

# უცხო ქვეყნების სახელმწიფო წინანსების გამჭვირვალობა საქართველოში



2016

# უცხო ქვეყნების სახელმწიფო ფინანსების ბამჯვირვალობა საქართველოში

პოლიტიკის დოკუმენტი

*ავტორები: ლაშა ტულუში, გოგიტა ღვედაშვილი, ალექო  
ცქიტიშვილი, ანა გურიელი*

## სარჩევი

აბსტრაქტი .....	3
შესავალი.....	3
საქართველოსთვის გაცემული გრანტები .....	4
საქართველოს კანონი გრანტების შესახებ.....	5
ფინანსების გამჭვირვალობის კარგი პრაქტიკა .....	6
უცხო ქვეყნის სახელმწიფო ფინანსების გამჭვირვალობა საქართველოში.....	7
რუსეთის სახელმწიფო ფინანსები საქართველოში.....	8
დასკვნა.....	12
რეკომენდაციები.....	13
ბიბლიოგრაფია.....	14

## აბსტრაქტი

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტში განხილულია საქართველოში უცხო ქვეყნის სახელმწიფო დაფინანსებით განხორციელებული პროექტების სარგებელი და რისკები. შეფასებულია არსებული გარემო და წარმოდგენილია, ის საფრთხეები, რასაც უცხო ქვეყნის, განსაკუთრებით კი რუსეთის სახელმწიფო ფინანსებისა და რუსული ფონდების მიერ განხორციელებული აქტივობების გაუმჯობესება იწვევს. პოლიტიკის დოკუმენტში საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკაზე დაყრდნობით შემუშავებულია პრობლემაზე რეაგირების ეფექტური გზები და რეკომენდაციები ხელისუფლებისთვის.

## შესავალი

საქართველოში პროექტებს ახორციელებს ათეულობით უცხო ქვეყანა თუ ფონდი, რომელთა საქმიანობის არეალი ფართო და მრავალფეროვანია. პროექტების უმრავლესობას ქვეყნის პოლიტიკურ თუ ეკონომიკურ განვითარებაში მნიშვნელოვანი წვლილი შეაქვს. მიუხედავად ამისა, არის კონკრეტული ფაქტებიც, როდესაც საქართველოში უცხო ქვეყნის საქმიანობა ეწინააღმდეგება ქვეყნის მიერ დეკლარირებულ ფუნდამენტურ ინტერესებსა და ღირებულებებს.

„ლიბერალური აკადემია - თბილისის“ მიერ ჩატარებულმა კვლევამ - „რუსეთის ხისტი და რბილი ძალების გავლენა საქართველოში“<sup>1</sup> ნათლად წარმოაჩინა, რომ რუსული სახელმწიფო ფონდების პოლიტიკა და მათ მიერ განხორციელებული საქმიანობები არა მხოლოდ გაუმჯობესდება, არამედ ქმნის საგულისხმო რისკებს ქვეყნის უსაფრთხოებასა და სტაბილურობასთან დაკავშირებით. ეს რისკები კიდევ უფრო მაღალია იმ ვითარებაში, როდესაც საქართველოს ტერიტორიის თითქმის 20% რუსეთის მიერ არის ოკუპირებული.

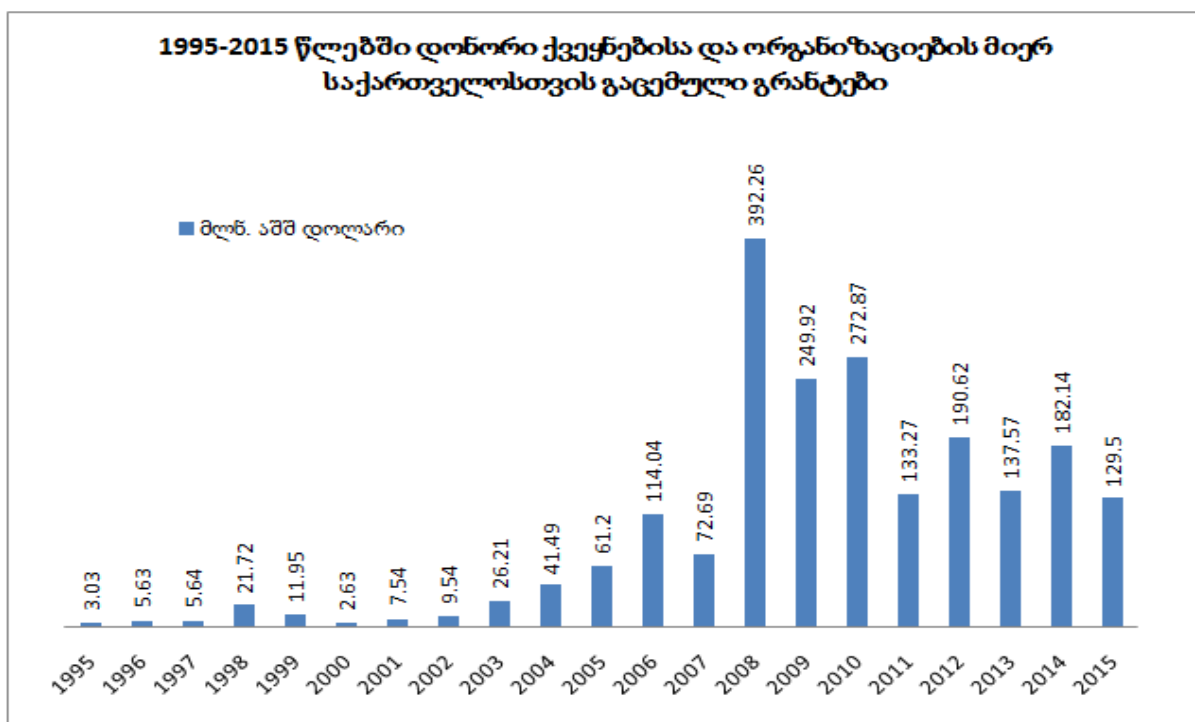
რუსეთისთვის სახელმწიფო ფონდები, რომლებიც ინტენსიურად მუშაობენ საქართველოში, "რბილი ძალის" ერთ-ერთი აქტიური იარაღია, რასაც კრემლი მისთვის საჭირო იდეოლოგიური და პოლიტიკური პლატფორმის შესაქმნელად დაუფარავად და ძალზე ინტენსიურად იყენებს.

პოლიტიკის დოკუმენტის მიზანია, შეისწავლოს და გააანალიზოს საქართველოში უცხო ქვეყნის სახელმწიფო ფულით დაფინანსებული პროექტებისა და აქტივობების გამჯობესება, შეაფასოს რისკები და საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკაზე დაყრდნობით წარმოადგინოს პრობლემის გადაჭრის გზები. პროექტის ფარგლებში არსებულ გამოწვევებზე ეფექტური რეაგირებისა და გარემოს გაუმჯობესებისთვის შემუშავებულია კონკრეტული რეკომენდაციები ხელისუფლებისათვის.

## საქართველოსთვის გაცემული გრანტები

დონორი ქვეყნებისა თუ ორგანიზაციების მიერ საქართველოსთვის გაწეული ფინანსური დახმარება (გრაფიკი 1.), 2004 წლის შემდგომ განსაკუთრებით თვალსაჩინოა, რამაც მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი ქვეყანაში მიმდინარე დემოკრატიული რეფორმების განხორციელებასა და განმტკიცებას. გრაფიკზე მოცემულია მხოლოდ პირდაპირი საბიუჯეტო დახმარების მონაცემები, რეალურად კი აღნიშნული დახმარების რაოდენობა გაცილებით დიდია.

გრაფიკი 1.



წყარო: ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი.

მთლიანობაში 1995-დან 2015 წლის ჩათვლით საქართველოსთვის სხვადასხვა ქვეყნებისა და ორგანიზაციების მიერ გაცემული გრანტების საერთო ოდენობა 2 071 470 000 აშშ დოლარს შეადგენს, საიდანაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი წვლილი ამერიკის შეერთებული შტატებსა (912 140 000 აშშ დოლარი) და ევროკავშირზე (550 370 000 აშშ დოლარი) მოდის<sup>2</sup>.

ამ ფონზე, აღსანიშნავია, რომ ბოლო პერიოდის განმავლობაში საქართველოში მნიშვნელოვნად გააქტიურდა რუსული სახელმწიფო ფონდები, რომლებსაც ხშირ შემთხვევაში საქართველოში უშუალო წარმომადგენლობა არ გაჩნიათ, მაგრამ ისინი გასცემენ გრანტებს საქართველოში დარეგისტრირებულ პრორუსულ არასამთავრობო ორგანიზაციებზე ან თავად ქმნიან სატელიტ ორგანიზაციებს.

## საქართველოს კანონი გრანტების შესახებ

საქართველოს კანონი გრანტების შესახებ განსაზღვრავს საქართველოში გრანტის გაცემის, მიღებისა და გამოყენების საერთო პრინციპებს. გრანტი განმარტებულია, როგორც გრანტის გამცემის (დონორის) მიერ გრანტის მიმღებისათვის უსასყიდლოდ გადაცემული მიზნობრივი სახსრები ფულადი ან ნატურალური ფორმით, რაც გამოიყენება კონკრეტული ჰუმანური, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო-კვლევითი, ჯანმრთელობის დაცვის, კულტურული, სპორტული, ეკოლოგიური, სასოფლო-სამეურნეო განვითარებისა და სოციალური პროექტების, აგრეთვე სახელმწიფოებრივი ან საზოგადოებრივი მნიშვნელობის პროგრამების განხორციელებისათვის.

კანონში მოცემულია, რომ გრანტის გაცემის სამართლებრივი საფუძველია წერილობითი ხელშეკრულება გრანტის გამცემსა (დონორსა) და გრანტის მიმღებს შორის. ამასთანავე, ხელშეკრულება უნდა შეიცავდეს გრანტის გაცემის მიზანს, მოცულობას, სახსრების გამოყენების კონკრეტულ მიმართულებას, მათი ათვისების ვადებს და ამ ძირითად მოთხოვნებს, რომლებსაც გრანტის გამცემი (დონორი) უყენებს გრანტის მიმღებს.

გრანტების მიღების წესთან დაკავშირებით საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 26 აგვისტოს დადგენილებით №219 დამატებით განისაზღვრა, რომ უცხო სახელმწიფოთა მთავრობების, საერთაშორისო ორგანიზაციების, სხვა დონის სახელმწიფო ერთეულების მიერ ადმინისტრაციული ორგანოსათვის გამოყოფილი ფინანსური დახმარების (გრანტები, კრედიტები) შესახებ ინფორმაცია უნდა გამოქვეყნდეს ყოველწლიურად (მუხლი 5.10).

წარმოდგენილი საკანონმდებლო რეგულაციის მიუხედავად, არც „საქართველოს კანონი გრანტების შესახებ“ და არც სხვა რეგულაციები არ ავალდებულებს არასამთავრობო ორგანიზაციებს პროაქტიულად წარმოდგინონ ზემოთ აღნიშნული ინფორმაცია, რაც არ ქმნის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მაღალ სტანდარტს, ყოველივე ეს კი ხელს უშლის არასამთავრობო სექტორის მიმართ საზოგადოების ნდობის ამაღლებას.

არსებული რეალობა, მოკლევადიან პერიოდში, საქართველოში წარმოქმნის უცხო ქვეყნის სახელმწიფო ფულის უკონტროლოდ შემოდინების რისკებსაც, რამაც შესაძლოა საგულისხმო გავლენა მოახდინოს ქვეყანაში არსებულ პოლიტიკურ გარემოზე.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონით გრანტების შესახებ გრანტი არ გაიცემა პოლიტიკური მიზნების მისაღწევად, კვლევამ ნათლად წარმოაჩინა, რომ საქართველოში რუსეთის სახელმწიფო ფონდების მიერ გაცემული გრანტების ძირითად მიზანს სწორედ კრემლის პოლიტიკური ინტერესების გატარება წარმოადგენს. არსებული რისკები სულ უფრო მეტად ვლინდება წინასაარჩევნო პერიოდში, როდესაც რუსეთის მხრიდან ცალკეული ჯგუფების დაფინანსება და აქტივობები საგულისხმოდ იზრდება, რაც მნიშვნელოვან გამოწვევას უქმნის საქართველოს ეროვნულ უსაფრთხოებასა და დემოკრატიულ განვითარებას.

საქართველოს კანონმდებლობით საზოგადოებრივი გაერთიანების საქმიანობის შეჩერება ან მისი აკრძალვა შეიძლება მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილებით, კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. სასამართლოს შეუძლია, აკრძალოს საზოგადოებრივი გაერთიანება, რომლის მიზანია საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების დამსობა ან ძალადობით შეცვლა, ქვეყნის დამოუკიდებლობის ხელყოფა, ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევა ან რომელიც ეწევა ომის ან ძალადობის პროპაგანდას, აღვივებს ეროვნულ, კუთხურ, რელიგიურ ან სოციალურ უღელს, ქმნის ან შექმნილი აქვს შეიარაღებული ფორმირება. საქმიანობის უფლების ჩამორთმევა ან მისი ლიკვიდაცია შეიძლება სისხლის სამართლის საქმეზე კანონიერ ძალაში შესული სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის საფუძველზე.

უნდა აღინიშნოს, რომ პრორუსული ორგანიზაციების დეკლარირებული მიზნები ხშირ შემთხვევაში მნიშვნელოვნად განსხვავდება რეალური მისწრაფებებისგან. როგორც ამ ორგანიზაციების პოლიტიკაზე დაკვირვება უჩვენებს, მათი საქმიანობები შესაძლოა მნიშვნელოვნად ზრდიდეს ზემოთ აღნიშნულ რისკებს საქართველოსთვის.

**თანამედროვე ასიმეტრიული და ჰიბრიდული საფრთხეების ფონზე სტრატეგიულად მნიშვნელოვანია დემოკრატიული ინსტრუმენტებისა და ინსტიტუტების გაძლიერება, რათა ქვეყანაში საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკაზე დაყრდნობით, არსებობდეს გამომწვევებზე რეაგირების სათანადო მექანიზმები.**

### **ფინანსების გამჭვირვალობის კარგი პრაქტიკა**

საქართველოში არსებულ გამომწვევებზე ეფექტური რეაგირებისთვის მნიშვნელოვანია საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის განხილვა და შეფასება. ქვემოთ წარმოდგენილია განვითარებული ქვეყნების მაგალითები, რომლებიც არეგულირებს პოლიტიკის დოკუმენტში განხილულ რისკებს.

**ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია** - “CM / Rec (2007) 14 არასამთავრობო ორგანიზაციების სამართლებრივი სტატუსის შესახებ“ განსაზღვრავს, რომ საჯარო მხარდაჭერის მიღებ არასამთავრობო ორგანიზაციებს შეიძლება მოეთხოვოთ ყოველწლიური ხარჯთაღრიცხვისა და მათი საქმიანობის ამსახველი ანგარიშის წარდგენა მაკონტროლებელი ორგანოსთვის. ასევე, მათ შეიძლება მოეთხოვოთ იმ ფონდების გასაჯაროება, საიდანაც ხდება თანხის მოზიდვა და აუდიტის (ორგანიზაციის მენეჯმენტისგან დამოუკიდებელი პირი ან ინსტიტუტი) მიერ მათი ანგარიშების შემოწმება.

**ამერიკის შეერთებული შტატები** - მოქმედებს „უცხოელის წარმომადგენლის რეგისტრაციის აქტი“ (Foreign Agents Registration act<sup>3</sup>), რომელიც უცხო ქვეყნიდან დაფინანსების ან სხვა ფასეულობის მიღების შემთხვევაში უცხო პირის წარმომადგენელს ავალდებულებს, დარეგისტრირდეს იუსტიციის დეპარტამენტში და დადგენილი წესით შეავსოს სათანადო ფორმები, სადაც მოხდება დეტალური ინფორმაციის წარმოდგენა მიღებული შემოსავლებისა და დანახარჯების თაობაზე.

აღნიშნული ფორმები არის საჯარო და კანონით განსაზღვრულია ინფორმაციის განახლების ვალდებულება ყოველ ექვს თვეში ერთხელ. აქტი უცხო ქვეყნის წარმომადგენელს აგრეთვე ავალდებულებს, რომ მის მიერ გასავრცელებელ საინფორმაციო მასალას გააჩნდეს მითითება გამავრცელებელი პირის ვინაობის შესახებ.

**ესტონეთი** - ნებისმიერი არასამთავრობო ორგანიზაცია თუ კომპანია, რომელიც საქმიანობს ესტონეთში, უნდა დარეგისტრირდეს სახელმწიფო სამეწარმეო რეესტრში<sup>4</sup> და ყოველწლიურად წარადგინოს ანგარიში მისი ფინანსური საქმიანობის შესახებ. ანგარიში უნდა მოიცავდეს დეტალურ ინფორმაციას ქვეყნის შიგნით თუ საერთაშორისო დაფინანსებით მიღებული შემოსავლების შესახებ.

ანგარიშის არ წარდგენის შემთხვევაში ორგანიზაციებს ეძლევათ გაფრთხილება, ხოლო დარღვევის განმეორების შემთხვევაში, მათი რეგისტრაცია შესაძლოა საერთოდ გაუქმდეს. ინფორმაცია წლიური ანგარიშების შესახებ ქვეყნდება რეესტრის ვებ-გვერდზე და ხელმისაწვდომია ყველა დაინტერესებული მხარისთვის.

**ლატვია** - განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს რუსეთის ფედერაციიდან მიღებულ დაფინანსებას. ქვეყანა რუსეთისგან მიღებულ დაფინანსებას განიხილავს, როგორც რისკს მისი ეროვნული ინტერესებისა და კონსტიტუციური უსაფრთხოებისთვის, ამიტომაც დაცვის პოლიცია აღრიცხავს ყველა იმ ორგანიზაციას, რომელიც იღებს დაფინანსებას რუსეთის ფედერაციიდან და ახორციელებს მათი საქმიანობების მონიტორინგს.<sup>5</sup>

ლატვიის დაცვის პოლიციის 2015 წლის ანგარიშში, საფრთხედ წარმოდგენილია სწორედ ის რუსული სახელმწიფო ფონდები, რომლებიც აქტიურად ახორციელებენ სხვადასხვა პროექტებს საქართველოში.

**არსებული მიდგომები ერთმნიშვნელოვნად უზრუნველყოფს გამჭვირვალობის მაღალ სტანდარტს და ქმნის ეფექტური მონიტორინგის შესაძლებლობებს, რაც ყველა დაინტერესებულ მხარეს, მათ შორის მედიასაშუალებებს აძლევს შესაძლებლობებს, მიიღოს და გაავრცელოს ობიექტურ ფაქტებზე დაფუძნებული ინფორმაცია და, ამასთანავე, გამოიტანოს საფუძვლიანი დასკვნები.**

### **უცხო ქვეყნის სახელმწიფო ფინანსების გამჭვირვალობა საქართველოში**

კარგი მმართველობის ერთ-ერთ ფუნდამენტურ პრინციპს წარმოადგენს გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა, რაც საზოგადოებისთვის ინფორმაციის თავისუფალ ხელმისაწვდომობასა და მოქალაქეების პროაქტიულ ინფორმირებას გულისხმობს. გრანტების გამჭვირვალობის საკანონმდებლო ბაზის ანალიზთან ერთად, მნიშვნელოვანია, განვიხილოთ დამკვიდრებული პრაქტიკა, რაც შესაძლებლობას მოგვცემს, კომპლექსურად შევაფასოთ არსებული რისკები.



კვლევის ფარგლებში ჩატარდა ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოსა (USAID), საქართველოში ევროკავშირის წარმომადგენლობის, შვეიცარიის საელჩოსთან არსებული რუსეთის ფედერაციის სექციისა და მსხვილი რუსული სახელმწიფო ფონდების ვებ-გვერდების მონიტორინგი, რამაც საგულისხმო შედეგები გამოავლინა.

წარმოდგენილი კვლევა კიდევ უფრო საინტერესოა ბოლო პერიოდში საქართველოში განხორციელებული საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვების ფონზე, რომელიც ნათლად მიუთითებს რუსეთის „რბილი ძალის“ გააქტიურებას. ამერიკის ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტის (NDI) მიერ 2013 წელს ჩატარებული გამოკითხვის შედეგად საქართველოს ევრაზიულ კავშირში გაწევრიანებას 11% უჭერდა მხარს, მაშინ, როდესაც 2016 წელს აღნიშნული მაჩვენებელი 20%-ია<sup>6</sup>. ამასთანავე, 2013 წლიდან იკლებს როგორც ევროკავშირში, ისე ნატოში გაწევრიანების მომხრეთა რაოდენობა.

კვლევამ წარმოაჩინა, რომ როგორც USAID-ის, ისე საქართველოში ევროკავშირის წარმომადგენლობის ვებ-გვერდებზე შესაძლებელია მრავალფეროვანი ინფორმაციის მიღება, ორგანიზაციის ბიუჯეტის, აქტივობების, პარტნიორებისა თუ ორგანიზაციის საქმიანობის სხვა დეტალების შესახებ. ასევე - ინფორმაცია საგრანტო კონკურსების, დაფინანსებული პროექტების, ვადებისა და პროგრამების შესახებ.

საქართველოში ევროკავშირის წარმომადგენლობის ვებ-გვერდზე, ხელმისაწვდომია ყოველწლიური ანგარიშები, სადაც გაწერილია ორგანიზაციის მიერ მთელი წლის განმავლობაში ჩატარებული აქტივობები და განხორციელებული პროექტები.

სხვა დასავლური თუ ამერიკული ფონდების შემთხვევაში, საგულისხმოა, რომ მათ მიერ განხორციელებული საქმიანობების შესახებ ინფორმაცია ვებ-გვერდებზე ხშირად არასრულად არის წარმოდგენილი, რაც არ იძლევა სრულყოფილი ინფორმაციის მიღების შესაძლებლობას.

კვლევის შედეგები რადიკალურად განსხვავებულია შვეიცარიის საელჩოსთან არსებული რუსეთის ფედერაციის სექციისა და რუსული სახელმწიფო ფონდების შემთხვევაში. მათ მიერ განხორციელებული პროექტების შესახებ ნაწილობრივი ინფორმაციის მიღებაც კი, იშვიათ გამონაკლისს წარმოადგენს, ხოლო ფინანსების შესახებ მონაცემები საერთოდ არ იძებნება.

არსებული მცირე ინფორმაციიდან გამომდინარე, საქართველოში რუსეთის სახელმწიფო ფულსა და მასთან დაკავშირებულ საქმიანობებთან დაკავშირებით ჩატარდა დამატებითი კვლევითი სამუშაოები, რომლის შედეგებიც ქვემოთ დეტალურად არის წარმოდგენილი.

### **რუსეთის სახელმწიფო ფინანსების საქართველოში**

თავიდანვე უნდა აღინიშნოს, რომ რუსეთის სახელმწიფო ფონდები ოფიციალურად წარმოადგენენ რუსეთის „რბილი ძალის“ დეკლარირებულ ინსტრუმენტებს. სახელმწიფო ფონდების მისიასა და როლზე საუბარია რუსეთის უმაღლეს სახელმწიფო

დოკუმენტებში<sup>7</sup>, როგორცაა: ქვეყნის საგარეო პოლიტიკის კონცეფცია, ეროვნული უსაფრთხოების სტრატეგია და სხვ.

რუსეთის სახელმწიფო ფონდები ღიად აცხადებენ, რომ მათი ინტერესის საგანია არა მხოლოდ კულტურული, საგანმანათლებლო თუ სოციალური სფეროები, არამედ რუსეთისთვის კეთილგანწყობილი საზოგადოებრივი, პოლიტიკური და საქმიანი კლიმატის შექმნა და წახალისება რუსეთის ფარგლებს გარეთ<sup>8</sup>.

კვლევის ფარგლებში პირველ ეტაპზე მონიტორინგი განხორციელდა შვეიცარიის საელჩოსთან არსებული რუსეთის ფედერაციის სექციისა და ოთხი მსხვილი რუსული სახელმწიფო ფონდის ვებ-გვერდზე, რომლებიც რუსეთის პრეზიდენტების, ვლადიმერ პუტინისა და დიმიტრი მედვედევის ბრძანებების საფუძველზე შეიქმნა. წარმოდგენილი ფონდები რუსეთის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდებიან და, ამასთანავე, ახორციელებენ სხვადასხვა პროექტს საქართველოში.

აღნიშნული ფონდებია:

- რუსული სამყარო;
- როსსოტრუდნიჩესტვო;
- ალექსანდრე გორჩაკოვის სახელობის სახალხო დიპლომატიის ფონდი;
- საზღვარგარეთ მცხოვრები თანამემამულეების დაცვისა და მხარდაჭერის ფონდი.

რუსული სამყაროს ვებ-გვერდზე მოცემულია 43 სუბიექტისგან შემდგარი სია, სადაც წარმოდგენილია როგორც ორგანიზაციები, ისე ცალკეული პიროვნებები<sup>9</sup>, რომლებიც საქართველოში ეწევიან რუსული ენისა და კულტურის დაცვასა და პოპულარიზაციას. აღნიშნულ სიაში მყოფი ზოგიერთი წევრი ერთმნიშვნელოვნად გამოირჩევა პრორუსული რიტორიკით, სიის წევრების უმრავლესობას კი საერთოდ არ აქვს ვებ-გვერდი და მათი დაფინანსებისა თუ აქტივობების შესახებ ინფორმაცია გაურკვეველია. რუსული სამყაროს ვებ-გვერდზე მოცემულია ფონდის მიერ დაფინანსებული პარტნიორები, მაგრამ სხვა რაიმე დამატებითი ინფორმაცია პროექტების ბიუჯეტის ან მიზნების შესახებ ხელმისაწვდომი არ არის.

გამონაკლისს წარმოადგენს ალექსანდრე გორჩაკოვის სახელობის სახალხო დიპლომატიის ფონდი, რომლის ვებ-გვერდზეც მოცემულია ფონდის მიერ განხორციელებული პროექტების მოკლე რეზიუმეები, სადაც პროექტის ბიუჯეტის გარდა მოცემულია ინფორმაცია პროექტის პარნიორების, მიზნების, ვადებისა და შედეგების შესახებ.

სხვა ფონდების შემთხვევაში ერთმნიშვნელოვნად უნდა აღინიშნოს, რომ გაუმჭვირვალეა არა მხოლოდ მათ მიერ საქართველოში დახარჯული ფულის რაოდენობა, არამედ ინფორმაცია არ იძებნება მათი პარტნიორების და განხორციელებული პროექტების შინაარსის შესახებაც. ხშირად რუსული ფონდების მიერ დაფინანსებული პროექტების შესახებ საზოგადოებისთვის ცნობილი ხდება საქართველოში არსებული პრორუსული საინფორმაციო სააგენტოების მიერ გავრცელებული მასალებიდან და პროექტების მონაწილე პირებისგან.

კვლევის მეორე ეტაპზე, რომელიც ინტერვიუებს, მედიამასალებისა და სხვადასხვა კვლევების ანალიზს მოიცავდა, ნათლად გამოიკვეთა, რომ რუსული სახელმწიფო ფონდების მიერ დაფინანსებული და განხორციელებული პროექტები მრავალფეროვანია, განსაკუთრებული აქტიურობა კი საქართველოში არსებულ წინასაარჩევნო პერიოდის ფონზე ვლინდება.

„ლიბერალური აკადემია - თბილისის“ მიერ ჩატარებულ კვლევაში „რუსეთის ხისტი და რბილი ძალების საფრთხეები საქართველოში“ სახელმწიფო მოხელეებზე დაყრდნობით, რომელთა ფუნქციაც სახელმწიფო უსაფრთხოებაზე ზრუნვას გულისხმობს, აღნიშნულია, რომ ჯამში, რუსული სახელმწიფო ფულით საქართველოში პრორუსული და ანტიდასავლური არასამთავრობოების დაფინანსება 500,000-დან 1 მილიონ დოლარამდეა. კვლევაში მოცემულია, რომ დონორების როლში ხშირად გამოდიან რუსეთის სხვადასხვა სახელმწიფო ორგანოები ან სახელმწიფოს მიერ მხარდაჭერილი ფონდები, ისევე, როგორც რუსეთის დიპლომატიური მისია საქართველოში (შვეიცარიის საელჩოსთან არსებული რუსეთის ფედერაციის სექცია).

**როგორც კვლევები<sup>10</sup> ადასტურებს, ხშირ შემთხვევაში, რუსული სახელმწიფო ფონდების მიერ დაფინანსებული აქტივობები წარმოდგენილია, როგორც საგანმანათლებლო, კულტურული, სამეცნიერო, სოციალური თუ კვლევითი პროექტები, მაგრამ რეალურად აღნიშნული პროექტების მიზანს წარმოადგენს აგრესიული ანტიდასავლური, ანტილიბერალური იდეების პროპაგანდა და რუსეთის პოლიტიკის მხარდამჭერთა რაოდენობის გაზრდა.**

სწორედ ამიტომაც, რუსული ფონდების მიერ დაფინანსებული პროექტების შეხვედრებზე - იქნება ეს საქართველოში გახსნილი რუსული ენის კურსები, ჩატარებული კონფერენციები და დისკუსიები, რუსულ-ქართული ბანაკები, თეატრალური თუ სხვადასხვა კულტურული წარმოდგენები - უმეტეს შემთხვევაში საუბარი მიდის საბჭოთა ხალხების „ძმურ კავშირსა“ და იმ დროს არსებულ კეთილდღეობაზე, ასევე „დიადი რუსეთის“ გამორჩეულ როლსა და „ევრაზიანიზმის“, როგორც მომავლის ნათელი იდეის გარშემო გაერთიანებაზე. ცხადია, ყოველივე ზემოთ აღნიშნულთან ერთად ხდება დასავლეთისა და ამერიკის შეერთებული შტატების დისკრედიტაცია და მათგან მტრის ხატის ფორმირება.

ძალზედ საყურადღებოა საქართველოში რუსული „საზღვარგარეთ მცხოვრები თანამემამულეების დაცვისა და მხარდაჭერის ფონდის“ საქმიანობა, რომელიც დეკლარირებულ მიზნად დემოკრატიისა და სოციალური სამართლიანობის, ასევე ეროვნული უმცირესობების უფლებებისა და თავისუფლების დაცვას ასახელებს. ფონდმა საქართველოს რუს ახალგაზრდათა კავშირთან ერთად ჩამოაყალიბა საქართველოში რუს თანამემამულეთა უფლებების დამცველი ცენტრი. აღნიშნული ცენტრის ბოლო საჯარო ანგარიშის <sup>11</sup> მიხედვით, 2013-2015 წლებში ცენტრმა საქართველოში 1702 ინდივიდუალური კონსულტაცია გასწია 1441 სამოქალაქო საკითხზე და 261 სისხლის სამართლის საკითხზე. მათი შეფასებით, საქართველოში რუსეთის მოქალაქეების შევიწროება ხდება:

- რუსული ენის გამოყენებისას;
- რუსი თანამემამულეების ეკონომიკური ინტერესების რეალიზებისას;
- ყოფითი ნაციონალიზმის გამო;
- საქართველოში არსებული ეკონომიკური გარემოდან გამომდინარე;
- საქართველოში არსებული პოლიტიკური მდგომარეობისა და, ზოგადად, ადამიანის უფლებების დაუცველობის გამო.

აღსანიშნავია, რომ არც ერთ საერთაშორისო ანგარიშში, რომელიც საქართველოზე მომზადდა და საუბარია ქვეყანაში ადამიანის უფლებებისა და ეთნიკური უმცირესობების მდგომარეობაზე, აღნიშნული არაა ზემოთ წარმოდგენილი მიზეზები, რაც კიდევ ერთხელ მიუთითებს, რომ რუსული სახელმწიფო ფონდების მიერ დაფინანსებული პროექტები ერთმნიშვნელოვნად პროპაგანდისტულია და ოკუპანტი ქვეყნის პოლიტიკურ მიზნებს ემსახურება.

საქართველოს ევროატლანტიკურ ინტეგრაციასთან ბრძოლის კიდევ ერთ ინსტრუმენტად რუსეთმა არასამთავრობო ორგანიზაცია „მრავალეროვნული საქართველოს ანტიფაშისტური კოალიცია“ შექმნა, რომელსაც „როსსოტრუნინესტვო“ აფინანსებს. საგულისხმოა, რომ საქართველოსა და მოლდოვაში ანტიფაშისტური კოალიციების შექმნა 2014 წელს ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერის პერიოდს ემთხვევა.

აღნიშნული გაერთიანება არის ღიად პრორუსული სხვადასხვა საზოგადოებრივი ჯგუფის გაერთიანება, რომელშიც არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ერთად, შედიან ეთნიკური უმცირესობები და ვეტერანები. ორგანიზაციის ხელმძღვანელის, რევაზ გოგიძის განცხადებით, კოალიციაში 100-ზე მეტი ორგანიზაციაა გაერთიანებული, მაგრამ ორგანიზაციას არ აქვს ვებ-გვერდი ან სხვა საინფორმაციო საშუალება, რითაც შესაძლებელი იქნება ინფორმაციის გადამოწმება.

„საქართველოს ანტიფაშისტურმა კოალიციამ“ 2014 წლის 25 დეკემბერს 60-მდე არასამთავრობო ორგანიზაციის სახელით პრემიერ-მინისტრს მიმართა წერილით, სადაც ითხოვდნენ რუსულ-ქართული ფორმატის გაფართოებას და განმეორებითი პლემბისციტის ჩატარებას ნატოში გაწევრიანების თაობაზე, რადგან კოალიციის წევრებს მიაჩნიათ, რომ საქართველოს მოსახლეობის დიდი ნაწილი ნატოში გაერთიანების წინააღმდეგია.

ზემოთ წარმოდგენილი ფაქტები რუსეთის სახელმწიფო ფონდების მიერ საქართველოში განხორციელებული აქტივობების მცირე ჩამონათვალია. მიუხედავად ამისა, ნათლად წარმოჩინდება ქვეყნის წინაშე არსებული კომპლექსური გამოწვევები, რაც აღნიშნული ფონდების საქმიანობასთან არის დაკავშირებული.

**რუსული სახელმწიფო ფონდები მკაცრად არის ცენტრალიზებული და რუსეთის ხელისუფლების უმაღლესი წარმომადგენლების მხრიდან იმართება. აღნიშნული ფონდების ერთ-ერთ მთავარ მისიას ქვეყნის საზღვრებს გარეთ რუსეთისთვის პოზიტიური იმიჯის შექმნა და პრორუსული ორგანიზაციების გაძლიერება წარმოადგენს, რათა გავლენა მოახდინონ საზოგადოებაში არსებულ განწყობებსა და შეხედულებებზე.**

## დასკვნა

კვლევის ფარგლებში ნათლად გამოიკვეთა, რომ საქართველოში უცხო ქვეყნის სახელმწიფო გრანტების გაცემა, ქვეყნის დემოკრატიისა და მდგრადი განვითარების მხარდაჭერასთან ერთად, საგულისხმო გამოწვევებთან არის დაკავშირებული.

კვლევამ წარმოაჩინა, რომ საქართველოში რუსული ინტერესების ლობირების ერთ-ერთ ინსტრუმენტს სწორედ რუსეთის სახელმწიფო ფონდები და მათ მიერ განხორციელებული პროექტები წარმოადგენს, რომლის საშუალებითაც კრემლი ცდილობს, გავლენა მოახდინოს საქართველოში საზოგადოებრივი აზრის ფორმირებაზე და შეცვალოს ქვეყნის განვითარების ევროატლანტიკური ვექტორი.

რუსეთი დაუფარავად ახორციელებს პროპაგანდასა და იდეოლოგიურ ომს, რისთვისაც გამოყოფს და ხარჯავს მნიშვნელოვან ფინანსურ რესურსებს. საქართველოში გადმორიცხული დასავლური და ამერიკული დაფინანსებისგან განსხვავებით, როგორც რუსული სახელმწიფო ფონდების, ისე შვეიცარიის საელჩოსთან არსებული რუსეთის ფედერაციის სექციის ფინანსებისა და საქმიანობების შესახებ ინფორმაცია ხშირ შემთხვევაში სრულიად გაუმჭვირვალეა.

ყოველგვარი მონიტორინგის გარეშე, რუსეთის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხებით საქართველოში აქტიურად ხორციელდება სხვადასხვა პროექტები, რაც როგორც კვლევებმა წარმოაჩინა, ქვეყნის უსაფრთხოებისა და დემოკრატიული განვითარებისთვის მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს.

საკანონმდებლო ბაზის ანალიზი ნათლად მიუთითებს, რომ რუსეთიდან მომდინარე ასიმეტრიული და ჰიბრიდული საფრთხეების ფონზე საქართველოს კანონმდებლობაში არ არის განსაზღვრული სათანადო ბერკეტები ეფექტური რეაგირებისათვის. აღნიშნულიდან გამომდინარე, რუსეთი იოლად არიდებს თავს კანონმდებლობაში დღეს არსებულ ნორმებს, სულ უფრო მეტად აძლიერებს ზეწოლას და ზრდის საკუთარი გავლენის სფეროებს.

რუსული ფონდებიდან საქართველოში უკონტროლოდ გაცემული გრანტების საგულისხმო რისკებს წარმოადგენს ქვეყანაში ანტიდასავლური განწყობებისა და პრორუსული პოლიტიკის მომხრეთა რაოდენობის ზრდაც, რამდენადაც რუსული „რბილი ძალა“ მთავარ მიზნად სწორედ ქვეყნის გარეთ რუსეთისთვის სასურველი პოლიტიკური კლიმატის შექმნას ისახავს.

არსებული გამოწვევებიდან გამომდინარე მნიშვნელოვანია ხელისუფლების მხრიდან კონკრეტული ქმედითი ნაბიჯების გადადგმა, რაც ხელს შეუწყობს წარმოდგენილი რისკების შემცირებას და, ამასთანავე, პროპაგანდასა და „რბილ ძალასთან“ ბრძოლის დემოკრატიული ინსტრუმენტების გაძლიერებას.

## რეკომენდაციები

პოლიტიკის დოკუმენტში წარმოდგენილია პრობლემაზე რეაგირების სამი ერთმანეთისგან განსხვავებული მოდელი, რომელიც მნიშვნელოვნად აუმჯობესებს არსებულ გარემოს.

თითოეულ მიდგომას აქვს საკუთარი უპირატესობა, თუმცა, სამივე მოდელი მიზნად ისახავს იმ პოლიტიკური თუ საკანონმდებლო ცვლილებების უზრუნველყოფას, რაც ხელს შეუწყობს საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის დამკვიდრებას, გამჭვირვალობის სტანდარტების გაუმჯობესებას, ქვეყნის ეროვნული უსაფრთხოებისა და დემოკრატიის განმტკიცებას.

### მოდელი - 1

- უნდა შეიქმნას ერთიანი რეესტრი, სადაც წარმოდგენილი იქნება საქართველოში რეგისტრირებული ის არასამეწარმეო იურიდიული პირები, რომლებიც უცხო ქვეყნის სახელმწიფო რესურსებით ფინანსდებიან;
- რეესტრში პროაქტიულად უნდა გამოქვეყნდეს საქართველოს გრანტების შესახებ კანონის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ინფორმაცია, რომლის მიხედვით ხელშეკრულება გრანტის გამცემსა (დონორსა) და გრანტის მიმღებს შორის უნდა შეიცავდეს: გრანტის გაცემის მიზანს, მოცულობას, სახსრების გამოყენების კონკრეტულ მიმართულებას, მათი ათვისების ვადებს და იმ ძირითად მოთხოვნებს, რასაც გრანტის გამცემი (დონორი) უყენებს გრანტის მიმღებს;
- საქართველოში რეგისტრირებულ ნებისმიერ არასამეწარმეო იურიდიულ პირს უცხო ქვეყნის სახელმწიფო დაფინანსების მიღების შემთხვევაში კანონმდებლობით უნდა დაეკისროს პასუხისმგებლობა, რეესტრში წარადგინოს საქართველოს გრანტების შესახებ კანონის მე-5 მუხლის 1 პუნქტით განსაზღვრული ინფორმაცია;
- საქართველოს კანონმდებლობით ცალსახად უნდა განისაზღვროს რეესტრში რეგისტრირებული მონაცემებისა და მარეგისტრირებელ ორგანოში დაცული დოკუმენტაციის გამჭვირვალობა - აღნიშნული ინფორმაცია უნდა იყოს საჯარო და ხელმისაწვდომი ნებისმიერი პირისთვის;
- მარეგისტრირებელი ორგანო უფლებამოსილი უნდა იყოს, გადაამოწმოს რეესტრისთვის წარდგენილი მონაცემების სისწორე, ამ მიზნით კოორდინირებულად ითანამშროლოს საქართველოს საგადასახადო ორგანოსთან.

### მოდელი 2.

- საქართველოში რეგისტრირებულ არასამეწარმეო იურიდიულ პირებს საკანონმდებლო დონეზე უნდა აეკრძალოთ უცხო ქვეყნიდან სახელმწიფო დაფინანსების მიღება, თუ აღნიშნული ქვეყანა არ აღიარებს საქართველოს ტერიტორიულ მთლიანობასა და სუვერენიტეტს.

### მოდელი 3.

- უნდა შეიქმნას ერთიანი რეესტრი, სადაც წარმოდგენილი იქნება საქართველოში რეესტრირებული ის არასამეწარმეო იურიდიული პირები, რომლებიც რუსეთის სახელმწიფო რესურსებით ფინანსდებიან;
- საქართველოში რეესტრირებულ ნებისმიერ არასამეწარმეო იურიდიულ პირს რუსეთის სახელმწიფო დაფინანსების მიღების შემთხვევაში კანონმდებლობით უნდა დაეკისროს პასუხისმგებლობა, რეესტრში წარადგინოს საქართველოს გრანტების შესახებ კანონის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ინფორმაცია;
- შინაგან საქმეთა სამინისტროს მხრიდან უნდა განხორციელდეს იმ არასამეწარმეო იურიდიული პირების აქტივობების მონიტორინგი, რომლებიც დაფინანსებას იღებენ რუსეთის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

### ბიბლიოგრაფია

---

<sup>1</sup> ევროპული ინიციატივა - ლიბერალური აკადემია თბილისი. *რუსეთის ხისტი და რბილი ძალების გავლენა საქართველოში*, 2016.

<http://www.ei-lat.ge/images/doc/politikis%20dokumenti.pdf>

<sup>2</sup> ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, *1995-2015 წლებში საქართველოსთვის უსასყიდლოდ გაწეული ფინანსური დახმარება*, 2015  
[http://damoukidebloba.com/c/news/granti\\_saqartvelos\\_donorebisgan](http://damoukidebloba.com/c/news/granti_saqartvelos_donorebisgan)

<sup>3</sup> The United States department of justice, *Foreign Agents Registration Act*, <https://www.fara.gov/>

<sup>4</sup> E-Business Register - <https://ettevotjaportaal.rik.ee/index.py?chlang=eng>

<sup>5</sup> Latvian SecurityPolice, Annual Report, 2015 <http://www.dp.gov.lv/en/>

<sup>6</sup> ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტი, *საზოგადოების განწყობა საქართველოში: 2016*

[https://www.ndi.org/files/NDI%20Georgia\\_March%202016%20poll\\_Public%20Issues\\_GE\\_O\\_vf.pdf](https://www.ndi.org/files/NDI%20Georgia_March%202016%20poll_Public%20Issues_GE_O_vf.pdf)

<sup>7</sup> THE BATTLE FOR THE HEARTS AND MINDS: COUNTERING PROPAGANDA ATTACKS AGAINST THE EURO-ATLANTIC COMMUNITY 09.10.2015 <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=4012>

<sup>8</sup> ალექსანდრე გორჩაკოვის სახელობის სახალხო დიპლომატიის ფონდი.  
<http://gorchakovfund.ru/about/>

<sup>9</sup> რუსული სამყაროს საინფორმაციო პორტალი

---

<http://www.ruskiymir.ru/catalogue/catalog.php?country=76>

<sup>10</sup>ევროპული ინიციატივა ლიბერალური აკადემია თბილისი. *რუსეთის ხისტი და რბილი ძალების გავლენა საქართველოში*, 2016.

<http://www.ei-lat.ge/images/doc/politikis%20dokumenti.pdf>

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი. *კრემლის საინფორმაციო ომი საქართველოს წინააღმდეგ: პროპაგანდასთან ბრძოლის სახელმწიფო პოლიტიკის აუცილებლობა*. 2016. <https://idfi.ge/ge/mission-and-goals>

<sup>11</sup>საქართველოში რუს თანამემამულეთა უფლებების დამცველი ცენტრი.

<http://pravfond.ge/Buleten%20No%2013.pdf>