

განმარტებითი ბარათი
„სოციალური მეწარმეობის შესახებ“ კანონის პროექტთან დაკავშირებით

ა) ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ

ა.ა) კანონპროექტის მიღების მიზეზი

სოციალური მეწარმეობის განვითარება არის ის მიდგომა, რომელიც სულ უფრო მეტად ვრცელდება და მკვიდრდება განვითარებულ ქვეყნებში. სოციალური მეწარმეობის მეშვეობით წყდება საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვანი საკითხები ჩვეულებრივი ბიზნესისთვის ნაკლებად საინტერესო სფეროებში, იქნება ეს მოწყვლად ჯგუფებზე ზრუნვა, გარემოს დაცვა თუ სოციალური სერვისები.

ევროპაში სოციალური მეწარმეობა 90-იანი წლებიდან მკვიდრდება, ამავე პერიოდიდან დაიწყო მისი საკანონმდებლო გარემოს შექმნაზე ზრუნვა. იტალიამ, ესპანეთმა, დიდმა ბრიტანეთმა, დანია, ლუქსემბურგმა, საფრანგეთმა, შვედეთმა, პორტუგალიამ, ლიტვამ, ირლანდიამ, ბელგიამ, ფინეთმა, პოლონეთმა, ესტონეთმა და ავსტრიამ შექმნეს და დაამკვიდრეს სოციალური მეწარმეობის საინტერესო პრაქტიკა და რეგულაციები.

სოციალური მეწარმეობის განვითარებისთვის ევროკომისიის სოციალური ბიზნესის ინიციატივის (Social Business Initiative) ფარგლებში განხორციელებულ ღონისძიებებს შედეგად მოჰყვა 2014 წელს ევროპის სოციალური მეწარმეობის სამართლის ასოციაციის (European Social Enterprise Law Association) დაფუძნება, რაც სოციალური მეწარმეობის განვითარების სამართლებრივი მხარდაჭერის, რეგულაციებისა და სტანდარტების განვითარების და გამოცდილების გაზიარების მნიშვნელობაზე მიანიშნებს.

სოციალური მეწარმეობა არსებითად ასევე გულისხმობს კერძო-საჯარო პარტნიორობის (PPP ან Public Private Partnership) განვითარებას, როდესაც საზოგადოებრივი საკითხების გადაწყვეტა არის არა მხოლოდ სახელმწიფოს, არამედ დაინტერესებული საზოგადოების, საჯარო ადმინისტრაციისა და ბიზნესის ზრუნვის საგანი. აღნიშნული გარემო კი ხელს უწყობს სოციალური სოლიდარობისა და პარტნიორობის განვითარებას, ზრდის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების ჩართულობას.

საქართველოში სოციალური მეწარმეობა მზარდ ხასიათს ატარებს. სოციალური მეწარმეობის განვითარებისა დახარჯულმა თანხამ 2017 წლის მდგომარეობით 7 მლნ ლარს გადააჭარბა. ხაზგასასმელია რომ 2012-2017 წლებში სოციალური მეწარმეობის განვითარებისთვის მნიშვნელოვანი ფინანსური რესურსი გამოყოფილია საქართველოს მთავრობის, საქართველოს პრეზიდენტის, მუნიციპალიტეტებისა თუ სხვა სახელმწიფო დაწესებულებების მიერ სხვადასხვა საბიუჯეტო ასიგნებების სახით, რამაც ჯამურად აჭარბებს 1.6 მლნ. ლარს. საქართველოში სოციალური მეწარმეობის მიზნის მქონე 90 ორგანიზაციაა დაფუძნებული, რომელთაგან 70 არის აქტიური და ახორციელებს სხვადასხვა საინტერესო პროექტს. სოციალურ საწარმოებში დასაქმებულთა რიცხოვნობამ გადააჭარბა 500 და დასაქმებულთაგან ყოველი მე-5 არის მოწყვლადი ჯგუფის წარმომადგენელი (დევენილი, შშმ პირი და სხვა). 2016 წელს საქართველოში დაფუძნდა სოციალურ საწარმოთა ალიანსი. სოციალური მეწარმეობის პრაქტიკამ წარმოაჩინა სხვადასხვა პრობლემა, რომელთა გადასაწყვეტად უპირველესად მნიშვნელოვანია საკანონმდებლო გარემოს ადაპტაცია, საქართველოს საკანონმდებლო სივრცეში სოციალური მეწარმეობის ერთიანი ჩარჩოს და სტანდარტების შექმნა.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, სოციალური მეწარმეობის ინსტიტუციური მოწესრიგების საჭიროება არის კანონპროექტის მიღების მიზეზი.

ა.ბ) კანონპროექტის მიზანი

კანონპროექტის მიზანია სოციალური მეწარმეობის ინსტიტუციონალიზაციისა და სოციალური მეწარმეობის განვითარების მხარდაჭერის სამართლებრივი საფუძვლების შექმნა. ყველა დანარჩენ დეტალებს და სოციალური მეწარმეობის მხარდაჭერის სტრატეგიას, კანონპროექტის მიღების

შემთხვევაში შეიმუშავებს მთავრობა. თუკი მთავრობა სტრატეგიიდან გამომდინარე შექმნილ სამოქმედო გეგმაში დაამტკიცებს ღონისძიებებს, რომლებიც საბიუჯეტო რესურსს მოითხოვს, მხოლოდ ამ შემთხვევაში, მთავრობის ამ გადაწყვეტილებით იარსებებს გავლენა/საჭიროება საბიუჯეტო დაფინანსებისა.

ა.გ) კანონპროექტის ძირითადი არსი

კანონპროექტით სოციალური მეწარმეობა განისაზღვრება როგორც ორგანიზებული სამეწარმეო საქმიანობა, რომელიც ემსახურება სოციალური თანასწორობის უზრუნველყოფას, მოწყვლადი ჯგუფების დასაქმებას, აგრეთვე სოციალური მიზნების მიღწევას განათლების, კულტურის, ჯანმრთელობის დაცვის, სპორტის და გარემოს დაცვის სფეროებში. ეს სფეროები განისაზღვრა პარლამენტის წევრთა ჯგუფთან გამართული შეხვედრების შემდეგ. საწყის ეტაპზე სფეროების გაფართოებას შეეძლო სოციალური მეწარმეობის არსის და იდეის არასწორედ გაგება და არასწორი პრაქტიკის დამკვიდრება. გართულდებოდა ზღვარის დანახვა სოციალურ საწარმოს/მეწარმეობას და სხვა ბიზნესებს (მაგ.: საბანკო-სადაზღვევო საქმიანობა) შორის. ამიტომ გონივრულად ჩაითვალა, იმ სფეროების განსაზღვრა რომლებშიც როგორც წესი ბიზნეს აქტივობა ნაკლებია, თუმცა საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვანია მათი არსებობა-განვითარება. აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ამ გადაწყვეტილების ერთ-ერთი განმაპირობებელი ისიც იყო/არის რომ სახელმწიფო, ბავშვთა და ახალგაზდრობის ფონდის მეშვეობით, ისევე როგორც იუსტიციისა და სასჯელაღსრულების სისტემის დაწესებულებები და ცალკეული მუნიციპალიტეტები აფინანსებენ, მხარს უჭერენ ან წარმართავენ სხვადასხვა პროგრამას სწორედ დასახელებულ სფეროებში.

საწარმოთა (შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, სააქციო საზოგადოება, კოოპერატივი) სოციალური საწარმოს სტატუსი ექვემდებარება რეგისტრაციას. არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი რომელიც სამეწარმეო საქმიანობას ახორციელებს სოციალური მეწარმეობის სფეროში, ითვლება სოციალურ საწარმოდ და აქვს უფლება მოითხოვოს სტატუსის რეგისტრაცია.

კანონპროექტი აწესებს ფუნქციონირების სავალდებულო მოთხოვნებსა და პასუხისმგებლობას სტატუსთან დაკავშირებული მოთხოვნების შეცვლისას.

ბ) კანონპროექტის ფინანსური დასაბუთება

ბ.ა) კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებით აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყარო

საჭიროების შემთხვევაში, აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყარო იქნება ნაერთი ბიუჯეტის ასიგნებები, რაც თავის მხრივ დამოკიდებული იქნება მთავრობისა და ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ, ამ კანონის საფუძველზე მიღებულ გადაწყვეტილებებზე.

ბ.ბ) კანონპროექტის გავლენა ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე

კანონპროექტის მიღებამ, შესაძლოა გავლენა მოახდინოს ნაერთი ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე, ვინაიდან, სოციალური საწარმოებისთვის განსაზღვრულია სხვადასხვა ტიპის შეღავათები, რაც რატომღაც აისახება ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე.

ე.წ. ესტონური მოდელის მოქმედების პირობებში ამ რეგულაციას ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე არსებულისგან განსხვავებული და დამატებითი გავლენა ვერ ექნება. რაც შეეხება გავლენას ამ საწარმოთა ფინანსურ მდგომარეობაზე, ბუნებრივია გავლენა ექნება და ეს გავლენა იქნება დადებითი. რთულია ამ გავლენის კონკრეტულ რიცხვებში წარმოდგენა რადგან არ არსებობს ოფიციალური სტატისტიკა და ასეთ საწარმოთა ერთიანი ფინანსური მონაცემები.

ბ.გ) კანონპროექტის გავლენა ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე

სოციალური მეწარმეობის განვითარებისა დახარჯულმა თანხამ 2017 წლის მდგომარეობით 7 მლნ ლარს გადააჭარბა. ხაზგასასმელია რომ 2012-2017 წლებში სოციალური მეწარმეობის განვითარებისთვის მნიშვნელოვანი ფინანსური რესურსი გამოყოფილია საქართველოს მთავრობის,

საქართველოს პრეზიდენტის, მუნიციპალიტეტებისა თუ სხვა სახელმწიფო დაწესებულებების მიერ სხვადასხვა საბიუჯეტო ასიგნებების სახით, რაც ჯამურად აჭარბებს 1.6 მლნ ლარს.

კანონპროექტის მე-8 პუნქტების ჩამონათვალი არის ღონისძიებების ჩამონათვალი, დეკლარაცია, და არა რომელიმე საჯარო დაწესებულების ვალდებულება. ამდენად პასუხისმგებლობას არ წარმოშობს, არც ბიუჯეტიდან დაფინანსების ვალდებულება წარმოიშვება. რაც შეეხება საკრედიტო რესურსებზე წვდომას, ეს შეიძლება იყოს აწარმოე საქართველოში, აგრო ან სხვა პროექტების ფარგლებში საშეღავადო რეჟიმების დაწესება.

ყველა დანარჩენ დეტალებს და სოციალური მეწარმეობის მხარდაჭერის სტრატეგიას, კანონპროექტის მიღების შემთხვევაში შეიმუშავებს მთავრობა. თუკი მთავრობა სტრატეგიიდან გამომდინარე შექმნილ სამოქმედო გეგმაში დამატაციებს ღონისძიებებს, რომლებიც საბიუჯეტო რესურსს მოითხოვს, მხოლოდ ამ შემთხვევაში, მთავრობის ამ გადაწყვეტილებით იარსებებს გავლენა/საჭიროება საბიუჯეტო დაფინანსებისა.

საქართველოში სოცმეწარმეობის განვითარება დაახლოებით 2009 წლიდან დაიწყო. ჯამში მოხდა 100-მდე სოცსაწარმოს ინიცირება, დღეისათვის მოქმედებს 70მდე სოც. საწარმო, რომელთა აბსოლუტური უმრავლესობა დაფუძნდა გრანტების სახით. მათი საქმიანობის ძირითადი სფეროებია: შშმ და მოწყვლადი პირების ინტეგრაცია, დასაქმების ხელშეწყობა; ტრადიციული რეწვის სხვადასხვა დარგის შენარჩუნება, განვითარების ხელშეწყობა; სოც. დაუცველი პირების ეკონომიკური გაძლიერება ან/და დასაქმების ხელშეწყობა; ქალთა/გოგონათა ეკონომიკური გაძლიერება და დასაქმებაში ხელშეწყობა; სოფლად მცხოვრები ადამიანების ეკონომიკური გაძლიერება (6 რესპოდენტი); შშმ პირებისათვის სხვადასხვა მზრუნველობითი მომსახურებათა მიწოდება

არსებული ინვესტიცია ასახავს 2017 წლის ჩათვლით მონაცემებს, სადაც სექტორში განხორციელებულმა ინტერვენციამ (სოცსაწარმოების დაფუძნების, გაძლიერების და სექტორის ცნობადობის ამაღლების კუთხით გაწეული ხარჯები) შეადგინა 2.5 მლნ. ევრო (მოკვლევასას ასახულია თანხები მხოლოდ ევროებში 2017 წლის ბოლოს მდგომარეობით). დამფინანსებლებს შორისაა საქ. თავრობა (ბავშვთა და ახალგაზრდობის ფონდი, პრეზიდენტის ადმინისტრაცია) დაახ. 500000 ევრო, ევროკავშირი 500000 ევრო, საერთაშორისო ორგანიზაციები, კერძო სექტორები- 480000 ევრო, შვეიცარიის მთავრობა 385000 ევრო, აშშ მთავრობა 290000 ევრო, შვედეთის მთავრობა- 245000 ევრო, გერმანიის მთავრობა- 100000 ევრო.

როგორც აღინიშნა სახელმწიფოს მხრიდან სფეროს განვითარებაში ინვესტიციებს ახორციელებს:

1. სსიპ ბავშვთა და ახალგაზრდობის ფონდი, რომელიც არის უმთავრესი მოთამაშე სახელმწიფოს მხრიდან, ის ყოველწლიურად აცხადებს საგრანტო კონკურსს, სადაც ერთ-ერთი პრიორიტეტი არის სოცმეწარმეობის ხელშეწყობა, რომლის მიზანიც თავის მხრივ არის ახალგაზრდების გაძლიერება და ინტეგრაცია
2. პრეზიდენტის ადმინისტრაციის ფონდი, ასევე სხვადასხვა მუნიციპალიტეტები- რომლებსაც უშუალოდ სოცმეწარმეობის განვითარების მიმართულება არ გააჩნიათ, თუმცა მათ მიერ გამოცხადებულ საგრანტო კონკურსებში სხვა ააიპ-ებთან ერთად მიუღია მონაწილეობა რიც სოცსაწარმოებს და ასევე მიუღიათ დაფინანსებაც.

ბ.დ) სახელმწიფოს ახალი ფინანსური ვალდებულებები

კანონპროექტი არ იწვევს სახელმწიფოს ახალ ფინანსურ ვალდებულებებს.

ბ.ე) კანონპროექტის მოსალოდნელი ფინანსური შედეგები იმ პირთათვის, რომელთა მიმართაც ვრცელდება კანონპროექტის მოქმედება

კანონპროექტი, იმ პირების მიმართ რომელთა მიმართ ვრცელდება კანონპროექტის მოქმედება ექნება დადებითი გავლენა ვინაიდან, ავალდებულებს, რომ მოგების არანაკლებ 70%-ის რეინვესტირება გაახორციელოს წესდებით გათვალისწინებული სოციალური მიზნების მიზნების მიღწევისათვის წარმოებულ საქმიანობაში;

სოცსაწარმოს პარტნიორს ვალდებულება დააბრუნოს ის (ფულადი სახსრები და/ან ქონება), რომელიც სოციალური საწარმოს სტატუსთან დაკავშირებული შეღავათის გამო მიიღო საწარმომ,

პარტნიორმა, მეპაიემ ან აქციონერმა, წარმოეშვება მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუკი (ა) გრანტის გამცემმა მოითხოვა გრანტის დაბრუნება და (ბ) სოცსაწარმოს აქტივები არ არის საკმარისი გრანტის გამცემის მოთხოვნის დასაკმაყოფილებლად. თუკი გრანტის გამცემი არ მოითხოვს, სოცსაწარმოს ეს ვალდებულება არ წარმოეშვება. თუკი გრანტის გამცემი მოითხოვს და სოცსაწარმოს აქტივები საკმარისი იქნება, პარტნიორი პასუხს არ აგებს.

სოციალურ მეწარმედ რეგისტრირებული პირებმა კანონის თანახმად შეიძლება მიიღონ შეღავათიანი საკრედიტო რესურსები და გრანტები, ამასთანავე თანაბარ პირობებში სოციალური საწარმოებისთვის, მათ მიერ წარმოებული პროდუქტს მიენიჭება პრიორიტეტი, აქედან გამომდინარე კანონპროექტს ექნება დადებითი გავლენა სოციალურ მეწარმეებზე.

ბ.ვ) კანონპროექტით დადგენილი გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის ოდენობა და ოდენობის განსაზღვრის პრინციპი

კანონპროექტი არ განსაზღვრავს გადასახადს, მოსაკრებელს ან სხვა სახის გადასახდელის ოდენობის წესს.

გ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან.

გ.ა) კანონპროექტის მიმართება ევროკავშირის სამართალთან;

კანონპროექტი შესაბამისობაშია ევროკავშირის სამართალთან.

გ.ბ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებთან;

კანონპროექტი შესაბამისობაშია საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებთან;

გ.გ) კანონპროექტის მიმართება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებთან და შეთანხმებებთან, აგრეთვე, ისეთი ხელშეკრულების/შეთანხმების არსებობის შემთხვევაში, რომელსაც უკავშირდება კანონპროექტის მომზადება, – მისი შესაბამისი მუხლი ან/და ნაწილი;

კანონპროექტი შესაბამისობაშია საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებთან და შეთანხმებებთან.

გ.დ) არსებობის შემთხვევაში, ევროკავშირის ის სამართლებრივი აქტი, რომელთან დაახლოების ვალდებულებაც გამომდინარეობს „ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირისა და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებიდან“ ან ევროკავშირთან დადებული საქართველოს სხვა ორმხრივი და მრავალმხრივი ხელშეკრულებებიდან;

ასეთი ვალდებულება არ არსებობს.

დ) კანონპროექტის მომზადების პროცესში მიღებული კონსულტაციები. მასში აღინიშნება:

დ.ა) კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილე სახელმწიფო, არასახელმწიფო ან/და საერთაშორისო ორგანიზაცია (დაწესებულება), ექსპერტი, ასეთის არსებობის შემთხვევაში;

კანონპროექტის შემუშავებაში სახელმწიფო, არასახელმწიფო ან/და საერთაშორისო ორგანიზაციას (დაწესებულება), ექსპერტს მონაწილეობა არ მიუღია.

დ.ბ) კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილე ორგანიზაციის (დაწესებულების) ან/და ექსპერტის შეფასება კანონპროექტის მიმართ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში;

კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილეობა არ მიუღიათ ორგანიზაციებსა და ექსპერტებს.

ე) კანონპროექტის ავტორი

კანონპროექტის ავტორები არიან საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი და ლევან ალაფიშვილი

ვ) კანონპროექტის ინიციატორი

პარლამენტის წევრები: მერაბ ქვარაია, პაატა მხეიძე, გოგა გულორდავა, კობა ლურსმანაშვილი, ზაქარია ქუცნაშვილი, რატი იონათამიშვილი, გიორგი მოსიძე, გიორგი კოპაძე, დიმიტრი მხეიძე, ცოტნე ზურაბიანი.