

## დონორთა პოლიტიკა საქართველოში

დავით ლოსაბერიძე

### შესავალი

XX საუკუნის 90-იან წლებში, საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომ პირველ ათწლეულში ქვეყანაში თანდათან იწყებს ჩამოყალიბებას სამოქალაქო საზოგადოება, მისი აუცილებელი სეგმენტის, არასამთავრობო ორგანიზაციების სახით.

მიუხედავად იმისა, რომ მესამე სექტორს საქართველოში არ გააჩნდა არსებობის ხანგრძლივი ტრადიცია, მან საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მაინც გარკვეულ წარმატებებს მიაღწია.

არასამთავრობო ორგანიზაციებმა თავისი საქმიანობა ფაქტიურად, არაფრიდან - ცალკეული აქტივობებით, მცირე პროექტებით დაიწყეს და თანდათან გაძლიერდნენ.

დღეისათვის ეს პროცესი არა მარტო რაოდენობრივი მაჩვენებლების მხრივ, არმედ თვისობრივადაც განსხვავებულ დონეზეა ასული - არასამთავრობო ორგანიზაციები დღეს უკვე საზოგადოებრივ სექტორად არის ჩამოყალიბებული.

ამ უკანასკნელის საქმიანობა მიმდინარეობს რამდენიმე ძირითად სფეროში, რომელთაგან უნდა გამოიყოს:

- სამოქალაქო განათლება - საზოგადოების გათვითცნობიერება ლიბერალურ და დემოკრატიულ ღირებულებებში;
- მოსახლეობის ჩართვა მმართველობით პროცესში - სამოქალაქო აქტივობების წახალისება და სახელისუფლო სისტემებში გამჭვირვალების მიღწევა;
- არსებული კონფლიქტების გადაჭრის ხელშეწყობა და მომავალი კონფლიქტების პრევენცია;
- ადამიანთა სამოქალაქო, პოლიტიკური და სოციალური უფლებების, ასევე მცირე ჯგუფთა (რელიგიურ და ეთნიკურ უმცირესობათა და სხვ. სახის სოციალურ ჯგუფთა) ინტერესების და უფლებების დაცვა;
- დემოკრატიული ინსტიტუტების ხელშეწყობა საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფისა და სახელმწიფო პროგრამების სწორი დაგეგმვის პროცესში მონაწილეობის საშუალებით;
- ადამიანური რესურსების შექმნა-გაძლიერება, კვალიფიცირებულ და დამოუკიდებელ ექსპერტთა ფენის მხარდაჭერისა და კვალიფიკაციის მუდმივად ამაღლების მექანიზმების შექმნის გზით.

აღნიშნული საქმიანობის შედეგად:

- მნიშვნელოვნად გაიზარდა მოსახლეობის სამოქალაქო აქტივობა, რაც მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს საზოგადოებრივი ნიჰილიზმისა და აპათიის დაძლევის საქმეში.
- წარმოიქმნა ახალი ინტერესთა ჯგუფები, რომლებიც არ არიან დამოკიდებული ხელისუფლებაზე და პოსტკომუნისტურ საზოგადოებაში დემოკრატიის ოაზისებს წარმოადგენენ.

- შეიქმნა დამოუკიდებელ ექსპერტთა ქსელი და მნიშვნელოვნად ამაღლდა არასამთავრობო ორგანიზაციათა კაპაციტეტი.
- შეინიშნება მესამე სექტორის გავლენის ზრდა სახელმწიფო სტრუქტურებზე და საზოგადოებრივ მენტალობაზე.
- გაჩნდა ინფორმაციული ველი, რომელიც მნიშვნელოვნად ავსებს საინფორმაციო ვაკუუმს და საზოგადოებას აძლევს შესაძლებლობას, მიიღოს ობიექტური ინფორმაცია ქვეყანაში მიმდინარე პროცესების შესახებ.

მთელი რიგი საკითხების გადაწყვეტის პროცესში სახელმწიფო აპარატი სულ უფრო და უფრო მეტ ანგარიშს უწევს არასამთავრობო ორგანიზაციებს და ეს მესამე სექტორის დიდი მონაპოვარია.

### **არსებული პრობლემები**

ზემოთქმული არ ნიშნავს იმას, რომ მესამე სექტორში ყველაფერი რიგზეა. მიღწევები მნიშვნელოვანია, მაგრამ ის აშკარად არ არის საკმარისი. დღეს აკმარა, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციები რამდენიმე მნიშვნელოვანი პრობლემის წინაშე დგანან, რომელთა გადაწყვეტის გარეშე ვერ შეიქმნება პირობები მდგრადი განვითარებისათვის. ამიტომ აუცილებელია ყურადღება გავამახვილოთ ნაკლოვანებებზე და ნაკლებად ვილაპარაკოთ მიღწევებზე.

ბოლო ხანებში ქვეყანაში გამოიკვეთა რამდენიმე უარყოფითი ტენდენცია, რაც აუცილებლად უნდა იქნას აღნიშნული.

გარე ფაქტორებიდან, უპირველეს ყოვლისა, უნდა დავასახელოთ სახელმწიფო აპარატის მცდელობა, კონტროლი დააწესოს როგორც არასამთავრობო ორგანიზაციათა ფინანსურ საქმიანობაზე, ისე, და რაც უფრო მნიშვნელოვანია, ზოგადად აქტივობებზე და თავის, ხშირად უკანონო ინტერესებს დაუქვემდებაროს ეს უკანასკნელნი.

ამას გარდა, ჯერ კიდევ სუსტია მესამე სექტორის გავლენა საზოგადოებაში. მოსახლეობაში გამეფებული აპათია და ნიჰილიზმი სამოქალაქო ცხოვრების მიმართ მეტნაკლებად, არასამთავრობო ორგანიზაციებზეც ვრცელდება. ამას ხელს უწყობს ცალკეული კლანების მიერ შექმნილ ფსევდოარასამთავრობო ორგანიზაციათა და გონგოთა დიდი ოდენობით არსებობაც, რომლებიც მოსახლეობის თვალში სამოქალაქო საზოგადოების იდეის დისკრედიტაციას ახდენენ.

არანაკლებ მნიშვნელოვანია შიდა ფაქტორებიც.

საქართველოში მესამე სექტორის განვითარებამ წარმოშვა ახალი პრობლემები, რომლებთანაც არასამთავრობო ორგანიზაციებს ადრე შეხება არ ჰქონიათ. მსხვილი ორგანიზაციების ზრდამ მათ წინაშე დააყენა მართვის სისტემების დახვეწისა და მუდმივი, სტაბილური დაფინანსების საკითხი.

ახლადშექმნილი არასამთავრობო ორგანიზაციები სხვა სახის სიძნელებებს განიცდიან. მათ წინაშე დგას საწყისი სახსრების მოპოვებისა და მუშაობის ორგანიზების პრობლემა. ამავე დროს მათი რიცხვის ზრდა ზრდის კონკურენციას დაფინანსების საკმაოდ შეზღუდულ წყაროებზე.

საერთოდ მესამე სექტორის დახასიათებისას თვალში საცემი ხდება რამდენიმე გარემოება:

- უპირველეს ყოვლისა უნდა აღინიშნოს არასამთავრობო ორგანიზაციათა მეტად სუსტი ფინანსური და ორგანიზაციული მენეჯმენტის სისტემა.

ხანგძლივი გამოცდილების არქონა ხელს უშლის არასამთავრობო ორგანიზაციათა გამართული შიდა სტრუქტურის ჩამოყალიბების პროცესს.

- მეორეს მხრივ, საკმაოდ დიდი, პერსპექტივაში მისაღები სახსრები აუთვისებელი რჩება. აქ საქმე გვაქვს ინფორმაციის სიმცირესთან და პროექტების წარმომდგენელთა დიდი გრანტების გამცემთა ნდობის დეფიციტთან. დღესდღეობით საქართველოში არ არსებობს მონაცემთა ბაზა არა თუ პერსპექტიულ დონორთა, არამედ თვით არასამთავრობო ორგანიზაციათა მიზნებისა და მათი გეგმების შესახებ.
- მნიშვნელოვან სირთულეს წარმოადგენს ახლადშექმნილი არასამთავრობო ორგანიზაციების გამოუცდელობა, რაც კვალიფიციური კადრების შედარებითი სიმცირით აიხსნება და სწორედ ეს იწვევს დონორთა დაინტერესებას ძირითადად ისეთი ქვეყნების არასამთავრობო ორგანიზაციებით, რომელთაც სამოქალაქო საზოგადოების შედარებით ხანგრძლივი გამოცდილება აქვთ.
- ბოლო ხანებში სულ უფრო და უფრო მწვავედ დგება კადრების დენადობის პრობლემა. ბიზნესი და სახელმწიფო სექტორი ახდენს კვალიფიციური კადრების გადაქაჩვას მესამე სექტორიდან. შედარებით დაბალი ანაზღაურების დონე და ახალი კვალიფიციური სპეციალისტების აღზრდის სისტემის არარსებობა ხელს უშლის არასამთავრობო ორგანიზაციებს შეინარჩუნონ პროფესიონალები ან წასულთა ნაცვლად მოიყვანონ ახალი, ანალოგიური დონის სპეციალისტები.

### **დონორთა როლი**

საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების ცხოვრებაში საერთაშორისო და დასავლური დონორი ორგანიზაციები უმნიშვნელოვანესი მოქმედი აგენტის როლს ასრულებენ. უდიდესია დონორთა წვლილი ჩვენთან მესამე სექტორის წარმატებებში.

ამავე დროს, სულ უფრო და უფრო ნათელი ხდება ის გარემოება, რომ წლების განმავლობაში აქაც დაგროვდა სერიოზული პრობლემები.

შევეცდები მოკლედ ჩამოვყალიბო ამ პრობლემათა ჩემეული ხედვა და ის შედეგები, რაც მათ გადაუჭრელობას მოსდევს:

1. დონორ ორგანიზაციებს უმეტეს შემთხვევებში არ გააჩნიათ რეალობასთან მიახლოებული ნათლად ჩამოყალიბებული პოლიტიკა. შედეგად ამას მოსდევს ის, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციების აბსოლუტური უირავლესობა თავიანთ მოთხოვნებს უსადაგებს არა რეალურ სიტუაციას, არამედ დონორთა მიერ გრანტების გასაცემად გამოცხადებული კონკურსების პირობებს;
2. ხშირია დონორთა ურთიერთშეუთანხმებელი მოქმედება. აღნიშნულ ორგანიზაციების საქმიანობებს შორის კოორდინაციის უქონლობა ხშირად იწვევს რამდენიმე, ურთიერთდაპირისპირებული პროგრამების შექმნას, რაც საზოგადოების წინაშე მდგარი პრობლემების გადაწყვეტას აშკარად უშლის ხელს;
3. შეინიშნება გარკვეული უნდობლობა ადგილობრივი არსამთავრობო ორგანიზაციებისადმი. ფინანსურად დიდი პროგრამების განხორციელებისას აქცენტი უცხოურ ორგანიზაციებზე კეთდება, რომელთაც, ხშირ შემთხვევაში, არ გააჩნიათ ნათელი წარმოდგენა ქვეყანაში არსებულ რეალურ

სიტუაციასთან დაკავშირებით და ადგილობრივი სპეციფიკის გათვალისწინების გარეშე, სხვა ქვეყნებში აპრობირებული მეთოდებით მუშაობენ საქართველოშიც. ასეთი საქმიანობა, რომელშიც ადგილობრივი ორგანიზაციების როლი მიზერულია ან საერთოდ არ არსებობს, როგორც წესი, ვერ იძლევა ეფექტურ შედეგს. უფრო მეტიც, ზოგ შემთხვევაში საქმე გვაქვს უკვე მიღწეული პოზიციების დათმობასთან და სიტუაციის გაუარესებასთან ამა თუ იმ სფეროში;

4. ქართული არასამთავრობო ორგანიზაციების დაფინანსებისას დონორები, როგორც წესი, ორიენტირებულნი არიან მხოლოდ ცალკეულ აქტივობებზე. მესამე სექტორის ორგანიზაციულ განვითარებას ნაკლები ყურადღება ექცევა. საუკეთესო შემთხვევაში, ისიც საკმაოდ იშვიათად, ზოგი დონორის მიერ ხდება ამა თუ იმ ქართული ორგანიზაციის ადმინისტრაციული ხარჯების დაფინანსება. ცალკეულ არასამთავრობო ორგანიზაციათა და საერთოდ, მესამე სექტორის უნარ-ჩვევათა გაძლიერებას ყურადღება არ ექცევა. შედეგად ვიღებთ სტანდარტულ საქმიანობებს, სადაც არ ჩანს ნოვატორული მიდგომა და არ ხდება ადგილობრივ ორგანიზაციათა პროფესიონალიზმის ზრდა;
5. ხელისშემშლელ გარემოებას წარმოადგენს ორმაგი სტანდარტის არსებობაც მესამე სექტორში. წინააღმდეგობა უცხოური ფონდების მოთხოვნებსა და მოქმედ კანონმდებლობასა თუ რეალურ ცხოვრებას შორის აიძულებს არასამთავრობო ორგანიზაციებს დონორებს და სახელმწიფოს განსხვავებული სახით წარუდგინონ თავიანთი საქმიანობის შედეგები, იქნება ეს ფინანსური თუ საქმიანობის ანგარიშები და ა.შ.
6. დონორ ორგანიზაციებს არ გააჩნიათ ჩატარებული საქმიანობების თუ საერთოდ, არასამთავრობო ორგანიზაციების შეფასების ნათლად ჩამოყალიბებული კრიტერიუმები. ეს იწვევს იმას, რომ განუხრელად იზრდება ისეთი არასამთავრობო ორგანიზაციების რიცხვი, რომლებიც მხოლოდ გრანტის მისაღებად იქმნება და არც პროფესიონალიზმით და არც ჩატარებული საქმიანობის ეფექტურობით არ გამოირჩევა. ოთხი ათასამდე არასამთავრობო ორგანიზაციიდან, რომლებიც ჩვენს ქვეყანაშია რეგისტრირებული, თვით ყველაზე ოპტიმისტური პროგნოზითაც კი, მხოლოდ რამდენიმე ასეული მოქმედებს რეალურად. დანარჩენები ფიქტიურ ან ერთკაციან ორგანიზაციებს წარმოადგენენ. კიდევ უფრო მცირეა იმ ორგანიზაციათა რიცხვი, რომლებიც მუდმივად მუშაობენ ცალკეულ სფეროებში და რეალურად ზემოქმედებენ არსებულ სიტუაციაზე.

### **განვითარების პერსპექტივები**

დაბეჯითებით შეიძლება ითქვას, რომ უახლოეს მომავალში მესამე სექტორის ცხოვრებაში მნიშვნელოვან ცვლილებებს არ უნდა ველოდოთ.

უმნიშვნელოვანეს პრობლემას წარმოადგენს ადგილობრივი დაფინანსების არარსებობა. მესამე სექტორი კიდევ კარგახანს იქნება დამოკიდებული მხოლოდ უცხოელ დონორებზე. სოციალური ფანდრაიზინგის სიტემა, ისევე როგორც სახელმწიფო და ადგილობრივი კერძო ფონდები, ქვეყანაში არსებული უმძიმესი ეკონომიური თუ პოლიტიკური სიტუაციის გამო, ფაქტიურად არ არსებობს.

ასეთ პირობებში სწორედ დასავლურ დონაციაზე დამოკიდებული საქართველოში სამოქალაქო საზოგადოების მშენებლობის პროცესი, ამიტომ დასავლურ დონორ ორგანიზაციებზე ბევრი რამაა დამოკიდებული.

იმისათვის რომ მესამე სექტორმა საქართველოში გააგრძელოს საქმიანობა და შეასრულოს მასზე დაკისრებული მისია, მუშაობა უნდა წარმართოს რამდენიმე მიმართულებით:

- I. უპირველეს ყოვლისა, საჭიროა ხელი შეეწეოს მესამე სექტორის კაპაციტეტის ზრდას. ეს უნდა მოხდეს არა მარტო ცალკეული პროექტების დაფინანსებით, არამედ მდგრადი გავითარების ხელშეწყობითაც განვითარების ერთიანი სტრატეგიის ფარგლებში. ფაქტიურად საჭიროა საქართველოს მესამე სექტორის არა მხოლოდ დაფინანსება, არამედ მასთან თანამშრომლობაც სტრატეგიული მნიშვნელობის საკითხების დაგეგმვისა და გადაწყვეტის საქმეში.
- II. საჭიროა შეიქმნას ადგილობრივი კვალიფიციური კადრებისა და ექსპერტთა რუქა, რათა გაადვილდეს იმ ძალების მობილიზება, ვინც ერთის მხრივ შეიმუშავენ როგორც სექტორის, ისე სახელმწიფოებრივი განვითარების პროგრამებს და ამავე დროს იმუშავენ მოსახლეობასთანაც, ამ უკანასკნელის გააქტიურებისა და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მისი ჩაბმის მიმართულებით.
- III. უნდა ჩამოყალიბდეს გამართული სიტემა, რომლის მიზანსაც ორგანიზაციული კაპაციტეტის ამაღლება წარმოადგენს. ხელი უნდა შეეწეოს მენეჯმენტის სწავლებას მესამე სექტორში. ჩამოსაყალიბებელია ახალი კადრების მოზიდვისა და მათი კვალიფიკაციის ასამაღლებელი სისტემა. საქმიანობების ურთიერთგადაფარვის თავიდან აცილებისა და შეზღუდული რესურსების ოპტიმალურად გამოყენების მიზნით ხელი უნდა შეეწეოს არასამთავრობო ორგანიზაციათა ერთობლივ მუშაობას საერთო პროექტებზე.

### **რეკომენდაციები**

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, აუცილებელი ხდება:

- არასამთავრობო ორგანიზაციებში მომუშავეთა კვალიფიკაციის ამაღლება;
- არასამთავრობო ორგანიზაციების მაქსიმალური ინფორმაციული უზრუნველყოფა;
- ახლად შექმნილი არასამთავრობო ორგანიზაციების ტექნიკური მხარდაჭერა და კვალიფიციური კონსულტირება.

იმისათვის, რომ ეს საკითხები გადაწყდეს, აუცილებელია:

1. საქართველოში დონორთა პოლიტიკის განსაზღვრის პროცესში მესამე სექტორის მონაწილეობის დაშვება, უკიდურეს შემთხვევაში მათთვის ძირითადი ასპექტების პერმანენტული გაცნობა და მათი აზრის და რეკომენდაციების მოსმენა;
2. საქმიანობისა და მიღწეული შედეგების შეფასების კრიტერიუმების ერთიანი სისტემის შექმნა, რათა გამოირიცხოს სახსრების არაეფექტური ხარჯვა და ამ სახსრების არაკომპეტენტურ არასამთავრობო ორგანიზაციებისათვის ან გონგოებისათვის გადაცემა. შემუშავებულ უნდა იქნეს მოქმედების ერთიანი პრინციპები და თამაშის წესები. სასურველია, რომ განსხვავებები სხვადასხვა ფონდების მოთხოვნებს შორის მინიმუმამდე იქნას დაყვანილი. ამავე დროს საჭიროა არსებული კანონმდებლობისა და უცხოელ დონორთა მოთხოვნების ურთიერთპარმონიზაცია;

3. ფონდების მიერ მაქსიმალურად გამჭვირვალე მექანიზმების ჩამოყალიბება პოლიტიკის შემუშავებისა თუ დაფინანსებების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღებისას. სასურველი იქნება, თუ დონორები შექმნიდნენ (ან მესამე სექტორს დაავალებდნენ შეექმნათ) საზოგადოებასთან ურთიერთობის სიტემას ან სამსახურს, რომელიც საზოგადოებას გააცნობდა დონორთა საქმიანობის მიზნებსა და მეთოდებს;
4. საჭიროა დაფინანსების წყაროების გაფართოება ყველა (ჩვენში და საზღვარგარეთ არსებული) ფინანსური რესურსის სრული გამოყენების მიზნით. აუცილებელია საინფორმაციო ბაზის შექმნა როგორც შესაძლო დონორებზე, ისე პოტენციურ გრანტიორებზე. უნდა შეიქმნას ფანდრაიზინგის სიტემა და განვითარდეს რესურს ცენტრების ტიპის ორგანიზაციები, რომელთა მიზანსაც მესამე სექტორის წინაშე მდგარი ორგანიზაციული და ფინანსური პრობლემების გადაჭრის პროცესში ხელშეწყობა უნდა წარმოადგენდეს;
5. უნდა წახალისდეს არასამთარობო ორგანიზაციათა გაერთიანების და გამსხვილებისაკენ მიმართული ყველა მცდელობა. უნდა გაიზარდოს მათთვის ფინანსური დახმარება. დღეისათვის მცირე გრანტები აღარაა საკმარისი ეფექტური შედეგების მისაღწევად. დგება დრო, როცა მცირე გრანტების წვიმა უნდა შეიცვალოს რაოდენობის მხრივ უფრო მცირე, მაგრამ უფრო მსხვილი მიზნობრივი გრანტების სიტემით, რომელთა მონიტორინგის განხორციელებაც უფრო მარტივი იქნება;
6. ამავე დროს აუცილებლად უნდა იქნას გათვალისწინებული, რომ ამ საქმიანობის ხელშეწყობა მხოლოდ მესამე სექტორის მხრიდან წამოსული ინიციატივების შედეგი უნდა იყოს. პროცესის ფორსირება დონორთა მხრიდან არ არის გამართლებული და უკვე მოგვცა იდეის დისკრედიტაციის რამდენიმე მაგალითი.

ვფიქრობ, რომ დონორი ორგანიზაციების მიერ ამ საკითხების გადაჭრა საშუალებას მისცემს არასამთავრობო სექტორს, მინიმალური დანახარჯებით მიაღწიოს მაქსიმალურ ეფექტს თავის საქმიანობაში.

15 ნოემბერი, 2001