



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

სახელმწიფო ბიუჯეტის ანალიზისა და
სტრატეგიული დაგეგმვის დეპარტამენტის უფროსი

მარიკა ნაცვლიშვილი

„18“ 04 ----- “2016 წელი
ეგზ. № 3

კაპიტალური პროექტების მართვა

ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში *CV/23/36*

შინაარსი

შემაჯამებელი მიმოხილვა	4
რეკომენდაციები.....	8
1. შესავალი	10
1.1 აუდიტის მოტივაცია	10
1.2 აუდიტის მიზანი და მთავარი კითხვები	12
1.3 აუდიტის ფარგლები და მეთოდოლოგია	13
1.4 შეფასების კრიტერიუმი	16
2. ზოგადი ინფორმაცია	17
3. პროექტების კაპიტალურად კლასიფიცირებასთან და კაპიტალური პროექტების დანართში წარმოდგენის სისრულესთან დაკავშირებული ხარვეზები.....	21
დასკვნა	25
რეკომენდაცია	26
4. კაპიტალური პროექტების სასიცოცხლო ციკლი.....	27
4.1. კაპიტალური პროექტების განხორციელების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ნაკლოვანებები.....	28
პირველადი შერჩევის პრაქტიკა ფორმალიზებული არ არის	28
პროექტების წინასწარი შეფასების პრაქტიკა დანერგილი არ არის	32
საბიუჯეტო ციკლსა და სამოქმედო გეგმების ფორმირების პროცესს შორის თანხვედრა არ არის	35
დასკვნა	37
რეკომენდაცია	39
4.2. დეტალური დაგეგმვის ეტაპი	40
დასკვნა	47
რეკომენდაცია	49
4.3. განხორციელების ეტაპი	49
პროექტის ფარგლებში განხორციელებული ცვლილებები	49
შეწყვეტილი/ დროებით შეჩერებული პროექტები	52
პროექტების განხორციელების მონიტორინგი	55
დასკვნა	58

რეკომენდაცია	59
4.4 პროექტის დასრულების შემდგომი შეფასება	59
დასკვნა	63
რეკომენდაციები.....	63
გამოყენებული ლიტერატურა:.....	65
ნორმატიული მასალა	65
პუბლიკაციები, ანგარიშები და სახელმძღვანელოები	65
ვებ-გვერდები	65
დანართები:	67
დანართი 1. პროექტების მიმოხილვა.....	67
დანართი 2. პროექტების მიმოხილვა	69

შემაჯამებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა კაპიტალური პროექტების მართვის ეფექტიანობის აუდიტი, რომლის მიზანს წარმოადგენდა სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრებით დაფინანსებული კაპიტალური პროექტების მართვის სისტემის შეფასება სასიცოცხლო ციკლის თითოეული ეტაპის ანალიზის გზით.

აღნიშნული მიზნით შესწავლილ იქნა საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროსა და საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ განხორციელებული 23 პროექტი. ასევე, აუდიტის ობიექტს წარმოადგენს ფინანსთა სამინისტრო, რომელიც პასუხისმგებელია პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიის შემუშავება/განვითარებასა და სახელმწიფო ბიუჯეტით განსაზღვრული სახსრების მიზნობრივად და ეფექტიანად განაწილებაზე¹.

კაპიტალურ პროექტებში განხორციელებული ინვესტიციები ემსახურება ინფრასტრუქტურის განვითარებას, რაც ქვეყნის სტაბილური და მდგრადი განვითარების ერთ-ერთი მთავარი მასტიმულირებელი ფაქტორია. საქართველოში კაპიტალური პროექტები ძირითადად ხორციელდება საგზაო და ენერგო ინფრასტრუქტურის, საგანმანათლებლო, სამედიცინო დაწესებულებების, საირიგაციო/წყალარინების სისტემების შექმნისა და რეაბილიტაციის მიზნით. 2012-2015 წლებში კაპიტალური პროექტების განხორციელებისათვის დახარჯული სახსრების პროცენტული წილი წლიური სახელმწიფო ბიუჯეტების 10-12%-ის ფარგლებში მერყეობს. სულ აღნიშნულ პერიოდში კაპიტალური პროექტების განსახორციელებლად დაიხარჯა 3,980 მლნ ლარი².

საქართველოში კაპიტალური პროექტების დაგეგმვასა და განხორციელებას უშუალოდ პროექტის განმახორციელებელი უწყებები უზრუნველყოფენ. ფინანსთა სამინისტრო კი გამოყოფს თანხებს პროექტების დასაფინანსებლად და ასევე, ახდენს ქვეყნის

¹ აუდიტის პერიოდი 2012-2014 წლებს მოიცავს, თუმცა, ანგარიშში ზოგად-ანალიტიკური და მიმდინარე პროექტებზე ინფორმაცია განახლებულია 2015 წლის აქტივობების ჩათვლით.

² 2012-2015 წლების კაპიტალური პროექტების შესრულების ანგარიშები

დონეზე განხორციელებული კაპიტალური პროექტების შესახებ ფინანსური და ზოგადი სახის ინფორმაციის აკუმულირებასა და გამოქვეყნებას³.

აუდიტის ჯგუფმა კაპიტალური პროექტების აღრიცხვისა და მართვის პროცესთან დაკავშირებით გამოავლინა შემდეგი სახის ხარვეზები:

ქვეყნის დონეზე დაგეგმილი და განხორციელებული კაპიტალური პროექტების შესახებ არსებული ინფორმაცია არ არის სრულყოფილი და ზუსტი, რაც ძირითადად გამოწვეულია კაპიტალური პროექტების განმარტებასთან დაკავშირებული ხარვეზებითა და პროექტების არასწორი კლასიფიცირებით. ასევე, არ ხდება რიგი სამინისტროების, მათ დაქვემდებარებაში მყოფი უწყებების, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოებისა და მუნიციპალიტეტების მიერ განხორციელებული კაპიტალური ხასიათის პროექტების სრულად ასახვა კაპიტალური პროექტების დანართში. კაპიტალური ინვესტიციების შესახებ არასრულყოფილი ინფორმაციის არსებობის პირობებში, რთულდება ერთი მხრივ, ზუსტად შეფასდეს მათი წვლილი ქვეყნის განვითარებაში, ხოლო მეორე მხრივ, გაანალიზდეს თუ რამდენად მიჰყვება ქვეყანა მის მიერ დასახულ პრიორიტეტებს და რომელი სფეროები საჭიროებს კაპიტალურ ინვესტიციებს შემდგომ პერიოდებში. ყოველივე ზემოაღნიშნული კი ხელს უშლის როგორც მთავრობასა და პარლამენტს, ასევე ინვესტორებს ინფორმირებული საინვესტიციო გადაწყვეტილების მიღებაში.

არ არსებობს კაპიტალური პროექტების განვითარების სტრატეგია არც ქვეყნის და არც სექტორულ დონეზე და ასევე, განმახორციელებელ უწყებებს არ გააჩნიათ პროექტების შერჩევის მეთოდოლოგია, რაც გულისხმობს შერჩევის კრიტერიუმებისა და აღნიშნული პროცესის ცხადად განსაზღვრას. ქვეყანაში კაპიტალური პროექტების განვითარების ხედვისა და პროექტების შერჩევის მეთოდის არარსებობის პირობებში იზრდება ისეთი ტიპის პროექტების შერჩევის რისკი, რომლებიც ვერ უზრუნველყოფს ქვეყნის წინაშე არსებული რეალური გამოწვევების შესაბამისი ქმედებების განხორციელებასა და ქვეყნის მდგრად განვითარებას.

შერჩეული კაპიტალური პროექტებისათვის არ ხორციელდება პროექტების წინასწარი შეფასება, რომლის მიზანია პროექტის განხორციელების რამდენიმე ალტერნატივიდან

³ კაპიტალური პროექტების დანართის სახით ქვეყნდება, რომელიც თან ერთვის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონსა და სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს.

საუკეთესო ვარიანტის შერჩევა. შედეგად, სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცების ეტაპზე, პროექტების დაფინანსების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას, პროექტების წინასწარი შეფასების არარსებობის პირობებში, ჩნდება ისეთი პროექტების დაფინანსების რისკი, რომლებიც წარმოადგენენ არაეკონომიურ და არაეფექტიან ალტერნატივას კონკრეტული პრობლემის აღმოფხვრისათვის.

ნაკლოვანებებით ხასიათდება ასევე, პროექტების დეტალური შესწავლის ეტაპი, რომელიც პრაქტიკულად წარმოადგენს პროექტისათვის აუცილებელი ყველა პარამეტრის განსაზღვრისა და დაზუსტების მნიშვნელოვან საფეხურს. აღნიშნული ეტაპის ყველაზე მთავარ და პრობლემურ საკითხს უშუალოდ მომზადებული დეტალური გეგმის ხარისხი წარმოადგენს, რაც ძირითადად უკავშირდება დაგეგმვის ეტაპზე კონტრაქტორების მიერ არასრულფასოვანი პროცედურების განხორციელებას (არაზუსტი საპროექტო დოკუმენტაცია, საპროექტო დოკუმენტაციის მონაცემების ხარჯთაღრიცხვაში გამოტოვება, გეოლოგიური დასკვნების ცდომილება და ა.შ.). კერძოდ, შესწავლილი პროექტების 57%-ის შემთხვევაში, დეტალური გეგმის ხარისხი აღმოჩნდა პროექტების გადავადებისა და ბიუჯეტში ზრდის ერთ-ერთი მთავარი ფაქტორი. ასევე, იმის გათვალისწინებით, რომ პროექტების განხორციელების არსებული პრაქტიკა ერთგვაროვანი არ არის, ზოგიერთ შემთხვევაში, ადგილი აქვს მიღებული პრაქტიკიდან მნიშვნელოვანი გადახრის შემთხვევებს. კერძოდ, ადგილი აქვს სრულყოფილი საპროექტო დოკუმენტაციის შემუშავებისა და პროექტის განხორციელებაში ჩართულ მხარეებს შორის უფლება-მოვალეობების გამიჯვნის გარეშე პროექტის დაწყების შემთხვევებს, რაც შესაბამისად, არაპროგნოზირებადს ხდის პროექტის ფარგლებში გასაწევ ხარჯებსა და პროექტზე პასუხისმგებელ ორგანიზაციას ხელს უშლის პროექტის მიმდინარეობის კონტროლში.

ასევე, იდენტიფიცირებულია შემთხვევები, როდესაც ხელშეკრულების მხარეები და უფლება მოვალეობები განსაზღვრულია, თუმცა, ხელშეკრულების მიხედვით არ არის უზრუნველყოფილი პასუხისმგებელი მხარის გამოვლენა არადაამაკმაყოფილებელი ხარისხის სამუშაოს შესრულების შემთხვევაში.

პროექტის განხორციელება ეტაპზე არ არის განსაზღვრული მექანიზმი, რომლის მეშვეობით მოხდებოდა პროექტის შესახებ მნიშვნელოვანი ცვლილებების (შეწყვეტა,

არსებითი მოდიფიკაცია) დასაბუთება სხვადასხვა ფაქტორების გათვალისწინებით, როგორებიცაა მაგალითად, უკვე გაწეული და სამომავლო ხარჯი, მისაღები სარგებელი და ა.შ., რაც ნეგატიურ გავლენას ახდენს პროექტის მდგრადობაზე და ვერ უზრუნველყოფს მის შესაბამისობას თავდაპირველ მოტივაციასა და მიზნებთან. კერძოდ, აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ შესწავლილი 23 პროექტიდან ანალიზისა და დასაბუთების გარეშე შეწყდა 3 პროექტი, რომელთაგან 2⁴ ისევ შეწყვეტილია და ჯამში მათზე გაწეული ხარჯი შეადგენს 980 ათას ლარს. მესამე პროექტის⁵ შემთხვევაში კი შეწყვეტის მომენტისათვის გაწეული ხარჯი შეადგენდა 10.9 მლნ ლარს და პროექტი განახლდა შეწყვეტიდან 19 თვის შემდეგ.

განსაზღვრული არ არის პროექტების ზედამხედველების მიერ მონიტორინგის შედეგების წარდგენის ფორმა და პერიოდულობა პროექტის განმახორციელებლებისათვის. არ მზადდება სამუშაოების მიმდინარეობის მონიტორინგის ამსახველი ანგარიშები. შედეგად არ ხდება პროექტების მიმდინარეობის შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის აკუმულირება და შესაბამისად, დაინტერესებული მხარეებისათვის გართულებულია კონკრეტული პროექტების მიმდინარეობის შესახებ ინფორმაციის მიღება. მონიტორინგის შედეგების წარმოდგენის არასტანდარტიზებული სახე ართულებს პროექტის შეფასებას როგორც განხორციელების ეტაპზე, ასევე, პროექტის დასრულების შემდგომ.

პროექტის დასრულების შემდგომ არ ხდება მიღწეული შედეგების შეფასება და პროექტის განხორციელების შედეგად დაგროვებული ცოდნისა და გამოცდილების გამოყენება შემდგომი პერიოდების პროექტების დაგეგმვისას. შედეგად არ არსებობს ინფორმაცია პროექტების მიერ მიღწეული შედეგების შესახებ. ამას გარდა, ცოდნისა და გამოცდილების გაუთვალისწინებლობა იწვევს განმეორებითი ხასიათის ხარვეზებს, რასაც საბოლოოდ, მიყვავართ საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიან და არაეკონომიურ განკარგვამდე.

⁴ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს პროექტები - ფსიქიატრიული კლინიკების მშენებლობა, პათოლოგიების ლაბორატორია

⁵ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ელექტრონული სამედიცინო ჩანაწერების (EMR) სისტემის განვითარების პროექტი

რეკომენდაციები

ფინანსთა სამინისტრომ:

- ✓ მოახდინოს კაპიტალური პროექტების ეროვნული სტრატეგიის შექმნის ინიცირება, რომელიც შესაბამისი იქნება მთავრობის მიერ განსაზღვრულ ქვეყნის პრიორიტეტებთან და ამოსავალი წერტილი იქნება ცალკეული საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის სექტორული სტრატეგიების მომზადების პროცესში.
- ✓ დააზუსტოს პროექტის კაპიტალურად კლასიფიცირების კრიტერიუმები, რაც საშუალებას მისცემს საბიუჯეტო ორგანიზაციებს ზუსტად განსაზღვრონ თუ როგორი ტიპის მატერიალური/არამატერიალური აქტივის შექმნა ან შეძენა ჩაითვლება კაპიტალურ პროექტად და განახორციელოს დანართით წარმოდგენილი ინფორმაციის სიზუსტის კონტროლი.
- ✓ კაპიტალური პროექტების დანართში წარმოადგინოს ყველა კაპიტალური პროექტი, რომელთა დაფინანსება ხდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, მიუხედავად იმისა ხვდება თუ არა იგი ცენტრალური მთავრობის საბალანსო უწყისზე, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ქვეყნის მასშტაბით სახელმწიფო ბიუჯეტით დაფინანსებული კაპიტალური პროექტების შესახებ ინფორმაციის სისრულე.
- ✓ უზრუნველყოს კაპიტალური პროექტების განხორციელების სახელმძღვანელო დოკუმენტის მომზადება, რომელშიც განსაზღვრული იქნება პროექტის უკეთესი საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით განხორციელების წინაპირობები, პროექტის სასიცოცხლო ციკლის თითოეული ეტაპისათვის. პროექტების თავდაპირველი მომზადებისა და მათი ბიუჯეტში ასახვის მხრივ აღნიშნული გულისხმობს:
 - ❖ პროექტის პირველადი შერჩევის საფეხურზე - პროექტის ქვეყნის/სექტორულ სტრატეგიასთან თავსებადობის შეფასებას, პროექტების შერჩევის მეთოდოლოგიისა და მასზე პასუხისმგებელი უწყების განსაზღვრას.

⁶ კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების დონეზე და სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების მიერ საბიუჯეტო რესურსით განხორციელებული პროექტები

- ❖ წინასწარი შეფასების საფეხურზე - პროექტების ხასიათიდან და მასშტაბიდან გამომდინარე წინასწარი შეფასების მეთოდების განსაზღვრას, პროექტის განხორციელების შესაძლო ალტერნატივების ანალიზსა და პროექტების წინასწარ შეფასებაზე პასუხისმგებელი უწყების განსაზღვრას.
- ❖ პროექტების დაფინანსებას მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ მათ გავლილი აქვთ პროექტების მომზადების ზემოაღნიშნული ორი ეტაპი.
- ✓ უზრუნველყოს იმ მოთხოვნების განსაზღვრა, რომელთა დაკმაყოფილებაც იქნება მიმდინარე პროექტის შეჩერების ან შეწყვეტის წინაპირობა.
- ✓ განსაზღვროს პროექტების დასრულების შემდგომი საბაზისო მიმოხილვის ანგარიშგების ფორმატი და პროექტების შეფასების ჩატარების მეთოდები. ასევე, განსაზღვროს კრიტერიუმები, რომელთა მიხედვითაც პროექტები დაექვემდებარებიან შეფასებას. უზრუნველყოს პროექტების დასრულების შემდგომი შეფასების შედეგების აკუმულირება კაპიტალური პროექტების შესრულების ანგარიშში.

კაპიტალური პროექტების განმახორციელებელმა სამინისტროებმა⁷:

- ✓ უზრუნველყონ სექტორული სტრატეგიების მომზადება, რომელიც, შესაბამისი იქნება კაპიტალური პროექტების ეროვნულ სტრატეგიასთან, ასეთის არსებობის შემთხვევაში.
- ✓ უზრუნველყონ პროექტში ჩართული მხარეების⁸ უფლება-მოვალეობების დაზუსტება/განსაზღვრა დოკუმენტურად, რათა შესაძლებელი იყოს პროექტის განხორციელების ეტაპზე აღმოჩენილ უზუსტობაზე პასუხისმგებელი პირის გამოვლენა და შესაბამისი პასუხისმგებლობის ზომის გატარება.
- ✓ უზრუნველყონ მონიტორინგის სისტემის დანერგვა/გაუმჯობესება, რომლის ფარგლებშიც განისაზღვრება მონიტორინგის შედეგების ანგარიშგების პერიოდულობა, ფორმატი და მონიტორინგზე პასუხისმგებელი პირი.

ფინანსთა სამინისტრომ და კაპიტალური პროექტების განმახორციელებელმა სამინისტროებმა:

⁷ საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო და საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო

⁸ საპროექტო, საზედამხედველო და სამშენებლო კომპანია

- ✓ ერთად შეიმუშაონ წინასწარი შეფასების ჩატარებისათვის საჭირო ტექნიკური სახელმძღვანელო და უზრუნველყონ მისი პრაქტიკაში დანერგვა.

1. შესავალი

1.1 აუდიტის მოტივაცია

ქვეყნის განვითარებისა და სტაბილური ეკონომიკური ზრდის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მასტიმულირებელი ფაქტორია კაპიტალური პროექტები, რომელთა მიზანს წარმოადგენს ქვეყანაში არსებული ინფრასტრუქტურის განვითარება⁹. კერძოდ, კაპიტალური პროექტების შედეგად იქმნება/უმჯობესდება საგზაო ინფრასტრუქტურა, სკოლები, საავადმყოფოები, საირიგაციო სისტემები, ელექტროგადამცემი ხაზები და ა.შ. კაპიტალური პროექტების განხორციელებით მთავრობას შეუძლია ხელი შეუწყოს პრობლემატური სფეროების განვითარებას, ახალი სამუშაო ადგილების შექმნასა და სახელმწიფო სერვისების ეფექტიანად მიწოდებას, რაც საბოლოო ჯამში უზრუნველყოფს საზოგადოებრივი კეთილდღეობის გაუმჯობესებას.

საქართველოს რეალობის გათვალისწინებით, გარდა ჩამოთვლილი ფაქტორებისა, აღსანიშნავია, რომ კაპიტალური პროექტების წარმატებით განხორციელებას გავლენა აქვს ქვეყნის მიერ არჩეულ დასავლურ კურსსა და ევროპულ სტანდარტებთან შესამისი გარემოს ჩამოყალიბებაზე. უნდა აღინიშნოს, რომ აღნიშნული სფერო ფინანსური თვალსაზრისითაც არსებითია. კერძოდ, 2012-2015 წლებში კაპიტალური პროექტების განსახორციელებლად მიიმართა 3,980 მილიონი ლარი, რაც აღნიშნულ პერიოდში არსებული საბიუჯეტო რესურსის 11% შეადგენს.

პროექტების სასიცოცხლო ციკლთან დაკავშირებული ნაკლოვანებების ანალიზი წარმოდგენილია 2014 წელს მსოფლიო ბანკის მიერ მომზადებულ საჯარო ინვესტიციების მართვის შეფასების ანგარიშში¹⁰. განსაკუთრებით კრიტიკული შეფასება დაიმსახურა პროექტების პირველადი შერჩევისა და წინასწარი შეფასების ეტაპებმა. ანგარიშის მიხედვით, პრობლემებია ასევე, პროექტების დასრულების შემდგომ შეფასებასა და განხორციელებული

⁹ OECD (2015), *Fostering Investment in Infrastructure*

¹⁰ Georgia, *Programmatic Public Expenditure Review: Public Expenditure on a Frontline: Strategic Issues and Reform Agenda*

კაპიტალური პროექტის რეალური ეფექტის განსაზღვრასთან დაკავშირებით. შესაბამისად, აღნიშნული ეტაპები შეფასდა ყველაზე დაბალი „D“ ქულით.

საყურადღებოა, რომ დონორების მიერ დაფინანსებული პროექტები, რომლებიც ხორციელდება საერთაშორისო უკეთესი პრაქტიკის შესაბამისად, სრულად გადიან პროექტის სასიცოცხლო ციკლს პროექტის მომზადების ეტაპიდან მის საბოლოო შეფასებამდე, ხოლო ბიუჯეტიდან დაფინანსებული პროექტებისათვის მსგავსი პროცედურები არასრულყოფილად სრულდება. ეს ფაქტი კი მიუთითებს იმაზე, რომ პროექტების განმახორციელებელი უწყებების მხრიდან არ ეთმობა საკმარისი ყურადღება პროექტის სასიცოცხლო ციკლის ყველა ეტაპის სრულყოფილად წარმართვას. აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით არსებობს რისკი, რომ კაპიტალური პროექტების ბიუჯეტირების პროცესში არ მოხდეს ოპტიმალური ალტერნატივის შერჩევა დასახული მიზნის მისაღწევად. ასევე, გამართული შეფასების სისტემის არარსებობა აფერხებს წინა პერიოდებში განხორციელებული პროექტებიდან მიღებული გამოცდილების მომავალ პროექტებში გათვალისწინების შესაძლებლობას. სწორედ პროექტის ციკლის არასათანადოდ წარმართვას უკავშირდება კაპიტალური პროექტებისთვის დამახასიათებელი ზოგიერთი ნაკლოვანება, როგორებიცაა ბიუჯეტის ხშირი ცვლილებები და პროექტების დაგვიანებით დასრულება.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდმა, სხვადასხვა ქვეყნების გამოცდილებაზე დაყრდნობით, შეიმუშავა საჯარო ინვესტიციების მართვის ეფექტიანობის შეფასების ინდექსი (Public Investment Management Index - PIMI)¹¹, რომლითაც 2010 წელს შეფასდა დაბალ და საშუალო შემოსავლების მქონე ქვეყნებში საჯარო ინვესტიციების მართვის ეფექტიანობა¹². აუდიტის ჯგუფმა აღნიშნული ინდექსი გამოთვალა საქართველოსათვის, რაც 1.68 წარმოადგენს და შესწავლილი 71 ქვეყნის საშუალო მაჩვენებლის ტოლია.

ტრადიციულად, უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების ინტერესის სფეროს საჯარო ფინანსების მართვის შეფასება წარმოადგენს. საჯარო ფინანსების ეფექტიან მართვაში კი მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს კაპიტალურ პროექტებს, თავისი მნიშვნელობისა და

¹¹ Dabla-Norris E., Brumby J., Kyobe A., Mills Z., Papageorgiou C., (2010) Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency, IMF

¹² შემოწმებულ ქვეყნებს შორის იყო სომხეთი, აზერბაიჯანი, უკრაინა, მოლდოვეთი, თურქეთი, ლათინური ამერიკის, აზიისა და აფრიკის ქვეყნები, თუმცა, საქართველოს საჯარო ინვესტიციების სისტემის შეფასება არ მომხდარა.

ფინანსური არსებითობიდან გამომდინარე. ამდენად, ის ფაქტი, რომ წინამდებარე აუდიტის ანგარიში პირველია აღნიშნულ სფეროში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისათვის წარმოადგენდა აუდიტის განხორციელების კიდევ ერთ ფაქტორს.

ამგვარად, ზემოაღნიშნული ფაქტორების გათვალისწინებით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა კაპიტალური პროექტების მართვის ეფექტიანობის აუდიტი, რომლის მიზანს წარმოადგენდა პროექტის სასიცოცხლო ციკლთან დაკავშირებული საკვანძო პრობლემების იდენტიფიცირება და მათი გადაჭრის მიზნით რეკომენდაციების შემუშავება. აღნიშნული კი თავის მხრივ ხელს შეუწყობს პროექტების განხორციელების გამართული მექანიზმის ჩამოყალიბებას, საჯარო ფინანსების ეფექტიან მართვას, საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესებასა და შესაბამისად, ქვეყნის გრძელვადიან განვითარებას.

1.2 აუდიტის მიზანი და მთავარი კითხვები

აუდიტის მიზანია სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრებით დაფინანსებული კაპიტალური პროექტების მართვის სისტემის შეფასება სასიცოცხლო ციკლის თითოეული ეტაპის ანალიზის გზით. აღნიშნული გულისხმობს იმის შესწავლას, თუ რამდენად ეკონომიურად, პროდუქტიულად და ეფექტიანად იხარჯება საბიუჯეტო სახსრები და რამდენად წინასწარ განსაზღვრული ბიუჯეტისა და გრაფიკის მიხედვით ხორციელდება პროექტები.

აუდიტის მიზნიდან გამომდინარე, აუდიტის მთავარი კითხვა ჩამოყალიბდა შემდეგნაირად: **რამდენად ეფექტიანია სახელმწიფო ბიუჯეტით დაფინანსებული კაპიტალური პროექტების მართვა?** მთავარ კითხვაზე პასუხის გაცემის მიზნით, შემუშავდა შემდეგი ქვეკითხვები:

- რამდენად სრულყოფილად და ზუსტად ხდება კაპიტალური პროექტების შესახებ ინფორმაციის წარმოდგენა ფინანსთა სამინისტროს მიერ კაპიტალური პროექტების დანართში?
- რამდენად ადეკვატურია კაპიტალური პროექტების შერჩევის, წინასწარი შეფასებისა და ბიუჯეტირების მექანიზმი?
- რამდენად გამართულია კაპიტალური პროექტების დეტალური დაგეგმვისა და განხორციელების ეტაპი?

- რამდენად უზრუნველყოფს პროექტების დასრულების შემდგომი შეფასების სისტემა მიღწეული შედეგების რეალისტურ შეფასებას?

1.3 აუდიტის ფარგლები და მეთოდოლოგია

შესწავლის საგანს წარმოადგენენ სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრებით დაფინანსებული ის კაპიტალური პროექტები, რომლებსაც ახორციელებენ ქვემოთ მოცემული საბიუჯეტო ორგანიზაციები.

- საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, საავტომობილო გზების დეპარტამენტი;
- საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, სსიპ საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტო;
- საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო;
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

პირველი სამი სამინისტრო შეირჩა იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტით დაფინანსებული კაპიტალური პროექტების 86% მათ მიერ ხორციელდება¹³. ფინანსთა სამინისტრო კი შეირჩა როგორც პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიის შემუშავება/განვითარებასა და სახელმწიფო ბიუჯეტით განსაზღვრული სახსრების მიზნობრივად და ეფექტიანად განაწილებაზე პასუხისმგებელი უწყება. ასევე, პროექტების კაპიტალურად კლასიფიცირების საკითხის შესწავლის მიზნით, მოხდა საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროსა და საქართველოს სასჯელაღსრულების, პრობაციისა და იურიდიული დახმარების საკითხთა სამინისტროს პროექტების მიმოხილვა.

აუდიტის პერიოდი 2012-2014 წლებს მოიცავს, თუმცა ანგარიშში წარმოდგენილი ინფორმაციის რელევანტურობის უზრუნველყოფის მიზნით, ზოგად-ანალიტიკური და მიმდინარე პროექტებზე ინფორმაცია განახლებულია 2015 წლის აქტივობების ჩათვლით.

წინამდებარე აუდიტის ფარგლებში არ ჩატარებულა პროექტების ფარგლებში განხორციელებული შესყიდვების შეფასება და შექმნილი აქტივების მართვის საკითხების ანალიზი, საკითხების მასშტაბურობიდან და მათი სპეციფიკურობიდან გამომდინარე.

¹³ დეტალური ინფორმაცია შესწავლილი პროექტების შესახებ წარმოდგენილია დანართში #1.

აუდიტის კითხვებზე პასუხის გასაცემად აუდიტის ჯგუფმა გამოიყენა შემდეგი მეთოდები:

- საერთაშორისოდ აღიარებული და დონორი ორგანიზაციების მიერ დანერგილი პრაქტიკის გაცნობა და ანალიზი;
- ქვეყანაში მოქმედი სამართლებრივი ბაზისა და მარეგულირებელი ნორმების ანალიზი;
- პროექტების სასიცოცხლო ციკლთან დაკავშირებული დოკუმენტების ანალიზი;
- აუდიტის ობიექტებთან ინტერვიუები (სულ გაიმართა 26 ინტერვიუ);¹⁴
- აუდიტის პროცესში წამოჭრილ შეკითხვებზე წერილობითი დასაბუთების მოპოვება პროექტების განმახორციელებელი უწყებებიდან (კითხვარები).

აუდიტის თითოეულ ქვეკითხვაზე პასუხის გასაცემად კი გამოყენებულ იქნა შემდეგი მეთოდები და პროცედურები:

- **რამდენად სრულყოფილად და ზუსტად ხდება კაპიტალური პროექტების შესახებ ინფორმაციის წარმოდგენა ფინანსთა სამინისტროს მიერ კაპიტალური პროექტების დანართში?** - მოცემულ კითხვასთან მიმართებით აუდიტის ჯგუფმა შეაფასა კაპიტალური პროექტების შესახებ სახელმწიფო ბიუჯეტის დანართში წარმოდგენილი ინფორმაციის სისრულე და მისი შესაბამისობა პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის მოთხოვნებთან. დოკუმენტური ანალიზის შემდგომ, აღნიშნული საკითხების განხილვა მოხდა სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს, საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროსა და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს წარმომადგენლებთან.
- **რამდენად ადეკვატურია კაპიტალური პროექტების შერჩევის, წინასწარი შეფასებისა და ბიუჯეტირების მექანიზმი?** - აღნიშნულ შეკითხვაზე პასუხის გასაცემად აუდიტის ჯგუფის მიერ მოხდა აუდიტის ობიექტების პრაქტიკისა და პროექტების სასიცოცხლო ციკლთან დაკავშირებული დოკუმენტაციის (არსებობის შემთხვევაში) გაცნობა და

¹⁴ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო - 2 ინტერვიუ; სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო - 1 ინტერვიუ; საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო - 1 ინტერვიუ; საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი - 7 ინტერვიუ; საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებული სსიპ საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტო - 5 ინტერვიუ; საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო - 9 ინტერვიუ.

საერთაშორისოდ აღიარებულ პრაქტიკასა და დონორი ორგანიზაციების მიერ დანერგილ პრაქტიკებთან შედარება. პროექტების შერჩევისა და ბიუჯეტირების საკითხები განხილულ იქნა პროექტების უშუალო განმახორციელებელი უწყებების წარმომადგენლებთან. პირველადი შერჩევის ეტაპთან დაკავშირებით წამოჭრილ შეკითხვებზე წერილობითი დასაბუთების მოპოვების მიზნით, აუდიტის მასშტაბით განსაზღვრულ პროექტის განმახორციელებელ უწყებებს დაეგზავნათ შესაბამისი კითხვარები.

აღსანიშნავია, რომ აუდიტის ძირითადი შესწავლის ეტაპზე საავტომობილო გზების დეპარტამენტიდან მიღებული პროექტების შერჩევის პრაქტიკის ამსახველი ინფორმაცია და აუდიტის დამტკიცების ეტაპზე, ანგარიშის პროექტთან ერთად წარმოდგენილი მასალები ერთმანეთისაგან განსხვავებულია. კერძოდ, აუდიტის ძირითადი შესწავლის ეტაპზე დეპარტამენტის ინფორმაციით, პროექტების შერჩევისას გამოიყენებდნენ დეპარტამენტში შემოსულ წერილებსა და დეპარტამენტის თანამშრომელთა ხელთ არსებულ ინფორმაციას. თუმცა, ანგარიშის დამტკიცების ეტაპზე დეპარტამენტმა დამატებით წარმოადგინა გზების განვითარებისა და მართვის მოდელით (HDM-4)¹⁵ გენერირებული მონაცემები. დეპარტამენტის ინფორმაციით აღნიშნული მოდელი გამოიყენება გზების დაგეგმვის დამატებით ინსტრუმენტად. აღნიშნული ინფორმაციის ასახვა მოხდა ანგარიშში, თუმცა, იმის გათვალისწინებით, რომ აღნიშნული მასალების წარმოდგენა მოხდა დაგვიანებით, მოდელით გენერირებული ინფორმაციის დეტალური ანალიზი არ მომხდარა.

➤ **რამდენად გამართულია კაპიტალური პროექტების დეტალური დაგეგმვისა და განხორციელების ეტაპი?**- დეტალური დაგეგმვის ეტაპის შესწავლის მიზნით მოხდა პროექტებისათვის მომზადებული საპროექტო დოკუმენტაციებისა და პროცესების მიმოხილვა. განხორციელების ეტაპის შესწავლისათვის აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა როგორც მონიტორინგისა და ცვლილებების ამსახველი დოკუმენტაცია, ასევე პროექტების შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესი. აღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებით აუდიტის პროცესში წარმოქმნილ შეკითხვებზე პასუხის მოსაპოვებლად აუდიტის ობიექტებთან გაიმართა ინტერვიუები. შესაბამის

¹⁵ HDM-4 – გზების განვითარებისა და მართვის მოდელი – წარმოადგენს პროექტების სასიცოცხლო ციკლის მანძილზე ხარჯ-სარგებლიანობის ანალიზის მოდელს; www.piarc.org/en/knowledge-base/road-assets-management/HDM-4-Software

შეკითხვებზე დოკუმენტური დასაბუთების მოსაპოვებლად განმახორციელებელ უწყებებს დაეგზავნათ კითხვარები. ასევე, მოხდა საერთაშორისოდ აღიარებული პრაქტიკისა და დონორი ორგანიზაციების მიდგომების შედარება საქართველოში არსებულ პრაქტიკასთან.

- **რამდენად უზრუნველყოფს პროექტების დასრულების შემდგომი შეფასების სისტემა მიღწეული შედეგების რეალისტურ შეფასებას?** - კითხვაზე პასუხის გაცემა მოხდა აუდიტის ობიექტების წარმომადგენლებთან ინტერვიუების გზით. ასევე, გაანალიზდა მსოფლიო ბანკის მიერ დაფინანსებული პროექტებისათვის პროექტის დასრულების შემდგომი შეფასების არსებული პრაქტიკა, რომელიც წარმოდგენილია პროექტის განხორციელების დასრულებისა და მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშში(ICR).

1.4 შეფასების კრიტერიუმი

კაპიტალური პროექტების განხორციელების შეფასების კრიტერიუმად აუდიტის ჯგუფმა გამოიყენა შემდეგი წყაროები:

- **მსოფლიო ბანკის საჯარო ინვესტიციების მართვის სახელმძღვანელო**, რომლის მეშვეობით მსოფლიო ბანკი აფასებს განვითარებად ქვეყნებში საინვესტიციო პროექტების მართვის ხარისხს. სახელმძღვანელოში წარმოდგენილია საჯარო ინვესტიციების მართვის შეფასების 30 ინდიკატორი, რომელთა გამოყენებით შესაძლებელია პროექტების მართვის თითოეული ეტაპის ანალიზი. აღნიშნული სახელმძღვანელო წარმოადგენს აუდიტის მთავარ კრიტერიუმის წყაროს და უფრო დეტალურად განხილული იქნება შემდეგ თავებში.
- **კაპიტალური დანახარჯების შეფასებისა და მართვის სახელმძღვანელო,(ირლანდია)** სადაც დეტალურად არის გაწერილი ის მოთხოვნები, რომლებსაც ფინანსთა სამინისტრო უწესებს კაპიტალური პროექტების განმახორციელებელ უწყებებს დაფინანსების მისაღებად. კერძოდ, სახელმძღვანელოს მიხედვით განისაზღვრება პროექტების სასიცოცხლო ციკლი, მათში ჩართული მხარეები და განსახორციელებელი აქტივობები. აღნიშნული სახელმძღვანელოს კრიტერიუმად გამოყენება განპირობებულია იმით, რომ მსოფლიოში ირლანდიის მიერ კაპიტალური პროექტების მართვის კუთხით დანერგილი მიდგომები აღიარებულია ერთ-ერთ ყველაზე დახვეწილ და გამართულ პრაქტიკად.

- **საჯარო ფინანსების სფეროში საინვესტიციო პროექტების განსახორციელებლად საჭირო დოკუმენტაციის მომზადებისა და გამოყენების მეთოდოლოგია (სლოვენის ფინანსთა მინისტრო)** - აღნიშნული მეთოდოლოგიის კრიტერიუმად გამოყენება მიზანშეწონილია იმის გათვალისწინებით, რომ სლოვენია წარმოადგენს განვითარებად ქვეყანას, რომელიც წარმატებით ატარებს საჯარო რესურსების მართვის რეფორმას და ბოლო წლების განმავლობაში მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა კაპიტალური პროექტების მართვის მექანიზმი შესაბამისი რეგულაციების მიღებითა და მათი პრაქტიკაში დანერგვით.
- **დონორი ორგანიზაციების (მსოფლიო ბანკი, აზიის განვითარების ბანკი, იაპონიის საერთაშორისო თანამშრომლობის სააგენტო) მიერ კაპიტალური პროექტების მართვისა და შეფასების სახელმძღვანელოები**, რომელთა მიხედვითაც მიმდინარეობს საქართველოში დონორი ორგანიზაციების მიერ დაფინანსებული პროექტების მართვა. აღნიშნულ პრაქტიკაზე დაყრდნობით, მოხდა საბიუჯეტო რესურსითა და დონორი ორგანიზაციების მიერ დაფინანსებული პროექტების მართვის სისტემების შედარება.
- **საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“¹⁶**, სადაც განსაზღვრულია თუ რომელი პროექტების კლასიფიცირება უნდა მოხდეს კაპიტალურად და როგორი სახით უნდა წარმოჩინდეს კაპიტალური პროექტების შესახებ ინფორმაცია კაპიტალური პროექტების დანართში.

2. ზოგადი ინფორმაცია

საქართველოში კაპიტალური პროექტების განხორციელება მიმდინარეობს როგორც ცენტრალური ხელისუფლების, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების დონეზე. ცენტრალურ დონეზე პროექტის განმახორციელებლები არიან დარგობრივი სამინისტროები ან მათ დაქვემდებარებაში არსებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, ხოლო რეგიონული/მუნიციპალური კაპიტალური პროექტების მართვა ხდება ან

¹⁶ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება N385, 2011 წლის 8 ივლისი.

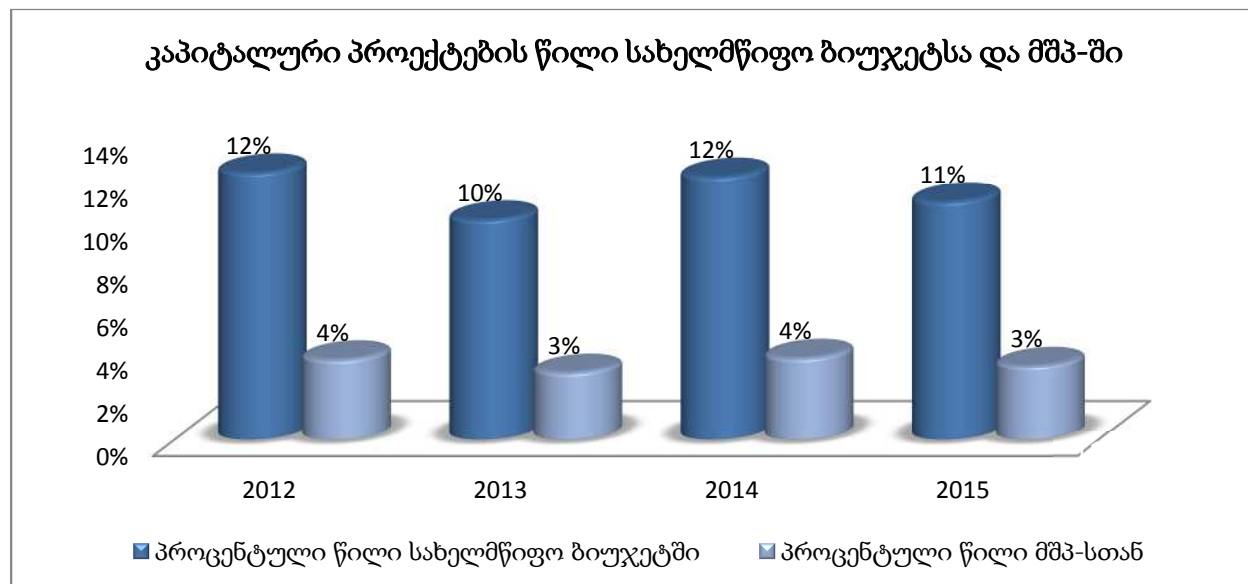
მუნიციპალური განვითარების ფონდის ან ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების მიერ. ასევე, რიგ შემთხვევებში, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოები უზრუნველყოფენ კაპიტალური პროექტების განხორციელებას.



დიაგრამა 1. კაპიტალური პროექტების დაფინანსების წყაროები და განმახორციელებელი უწყებები

კაპიტალური პროექტების დაფინანსების წყაროს წარმოადგენს როგორც საბიუჯეტო რესურსები, ასევე დონორი ორგანიზაციების მიერ გამოყოფილი თანხები. 2012-2015 წლებში კაპიტალური პროექტების განსახორციელებლად სულ დაიხარჯა 3,980 მლნ ლარი, მათ შორის დონორი ორგანიზაციების მიერ გამოყოფილი სახსრები 62%-ს შეადგენს. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ბოლო წლების განმავლობაში მზარდი ტენდენციით ხასიათდება, ასევე, საბიუჯეტო რესურსით დაფინანსებული კაპიტალური პროექტები. კერძოდ, 2015 წლის მონაცემებით საბიუჯეტო რესურსით დაფინანსებული პროექტების წილი მთლიანი კაპიტალური ბიუჯეტის 43% შეადგენს, რაც ნომინალურ გამოსახულებაში 466 მლნ ლარს წარმოადგენს. 2012-2015 წლებში კაპიტალური პროექტების განხორციელებისათვის დახარჯული მთლიანი (საბიუჯეტო და დონორების) სახსრების პროცენტული წილი წლიური სახელმწიფო ბიუჯეტების 10-12%-ის ფარგლებში მერყეობს. რაც შეეხება ნომინალურ მშპ-სთან კაპიტალური პროექტებისათვის გაწეული ხარჯების¹⁷ პროცენტულ

მიმართებას, ზემოხსენებული მაჩვენებლის მსგავსად, ისიც სტაბილურია და მშპ-ის 3-4%-ს უტოლდება.



დიაგრამა 2. კაპიტალური პროექტების წილი სახელმწიფო ბიუჯეტსა და ნომინალურ მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში

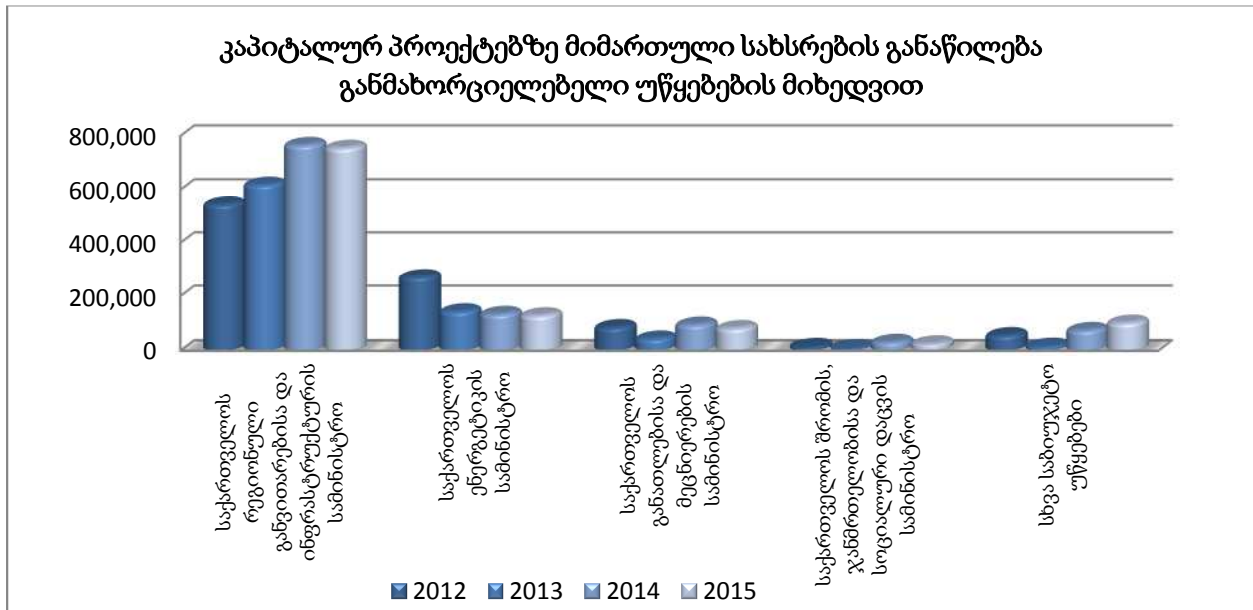
ზემოხსენებული სახსრები, 2012 წელს მიიმართა 35 კაპიტალური პროექტის, 2013 წელს - 29 პროექტის, 2014 წელს - 39 პროექტის, 2015 წელს - 41 პროექტის განსახორციელებლად (იხ. ცხრილი 1). აღნიშნული პროექტები მეტწილად მოიცავს საგზაო ინფრასტრუქტურის, საგანმანათლებლო დაწესებულებების, საავადმყოფოების, სასჯელაღსრულების დაწესებულებების, ელექტროგადამცემი ხაზების, ირიგაციისა და წყალგაყვანილობის სისტემის მშენებლობა/რეკონსტრუქციას.

წელი	¹⁸ პროექტების რაოდენობა	კაპიტალური პროექტებისათვის დახარჯული სახსრები	მ.შ. საბიუჯეტო სახსრები	მ.შ. დონორი ორგანიზაციების სახსრები
2012	35	966,486	301,016	665,470
2013	29	825,612	289,083	536,529
2014	39	1,097,760	448,415	649,345
2015	41	1,089,922	465,562	624,360
სულ:	144	3,979,779	1,504,076	2,475,703

ცხრილი 1. 2012-2015 წლებში განხორციელებული კაპიტალური პროექტების რაოდენობა და ღირებულება (ათასი ლარი)

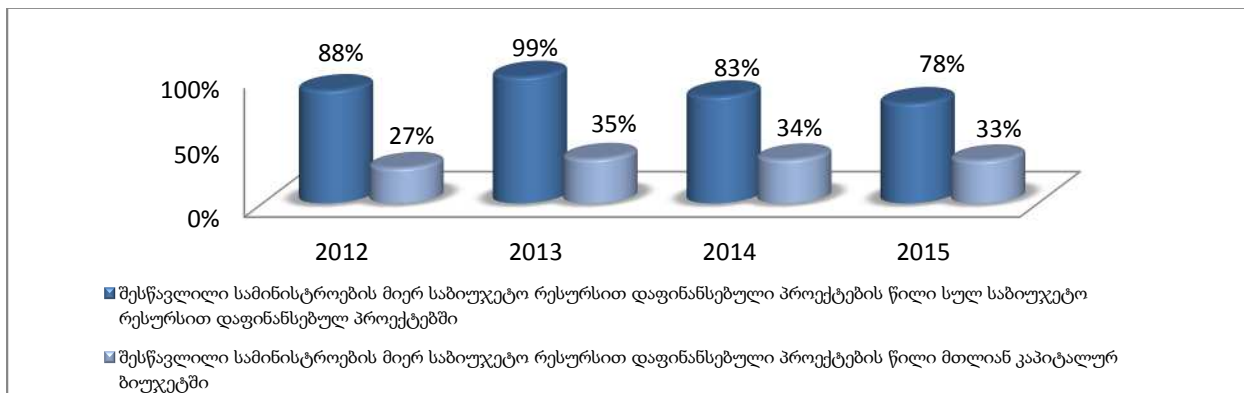
¹⁸ პროექტების რაოდენობა განსაზღვრულია ბიუჯეტის პროგრამული კოდების მიხედვით (კაპიტალური პროექტების დანართში აღნიშნული პრინციპითაა წარმოდგენილი პროექტები) და არა უშუალო პროექტების მიხედვით, რადგან ცალკეული პროექტის შესახებ დეტალური ინფორმაცია არ არის წარმოდგენილი დანართში. მაგალითად, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო ახორციელებს „საგანმანათლებლო დაწესებულებათა ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციის პროგრამას“, რომელიც წარმოდგენილია როგორც ერთი კაპიტალური პროექტი, თუმცა იგი მოიცავს ასეულობით პატარა პროექტს, რომელთა განხილვაც აუდიტისას ცალკე კაპიტალურ პროექტად მოხდა.

კაპიტალური პროექტების განსახორციელებლად 2012-2015 წლებში ყველაზე დიდი მოცულობის რესურსი გამოიყო საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსათვის. ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე წარმოდგენილია მთლიანად კაპიტალურ პროექტებზე მიმართული სახსრების განაწილება პროექტების განმახორციელებელი უწყებების მიხედვით.



დიაგრამა 3. კაპიტალურ პროექტებზე მიმართული სახსრების განაწილება განმახორციელებელი უწყებების მიხედვით (ათასი ლარი)

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა საბიუჯეტო რესურსით დაფინანსებული პროექტების მართვის ეფექტიანობა. შესწავლილი სამინისტროების მიერ საბიუჯეტო რესურსით დაფინანსებული პროექტების წილი მთლიან კაპიტალურ ბიუჯეტსა და საბიუჯეტო რესურსით დაფინანსებულ პროექტებში მოცემულია დიაგრამაზე.



დიაგრამა 4. შესწავლილი სამინისტროების კაპიტალური ბიუჯეტების წილი მთლიან კაპიტალურ ბიუჯეტში

3. პროექტების კაპიტალურად კლასიფიცირებასთან და კაპიტალური პროექტების დანართში წარმოდგენის სისრულესთან დაკავშირებული ხარვეზები

საქართველოში, 2012 წლიდან საბიუჯეტო კოდექსი ითვალისწინებს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონთან ერთად კაპიტალური პროექტების შესახებ დანართის მომზადებას. მასში ასახულია „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიით“ კაპიტალურ პროექტებად განსაზღვრული პროექტების შესახებ ზოგადი ინფორმაცია. სახელდობრ, მეთოდოლოგიის მიხედვით, დანართში უნდა აისახოს ისეთი მსხვილი პროექტები, რომელთაც საინვესტიციო ხასიათი გააჩნიათ, ანუ პროექტის ფარგლებში შექმნილი საბოლოო პროდუქტი თავად უნდა გახდეს ეკონომიკური აქტივობის შემადგენელი ნაწილი ან მნიშვნელოვნად უნდა უწყობდეს ხელს ეკონომიკურ განვითარებას. თუმცა, შესაძლოა დანართში აისახოს ისეთი პროექტებიც, რომლებიც პირდაპირ არ არიან დაკავშირებული ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებასთან, მაგრამ მთავრობის რომელიმე პრიორიტეტის შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს.

მეთოდოლოგიით განსაზღვრულია შემდეგი პირობები, რომლებსაც უნდა აკმაყოფილებდნენ დანართში წარმოდგენილი კაპიტალური პროექტები:¹⁹

- მშენებლობა-რეაბილიტაციის შემთხვევაში პროექტის ღირებულება არ უნდა იყოს 50 ათას ლარზე ნაკლები და შექმნილი პროდუქტის გამოყენების ვადა 5 წელზე ნაკლები;
- მანქანა-დანადგარების და სხვა აღჭურვილობის (გარდა სამხედრო ტექნიკის, იარაღისა და სხვა სამხედრო აღჭურვილობისა), ასევე პროგრამული უზრუნველყოფის შეძენის შემთხვევაში, ერთეულის ან მთლიანი პროექტის ღირებულება არ უნდა იყოს 150 ათას ლარზე ნაკლები, ხოლო მათი გამოყენების ვადა 3 წელზე ნაკლები;
- პროექტის ღირებულება უნდა მოიცავდეს პროექტთან დაკავშირებულ ყველა ხარჯს, მათ შორის, პროექტირების, მოსამზადებელი სამუშაოების, ტრანსპორტირებისა და კანონმდებლობით გათვალისწინებულ გადასახადების ხარჯებს.

¹⁹ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება #385 “პროგრამული ბიუჯეტირების შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“ გვ. 17-20.

მეთოდოლოგიით ასევე განსაზღვრულია, რომ პროექტები შესაძლებელია ვერ აკმაყოფილებდეს ზემოთ მოცემულ პირობებს, მაგრამ მათი მნიშვნელობიდან გამომდინარე მოხდეს მათი დანართში წარმოდგენა.

ზემოაღნიშნული ჩანაწერი, პროექტების საინვესტიციო ხასიათთან დაკავშირებული მოთხოვნა და ამ მოთხოვნის მთავრობის პრიორიტეტით ჩანაცვლების შესაძლებლობა კაპიტალური პროექტების განმარტების სიცხადისა და სიზუსტის კუთხით მნიშვნელოვან ხარვეზს წარმოადგენს. განმარტებასთან დაკავშირებული ხარვეზები კი თავის მხრივ, იწვევს საჯარო დაწესებულებების მხრიდან პროექტების კლასიფიცირების არაერთგვაროვანი პრაქტიკის არსებობას. მაგალითად:

- *საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო და საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო* კომპიუტერული ტექნიკის, პროგრამული უზრუნველყოფისა და ლიცენზიების შესყიდვის ხარჯების უმეტეს ნაწილს აკლასიფიცირებს კაპიტალურ პროექტად, მაშინ როდესაც სხვა საჯარო უწყებების მხრიდან მსგავსი ხასიათის პროექტების წარდგენა არ ხდება კაპიტალური პროექტების დანართში. მაგალითად, 2015 წელს სსიპ საფინანსო-ანალიტიკურმა სამსახურმა შეისყიდა Microsoft-ის ლიცენზიები საჯარო უწყებებისათვის გადასაცემად, თუმცა მათი კაპიტალურ პროექტად კლასიფიცირება არ მომხდარა. ასევე, აღსანიშნავია, რომ საჯარო სექტორში მიმდინარეობს ელექტრონული მმართველობის რეფორმა, რომელიც ითვალისწინებს როგორც პროგრამული უზრუნველყოფის ადგილობრივი რესურსებით შექმნას, ასევე საჭირო პროგრამების/ლიცენზიებისა თუ ტექნიკის შესყიდვას. თუმცა, არც აღნიშნული რეფორმის ფარგლებში განხორციელებული პროექტები კლასიფიცირდება როგორც კაპიტალური.
- ასევე, პროექტების კლასიფიკაციისას მხარჯავ უწყებებს განსხვავებული მიდგომა აქვთ მეთოდოლოგიით განსაზღვრული მოთხოვნების გათვალისწინების კუთხით. კერძოდ, გაურკვეველია თუ რა შემთხვევაში მიიჩნევენ უწყებები პროექტებს საინვესტიციო პროექტად და ასევე, თუ რა შემთხვევაში უგულვებელყოფენ საინვესტიციო ხასიათის მოთხოვნას პროექტების კაპიტალურად კლასიფიცირებისას. კაპიტალური პროექტების დანართი წარმოადგენს ერთადერთ დოკუმენტს, სადაც გაერთიანებულია ქვეყნის დონეზე განხორციელებული კაპიტალური/ინფრასტრუქტურული

პროექტები, თუმცა, მასში წამოდგენილი ინფორმაცია არ იძლევა სრულ სურათს სახელმწიფო ბიუჯეტით დაფინანსებული კაპიტალური პროექტების შესახებ. დანართში არ არის წარმოდგენილი სრულად როგორც რიგი სამინისტროებისა და მათ დაქვემდებარებაში მყოფი უწყებების, ასევე სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების მიერ განხორციელებული კაპიტალური ხასიათის პროექტები. მაგალითად:

- **სოფლის მეურნეობის სამინისტროს** მიერ 2014 წლამდე არ მომხდარა კაპიტალური პროექტების დანართში პროექტების წარმოდგენა, მიუხედავად იმისა, რომ სამინისტრო ახორციელებდა კაპიტალური ხასიათის პროექტებს წინა წლებშიც. კერძოდ, 2013 წელს სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკის განახლების ქვეპროგრამის (37 01 03) მიხედვით, გათვალისწინებული იყო სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკის შეძენა. ასევე, 2014 წლის კაპიტალურ დანართში წარმოდგენილი სამელიორაციო სისტემების რეაბილიტაციისა და ტექნიკის შეძენის ქვეპროგრამის ფარგლებში²⁰ 2012 და 2013 წლებშიც მიმდინარეობდა სარწყავი ინფრასტრუქტურის განვითარების სამუშაოები, თუმცა, არ მომხდარა მათი კლასიფიცირება კაპიტალურ პროექტად.
- 2012 და 2014 წლებში **სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს** მიერ კაპიტალურ პროექტად დაკლასიფიცირდა ქვეპროგრამა (27 02 01 02) - პატიმრობისა და თავისუფლების აღკვეთის აღსრულების დაწესებულებებში არსებული ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება და საწარმოო ზონის შექმნა, თუმცა 2013 წელს მიუხედავად ანალოგიური ქვეპროგრამის არსებობისა არ მომხდარა მისი დანართში წარმოდგენა. აღსანიშნავია, რომ 2013 წელს იგივე ქვეპროგრამა ითვალისწინებდა დაბა ლაითურში თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულების მშენებლობის გაგრძელებას, პატიმრობისა და თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულების ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების მიზნით არსებული შენობების რეკონსტრუქცია-რემონტსა და აღჭურვას შესაბამისი მანქანა-დანადგარებითა და საყოფაცხოვრებო ინვენტარით, ასევე, თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულებებთან საზოგადოებრივი კონსულტაციებისათვის საჭირო შენობების მშენებლობას.
- პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიით განსაზღვრულია, რომ კაპიტალური პროექტების დაფინანსების მიზნით **სახელმწიფოს წილობრივი**

²⁰ აღნიშნული ქვეპროგრამა 2012-2013 წლებში ბიუჯეტში წარმოდგენილი იყოს სამელიორაციო სისტემების მოდერნიზაციის ქვეპროგრამის სახელწოდებით

მონაწილეობით შექმნილი საწარმოებზე გადაცემული თანხები შესაძლოა აისახოს კაპიტალური პროექტების დანართში. თუმცა, აღნიშნულ შემთხვევაშიც დანართში არ არის სრულყოფილად წარმოდგენილი საწარმოების მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრებით დაფინანსებული კაპიტალური პროექტები. ქვემოთ მოცემულია რამდენიმე საწარმოს მაგალითი: 2013 წელს შპს „საქართველოს ტელერადიოცენტრს“ კაპიტალი გაეზარდა საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე მიკროტალღური რადიო-სარელეო ხაზის ქსელის მშენებლობისათვის 10 მლნ ლარით; 2013 წელს შპს „საქართველოს აეროპორტის გაერთიანებას“ კაპიტალი გაეზარდა, ქუთაისის საერთაშორისო აეროპორტისათვის რენტგენული აპარატებისა და სახანძრო მანქანის შეძენასთან, შემოვლითი გზისა და შენობა-ნაგებობების მოწყობასთან დაკავშირებული ხარჯების დასაფინანსებლად 3.5 მლნ ლარით; 2014 წელს შპს „თეთნულდი დეველოპმენტს“ ადმინისტრაციული შენობის მშენებლობისა და საბაგიროების სამშენებლო-სამონტაჟო სამუშაოებისათვის გაეზარდა კაპიტალი 5 მლნ ლარით; 2015 წელს შპს „სპორტმშენსერვის“-ს კაპიტალი გაეზარდა 11.5 მლნ ლარით ქ.თბილისში ევროპის ახალგაზრდული ოლიმპიური ფესტივალისათვის აუცილებელი ინფრასტრუქტურის მოწყობისათვის.

- ასევე, დანართში არ არის წარმოდგენილი *საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდით* დაფინანსებული ადგილობრივი თვითმმართველ ერთეულებში განსახორციელებელი პროექტები, რომელთა დაფინანსების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს სპეციალურად შექმნილი სამთავრობო კომისია²¹. 2013-2015 წლებში სულ დაფინანსდა 485 მლნ ლარის ღირებულების პროექტები.

პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიით, ნებადართულია მსგავსი ხასიათის პროექტების ერთ დიდ პროგრამად წარმოდგენა. შესაბამისად, მაგალითად, ცალკეული სკოლების რეაბილიტაციის პროექტები წარმოდგენილია ერთი პროგრამის სახით - საგანმანათლებლო დაწესებულებათა ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია. თუმცა, საყურადღებოა, რომ აღნიშნული დაშვება ართულებს პროგრამით გათვალისწინებული კონკრეტული პროექტების, მათ ფარგლებში გასაწევი აქტივობებისა და მისაღები სარგებლის იდენტიფიცირებას და ასევე, ფინანსთა სამინისტროს მხრიდან არასაკმარისი მონიტორინგის

²¹ სამთავრობო კომისია შექმნილია საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 25 ივნისის N172 დადგენილების საფუძველზე

პირობებში, ზრდის კონკრეტული კაპიტალური ხასიათის არმქონე პროექტების კაპიტალურად წარმოდგენის რისკს. მაგალითად,

- **საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ** სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაციისა და აღჭურვის პროგრამის ფარგლებში, 2013-2015 წლებში კაპიტალურ პროექტად დაკლასიფიცირდა სს „ინფექციური პათოლოგიის, შიდსისა და კლინიკური იმუნოლოგიის სამეცნიერო-პრაქტიკული ცენტრის“ იჯარისა და 2014-2015 წლებში შპს „აბასთუმნის ტუბსაწინააღმდეგო საავადმყოფოს“ გათბობის ხარჯები. სულ კაპიტალურად დაკლასიფიცირდა იჯარის ხარჯის სახით 1,009 ათასი ლარი, ხოლო გათბობის ხარჯის - 100 ათასი ლარი.
- **სსიპ საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტო** კაპიტალურ პროექტად აკლასიფიცირებს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში განხორციელებულ ყველა სახის სარეაბილიტაციო სამუშაოებს, მიუხედავად მისი მასშტაბისა და ღირებულებისა. კერძოდ, კაპიტალურ პროექტად კლასიფიცირდება ისეთი მცირე ზომის სამუშაოები, რომლებიც მნიშვნელოვნად ჩამორჩება „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიით“ სამშენებლო-სარეაბილიტაციო სამუშაოებისათვის დადგენილ ლიმიტს(50,000ლარი).

დასკვნა

საქართველოში კაპიტალური პროექტების შესახებ ინფორმაციის ცალკე დანართის სახით წარმოდგენა მხოლოდ 2012 წლიდან დაიწყო და როგორც არსებული რეალობის ანალიზიდან სჩანს, გამოწვევა აღმოჩნდა საბიუჯეტო დაწესებულებებისათვის. კერძოდ, ადგილი აქვს პროექტების არასწორად კაპიტალურად კლასიფიცირების შემთხვევებსა და რიგი სამინისტროების, მათ დაქვემდებარებაში მყოფი უწყებების, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოებისა და მუნიციპალიტეტების მიერ განხორციელებული კაპიტალური პროექტების დანართში არასრულყოფილად წარმოდგენას. ასევე, საბიუჯეტო დაწესებულებებს პროექტების კლასიფიცირების არაერთგვაროვანი მიდგომა აქვთ, რაც ძირითადად განპირობებულია კაპიტალური პროექტების არაზუსტი და არაცხადი განმარტებით. შედეგად, მსგავსი ხასიათის პროექტებს რიგი უწყებები წარმოადგენენ

კაპიტალური პროექტების სახით, ხოლო რიგი სამინისტროები არ მიიჩნევენ მათ კაპიტალურ პროექტად და შესაბამისად, მათი ასახვა არ ხდება დანართში.

კაპიტალური პროექტების აღრიცხვასთან დაკავშირებული აღნიშნული ხარვეზები კი განაპირობებს ქვეყნის დონეზე განხორციელებული კაპიტალური პროექტების შესახებ არასრული და არაზუსტი ინფორმაციის არსებობას, რაც თავის მხრივ, ვერ უზრუნველყოფს საჯარო რესურსების მართვის გამჭვირვალობასა და პროექტების განმახორციელებელი უწყებების ანგარიშვალდებულების ზრდას. ასევე, კაპიტალური ინვესტიციების შესახებ არასრულყოფილი ინფორმაციის არსებობის პირობებში, რთულდება ერთი მხრივ, ზუსტად შეფასდეს მათი წვლილი ქვეყნის განვითარებაში, ხოლო მეორე მხრივ, გაანალიზდეს თუ რამდენად მიჰყვება ქვეყანა მის მიერ დასახულ პრიორიტეტებს და რომელი სფეროები საჭიროებს კაპიტალურ ინვესტიციებს შემდგომ პერიოდებში. ყოველივე ზემოაღნიშნული კი ხელს უშლის როგორც მთავრობასა და პარლამენტს, ასევე ინვესტორებს ინფორმირებული საინვესტიციო გადაწყვეტილების მიღებაში.

რეკომენდაცია

ფინანსთა სამინისტრომ:

- ✓ დააზუსტოს პროექტის კაპიტალურად კლასიფიცირების კრიტერიუმები, რაც საშუალებას მისცემს საბიუჯეტო ორგანიზაციებს ზუსტად განსაზღვრონ თუ როგორი ტიპის მატერიალური/არამატერიალური აქტივის შექმნა ან შეძენა ჩაითვლება კაპიტალურ პროექტად და განახორციელოს დანართით წარმოდგენილი ინფორმაციის სიზუსტის კონტროლი.
- ✓ კაპიტალური პროექტების დანართში წარმოდგინოს ყველა კაპიტალური პროექტი²², რომელთა დაფინანსება ხდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, მიუხედავად იმისა ხდება თუ არა იგი ცენტრალური მთავრობის საბალანსო უწყისზე, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ქვეყნის მასშტაბით სახელმწიფო ბიუჯეტით დაფინანსებული კაპიტალური პროექტების შესახებ ინფორმაციის სისრულე.

²² კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების დონეზე და სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების მიერ საბიუჯეტო რესურსით განხორციელებული პროექტები

4. კაპიტალური პროექტების სასიცოცხლო ციკლი

მსოფლიო ბანკი, საჯარო ინვესტიციების მართვის სახელმძღვანელოში²³, განსაზღვრავს საჯარო ინვესტიციების ეფექტიანი მართვისათვის საჭირო 8 აუცილებელ დამახასიათებელ ნიშანს, რომელზე დაყრდნობითაც განისაზღვრება პროექტის სასიცოცხლო ციკლის სხვადასხვა ეტაპები. კერძოდ, სახელმძღვანელოს მიხედვით, პროექტის სასიცოცხლო ციკლის პირველი ეტაპი ითვალისწინებს კაპიტალური პროექტების პირველად შერჩევას ქვეყნის კაპიტალური განვითარების სტრატეგიასთან მიმართებაში. შემდგომში, კი განსაზღვრულია პროექტების წინასწარი შეფასება და დამოუკიდებელი მიმომხილველის მიერ წარმოდგენილი ანალიზების რეალისტურობის შემოწმება. წინასწარი შეფასებით წარმოდგენილი ინფორმაციის ხარისხის გადამოწმების შემდგომ კი ხდება პროექტის დეტალური გეგმის შემუშავება და განხორციელების ეტაპზე გადასვლა. განხორციელების ეტაპზე საჭიროებისამებრ, ხორციელდება პროექტში შესაბამისი ცვლილებების შეტანა. პროექტის დასრულების შემდგომ კი, აუცილებელია შექმნილი ობიექტის ექსპლუატაციაში მიღება და აღნიშნული პროექტის დასრულების შემდგომი შეფასება.

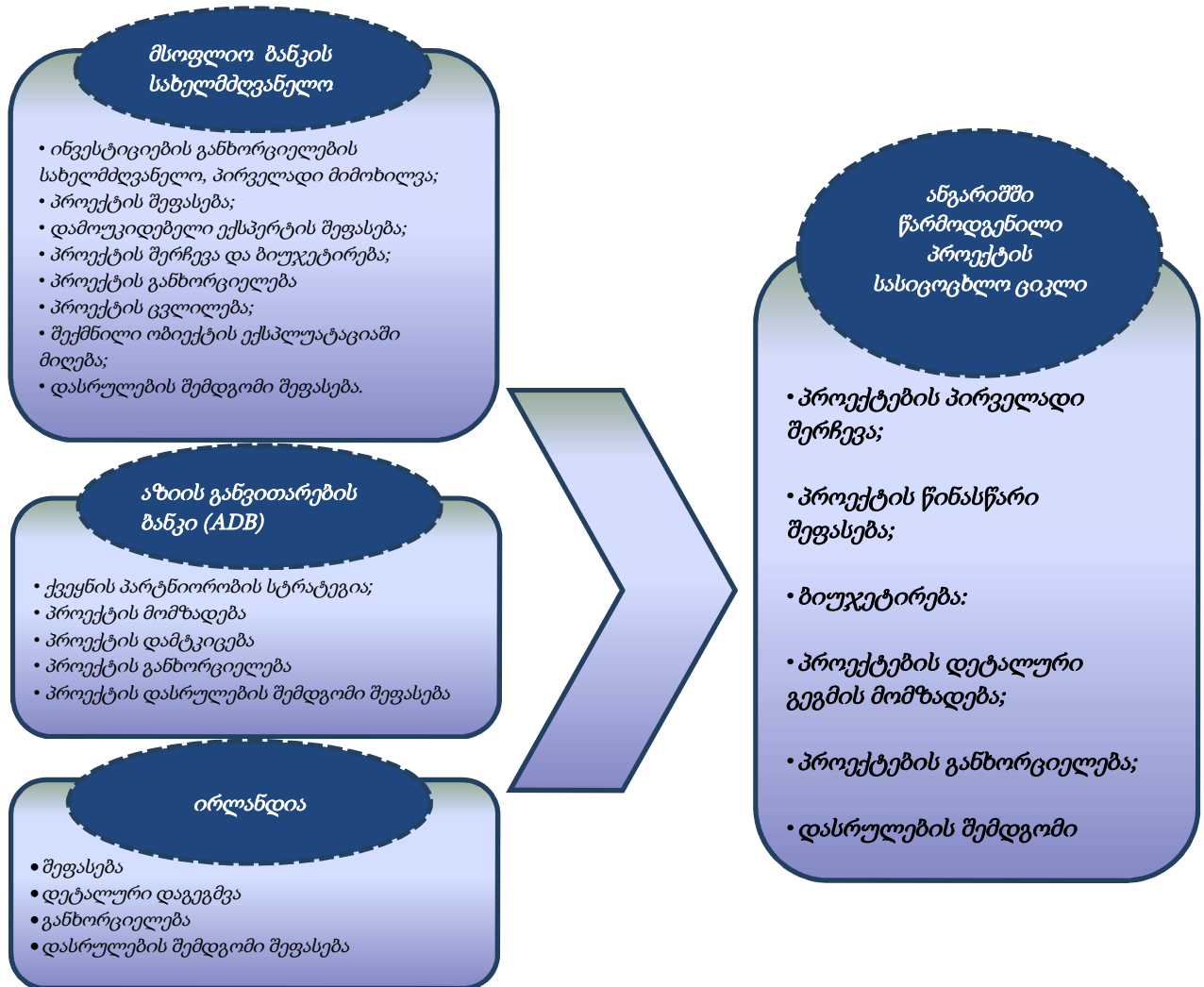
კონკრეტული ქვეყნისა და კაპიტალური პროექტების დამფინანსებელი დონორი ორგანიზაციების შემთხვევაში გვხვდება კაპიტალური პროექტების სასიცოცხლო ციკლის სხვადასხვა დაყოფა, მაგრამ თითოეული მათგანი მოიცავს, მსოფლიო ბანკის მიერ განსაზღვრულ საჯარო ინვესტიციების ეფექტიანი მართვისათვის საჭირო 8 აუცილებელ დამახასიათებელ ნიშანს.

წინამდებარე აუდიტის ანგარიშში პროექტის განხორციელების სასიცოცხლო ციკლი დაყოფილია 5 ნაწილად, რომელიც შემუშავებულია მსოფლიო ბანკის სახელმძღვანელოს, აზიის განვითარების ბანკისა (ADB)²⁴ და ირლანდიის²⁵ მაგალითებზე დაყრდნობით (იხ ცხრილი ქვემოთ).

²³ The World Bank, (2011) Strengthening Public Investment Management-Indicator Framework, Preliminary Revised Darft,

²⁴ Asian Development Bank, Public Communications Policy (PCP) Handbook - <http://www.adb.org/site/disclosure/public-communications-policy/pcp-handbook>

²⁵ Ireland, Department of Finance, (2005): Guidelines for the Appraisal and Management of Capital Expenditure Proposals in the Public Sector, pg.11



დიაგრამა 5. პროექტის სასიცოცხლო ციკლი

4.1. კაპიტალური პროექტების განხორციელების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ნაკლოვანებები

პირველადი შერჩევის პრაქტიკა ფორმალიზებული არ არის

კაპიტალური პროექტების პირველადი შერჩევის მიზანს მათი რეალური საჭიროების განსაზღვრა წარმოადგენს. აღნიშნულისათვის კი მნიშვნელოვანია პროექტის შესაბამისობის დადგენა როგორც უშუალოდ სექტორის, ასევე, ქვეყნის წინაშე არსებულ გამოწვევებსა და საჭიროებებთან. თავის მხრივ, ქვეყნის მიერ იდენტიფიცირებულ გამოწვევებსა და

საჭიროებებს, მსოფლიო ბანკის საჯარო ინვესტიციების მართვის სახელმძღვანელოს მიხედვით, უნდა პასუხობდეს შესაბამისი სტრატეგიული დოკუმენტები, მათ შორის, ქვეყნის დონეზე განსაზღვრული კაპიტალური პროექტების სტრატეგია. ეს უკანასკნელი კი, თავის მხრივ, წარმოადგენს სექტორული კაპიტალური სტრატეგიების შემუშავების საფუძველს, რისთვისაც არსებითია ქვეყნის წინაშე არსებული რეალური საჭიროებების სექტორულ დონეზე იდენტიფიცირება.²⁶

საქართველოში არ არის შემუშავებული კაპიტალური პროექტების სტრატეგია, როგორც სახელმწიფო, ასევე - სექტორულ დონეზე. ქვეყნის მიერ შემუშავებულ ზოგად სტრატეგიულ დოკუმენტს წარმოადგენს ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულების დოკუმენტი(BDD-ი), რომელიც თან ერთვის ბიუჯეტის კანონს. აღნიშნულ დოკუმენტში მოცემულია მონაცემები მხოლოდ ბიუჯეტის საშუალოვადიანი ხარჯების მიმართულებებისა და პრიორიტეტული სექტორების ზოგადი მიზნების შესახებ. თუმცა, არ იძლევა ინფორმაციას პრიორიტეტების ფარგლებში განსახორციელებელი კონკრეტული კაპიტალური ხასიათის პროექტების შესახებ.

საერთაშორისო პრაქტიკით, პროექტების პირველადი შერჩევისას ინფორმირებული გადაწყვეტილების მიღებისა და შერჩევის პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მიზნით მზადდება და ანალიზდება პროექტების პროფილები, სადაც მიმოხილულია პროექტების ქვეყნის/სექტორულ სტრატეგიებთან შესაბამისობა და ასევე, დასაბუთებულია თუ რატომ არის წარმოდგენილი პროექტის განხორციელება მიზანშეწონილი. ასევე, პროექტების პროფილების ანალიზისას უნდა შეფასდეს თუ რამდენად შეესაბამება დასაფინანსებლად წარმოდგენილი პროექტი ბიუჯეტის კლასიფიკაციით განსაზღვრულ კაპიტალური პროექტის მახასიათებლებს და ადგილი ხომ არ აქვს მიმდინარე ხარჯების კაპიტალურად კლასიფიცირებას²⁷. პროექტის პროფილის ფორმატები ქვეყნების მიხედვით განსხვავებულია. მაგალითად, ქვემოთ მოცემულია სლოვენის მიერ შემუშავებული კაპიტალური პროექტების პროფილი²⁸.

²⁶ The World Bank, (2011): Strengthening Public Investment Management, Indicator Framework; pg. 44-45

²⁷ The World Bank, (2014): The Power of Public Investment Management, pg. 22

²⁸ Regulation on a uniform methodology for the preparation and treatment of investment documents in the field of public finance; Slovenia pg. 11-12

სლოვენია

სლოვენიის მიერ შემუშავებული საჯარო ინვესტიციების მეთოდოლოგიის მიხედვით, პროექტის პროფილი მოიცავს შემდეგ მონაცემებს:

- არსებული სიტუაციის აღწერა;
- ინვესტიციის მიზნობრიობა - პროექტის მიზნების შესაბამისობის დასაბუთება უწყების მიერ შემუშავებულ სტრატეგიასთან, მთავრობის მიერ არჩეულ კურსსა და კანონმდებლობასთან;
- პროექტის განხორციელებასთან დაკავშირებულ სავარაუდო ხარჯები და სარგებელი;
- განხორციელებისათვის საჭირო დრო, გარემოს დაცვასთან, ადამიანურ რესურსებსა და დაფინანსების პოტენციურ წყაროებთან დაკავშირებული საკითხები;
- პროექტის განხორციელებისა და განუხორციელებლობის შემთხვევებში დამდგარი პოტენციური შედეგების შეფასება.

ჩანართი 1. პროექტის პროფილი, სლოვენია

პროექტის პროფილის მომზადებისას უნდა განისაზღვროს:

- არსებულ კანონმდებლობასთან შესაბამისობა;
- პროექტის მნიშვნელობა და მიზნობრიობა არსებული სიტუაციიდან გამომდინარე;
- ღონისძიებები, მოსალოდნელი შედეგები და ხარჯები, შედეგების შეფასების ინდიკატორები;
- პროექტის განხორციელებაში ჩართული პასუხისმგებელი უწყებები/პირები და პროექტის ბენეფიციარები;
- პროექტის განხორციელებასთან დაკავშირებული რისკები, შეზღუდვები და გამოწვევები.

მსოფლიო ბანკის საჯარო ინვესტიციების მართვის სახელმძღვანელოს მიხედვით, პირველადი შერჩევის მიზნით, პროექტის პროფილი მზადდება ინიციატორი უწყების მიერ, რომელიც წარედგინება პროექტის ციკლის შემდგომ ეტაპზე(წინასწარი შეფასება) გადასვლის შესახებ გადაწყვეტილების მიმღებ უწყებას, როგორც წესი, ფინანსთა სამინისტროს, ხოლო უფრო დეცენტრალიზებულ სისტემებში - უშუალოდ განმახორციელებელ სამინისტროს.

პროექტის პირველადი შერჩევის ზემოხსენებულისაგან განსხვავებული პრაქტიკაა დამკვირდებული შესწავლილი სამინისტროების შემთხვევაში. აღსანიშნავია, **სსიპ საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტო**, რომელიც

იყენებს პროექტების პირველადი შერჩევის მეტწილად სტანდარტიზებულ ფორმატს. კერძოდ, სააგენტო სამოქმედო გეგმის ფორმირებისას ითვალისწინებს საგანმანათლებლო დაწესებულებებიდან მიღებულ ინფორმაციას მათი მდგომარეობის შესახებ, რომელიც წარმოდგენილია წინასწარ განსაზღვრული ფორმატის მიხედვით. აღნიშნულ მონაცემებზე დაყრდნობითა და საგანმანათლებლო დაწესებულებების ფიზიკური მდგომარეობის გადამოწმების შემდგომ, სამინისტროსთან შეთანხმებით, სააგენტო არჩევს განსახორციელებელ პროექტებს. თუმცა, არ არის განსაზღვრული საგანმანათლებლო დაწესებულებებიდან ინფორმაციის მიღებისა და მათი ფიზიკური გადამოწმების ვადები.

საავტომობილო გზების დეპარტამენტი ფლობს გზების განვითარებისა და მართვის მოდელს (HDM-4)²⁹, რომელიც სხვადასხვა კრიტერიუმებზე(გზის სიგრძე, მდგომარეობა³⁰, მოძრაობის ინტენსივობა და სხვა) დაყრდნობით გზების პრიორიტეტიზირების საშუალებას იძლევა. მოდელის მიხედვით, პროექტების პრიორიტეტიზაცია ემყარება მხოლოდ ეკონომიკურ მაჩვენებლებს და არ გაითვალისწინება სოციალური ფაქტორები. დეპარტამენტის ინფორმაციით, პროექტების შერჩევისას ძირითადად გაითვალისწინება დეპარტამენტის თანამშრომელთა ხელთ არსებულ ინფორმაცია, ზემოაღნიშნული მოდელით გენერირებული მონაცემები და დეპარტამენტში წერილობით შემოსული მოთხოვნები. თუმცა, იმის გათვალისწინებით, რომ არ არსებობს პროექტების შერჩევის მეთოდოლოგია და შერჩევის პროცესი არ არის გამჭვირვალე, შეუძლებელია ზუსტად განისაზღვროს თუ აღნიშნული ფაქტორებიდან რომელს რა მნიშვნელოვნება/წონა გააჩნია შერჩევის პროცესში.

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს შემთხვევაშიც, პროექტების პირველადი შერჩევის პროცედურას არაფორმალური სახე აქვს. კერძოდ, პროექტების მთავრობისა და უშუალოდ სამინისტროს მიერ ინიცირების შემდეგ ხდება განსახორციელებელი პროექტების პირველადი შერჩევა, რაც არ არის სტანდარტიზებული, ხორციელდება დოკუმენტური დასაბუთებისა და ფორმალური პროცესების დაცვის გარეშე.

²⁹ HDM-4 – გზების განვითარებისა და მართვის მოდელი – წარმოადგენს პროექტების სასიცოცხლო ციკლის მანძილზე ხარჯ-სარგებლიანობის ანალიზის მოდელს; www.piarc.org/en/knowledge-base/road-assets-management/HDM-4-Software

³⁰ საერთაშორისო უსწორმასწორობის კოეფიციენტის (International Roughness Index-IRI) გამოთვლა საერთაშორისო მნიშვნელობის საავტომობილო გზებზე ხორციელდება ყოველწლიურად 100მ ინტერვალით, ხოლო შიდასახელმწიფოებრივ გზებზე ყოველ მეორე წელს.

აღსანიშნავია, რომ პირველადი შერჩევის მიზნით უწყებებს არ ეკისრებათ პროექტების პროფილების მომზადებისა და გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოსათვის მათი წარდგენის ვალდებულება. შესაბამისად, არ არის დამკვიდრებული კაპიტალური პროექტების პროფილების მომზადების პრაქტიკა და პროექტების განხორციელების ციკლი არ მოიცავს პირველადი შერჩევის სტანდარტულ ეტაპს. აქედან გამომდინარე, როგორც ზემოთ აღინიშნა, შესწავლილ სამინისტროებში გადაწყვეტილების მიღება პროექტების დაფინანსებასთან დაკავშირებით ხდება პროექტის რეალური საჭიროების ფორმალური განსაზღვრისა და შესაბამისი დოკუმენტური დასაბუთების გარეშე.

პროექტების პირველადი შერჩევის პრაქტიკაში არსებული ნაკლოვანებები ერთის მხრივ, გამოწვეულია ქვეყნისა და სექტორულ დონეებზე კაპიტალური პროექტების სტრატეგიული დოკუმენტების არარსებობით, ხოლო მეორე მხრივ, პროექტების პირველადი შერჩევის ფორმალური წესის არქონით.

პროექტების წინასწარი შეფასების პრაქტიკა დანერგილი არ არის

პირველადი შერჩევის ეტაპის წარმატებით გავლა წარმოადგენს პროექტის განხორციელების ციკლის შემდგომ, წინასწარი შეფასების ეტაპზე, გადასვლის საფუძველს. თავის მხრივ, წინასწარი შეფასებისას კორექტირდება პროექტისათვის საჭირო ხარჯები და მოსალოდნელი სარგებელი, განხორციელებასთან დაკავშირებული რისკები და პროექტის განხორციელების ალტერნატიული გზები³¹. პროექტების დაფინანსებაზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე, წინასწარი შეფასების ჩატარება ემსახურება კონკრეტული ინფრასტრუქტურული პრობლემის გადაჭრის საუკეთესო გზის მოძიებასა და საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიანი და არაეკონომიური ხარჯვის თავიდან არიდებას.

პროექტის წინასწარი შეფასების მეთოდი განისაზღვრება თავად პროექტის სირთულის, მასშტაბის, ბიუჯეტის, სექტორისა და სხვა მნიშვნელოვანი პირობების გათვალისწინებით. მაგალითად, ირლანდიის შემთხვევაში, პროექტის ბიუჯეტის, სირთულისა და ინოვაციურობის მიხედვით წყდება თუ რა ტიპის ანალიზი უნდა ჩატაროს

³¹ The World Bank, (2011): Strengthening Public Investment Management, Indicator Framework; pg. 45-46

განმახორციელებელმა უწყებამ. აღნიშნული პრაქტიკა წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ჩანართში³²:

ირლანდია

- ✓ €0.5 მილიონზე ნაკლები ღირებულების პროექტი - მარტივი შეფასება;
- ✓ €0.5 და €5 მილიონამდე ღირებულების პროექტი - მარტივი შეფასება წინასწარი შეფასებისა და დეტალური დაგეგმვის ელემენტებით;
- ✓ €5 და €50 მილიონ ღირებულების პროექტი - მულტი-კრიტერიუმ ანალიზი;
- ✓ €50 მილიონზე მეტი ღირებულების პროექტი - ხარჯ-სარგებლიანობის ანალიზი;
- ✓ €5 მილიონზე მეტი ღირებულების ინოვაციური პროექტები, რომელიც გულისხმობს კომპლექსურ პროექტებს, პროექტებს რომლის მსგავსიც არ განხორციელებულა, საპილოტე პროექტებს, რომელიც უნდა იყოს მომავალი პროგრამების საფუძველი, ან პროექტებს რომელთაც თან ახლავთ დიდი რაოდენობით საოპერაციო ან მოვლა შენახვის ხარჯები - ხარჯ-სარგებლიანობის ანალიზი.

ჩანართი 2. წინასწარი შეფასების მეთოდები, ირლანდია

პროექტის წინასწარ შეფასება ტარდება განმახორციელებელი უწყების ან გარე შემფასებლის მიერ. ამის შემდგომ კი, მომზადებულ შეფასებაში წარმოდგენილი ინფორმაციის რეალისტურობისა და სანდოობის დადასტურების მიზნით, საერთაშორისო გამოცდილებით, გამოიყენება დამოუკიდებელი მიმომხილველი. კერძოდ, დამოუკიდებელი მიმომხილველის მიერ ჩატარებულმა კვლევამ უნდა უზრუნველყოს მოსალოდნელი სარგებლის გადაჭარბებითა და სავარაუდო ხარჯის შემცირებული ოდენობით წარმოდგენის რისკის (“Optimism Bias”)³³ თავიდან არიდება. დამოუკიდებელი მიმომხილველი, როგორც წესი, წარმოადგენს ფინანსთა სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფ სტრუქტურულ ერთეულს ან კერძო, შესაბამისი კვალიფიკაციის მქონე საკონსულტაციო ორგანიზაციას.

საქართველოში, მხოლოდ დონორი ორგანიზაციების მიერ დაფინანსებული პროექტები გადიან წინასწარი შეფასების ეტაპს, რადგან აღნიშნული შეფასების შედეგები წარმოადგენს პროექტის დაფინანსების შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების წინაპირობას. უმეტეს შემთხვევაში, დონორი ორგანიზაციები თავად უზრუნველყოფენ

³² Ireland, Department of Finance, (2005): Guidelines for the Appraisal and Management of Capital Expenditure Proposals in the Public Sector, pg. 9-17

³³ The World Bank, (2011): Strengthening Public Investment Management, Indicator Framework; pg. 53

პროექტების განხორციელებადობისა თუ დანახარჯი-სარგებლიანობის ანალიზების ჩატარებას.

აუდიტის ფარგლებში შესწავლილ არცერთ სახელმწიფო ბიუჯეტით დაფინანსებულ კაპიტალურ პროექტს გაუვლია წინასწარი შეფასების ეტაპი, ვინაიდან, პროექტების არსებული პრაქტიკით შერჩევის შემდგომ, განმახორციელებელი უწყებები პირდაპირ გადადიან დეტალური დაგეგმვის ეტაპზე. შესაბამისად, არ ხდება პროექტის განხორციელების ალტერნატიული გზების, პროექტიდან მისაღები რეალური სარგებლისა და ხარჯის, პროექტის გარემოსა და სოციო-ეკონომიკურ მდგომარეობაზე შესაძლო გავლენის განსაზღვრა. მაგალითად, წინასწარი შეფასების ჩატარების გარეშე, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ 2013 წელს მიიღო გუდაურში ტრავმული ცენტრის შექმნის გადაწყვეტილება, რომლის საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადება დაავალა შპს „რეგიონული ჯანდაცვის ცენტრს“. შპს „რეგიონული ჯანდაცვის ცენტრმა“ შეისყიდა გუდაურში ტრავმული ცენტრის კაპიტალური შენობის 4.9 ათასი ლარის ღირებულების საპროექტო დოკუმენტაცია და 2014 წელს უსასყიდლოდ გადასცა სამინისტროს. თუმცა, 2014 წლის ოქტომბერში სამინისტრომ მიზანშეწონილად მიიჩნია, რომ კაპიტალური შენობის ნაცვლად აეგო სენდვიჩ პანელის ტიპის შენობა, რომელიც მისივე განმარტებით, წინანდელ პროექტთან შედარებით ნაკლებ ხარჯს მოითხოვდა და დაბა გუდაურში არსებულ პირობებთან უფრო შესაბამისი იყო. თუმცა, აღნიშნული ანალიზი არ ჩატარებულა არც საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადებაზე გადაწყვეტილების მიღებამდე და არც სენდვიჩ პანელის ტიპის შენობის აშენებაზე გადაწყვეტილების მიღებისას. წინასწარი შეფასების ეტაპზე ჩატარებული ალტერნატივების ანალიზი ემსახურება სწორედ პროექტის განხორციელების ყველაზე ოპტიმალური გზის შერჩევას, პროექტზე მნიშვნელოვანი დანახარჯების გაწევამდე, რათა თავიდან იქნეს აცილებული განხორციელების ეტაპზე პროექტში ძირეული ცვლილებები, პროექტის შეწყვეტა ან არაეფექტიანი საბოლოო პროდუქტის შექმნა.

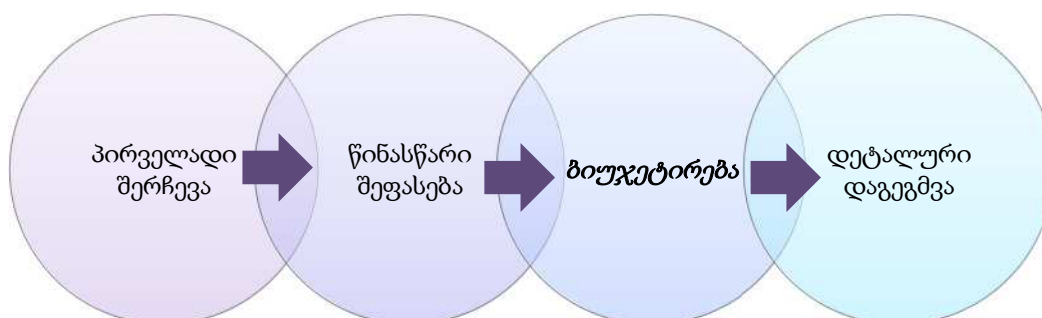
ზემოხსენებული ხარვეზების აღმოფხვრის კუთხით აღსანიშნავია საქართველოს მთავრობის მიერ 2014 წლის ივნისში დამტკიცებული სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია-საქართველო 2020. სტრატეგიის მიხედვით, დიდი ბიუჯეტის

მქონე კაპიტალური პროექტების წინასწარი შეფასებისათვის დაგეგმილია დაინერგოს დანახარჯი-სარგებლიანობის ანალიზის ჩატარების პრაქტიკა 2020 წლამდე.

პროექტის წინასწარი შეფასების ეტაპის არ არსებობა სხვადასხვა გარემოებით არის გამოწვეული. უპირველეს ყოვლისა, აღსანიშნავია, რომ პროექტის განმახორციელებელ უწყებას არ ეკისრება პროექტების წინასწარი შეფასების ვალდებულება მათ დაფინანსებაზე ან განხორციელებაზე დასტურის მისაღებად. ასევე, არ არსებობს შესაბამისი ტექნიკური სახელმძღვანელო, რომელზე დაყრდნობითაც განმახორციელებელი უწყება მოამზადებდა პროექტების წინასწარ შეფასებას. გარდა ამისა, აღსანიშნავია, რომ პროექტების მართვაზე პასუხისმგებელი მმართველი რგოლი პროექტის სასიცოცხლო ციკლში აღნიშნულ ეტაპს ნაკლებ მნიშვნელობას ანიჭებს.

საბიუჯეტო ციკლსა და სამოქმედო გეგმების ფორმირების პროცესს შორის თანხვედრა არ არის

საერთაშორისო პრაქტიკით, პროექტების პირველადი შერჩევისა და წინასწარი შეფასების ეტაპების შედეგებზე დაყრდნობით მიიღება გადაწყვეტილება პროექტის დაფინანსებასთან დაკავშირებით. აღნიშნული მიდგომის მიზანს წარმოადგენს სახრების მიმართვა მხოლოდ იმ პროექტებზე, რომელთა განხორციელების საჭიროება და მისაღები სოციო-ეკონომიკური ეფექტი დასაბუთებულია და, ამასთან, წარმოადგენენ კონკრეტული საჭიროების დაკმაყოფილების ყველაზე ოპტიმალურ ალტერნატივას. ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე ნაჩვენებია განვითარებული საჯარო ინვესტიციების მართვის სისტემის მქონე ქვეყნებსა და საქართველოში არსებული კაპიტალური პროექტების ბიუჯეტირების პრაქტიკა. როგორც დიაგრამიდან ჩანს, საქართველოში განმახორციელებელი უწყებებისათვის პროექტების შერჩევა განხორციელების მიზნით ხდება მხოლოდ ასიგნებების მინიჭების შემდგომ.



დიაგრამა 5. საერთაშორისო პრაქტიკით კაპიტალური პროექტების სასიცოცხლო ციკლში ბიუჯეტირების ეტაპი



დიაგრამა 6. საქართველოს პრაქტიკით კაპიტალური პროექტების სასიცოცხლო ციკლში ბიუჯეტირების ეტაპი

ზემოაღნიშნული პრაქტიკიდან გამომდინარე, შესწავლილი სამინისტროების შემთხვევაში, კაპიტალური პროექტების სამოქმედო გეგმის ფორმირების პროცესი არ არის შესაბამისობაში საბიუჯეტო ციკლთან. კერძოდ, ფინანსთა სამინისტროსათვის საბიუჯეტო განაცხადის წარდგენისას, კაპიტალური პროექტების განმახორციელებელ უწყებებს³⁴ არ აქვთ განსაზღვრული კონკრეტული პროექტები. მოთხოვნილი საბიუჯეტო რესურსის მოცულობის განსაზღვრა კი, უმეტეს შემთხვევაში, ხდება წინა პერიოდებში გამოყოფილი მოცულობებიდან გამომდინარე. მაგალითად:

- **სსიპ საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტოსა და საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს შემთხვევაში**, მხოლოდ ასიგნების დამტკიცების შემდგომ, ფისკალური წლის მიმდინარეობისას განისაზღვრება ის სამედიცინო თუ საგანმანათლებლო დაწესებულებები, რომელთა დაფინანსება მოხდება გამოყოფილი სახსრებით.
- **საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს შემთხვევაში** კი, საბიუჯეტო განაცხადის წარდგენისას მითითებულია მშენებლობის კონკრეტული კაპიტალური პროექტები; ხოლო სარეაბილიტაციო სამუშაოებთან დაკავშირებით დეპარტამენტი მხოლოდ ასიგნების დამტკიცების შემდგომ განსაზღვრავს ოფიციალურად განსახორციელებელი პროექტების საორიენტაციო ოდენობასა და მათ სავარაუდო ღირებულებას, რომელთა დაზუსტება ხდება წლის განმავლობაში.

³⁴ გამონაკლისს წარმოადგენს საავტომობილო გზების დეპარტამენტის მშენებლობის პროექტები

* საქართველოს რეალობაში პროექტები არ გადიან წინასწარი შეფასების ფორმალურ ეტაპს

შედეგად, სამოქმედო გეგმის დაზუსტების პროცესი მთელი წლის განმავლობაში მიმდინარეობს. შესაბამისად, თავდაპირველი და საბოლოოდ დაზუსტებული სამოქმედო გეგმებით განსაზღვრული პროექტების რაოდენობა მკვეთრად განსხვავებულია. სსიპ საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტოს განმარტებით, სამოქმედო გეგმაში განხორციელებული ცვლილებები გამოწვეულია უშუალოდ ფისკალური წლების მიმდინარეობისას დამატებითი პრიორიტეტული მიმართულებების განსაზღვრით, რაც მაგალითად ითვალისწინებდა რიგ სკოლებში მომავლის კლასებისა და სამედიცინო ოთახების მოწყობას. ასევე, წლის განმავლობაში სამოქმედო გეგმაში ემატება სტიქიის შედეგად წამოჭრილი სარეაბილიტაციო ღონისძიებების განხორციელებისა და მწყობრიდან გამოსული გათბობის სისტემის შეკეთების პროექტები, რაც იწვევს პროექტების რაოდენობის ზრდას.

თავდაპირველი და საბოლოოდ დაზუსტებული სამოქმედო გეგმებით განსაზღვრული კაპიტალური პროექტების რაოდენობა				
სსიპ საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტო			საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო	
წელი	თავდაპირველი	საბოლოო	თავდაპირველი	საბოლოო
2012	83	212	2	5
2013	236	699	2	6
2014	348	395	2	17

ცხრილი 2. კაპიტალური პროექტების გეგმის ცვლილება

სამოქმედო გეგმების ფორმირების პროცესის საბიუჯეტო ციკლიდან დროში ჩამორჩენის მიზეზი, ერთი მხრივ, განპირობებულია იმ ფაქტით, რომ კაპიტალური პროექტებისათვის ასიგნებების მინიჭების აუცილებელ წინაპირობას არ წარმოადგენს უწყებების მიერ ჩატარებული შესაბამისი შეფასებების შედეგები. მეორე მხრივ კი - განმახორციელებელი დაწესებულებების მხრიდან პროექტების პირველადი შერჩევისა და წინასწარ შეფასების ეტაპების გაუმართავი პრაქტიკის არსებობით, რის გამოც ვერ ხორციელდება პროექტების იდენტიფიცირება საბიუჯეტო განაცხადის წარდგენის ვადამდე.

დასკვნა

საქართველოს, როგორც განვითარებადი ქვეყნის, წინაშე მწვავედ დგას ინფრასტრუქტურული ხასიათის პრობლემები, რომელთა აღმოფხვრისათვის საჭირო

კაპიტალური ინვესტიციების მოცულობა მნიშვნელოვნად აღემატება რეალურად არსებულ ფინანსურ რესურსებს. პროექტების პირველადი შერჩევის ეტაპის მიზანს სწორედ იმ პროექტების შერჩევა წარმოადგენს, რომლებიც ყველაზე მეტად შეესაბამება ქვეყნის წინაშე არსებულ გამოწვევებს. აღნიშნული გამოწვევების გადაჭრის გზები კი წარმოდგენილი უნდა იყოს როგორც ქვეყნის, ასევე სექტორულ დონეზე არსებულ კაპიტალური პროექტების განვითარების სტრატეგიაში. საქართველოში არ არის შემუშავებული კაპიტალური პროექტების სტრატეგია, რაც ზრდის არაპრიორიტეტული პროექტების დაფინანსების რისკსა და საფრთხეს უქმნის ქვეყნის წინაშე არსებული საჭიროებების დაკმაყოფილებას როგორც მოკლევადიან, ასევე გრძელვადიან პერიოდში.

საქართველოში არსებული პროექტების პირველადი შერჩევის არაფორმალური და არასტანდარტიზებული პრაქტიკა ერთი მხრივ, ხელს უშლის პროექტების პირველადი შერჩევის პროცესის გამჭვირვალობასა და გადაწყვეტილებაზე ანგარიშვალდებული პირის/უწყების იდენტიფიცირებას, ხოლო მეორე მხრივ, არ იძლევა რწმუნებას იმის თაობაზე, რომ პროექტები შერჩეულია რეალური საჭიროებიდან გამომდინარე.

წინასწარი შეფასების მიზანს სახსრების არაეფექტიანი და არაეკონომიური ხარჯვის თავიდან არიდება წარმოადგენს. აქედან გამომდინარე, წინასწარი შეფასების ეტაპის არარსებობის შედეგად დგება ისეთი პროექტების შერჩევის რისკი, რომელიც არ წარმოადგენს კონკრეტული საჭიროების დაკმაყოფილების საუკეთესო ალტერნატივას და იწვევს ფინანსური, ადამიანური თუ დროითი რესურსების არაოპტიმალური მოცულობით გამოყენებას. ამასთან, პროექტების წინასწარი შეფასების სისტემის დანერგვის პარალელურად მიზანშეწონილია პროექტების დამოუკიდებელი მიმომხილველის არსებობა, რაც ემსახურება პროექტების რეალური სარგებლისა და დანახარჯების არაობიექტურად განსაზღვრის რისკის შემცირებას.

არსებული პრაქტიკა, რომელიც კონკრეტული პროექტების იდენტიფიცირებამდე რესურსების უწყებებისათვის გამოყოფაში მდგომარეობს, ვერ უზრუნველყოფს დასაბუთებას, რომ სახსრები მიმართულია, ერთი მხრივ, მხოლოდ რეალური საჭიროების მქონე პროექტებზე და, მეორე მხრივ, კონკრეტული საჭიროების დაკმაყოფილების საუკეთესო ალტერნატივაზე.

ამდენად, პროექტების შერჩევის არსებული პრაქტიკა ვერ უზრუნველყოფს საჯარო რესურსების ეფექტიან და გამჭვირვალე განკარგვასა და ანგარიშვალდებულების პრინციპის დაცვას.

რეკომენდაცია

ფინანსთა სამინისტრომ:

- ✓ მოახდინოს კაპიტალური პროექტების ეროვნული სტრატეგიის შექმნის ინიცირება, რომელიც დაეყრდნობა ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტს და ამოსავალი წერტილი იქნება ცალკეული საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის სექტორული სტრატეგიების მომზადების პროცესში.
- ✓ უზრუნველყოს კაპიტალური პროექტების განხორციელების სახელმძღვანელო დოკუმენტის მომზადება, რომელშიც განსაზღვრული იქნება პროექტის უკეთესი საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით განხორციელების წინაპირობები, პროექტის სასიცოცხლო ციკლის თითოეული ეტაპისათვის. პროექტების თავდაპირველი მომზადებისა და მათი ბიუჯეტში ასახვის მხრივ აღნიშნული გულისხმობს:
- ❖ პროექტის პირველადი შერჩევის საფეხურზე - პროექტის ქვეყნის/სექტორულ სტრატეგიასთან თავსებადობის შეფასებას, პროექტების შერჩევის პროცედურებისა და მასზე პასუხისმგებელი უწყების განსაზღვრას.
- ❖ წინასწარი შეფასების საფეხურზე - პროექტების ხასიათიდან და მასშტაბიდან გამომდინარე წინასწარი შეფასების მეთოდების განსაზღვრას, პროექტის განხორციელების შესაძლო ალტერნატივების ანალიზსა და პროექტების წინასწარ შეფასებაზე პასუხისმგებელი უწყების განსაზღვრას.
- ❖ პროექტების დაფინანსებას მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ მათ გავლილი აქვთ პროექტების მომზადების ზემოაღნიშნული ორი ეტაპი.

კაპიტალური პროექტების განმახორციელებელმა სამინისტროებმა³⁵:

³⁵ საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო და საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო

- ✓ უზრუნველყონ სექტორული სტრატეგიების მომზადება, რომელიც, შესაბამისი იქნება კაპიტალური პროექტების ეროვნულ სტრატეგიასთან, ასეთის არსებობის შემთხვევაში.

ფინანსთა სამინისტრომ და კაპიტალური პროექტების განმახორციელებელმა სამინისტროებმა:

- ✓ ერთად შეიმუშაონ წინასწარი შეფასების ჩატარებისათვის საჭირო ტექნიკური სახელმძღვანელო და უზრუნველყონ მისი პრაქტიკაში დანერგვა.

4.2. დეტალური დაგეგმვის ეტაპი

წინასწარი შეფასების ეტაპზე დადებითი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, პროექტის სასიცოცხლო ციკლი ითვალისწინებს, პროექტის დეტალური გეგმის შემუშავებას. კერძოდ, პროექტის დეტალური გეგმის მეშვეობით განმახორციელებელი უწყება მონიტორინგს უწევს განხორციელების ეტაპზე სამუშაოების მსვლელობას. დეტალური დაგეგმვის ეტაპზე განისაზღვრება პროექტის ფარგლებში განსახორციელებელი აქტივობები, პროექტის ტექნიკური მახასიათებლები და ზუსტდება წინასწარი შეფასების ეტაპზე განსაზღვრული პროექტისათვის საჭირო ბიუჯეტი, დრო და ადამიანური რესურსი³⁶.

წინასწარი შეფასების ეტაპისაგან განსხვავებით, უმეტეს შემთხვევაში, შესწავლილი პროექტები გადიან დეტალური დაგეგმვის ეტაპს. კერძოდ, ამ ეტაპზე მზადდება დეტალური საპროექტო დოკუმენტაცია და განისაზღვრება პროექტის მშენებლობასა და ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი პირები/კომპანიები. სამინისტროებს საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადების განსხვავებული პრაქტიკა აქვთ. კერძოდ, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო და საავტომობილო გზების დეპარტამენტი შეისყიდიან, ხოლო სსიპ „საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტო“ ძირითადად საკუთარი არქიტექტურის სამსახურის მეშვეობით ამზადებს საპროექტო დოკუმენტაციას. საპროექტო დოკუმენტაციის

³⁶ Ireland, Department of Finance,(2005): Guidelines for the Appraisal and Management of Capital Expenditure Proposals in the Public Sector, pg.11

ხარისხის კონტროლის მიზნით, განმახორციელებელი უწყებები მოითხოვენ პროექტზე ექსპერტის დასკვნის მომზადებას.

ირლანდიის კაპიტალური პროექტების შეფასების სახელმძღვანელოს მიხედვით, დეტალური დაგეგმვის ეტაპზე

- წინასწარი შეფასების ეტაპთან შედარებით, დეტალურად განისაზღვრება პროექტისათვის საჭირო ბიუჯეტი, დრო, ადამიანური რესურსები;
- იქმნება დეტალური საპროექტო დოკუმენტაცია მშენებლობის პროექტის შემთხვევაში;
- განმახორციელებელი გუნდის ყველა წევრისათვის განისაზღვრება ფუნქცია-მოვალეობები;
- პროექტის განხორციელებისათვის მიიღება ყველა საჭირო ნებართვა;
- განისაზღვრება სატენდერო მოთხოვნები

ჩანართი 3. დეტალური დაგეგმვის ეტაპი, ირლანდია

იმის გათვალისწინებით, რომ პროექტებს არ უტარდებათ წინასწარი შეფასება, საპროექტო დოკუმენტაცია არის პირველი დოკუმენტი, სადაც წარმოდგენილია პროექტისათვის საჭირო რესურსებისა და შესაძლო რისკების შესახებ ინფორმაცია. უმეტეს შემთხვევაში განმახორციელებელი უწყებები სამშენებლო პროექტების განხორციელებას არ იწყებენ სრულყოფილი დეტალური საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადების გარეშე, თუმცა, **საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს შემთხვევაში**, დაფიქსირდა რამდენიმე პროექტი, რომელთა განხორციელება დაიწყო სრულყოფილი საპროექტო დოკუმენტაციის ან პროექტის დანერგვის გეგმის გარეშე.

სრულყოფილი საპროექტო დოკუმენტაციის შემუშავების გარეშე დაწყებული პროექტები:

- 2012 წელს **ეროვნული სამედიცინო ტრენინგ-ცენტრის მშენებლობა** დაიწყო პროექტის ფარგლებში განსახორციელებელი სამუშაოებისა და მთლიანად პროექტის დასრულებისათვის საჭირო რესურსების განსაზღვრის გარეშე, რადგან საპროექტო და სამშენებლო სამუშაოები მიმდინარეობდა ერთდროულად. კერძოდ, საპროექტო

კომპანია ეტაპობრივად გადასცემდა სამინისტროს ტრენინგ-ცენტრის შენობის საპროექტო დოკუმენტაციას, სამინისტრო კი საპროექტო დოკუმენტაციის მომდევნო ნაწილის მიღების შემდეგ, დამატებით ხელშეკრულებას აფორმებდა სამშენებლო კომპანიასთან. მაგალითად, სამშენებლო კომპანიასთან ცალ-ცალკე გაფორმდა ხელშეკრულებები ტრენინგ ცენტრის ნულოვანი და ნულს ზედა ციკლის, შიდა ელექტრო-სამონტაჟო და მოპირკეთების სამუშაოებისათვის. სამინისტროს მოხსენებითი ბარათის მიხედვით, ტრენინგ-ცენტრის მშენებლობისა და აღჭურვის სავარაუდო ღირებულება შეადგენდა 4,705.0 ათას ლარს, თუმცა, საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადების შემდეგ პროექტის ღირებულება გაიზარდა 6,359.8 ათას ლარამდე³⁷.

- **პათოლოგიების ლაბორატორიის პროექტის** შემთხვევაშიც, სამშენებლო სამუშაოები დაიწყო მთლიანად პროექტის დასრულებისათვის საჭირო რესურსებისა და განსახორციელებელი აქტივობების განსაზღვრის გარეშე. ლაბორატორიის კარკასის მშენებლობის დასრულების შემდგომ კი დასაბუთების გარეშე შეწყდა პროექტის განხორციელება.
- 2014 წლის დეკემბერში სამინისტრომ პროგრამისათვის „საქართველო C-ჰეპატიტის გარეშე“ შეიძინა „C ჰეპატიტის“ სკრინინგის 5 აპარატი³⁸. შესყიდვის მომენტისათვის სამინისტროს არ გააჩნდა ინფორმაცია, თუ რომელი სამედიცინო დაწესებულებებისათვის, როდის და რა პირობებით უნდა გადაეცათ შესყიდული აპარატურა. კონტრაქტორმა სამინისტროს აპარატები მიაწოდა 2015 წლის აპრილში, თუმცა, სამედიცინო დაწესებულებისათვის პირველი აპარატის გადაცემა განხორციელდა ივნისში. გამომდინარე იქედან, რომ სამინისტროს არ ჰქონდა განსაზღვრული წინასწარ თუ რომელი სამედიცინო დაწესებულებები ჩაერთვებოდნენ აღნიშნულ პროგრამაში და მათი ჩართვაც პროგრამაში ხდებოდა ეტაპობრივად, აპარატების გადაცემის პროცესი გაგრძელდა ოქტომბრამდე.

აღსანიშნავია, რომ დეტალური დაგეგმვის ეტაპზე ასევე, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება პროექტის მართვაზე პასუხისმგებელი პირებისა და მათი უფლება-მოვალეობების

³⁷ აღნიშნული თანხა წარმოადგენს პროექტის მიმდინარეობისას დაკორექტირებული საპროექტო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ პროექტის საბოლოო ღირებულებას, რადგან სამინისტროს არ წარმოუდგენია თავდაპირველი საპროექტო დოკუმენტაცია.

³⁸ Philips EPIQ 7 GI

განსაზღვრას, რომელიც გაწერილი იქნება დოკუმენტურად (მაგ., შეთანხმებაში, ხელშეკრულებაში). ამგვარად, აღნიშნულ ეტაპზე განისაზღვრება თუ ვინ იქნება პროექტის მენეჯერი, სამუშაო ჯგუფი, ზედამხედველი და საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებაზე პასუხისმგებელი პირები³⁹. პროექტის მართვის ორგანიზაციული სტრუქტურის განსაზღვრის გარეშე იზრდება პროექტში ჩართულ მხარეებს შორის კომუნიკაციის გაუარესების რისკი და რთულდება ამა თუ იმ საკითხზე პასუხისმგებელი პირის იდენტიფიცირება, რაც საბოლოო ჯამში აფერხებს პროექტის განხორციელების ეტაპზე წამოჭრილი საკითხების დროულად გადაწყვეტას და პროექტის განხორციელებაზე პასუხისმგებელ უწყებას არ აძლევს მონიტორინგის ფუნქციის ეფექტურად განხორციელების საშუალებას.

შესწავლილი უწყებების შემთხვევაში, პროექტის ფარგლებში განსახორციელებელი სამუშაოების (საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადება, ზედამხედველობა და მშენებლობა) შესრულებაზე პასუხისმგებელი პირების უფლება-მოვალეობები უმეტეს შემთხვევაში განისაზღვრება ხელშეკრულებით. აღნიშნული კუთხით განსხვავებული სიტუაციაა საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ განხორციელებული 2 პროექტის შემთხვევაში, რომლებიც დეტალურად განხილულია ქვემოთ.

პროექტის განხორციელებაში ჩართული მხარეების უფლება-მოვალეობების განსაზღვრის გარეშე მიმდინარე პროექტები:

სოფელ რუხსა და დედოფლისწყაროში მრავალპროფილიანი კლინიკების მშენებლობის პროექტების შემთხვევაში, რომლის მშენებლობასაც ახორციელებს შპს „სახელმწიფო სამშენებლო კომპანია“⁴⁰, სამინისტროს და კომპანიას შორის არ გაფორმებულა შეთანხმება, სადაც გაწერილი იქნებოდა მხარეების უფლება-მოვალეობები, რომელიც უფლებას მისცემდა სამინისტროს, როგორც პროექტის საბოლოო შედეგზე პასუხისმგებელ უწყებას, ნებისმიერი უზუსტობის შემთხვევაში განეხორციელებინა შესაბამისი რეაგირება. კერძოდ, კომპანიას

³⁹ Ireland, Department of Finance,(2005): Guidelines for the Appraisal and Management of Capital Expenditure Proposals in the Public Sector

⁴⁰ შპს „სახელმწიფო სამშენებლო კომპანია“ წარმოადგენს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსათვის 100%-იანი წილის მართვის უფლებით გადაცემულ საწარმოს

სამთავრობო დადგენილებით⁴¹ დაევალა აღნიშნული სამედიცინო დაწესებულებების მშენებლობა, თუმცა, არ განსაზღვრულა თუ როდის და რა პირობებით უნდა შეასრულოს კომპანიამ დაკისრებული ვალდებულება. კომპანიის ინფორმაციით, სამუშაოების წარმოებისას ხელმძღვანელობენ საპროექტო დოკუმენტაციაში წარმოდგენილი გრაფიკის მიხედვით, თუმცა, არ არის განსაზღვრული თუ რა პასუხისმგებლობა უნდა დაეკისროს მშენებელ კომპანიას ვალდებულებების დროულად შეუსრულებლობის შემთხვევაში და თუ რა სიხშირითა და რა ოდენობით უნდა მოხდეს მშენებლობის დაფინანსება. როგორც ზემოთ აღინიშნა, განსხვავებულია მშენებლობის დაფინანსების სისტემა. კერძოდ, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო თანხას ურიცხავს შპს „სახელმწიფო სამშენებლო კომპანიას“ პირად ანგარიშზე, ხოლო რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო კი, კონკრეტული მიზნობრივობით, აღნიშნული თანხით კაპიტალს უზრდის შპს-ს. კაპიტალის გაზრდა არ გამოირიცხავს მხარეთა შორის ლეგალური დოკუმენტის, შეთანხმების, გაფორმებას იმდენად რამდენადაც შპს-ს კაპიტალში შეტანილი თანხა უნდა მოხმარდეს კონკრეტული მიზნის მიღწევას, აღნიშნული მიზნის მიღწევაზე პასუხისმგებელ პირს კი უფლება უნდა ჰქონდეს განახორციელოს შესაბამისი ქმედება უზუსტობისა და პროექტით გაუთვალისწინებელი შემთხვევის აღმოჩენის შემთხვევაში.

აღნიშნულმა გარემოებამ დედოფლისწყაროში კლინიკის მშენებლობის შემთხვევაში გამოიწვია ზემოთ აღნიშნული რისკის რეალიზება, კერძოდ კი შეუძლებელია განსაზღვრა თუ რა პირობებით და რა ვადით მოხდა სამშენებლო სამუშაოების გახანგრძლივება და ვის ეკისრება აღნიშნულზე პასუხისმგებლობა. საპროექტო დოკუმენტაციით დედოფლისწყაროს კლინიკის მშენებლობისათვის გათვალისწინებული იყო 12 თვე და პროექტი უნდა დასრულებულიყო 2015 წლის დეკემბერში. თუმცა, მშენებლობა კვლავ მიმდინარეა და არ არის განსაზღვრული თუ როდის უნდა მოხდეს სამუშაოების დასრულება და თუ რა პასუხისმგებლობა ეკისრება აღნიშნულ მდგომარეობაზე მშენებლობის განმახორციელებელ კომპანიას.

ასევე აღსანიშნავია, რომ დეტალური საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადებისას ადგილი აქვს სამშენებლო სამუშაოებისათვის განკუთვნილი ტერიტორიის არასაკმარის

⁴¹ „სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაციისა და აღჭურვის“ 2014 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ N116

შესწავლასა და ხარჯთაღრიცხვის დოკუმენტში პროექტით განსაზღვრული სამუშაოების გაუთვალისწინებლობას. აღნიშნული ხარვეზები გავლენას ახდენს, როგორც პროექტის დასრულების თარიღზე, ასევე გასაწევ ხარჯებსა და შესაბამისად, შესასრულებელი სამუშაოების მოცულობაზე. პროექტის განხორციელების პერიოდში აღმოჩენილი ნებისმიერი ნაკლოვანების შემთხვევაში არ ხდება კონკრეტულ უზუსტობაზე შესაბამისი პასუხისმგებელი პირის განსაზღვრა და დამატებითი ხარჯები სრულად საბიუჯეტო სახსრებით ფინანსდება. აღნიშნული კუთხით, აღსანიშნავია სსიპ „საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტოს“ ინიციატივა. სააგენტომ 2015 წლის ბოლოს, პროექტის განხორციელებაში ჩართულ მხარეებს შორის ვალდებულებების გადანაწილების უზრუნველყოფის მიზნით, გეოლოგიური კვლევების განმახორციელებელ კომპანიასთან გააფორმა ხელშეკრულება, სადაც განსაზღვრა არასწორი გეოლოგიური დასკვნის მომზადების შემთხვევაში კომპანიაზე დაკისრებული პასუხისმგებლობა. კერძოდ, კომპანია ვალდებულია აანაზღაუროს პროექტის მთლიანი ღირებულება.

სამშენებლო სამუშაოებისათვის განკუთვნილი ტერიტორიის არასაკმარის შესწავლასა და ხარჯთაღრიცხვის დოკუმენტში პროექტით განსაზღვრული სამუშაოების გაუთვალისწინებლობასთან დაკავშირებული ხარვეზები

- შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის თიანეთი-ჟინვალ-ზარიძეების საავტომობილო გზის კმ10-კმ23 მონაკვეთის სამშენებლო-სარეკონსტრუქციო სამუშაოების მიმდინარეობის პროცესში აღმოჩნდა, რომ საპროექტო ტრასას ჰკვეთს სამი საკმაოდ ღრმა ხევი⁴², რომელთაგან ორი არ იყო დაფიქსირებული საპროექტო დოკუმენტაციაში. შესაბამისად საჭირო გახდა ტრასის გეგმის კორექტირება. ცვლილების შედეგად პროექტიდან ამოღებული სამუშაოების ღირებულებამ შეადგინა 51.2 ათასი ლარი, ხოლო დამატებით შესასრულებელი სამუშაოების ღირებულებამ 18.5 ათასი ლარი. გარდა ამისა, მშენებლობის პროცესში აღმოჩნდა, რომ ზედა საყრდენი კედლის მოცულობათა უწყისში დაფიქსირებული საპროექტო მონაცემები არ ემთხვევა საპროექტო ნახაზით განსაზღვრულ მონაცემებს⁴³. აღნიშნული უზუსტობის გამო საჭირო გახდა სამუშაოების მოცულობების დაკორექტირება, რამაც

⁴² პკ30+40-პკ32+40 მონაკვეთი

⁴³ პკ99+00-პკ100+00 მონაკვეთი

გამოიწვია დამატებით 60.7 ათასი ლარის ღირებულების სამუშაოების შესრულება. ასევე, აღსანიშნავია, რომ პროექტის ფარგლებში გათვალისწინებული ხიდის მშენებლობის სამუშაოების მიმდინარეობისას აღმოჩნდა, რომ ფაქტიურად არსებული გრუნტის კატეგორია არ შეესაბამება პროექტში ასახულ გრუნტის კატეგორიას. საჭირო გახდა დამატებითი გეოლოგიური კვლევის ჩატარება, რის საფუძველზეც დაკორექტირდა პროექტით განსაზღვრული სამუშაოები. ცვლილების შედეგად პროექტიდან ამოღებული სამუშაოების ღირებულებამ შეადგინა 23.1 ათასი ლარი, ხოლო დამატებით შესასრულებელი სამუშაოების ღირებულებამ 44.4 ათასი ლარი.

- *საერთაშორისო მნიშვნელობის მცხეთა-სტეფანწმინდა-ლარსის საავტომობილო გზის 132კმ-ზე მდინარე თერგზე გველეთის ხიდის მშენებლობის* მიმდინარეობისას, ხიდის განაპირა და შუალედური ბურჯებისათვის ქვაბულის ექსკავაციის დროს, აღმოჩნდა, რომ ფაქტიურად არსებული გრუნტის კატეგორია არ შეესაბამება პროექტში ასახულ გრუნტის კატეგორიას. იმის გათვალისწინებით, რომ პროექტით გათვალისწინებული საძირკვლის მოწყობა დაუშვებელი იყო მსგავსი ტიპის გრუნტებზე, საჭირო გახდა დამატებითი სამუშაოების განხორციელება, რისთვისაც გაფორმდა ახალი ხელშეკრულება 931.6 ათასი ლარის ღირებულებით. აღნიშნულმა სამუშაოებმა თავის მხრივ გაახანგრძლივა პროექტის დასრულების ვადა 5 თვით.
- *სსიპ „საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტოს“* მიერ განხორციელებული რიგი სკოლების⁴⁴ მშენებლობის შემთხვევაში, საპროექტო დოკუმენტაციაში გეოლოგიურმა უზუსტობებმა და ნიადაგის არასრულყოფილმა შესწავლამ გამოიწვია დამატებითი სახსრების მობილიზება გაუთვალისწინებელი ხარჯების რეზერვიდან, სულ 30.5 ათასი ლარის ოდენობით. ხოლო რიგ შემთხვევაში, განსახორციელებელი სამუშაოების ხარჯთაღრიცხვაში გაუთვალისწინებლობამ გამოიწვია პროექტის ფარგლებში აღნიშნული სამუშაოების განუხორციელებლობა. აგრეთვე, 12 საგანმანათლებლო დაწესებულების მშენებლობის პროექტიდან, სამი საჯარო სკოლის შემთხვევაში, მხოლოდ მშენებლობის სამუშაოების დაწყების შემდგომ გაირკვა, რომ მშენებლობისათვის გამოყოფილი

⁴⁴ ქარელის მუნიციპალიტეტის სოფელ აბანოს საჯარო სკოლა, ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის სოფელ წიფნარის საჯარო სკოლა, თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის სოფელ სამღერეთის საჯარო სკოლა

ტერიტორიის საზღვრები⁴⁵ საჭიროებდა დაზუსტებას, რამაც, თავის მხრივ, გამოიწვია პროექტით გათვალისწინებული სამუშაოების დასრულების თარიღის გადავადება.

- **საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს** მიერ განხორციელებული პროექტების, დედოფლისწყაროსა და რუხში მრავალპროფილიანია სამედიცინო დაწესებულებების მშენებლობის შემთხვევაში, ხშირია პროექტით გათვალისწინებული სამუშაოების ცვლილება საპროექტო დოკუმენტაციებში არსებული უზუსტობებისა და მშენებლობისათვის გათვალისწინებული ტერიტორიის არასრულყოფილად შესწავლის გამო. იმის გათვალისწინებით, რომ ამჟამად, ორივე პროექტი მიმდინარეა და საპროექტო დოკუმენტაცია ოფიციალურად არ დაკორექტირებულა, აღნიშნული ცვლილებების გავლენა პროექტის ბიუჯეტზე აუდიტის პროცესში ვერ მოხერხდა.

დასკვნა

იმდენად, რამდენადაც საქართველოში დეტალური დაგეგმვის ეტაპამდე უკეთესი პრაქტიკით გათვალისწინებული სხვა ნაბიჯები ჯერ არ ხორციელდება, აღნიშნული ეტაპი პრაქტიკულად წარმოადგენს პროექტისათვის აუცილებელი ყველა პარამეტრის განსაზღვრისა და დაზუსტების მნიშვნელოვან ეტაპს.

კაპიტალური პროექტების დეტალური დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრული პარამეტრები შესაძლოა დაკორექტირდეს პროექტის განხორციელების ეტაპზე, თუმცა, სწორად წარმართულ დეტალური დაგეგმვის პროცესს შეუძლია მინიმუმამდე დაიყვანოს გაუთვალისწინებელი საკითხების წამოჭრა, ხოლო მათი აღმოჩენის შემთხვევაში პროექტში ცვლილებების განხორციელების პროცესი უნდა იყოს საკმარისად მოქნილი, რომ დროულად და საჯარო ინტერესების დაცვით მოხდეს აღნიშნული გამოწვევების გადაჭრა.

აუდიტის მიერ იდენტიფიცირდა რამდენიმე პროექტი, რომელთა განხორციელება დაიწყო სრულყოფილი დეტალური გეგმის მომზადების გარეშე. აღნიშნული გარემოება კი, თავის მხრივ, განაპირობებს პროექტების არაპროგნოზირებადობას. მოცემულ შემთხვევებში

⁴⁵ სსიპ ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის სოფელ სადგური სვირის საჯარო სკოლა, სსიპ ასპინძის მუნიციპალიტეტის სოფელ ნიჯგორის საჯარო სკოლა, სსიპ საგარეჯოს მუნიციპალიტეტის სოფელ ლამბალოს საჯარო სკოლა.

შეუძლებელი გახდა მთლიანი პროექტის რეალისტური ბიუჯეტის განსაზღვრა, რაც ძირეულ შეზღუდვას წარმოადგენს პროექტის სწორი ფინანსური მართვისა და ბიუჯეტირებისათვის.

დეტალური დაგეგმვის მთავარ და ყველაზე პრობლემურ საკითხს უშუალოდ მომზადებული დეტალური გეგმის ხარისხი წარმოადგენს. აუდიტის შედეგად გამოვლენილი სისტემური ნაკლოვანებები, რომლებიც საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადების სხვადასხვა ასპექტში ვლინდება განაპირობებენ პროექტების გადავადებასა და თავდაპირველად განსაზღვრული ბიუჯეტის ზრდას. აღნიშნული პრობლემები ძირითადად უკავშირდება დაგეგმვის ეტაპზე კონტრაქტორების მიერ არასრულფასოვანი პროცედურების განხორციელებას (არაზუსტი საპროექტო დოკუმენტაცია, საპროექტო დოკუმენტაციის მონაცემების ხარჯთაღრიცხვაში გამოტოვება, გეოლოგიური დასკვნების ცდომილება და ა.შ.).

აღნიშნული გარემოებები საკმაოდ სპეციფიკურია და ყოველი კონკრეტული შემთხვევისთვის ცალკე ანალიზს საჭიროებს. თუმცა, პასუხისმგებლობებისა და რისკების სამართლიანი გადანაწილების გარეშე მომსახურების მომწოდებლებს ნაკლები სტიმული ექნებათ კეთილსინდისიერად შეასრულონ საკუთარი მოვალეობები; განსაკუთრებით ისეთი სახის სამუშაოს შესრულებისას, რომელსაც აქვს თანდაყოლილი ცდომილების ალბათობა (გეოლოგიური დასკვნები), და რომლის უზუსტობაც პროექტის ხარჯების არსებით ზრდას ან საერთოდ შეწყვეტას განაპირობებს. აღნიშნული რისკების რეალიზების შედეგად დამდგარი გარემოებების მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტის რესურსებით ანაზღაურების პრაქტიკის არსებობა, არ შეუწყობს ხელს კონტრაქტორების მხრიდან მოწოდებული მომსახურების მაქსიმალური ხარისხის უზრუნველყოფას.

ასევე, პროექტის განხორციელება მასში ჩართული მხარეებისათვის უფლება-მოვალეობების დოკუმენტურად განსაზღვრის გარეშე იწვევს როგორც მხარეებს შორის კომუნიკაციის გართულებას ასევე, შეუძლებელს ხდის პასუხისმგებელი პირის იდენტიფიცირებას. არსებული პრაქტიკით ვერ იქნება უზრუნველყოფილი პროექტის შეუფერხებელი და თანმიმდევრული განხორციელება და ღონისძიების განმახორციელებლის/დამკვეთის მიერ პროცესის სრულფასოვანი წარმართვა.

რეკომენდაცია

კაპიტალური პროექტების განმახორციელებელმა სამინისტროებმა:

- ✓ უზრუნველყონ პროექტში ჩართული მხარეების⁴⁶ უფლება-მოვალეობების დაზუსტება/განსაზღვრა დოკუმენტურად, რათა შესაძლებელი იყოს პროექტის განხორციელების ეტაპზე აღმოჩენილ უზუსტობაზე პასუხისმგებელი პირის გამოვლენა და შესაბამისი პასუხისმგებლობის ზომის გატარება.

4.3. განხორციელების ეტაპი

პროექტის ფარგლებში დაგეგმილი სამუშაოების შემსრულებელ კომპანიასთან ხელშეკრულების გაფორმების შემდგომ იწყება პროექტის განხორციელების ეტაპი. პროექტის სასიცოცხლო ციკლის აღნიშნულ ეტაპზე, წინასწარ დადგენილი გეგმის შესაბამისად, იქმნება ფიზიკური/არამატერიალური აქტივი. განხორციელების ეტაპი თავის მხრივ, მოიცავს მიმდინარე სამუშაოების უშუალო მონიტორინგის პროცესსა და პროექტის ფარგლებში განსახორციელებელი ცვლილებების განხილვასა და გადაწყვეტილების მიღებას შესაბამისი უფლებამოსილი პირების მიერ.

პროექტის ფარგლებში განხორციელებული ცვლილებები

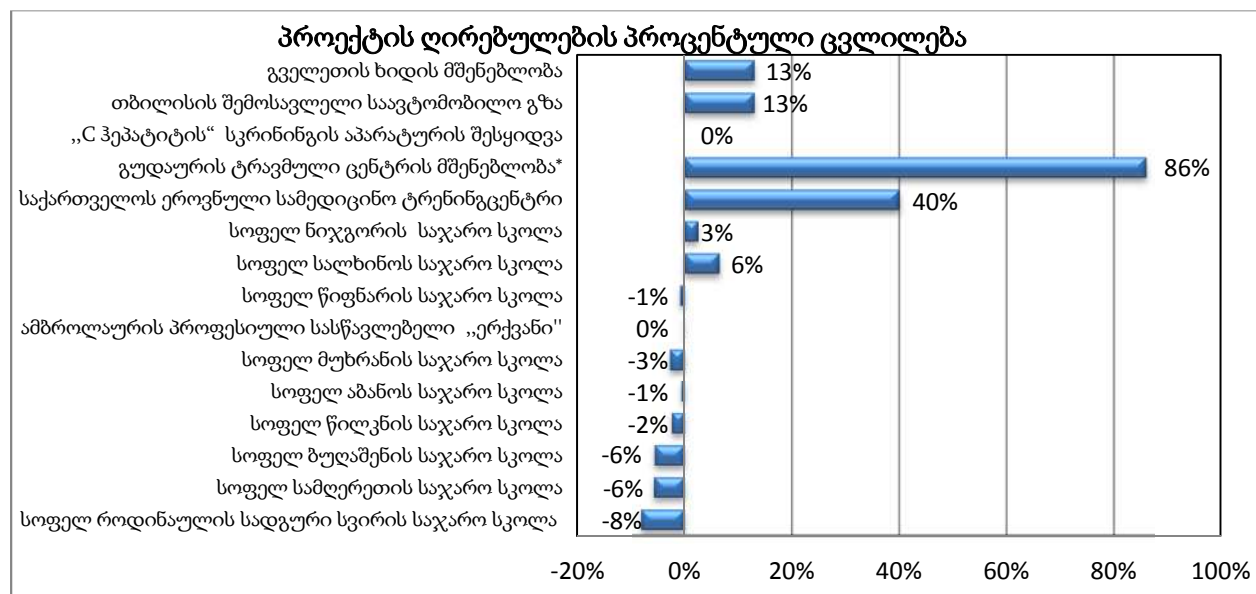
იმის გათვალისწინებით, რომ კაპიტალური პროექტების განხორციელება, უმეტეს შემთხვევაში, ხანგრძლივი პროცესია, ხშირად დგება თავდაპირველად განსაზღვრული გეგმის ცვლილების საჭიროება. ცვლილებები შეიძლება უკავშირდებოდეს სამუშაოებისათვის განსაზღვრულ ბიუჯეტს, ვადებს, სამუშაოების სპეციფიკაციებსა და კონტრაქტით გათვალისწინებულ სხვა პირობებს.

ცვლილებების აუცილებლობა პროექტის ფარგლებში შეიძლება დადგეს გაუთვალისწინებელი გარემოების გამო, რომელთა პროგნოზირება ვერ მოხდება (მაგალითად, ამინდი), ან გასათვალისწინებელი გარემოებების გამო, რომელთა გათვალისწინებაც უნდა მომხდარიყო და დაგეგმვის ეტაპზე არ მომხდარა (მაგალითად, არასათანადო წინანსწარი შეფასება). საერთაშორისო პრაქტიკით, პროექტის ღირებულების,

⁴⁶ საპროექტო, საზედამხედველო და სამშენებლო კომპანია

ვადებისა და მოსალოდნელი სარგებლის არსებითი ცვლილებისას, ხდება პროექტის თავიდან გადახედვა/შეფასება⁴⁷.

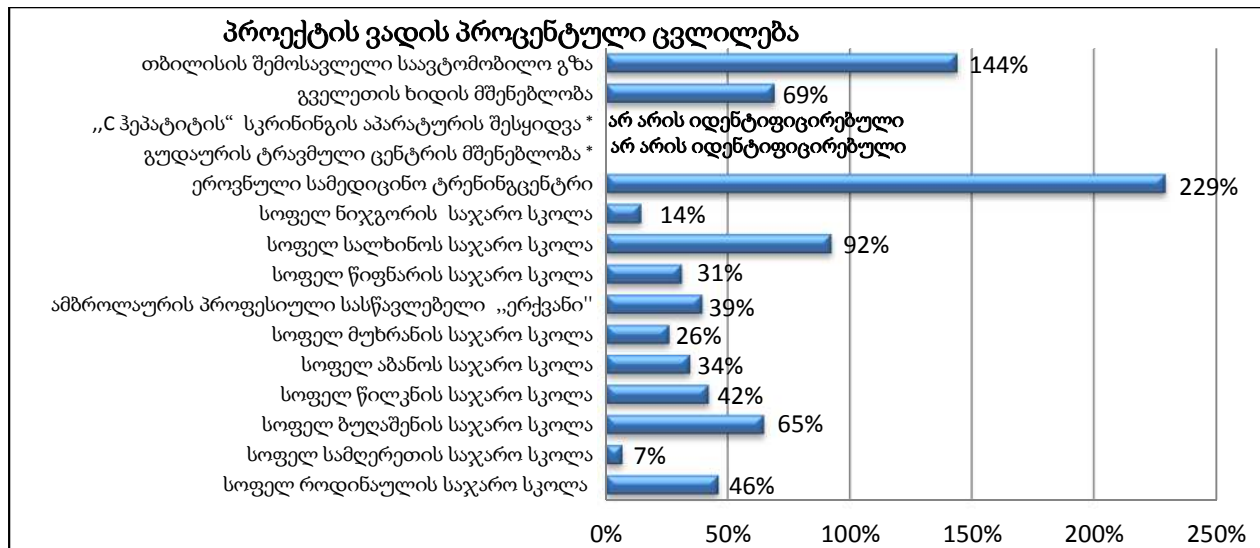
კაპიტალური პროექტების შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ განხორციელების ეტაპზე ადგილი აქვს პროექტების გეგმის ხშირ ცვლილებას. უმეტეს შემთხვევაში, მნიშვნელოვნად იცვლება პროექტის ღირებულება, განსაზღვრული ვადები და სამუშაოების სპეციფიკაციები. ცვლილებების გამოძვევი მიზეზები შეიძლება უკავშირდებოდეს დეტალური დაგეგმვის ეტაპზე დაშვებულ ხარვეზებს, კონტრაქტორი კომპანიის მიზეზით გამოწვეულ პრობლემებს და/ან სხვა გაუთვალისწინებელ პირობებს. ქვემოთ მოცემულ გრაფიკებზე წარმოდგენილია შესწავლილი პროექტებისათვის განსაზღვრული ბიუჯეტისა და დასრულების ვადების პროცენტული ცვლილებები. პროექტების თავდაპირველად, ხელშეკრულებით განსაზღვრული და ფაქტიურად რეალიზებული ღირებულებისა და შესრულების ვადების შესახებ დეტალური ინფორმაცია კი წარმოდგენილია დანართ #2-ში.



48

⁴⁷ The World Bank, (2014): The Power of Public Investment Management, pg. 45

⁴⁸ საქართველოს ეროვნული სამედიცინო ტრენინგ-ცენტრის პროექტის თავდაპირველ ღირებულებად განსაზღვრულია საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის მოადგილის 09/04/2012 წლის მოხსენებითი ბარათით განსაზღვრული თანხა.

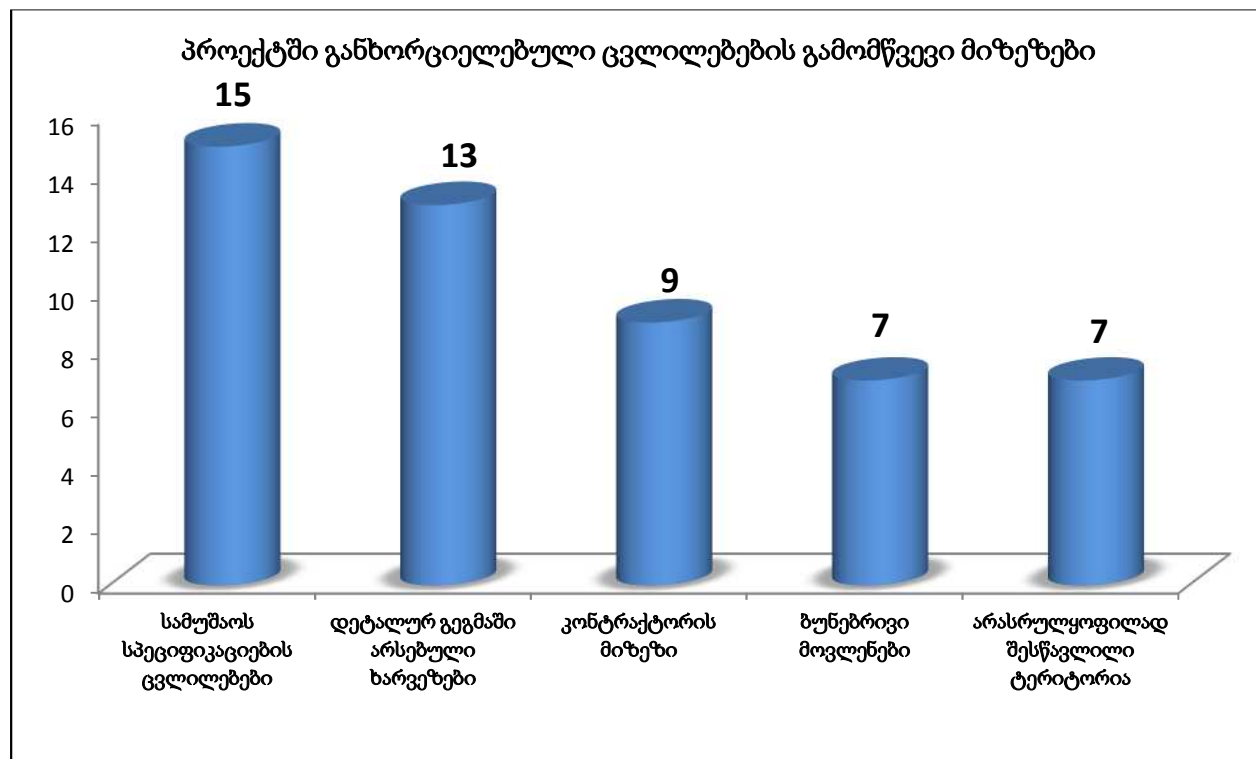


⁴⁹ დიაგრამა 7 და 8. პროექტების ღირებულებისა და ვადის პროცენტული ცვლილება

შესწავლილი პროექტებიდან 2 პროექტის შემთხვევაში ვერ მოხერხდა პროექტის ვადის ცვლილების ანალიზი, რადგან პროექტის დაწყებამდე არ იყო განსაზღვრული დასრულების თარიღი. დანარჩენი ყველა პროექტისათვის კი თავდაპირველი ხელშეკრულებით განსაზღვრული დასრულების ვადა გახანგრძლივდა. პროექტების ღირებულების ცვლილების კუთხით კი განსხვავებული სურათია სამინისტროების მიხედვით. კერძოდ, მხოლოდ სკოლების მშენებლობის პროექტების შემთხვევაში ჩამორჩება რეალურად გაწეული ხარჯი თავდაპირველად განსაზღვრულ ღირებულებას, რაც ძირითადად გამოწვეულია კონტრაქტით განსაზღვრული გაუთვალისწინებელი ხარჯებისათვის განკუთვნილი სახსრების დაზოგვით, გასაწევი სამუშაოების კორექტირებითა და მასალების ტიპის ან ღირებულების ცვლილებით. პროექტების ღირებულებისა და ვადის ზრდა კი ძირითადად გამოწვეულია პროექტთან დაკავშირებული რისკების არასაკმარისი ანალიზით, დეტალური დაგეგმვის ეტაპთან დაკავშირებული ნაკლოვანებებით, კონტრაქტორის მიერ ვალდებულებების არასათანადო შესრულებითა და ბუნებრივი მოვლენებით. აღსანიშნავია, რომ პროექტის ბიუჯეტის ან დასრულების ვადის გაზრდის მიზეზს, ხშირ შემთხვევაში, რამდენიმე ფაქტორი წარმოადგენდა. მაგალითად,

⁴⁹ * გუდაურის ტრავმული ცენტრის მშენებლობის პროექტის დაწყებამდე არ განსაზღვრულა პროექტის სრულყოფისათვის საჭირო დრო და ბიუჯეტი. მთავრობის N 116 დადგენილებით განსაზღვრული იყო მხოლოდ მშენებლობისათვის საჭირო თანხა, რომელიც აუდიტის ჯგუფის მიერ გამოყენებულ იქნა როგორც პროექტის თავდაპირველი ღირებულება. პროექტის დასრულებისათვის საჭირო დრო კი წარმოდგენილ დოკუმენტებში არ არის განსაზღვრული. „C“ ჰეპატიტის სკრინინგის აპარატურის შესყიდვის პროგრამის შემთხვევაში კი არ იყო განსაზღვრული თუ რა დროში უნდა მომხდარიყო აღნიშნული აპარატების კლინიკებისათვის გადაცემა.

დეტალურ დაგეგმვაში არსებული ხარვეზები და მშენებელი კომპანიის მიერ ვალდებულებების შეუსრულებლობა გახდა **ეროვნული სამედიცინო ტრენინგ-ცენტრის მშენებლობის** ერთ წელზე მეტი ხნით შეჩერების მიზეზი. ქვემოთ წარმოდგენილ გრაფიკზე შეჯამებულია შესწავლილი 23 პროექტის შემთხვევაში თუ რა ფაქტორები იწვევდა ძირითადად პროექტის ღირებულებისა და დასრულების ვადის ცვლილებას. დეტალური ინფორმაცია კონკრეტული პროექტების შემთხვევაში კი წარმოდგენილია დანართში #2.



დიაგრამა 9. პროექტში განხორციელებული ცვლილებების მიზეზები

შეწყვეტილი/ დროებით შეჩერებული პროექტები

პროექტის განხორციელების ეტაპზე გარდა ცვლილებების დადასტურებისა, შესაძლოა პროექტის შეწყვეტის ან დროებითი შეჩერების აუცილებლობა დადგეს. პროექტის შეწყვეტის/შეჩერების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება შესაძლოა განპირობებული იყოს შემდეგი მიზეზების გამო: 1) თუკი ფაქტიური ხარჯი მნიშვნელოვნად აღემატება დეტალური დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრულ ხარჯს, ან თავდაპირველად განსაზღვრული მოსალოდნელი სარგებლის მიღება ვერ ხდება; 2) იმ შემთხვევაში, თუ პროექტი განსაზღვრული გეგმის შეუსაბამოდ მიმდინარეობს, პრევენციული ზომების მიღება შეუძლებელია და პროექტის შეწყვეტა უფრო ნაკლებ ხარჯიან გადაწყვეტილებას

წარმოადგენს, ვიდრე მისი გაგრძელება⁵⁰; 3) არსებული პოლიტიკურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გამო (კერძოდ, მთავრობის ან პრიორიტეტული მიმართულებების ცვლილების ან სხვა ფორსმაჟორული გარემოებების გამო). შესწავლილი 23 პროექტიდან 2016 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, შეწყვეტილია 5 პროექტი, რომელთა განხორციელებისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაიხარჯა 33,665 ათასი ლარი. 2 პროექტი კი განხორციელების ეტაპზე გარკვეული პერიოდით იყო შეჩერებული და ამჟამად, მიმდინარე პროექტების სტატუსი აქვთ.

შესწავლილი პროექტებიდან პროექტის შეწყვეტის სხვადასხვა მიზეზი არსებობს. კერძოდ:

- სამშენებლო კომპანიის მიზეზით შეწყდა/შეჩერდა 3 პროექტი. მათ შორის *შიდა სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის თიანეთი-ზარიძეები-ჟინვალის ს/გზის (კმ10-კმ23) მონაკვეთის სამშენებლო-სარეკონსტრუქციო სამუშაოები*⁵¹ და *სოფელ ლამბალოს სკოლის მშენებლობა* წარმოადგენენ შეწყვეტილ პროექტებს. მშენებელმა კომპანიებმა ვერ შეძლეს სამუშაოების წარმოება და პროექტის დასრულება, რის გამოც შეუჩერდათ ხელშეკრულებები და დაეკისრათ შესაბამისი ჯარიმები. ორივე პროექტის ფარგლებში გაწეული ჯამური ხარჯი შეადგენს 15,658 ათას ლარს. *ახალი დიოკნისეს სკოლის მშენებლობის* შემთხვევაში კი, პროექტით გათვალისწინებული სამუშაოები შეჩერებული იყო 5 თვის განმავლობაში, რადგან სამშენებლო კომპანიას შეუწყდა ხელშეკრულება დაკისრებული მოვალეობების შეუსრულებლობის გამო. 2015 წლის 3 აგვისტოდან სამუშაოები განაახლა ახალმა სამშენებლო კომპანიამ და ამჟამად, აღნიშნული პროექტი წარმოადგენს მიმდინარე პროექტს.
- რთულმა ბუნებრივმა პირობებმა გამოიწვია *თბილისის შემოსავლელი საავტომობილო გზის მშენებლობის პროექტის* შეჩერება და გზის ექსპლუატაციაში მიღების შეფერხება⁵². აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინება ვერ მოხდა როგორც

⁵⁰ Ireland, Department of Finance, (2005): Guidelines for the Appraisal and Management of Capital Expenditure Proposals in the Public Sector, pg. 27

⁵¹ აუდიტის დამტკიცების ეტაპზე აუდიტის ობიექტმა მოგვაწოდა ინფორმაცია, რომ გააფორმეს ხელშეკრულება ახალ სამშენებლო კომპანიასთან სამშენებლო სამუშაოების გაგრძელების მიზნით 2016 წლის 29 თებერვალს.

⁵² აუდიტის დამტკიცების ეტაპზე აუდიტის ობიექტმა მოგვაწოდა ინფორმაცია, რომ 2016 წლის 19 თებერვალს, საპროექტო კომპანიაზე გაიცა საპროექტო დავალება დაზიანებული მონაკვეთების რეზილიტაციისათვის საჭირო საპროექტო და სატენდერო დოკუმენტაციის შესადგენად.

დაგეგმვის, ასევე სამუშაოების პერიოდში ჩატარებული კვლევების შედეგად. დეპარტამენტმა კომპანიისაგან ჩაიბარა შესრულებული სამუშაოები გარდა დამეწყრილი 360 მეტრიანი მონაკვეთისა. პრემიერ-მინისტრის ბრძანებით, 2014 წელს ჩატარდა გეოლოგიური კვლევები დაზიანებულ მონაკვეთზე, შეფასდა სამუშაოების შესრულების სირთულე და შემოთავაზებულ იქნა პრობლემის გადაჭრის გზები. აღნიშნული კვლევებისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიიმართა 299,112 ლარი. თუმცა, ამ მომენტამდე პრობლემური მონაკვეთების რეკონსტრუქცია/მშენებლობა არ მომხდარა.

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ შეწყვეტილი/შეჩერებული სამივე პროექტის შემთხვევაში აუდიტის ჯგუფისათვის არ წარმოუდგენიათ პროექტის შეწყვეტის/შეჩერების მიზეზი და შესაბამისი დასაბუთება. კერძოდ,

- 2012 წელს სამინისტრომ სენაკში, ლანჩხუთსა და თელავში **ფსიქიატრიული კლინიკების მშენებლობისათვის** შეისყიდა საპროექტო დოკუმენტაცია ჯამური ღირებულებით 151 ათასი ლარი. თუმცა, იმავე წელს სამინისტრომ შეწყვიტა აღნიშნული პროექტი დასაბუთების გარეშე.
- 2012 წლის „სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაციისა და აღჭურვის“ პროგრამით იყო ასევე, განსაზღვრული **პათოლოგიების ლაბორატორიის** შექმნა, რისთვისაც 2012 წელს სამინისტრომ შეისყიდა საპროექტო დოკუმენტაცია. ლაბორატორიის კარკასის მშენებლობის დასრულების შემდგომ, რომლის საერთო ღირებულება შეადგენს 829.3 ათას ლარს, დასაბუთების გარეშე შეწყდა პროექტი და დღემდე არ არის განსაზღვრული თუ როდის აღდგება სამუშაოები.
- 2012 წელს ჯანმრთელობის დაცვის ერთიანი საინფორმაციო სისტემის ფარგლებში სამინისტრომ დაიწყო ელექტრონული სამედიცინო ჩანაწერების (EMR) სისტემის განვითარება, რომლის დანერგვაც უნდა მომხდარიყო ორ ფაზად. სამინისტრომ 2013 წლის ბოლოს ჩაიბარა 10,949.9 ათასი ლარის ღირებულების პროექტის პირველი ფაზის სრული სამუშაოები. მიუხედავად გაწეული ინვესტიციის მოცულობისა, პირველი ეტაპის სამუშაოების ჩაბარების შემდეგ შეჩერდა პროექტის განხორციელება და მხოლოდ 2015 წლის ივლისიდან სამინისტრომ განაახლა პროექტი. სამინისტროს

ინფორმაციით, პროექტის შეჩერება გამოიწვია საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის დაწესებულებებში, რისთვისაც საჭირო იყო ელექტრონული მართვის სისტემის შექმნა, რაც ხორციელდებოდა USAID მიერ დაფინანსებული ჯანდაცვის მართვის საინფორმაციო სისტემის (HMIS) განვითარების ფარგლებში. თუმცა, არც პროექტის შეჩერებისა და არც განახლების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას არ მომხდარა აღნიშნულ გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებული ხარჯების, სარგებლისა და რისკების ანალიზი.

პროექტების განხორციელების მონიტორინგი

პროექტის ფარგლებში განსახორციელებელი ცვლილებების საჭიროების განსაზღვრისა და ინფორმირებული გადაწყვეტილების მისაღებად მნიშვნელოვანია გამართული და სისტემატური მონიტორინგისა და რეპორტირების სისტემის არსებობა. მონიტორინგის პროცესი მოიცავს განხორციელების ეტაპზე სამუშაოების მიმდინარეობის შემოწმებას/შეფასებას წინასწარ განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებაში. მონიტორინგის განხორციელებას ან თავად სამშენებლო სამუშაოების დამკვეთი უწყება, ან დაქირავებული საზედამხედველო კომპანია უზრუნველყოფს. მსოფლიო ბანკის საჯარო ინვესტიციების მართვის სისტემის შეფასების სახელმძღვანელოს მიხედვით, მონიტორინგის პროცესი ფასდება დადებითად თუკი ხდება პროექტების მიმდინარეობის სისტემატური ზედამხედველობა პროექტის მართვაზე პასუხისმგებელი უწყების მიერ.

ევროკავშირის 4 ახალი წევრი ქვეყნის⁵³ შემთხვევაში პროექტების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიში მზადდება ყოველთვიურად, სადაც წარმოდგენილია პროექტის მიმდინარე ფინანსური და სამუშაოების შესრულების მდგომარეობა კონტრაქტით გათვალისწინებულ პირობებთან მიმართებაში.⁵⁴ ყოველთვიური ანგარიშების მომზადება ემსახურება პროექტების მიმდინარეობის შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის მიღებას, რათა დროულად მოხდეს განხორციელების ეტაპზე წამოჭრილი პრობლემების იდენტიფიცირება და შესაბამისი საპასუხო ქმედებების გატარება. მაგალითად, სლოვენიის შემთხვევაში,

⁵³ პოლონეთი, სლოვენია, ლატვია და სლოვაკეთი

⁵⁴ The World Bank, (2009): Public Investment Management in the New EU Member States, pg. 23

პროექტის მონიტორინგის ფარგლებში მომზადებული შუალედური ანგარიშები მოიცავს შემდეგი სახის ინფორმაციას⁵⁵:

სლოვენია

- შესრულებული სამუშაოების გეგმა-გრაფიკთან შესაბამისობის ანალიზი
- შესრულებული სამუშაოებისათვის გამოყენებული სახსრებისა და პროექტისათვის თავდაპირველად განსაზღვრული ბიუჯეტის შესაბამისობის ანალიზი.
- პროექტის ფარგლებში განხორციელებული სამუშაოების შეფასება წინასწარი შეფასების ეტაპზე განსაზღვრული ინდიკატორების მეშვეობით.
- გეგმიდან მნიშვნელოვანი გადახრების აღმოსაფხვრელად გატარებული ღონისძიებების მიმოხილვა.

ჩანართი 4: პროექტის მონიტორინგის შუალედური ანგარიში, სლოვენია

აღსანიშნავია, რომ ზემოაღნიშნული ევროკავშირის ქვეყნების მსგავსად, საქართველოში დონორი ორგანიზაციების⁵⁶ მიერ დაფინანსებული პროექტების შემთხვევაში, მონიტორინგის მსგავს პრაქტიკას აქვს ადგილი. კერძოდ, პროექტს მონიტორინგს უწევს დაქირავებული საზედამხედველო კომპანია, რომელიც აწარმოებს პროექტის ფარგლებში განხორციელებული აქტივობების ყოველდღიურ აღრიცხვას და მასზე დაყრდნობით ამზადებს ყოველთვიურ, კვარტალურ და პროექტის დასრულების შესახებ ანგარიშებს. აღნიშნულ ანგარიშებში წარმოდგენილია პროექტის ფარგლებში განხორციელებული ღონისძიებების მოკლე აღწერა, საკონტრაქტო და საპროექტო პირობებიდან გადახრისა და გამომწვევი მიზეზების მიმოხილვა, ინფორმაცია შესრულებული სამუშაოების ტესტირებისა და ხარისხის კონტროლის შესახებ. ასევე, საზედამხედველო კომპანია პროექტის მიმდინარეობისას მშენებელ კომპანიას აძლევს საინჟინრო და ტექნიკური ხასიათის რჩევებს და ახდენს შუალედური და საბოლოო გადახდების დადასტურებას.

⁵⁵ Slovenia, Regulation on a uniform methodology for the preparation and treatment of investment documents in the field of public finance; article 15, pg. 17

⁵⁶ აზიის განვითარების ბანკის (ADB), მსოფლიო ბანკი (WB), იაპონიის საერთაშორისო თანამშრომლობის სააგენტო (JICA)

დონორი ორგანიზაციების მიერ დაფინანსებული პროექტებისაგან განსხვავებით, სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრებით განხორციელებული პროექტების შემთხვევაში, მონიტორინგზე პასუხისმგებელი პირი/კომპანია არ ახდენს პროექტის მონიტორინგის შედეგების პერიოდულ ანგარიშგებასა და სამუშაოების მსვლელობის პროცესში, სამშენებლო ობიექტზე განხორციელებული სამუშაოების ხარისხის კონტროლის დამადასტურებელი დოკუმენტაციის წარდგენას. უმეტეს შემთხვევაში ზედამხედველები ადასტურებენ შესრულებული სამუშაოების ხარჯთაღრიცხვებსა და პროექტში განსახორციელებელ ცვლილებებს. მონიტორინგის არსებული პრაქტიკა კი ხელს უშლის პროექტის შესახებ ისტორიის შექმნას, რასაც დიდი მნიშვნელობა აქვს პროექტის დასრულების შემდგომი შეფასებისას. ამ კუთხით, გამონაკლისს წარმოადგენს რუხის მრავალპროფილიანი საავადმყოფოს მშენებლობის პროექტი, რომლის შემთხვევაში ხელშეკრულებით არის განსაზღვრული ანგარიშგების პერიოდულობა და მასში წარმოსადგენი ინფორმაციის მოთხოვნები. კერძოდ, საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადებაზე პასუხისმგებელი კომპანია ახორციელებს პროექტის მიმდინარეობისას საპროექტო/საავტორო ზედამხედველობას, რომელიც ვალდებულია ორ კვირაში ერთხელ დაათვალიეროს მიმდინარე სამუშაოები და მოამზადოს შესაბამისი ანგარიში სამინისტროში წარსადგენად.

აღსანიშნავია, რომ შესწავლილი სამინისტროების შემთხვევაში, კაპიტალური პროექტების მონიტორინგის პროცესი არ რეგულირება შესაბამისი წესის/რეგულაციის მეშვეობით. კერძოდ, უწყებების მიერ არ არის შემუშავებული კონკრეტული ფორმა, რომლის მიხედვითაც მოხდება ინსპექტირების შედეგად მიღებული ინფორმაციის წარმოდგენა. ასევე არ არის დადგენილი კონკრეტული პერიოდულობა, რომლის ფარგლებშიც უნდა მოხდეს მონიტორინგის შედეგების შესახებ ანგარიშგება. აღსანიშნავია, რომ არც ერთი უწყების შემთხვევაში არ არსებობს რეგულაცია, რომელიც განსაზღვრავს უწყებებისათვის მთავრობისა/ფინანსთა სამინისტროსათვის პროექტების მდგომარეობის შესახებ მიმდინარე ინფორმაციის წარდგენის წესსა და პერიოდულობას. შესაბამისად, პროექტების მიმდინარეობის ეტაპზე გამჭვირვალებისა და ინფორმირებულობის დონე კაპიტალური პროექტების მიმდინარეობის შესახებ აღნიშნულ დონეზე დაბალია.

დასკვნა

პროექტების წარმატებით განხორციელება დიდწილად არის დამოკიდებული მათ წინასწარ შეფასებასა და რეალისტური დეტალური გეგმის მომზადებაზე. აღნიშნულ ეტაპებზე არსებული ხარვეზები, თავის მხრივ, განხორციელების ეტაპზე იჩენს თავს, რაც გამოიხატება ან პროექტების საერთო ღირებულების ზრდასა და მათი დასრულების ვადის გახანგრძლივებაში, ან უარეს შემთხვევაში, პროექტების შეწყვეტაში/შეჩერებაში. განხორციელების ეტაპზე, შესწავლილი პროექტების აბსოლუტურმა უმრავლესობამ (23) განიცადა ცვლილება. კერძოდ, 6 პროექტის შემთხვევაში პროექტის თავდაპირველად განსაზღვრული ღირებულება მნიშვნელოვნად გაიზარდა, რამაც ჯამში 4,634 ათასი ლარი შეადგინა, 12 პროექტის⁵⁷ დასრულების ვადა გახანგრძლივდა, ხოლო 5 პროექტის მიმდინარეობა შეწყდა. შედეგად, საზოგადოება ან დაგვიანებით ან საერთოდ ვერ იღებს პროექტით გათვალისწინებულ სარგებელს.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ შესწავლილი 23 პროექტიდან ანალიზისა და დასაბუთების გარეშე შეწყდა 3 პროექტი, რომელთაგან 2⁵⁸ ისევ შეწყვეტილია და ჯამში მათზე გაწეული ხარჯი შეადგენს 980 ათას ლარს. მესამე პროექტის⁵⁹ შემთხვევაში კი შეწყვეტის მომენტისათვის გაწეული ხარჯი შეადგენდა 10.9 მლნ ლარს და პროექტი განახლდა შეწყვეტიდან 19 თვის შემდეგ. არსებული პრაქტიკით, არ არის დანერგილი მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფდა პროექტების შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებამდე რაიმე სახის ანალიზის ჩატარებას მიღებული გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობის დასაბუთების მიზნით. აღნიშნულის გათვალისწინებით, აუცილებელია მოხდეს როგორც პროექტების დაწყების, ასევე მათი შეწყვეტისა თუ განახლების შესახებ გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობის დასაბუთება, რათა თავიდან იქნეს აცილებული საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიანი ხარჯვა.

⁵⁷ აქ არ შედის მიმდინარე და შეწყვეტილი პროექტები, რომელთა ვადა გახანგრძლივდა. ასევე, არ შედის ის ორი პროექტი, რომელთა განხორციელების ვადის ანალიზი ვერ მოხერხდა, რადგან განსაზღვრული არ იყო პროექტის დაწყებისას პროექტის დასრულების თარიღი.

⁵⁸ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს პროექტები - ფსიქიატრიული კლინიკების მშენებლობა, პათოლოგიების ლაბორატორია

⁵⁹ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ელექტრონული სამედიცინო ჩანაწერების (EMR) სისტემის განვითარების პროექტი

რაც შეეხება მონიტორინგისა და ანგარიშების პროცესს, იგი განმახორციელებელი უწყებისათვის წარმოადგენს ბერკეტს, რომლის საშუალებითაც სისტემატურად იღებს პროექტის მიმდინარეობისა და მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციას. აღნიშნული სისტემა გამართულია იმ შემთხვევაში, თუკი განსაზღვრულია პროექტის ზედამხედველობის პერიოდულობა და მისი შედეგების წარმოდგენის კონკრეტული ფორმატი. მონიტორინგის მსგავსი სისტემის არარსებობა აფერხებს საზოგადოებისათვის კაპიტალური პროექტების მიმდინარეობის შესახებ ინფორმაციის გამჭვირვალედ წარმოდგენასა და განმახორციელებელი უწყებების ანგარიშვალდებულების ზრდას. კერძოდ, დაინტერესებული მხარეებისათვის პროექტის მიმდინარეობის შესახებ სრულყოფილი ინფორმაცია ხელმისაწვდომი არ არის. მონიტორინგის შედეგების წარმოდგენის არაფორმალური სახე ართულებს პროექტის შეფასებას როგორც განხორციელების ეტაპზე, ასევე, პროექტის დასრულების შემდგომ.

რეკომენდაცია

ფინანსთა სამინისტრომ:

- ✓ უზრუნველყოს იმ მოთხოვნების განსაზღვრა, რომელთა დაკმაყოფილებაც იქნება მიმდინარე პროექტის შეჩერების ან შეწყვეტის წინაპირობა.

კაპიტალური პროექტების განმახორციელებელმა სამინისტროებმა:

- ✓ უზრუნველყონ მონიტორინგის სისტემის დანერგვა/გაუმჯობესება, რომლის ფარგლებშიც განისაზღვრება მონიტორინგის შედეგების ანგარიშების პერიოდულობა, ფორმატი და მონიტორინგზე პასუხისმგებელი პირი.

4.4 პროექტის დასრულების შემდგომი შეფასება

პროექტების დასრულების შემდგომი შეფასება წარმოადგენს პროექტების განხორციელების პროცესთან დაკავშირებული ცოდნისა და გამოცდილების დაგროვების საშუალებას, რაც გაითვალისწინება შემდგომ პერიოდებში პროექტების დაგეგმვისას მათი განხორციელების გაუმჯობესების მიზნით(lessons learned). შეფასების მეშვეობით

შესაძლებელი ხდება პროექტების როგორც წარმატების, ასევე წარუმატებლობის გამომწვევი ფაქტორების იდენტიფიცირება სასიცოცხლო ციკლის თითოეული ეტაპის მიხედვით, რომელთა გათვალისწინებას დადებითი ეფექტი აქვს მომავალში პროექტების განხორციელებაზე. გარდა ამისა, პროექტების დასრულების შემდგომი შეფასების სისტემის დანერგვა დადებითად აისახება განმახორციელებელი უწყების ანგარიშვალდებულებასა და პროექტის მართვის პროცესის გამჭვირვალობაზე. თუმცა, თავის მხრივ, პროექტების დასრულების შემდგომი შეფასების ეფექტიანი განხორციელება მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული წინასწარი შეფასებისა და განხორციელების/მონიტორინგის ეტაპებზე გენერირებული მონაცემების სისრულეზე.

მსოფლიო ბანკის საჯარო ინვესტიციების მართვის სახელმძღვანელოს მიხედვით, პროექტების დასრულების შემდგომი შეფასება შეიძლება დაიყოს დასრულების შემდგომ საბაზისო მიმოხილვად (Basic Completion Review) და პროექტის შეფასებად (Project Evaluation)⁶⁰.



დიაგრამა 10. პროექტის დასრულების შემდგომი ანალიზის სახეები. მსოფლიო ბანკის საჯარო ინვესტიციების მართვის სახელმძღვანელო.

დასრულების შემდგომი საბაზისო მიმოხილვისას ყურადღება მახვილდება თუ რამდენად დროულად და დაგეგმილი ბიუჯეტის ფარგლებში განხორციელდა პროექტი. ასევე, მიმოხილვაში აღწერილია მიღწეული შედეგები, მათი შესაბამისობა წინასწარ განსაზღვრულ მიზნებთან და თავდაპირველი გეგმიდან გადახვევის მიზეზები. როგორც წესი, მსგავსი ხასიათის შესწავლა პროექტის დასრულებიდან 3 თვის განმავლობაში ტარდება.

⁶⁰ The World Bank, (2011): Strengthening Public Investment Management, Indicator Framework; pg.85-87

დასრულების შემდგომი საბაზისო მიმოხილვისაგან განსხვავებით, *პროექტის შეფასებისას* საჭიროა მონაცემების უფრო ტექნიკური და სიღრმისეული ანალიზი, რაც საშუალებას იძლევა შეფასდეს პროექტის რეალური სოციალური და ეკონომიკური სარგებელი, რის რეალიზებასაც შესაძლოა გარკვეული პერიოდი დასჭირდეს. შესაბამისად, შეფასება ტარდება პროექტის დასრულებიდან რამდენიმე წლის შემდეგ. როგორც წესი, დასრულების შემდგომი საბაზისო მიმოხილვის ჩატარება მიზანშეწონილია ყველა კაპიტალური პროექტისათვის, მაშინ როდესაც პროექტის შეფასებას ექვემდებარება მხოლოდ პროექტების გარკვეული ნაწილი, დიდი ბიუჯეტის ან განსაკუთრებული მნიშვნელობის მქონე პროექტები. საერთაშორისო გამოცდილების მიხედვით, პროექტების დასრულების შემდგომი მიმოხილვა ტარდება ფინანსთა სამინისტროს, ან მის მიერ დაქირავებული გარე ექსპერტის, ასევე, განმახორციელებელი უწყების შიდა აუდიტის ან/და გარე აუდიტორის მიერ.⁶¹

საქართველოში საჯარო უწყებების მიერ არ ხორციელდება სახელმწიფო რესურსებით დაფინანსებული პროექტების დასრულების შემდგომი შეფასება. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ დონორების მიერ დაფინანსებული პროექტების შემთხვევაში არსებობს პროექტების დასრულების შემდგომი შეფასების პრაქტიკა. მაგალითად, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მეორადი და ადგილობრივი გზების პროექტის (Secondary and Local Roads Project) ფარგლებში, რომელიც დაფინანსებულია მსოფლიო ბანკის მიერ, მომზადდა ანგარიში განხორციელების დასრულებისა და მიღწეული შედეგების შესახებ (Implementation Completion and Results Report (ICR)).

⁶¹ The World Bank, (2009): Public Investment Management in the New EU Member States; WB large study; pg. 30

მსოფლიო ბანკის მიერ დაფინანსებული მეორადი და ადგილობრივი გზების პროექტის განხორციელების დასრულებისა და მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიში (ICR) მოიცავს შემდეგი სახის ანალიზს:

- პროექტის აღწერა;
- შედეგების შეფასების ინდიკატორების საშუალებით რეალურად მიღწეული შედეგების შეფასება და გადახრების არსებობის შემთხვევაში, გამომწვევი მიზეზების იდენტიფიცირება;
- მოკლევადიან პერიოდში პროექტის პირდაპირი და არაპირდაპირი გავლენა როგორც სოციო-ეკონომიკურ მდგომარეობაზე, ასევე გარემოზე;
- პროექტის განხორციელებისას იდენტიფიცირებული ნაკლოვანებების ანალიზი (ინფორმაცია დაგროვილი ცოდნისა და გამოცდილების შესახებ).

ჩანართი 5. მეორადი და ადგილობრივი გზების პროექტის დასრულებისა და მიღწეული შედეგების ანგარიში

აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის სახსრებით დაფინანსებული პროექტების დასრულების შემდგომი შეფასების ჩაუტარებლობიდან გამომდინარე, კაპიტალური პროექტების განხორციელების შედეგების შესახებ ერთადერთ ინფორმაციის წყაროს წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის თანდართული დოკუმენტები⁶². აღნიშნული დოკუმენტები შეიცავს ინფორმაციას პროექტის ფარგლებში გასულ წლებში დახარჯული ჯამური თანხის, საანგარიშგებო წლის დაზუსტებული გეგმური მაჩვენებლის, ფაქტობრივი ათვისებისა და მომდევნო წლების გეგმური მოცულობის შესახებ. თუმცა, წარმოდგენილი ინფორმაცია არ იძლევა სრულყოფილ სურათს პროექტების რეალური/ფაქტობრივი შესრულებისა და დასახული მიზნების მიღწევის კუთხით; ასევე - რეალურ და დაგეგმილ შედეგებს შორის არსებული გადახრების გამომწვევი მიზეზების შესახებ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში.

პროექტების დასრულების შემდგომი შეფასების პრაქტიკის არარსებობა აფერხებს დაგროვებული ცოდნისა და გამოცდილების გამოყენებას შემდგომი პერიოდის პროექტებში, მათი დაგეგმვისა და განხორციელების გაუმჯობესების მიზნით. აღნიშნული გარემოების შედეგად რიგი სისტემური პრობლემების იდენტიფიცირება და დროულად აღმოფხვრა ვერ ხერხდება, რაც დასტურდება შესწავლილ პროექტებში მსგავსი ხასიათის პრობლემების არსებობით.

⁶² ინფორმაცია კაპიტალური პროექტების შესრულების შესახებ; ინფორმაცია სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების შესრულების შესახებ.

პროექტების დასრულების შემდგომი ანალიზის ჩატარების პრაქტიკის არარსებობა გამოწვეულია რამდენიმე მიზეზით. კერძოდ, საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობით, განმახორციელებელ უწყებებს არ ეკისრებათ კაპიტალური პროექტების დასრულების შემდგომი შეფასების ვალდებულება. ასევე, არ არის შემუშავებული ოფიციალური სახელმძღვანელო, რომელზე დაყრდნობითაც მოხდება პროექტების დასრულების შემდგომი შეფასება. გარდა ამისა, განმახორციელი უწყებების მმართველის რგოლის მიერ აღნიშნულ ეტაპს არ ენიჭება არსებითი მნიშვნელობა.

დასკვნა

პროექტების დასრულების შემდგომი შეფასების ჩატარების საჭიროება განპირობებულია იმ ფაქტორით, რომ მისი საშუალებით შესაძლებელი ხდება პროექტების განხორციელების პროცესში ცოდნისა და გამოცდილების დაგროვება, რაც გაითვალისწინება შემდგომ პერიოდებში პროექტების განხორციელების გაუმჯობესების მიზნით. ამასთან, პროექტების განხორციელების შესახებ სრული და სანდო ინფორმაციის წარმოდგენა ხელს უწყობს განმახორციელებელი უწყების ანგარიშვალდებულებასა და პროექტის მართვის პროცესის გამჭვირვალობის გაუმჯობესებას. აქედან გამომდინარე, კაპიტალური პროექტების დასრულების შემდგომი შეფასების ეტაპის არარსებობა და პროექტების შესრულების შესახებ ინფორმაციის წარმოდგენის დამკვიდრებული პრაქტიკა ვერ უზრუნველყოფს როგორც აგრეგატულ, ასევე უშუალოდ განმახორციელებელი უწყებების დონეზე საჯარო რესურსების მართვის გამჭვირვალობას; ასევე, არ არსებობს სრულყოფილი ინფორმაცია განმახორციელებელი უწყებების ანგარიშვალდებულებასა და პროექტების განხორციელების ეფექტიანობასთან დაკავშირებით. გარდა ამისა, დაგროვებული ცოდნისა და გამოცდილების გაუთვალისწინებლობა იწვევს როგორც საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიან და არაეკონომიურ განკარგვას, ასევე, კაპიტალური პროექტების დროულად დასრულების შეფერხებას.

რეკომენდაციები

ფინანსთა სამინისტრომ:

- ✓ განსაზღვროს პროექტების დასრულების შემდგომი საბაზისო მიმოხილვის ანგარიშგების ფორმატი და პროექტების შეფასების ჩატარების მეთოდები. ასევე, განსაზღვროს კრიტერიუმები, რომელთა მიხედვითაც პროექტები დაექვემდებარებიან შეფასებას. უზრუნველყოს პროექტების დასრულების შემდგომი შეფასების შედეგების აკუმულირება კაპიტალური პროექტების შესრულების ანგარიშში.

გამოყენებული ლიტერატურა:

ნორმატიული მასალა

პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე, საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება №385, 2011 წლის 8 ივლისი

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი 2012, 2013, 2014, 2015 წლები

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი

პუბლიკაციები, ანგარიშები და სახელმძღვანელოები

Asian Development Bank, Public Communications Policy (PCP) Handbook -
<http://www.adb.org/site/disclosure/public-communications-policy/pcp-handbook>

Dabla-Norris E., Brumby J., Kyobe A., Mills Z., Papageorgiou C., (2010) Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency, IMF

Ireland, Department of Finance, (2005): Guidelines for the Appraisal and Management of Capital Expenditure Proposals in the Public Sector

OECD (2015), Fostering Investment in Infrastructure

Slovenia, Regulation on a uniform methodology for the preparation and treatment of investment documents in the field of public finance; article

The World Bank (2011), Strengthening Public Investment Management-Indicator Framework

The World Bank (2014), The Power of Public Investment Management

The World Bank, (2009), Public Investment Management in the New EU Member States

ვებ-გვერდები

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო - WWW.MOF.GE

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო -
WWW.MRDI.GOV.GE

საავტომობილო გზების დეპარტამენტი - WWW.GEOROAD.GE

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო - WWW.MES.GOV.GE

სსიპ საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტო - WWW.ESIDA.GOV.GE

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო - WWW.MOH.GOV.GE

აზიის განვითარების ბანკი - WWW.ADB.ORG

მსოფლიო ბანკი - WWW.WORLDBANK.ORG

იაპონიის საერთაშორისო თანამშრომლობის სააგენტო - WWW.JICA.GO.JP

მსოფლიო გზების ასოციაცია - WWW.PIARC.ORG

დანართები:

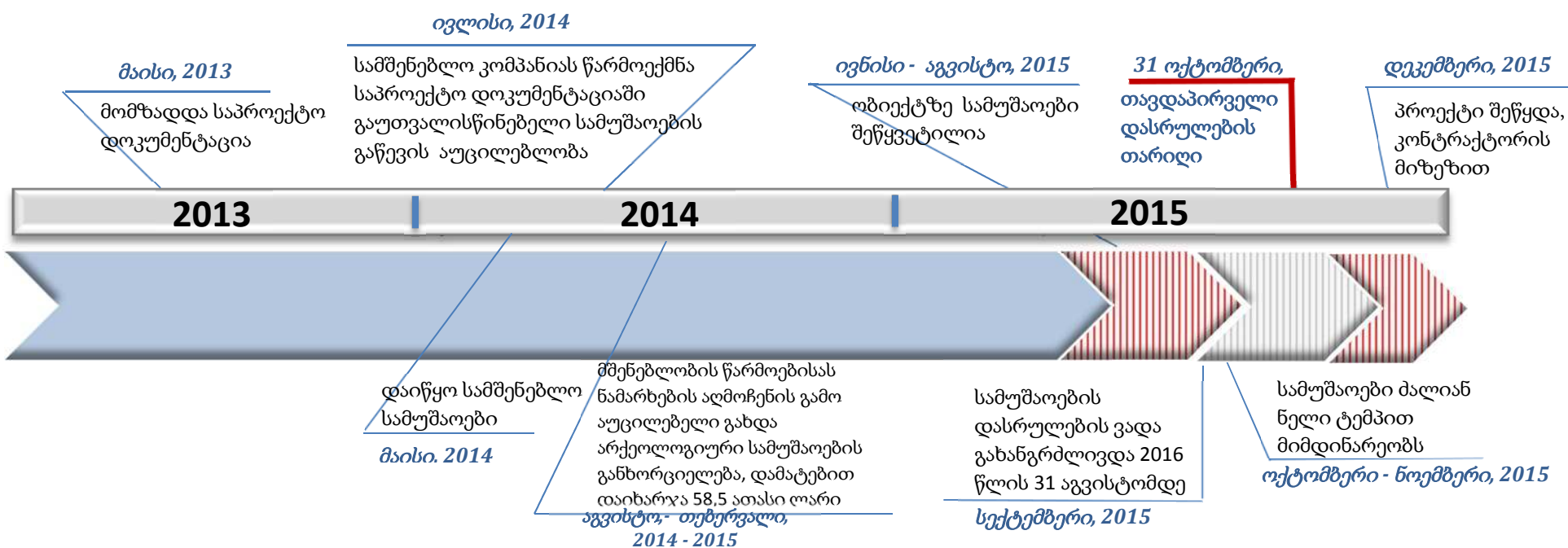
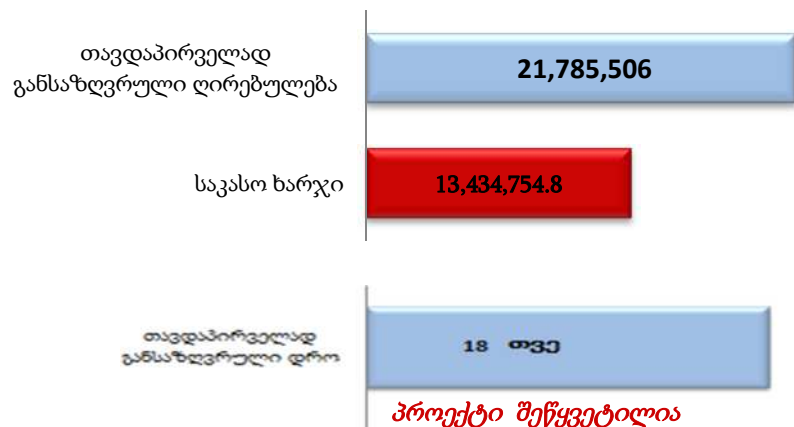
დანართი 1. პროექტების მიმოხილვა

	პროექტის დასახელება	სტატუსი	ბიუჯეტი
საავტომობილო გზების დეპარტამენტი	შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის თიანეთი-ზარიძეები- ჟინვალის საავტომობილო გზის კმ10-კმ23 მონაკვეთის სამშენებლო სარეკონსტრუქციო სამუშაოები	შეწყვეტილი	13,434,754.80
	საერთაშორისო მნიშვნელობის ქ. თბილისის შემოსავლელი საავტომობილო გზის კმ.14(0.4)-კმ.21(0.7) მონაკვეთის სარეკონსტრუქციო სამუშაოები	შეწყვეტილი	17,026,914.52
	საერთაშორისო მნიშვნელობის მცხეთა-სტეფანწმინდა-ლარსის საავტომობილო გზის 132-ე კმ-ზე მდ. თერგზე გველეთის ხიდის სამშენებლო სამუშაოები	დასრულებული	5,967,713.85
სსიპ საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტო	სსიპ ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის სოფელ როდინაულის სადგური სკოლის სკოლა	დასრულებული	982,626
	სსიპ საგარეჯოს მუნიციპალიტეტის ლამბალოს საჯარო სკოლა	შეწყვეტილი	2,223,017
	სსიპ თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის სოფელ სამღერეთის საჯარო სკოლა	დასრულებული	2,109,521
	სსიპ ახალქალაქის მუნიციპალიტეტის სოფელ ბულაშენის საჯარო სკოლა	დასრულებული	1,102,775
	სსიპ მცხეთის მუნიციპალიტეტის სოფელ წილკნის საჯარო სკოლა	დასრულებული	2,986,766
	სსიპ ქარელის მუნიციპალიტეტის სოფელ აბანოს საჯარო სკოლა	დასრულებული	1,431,768
	სსიპ მცხეთის მუნიციპალიტეტის სოფელ მუხრანის საჯარო სკოლა	დასრულებული	1,825,886
	სსიპ მარნეულის მუნიციპალიტეტის ახალი დიოკნისის საჯარო სკოლა	მიმდინარე	881,200
	ამბროლაურის პროფესიული სასწავლებელი „ერქვანი“	დასრულებული	1,439,294
	სსიპ ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის სოფელ წიფნარის საჯარო სკოლა	დასრულებული	749,473
	სსიპ მარტვილის მუნიციპალიტეტის სოფელ სალხინოს საჯარო სკოლა	დასრულებული	819,755
	სსიპ ასპინძის მუნიციპალიტეტის სოფელ ნიჯგორის საჯარო სკოლა	დასრულებული	330,651
	ფსიქიატრიული დაწესებულებების მშენებლობისა და რეაბილიტაციის/რეკონსტრუქციის სამუშაოები	შეწყვეტილი	151,000.00
შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის	საქართველოს ეროვნული სამედიცინო ტრენინგ-ცენტრის მშენებლობა	დასრულებული	6,589,273.43
	პათოლოგიური ლაბორატორიის სამშენებლო სამუშაოები	შეწყვეტილი	829,307.35

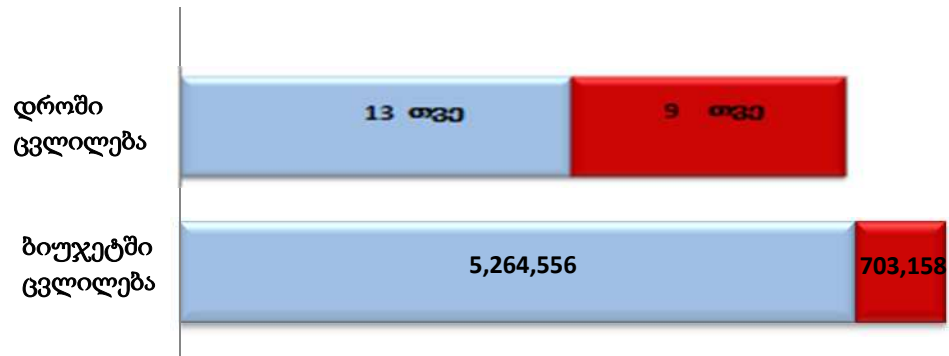
	ჯანმრთელობის დაცვის ერთიანი საინფორმაციო სისტემის დანერგვისათვის საჭირო ტექნიკური და ტექნოლოგიური ინფრასტრუქტურის შექმნა, შესაბამისი პროგრამული ლიცენზიების და საჭირო მომსახურებების შესყიდვა	მიმდინარე	14,320,986.34
	ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის სოფელ რუხში მრავალპროფილიანი საუნივერსიტეტო კლინიკის მშენებლობა	მიმდინარე	41,664,058.01
	დედოფლისწყაროს მრავალპროფილიანი საავადმყოფოს მშენებლობა	მიმდინარე	3,715,480.86
	დაბა გუდაურში გადაუდებელი სამედიცინო დახმარების (ტრავმული) ცენტრის მშენებლობა	დასრულებული	205,116.72
	„C ჰეპატიტის“ სკრინინგისა და ღვიძლის დაავადებათა დიაგნოსტიკისათვის აპარატურის შესყიდვა.	დასრულებული	700,000.00
სულ:			121,487,337.80

დანართი 2. პროექტების მიმოხილვა

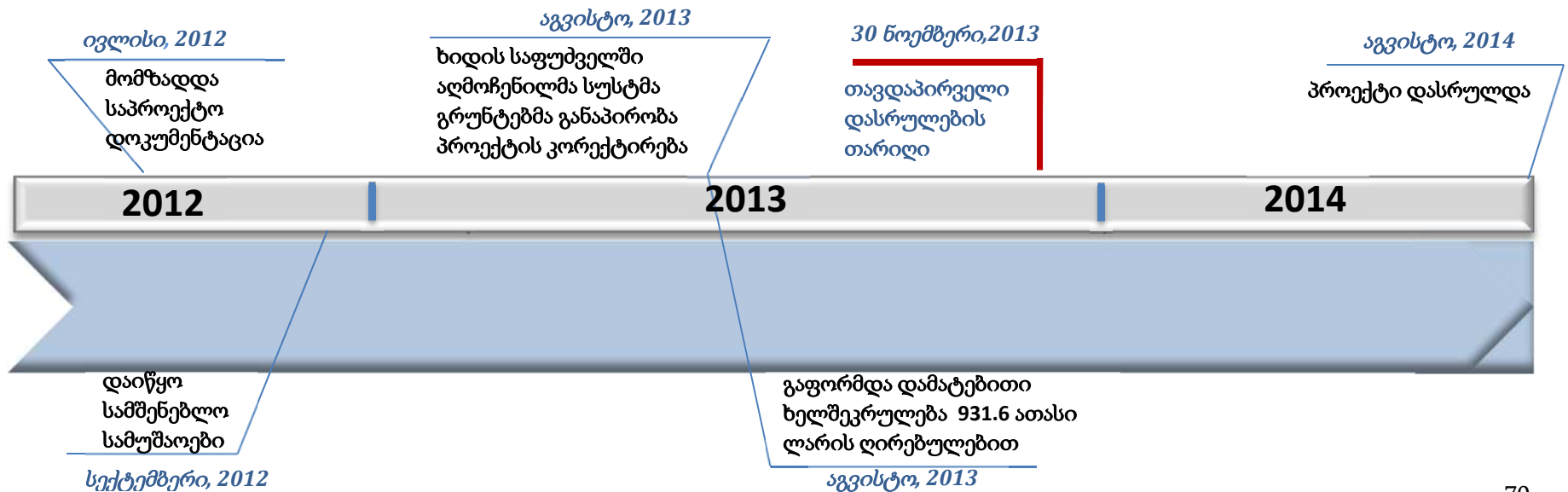
შიდა სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის თიანეთი-ზარიძეები-ჟინვალის საავტომობილო გზის კმ10-კმ23 მონაკვეთის სამშენებლო სარეკონსტრუქციო სამუშაოები



საერთაშორისო მნიშვნელობის მცხეთა-სტეფანწმინდა-ლარსის საავტომობილო გზის 132-ე კმ-ზე მდ. თერგზე გველეთის ხიდის
სამშენებლო სამუშაოები

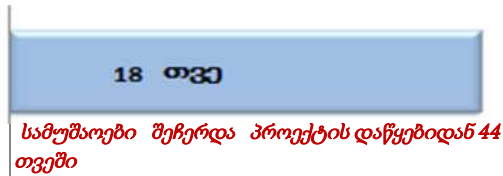


■ დაგეგმილი ■ გადაცდენა



საერთაშორისო მნიშვნელობის ქ. თბილისის შემოსავლელი საავტომობილო გზის კმ.14(0.4)-კმ.21(0.7) მონაკვეთის
სარეკონსტრუქციო სამუშაოები

თავდაპირველად
განსაზღვრული
დრო



ბიუჯეტში
ცვლილება



მაისი, 2008

მომზადდა
საპროექტო
დოკუმენტაცია

ივლისი, 2010

გაფორმდა
ხელშეკრულება
სამშენებლო
კომპანიასთან და
დაიწყო სამუშაოები

31 დეკემბერი,

თავდაპირველი
დასრულების
თარიღი

აგვისტო, 2012

სამშენებლო
მონაკვეთზე
მოხდა მეწყერი

სექტემბერი, 2013

სამშენებლო კომპანიამ,
დამეწყრილი 360მ
მონაკვეთის გარდა, გზის
სხვა ნაწილებზე დაასრულა
სამუშაოები და
დეპარტამენტს სთხოვა
სამუშაოების ჩაბარება

მარტი, 2014

დეპარტამენტმა
ჩაიბარა
შესრულებული
სამუშაოები გარდა
დამეწყრილი 360მ
მონაკვეთისა

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

სამუშაოები არ
დაწყებულა

პროექტი
შეჩერებულია

პროექტით
გათვალისწინებუ
ლი სამუშაოები
მნიშვნელოვნად
დაკორექტირდა

აგვისტო, 2011

მეწყერის შედეგების
აღმოფხვრისათვის მიმდინარეობს
სამუშაოები, რომლისთვისაც
გაფორმდა დამატებითი
ხელშეკრულება ღირებულებით 2.6
მლნ ლარი

აგვისტო, 2012

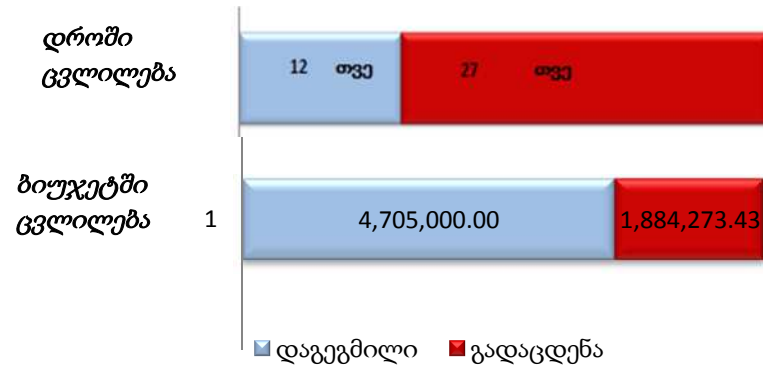
განმეორებით
მოხდა
მეწყერი

აგვისტო, 2013

გაფორმდა ხელშეკრულება
დამეწყრილი მონაკვეთების
შესწავლისა და საპროექტო
გეგმის მომზადების მიზნით,
რის შემდგომაც პროექტი
შეჩერდა 71

მარტი, 2014

საქართველოს ეროვნული სამედიცინო ტრენინგ-ცენტრის მშენებლობა



მაისი, 2012

პროექტი დაიწყო მისი სრულყოფისათვის საჭირო მთლიანი ღირებულების განსაზღვრის გარეშე. ერთდროულად მიმდინარეობდა პროექტირებისა და სამშენებლო სამუშაოები.

მაისი, 2013

საპროექტო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ ვადებში არ სრულდება სამშენებლო სამუშაოები

იანვარი, 2014

დაიწყო პროექტის დასრულებისათვის საჭირო ხარჯების განსაზღვრა და დეფექტური აქტის შედგენა.

აგვისტო, 2014

ექსპერტიზის მიერ ორჯერ დაზუსტების შემდეგ განისაზღვრა პროექტის დასრულებისათვის საჭირო ხარჯები.

სექტემბერი, 2014

განაზღაურდა სამუშაოები

ივნისი, 2015

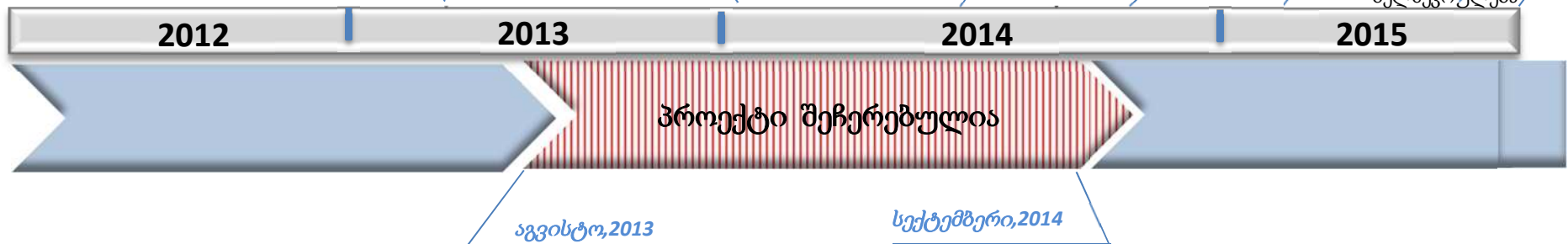
დეფექტების აღმოფხვრისათვის გაფორმდა დამატებითი ხელშეკრულება

სექტემბერი, 2015

ექსპლუატაციაში შევიდა ეროვნული სამედიცინო ტრენინგ-ცენტრი.

ივლისი, 2015

დეფექტების აღმოფხვრისათვის გაფორმდა მეორე დამატებითი ხელშეკრულება



ელექტრონული სამედიცინო ჩანაწერების (EMR) სისტემის განვითარების პროექტი

თავდაპირველად
განსაზღვრული დრო

არ არის განსაზღვრული

პროექტის სრული ღირებულება
არ არის განსაზღვრული

საკასო ხარჯი

14,320,986.34



სექტემბერი, 2012

პროექტი დაიწყო პროექტის
სრულყოფისათვის საჭირო
მთლიანი ღირებულების
განსაზღვრის გარეშე.

დეკემბერი, 2013

პირველი ფაზის სამუშაოების
ჩაბარების შემდეგ პროექტი
შეჩერდა დასაბუთების გარეშე.

ივლისი, 2015

განახლდა პროექტის
განხორციელება

2012

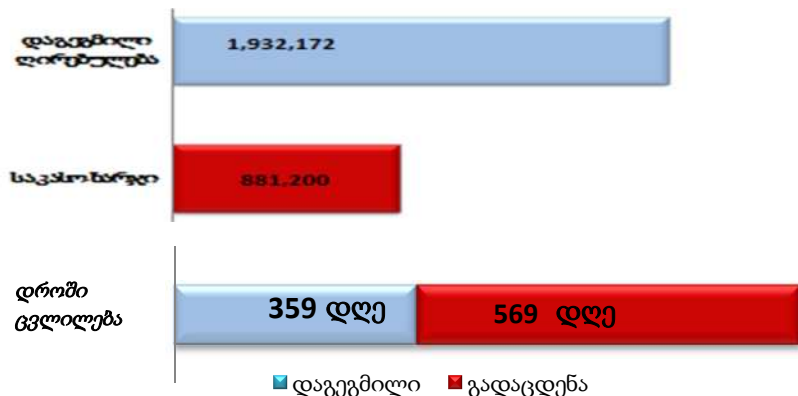
2013

2014

2015

პროექტი შეჩერებულია

სსიპ მარნეულის მუნიციპალიტეტის ახალი დიოკნისეს საჯარო სკოლა



სექტემბერი, 2014

მარტი, 2014

აპრილი-აგვისტო, 2014

აგვისტო, 2015

დეკემბერი, 2013

სამშენებლო ტერიტორიაზე გეოლოგიასთან დაკავშირებული პრობლემების გამო შეწყდა სამუშაოები

ჩატარდა დამატებითი გეოლოგიური კვლევა

სამშენებლო კომპანიას მიეწოდა განახლებული პროექტი. თუმცა, კომპანიამ არ განაგრძო სამუშაოები და სააგენტომ შეუწყვიტა ხელშეკრულება

გაფორმდა ახალი კონტრაქტი

დაიწყო სამშენებლო სამუშაოები

2013

2014

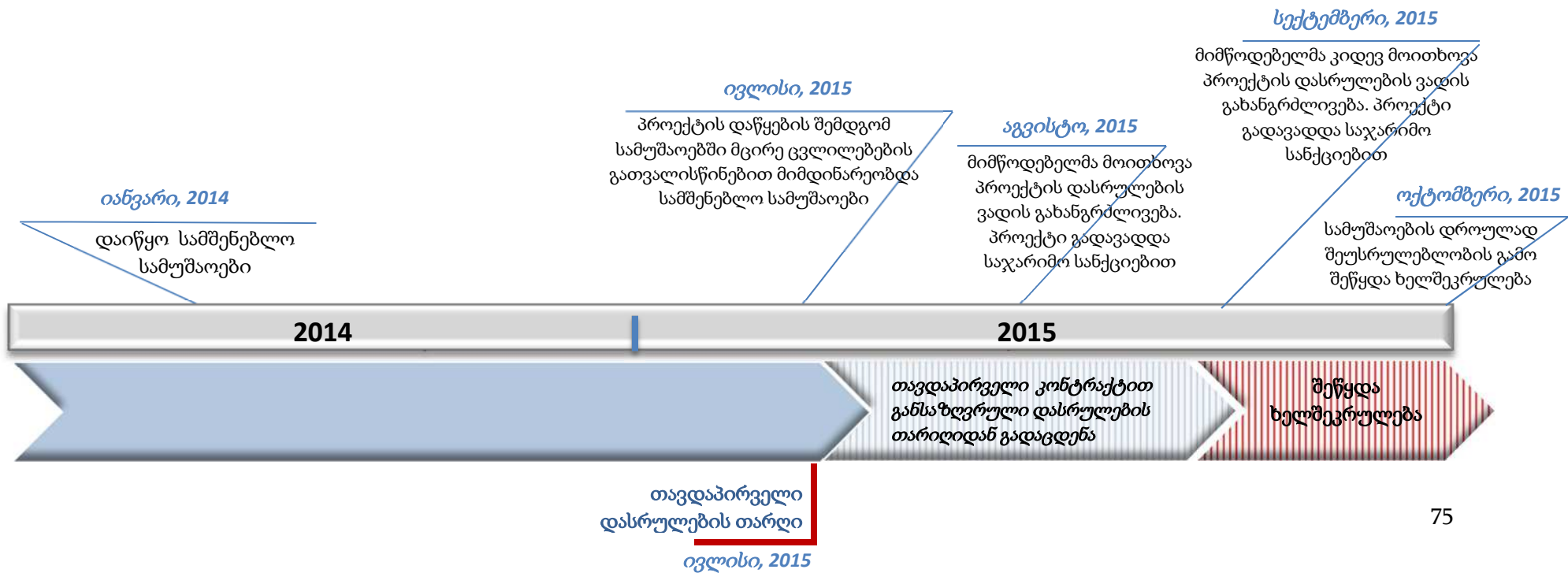
2015

პროექტი შეჩერებულია

მარტი, 2014

ივლისი, 2015

სსიპ საგარეჯოს მუნიციპალიტეტის ლაშხალოს საჯარო სკოლა





2012 წელს დაიწყო პათოლოგიების ლაბორატორიის მშენებლობა. კარკასის მშენებლობის სამუშაოების ჩაბარების შემდგომ, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ დასაბუთების გარეშე შეწყვიტა პროექტის განხორციელება. სულ გაწეულმა ინვესტიციამ შეადგინა 829 ათას ლარი.



გუდაურის ტრამვული ცენტრის მშენებლობა დაიწყო 2014 წლის ოქტომბერში და დასრულდა 2014 წლის დეკემბერში. სულ გაწეულმა საკასო ხარჯმა შეადგინა 205 ათასი ლარი.



2012 წელს დაგეგმილი იყო ფსიქიატრიული კლინიკების მშენებლობა. 151 ათასი ლარის ღირებულების საპროექტო დოკუმენტაციის შეძენის შემდეგ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ დასაბუთების გარეშე შეწყვიტა პროექტის განხორციელება.



2015 წლიდან დაიწყო მრავალპროფილური კლინიკის მშენებლობა დედოფლისწყაროში. სამუშაოების დასრულება ვერ მოხერხდა საპროექტო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ 12 თვეში და დღესაც მიმდინარე პროექტია. სულ 2014 და 2015 წლებში გაწეული ინვესტიცია შეადგენს 2,800 ათას ლარს.



2014 წლის 25 აგვისტოდან სოფელ რუხში 220-ადგილიანი მრავალპროფილური საუნივერსიტეტო საავადმყოფოს მშენებლობა დაიწყო. პროექტი მიმდინარეა. 2014 და 2015 წლებში გაწეულმა ინვესტიციის მოცულობამ შეადგინა 14,500 ათასი ლარი.



თეთრიწყაროს
რაიონის სოფელ
სამღერეთში აშენდა
144 მოსწავლეზე
გათვლილი საჯარო
სკოლა. მშენებლობა
დაიწყო 2013 წლის 13
დეკემბერს და
დასრულდა 2014
წლის 31 დეკემბერს.
სულ გაწეულმა
ინვესტიციამ
შეადგინა 2,109 ათასი
ლარი.



მარტვილის
მუნიციპალიტეტის
სოფელ სალხინოში
აშენდა საჯარო
სკოლა. მშენებლობა
დაიწყო 2011 წლის 24
ივნისს და დასრულდა
2012 წლის 30 ივლისს.
სულ გაწეულმა
ინვესტიციამ
შეადგინა 820 ათასი
ლარი.



ასპინძის
მუნიციპალიტეტის
სოფელ ნიჯგორში
აშენდა საჯარო
სკოლა. მშენებლობა
დაიწყო 2012 წლის 8
მაისს და დასრულდა
2012 წლის 22
ოქტომბერს. სულ
გაწეულმა
ინვესტიციამ
შეადგინა 331 ათასი
ლარი.



ახალქალაქის
მუნიციპალიტეტის
სოფელ ბულაშენში
120 მოსწავლეზე
გათვლილი საჯარო
სკოლა. მშენებლობა
დაიწყო 2013 წლის 25
დეკემბერს და
დასრულდა 2015
წლის 13 მარტს. სულ
გაწეულმა
ინვესტიციამ
შეადგინა 1,103 ათასი
ლარი.



მცხეთის
მუნიციპალიტეტის
სოფელ წილკანში
აშენდა 450
მოსწავლეზე
გათვლილი საჯარო
სკოლა. მშენებლობა
დაიწყო 2013 წლის 12
დეკემბერს და
დასრულდა 2014
წლის 29 დეკემბერს.
სულ გაწეულმა
ინვესტიციამ
შეადგინა 2,987 ათასი
ლარი.



ქარელის
მუნიციპალიტეტის
სოფელ აბანოში
აშენდა 90
მოსწავლეზე
გათვლილი საჯარო
სკოლა. მშენებლობა
დაიწყო 2013 წლის 16
დეკემბერს და
დასრულდა 2014
წლის 23 სექტემბერს.
სულ გაწეულმა
ინვესტიციამ
შეადგინა 1,432 ათასი
ლარი.



მცხეთის
მუნიციპალიტეტის
სოფელ მუხრანში
აშენდა 240
მოსწავლეზე
გათვლილი საჯარო
სკოლა. მშენებლობა
დაიწყო 2013 წლის 16
დეკემბერს და
დასრულდა 2014
წლის 13 ოქტომბერს.
სულ გაწეულმა
ინვესტიციამ
შეადგინა 1,826 ათასი
ლარი.

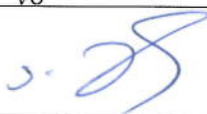


ამბროლაურში აშენდა
პროფესიული
სასწავლებელი
„ერქვანი“.
მშენებლობა დაიწყო
2012 წლის 27
დეკემბერს და
დასრულდა 2013
წლის 24 ოქტომბერს.
სულ გაწეულმა
ინვესტიციამ
შეადგინა 1,439 ათასი
ლარი.



ჩოხატაურის
მუნიციპალიტეტის
სოფელ წიფნარში
აშენდა 60
მოსწავლეზე
გათვლილი საჯარო
სკოლა. მშენებლობა
დაიწყო 2013 წლის 16
დეკემბერს და
დასრულდა 2014
წლის 25 ოქტომბერს.
სულ გაწეულმა
ინვესტიციამ
შეადგინა 750 ათასი
ლარი.

აუდიტის ჯგუფის წევრების ხელმოწერები:

სახელი, გვარი	თანამდებობა	ხელმოწერა
ანა მაზმიშვილი	ბიუჯეტის მთავარი ანალიტიკოსი - ჯგუფის უფროსი	
ნინო ფრუიძე	ბიუჯეტის ანალიტიკოსი	ნ. ფრუიძე
ნია გურგენიძე	აუდიტორ-ასისტენტი	ნ. გურგენიძე
მარიამ მაღრაძე	აუდიტორ-ასისტენტი	1. 