტში გაითვალისწინოს მუნიციპალიტეტის კერძო სამართლის იურიდიული პირის ხელმძღვანელობაზე უფლებამოსილი პირის მიერ განეული საქმიანობის ანგარიშის წარმოდგენა.

“საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონი

“საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონით გათვალისწინებული თანამდებობაზე კონკურსით დანიშვნის წესი საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზეც ვრცელდება.⁴⁰ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის თანამშრომლებისათვის კონკურსის ჩატარებას უზრუნველყოფს შესაბამისი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის საკონკურსო-საატესტაციო კომისია.⁴¹ წინა რედაქციისგან განსხვავებით, “საჯარო სამსახურის შესახებ” ახალი კანონით საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში საქმიანობა⁴² პირდაპირ არის მიჩნეული საჯარო სამსახურში საქმიანობად და შესაბამისად, ის ამ ტიპის ინსტიტუტებზე სრულად ვრცელდება. გამონაკლისია მხოლოდ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ხელმძღვანელები და მათ მოადგილეები, რომლებზეც აღნიშნული კანონის მოქმედება არ ვრცელდება. საჯარო სამსახურის ბიუროს განმარტებით, სსიპ-ების ხელმძღვანელსა და მოადგილეებზე კანონის არ გავრცელება ამ ეტაპზე განპირობებულია დაგეგმილი რეფორმით, რომელიც ეხება საჯარო სამართლის იურიდიული პირების კატეგორიზაციას. მათი პოზიციით, სანამ არ გაირკვევა სსიპ-ების ხელმძღვანელის და მოადგილეების სტატუსი, კანონი მათზე ვერ გავრცელდება. შესაბამისად, აღნიშნული საკითხის თაობაზე ამ ეტაპზე მიმდინარეობს მუშაობა.

⁴⁰ გამონაკლისის კულტურულ, საგანმანათლებლო ან რელიგიურ სფეროში მოღვაწე და ეროვნულ მარეგულირებელ ორგანოსთან არსებული მომხმარებელთა ინტერესების საზოგადოებრივი დამცველის თანაშემწის დანიშვნის წესი წარმოადგენს.

⁴¹ კანონი «საჯარო სამსახურის შესახებ» მუხლი 111

⁴² გარდა კულტურულ, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო, კვლევით, სასპორტო და რელიგიურ, წევრობაზე დაფუძნებულ და “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონითა და „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული კატეგორიის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში საქმიანობისა

კანონი არეგულირებს საჯარო მოსამსახურის სტატუსს, პროფესიული საჯარო მოხელის დასაქმებისა და სამსახურის გავლის პირობებს, საჯარო სამსახურის მართვის საკითხებს, აწესრიგებს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტის ორგანოებში (დაწესებულებებში) და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში საჯარო მოსამსახურეთა სამოხელეო სამართლებრივ ურთიერთობებს.⁴³ ასევე, სსიპ-ში კონკურსის წესით საჯარო მოხელეების დანიშვნის პროცედურას გასაზღვრავს.

რაც შეეხება სახელმწიფო ა(ა)იპ-ებს, «საჯარო სამსახურის შესახებ» კანონი ასეთ ორგანიზაციებს საერთოდ არ ახსენებს და შესაბამისად, მათზე ამ კანონით გათვალისწინებული ნორმები საერთოდ არ ვრცელდება, ასევე მასში დასაქმებული პირები არ ითვლებიან საჯარო მოსამსახურეებად.. აქედან გამომდინარე, , მაგალითად, ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად კონკურსის გამოცხადების, დასაქმებულთა საქმიანობის შეფასების, მათთვის გარკვეული უფლებების, გარანტიებისა და მოვალეობების განსაზღვრის და სხვა საკითხები ა(ა)იპ-ებისთვის რეგულირების მიღმა დარჩენილი.⁴⁴ მეტიც, საჯარო სამსახურის ბიუროს ინფორმაციით, საჯარო სამსახურის ფარგლების გაფართოება არ იგეგმება. მათი პოზიციით, კერძო სამართლის იურიდიულ პირებზე საჯარო სამსახურისათვის დამახასიათებელი რეგულაციების გავრცელება არ შეესაბამება საჯარო მმართველობის თანამედროვე პრინციპებს. თუმცა, მეორე მხრივ, შესაძლოა პრობლემური იყოს საჯარო უფლებამოსილების განმახორციელებელი და საბიუჯეტო დაფინანსების მქონე ასეთი ორგანიზაციების რეგულირების მიღმა დატოვება, განსაკუთრებით ამ ტიპის ორგანიზაციების რაოდენობისა და მათში დასაქმებულ ადამიანთა რიცხვის მზარდი ტენდენციის ფონზე.

“საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსელობისა და კორუფციის შესახებ” კანონი

“საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსელობისა და კორუფციის შესახებ” კანონისთვის, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ხელმძღვანელი და მისი მოადგილე, ასევე სახელმწიფოს ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის ხელმძღვანელი თანამდებობის პირია და შესაბამისად, თანამდებობის პირისთვის განსაზღვრული რეგულაციები მათზე ვრცელდება.⁴⁵ მათ შორის, მათ აქვთ თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის შევსების ვალდებულება.

“საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსელობისა და კორუფციის შესახებ” კანონი ვრცელდება «საჯარო სამსახურის შესახებ» კანონით განსაზღვრულ სახელმწიფო მოსამსახურეებზე, პროფესიულ საჯარო მოხელეებსა და საჯარო სამსახურში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებზე. აქედან გამომდინარე, კანონი ფარავს სსიპ-ების შესაბამის თანამშრომლებსაც. რაც შეეხება ა(ა)იპ-ების თანამშრომლებს, ვინაიდან “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონი ა(ა)იპ-ებსა და მათში დასაქმებულ პირებზე არ ვრცელდება, შესაბამისად, მათ არც «საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსელობისა და კორუფციის შესახებ» კანონი ფარავს. აღნიშნული კანონის მოქმედების სფეროში ექცევა მხოლოდ სახელმწიფოს ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ დაფუძნებული იმ არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიული პირის ხელმძღვანელი, რომლის წინა წლის ბრუნვა მოგების ყოველწლიური დეკლარაციის მიხედვით, აღემატება ასი ათას ლარს. შესაბამისად, კანონი აკონკრეტებს მხოლოდ ა(ა)იპ-ის ხელმძღვანელის ვალდებულებას შეავსოს ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაცია კანონით დადგენილი წესით ქვეყნის ანტიკორუფციული პოლიტიკის მიზნებიდან გამომდინარე.

⁴³ «საჯარო სამსახურის შესახებ» კანონი, მუხლი 2

⁴⁴ «საჯარო სამსახურის შესახებ» კანონი

⁴⁵ «საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსელობისა და კორუფციის შესახებ» კანონის მე-2 მუხლი

“საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” კანონით, სსიპ-ების და ა(ა)იპ-ების ხელმძღვანელებსა და მათ მოადგილეებზე ვრცელდება თანამდებობრივი შეუთავსებლობის ცნება. კერძოდ, თანამდებობის პირს, ან მისი ოჯახის წევრს უფლება არა აქვთ, ეკავით რაიმე თანამდებობა ან ასრულებდნენ რაიმე სამუშაოს საქართველოში რეგისტრირებულ იმ საწარმოში, რომლის სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლიც ამ თანამდებობის პირის ან მისი სამსახურის უფლებამოსილებას განეკუთვნება. გარდა ამისა, თანამდებობის პირის ოჯახის წევრს აქციების ან კაპიტალის წილს ფლობის უფლება არ აქვთ იმ საწარმოში, რომლის საქმიანობის კონტროლიც ამ თანამდებობის პირის ან მისი სამსახურის უფლებამოსილებას განეკუთვნება. ასევე, თანამდებობის პირის სამსახურებრივი ზედამხედველობის ქვეშ მყოფ თანამდებობაზე მოხელედ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით ან შრომითი ხელშეკრულებით (გარდა კონკურსის წესით დანიშვნისა) ამ თანამდებობის პირის ახლო ნათესავის დანიშვნაც ეკრძალება.⁴⁶

სსიპ-ებისა და სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ების სამართლებრივ რეგულირებასთან დაკავშირებული ზოგიერთი საკითხი ქვემოთ მოცემულ ცხრილშია წარმოდგენილი.

	სსიპ	ა(ა)იპ
დაფუძნების მიზანი/ კრიტერიუმი	შეიძლება შეიქმნას მხოლოდ იმგვარი საჯარო მიზნებისა და ფუნქციების შესასრულებლად, რომელთა განხორციელება უშუალოდ არ შედის სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების კომპეტენციაში. თუმცა, ეს განსაზღვრება საკმაოდ ბუნდოვანი და ზოგადია. ასევე, უცნობია, რამდენად ითვალისწინებენ და როგორ განმარტავენ აღნიშნულ საკანონმდებლო ჩანაწერს უწყებები სსიპ-ების დაფუძნებისას. საქმიანობის სფეროებია: პოლიტიკური, სახელმწიფოებრივი, სოციალური, საგანმანათლებლო, კულტურული ან სხვა სახის საჯარო საქმიანობა.	სახელმწიფოს მხრიდან ა(ა)იპ-ის დაფუძნებასთან მიმართებით სამოქალაქო კოდექსში და საკანონმდებლო ბაზაში რამე განსაკუთრებული წესი ან პირობები არ გვხვდება. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით, მუნიციპალიტეტებს უფლება აქვთ თავინათი საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით, მხოლოდ საკუთარი უფლებამოსილებების ფარგლებში დააფუძნონ ა(ა)იპ-ები.
“საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონი	სრულად ვრცელდება	საერთოდ არ ვრცელდება
თანამშრომლების კონკურსით აყვანა	ვრცელდება “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონი და შესაბამისად, კანონით განსაზღვრული თანამშრომლების კონკურსით აყვანის ვალდებულებაც.	კანონით განსაზღვრული არაა ასეთი ვალდებულება.

⁴⁶ «საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ» კანონი, მუხლი 13

“საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონი	სრულად ვრცელდება	ვრცელდება მხოლოდ ხელმძღვანელზე ქონებრივი დეკლარაციის შევსების და თანამდებობრივი შეუთავსებლობის ნაწილში
დეკლარაციის შევსების ვალდებულება	ვრცელდება ხელმძღვანელსა და მოადგილეზე	ვრცელდება მხოლოდ ხელმძღვანელზე
დამოუკიდებლობა	სახელმწიფო კონტროლის ქვეშ მყოფი, თუმცა საკანონმდებლო და სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისასგან განცალკევებით შექმნილი ორგანიზაციაა, რომელიც თავის საქმიანობას დამოუკიდებლად ახორციელებს. მას მართავს ხელმძღვანელი, რომელიც შესაბამისი კანონის, მთავრობის დადგენილების და წესდების ფარგლებში დამოუკიდებლად მოქმედებს.	ა(ა)იპ-ის ხელმძღვანელს აღნიშნულ უფლებამოსილებას ანიჭებს დამფუძნებელი. ხელმძღვანელი საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში ა(ა)იპ-ის სახელით იღებს გადაწყვეტილებებს. ა(ა)იპ-ის ორგანიზაციული სტრუქტურა, მათ შორის მმართველობის ორგანოების და ანგარიშვალდებულებისა და მაკონტროლებელი ორგანოების საკითხი წესრიგდება მისი წესდებით, რომელსაც ასევე ა(ა)იპ-ის დამფუძნებელი განსაზღვრავს.*
ხელმძღვანელობის დანიშნვა	ხელმძღვანელის და მისი მოადგილის თანამდებობაზე დასანიშნი კანდიდატურის შესარჩევად ცხადდება გამარტივებული საჯარო კონკურსი.	დამფუძნებელი უფლებამოსილია განსაზღვროს ორგანიზაციის ხელმძღვანელი და წარმომადგენელი პირი. სახელმწიფოს/ ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპების ხელმძღვანელის კონკურსის წესით შერჩევის ვალდებულება არ არსებობს.

* სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 35 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/31702>

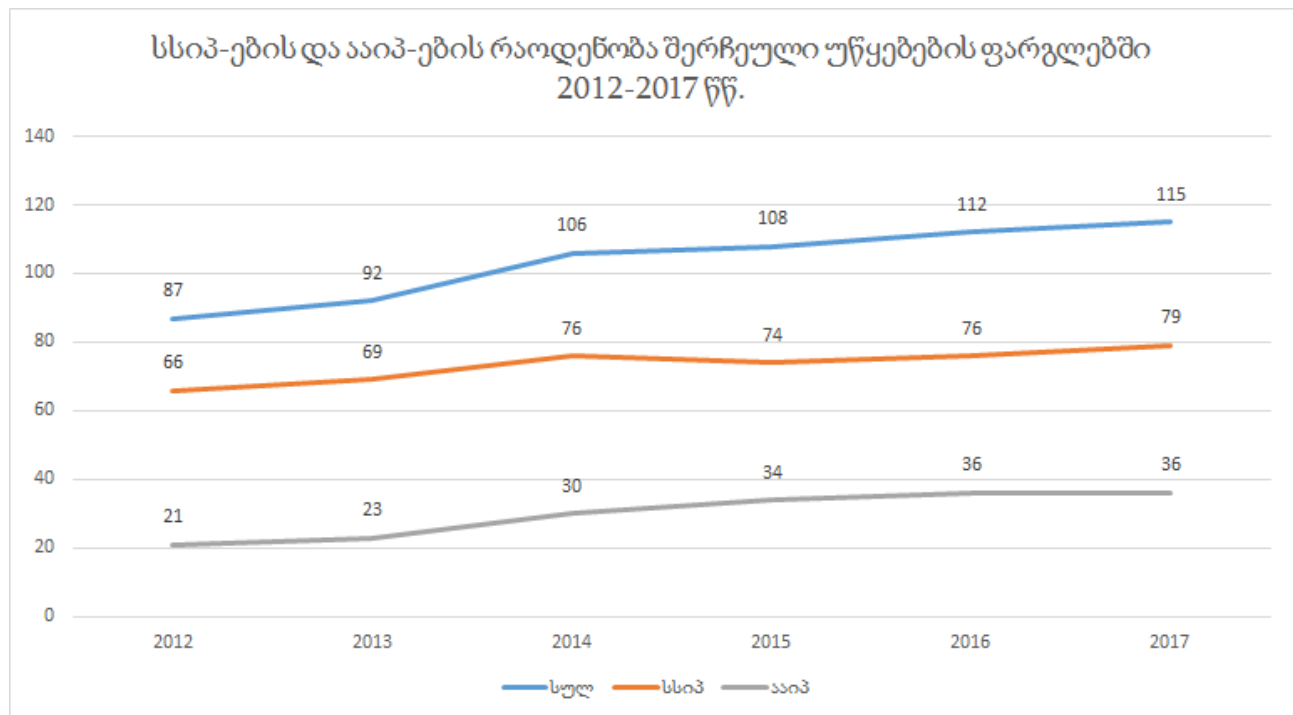
ხელმძღვანელის გათავისუფლება	თანამდებობიდან გათავისუფლების კანონიერი საფუძვლები მოცემულია საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ კანონში.	ა(ა)იპ-ის ხელმძღვანელის დანიშვნისა და გათავისუფლების მიმართ ვრცელდება „მენარმეთა შესახებ“ კანონით დადგენილი წესები, რომლებიც უფლებამოსილ პირს აძლევს შესაძლებლობას, რეგისტრირებული პირი თანამდებობიდან გაათავისუფლოს. კანონიერი საფუძვლები/ კრიტერიუმები საკანონმდებლო დონეზე გაწერილი არაა.
ანგარიშ-ვალდებულება / სახელმწიფო კონტროლი ორგანიზაციაზე	ექვემდებარება სახელმწიფო კონტროლს, კერძოდ, სსიპ-ის საქმიანობის კანონიერებაზე, მიზანშეწონილობაზე, ეფექტიანობასა და საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობაზე ზედამხედველობა ხდება. შესაბამის უწყებებს შეუძლიათ მოითხოვონ კონტროლის განსახორციელებლად საჭირო მასალები და ინფორმაცია.	სახელმწიფოს, როგორც დამფუძნებლის მიერ ა(ა)იპ-ზე კონტროლის განხორციელება შესაძლებელია წესდებით, დამფუძნებლისთვისა და ორგანიზაციის სტრუქტურით განსაზღვრული მმართველი/ მაკონტროლებელი ორგანოების მეშვეობით. დამფუძნებლის წინაშე ანგარიშვალდებულების საკითხები შესაძლოა გათვალისწინებული იყოს ორგანიზაციის წესდებით. ასევე, მუნიციპალიტეტის საკრებულო უფლებამოსილია საკრებულოს რეგლამენტში გაითვალისწინოს მუნიციპალიტეტის ა(ა)იპ-ის ხელმძღვანელის მიერ გაწეული საქმიანობის ანგარიშის წარმოდგენა.
სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელ ორგანოსთან შესათანხმებელი საკითხები	სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანო უფლებამოსილია შეაჩეროს ან გააუქმოს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის არამართლზომიერი გადაწყვეტილება.* გარდა ამისა, სსიპ-ს ესაჭიროება კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს თანხმობა ისეთი საკითხების გადასაწყვეტად, რომლებიც ეხება უძრავ ქონებას, ბიუჯეტს, საშტატო ნუსხას, სახელფასო ფონდს და ა.შ	სახელმწიფოს/ ადგილობრივი მუნიციპალიტეტის, როგორც დამფუძნებლის ასეთი როლი შესაძლოა გათვალისწინებული იყოს ორგანიზაციის წესდებით.

* საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ კანონი მე-11 მუხლი

სსიპ/ა(ა)იპ-ების ხარჯები და ტენდენციები

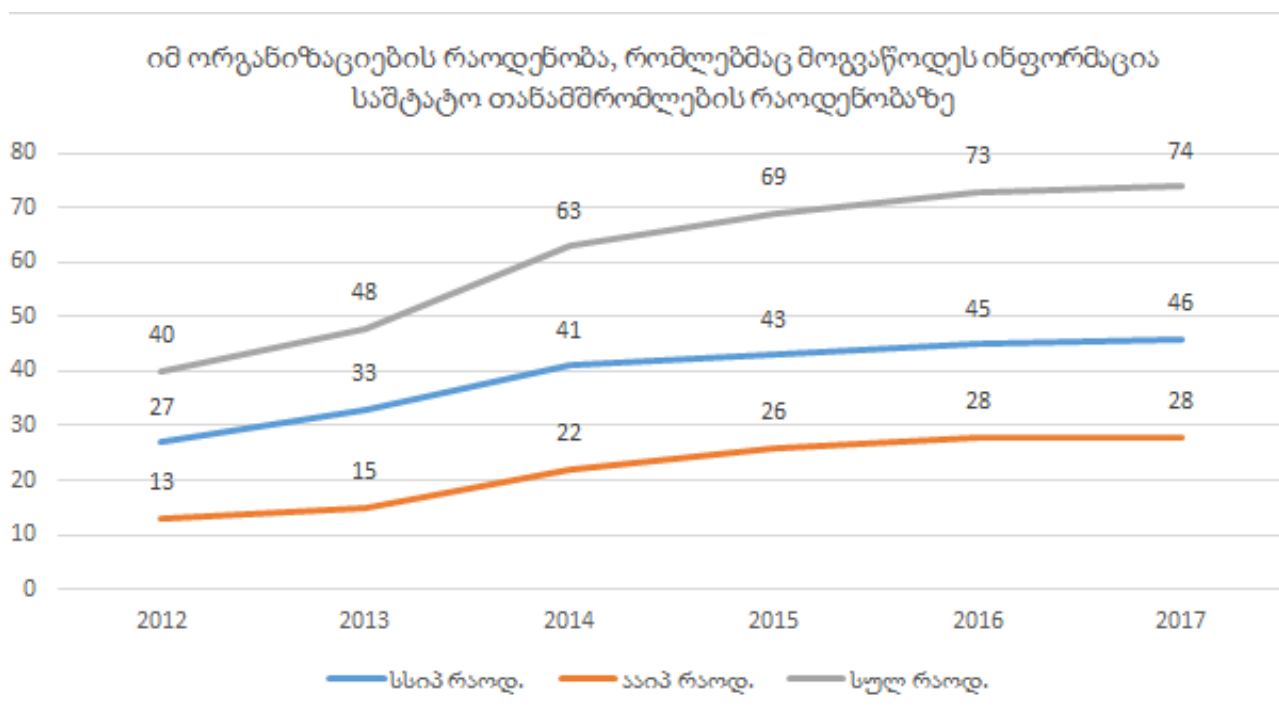
სსიპ/ა(ა)იპ-ების რაოდენობა

კვლევის ფარგლებში შერჩეული უწყებების დაქვემდებარებაში 2012 წელს დაახლოებით 87 სსიპ და ა(ა)იპ იყო (გარდა კულტურული, საგანმანათლებლო, სასპორტო და რელიგიური საქმიანობისათვის შექმნილი ორგანიზაციებისა). 2017 წლის მონაცემებით, ამავე შერჩევის ფარგლებში სსიპ და ა(ა)იპ-ების რაოდენობა სულ მცირე 115-მდე (დაახლოებით 32%-ით) არის გაზრდილი.



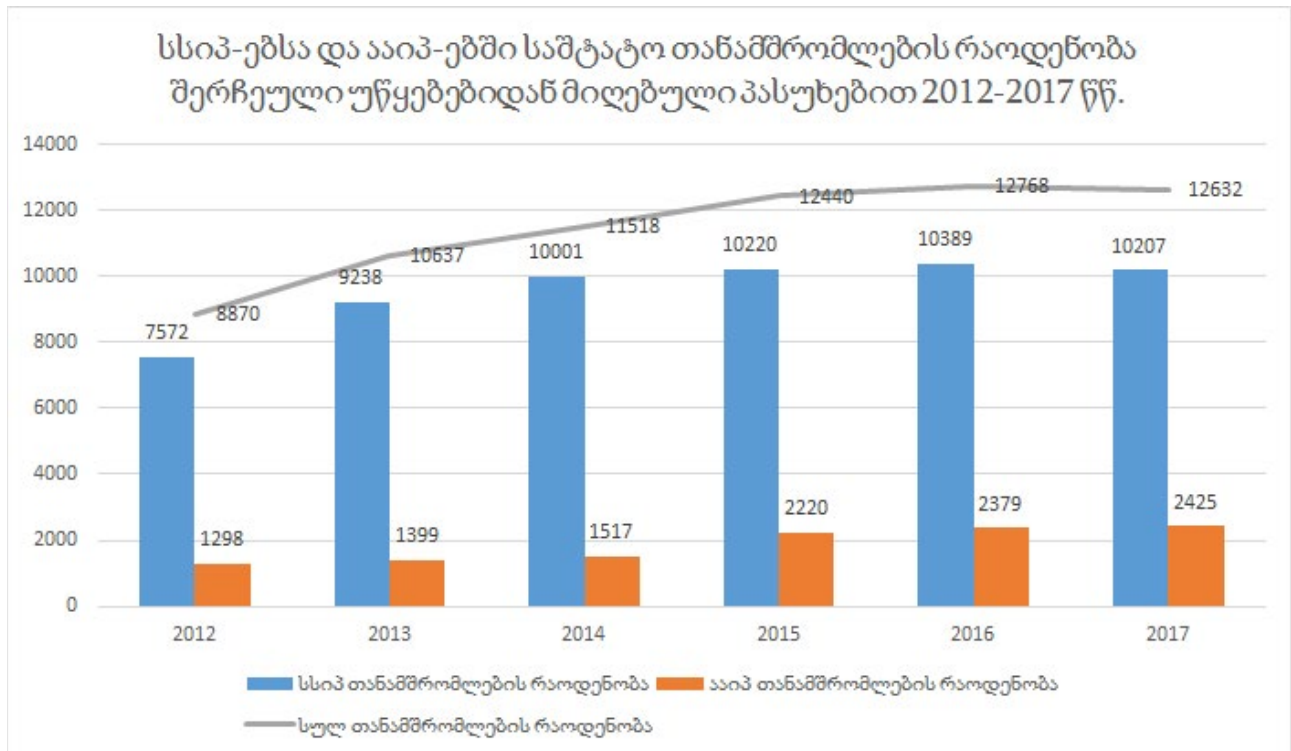
საშტატო თანამშრომლების რაოდენობა

“საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო” ეცადა დაედგინა, რამდენი იყო საკვლევ პერიოდში შერჩეული უწყებების ფარგლებში სსიპ-ებსა და ა(ა)იპ-ებში დასაქმებული საშტატო თანამშრომლების რაოდენობა.



საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის საფუძველზე მიღებული მონაცემებით, 2012 წელს 40 სსიპ-სა და ა(ა)იპ-ში 8 870 ადამიანი მუშაობდა. 2017 წლისთვის ეს მონაცემი 74 სსიპ-ისა და ა(ა)იპ-ის შემთხვევაში 12 632-მდე არის გაზრდილი.⁴⁷

⁴⁷ ორგანიზაციების რაოდენობაში სხვაობა განპირობებულია ახალი იურიდიული პირების დაფუძნებით, ხოლო 2012 წლამდე არსებული და დღესაც მოქმედი ზოგიერთი სსიპ-დან და ა(ა)იპ-დან ინფორმაცია არ მიგვიღია.

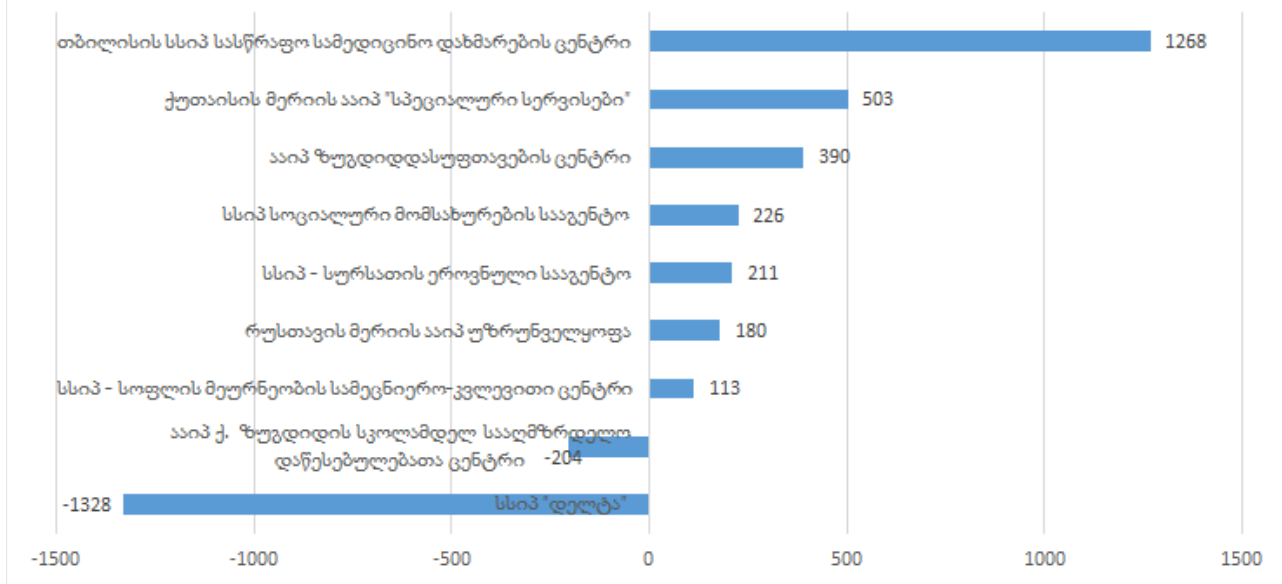


მათ შორის, 2012 წელს 27 სსიპ-ში 7 572 საშტატო თანამშრომელი იყო, 2017 წელს კი 46 სსიპ-ში 10 207 ადამიანია შტატში დასაქმებული.

რაც შეეხება ა(ა)იპ-ებს, 2012 წელს 13 ა(ა)იპ-ს 1 298 საშტატო თანამშრომელი ჰყავდა, 2017 წლის მდგომარეობით კი 28 ა(ა)იპ-ში ეს მონაცემი 2 425-ს შეადგენს.

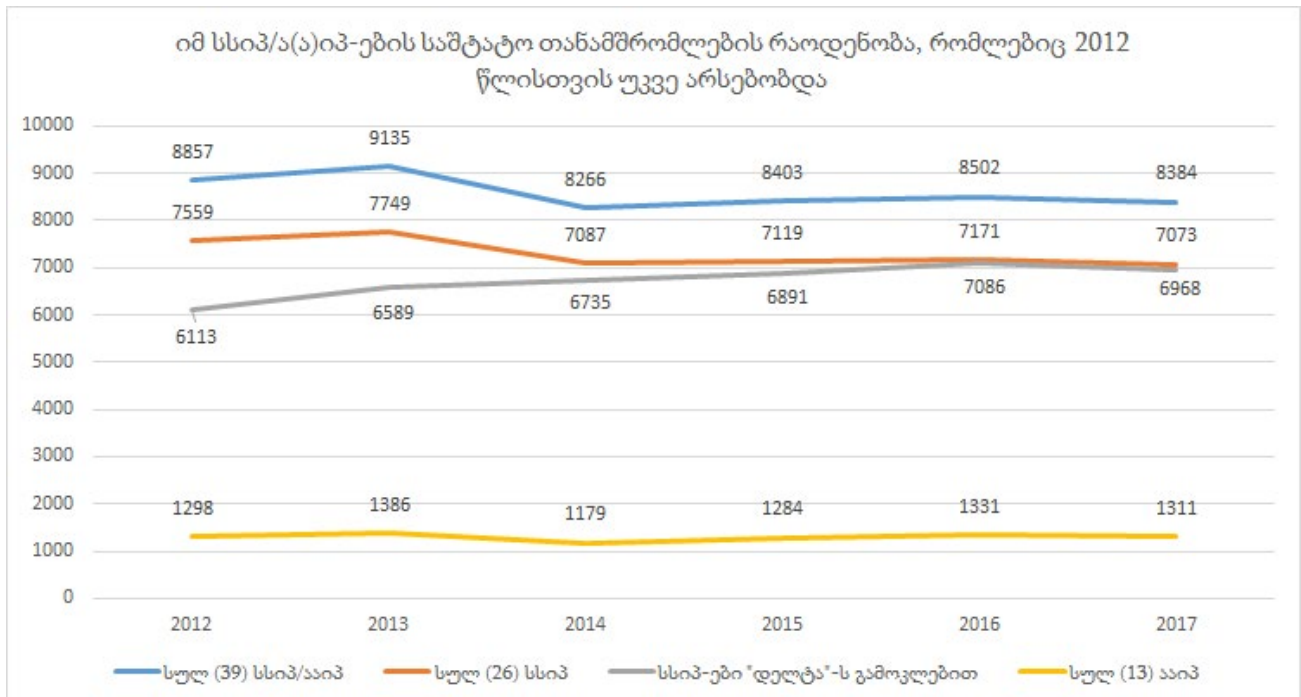
საშტატო თანამშრომლების საერთო რაოდენობის ნაჩვენები ცვლილება 2017 წელს 2012 წელთან შედარებით ნაწილობრივ გამოწვეულია ახალი სსიპ-ების და ა(ა)იპ-ების დაფუძნებით, ან უკვე არსებული საჯარო ორგანიზაციის ამ სამართლებრივი ფორმით ჩამოყალიბებით. ქვემოთ წარმოდგენილ ცხრილში, ასეთი მაგალითებია თბილისის სასწრაფო სამედიცინო დახმარების ცენტრი (2014 წლიდან), ქუთაისის მერიის ა(ა)იპ “სპეციალური სერვისები” (2015 წლიდან), სსიპ სოფლის მეურნეობის სამეცნიერო კვლევითი ცენტრი (2014 წლიდან).

2012-2017 წლებში საშტატო თანამშრომლების რაოდენობის ცვლილება ზოგიერთ სსიპ-სა და ააიპ-ში



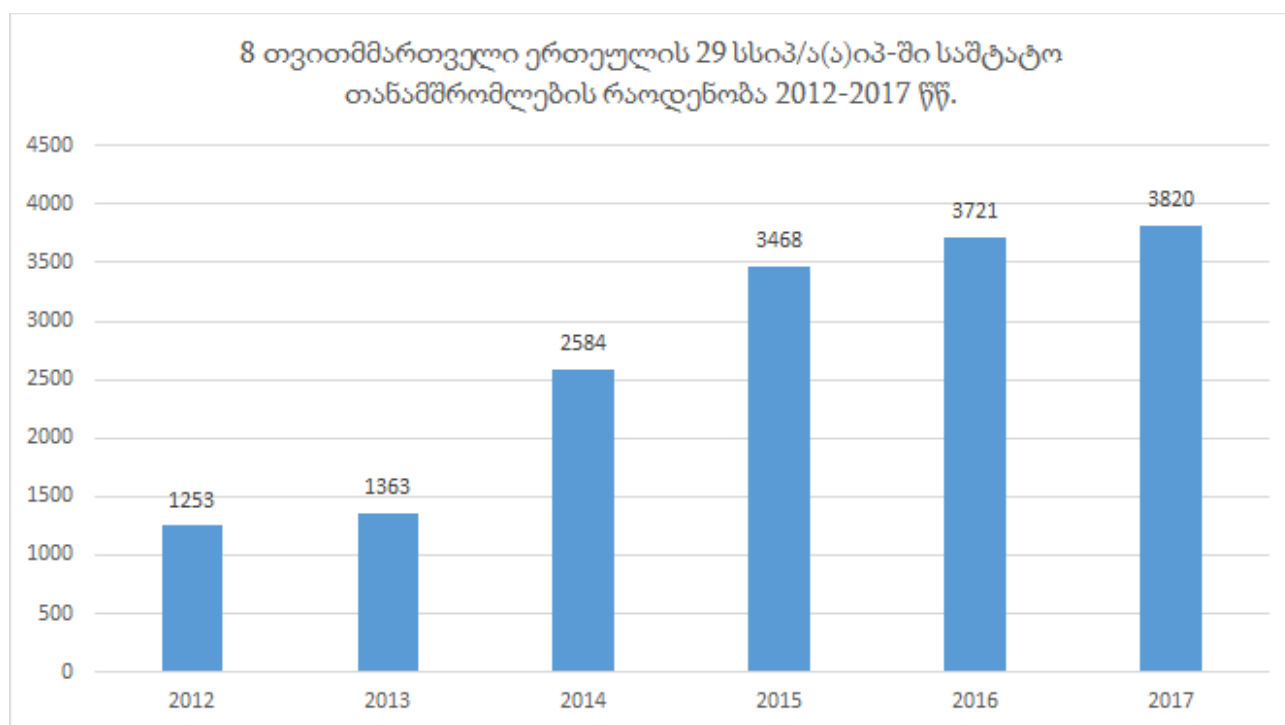
ამავდროულად, აღსანიშნავია ზოგიერთ უწყებაში შესადარებელ პერიოდში საშტატო თანამშრომელთა რაოდენობის მნიშვნელოვანი ზრდა. ასეთი მაგალითებია სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტო, სსიპ სურსათის ეროვნული სააგენტო, რუსთავის მერიის ა(ა)იპ უზრუნველყოფა.

იმას, რომ საშტატო თანამშრომლების რაოდენობის ზრდა ძირითადად ახალი სსიპ/ა(ა)იპ-ების შექმნასთან ან უკვე არსებული ორგანიზაციების ამ სამართლებრივი ფორმით ჩამოყალიბებასთანაა დაკავშირებული, ქვემოთ წარმოდგენილი ცხრილიც აჩვენებს.



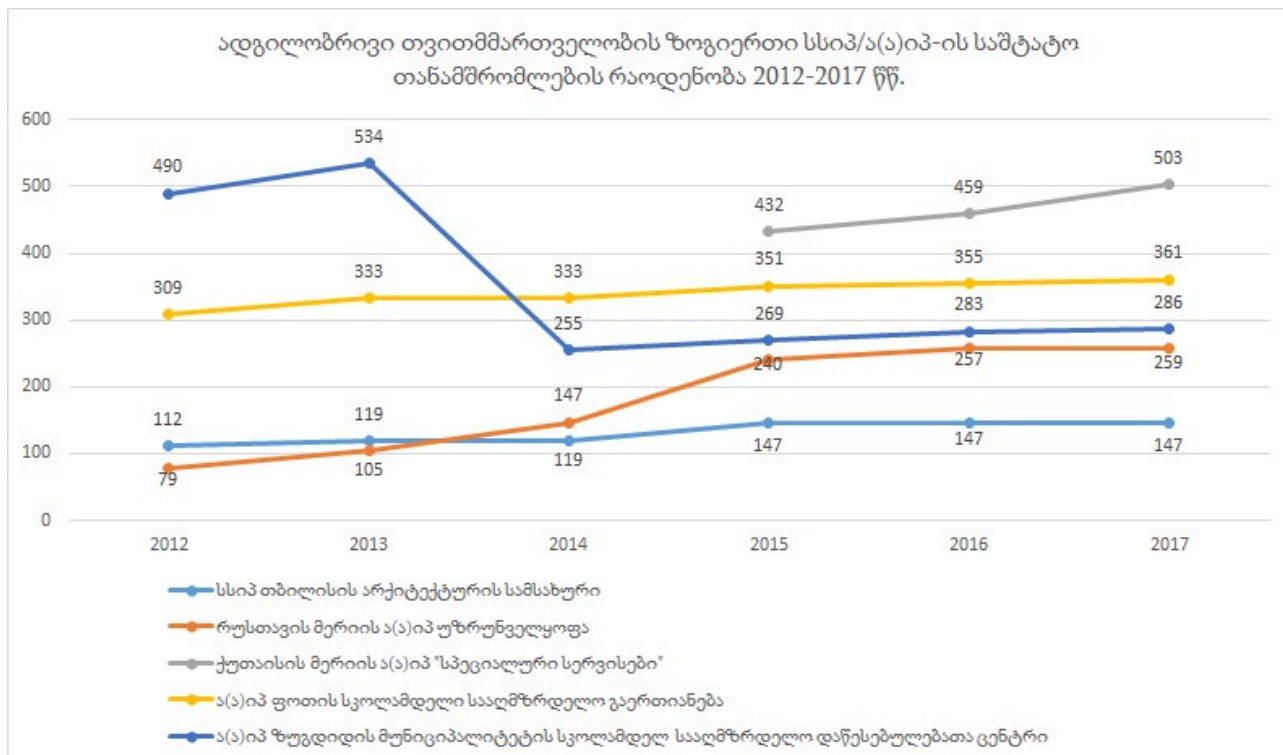
თუკი მხოლოდ იმ ორგანიზაციების მონაცემებს გავანალიზებთ, რომლებიც 2012 წლისთვის უკვე არსებობდნენ, გამოჩნდება, რომ 2017 წლისთვის მცირე ზრდაა ა(ა)იპ-ების საშტატო თანამშრომლების შემთხვევაში, ხოლო სსიპ-ების საშტატო თანამშრომლების რაოდენობაში მცირე კლება შეინიშნება. ეს უკანასკნელი განპირობებულია 2017 წელს 2012-თან შედარებით სსიპ “დელტას” საშტატო თანამშრომლების 1328 ერთეულით შემცირებით. სსიპ “დელტას” გამოკლებით, სხვა სსიპ-ების საშტატო თანამშრომლების ჯამური რაოდენობა 2012 წელთან შედარებით 2017 წელს 840-ზე მეტი ერთეულით იქნებოდა გაზრდილი.

საშტატო თანამშრომლების რაოდენობის ზრდის ტენდენციაა 8 თვითმმართველი ერთეულის მიერ მათ დაქვემდებარებაში არსებული 29 სსიპ/ა(ა)იპ-ის მიერ მოწოდებული მონაცემებითაც.



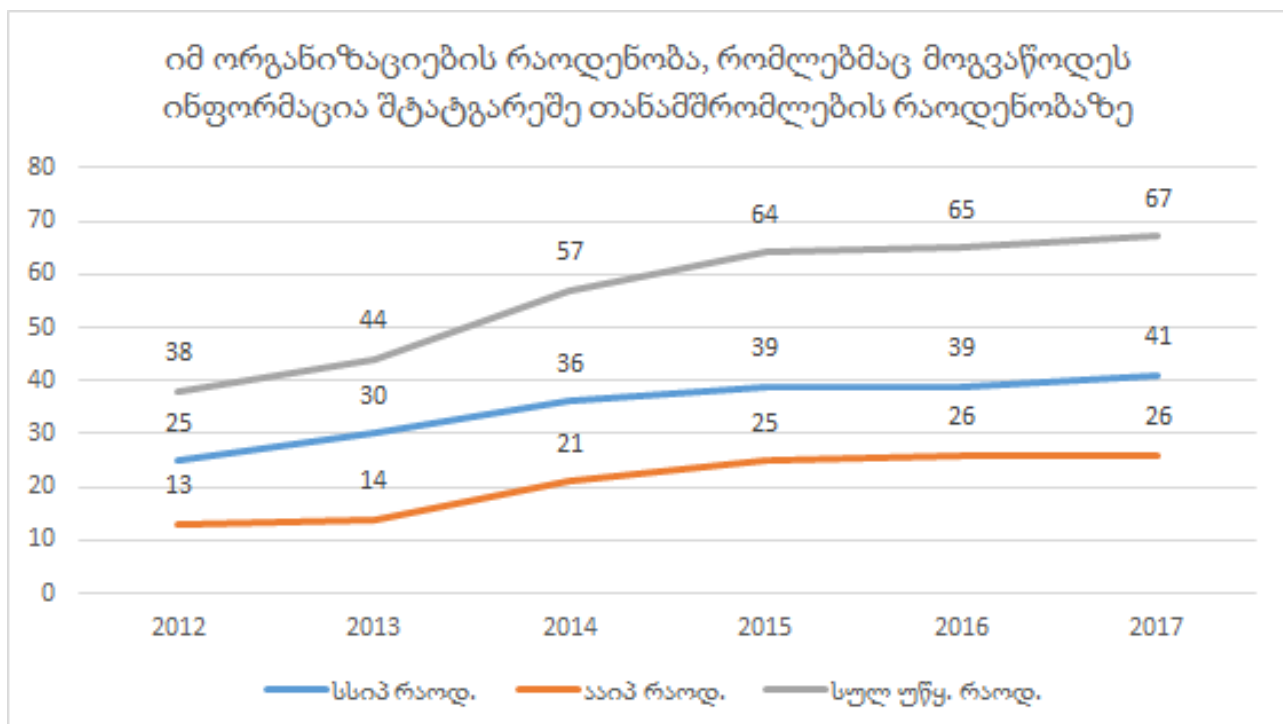
თანამშრომელთა რაოდენობის ზრდა, ნაწილობრივ, განპირობებულია მუნიციპალიტეტების მიერ ახალი ა(ა)იპ-ების დაფუძნებით,⁴⁸ თუმცა ქვემოთ წარმოდგენილ ცხრილში ასევე ჩანს, რომ 2012-2017 წლებში საშტატო თანამშრომლების რაოდენობის ზრდა ზოგიერთ ა(ა)იპ-ში ამ მიზეზისგან დამოუკიდებლადაც საკმაოდ შესამჩნევია. მაგალითად, ქუთაისის მერიის ა(ა)იპ-ში «სპეციალური სერვისები» საშტატო თანამშრომლების რაოდენობა 2015 წლიდან 71-ით გაიზარდა, რუსთავის მერიის ა(ა)იპ-ში «უზრუნველყოფა» 2012 წელთან შედარებით საშტატო თანამშრომლების რაოდენობა 180-ით გაიზარდა და ა.შ.

⁴⁸ მათ შორის, 2014 წლის თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით ამოქმედებული ცვლილებების საფუძველზეც

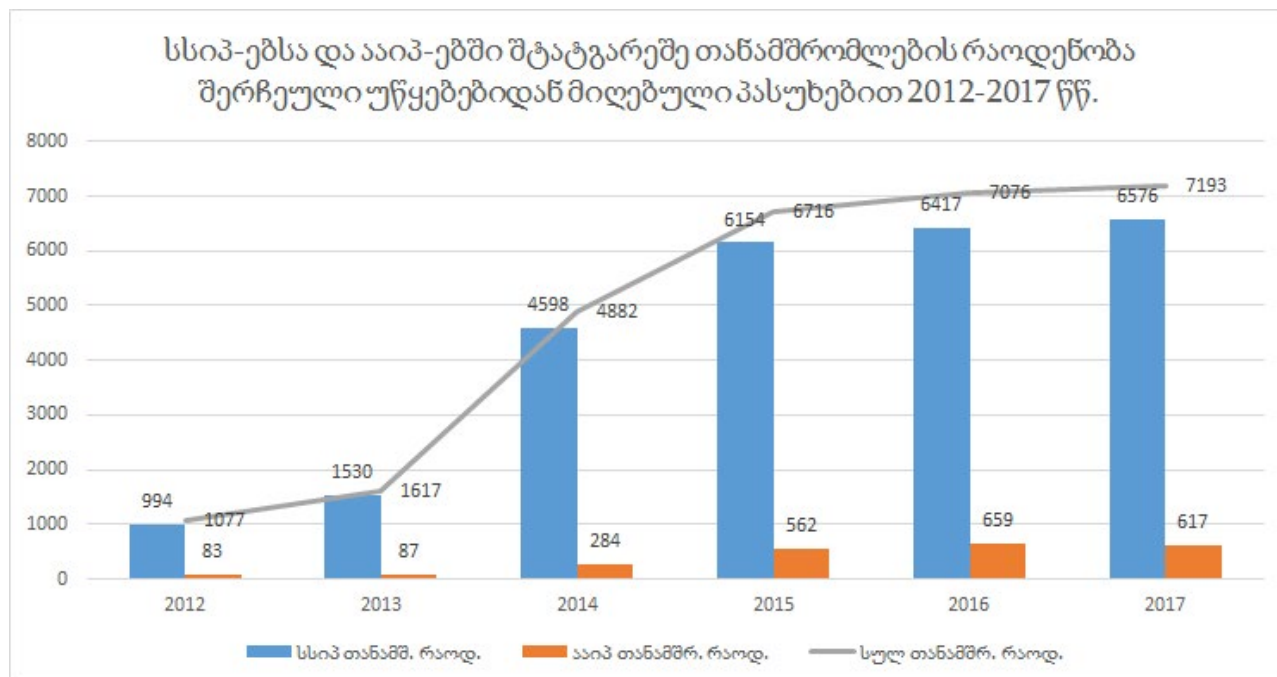


შტატბარეშე თანამშრომლების რაოდენობა

კვლევისთვის შერჩეული უწყებებიდან მიღებული ინფორმაციის თანახმად, 2012 წელს 38 სსიპ-სა და ა(ა)იპ-ში 1077 შტატბარეშე თანამშრომელი მუშაობდა. 2017 წელს მათმა რაოდენობამ 67 სსიპ-ისა და ა(ა)იპ-ის ფარგლებში 7193 შეადგინა.



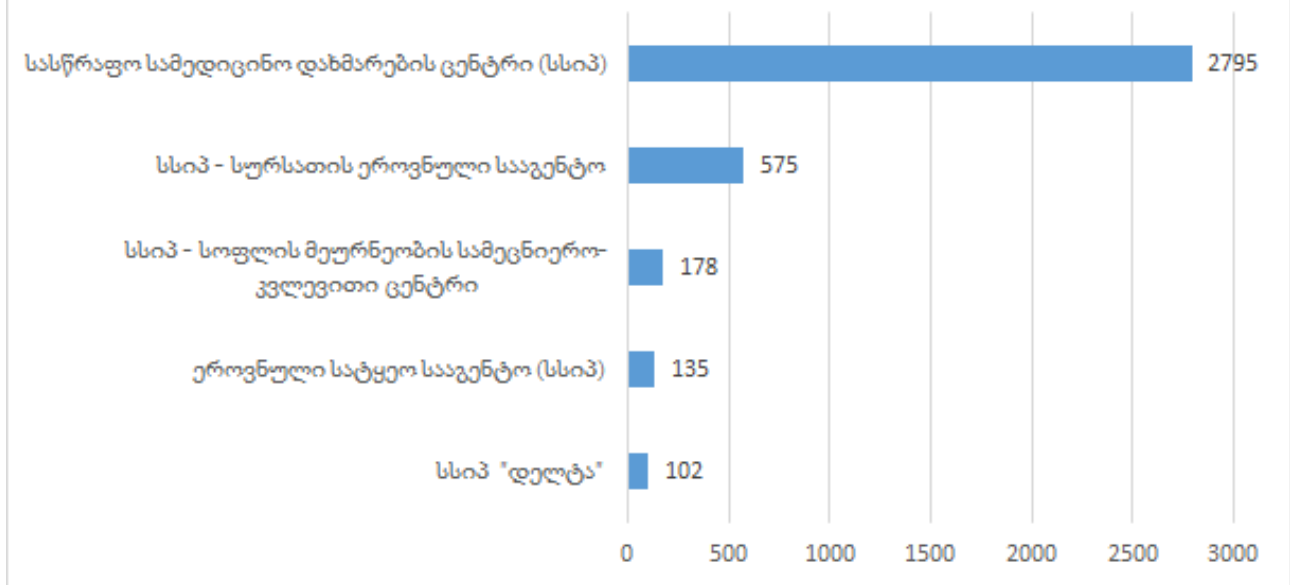
უფრო ზუსტად, იმ უწყებებს შორის, რომლებმაც საჯარო ინფორმაცია მოგვანოდეს, 2012 წელს 25 სსიპ-ში 994 შტატგარეშე თანამშრომელი ირიცხებოდა, 2017 წელს კი მათმა რაოდენობამ 41 სსიპ-ში 6576-ს მიაღწია.



როგორც თავად ორგანიზაციების, ისე შტატგარეშე თანამშრომლების რაოდენობის ზრდის ტენდენციაა ა(ა)იპ-ების შემთხვევაშიც. 2012 წელს თუ 13 ა(ა)იპ-ს 83 შტატგარეშე თანამშრომელი ჰყავდა, 2017 წელს 26 ა(ა)იპ-ის ფარგლებში ეს მაჩვენებელი 617-ს შეადგენს.

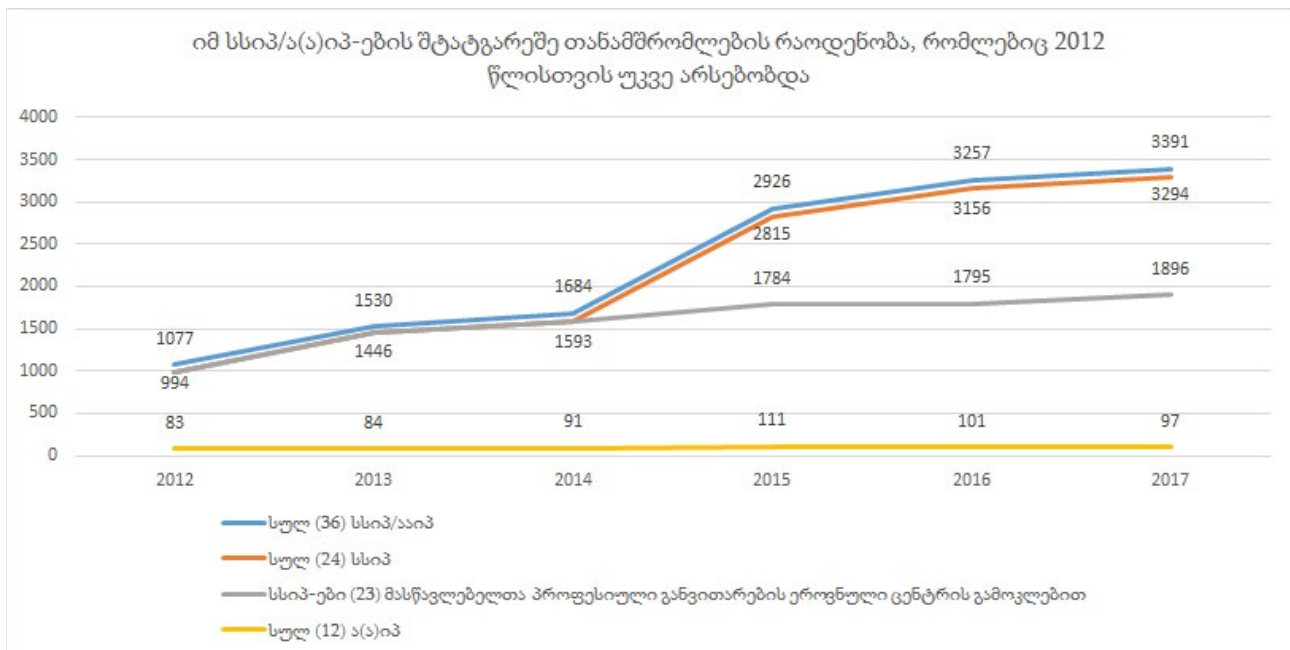
2017 წელს 2012-თან შედარებით შერჩევის ფარგლებში შტატგარეშე თანამშრომლების რაოდენობის ზრდა ნაწილობრივ გამოწვეულია ისეთი ორგანიზაციების დაარსებით ან სსიპ-ებად გარდაქმნით, რომლებიც 2012 წელს არ არსებობდნენ, ან სხვა სამართლებრივი ფორმით/სხვა ორგანიზაციის ფარგლებში საქმიანობდნენ. ამის მაგალითები ქვემოთ წარმოდგენილ ცხრილში სსიპ სასწრაფო სამედიცინო დახმარების ცენტრი, სსიპ ეროვნული სატყეო სააგენტო და სსიპ სოფლის მეურნეობის სამეცნიერო კვლევითი ცენტრია.

2012-2017 წლებში შტატგარეშე თანამშრომლების რაოდენობის ცვლილება ზოგიერთ სსიპ-სა და ააიპ-ში



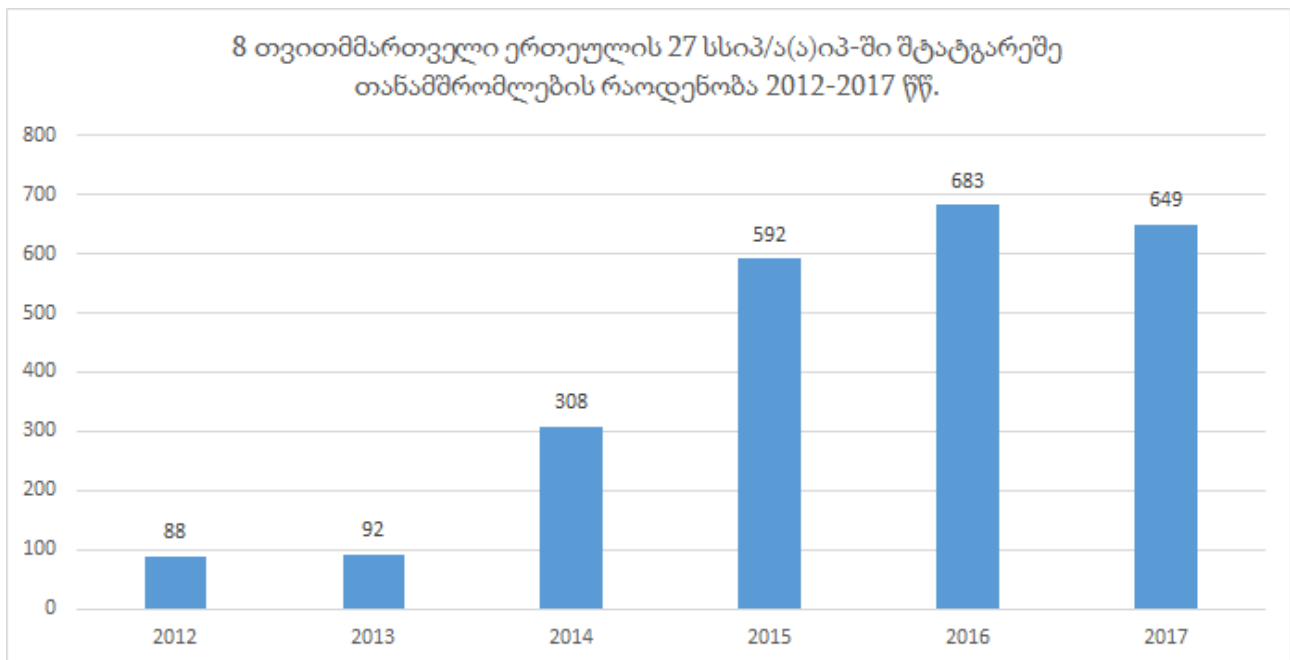
თუმცა, საკვლევ პერიოდში, მაგალითად, სსიპ სურსათის ეროვნული სააგენტოს და სსიპ დელტას შტატგარეშე თანამშრომლების რაოდენობა, შესაბამისად, 575 და 102 ერთეულითაა გაზრდილი.

2012-2017 წლებში შტატგარეშე თანამშრომლების რაოდენობის ზრდის ტენდენცია იკვეთება მხოლოდ იმ სსიპ-ებსა და ა(ა)იპ-ებშიც, რომლებიც 2012 წლამდე დაფუძნდა.

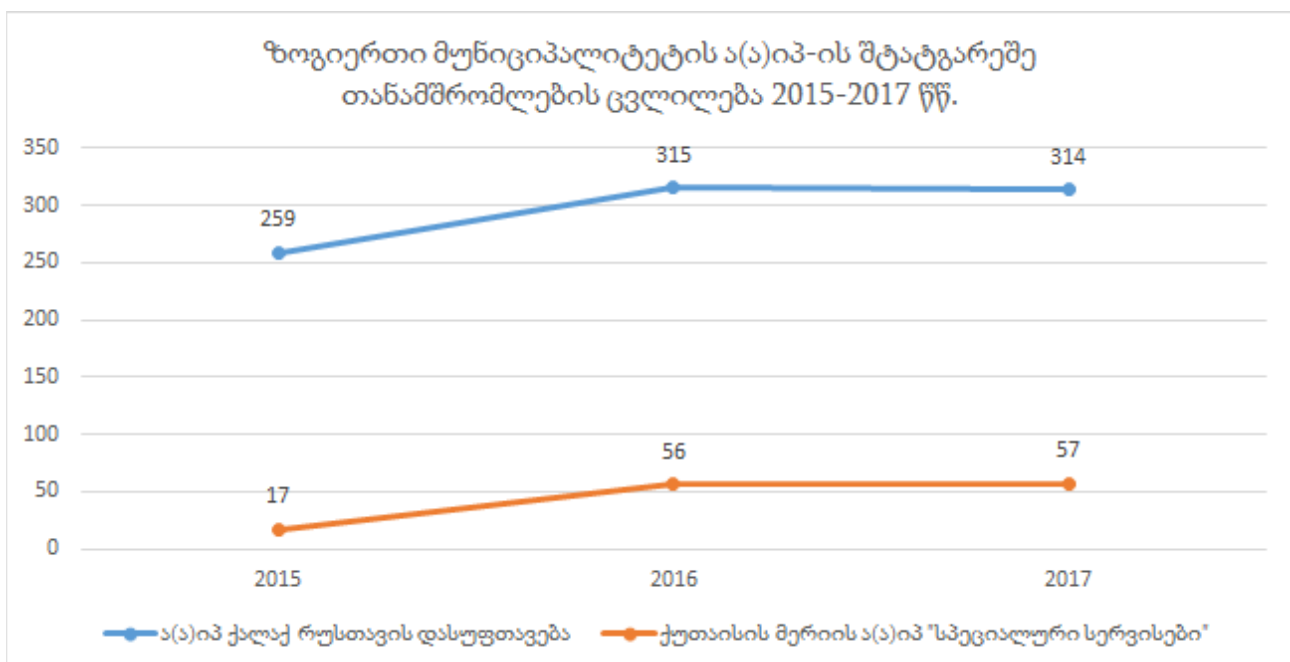


მონაცემებში 2015 წლის შემდეგ მნიშვნელოვანი ზრდა იმითაა განპირობებული, რომ სსიპ მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნულმა ცენტრმა ინფორმაცია სწორედ 2015 წლიდან მოგვანოდა. თავად ამ სსიპ-ში შტატგარეშე თანამშრომლების რაოდენობის ზრდის ტენდენციაა, თუმცა მის გარეშეც, დანარჩენ სსიპ-ებში ანალოგიური ვითარებაა.

8 თვითმმართველი ერთეულიდან მიღებული ინფორმაციით, მათ დაქვემდებარებაში შემავალი 27 სსიპ/ა(ა)იპ-ის შტატგარეშე თანამშრომლების რაოდენობაც 2012-2017 წლების განმავლობაში მნიშვნელოვნად იცვლებოდა.



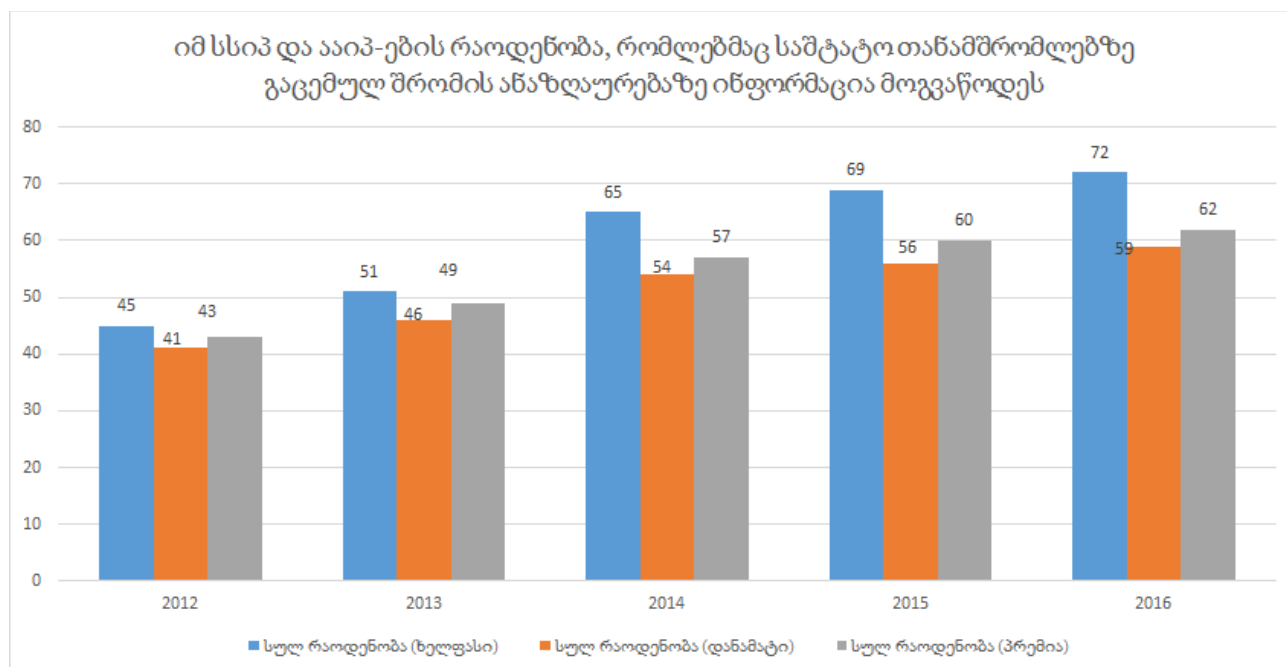
“საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოსთვის” მოწოდებული მონაცემებით, ბოლო წლების მკვეთრი ცვლილება განპირობებულია ქვემოთ წარმოდგენილი 2 ა(ა)იპ-ის მიერ 2015 წლიდან მითითებული ოდენობის შტატგარეშე თანამშრომლების დასაქმებით. წარმოდგენილი ა(ა)იპ-ები ასევე წლიდან წლამდე შტატგარეშე თანამშრომლების რაოდენობის ზრდითაც გამოირჩევიან.



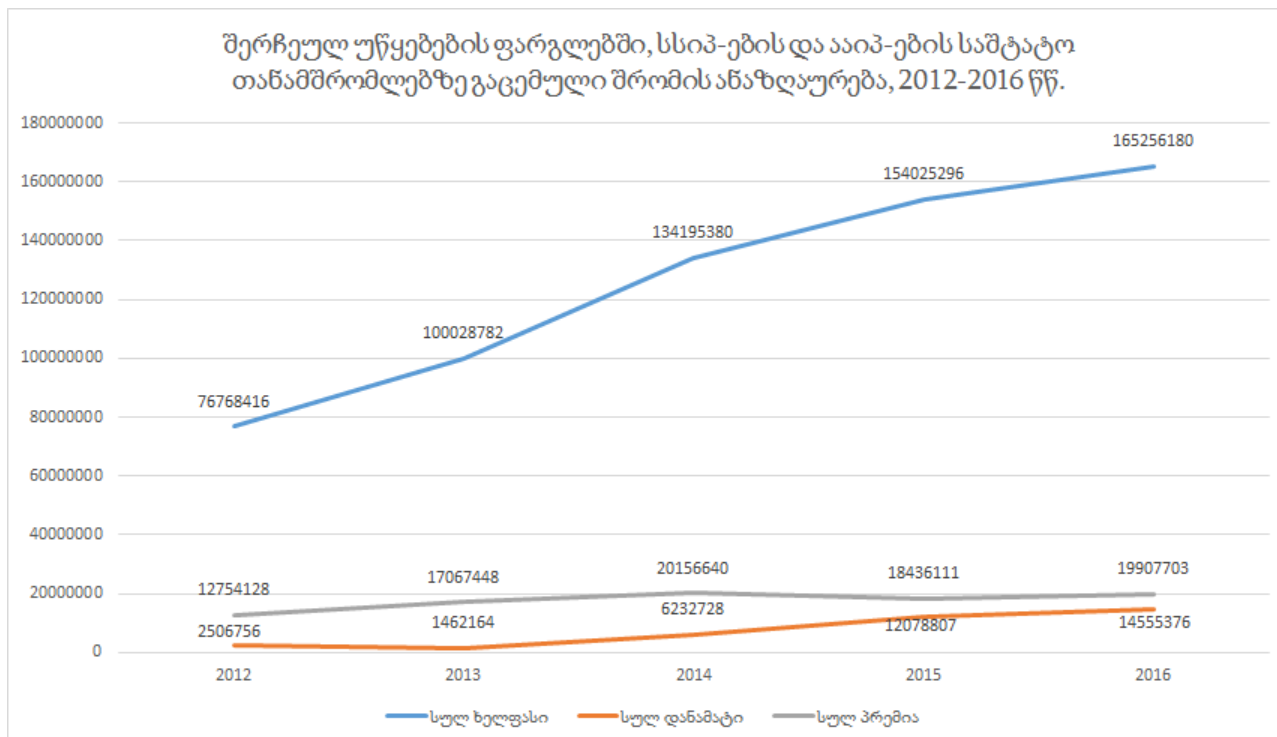
როგორც ზემოთ წარმოდგენილი მონაცემებიდან ჩანს, შტატგარეშე თანამშრომლების რაოდენობა 2017 წლისთვის, 2012 წელთან შედარებით, მნიშვნელოვნადაა გაზრდილი. ზრდის ტენდენცია შესამჩნევია როგორც 2012 წელს უკვე არსებულ სსიპ/ა(ა)იპ-ებში, ასევე ზოგიერთ შედარებით ახალდაფუძნებულ ორგანიზაციაში. მნიშვნელოვანია, რომ შტატგარეშე თანამშრომლების დასაქმებისას დაცული იყოს კანონის მოთხოვნები და მათი სამსახურში აყვანა გამომდინარეობდეს კონკრეტული სამსახურებრივი საჭიროებიდან, რათა გამოირიცხოს მათი პოლიტიკური თუ პარტიული მოსაზრებებით/საჭიროებით დასაქმების რისკი. ეს განსაკუთრებით საყურადღებოა იმის გათვალისწინებით, რომ შტატგარეშე თანამშრომლების დასაქმება შედარებით მარტივ პროცედურებთანაა დაკავშირებული, რის გამოც კიდევ უფრო დიდია ნეპოტიზმის ან პოლიტიკური ფავორიტიზმის ალბათობა.

საშტატო თანამშრომლებზე გაცემული შრომის ანაზღაურება

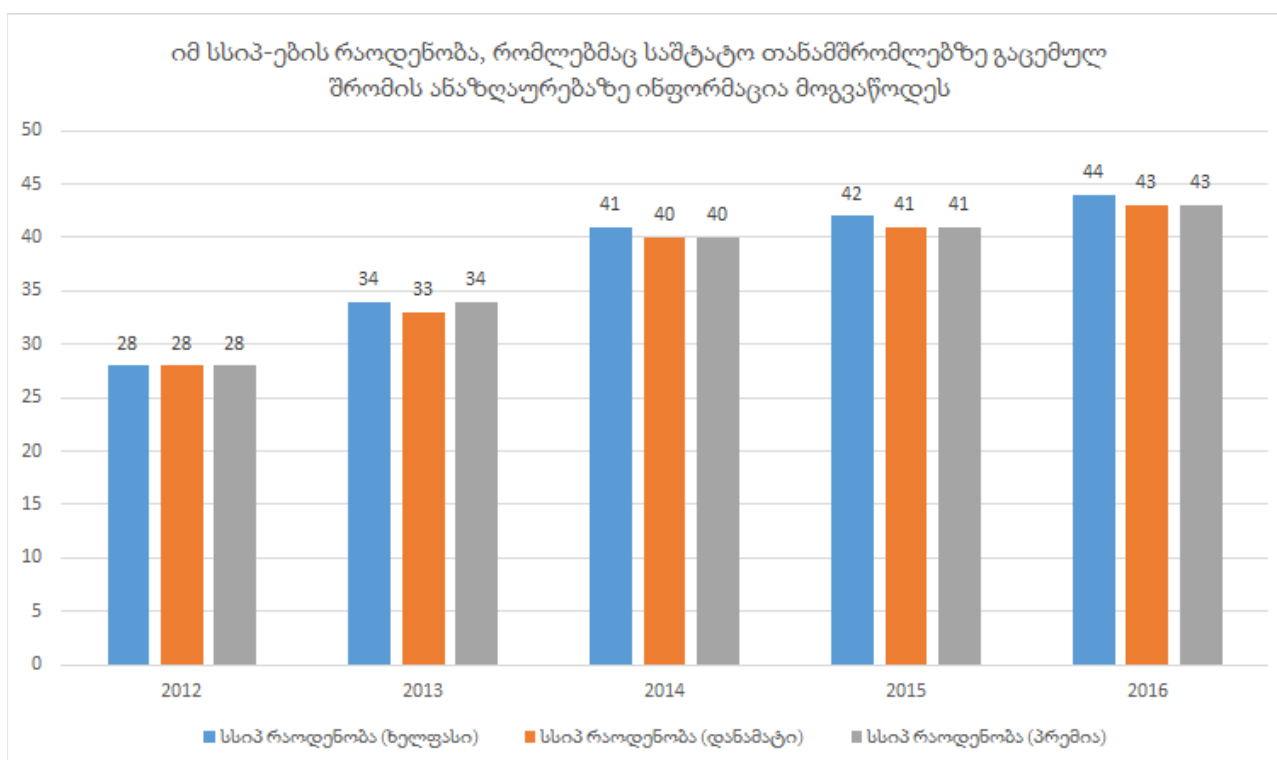
“საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო” დაინტერესდა საკვლევ პერიოდში შერჩეული უწყებების ფარგლებში სსიპ-ების და ა(ა)იპ-ების თანამშრომლებზე გაცემული შრომის ანაზღაურების ოდენობით.



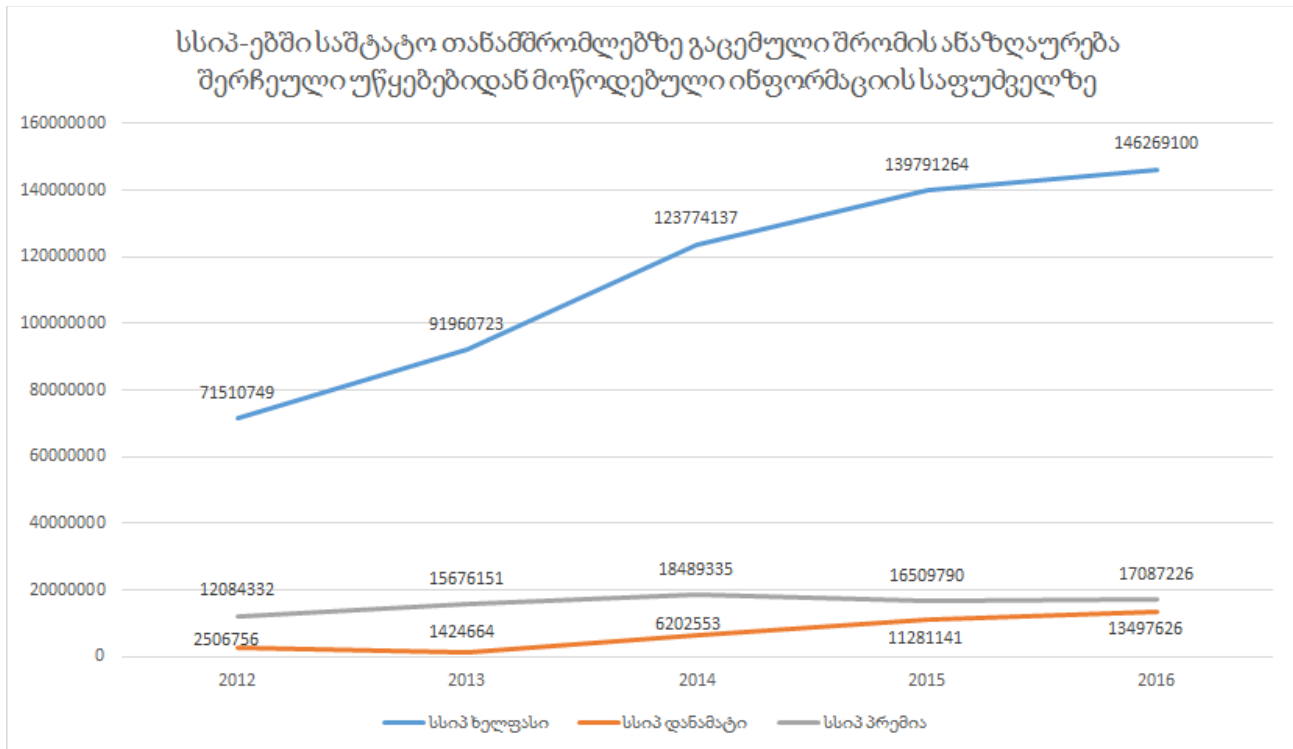
მიღებული ინფორმაციის თანახმად, 2012 წელს 45 სსიპ-ისა და ა(ა)იპ-ის თანამშრომლებმა ხელფასის სახით თითქმის 77 მლნ ლარი აიღეს, რაც 2016 წლისთვის 72 სსიპ-ისა და ა(ა)იპ-ის შემთხვევაში 165 მლნ ლარს აჭარბებს.



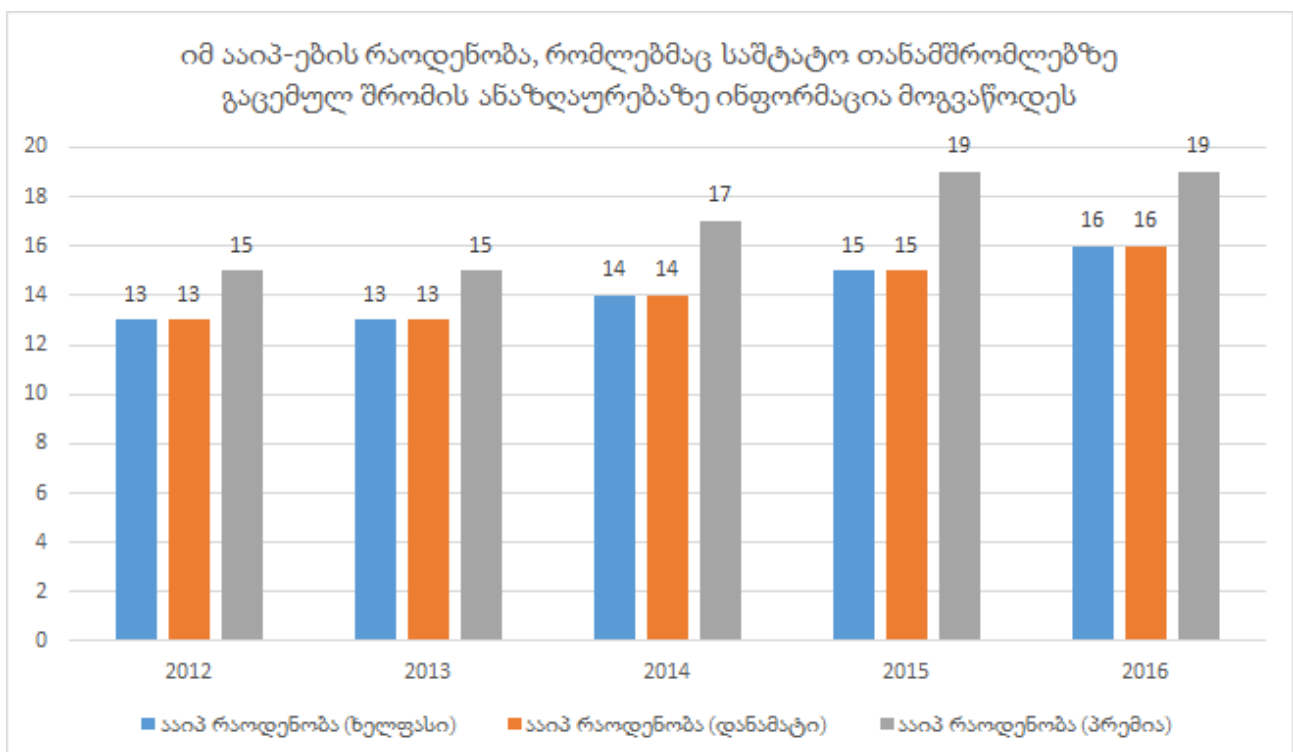
2012 წელს 41 სსიპ-სა და ა(ა)იპ-ში საშტატო თანამშრომლებზე 2,5 მლნ ლარის დანამატი და 43 სსიპ/ა(ა)იპ-ში თითქმის 13 მლნ ლარის პრემია გაიცა, ხოლო 2016 წელს, შესაბამისად 59 სსიპ/ა(ა)იპ-ში 14,5 მლნ ლარის დანამატი და 62 უწყებაში დაახლოებით 20 მლნ ლარის პრემია.



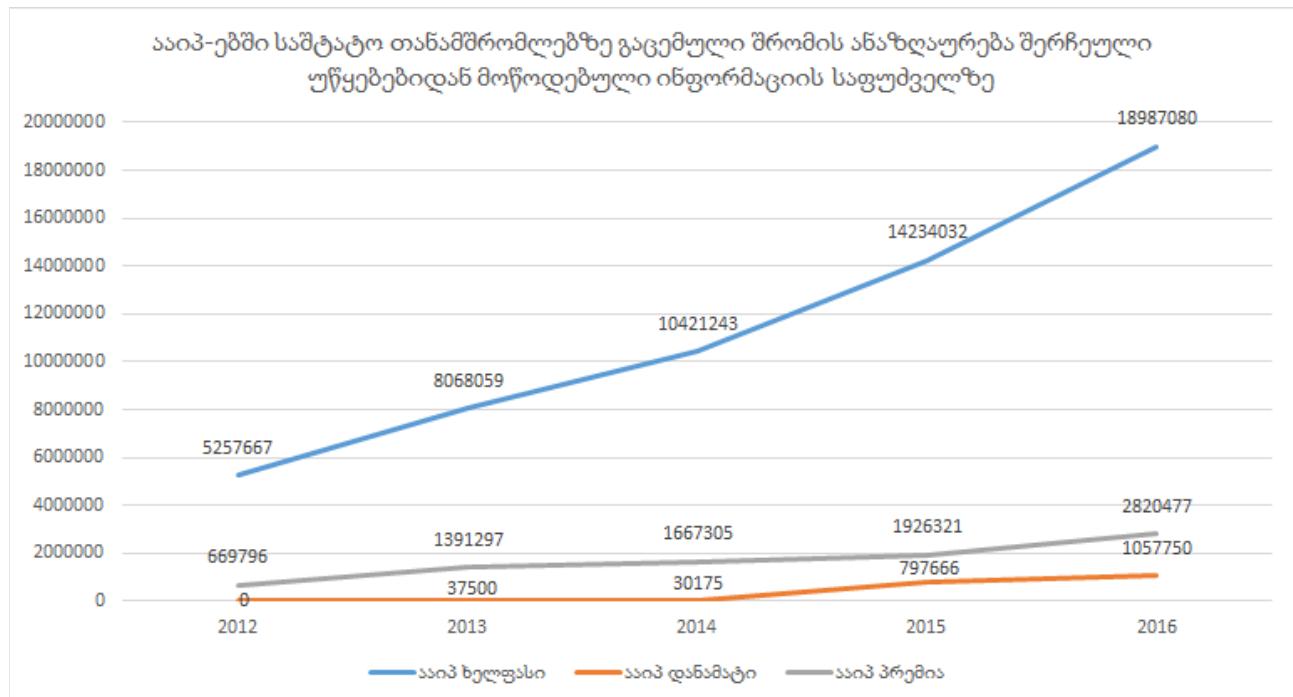
უფრო კონკრეტულად, 2012 წელს 28 სსიპ-ში 71,5 მლნ ლარის ხელფასი, 2,5 მლნ ლარის დანამატი და 12 მლნ ლარის პრემია გაიცა. 2016 წელს გაცემული ხელფასის მაჩვენებელი 44 სსიპ-ისთვის 146 მლნ ლარს აღემატება, დანამატისა და პრემიის ოდენობა კი 43 სსიპ-ში 13 მლნ და 17 მლნ ლარს გადააჭარბა.



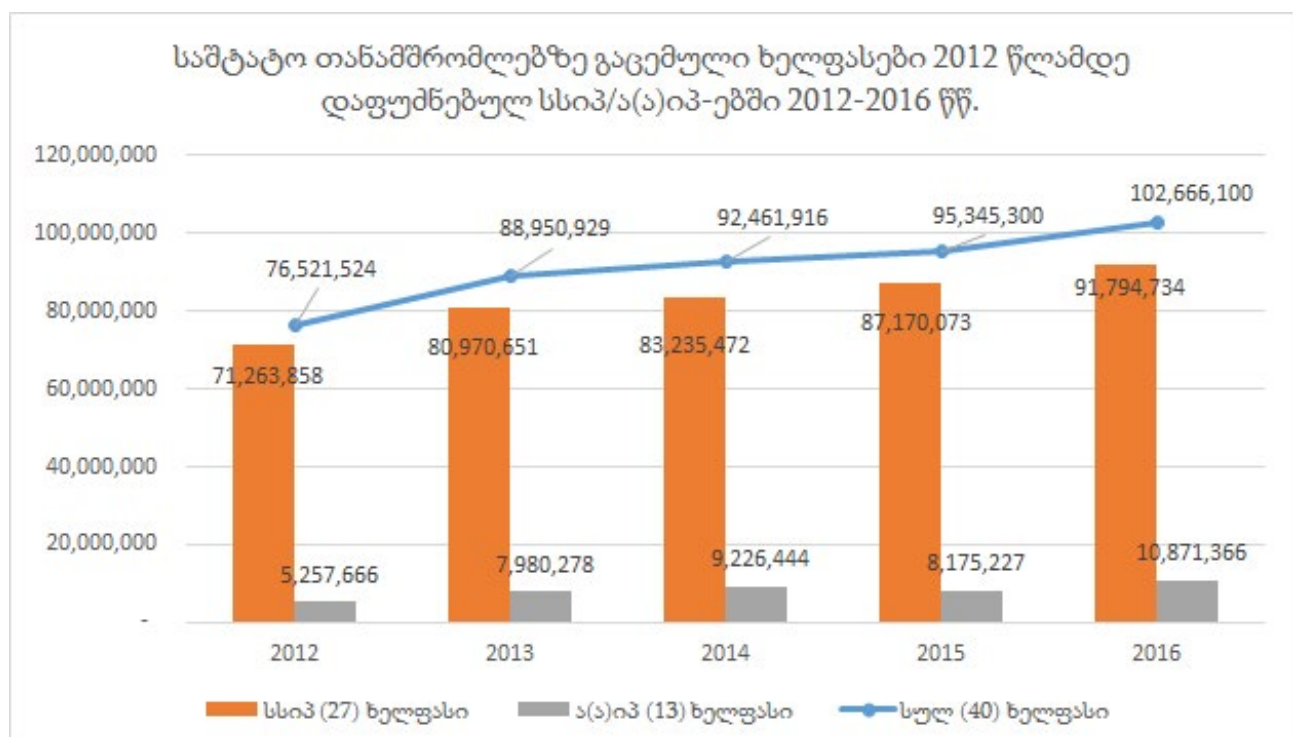
რაც შეეხება ა(ა)იპ-ებს, 2012 წელს 13 ა(ა)იპ-ში გაცემული ხელფასი 5 მლნ-ს და პრემია 669 000 ლარს აღემატებოდა, დანამატი კი იმ ა(ა)იპ-ებში, რომლებმაც ინფორმაცია მოგვანოდეს, გაცემული საერთოდ არ იყო.

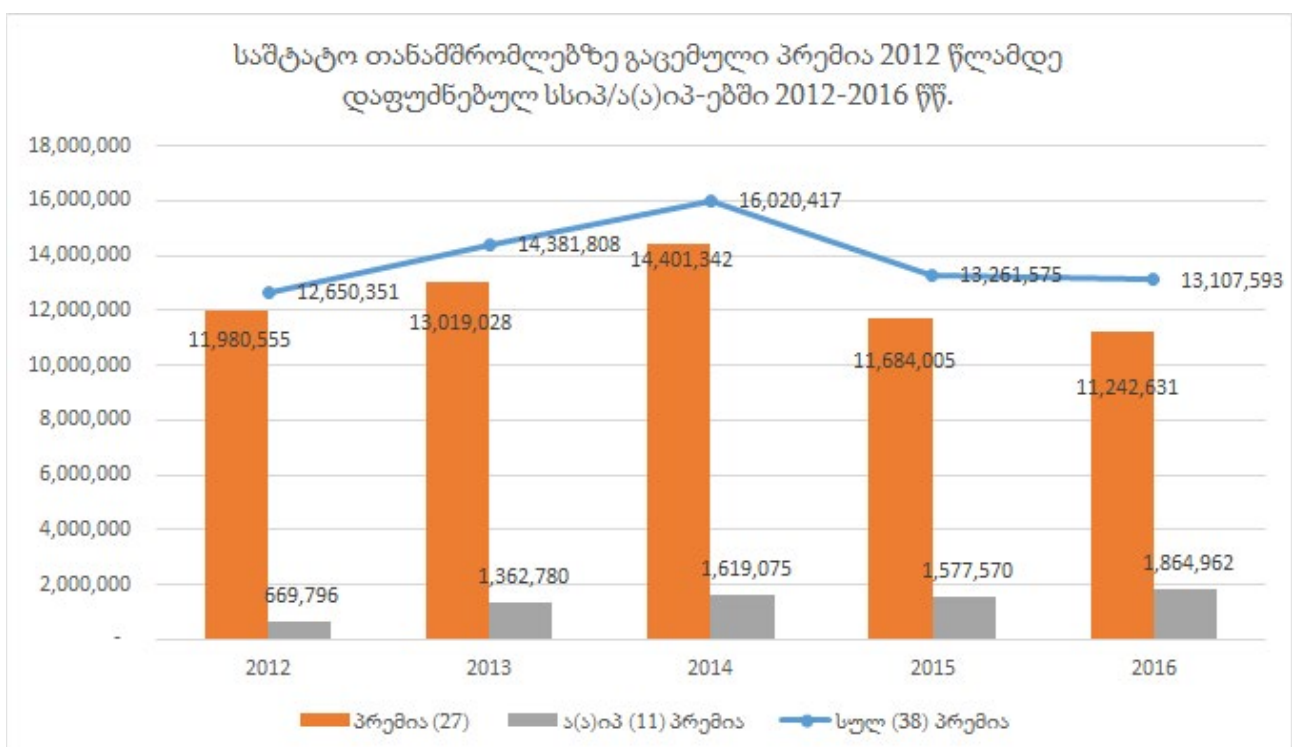
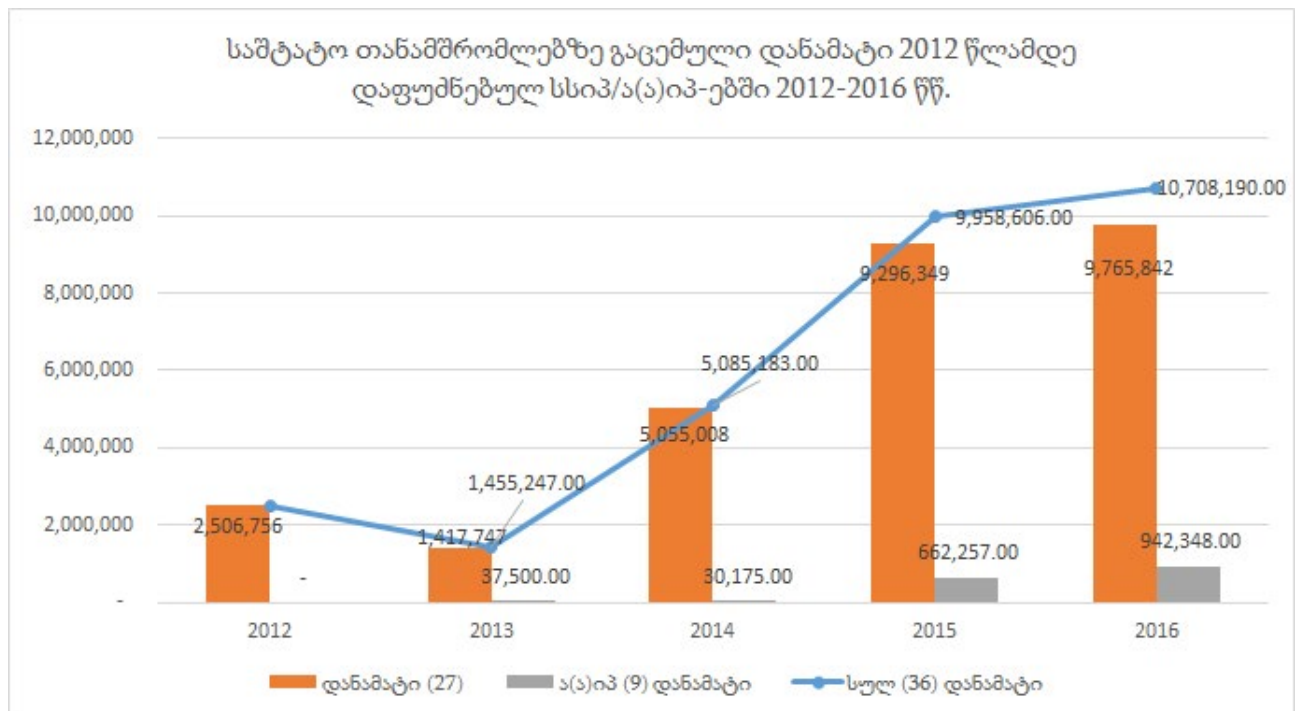


2016 წლის მონაცემებით 16 ა(ა)იპ-ში გაცემული ხელფასების ჯამური ოდენობა 19 მლნ ლარამდე იყო, დანამატები 16 ა(ა)იპში 1 მლნ ლარს და პრემიები 19 ა(ა)იპ-ში 2,8 მლნ ლარს აჭარბებდა.



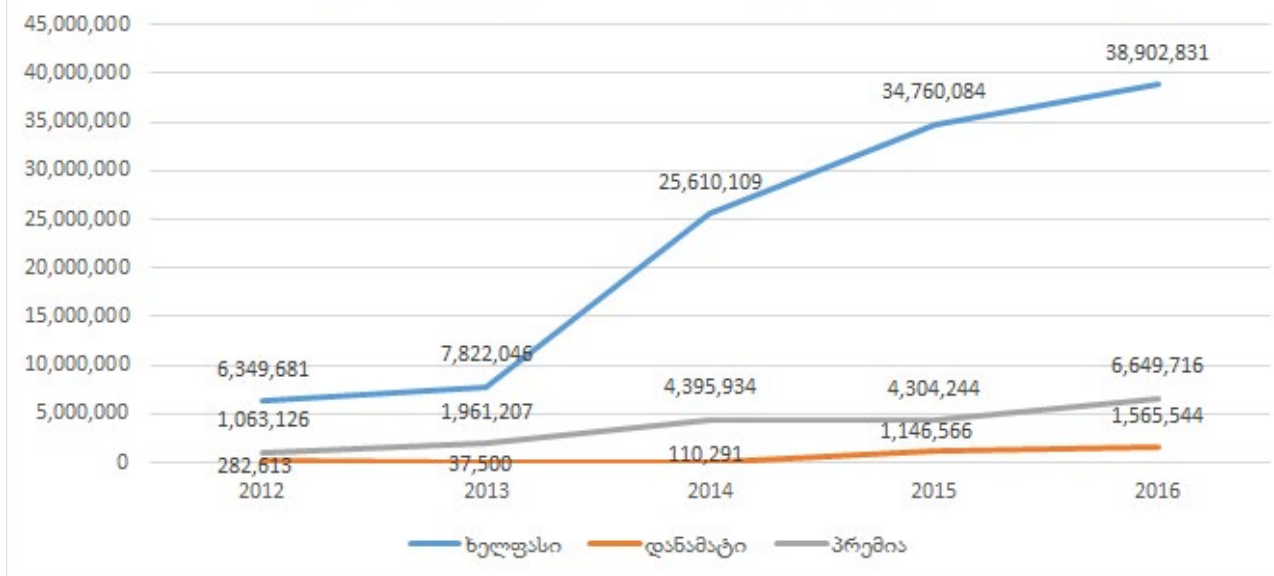
საშტატო თანამშრომლებზე გაცემული შრომის ანაზღაურების ჯამური ოდენობის ზრდა ვერ აიხსნება მხოლოდ ახალი უწყებების დაფუძნებით. როგორც ქვემოთ წარმოდგენილ ცხრილებში ჩანს, 2016 წლისთვის 2012 წელთან შედარებით, ხელფასების, დანამატისა და პრემიების ზრდის ტენდენციაა მხოლოდ იმ უწყებებშიც, რომლებიც 2012 წლისთვის უკვე არსებობდა.





საინტერესო სურათია თვითმმართველობების დაქვემდებარებაში შემავალი სსიპ/ა(ა)იპ-ების საშტატო თანამშრომლებზე გაცემული შრომის ანაზღაურების კუთხითაც. ამ მხრივ, 2013 წლის შემდეგ მნიშვნელოვანი ზრდა შეინიშნება, რაც უმეტესად 2014 და 2015 წლებში ახალი სსიპ/ა(ა)იპ-ების დაფუძნებით არის განპირობებული.

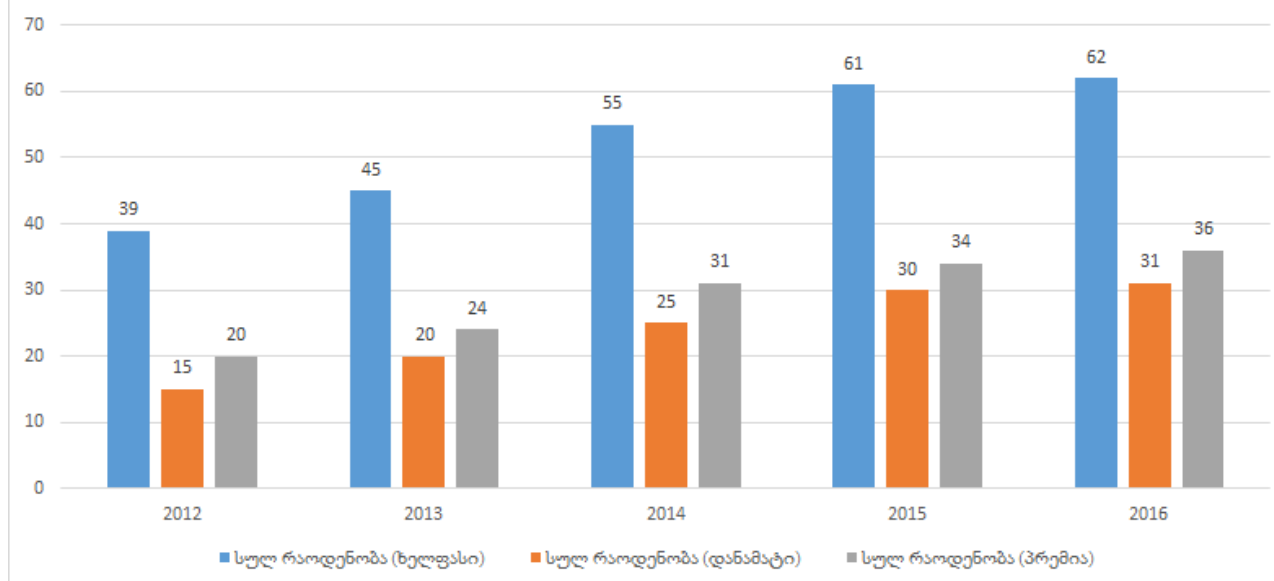
8 თვითმმართველი ერთეულის 29 სსიპ/ა(ა)იპ-ში საშტატო თანამშრომლებზე გაცემული შრომის ანაზღაურების ჯამი 2012-2016 წწ.



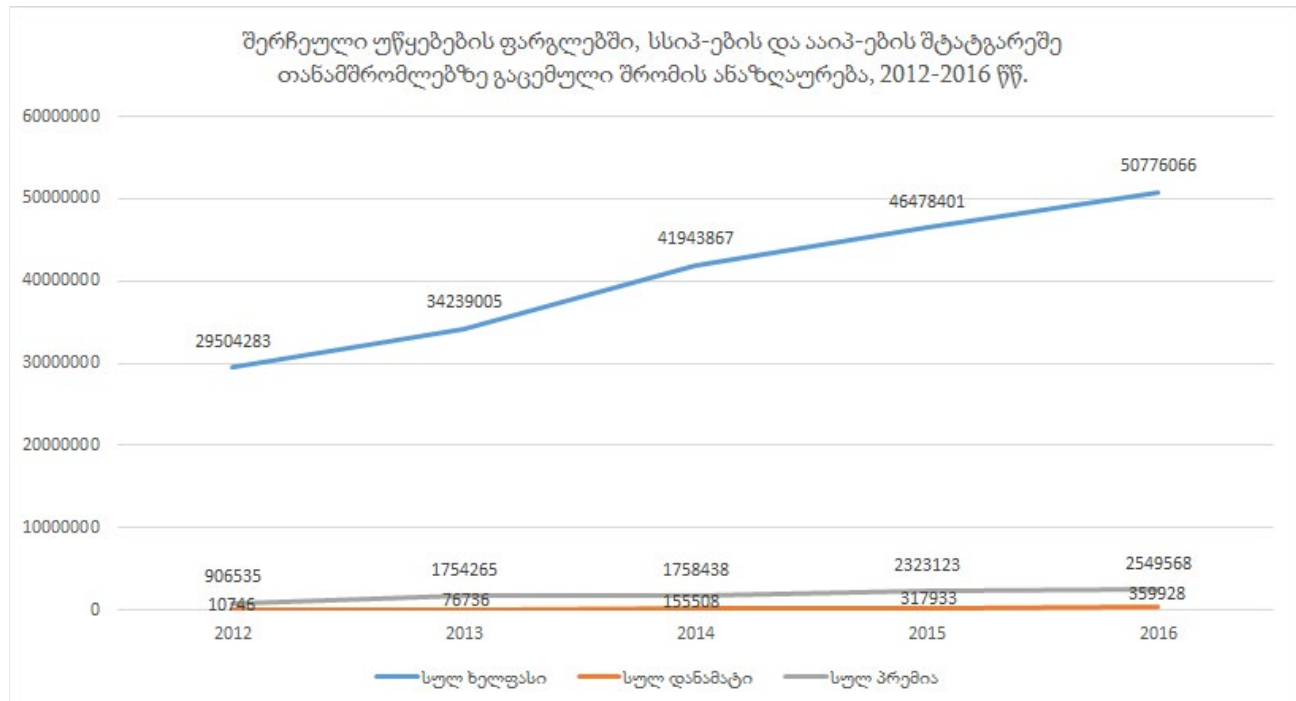
შტატბარეშე თანამშრომლებზე გაცემული შრომის ანაზღაურება

შერჩეული უწყებების ფარგლებში შტატბარეშე თანამშრომლების შრომის ანაზღაურების კუთხით საშტატო თანამშრომლების შრომის ანაზღაურების მსგავსი სურათია. კერძოდ, თუ 2012 წელს 39 სსიპ/ა(ა)იპ-ში 29,5 მლნ ლარი გაიცა შტატბარეშე თანამშრომლების ხელფასის სახით, 2016 წელს ამ მაჩვენებელმა 62 სსიპ/ა(ა)იპ-ში თითქმის 51 მლნ ლარს მიაღწია.

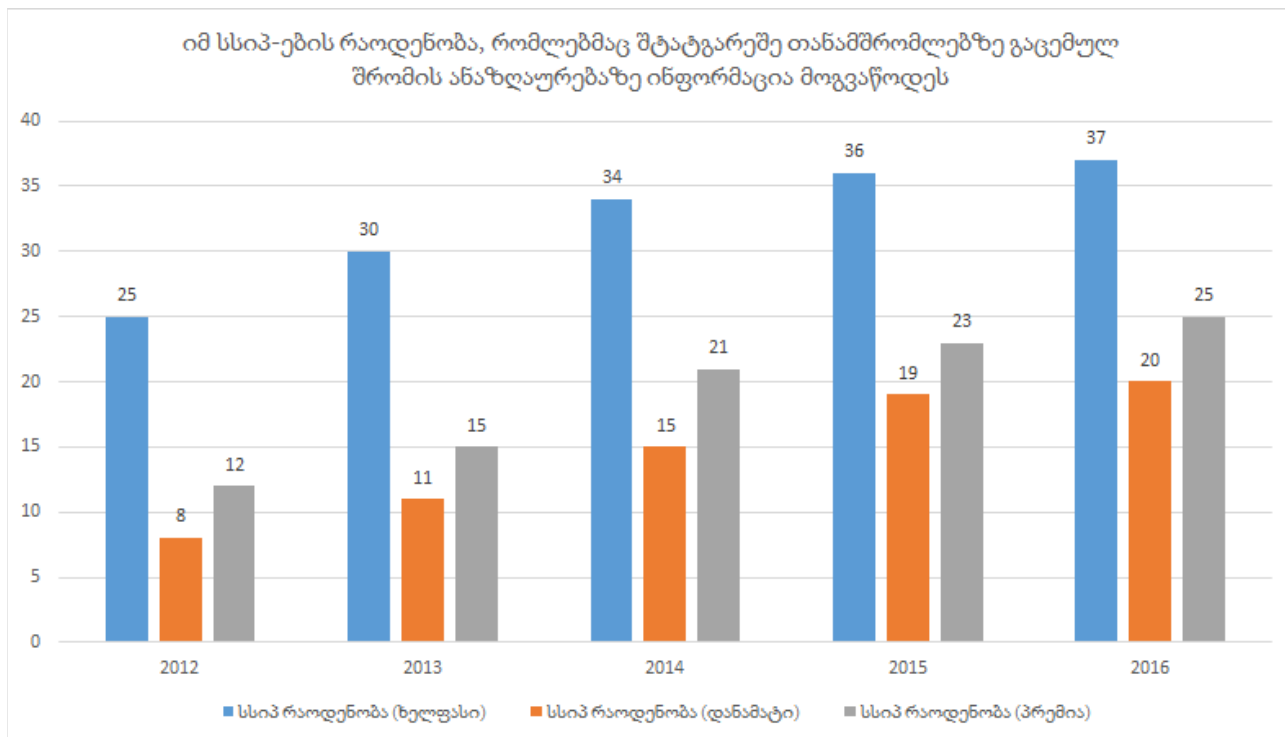
იმ სსიპ-ების და ააიპ-ების რაოდენობა, რომლებმაც შტატბარეშე თანამშრომლებზე გაცემულ შრომის ანაზღაურებაზე ინფორმაცია მოგვწოდეს



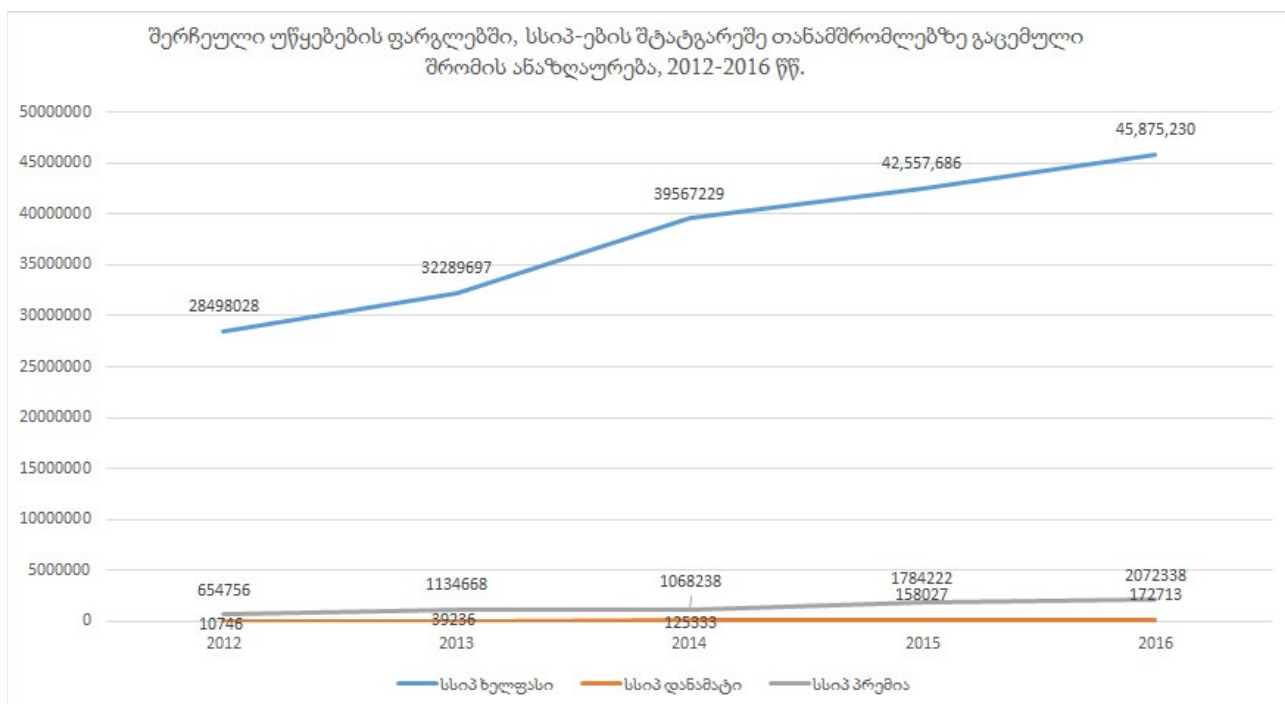
რაც შეეხება დანამატებისა და პრემიების სახით გაცემულ თანხას, ეს მარვენებელი შედარებით მოკრძალებულია, თუმცა იმ უწყებების ჯამური მონაცემები, რომლებმაც ინფორმაცია მოგვანოდეს, მაინც ზრდის ტენდენციას აჩვენებს. 2012 წელს 15 სსიპ/ა(ა)იპ-ში 10 746 ლარი დანამატის და 20 სსიპ/ა(ა)იპ-ში 906 535 ლარი პრემიის სახით გაიცა. ეს მარვენებელი 2016 წელს 31 სსიპ/ა(ა)იპ-ში 359 928 ლარი დანამატის და 36 სსიპ/ა(ა)იპ-ში 2,5 მლნ ლარის ოდენობის პრემიამდე გაზრდილი.



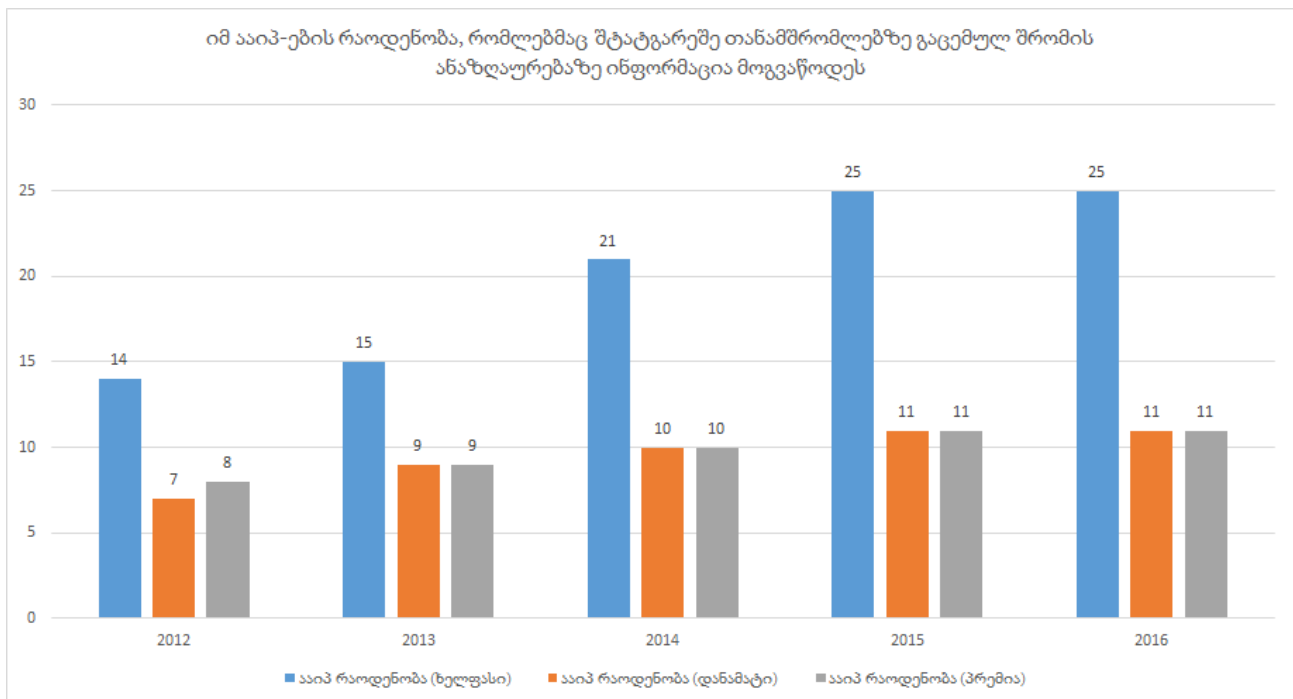
უფრო კონკრეტულად, 2012 წელს 25 სსიპ-ში შტატგარეშე თანამშრომლებზე 28,5 მლნ ლარის ხელფასი გაიცა, რაც 2016 წელს 37 სსიპ-ის შემთხვევაში თითქმის 46 მლნ ლარამდე გაზრდილი.



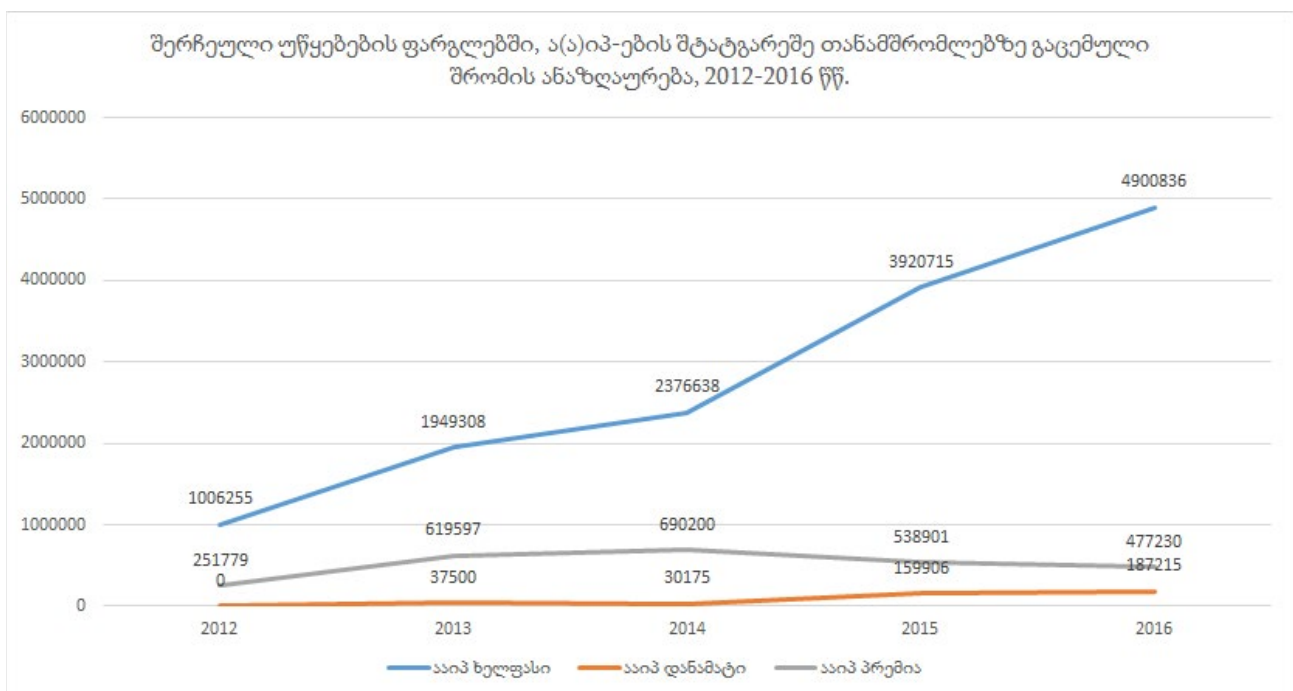
2012 წელს 8 სსიპ-ში 10 746 ლარის დანამატი და 12 სსიპ-ში 645 756 ლარის პრემია გაიცა, მაშინ როცა ეს მაჩვენებელი 2016 წელს დანამატისთვის 20 სსიპ-ში 172 713 და პრემიისთვის 25 სსიპ-ში 2 072 338 ლარს შეადგენს.



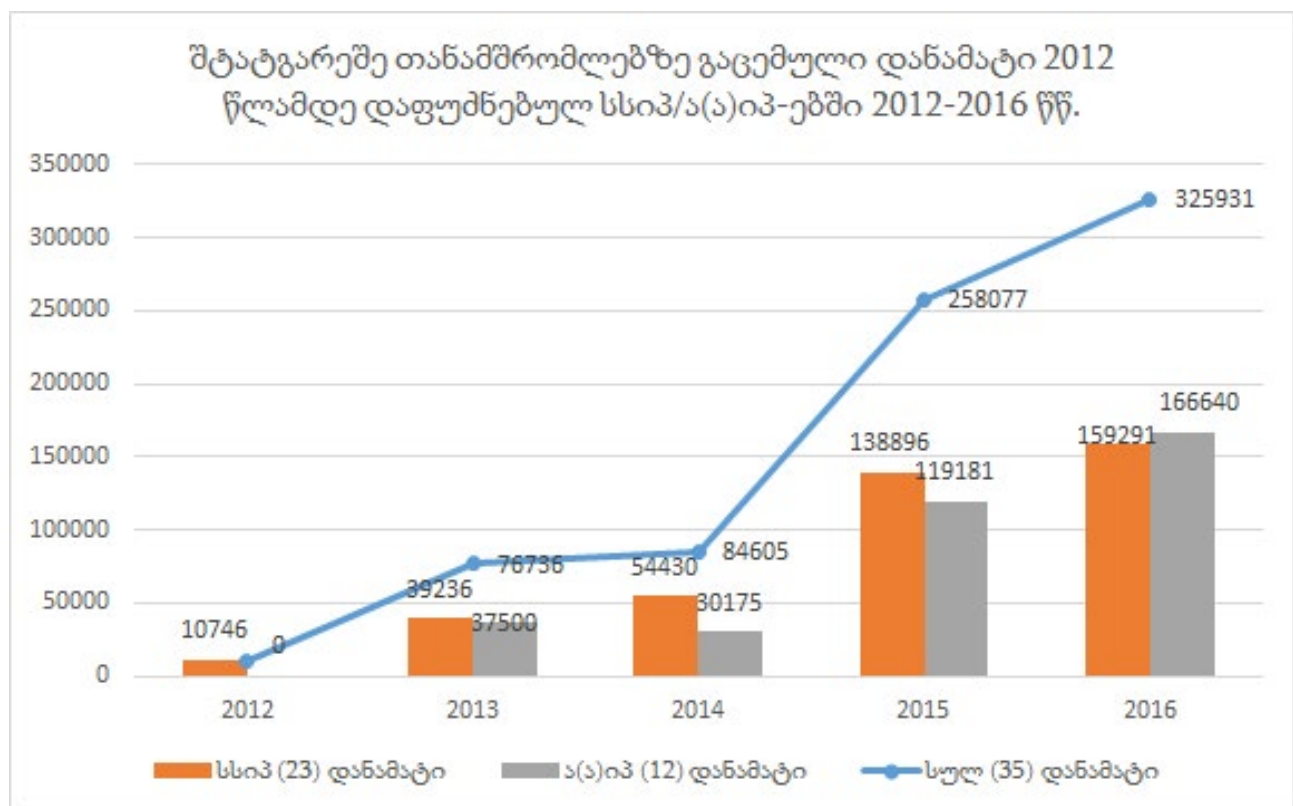
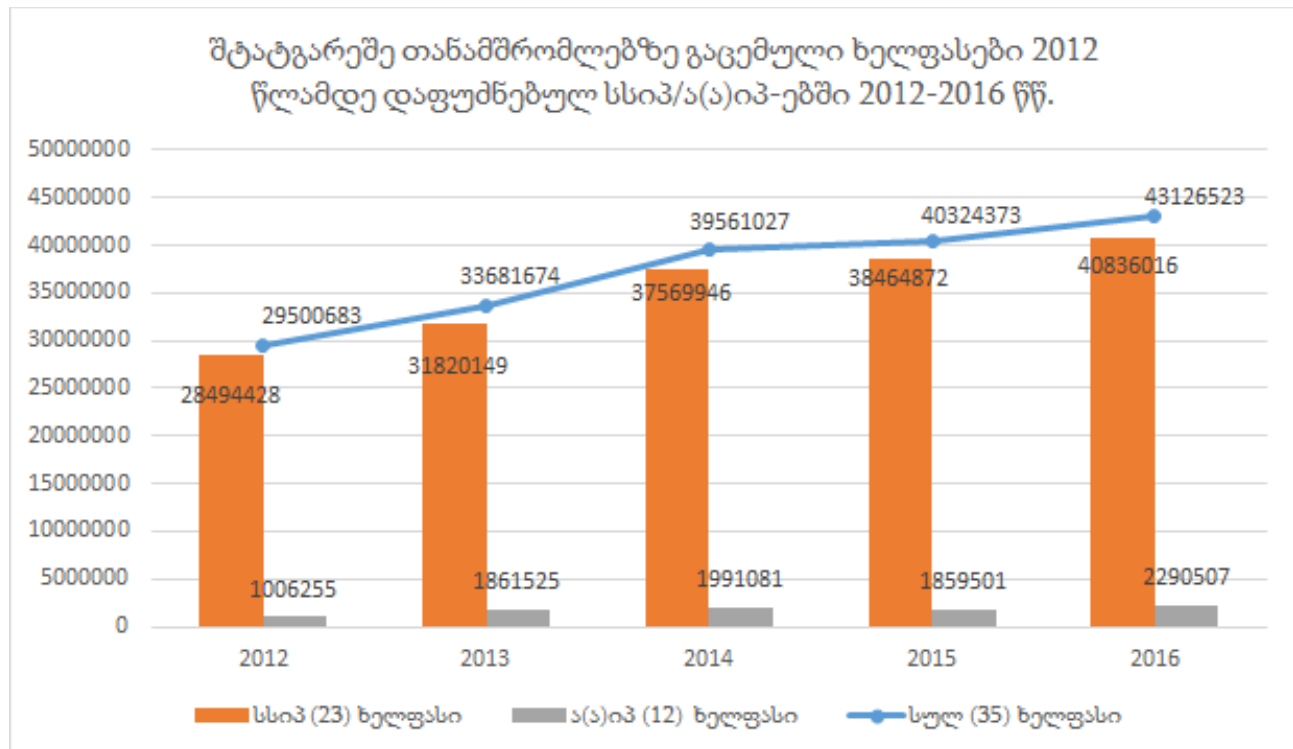
მსგავსი სურათია ა(ა)იპ-ების შემთხვევაშიც. 2012 წელს 14 ა(ა)იპ-ში 1 მლნ ლარის ხელფასი, და 8 ა(ა)იპ-ში 251 779 ლარის პრემია გაიცა, ხოლო დანამატი, მოწოდებული სატარო ინფორმაციით (7 ა(ა)იპ) საერთოდ არ გაცემულა.

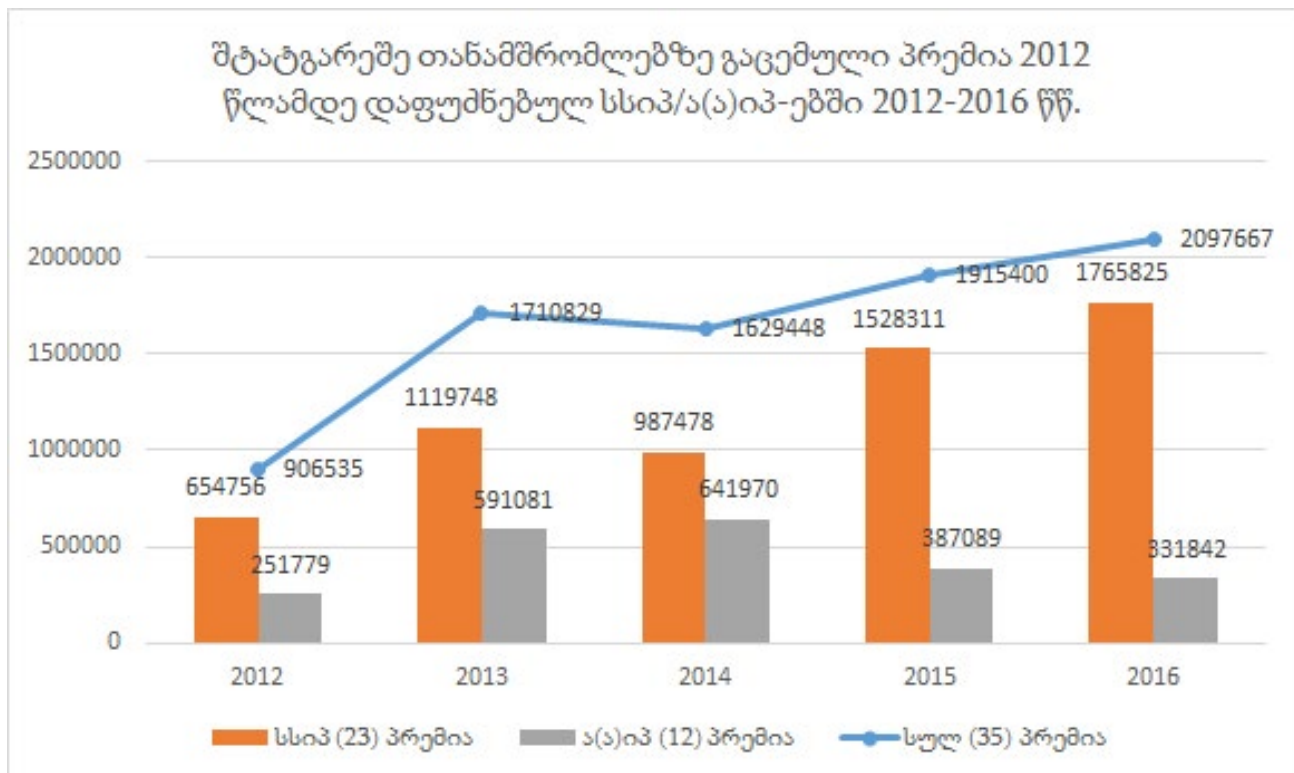


2016 წლისთვის ეს მაჩვენებლები შეიცვალა და 25 ა(ა)იპ-ში 4 900 836 ლარის ხელფასი და 11 ა(ა)იპ-ში 187 215 ლარის დანამატი და 477 230 ლარის პრემია გაიცა.

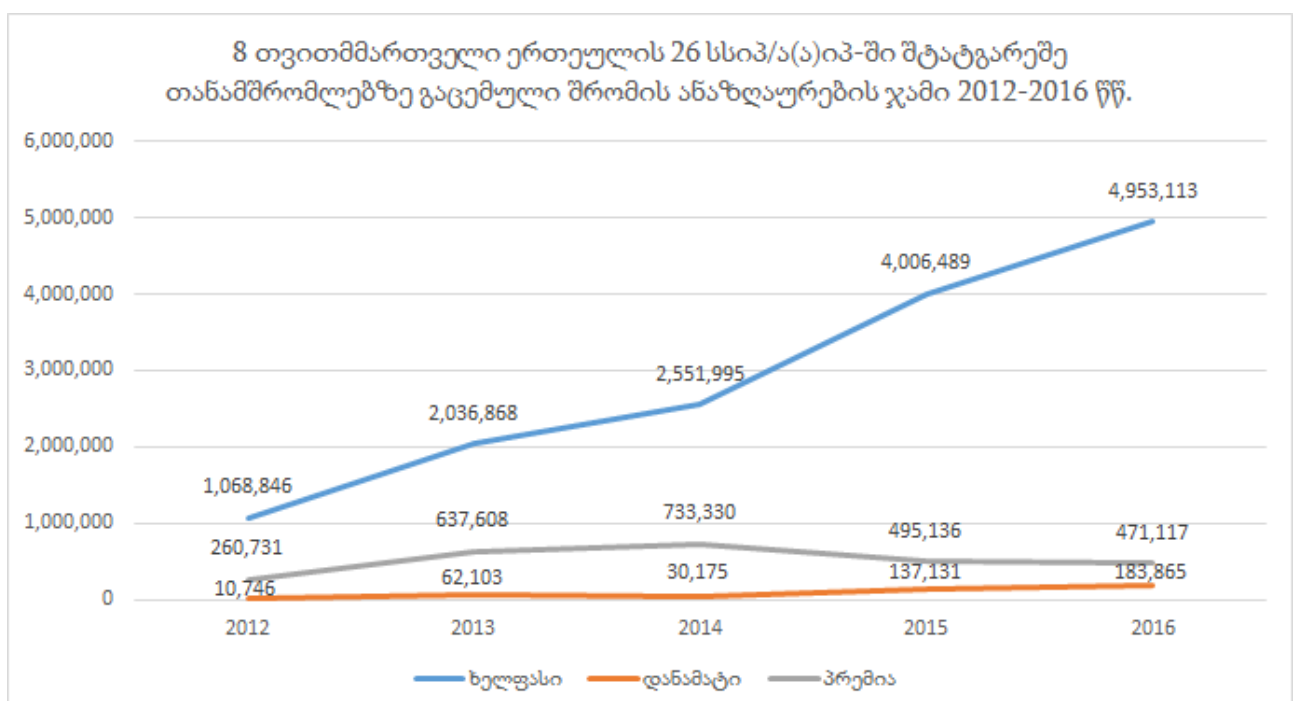


2016 წლისთვის, 2012 წელთან შედარებით შტატგარეშე თანამშრომლებზე გაცემული შრომის ანაზღაურების (ხელფასის, პრემიის, დანამატის) ზრდის ტენდენცია ჩანს იმ ორგანიზაციებშიც, რომლებიც 2012 წლის შემდეგ არ დაფუძნებულა.



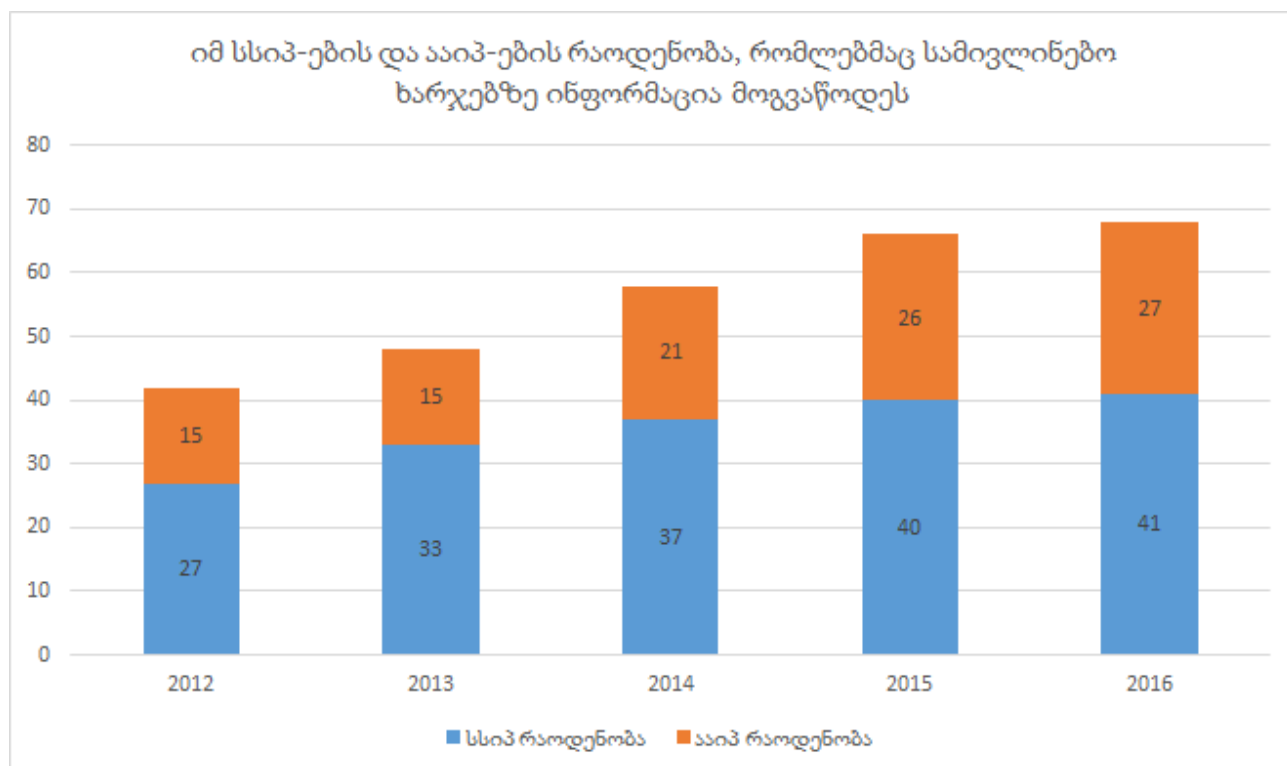


ასეთივე ვითარებაა თვითმმართველი ერთეულების დაქვემდებარებაში შემევალ სსიპ/ა(ა)იპ-ებში, სადაც წლიდან წლამდე შრომის ანაზღაურებაზე განეული ხარჯების ზრდის ტენდენციაა.

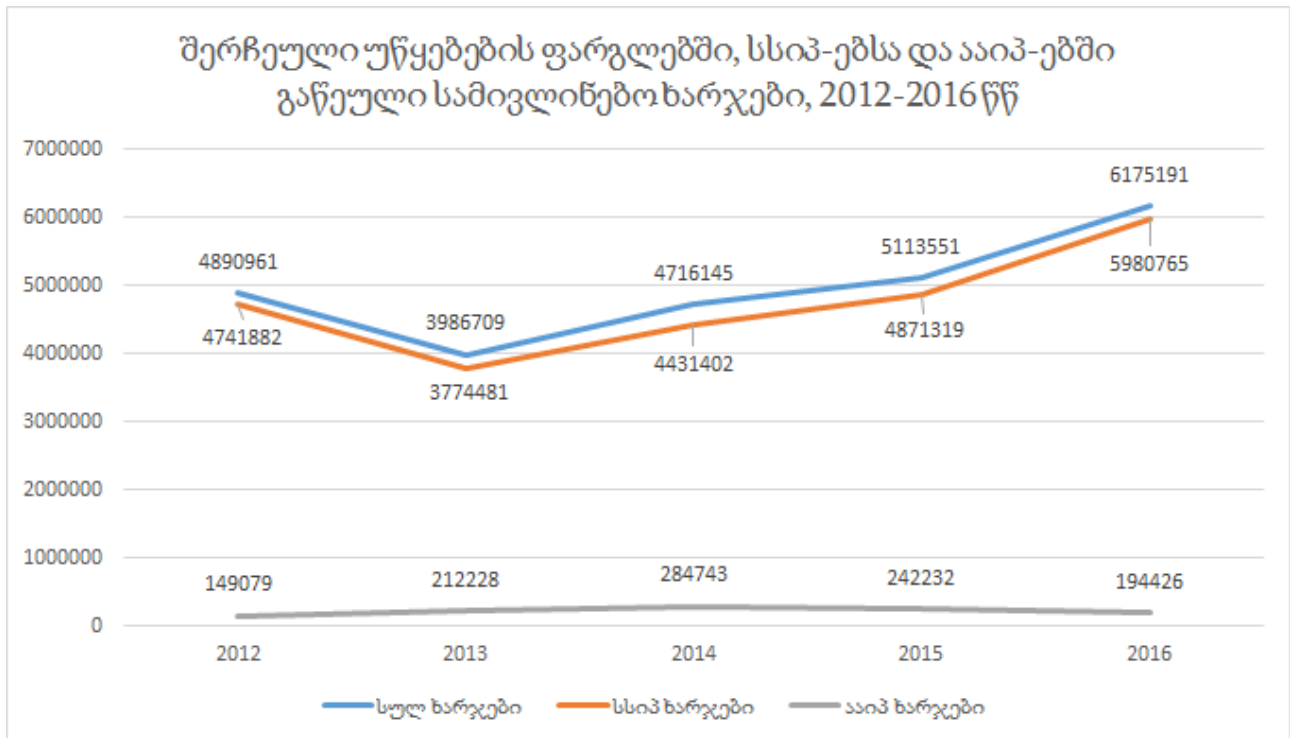


სსიპ-ებსა და ა(ა)იპ-ებში გაწეული სამივლინებო ხარჯები

შერჩეული უწყებების ფარგლებში მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე, შეიძლება ითქვას, რომ სამივლინებო ხარჯების თვალსაზრისით 2016 წლისთვის 2012-თან შედარებით ზრდის ტენდენციაა როგორც იმ უწყებების რაოდენობაში, რომლებიც ამ ხარჯებს წევს, ასევე რაოდენობრივად, მათ მიერ ჯამურად გაწეული სამივლინებო ხარჯების კუთხით. ამის ერთ-ერთი მიზეზი ახალი ორგანიზაციების დაფუძნება და მათ მიერ გაწეული ხარჯებიცაა.



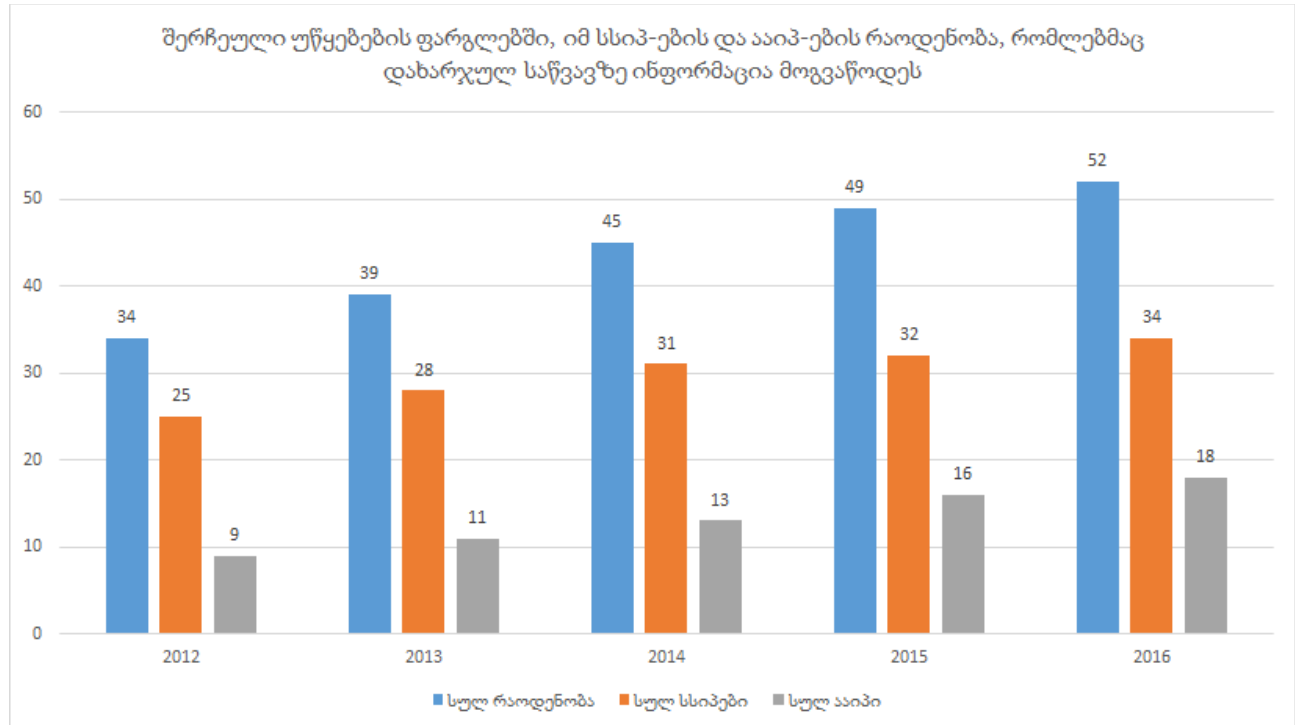
მიღებული საჯარო ინფორმაციის თანახმად, წელს 2012 წელს 42 სსიპ/ა(ა)იპ-ს ქვეყნის შიგნით და გარეთ მივლინებებისთვის დახარჯული ჰქონდა 4,9 მლნ ლარი. მომდევნო წლებში ამ მიმართულებით გარკვეული შემცირება შეინიშნება, თუმცა 2016 წლისთვის 68 უწყებისთვის ეს მაჩვენებელი 6,2 მლნ ლარამდე არის გაზრდილი.



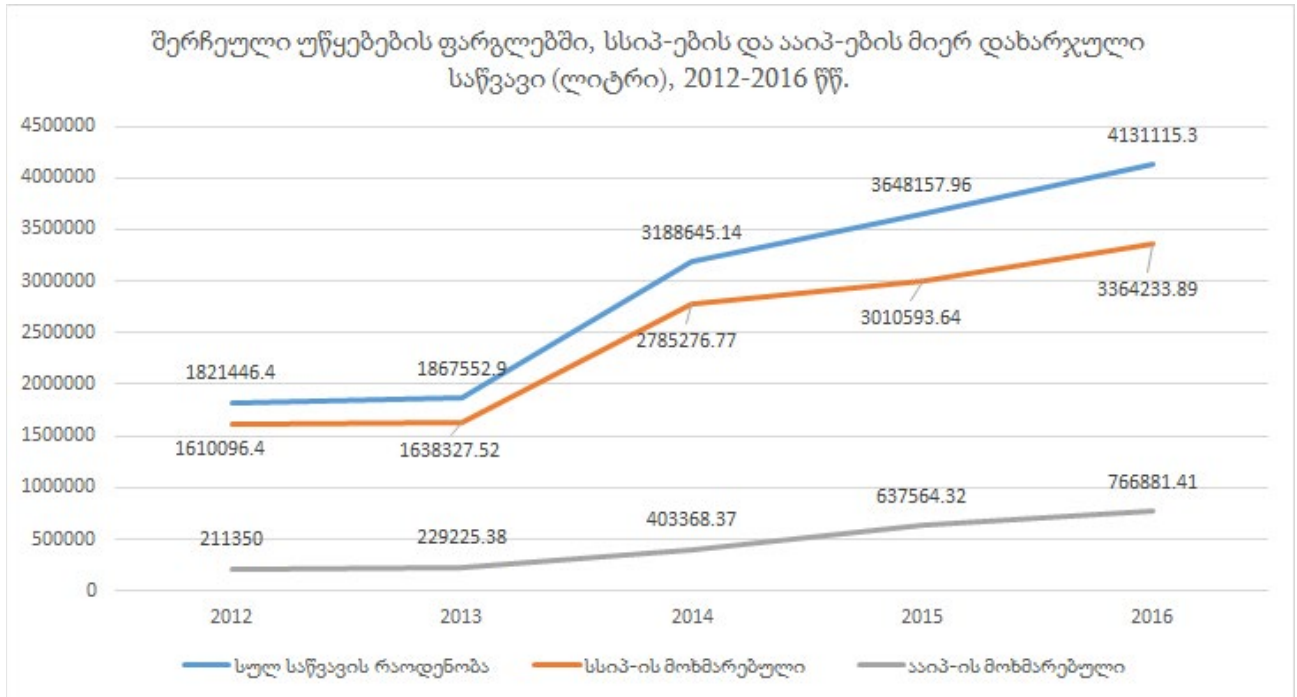
უფრო კონკრეტულად, 2012 წელს 27 სსიპ-ში და 15 ა(ა)იპ-ში სამივლინებო ხარჯები, შესაბამისად, 4,7 მლნ და 149 ათას ლარს შეადგენდა. 2016 წლის მონაცემებით, ეს მაჩვენებელი 41 სსიპ-ისა და 27 ა(ა)იპ-ისთვის თითქმის 6 მლნ და 194 ათას ლარს შეადგენს.

სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ მოხმარებული საწვავის ოდენობა და გაღებული ხარჯები

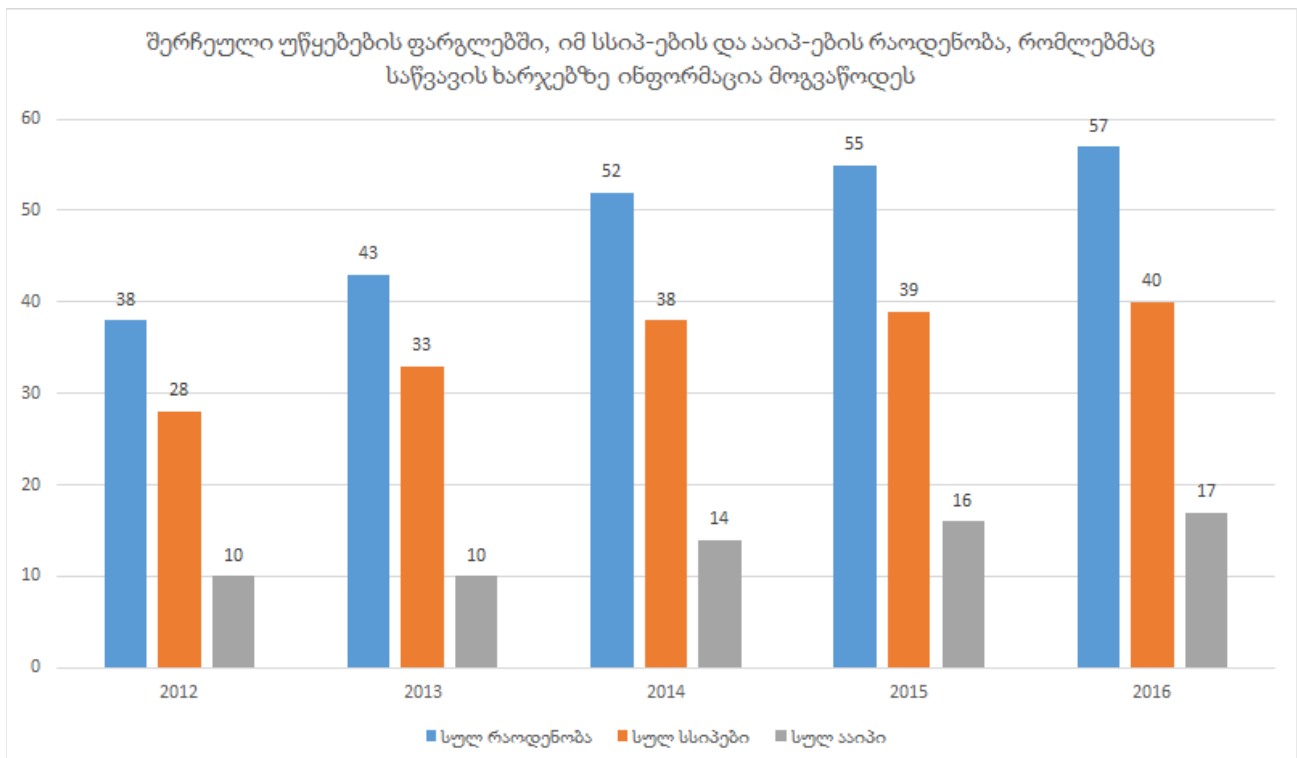
სსიპ/ა(ა)იპ-ების საქმიანობა არა მხოლოდ სახელფასო და სამივლინებო ხარჯებთანაა დაკავშირებული, არამედ ამ კუთხით საინტერესოა მათ მიერ მოხმარებული საწვავის ოდენობა და ღირებულებაც.



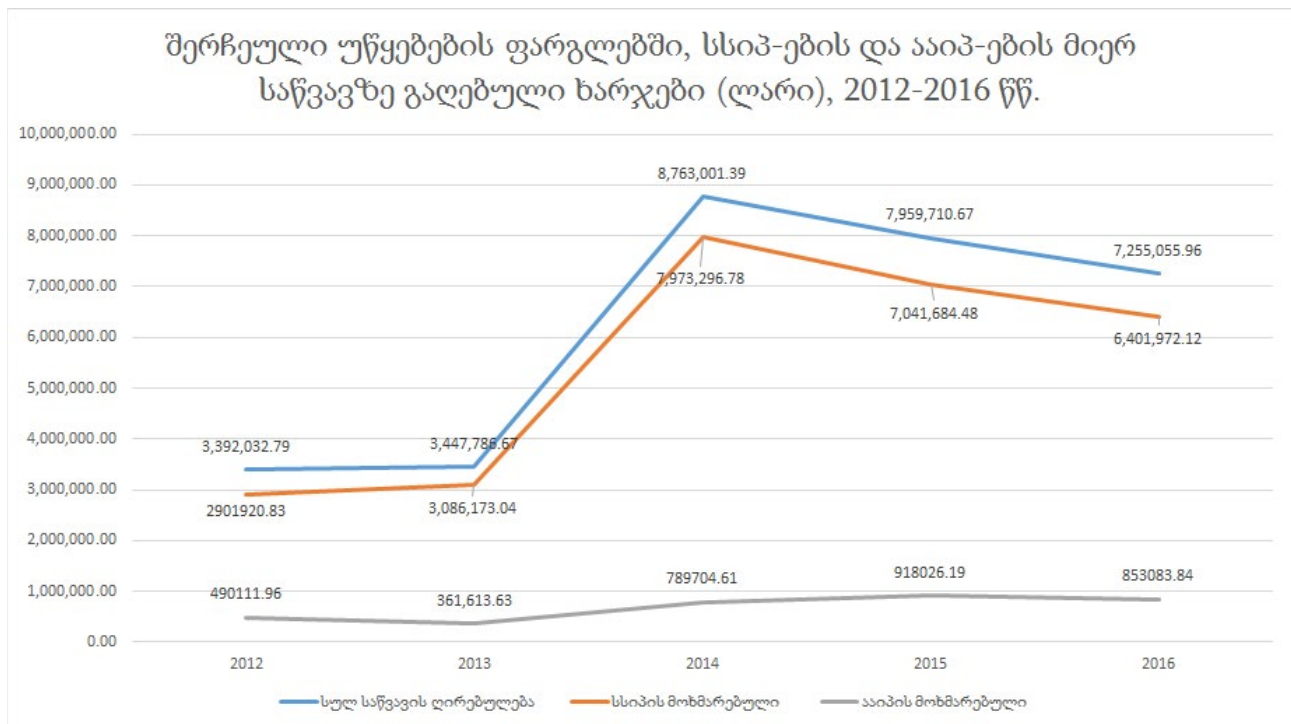
2012 წელს 34-მა სსიპ/ა(ა)იპ-მა 1,8 მლნ ლიტრი საწვავი მოიხმარა, რამაც 2016 წელს 52 სსიპ/ა(ა)იპ-ისთვის 4 მლნ ლიტრს გადააჭარბა. აქედან, 2012 წელს 25-მა სსიპ-მა 1,6 მლნ ლიტრი საწვავი მოიხმარა, რაც 2016 წელს 34 სსიპ-ისთვის 3,3 მლნ ლიტრს აღემატება. 2012 წელს 9 ა(ა)იპ-ის მოხმარებული საწვავი 211 ათასი ლიტრი იყო, რამაც 2016 წელს 18 ა(ა)იპ-ისთვის 766 ათას ლიტრს მიაღწია.



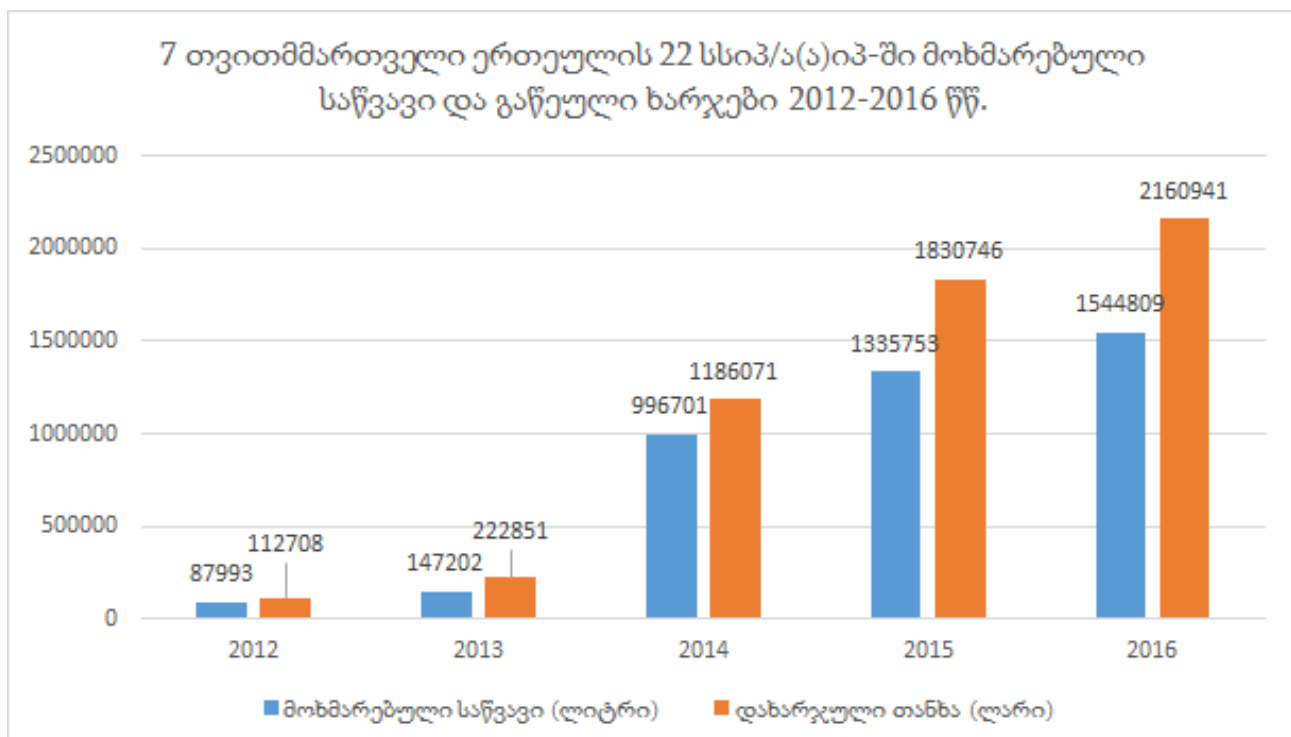
არანაკლებ საინტერესოა საწვავზე გაღებული ხარჯების ცვლილება 2012-2016 წლებში. 2012 წელს 38 სსიპ/ა(ა)იპ-მა საწვავზე 3,4 მლნ ლარამდე დახარჯა, რაც 2016 წელს 57 სსიპ/ა(ა)იპ-ისთვის 7,2 მლნ ლარამდე გაიზარდა.



ამ შემთხვევაშიც, მოცემული ხარჯების უდიდესი ნაწილი სსიპ-ებზე მოდის. 2012 წელს 28 სსიპ-მა თითქმის 3 მლნ ლარი დახარჯა, რაც 2016 წელს 40 სსიპ-ისთვის 6,4 მლნ ლარამდე გაიზარდა. 10-მა ა(ა)იპ-მა კი 2012 წელს 490 ათასი ლარის ღირებულების საწვავი მოიხმარა, რაც 2016 წელს 17 ა(ა)იპ-ისთვის 853 ათას ლარამდე გაზრდილი.

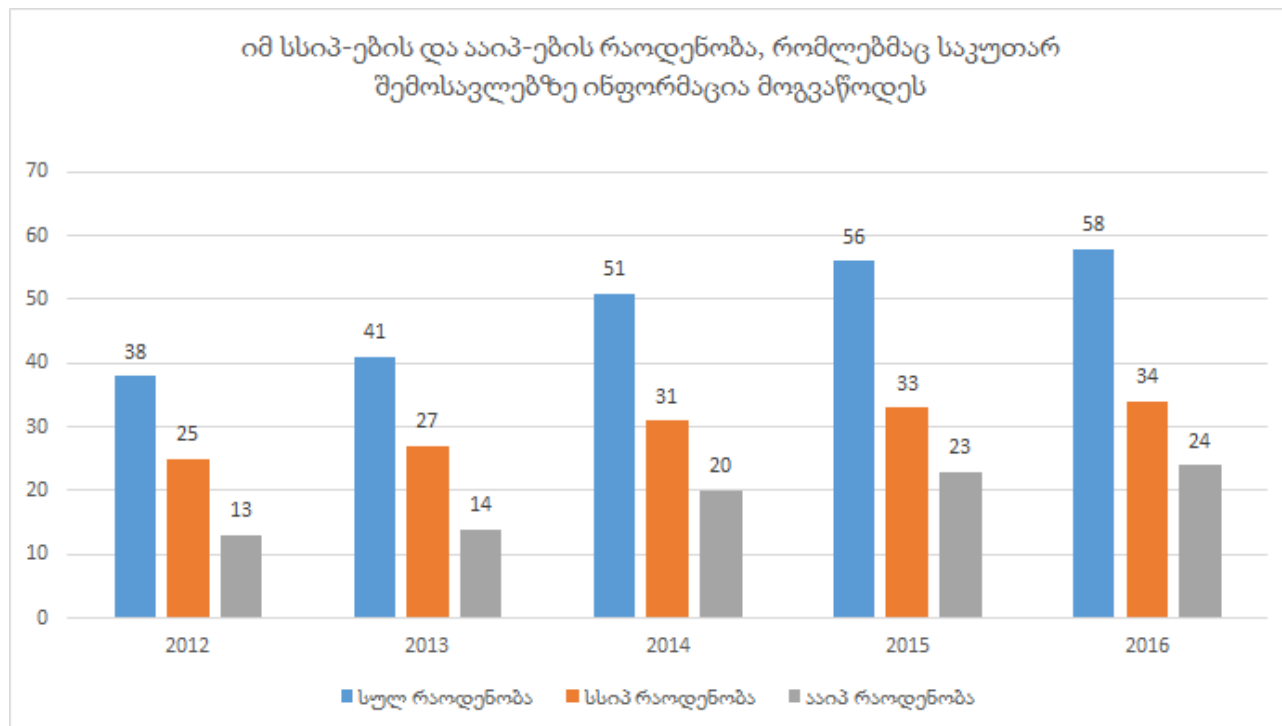


თუკი გავანალიზებთ თვითმმართველი ერთეულების დაქვემდებარებაში შემავალი სსიპ/ა(ა) იპ-ების მიერ მოხმარებული საწვავისა და ამ მიზნით გაწეულ ხარჯებს, გამოჩნდება, რომ ამ ჯგუფშიც ორივე კატეგორიაში ზრდის ტენდენცია არსებობს.

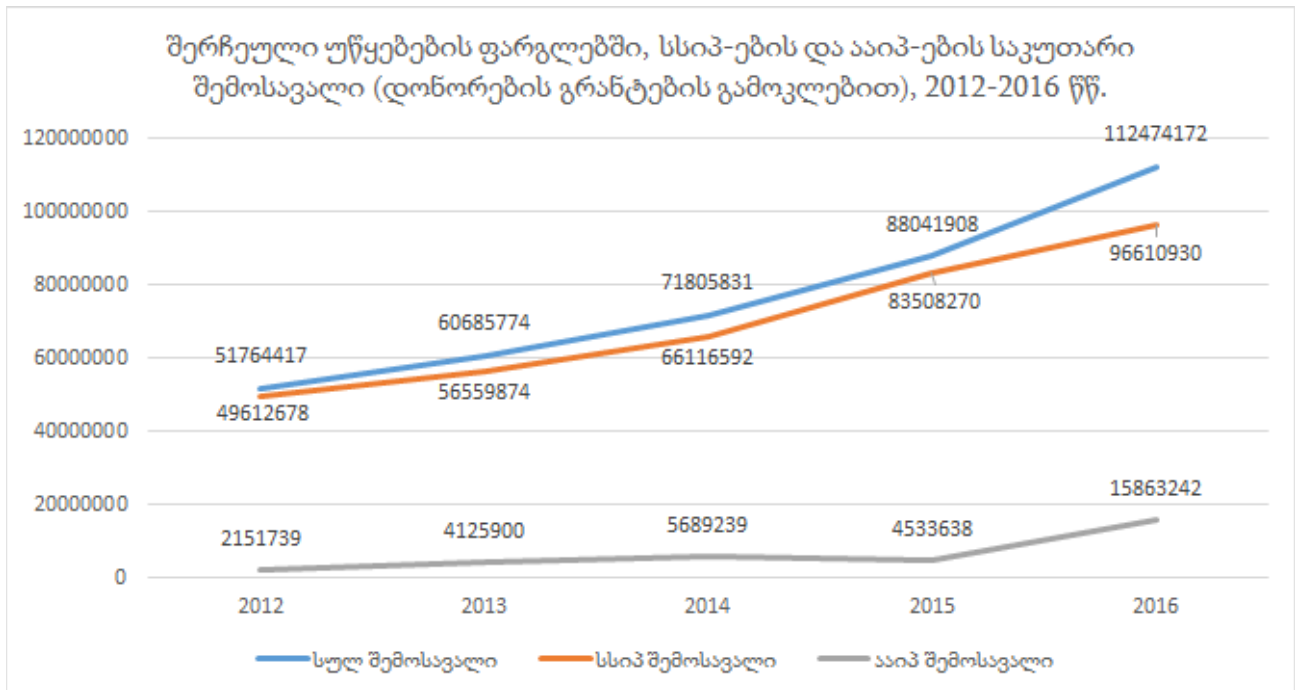


სსიპ-ების და ა(ა)იპ-ების საკუთარი შემოსავლები

როგორც სამართლებრივი მიმოხილვის ნაწილშია აღნიშნული, სსიპ-ები და ა(ა)იპ-ები უფლებამოსილი არიან მიიღონ შემოსავლები სახელმწიფო ბიუჯეტის ალტერნატიული წყაროებიდან. “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო” შეეცადა დაედგინა როგორია ამ უწყებების მიერ მიღებული ჯამური წლიური შემოსავლის მასშტაბი.

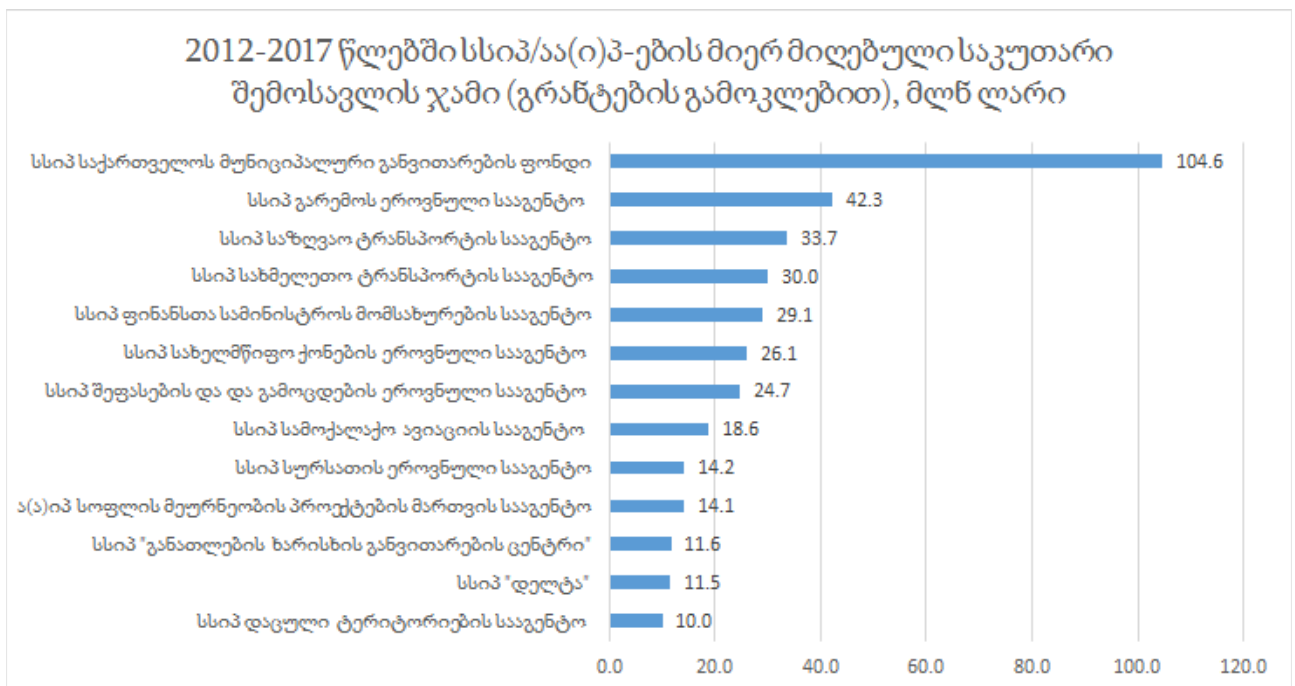


“საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოსთვის” მოწოდებული ინფორმაციით, 2012 წელს 38 სსიპ/ა(ა)იპ-ის საკუთარმა შემოსავლებმა (საერთაშორისო დონორებისგან მიღებული გრანტების/დაფინანსების გამოკლებით), თითქმის 52 მლნ ლარი შეადგინა. 2016 წელს ამ მაჩვენებელმა 58 სსიპ/ა(ა)იპ-ისთვის 112 მლნ ლარს გადააჭარბა. როგორც ამ მონაცემებიდან ჩანს, ხუთწლიან პერიოდში (2012-2016 წწ.) იმ 78 სსიპ/ა(ა)იპ-იდან, რომლებმაც, კვლევის შერჩევის ფარგლებში ინფორმაცია მოგვცა, საკუთარი შემოსავალი მხოლოდ 20 სსიპ/ა(ა)იპ-ს არ ჰქონდა მიღებული. თუმცა აქვე აღსანიშნავია, რომ 2012-2016 წლებში მიღებული ჯამური შემოსავლის ყველაზე დიდი წილი (104 მლნ ლარი) მუნიციპალური განვითარების ფონდზე მოდის. მუნიციპალური განვითარების ფონდმა კი აღნიშნული შემოსავალი ფონდის მიერ გაცემული სესხებიდან და ბანკში განთავსებული დეპოზიტებიდან დარიცხული პროცენტიდან მიიღო. ეს შემოსავლის წყარო მნიშვნელოვან როლს თამაშობს სხვა სსიპ-ების ფინანსური რესურსის შემთხვევაშიც. მუნიციპალური განვითარების ფონდის დაფინანსების ძირითად წყაროს სახელმწიფო ბიუჯეტი და საერთაშორისო დონორებისგან მიღებული გრანტები წარმოადგენენ.



2016 წელს მიღებული 112 მლნ ლარიდან უდიდესი ნაწილი სსიპ-ებზე მოდის. მაგალითად, 2012 წელს 25 სსიპ-ის საკუთარი შემოსავალი დაახლოებით 50 მლნ ლარს შეადგენდა, რაც 2016 წელს 34 სსიპ-ის შემთხვევაში 96,6 მლნ ლარამდე გაიზარდა. 2012 წელს 13 ა(ა)იპ-ის საკუთარი (არასაბიუჯეტო) შემოსავალი 2 მლნ ლარს აღემატებოდა, რაც 2016 წელს 24 ა(ა)იპ-ის შემთხვევაში 15,8 მლნ ლარამდე გაიზარდა.

ქვემოთ წარმოდგენილია ის სსიპ/ა(ა)იპ-ები, რომლებსაც 2012-2017 წლებში ყველაზე მეტი შემოსავალი აქვთ მიღებული.



ანგარიშვალდებულებისა და ანტიკორუფციული მექანიზმები

ვინაიდან სსიპ-ები და ა(ა)იპ-ები განცალკევებულ ორგანიზაციებად განსაკუთრებული, დასაბუთებული მიზნებისთვის უნდა იქმნებოდეს, მათთვის საკუთარი სამოქმედო გეგმის ქონა და მისი შესრულების ანგარიშის მომზადება ანგარიშვალდებულების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მექანიზმია. სწორედ ამიტომ “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო” დაინტერესდა შერჩეული უწყებების ფარგლებში ამ და სხვა შიდა ანტიკორუფციული მექანიზმების არსებობით. ამ მხრივ კითხვები მოიცავდა ინტერესთა შეუთავსებლობის პრევენციაზე პასუხისმგებელი შიდა ერთეულის საქმიანობას, გამოვლენილი დარღვევების სტატისტიკას, პრევენციული მიზნით გატარებულ ღონისძიებებსა და ა.შ.. ორგანიზაციებიდან მიღებული პასუხები ხშირ შემთხვევაში ამ საკითხებზე ინფორმაციას საერთოდ არ შეიცავდა, ან აღნიშნული იყო რომ ასეთი მექანიზმების უმეტესობა მათთან დანერგილი არ არის. გამონაკლისად შეიძლება ჩავთვალოთ წლიური ანგარიშის მომზადების საკითხი. რიგ შემთხვევებში ინტერესთა შეუთავსებლობის პრევენციაზე პასუხისმგებლობა ზედამხედველი უწყების შიდა აუდიტის სამსახურს ეკისრებოდა.

თუმცა, საერთო სურათიდან შეიძლება ითქვას, რომ გამოკვლეულ ორგანიზაციებს არ აქვთ ინტერესთა კონფლიქტისა და კორუფციის პრევენციის ეფექტური შიდა მექანიზმები, რაც განსაკუთრებით პრობლემურია იმის გათვალისწინებით, რომ ისინი არსებითად საჯარო ფუნქციებს ასრულებენ.

მართალია სსიპ-ები და ა(ა)იპ-ები მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი მიზნებისთვის შეიძლება შეიქმნას, მაგრამ, სათანადო კონტროლისა და პრევენციული მექანიზმების არარსებობის პირობებში, ისინი ასევე შეიძლება გამოყენებულ იქნენ მმართველი პარტიისთვის უსამართლო უპირატესობის მოსაპოვებლად (მაგალითად პარტიული აქტივისტების დასაქმებისთვის) და ასევე შეიძლება იქცნენ საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივად ხარჯვის წყაროდ. ზემოხსენებული რისკები განსაკუთრებით ყურადსაღებია ბოლო წლებში ასეთი ორგანიზაციებისა და იქ დასაქმებული ადამიანების რიცხვის მკვეთრი ზრდის კონტექსტში. გამორჩეულად პრობლემურია შტატგარეშე თანამშრომლების რიცხვის ზრდა, ვინაიდან მათი დასაქმება შედარებით მარტივ პროცედურებთანაა დაკავშირებული, რის გამოც კიდევ უფრო დიდია ნეპოტიზმის ან პოლიტიკური ფავორიტიზმის ალბათობა. ანალოგიურ რისკებთანაა დაკავშირებული ა(ა)იპ-ების რიცხვისა და იქ დასაქმებულთა რაოდენობის ზრდა, ვინაიდან ამ ტიპის ორგანიზაციებზე არ ვრცელდება “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონის მოთხოვნები, მათ შორის, არც თანამშრომელთა კონკურსის წესით აყვანის თაობაზე;

დადებითი კუთხით აღსანიშნავია საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ გაწეული ძალისხმევა. მათი ინფორმაციით, 2016 წელს 108 სსიპ-ის წარმომადგენელი მონაწილეობდა ტრენინგში ეთიკისა და მამხილებელთა დაცვის საკითხებზე. ამ ტრენინგის თემატიკა სხვა საკითხებთან ერთად მოიცავდა ისეთ თემებს, როგორიცაა ინტერესთა შეუთავსებლობა და კორუფცია, მამხილებელთა დაცვა და გამჭვირვალობა/ანგარიშვალდებულება. მეორე მხრივ, საყურადღებოა, რომ მათივე ინფორმაციით, ა(ა)იპ-ებში დასაქმებული პირებისთვის ასეთი სახის ტრენინგი არ ჩატარებულა.