



შენაბავისთვის აუდიტის ანგარიში



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

“ვამტკიცებ“

ადგილობრივი თვითმმართველი
ერთეულების ბიუჯეტების აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი მამრიკიშვილი

“ 04 ” — 09 — “ 2018 წელი

N 59/36

ეგზ: N1

ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის 2015-2016
წლების “ეკონომიკის განვითარების
ხელშეწყობის” (პროგრამის კოდი 04 00)
პროგრამის ფარგლებში განეული ხარჯების
შესაბამისობის აუდიტის
ანგარიში

სარჩევი

შემაჯამებელი მიმოხილვა.....	3
რეკომენდაციები.....	6
შესავალი	7
ძირითადი ტექსტი.....	10
04 00 ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობა.....	10
პროგრამის შესრულების შეფასება.....	12
04 01 მეწარმეობის მხარდაჭერის პროგრამა.....	16
04 03 თბილისის რაიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია	24
04 07 მერიის სისტემის საქმიანობის ხელშეწყობა.....	27
04 09 პროგრამა „ქალაქის საინვესტიციო პოტენციალის რეალიზაცია“	31
04 12 დედაქალაქის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმა.....	33
04 13 პროგრამა თბილისის მეწარმეობის ხელშეწყობის ცენტრის დაფინანსება	37
აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი.....	38

შემაჯამებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის 2015-2016 წლების „ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობის“ (პროგრამის კოდი 04 00) პროგრამის ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი დარღვევა-ნაკლოვანებები:

- „ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობის“ პროგრამის ფარგლებში მერიის ეკონომიკური განვითარების საქალაქო სამსახურის მიერ განხორციელებული პროგრამების ბიუჯეტების ანალიზით გაირკვა, რომ ქვეპროგრამების საკასო ხარჯი მნიშვნელოვნად განსხვავდება დამტკიცებულ გეგმასთან შედარებით. კერძოდ, საკასო ხარჯმა დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში 2015 წელს შეადგინა 89%, ხოლო 2016 წელს 34%. აღსანიშნავია, რომ 2015 წელს 2 ქვეპროგრამა მხოლოდ 1% და 10%-ით შესრულდა, ხოლო ერთი ქვეპროგრამა 54%-ით. 2016 წელს დაგეგმილი ქვეპროგრამების უმრავლესობა ფაქტობრივად შეუსრულებელია.
- 2015 წელს „მეწარმეობის მხარდაჭერის“ პროგრამის ფარგლებში განხორციელებული, იაფი ფინანსური რესურსის ხელმისაწვდომობის პროექტი თავისი არსით გულისხმობდა უზრუნველყოფის არმქონე ბიზნესებისათვის დაფინანსების მიღების შესაძლებლობას. წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობამ, გამოყოფილი თანხებიდან 60%-ზე მეტი მიმართა სასტუმროს ტიპისა და სამედიცინო დაწესებულებების დაფინანსებაზე. აგრეთვე დაფინანსებულია მაიონეზის, მატრასების, მეფრინველეობის და სხვ. ტიპის საწარმოები. აღნიშნული მიმართულებები თბილისის მასშტაბით საკმაოდ გავრცელებული და განვითარებულია. მიუხედავად ამისა, აღნიშნული ტიპის საწარმოები, პროგრამის ფარგლებში დაფინანსდნენ კრედიტით, რომლის საპროცენტო განკვეთი საბაზროზე ნაკლები იყო (6%). აქედან გამომდინარე, დაფინანსებულმა საწარმოებმა მიიღეს უპირატესი მდგომარეობა კონკურენტებთან შედარებით, რაც საერთო ჯამში იწვევს არაობიექტურ მიდგომას. შედეგად, პროგრამის ფარგლებში განხორციელებული საქმიანობა აცდენილია სამართლიან პრინციპებს და ვერ პასუხობს იმ მიზნებს რისთვისაც იყო შემუშავებული.
- 2015 წელს „მეწარმეობის მხარდაჭერის“ პროგრამის ფარგლებში, იაფი ფინანსური რესურსის ხელმისაწვდომობის პროექტით სარგებლობისას, ერთ

შემთხვევაში, საწარმომ იაფი ფინანსური რესურსის 90%-მდე გამოიყენა უკვე არსებული სესხის რეფინანსირებისათვის. შედეგად, არსებობს რისკი, რომ დაფინანსებული საწარმოები, იაფ ფინანსურ რესურსებს იყენებენ არამიზნობრივად და ირღვევა პროგრამის მიზნები.

- „თბილისის რაიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის“ და „თბილისის განვითარების კვლევები, სტრატეგიები და პროექტების“ ქვეპროგრამის მიზანი მიღწეული არ არის. ვინაიდან მუნიციპალიტეტმა 2015 წელს დამტკიცებული ბიუჯეტის მხოლოდ 1% გახარჯა, ხოლო 2016 წელს - 4%. სააუდიტო პერიოდში არ შედგენილა დოკუმენტი, სტრატეგიების, კვლევების სამოქმედო გეგმების შემუშავების შესახებ. შედეგად დასახული საბოლოო შედეგი, რაც გულისხმობდა ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიების და კვლევების კოორდინირებულ განახლებასა და შემუშავებას, ვერ მიიღწა. შესაბამისად, ქვეპროგრამის ფარგლებში ორგანიზებულ ღონისძიებებზე გაწეული ხარჯი შესაძლოა ჩაითვალოს არაეფექტიანად.
- 2015-2016 წლებში ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიამ „მერიის სისტემის საქმიანობის ხელშეწყობის“ ქვეპროგრამის ფარგლებში, მუნიციპალიტეტის თანამშრომლებისათვის, სულ 378 პირისათვის, სხვადასხვა სატრენინგო კურსის მოსმენასთან დაკავშირებით 5-ჯერ შეისყიდა სასტუმროსა და ტრანსპორტირების მომსახურება გუდაურსა და ბორჯომში. საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და ეფექტური ხარჯვის პრინციპიდან გამომდინარე, მერიის შესაბამისი საქალაქო სამსახურების პასუხისმგებელ პირებს, შეეძლოთ ტრენინგების ორგანიზება და განხორციელება ისე, რომ გამოყოფილი თანხები გაეხარჯათ უფრო პროდუქტიულად. კერძოდ, ტრენინგების ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ჩატარების შემთხვევაში, შესაძლებელი იქნებოდა მნიშვნელოვნად მეტი სწავლების ჩატარება, რაც უზრუნველყოფდა აღნიშნულ პროცესში გაცილებით მეტი თანამშრომლის ჩართულობას და შესაბამისად მათი კვალიფიკაციის ამაღლებას.
- 2016 წელს ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ გამარტივებული შესყიდვის ფორმით, შეძენილია თბილისის ზღვის შემოგარენის კვლევა. ხელშეკრულების მიხედვით, ჩატარებულ კვლევას უნდა მოეხდინა საინვესტიციო პროექტების განხორციელების შესაძლებლობების შეფასება თბილისის ზღვის არეალში. კვლევის გამარტივებული წესით შესყიდვას, საფუძვლად დაედო შეზღუდულ ვადებში შეუფერხებლად ჩატარება, თუმცა შეძენიდან გასულია 1 წელზე მეტი, ხოლო აღნიშნული პროდუქტი დღემდე

გამოუყენებელია. შედეგად, თბილისის ზღვის შემოგარენის კვლევის შესყიდვაზე გახარჯული თანხა ამ ეტაპისათვის შესაძლებელია ჩაითვალოს როგორც არაეფექტიანი ხარჯი.

- 2015 წელს ა(ა)იპ „სითი ინსტიტუტი საქართველოსთან“ გაფორმდა მრავალწლიანი ხელშეკრულება, რომელიც ითვალისწინებდა ქ. თბილისის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის დოკუმენტის მომზადებას. ხელშეკრულების თანახმად, მიმწოდებელს სამუშაოები უნდა დაესრულებინა ხელშეკრულების ხელმოწერიდან 18 თვეში. დოკუმენტის მომზადება აქტუალური გახდა მას შემდეგ, რაც დედაქალაქის მოქმედი „პერსპექტიული განვითარების გენერალური გეგმა“ სრულყოფილად ვერ ასრულებდა „სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ მოთხოვნებს, ხოლო მსხვილმასშტაბიანი მშენებლობები ხორციელდებოდა არსებული დოკუმენტის პოზიციების იგნორირებით. მიუხედავად ამისა, პროექტი ამ ეტაპისათვის შეუსრულებელია და მუნიციპალიტეტი ვერ სარგებლობს ქალაქთგეგმარებითი დოკუმენტის შექმნის შედეგად გათვალისწინებული სიკეთით.
- ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობის 2015 წლის 4 მარტის განკარგულებით დაფუძნდა ა(ა)იპ „თბილისის მეწარმეობის ხელშეწყობის ცენტრი“, ხოლო მთავრობის 2016 წლის 17 აგვისტოს განკარგულებით განხორციელდა აღნიშნული ორგანიზაციის ლიკვიდაცია. იმის გათვალისწინებით, რომ ა(ა)იპ-ის დაფუძნების მიზანს წარმოადგენდა ქ. თბილისში მეწარმეობის განვითარებისა და ეფექტიანობის ხელშეწყობა, ამ მიმართულებით გამოყოფილი ფინანსური რესურსებიდან მხოლოდ 26% დაიხარჯა (განხორციელდა მხოლოდ 2 ღონისძიება), ხოლო მთლიანი დაფინანსების 74% გაწეულია ადმინისტრაციულ ხარჯებზე. შედეგად პროგრამის მიზნები სრულად ვერ იქნა მიღწეული. ამასთან, ა(ა)იპ „თბილისის მეწარმეობის ხელშეწყობის ცენტრის“ დაფუძნებიდან 17 თვეში ლიკვიდაცია, მიუთითებს იმაზე, რომ ა(ა)იპ-ის შექმნისას არ იყო შემუშავებული, გრძელვადიან პერიოდზე გათვლილი, შედეგზე ორიენტირებული სამოქმედო გეგმა.

წინამდებარე ანგარიშში განხილულია აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებები ვრცელი ფორმით და გაცემულია შესაბამისი რეკომენდაციები.

რეკომენდაციები

რეკომენდაცია №1: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) არჩეული პრიორიტეტების ფარგლებში დასახული მიზნის მისაღწევად, შეიმუშაოს გრძელვადიან პერიოდზე გათვლილი სტრატეგია, რომლის შესაბამისად უზრუნველყოფს პროგრამების დაგეგმვასა და ღონისძიებების თანმიმდევრულ განხორციელებას.

რეკომენდაცია №2: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) მიზანშეწონილია სრულად განახორციელოს პროექტის მონიტორინგი, მიიღოს საჭირო ინფორმაცია პროექტის მიმდინარეობისა და შედეგების შესახებ. ასევე შეისწავლოს იაფი ფინანსური რესურსის ფარგლებში დაფინანსებული პროექტებისათვის გაცემული ყველა მოქმედი სესხის მიზნობრიობა და შეუსაბამობების გამოვლენის შემთხვევაში გაატაროს სათანადო ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №3: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) მიზანშეწონილია საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურად, პროდუქტიულად და ეკონომიურად ხარჯვის პრინციპებიდან გამომდინარე, კადრების პროფესიული გადამზადების ორგანიზება განახორციელოს იმგვარად, რომ დახარჯული რესურსით მიიღოს უფრო მეტი შედეგი. კერძოდ, ჩაატაროს მეტი სწავლების კურსი და უზრუნველყოს მეტი თანამშრომლის ჩართულობა.

რეკომენდაცია №4: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) კვლევის შედეგების რეალიზების მიზნით, გონივრულ ვადებში განახორციელოს თბილისის ზღვის შემოგარენის კვლევის შედეგების, საქართველოში მოქმედ საკანონმდებლო-მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობაში მოყვანა. ამასთან, სანიტარული ნორმების დაცვითა და მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით, განსაზღვროს თუ რა ცვლილებების განხორციელება არის შესაძლებელი მოქმედ კანონმდებლობაში.

რეკომენდაცია №5: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) შეისწავლოს ა(ა)იპ „თბილისის მეწარმეობის ხელშეწყობის ცენტრის“ დაფუძნებისა და ლიკვიდაციის მიზანშეწონილობა. ამასთან, არ დაუშვას მომავალში ისეთი გადაწყვეტილებების მიღება რაც შესაბამისობაში არ იქნება მუნიციპალიტეტის გრძელვადიან სტრატეგიასთან და სამოქმედო გეგმასთან.

შესავალი

აუდიტის საგანი და სახეობა

ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის 2015-2016 წლების „ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობის“ (პროგრამის კოდი 04 00) პროგრამის ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის მიზანი, კრიტერიუმი და მასშტაბი

აუდიტის საგნის მომწესრიგებელ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან (შემდგომში - კრიტერიუმი) შესაბამისობის შესახებ დასკვნების გაკეთება, რეკომენდაციების შემუშავება და აუდიტის ანგარიშის გაცემა.

აუდიტის ანგარიშში, მათი გამოვლენის შემთხვევაში, აისახება:

- მოქმედ კანონმდებლობასთან და მარეგულირებელ ნორმებთან შეუსაბამობა - საჯარო რესურსების გამოყენებისა და საბიუჯეტო პროცესის მარეგულირებელი საკანონმდებლო და სხვა ნორმატიული აქტების მოთხოვნების დაუცველობა;
- საქმიანობის არაეფექტიანობა - აუდიტის ობიექტის მიერ ეკონომიურობისა და პროდუქტიულობის პრინციპების დაუცველობა;
- შიდა კონტროლისა და შიდა აუდიტის ფუნქციის სისუსტეები ან/და ნაკლოვანებები;
- ნებისმიერი სხვა საკითხი, რომელსაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საჯარო ფინანსების მართვის გასაუმჯობესებლად ან/და საჯარო სექტორში ერთგვაროვანი პრაქტიკის დასანერგად.

აუდიტის თანდაყოლილი შეზღუდვების გამო, ანგარიში ვერ უზრუნველყოფს აბსოლუტურ რწმუნებას აუდიტის საგნის კრიტერიუმ(ებ)თან სრული შესაბამისობის შესახებ. ამასთანავე, აუდიტი იგეგმება და ტარდება პროფესიული განსჯის საფუძველზე, ხარისხობრივი და რაოდენობრივი შერჩევის პრინციპებზე დაყრდნობით და შესაძლებელია არ მოიცვას აუდიტის საგნის ყველა ელემენტი.

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის 2015-2016 წლების „ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობის“ (პროგრამის კოდი 04 00) პროგრამის ფარგლებში გაწეული ხარჯების მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა.

აუდიტის სტანდარტი

აუდიტორული პროცედურები ჩატარდა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI) შესაბამისად.

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

აუდიტის ობიექტის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია 2015-2016 წლებში განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობითა და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე.

ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე, მოწოდებული ინფორმაციის სისრულესა და სისწორეზე. ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა ასევე მოიცავს შიდა კონტროლის სისტემის შემუშავებას, დანერგვასა და შენარჩუნებას, რაც საჭიროა საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის პროცესის იმგვარი წარმართვისათვის, რომელიც არ შეიცავს შეცდომით ან განზრახ არამართლზომიერი ქმედებით (თაღლითობით) გამოწვეულ არსებით კანონშეუსაბამოებებს.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

აუდიტორული პროცედურები ჩატარდა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად, რაც გულისხმობს პროფესიული ეთიკის მოთხოვნებთან შესაბამისობას, ასევე აუდიტის დაგეგმვასა და ჩატარებას იმ მიზნით, რათა მიღებული იქნეს გონივრული რწმუნება იმასთან დაკავშირებით, შეესაბამება თუ არა მუნიციპალიტეტის საქმიანობა მოქმედ კანონმდებლობას, აუდიტის საგნის შესაბამისად.

აუდიტი ითვალისწინებს პროცედურების ჩატარებას საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებების მოსაპოვებლად, აუდიტორული დასკვნის გამყარების მიზნით. პროცედურები შეირჩევა აუდიტორული განსჯის საფუძველზე, რაც მოიცავს არსებითი რისკების შეფასებას. ჩვენ მიერ განხორციელებული აუდიტორული პროცედურები შესაფერისია არსებული გარემოებისთვის.

გამოყენებული კრიტერიუმები¹

- საქართველოს ორგანული კანონი - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი.

¹ 2016-2017 წლებში მოქმედი რედაქციის მიხედვით.

-
- ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 19 დეკემბრის №18-57 დადგენილება „ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის 2015 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“.
 - ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 26 დეკემბრის №32-127 დადგენილება „ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“.
 - ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობის 2015 წლის 4 მარტის №09.09.210 განკარგულება ა(ა)იპ „თბილისის მეწარმეობის ხელშეწყობის ცენტრის“ დაფუძნების შესახებ.
 - ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობის 2016 წლის 17 აგვისტოს №32.06.687 განკარგულება ა(ა)იპ „თბილისის მეწარმეობის ხელშეწყობის ცენტრის“ ლიკვიდაციის პროცესის დასრულების შესახებ.

ძირითადი ტექსტი

04 00 ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობა

ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტში „ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობის“ პროგრამას (პროგრამის კოდი 04 00) ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს, მერიისა და მთავრობის სამართლებრივი აქტების საფუძველზე ახორციელებენ მერიის სტრუქტურული ერთეულები - ეკონომიკური განვითარების, შესყიდვების, იურიდიული და სხვა საქალაქო სამსახურები. სამსახურები მოქმედებენ საქართველოს კანონმდებლობის, თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სამართლებრივი აქტების საფუძველზე და ანგარიშვალდებულნი არიან თბილისის მერიისა და თბილისის მთავრობის წინაშე. პროგრამის მიზანია - ეკონომიკური პროექტების შემუშავებითა და განხორციელებით, მიზიდველი სამეწარმეო და საინვესტიციო გარემოს შექმნა.

„ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობის“ პროგრამა მტკიცდება ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ფარგლებში და მისი შემადგენელი ნაწილია. 2015-2016 წლებში პროგრამის საკასო ხარჯმა 12 750.1 ათასი ლარი შეადგინა. პროგრამის გადასახდელების მაჩვენებლები მოცემულია №1 ცხრილში:

ცხრილი №1: ინფორმაცია 04 00 პროგრამის გადასახდელების შესახებ (ათასი ლარი)

დასახელება	2015 წელი	2016 წელი	ჯამი
გადასახდელები	8 929.2	3 820.9	12 750.1
ხარჯები	3 086.9	2 227.0	5 313.9
არაფინანსური აქტივების ზრდა	2 822.0	1 589.6	4 411.6
ფინანსური აქტივების ზრდა	2 957.6	-	2 957.6
ვალდებულებების კლება	62.7	4.3	67.0

2015-2016 წლებში ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიამ მდგრადი ეკონომიკური განვითარებისა და ზრდის მისაღწევად, მიზიდველი სამეწარმეო და საინვესტიციო გარემოს შესაქმნელად „ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობის“ პროგრამის (კოდი 04.00) ფარგლებში განახორციელა სხვადასხვა ქვეპროგრამები:

ცხრილი № 2: 2015-2016 წლებში 04.00 კოდის ფარგლებში განხორციელებული ქვეპროგრამები

კოდი	დასახელება	2015 წელი (ათასი ლარი)	2016 წელი (ათასი ლარი)
04 00	ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობა	8 929.2	3 820.9
04 01	ბიზნესის სტიმულირება	3 153.6	7.7
04 03	თბილისის განვითარების კვლევები, სტრატეგიები და პროექტები	3.5	17.8
04 04	თბილისი - საერთაშორისო ქსელებსა და პროექტებში	132.0	420.7
04 07	მერიის სისტემის საქმიანობის ხელშეწყობა	161.9	265.2
04 08	თბილისი-ტურისტულად მიმზიდველი ქალაქი	318.4	52.3
04 09	ქალაქის საინვესტიციო პოტენციალის რეალიზაცია	74.9	533.5
04 10	ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების განვითარება	2 898.9	325.4
04 12	დედაქალაქის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმა	894.3	1 899.7
04 13	თბილისის მეწარმეობის ხელშეწყობის ცენტრი	1 291.7	298.6

პროგრამის შესრულების შეფასება

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი, შეზღუდული ფინანსური რესურსების პირობებში ირჩევს პრიორიტეტებს, რომლებიც მისი შეფასებით მნიშვნელოვანია. პრიორიტეტების ფარგლებში დაფინანსებული და განხორციელებული პროგრამების შედეგებით ადგილობრივმა მოსახლეობამ უნდა მიიღოს შესაბამისი სარგებელი. შერჩეული პრიორიტეტების საფუძველზე დგება ბიუჯეტის პროექტი. ბიუჯეტის პროექტი მოიცავს იმ პროგრამებს, რომელთა განხორციელებასაც მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო მიზანშეწონილად მიიჩნევს და წარუდგენს საკრებულოს დასამტკიცებლად. შერჩეული პროგრამა უნდა იყოს შედეგზე ორიენტირებული, დამტკიცებული ბიუჯეტის შესაბამისად წლის განმავლობაში უნდა მოხდეს იმ ღონისძიებების განხორციელება, რომლებსაც ითვალისწინებს პროგრამა. საბიუჯეტო წლის დასრულების შემდეგ დგება ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში, რომელშიც აისახება თითოეული პროგრამის მიხედვით დახარჯული რესურსი, განხორციელებული ღონისძიებები და მიღწეული შედეგები, შესაბამის ინდიკატორებზე დაყრდნობით. პროგრამის შესრულების მონაცემების მიხედვით უნდა შეფასდეს თუ რამდენად შესრულდა პროგრამის მიზნები, რამდენად შეესაბამება ერთმანეთს დაგეგმილი და მიღწეული შედეგები, რეალურად რამდენად პრიორიტეტული იყო პროგრამის განხორციელება და შედეგად რა სარგებელი მიიღო ადგილობრივმა მოსახლეობამ.

2015-2016 წლებში ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობის პროგრამის მიზანი იყო ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ტურისტული შესაძლებლობების რეალიზაცია, მეწარმეობის განვითარების მიზნით სხვადასხვა აქტივობების განხორციელება, საერთაშორისო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის გაღრმავება და უცხოურ ქალაქებთან ორმხრივი ურთიერთობების განვითარება.

გამოვლენილი გარემოება: 2015-2016 წლებში ბიუჯეტით განსაზღვრული ქვეპროგრამების საკასო ხარჯი მნიშვნელოვნად განსხვავდება დამტკიცებულ გეგმასთან შედარებით. განსხვავება დამტკიცებულ გეგმასა და საკასო ხარჯს შორის მოცემულია ცხრილის სახით:

ცხრილი №3: სხვაობა ქვეპროგრამების დამტკიცებულ ბიუჯეტებსა და ფაქტობრივ შესრულებას შორის 2015-2016 წწ.ათასი ლარი.

პროგრამული კოდი	დასახელება	2015 წელი			2016 წელი		
		დამტკიცებული გეგმა	საკასო შესრულება	საკასო შესრულების შეფარდება დამტკიცებულ გეგმასთან (%)	დამტკიცებული გეგმა	საკასო შესრულება	საკასო შესრულების შეფარდება დამტკიცებულ გეგმასთან (%)
04 00	ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობა	4133.2	3682.3	89%	3150.0	1058.3	34%
04 01	მეწარმეობის მხარდაჭერა	2627.3	3153.6	120%	707.0	7.7	1%
04 03	თბილისის რაიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია	363.5	3.5	1%	405.0	17.8	4%
04 04	თბილისი-საერთაშორისო ქსელებსა და პროექტებში	246	132.0	54%	650.0	420.8	65%
04 08	თბილისი-ტურისტულად მიმზიდველი ქალაქი	144.1	318.4	221%	600.0	52.3	9%
04 09	ქალაქის საინვესტიციო პოტენციალის რეალიზაცია	752.3	74.9	10%	788.0	533.5	68%

როგორც წარმოდგენილი მონაცემებიდან ჩანს, „ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობის“ პროგრამის ფარგლებში გაწეულმა საკასო ხარჯმა დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში 2015 წელს შეადგინა 89%, ხოლო 2016 წელს - 34%. 2015 წლის პროცენტული მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად მაღალია 2016 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით, რაც გამოწვეულია 2 ქვეპროგრამის გადაჭარბებით შესრულებით. აღსანიშნავია, რომ 2015 წელს ქვეპროგრამა „თბილისის რაიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია“, რომლის ფარგლებში უნდა განხორციელებულიყო შემდეგი ღონისძიებები: თბილისის განვითარების სტრატეგიები; კვლევები თბილისზე; საინფორმაციო ბაზების შექმნა; ახალგაზრდები უკეთესი თბილისისათვის, შესრულდა მხოლოდ 1%-ით. „ქალაქის საინვესტიციო პოტენციალის რეალიზაცია“, რომლის ფარგლებში უნდა განხორციელებულიყო: ინფორმაციების დამუშავება თბილისის შესახებ; საერთაშორისო საინვესტიციო ფორუმები; შეხვედრები ბიზნეს ფორუმების წარმომადგენლებთან, ქვეპროგრამა შესრულდა მხოლოდ 10%-ით, ხოლო ქვეპროგრამა „თბილისი-საერთაშორისო ქსელებსა და პროექტებში“, რომელიც ითვალისწინებდა შემდეგ ღონისძიებებს: ეკონომიკური განვითარების საერთაშორისო ფორუმი; ჩქაროსნული მაგისტრალის განათება მზის ენერგიით; ენერგოეფექტურობის საინფორმაციო ცენტრი და სხვ. შესრულდა 54%-ით. 2016 წელს ქვეპროგრამების უმრავლესობა, ათვისებული თანხების სიმცირიდან გამომდინარე ფაქტობრივად შეუსრულებელია, დამტკიცებული ბიუჯეტით განსაზღვრული თანხებიდან ათვისებულია მხოლოდ 34%. მათ შორის: ქვეპროგრამა „მეწარმეობის ხელშეწყობის“ ფარგლებში დაგეგმილი თანხებიდან გაიხარჯა მხოლოდ 1%, „თბილისის რაიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის“ ფარგლებში - მხოლოდ 4%, ხოლო ქვეპროგრამა „თბილისი-ტურისტულად მიმზიდველი ქალაქის“ ფარგლებში ათვისებულია დამტკიცებული გეგმის 9%.

პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, ბიუჯეტის განსაზღვრა და მასში ცვლილებების შეტანა განეკუთვნება სამსახურის უფროსის და უმაღლესი მენეჯმენტის კომპეტენციებს და გადაწყვეტილებები მიიღება მათ მიერ. მათივე განმარტებით, სააუდიტო პერიოდში სამსახურის უფროსი შეიცვალა ოთხჯერ და შესაბამისად, იცვლებოდა საბიუჯეტო პრიორიტეტებიც. თუმცა აუდიტის ჯგუფი ვერ გაიზიარებს ობიექტის პასუხისმგებელი პირების განმარტებას, ვინაიდან ბიუჯეტს და პროგრამას განსაზღვრავს და ამტკიცებს საკრებულო. შესაბამისად მერია და მისი სამსახურები ვალდებული არიან შეასრულონ საკრებულოს მიერ დამტკიცებული პროგრამა. პროგრამაში განხორციელებული ცვლილებები საბოლოო ჯამში ასახულია დაზუსტებულ ბიუჯეტში.

ზემოაღნიშნული ფაქტები მიუთითებს იმაზე, რომ 2015-2016 წლების ბიუჯეტებით, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის „ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობის“ პროგრამის

ფარგლებში შესასრულებელი ღონისძიებების უმეტესი ნაწილი არ შესრულდა ან შესრულდა ნაწილობრივ. აქედან გამომდინარე, პროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი შედეგები ვერ იქნა მიღწეული და მუნიციპალიტეტის მოსახლეობამ ვერ მიიღო პროგრამის წარმატებით განხორციელების შემთხვევაში მოსალოდნელი სარგებელი. აღნიშნული გარემოება სავარაუდოდ განპირობებულია ქვეპროგრამების არასათანადო დაგეგმვით, რაც გამოიხატება პროგრამის ფარგლებში ჩასატარებელი ღონისძიებებისათვის გამოსაყენებელი რესურსების არასწორი განსაზღვრით, გრძელვადიან პერიოდზე გათვლილი სტრატეგიისა და საბოლოო მიზნების მისაღწევად გასატარებელი თანმიმდევრული პოლიტიკის არქონით.

რეკომენდაცია №1: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) არჩეული პრიორიტეტების ფარგლებში დასახული მიზნის მისაღწევად, შეიმუშაოს გრძელვადიან პერიოდზე გათვლილი სტრატეგია, რომლის შესაბამისად უზრუნველყოფს პროგრამების დაგეგმვასა და ღონისძიებების თანმიმდევრულ განხორციელებას.

04 01 მეწარმეობის მხარდაჭერის პროგრამა

ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ეკონომიკური განვითარების საქალაქო სამსახურმა 2015 წელს განახორციელა „მეწარმეობის მხარდაჭერის პროგრამა“ (პროგრამის კოდი 04 01). პროგრამის მიზანი იყო ბიზნესისა და მეწარმეობის ეფექტურად წარმართვისათვის ხელსაყრელი გარემოს ჩამოყალიბება, კვალიფიკაცია/კომპეტენციის ამაღლება და ფინანსური მხარდაჭერა. პროგრამა ითვალისწინებდა მეწარმეობის, მცირე და საშუალო ბიზნესის წარმომადგენლებისათვის საინვესტიციო და იაფი ფინანსირების ინსტრუმენტების შეთავაზებას ან ხელმისაწვდომობის ზრდას; ასევე, ახალი ტექნოლოგიების დანერგვაში მხარდაჭერას, მეწარმეობის სტიმულირებასა და პოპულარიზაციას.

მეწარმეობის მხარდაჭერის პროგრამის გადასახდელები წარმოდგენილია ცხრილში №4:

ცხრილი №4: ინფორმაცია 04 01 პროგრამის გადასახდელების საკასო შესრულების შესახებ.

დასახელება	თანხა (ათასი ლარი)
გადასახდელები	3 153.6
ხარჯები	178.0
საქონელი და მომსახურება	86.8
სხვა ხარჯები	91.2
ფინანსური აქტივების ზრდა	2 957.6
ვალდებულებების კლება	18.0

მეწარმეობის მხარდაჭერის პროგრამის გადასახდელებიდან 178.0 ათასი ლარის ხარჯი გაწეულია შემდეგი მიმართულებების დასაფინანსებლად:

- შპმ პირების დასაქმების შესაძლებლობების განვითარება და საჭირო უნარ-ჩვევების ამაღლება;
- სტუდენტები სოციალური მეწარმეობის მხარდასაჭერად;
- ინკლუზიური ტურიზმის III საერთაშორისო კონფერენცია;
- სოციალური მეწარმეობის გამოფენა-ფორუმი;
- უცხოელი ექსპერტის ტრენინგები სასტუმროების მარკეტინგის მენეჯერებს.

პროგრამის გადასახდელების 94% ფინანსური აქტივების ზრდის მუხლიდან გაიხარჯა, საიდანაც დაფინანსდა ფინანსური რესურსის ხელმისაწვდომობის პროექტი. პროექტში მონაწილეობა შეემდო ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებულ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს, ინდივიდუალურ მეწარმეებს, რომლებსაც სურდათ ახალი ბიზნესის დაწყება ან არსებულის განვითარება, ასევე იმ იურიდიულ პირებს, რომლებიც ეწეოდნენ სოციალურ საქმიანობას.

კრიტერიუმი: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 17 თებერვლის №3-10 დადგენილებით დარეგულირებულია მეწარმეობის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში იაფი ფინანსური რესურსების ხელმისაწვდომობის პროექტის პირობები. კანონმდებლობის მიხედვით, იაფი ფინანსური რესურსით შეუძლიათ ისარგებლონ, როგორც არსებულმა, ასევე ახალი ბიზნესის დაწყების მსურველებმა და მიიღონ დაფინანსება სხვადასხვა მიმართულებების მიხედვით; დაფინანსების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში პრიორიტეტი მიენიჭება პროექტებს, რომლებიც ითვალისწინებენ დედაქალაქში ახალი სამუშაო ადგილების შექმნას, თვითდასაქმებას, ახალი ტექნოლოგიების დანერგვას ან სოციალური მეწარმეობის განვითარებას. ამასთან, მიღებული სესხის გამოყენება შესაძლებელია როგორც ძირითადი, ასევე საბრუნავი საშუალებების დასაფინანსებლად.

ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილების მიხედვით, პროექტის მონიტორინგს ახორციელებს ეკონომიკური პოლიტიკის საქალაქო სამსახური, რომელიც ვალდებულია სისტემატიურად მიიღოს საჭირო ინფორმაცია პროექტის მიმდინარეობის შესახებ, მოახდინოს მათი დამუშავება და ანალიზი, მოამზადოს პერიოდული ანგარიშები. იაფი ფინანსური რესურსის ხელმისაწვდომობის პროექტის ფარგლებში გაცემული სესხის მიზნობრიობას კონტროლს უწევს პარტნიორი საფინანსო ორგანიზაცია.

გამოვლენილი გარემოება: 2015 წელს, იაფი ფინანსური რესურსების ხელმისაწვდომობის პროექტში მონაწილეობის მსურველი ავსებდა განაცხადის ფორმას, რომლის პირობებთან შესაბამისობას ადგენდა ეკონომიკური პოლიტიკის საქალაქო სამსახური და მონაცემებს აგზავნიდა კანდიდატის მიერ შერჩეულ პარტნიორ საფინანსო ორგანიზაციაში. აღნიშნულის შემდეგ, მომსახურე ბანკი, თავისი საკრედიტო პოლიტიკის შესაბამისად და პროექტით გათვალისწინებული პირობებით განიხილავდა განაცხადს და გადაწყვეტილების შესახებ აცნობებდა სამსახურს. დადებითი გადაწყვეტილების შემთხვევაში, ბანკი სამსახურს წერილობით აცნობებდა სესხის დამტკიცების პირობებს, რის საფუძველზეც სამსახური ამზადებდა საკითხს ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობის სხდომაზე გასატანად. იაფი ფინანსური რესურსის გაცემის შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებდა მთავრობა.

დადებითი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში მთავრობის მხრიდან ხდებოდა თანხების ჩარიცხვა საკრედიტო დაწესებულებაში გახსნილ სპეციალურ ანგარიშზე.

ბანკის მიერ სესხი გაიცემოდა შემდეგი პირობებით:

- წლიური საპროცენტო განაკვეთი 6%;
- მაქსიმალური ვადა 60 თვე;
- საშეღავათო პერიოდი ძირითად თანხაზე მაქსიმუმ 12 თვე, ხოლო პროცენტზე მაქსიმუმ 6 თვე;
- გაცემის საკომისიო 0%, წინსწრების საკომისიო 0%².

სესხად გაცემული თანხებიდან ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერია საპროცენტო შემოსავალს არ იღებდა. სესხზე დარიცხული პროცენტი წარმოადგენს საფინანსო ორგანიზაციის შემოსავალს, ხოლო მერიას უბრუნდებოდა მხოლოდ ძირითადი თანხა. სესხის გაცემისთანავე ბანკი მერიას აცნობებს სესხის დაფარვის გრაფიკს. ასევე ყოველთვიურად აწვდის ინფორმაციას მთავრობას გაცემული სესხების მიმდინარეობის შესახებ, ხოლო ყოველი თვის 5 რიცხვამდე უნდა მიაწოდოს ინფორმაცია ნარჩენი ვალდებულების შესახებ.

სესხის 3 თვეზე მეტ ხანს (ერთ ჯერზე) გადაუხდელობის შემთხვევაში მონაწილე გამოეთიშება პროექტს, სესხის საპროცენტო განაკვეთი ავტომატურად გადავა საფინანსო ორგანიზაციასა და პროექტის მონაწილის შორის არსებული შეთანხმებით გათვალისწინებულ პირობებზე, რის შემდეგაც საფინანსო ორგანიზაციის წერილობითი მიმართვის საფუძველზე, მთავრობა უფლებამოსილი იქნება აღნიშნული თანხის ნარჩენი ვალდებულების შესაბამისი თანხა განკარგოს საკუთარი შეხედულებისამებრ. 2015 წელს, იაფი ფინანსური რესურსის მიღების მიზნით, მუნიციპალიტეტში დარეგისტრირდა და ბანკში გაიგზავნა 73 განაცხადი³. მათ შორის ბანკმა დააკმაყოფილა 16, ხოლო სამსახურმა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობას წარუდგინა 13 განაცხადი. მთავრობამ დააფინანსა 13-ვე საწარმო, რომლებზეც გაიცა სესხი, სულ 3 019.0 ათასი ლარის ოდენობით⁴.

იაფი ფინანსური რესურსის ხელმისაწვდომობის პროექტი თავისი არსით გულისხმობდა უზრუნველყოფის არმქონე ბიზნესებისათვის დაფინანსების მიღების შესაძლებლობას.

² სტიქიური მოვლენის/სტიქიური უბედურების, ხანძრის ან შენობა-ნაგებობების დაზიანების/დანგრევის შემდეგ, რომელმაც გამოიწვია ქონების დაზიანება ან განადგურება, დაზარალებული მეწარმე სუბიექტებისათვის სესხი გაიცემა შემდეგი პირობებით: წლიური საპროცენტო განაკვეთი 3%, მაქსიმალური ვადა 84 თვე, საშეღავათო პერიოდი ძირითად თანხაზე და პროცენტის ნაწილზე 6-დან 12 თვის ვადით.

³ მათ შორის ნუგზარ დვალის განაცხადი (შპს „სასტუმრო ეპიკი“) რეგისტრირებულია 2014 წელს, ხოლო ბანკის თანხმობა გაცემულია 2015 წელს.

⁴ „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლი 2 957.6 ათასი ლარი, საიდანაც დაფინანსდა პროექტი, შემცირებულია 2015 წელს გადარიცხული და დაბრუნებული თანხით 61.4 ათასი ლარით.

ამასთან პროექტის განხორციელების მიზანი იყო ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა, თვითდასაქმება, ახალი ტექნოლოგიების დანერგვის ხელშეწყობა ან სოციალური მეწარმეობის განვითარება, შესაბამისად თანხები უნდა დახარჯულიყო ამ მიმართულებით.

წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობამ 2 040.0 ათასი ლარით (2015 წელს სესხად გაცემული თანხის 60%-ზე მეტი) დააფინანსა სასტუმროს ტიპის და სამედიცინო დაწესებულებები. აგრეთვე დაფინანსებულია მაიონეზის, მატრასების, მეფრინველეობის და სხვ. ტიპის საწარმოები. აღნიშნული მიმართულებები საკმაოდ გავრცელებული და განვითარებულია თბილისის მასშტაბით. ასევე ფინანსური თვალსაზრისით, მაღალ შემოსავლიანი და საინვესტიციოდ მიმზიდველია. შესაბამისად, ამ სფეროში კონკურენცია მაღალია. მიუხედავად ამისა, აღნიშნული ტიპის საწარმოები, პროგრამის ფარგლებში დაფინანსდნენ კრედიტით, რომლის საპროცენტო განაკვეთი საბაზროზე ნაკლები იყო (6%). აქედან გამომდინარე, დაფინანსებულმა საწარმოებმა მიიღეს უპირატესი მდგომარეობა კონკურენტებთან შედარებით, რაც საერთო ჯამში იწვევს არასამართლიან მიდგომას.

ჩვენი შეფასებით პროგრამის არსი მდგომარეობდა იმაში, რომ უნდა დაფინანსებულიყო ისეთი ბიზნესი, რომელსაც არ ჰქონდა უზრუნველყოფა და საჭიროებდა განვითარებას ქალაქის ინტერესებიდან გამომდინარე. აგრეთვე, კრედიტის მიღების პროცესი ისე იყო დადგენილი, რომ საწარმოების დაფინანსება მეტ წილად დამოკიდებული იყო საკრედიტო დაწესებულების გადაწყვეტილებაზე, რომლის ინტერესს და მიზანს წარმოადგენს სესხის გაცემა გადახდისუნარიან საწარმოებზე, რათა თავიდან აიცილოს მოსალოდნელი რისკები. ამდენად, პროექტის განხორციელების პროცესში ბანკი სავარაუდოდ გადაწყვეტილებას იღებდა თავისი საკრედიტო პოლიტიკის შესაბამისად, რაც განსხვავდება დაგეგმილი პროგრამის მიზნებისაგან. დაფიქსირებულ რისკს ამყარებს შპს „სანს გრუპის“ დაფინანსებაზე მიღებული გადაწყვეტილება. კერძოდ შპს „სანს გრუპმა“, რომელიც დაფინანსდა 67.0 ათასი ლარით, იაფი ფინანსური რესურსის 90%-მდე გამოიყენა უკვე არსებული სესხის რეფინანსირებისათვის, რომელიც მას იმავე ბანკში მიღებული ჰქონდა სავარაუდოდ უფრო მაღალი (საბაზრო) საპროცენტო განაკვეთით, ვიდრე პროგრამით გათვალისწინებული 6%-ანი განაკვეთი. შედეგად, მან შეიმცირა ადრე მიღებული კრედიტის საპროცენტო განაკვეთი. აღსანიშნავია, რომ 2015 წელს დაფინანსებული 13 მეწარმიდან, მათივე განაცხადების ფორმების მიხედვით, ფინანსური ვალდებულებები გააჩნდა 7 მათგანს.

ინფორმაცია იაფი ფინანსური რესურსის პროგრამის ფარგლებში 2015 წელს დაფინანსებული პირების შესახებ წარმოდგენილია ცხრილში №5.

**ცხრილი №5: 2015 წელს 04.01 პროგრამის ფარგლებში დაფინანსებული ორგანიზაციები, ათასი
ლარი**

დასახელება	საქმიანობის სფერო	დაფინანსების მიზნობრიობა	თანხა
შპს „სასტუმრო ეპიკი“	სასტუმრო	ახალი შენობის მშენებლობა რემონტი	320.0
შპს „ჯორჯია 444“	სასტუმრო	შენობის რემონტი და ავეჯი	85.0
შპს „ნეოლაბი“	სამედიცინო დაწესებულება	ძირითადი საშუალების შეძენა	500.0
შპს „საოჯახო მედიცინის ეროვნული სასწავლო ცენტრი“	სამედიცინო დაწესებულება	შენობის რეაბილიტაცია და ტექნიკური ბაზის განახლება	300.0
შპს „სანს გრუპი“	მაიონეზის წარმოება	სესხის რეფინანსირება 59.7 ათ. ლარი, იჯარით აღებული ობიექტის რემონტი 6.0 ათ. ლარი და ტექნიკური ბაზის გადმოტანა თბილისში 1.0 ათასი ლარი	67.0
შპს „ლუქსი“	მატრასების წარმოება	საბრუნავი საშუალებების შეძენა	50.0
შპს „ბუნება“	სასტუმრო, ბიზნეს ცენტრი	ახალი შენობის მშენებლობა და რემონტი	600.0
ი/მ იოსებ მამუკაშვილი	მეფრინველეობის საწარმო	ძირითადი საშუალებების დაფინანსება	27.0
შპს „L.K“	მატრასები, რბილი ავეჯი	საბრუნავი საშუალებების შეძენა	100.0
შპს „კოლორადო გრუპი“	სტამბა	პოლიგრაფიული დანადგარების შეძენა	250.0
სს „ვერე XXI“	სამედიცინო დაწესებულება	სამედიცინო აპარატურის შეძენა	235.0
შპს „დრ.როდგერ კონტრაქტ კლინიკი“	ახალი სერვისის დამატება (თეთრეულის რეცხვა)	ფართობის რემონტი, მანქანა- დანადგარების და სატრანსპორტო საშუალების შეძენა	390.0

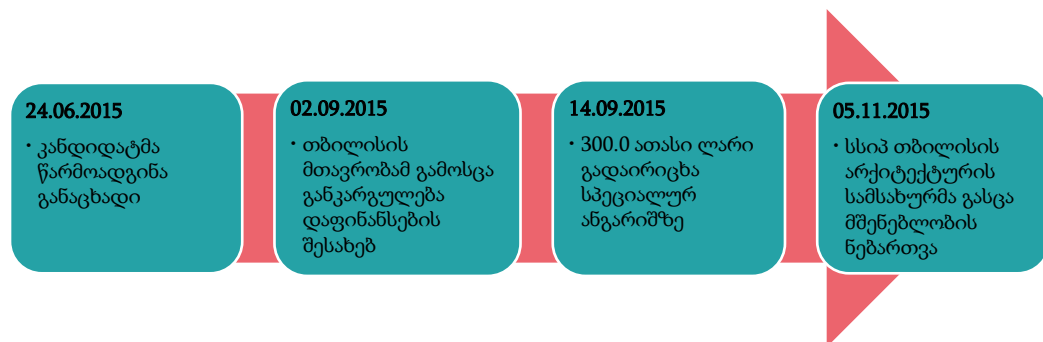
შპს „ალბიონი+“	კომერციული ფართის შენობის მშენებლობა	ძირითადი საშუალებების შეძენა	95.0
----------------	---	------------------------------	------

გარდა იმისა, რომ რეალურად სესხების მნიშვნელოვანი ნაწილი გაიცა პროგრამის ძირითადი მიზნების დარღვევით, არსებობს რისკი, რომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში არ იქნა დაცული ობიექტური და სამართლიანი მიდგომა.

2015 წელს, იაფი ფინანსური რესურსის მიღების მიზნით, დარეგისტრირებული 73 განაცხადიდან საფინანსო ორგანიზაციებმა დააკმაყოფილეს 16, ხოლო სამსახურმა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობას წარუდგინა 13 განაცხადი⁵. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ერთ შემთხვევაში, წარმოდგენილი ბანკის თანხმობა ითვალისწინებდა სესხის დაფარვის ვადას 84 თვეს, რომელიც სცდებოდა დადგენილებით განსაზღვრულ ვადებს; დანარჩენ ორ შემთხვევაში კი განმცხადებელს არ ჰქონდა წარმოდგენილი მშენებლობის ნებართვა სსიპ „ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის არქიტექტურის სამსახურიდან“.

უნდა აღინიშნოს, რომ 13 დაფინანსებული საწარმოდან ერთ-ერთმა - შპს „საოჯახო მედიცინის ეროვნულმა სასწავლო ცენტრმა“ მშენებლობის ნებართვა აიღო დაფინანსების შესახებ განკარგულების გამოცემიდან 60 დღის შემდეგ. შპს „საოჯახო მედიცინის ეროვნული სასწავლო ცენტრის“ დაფინანსების შესახებ ინფორმაცია თვალსაჩინოებისათვის წარმოდგენილია დიაგრამაზე №1.

დიაგრამა №1: შპს „საოჯახო მედიცინის ეროვნული სასწავლო ცენტრის“ დაფინანსების შესახებ ინფორმაცია



წარმოდგენილი დოკუმენტებით ირკვევა, რომ სს „ვერე XXI“ იაფი ფინანსური რესურსის პროგრამის ფარგლებში 2012 წელს დაფინანსდა 200.0 ათასი ლარით, რომლის გადახდასაც,

⁵ მათ შორის არ წარადგინა შპს „ქორალის“, შპს „ლამარა მარგველაშვილის სახელობის სკოლა XXI საუკუნის“ და გიორგი მამულაშვილის განაცხადები.

დაგეგმილი გრაფიკის მიხედვით, ასრულებდა 2017 წელს. ორგანიზაციამ 2015 წელს კვლავ ისარგებლა აღნიშნული პროგრამით და სამედიცინო აპარატურის შეძენისათვის დაფინანსდა 235.0 ათასი ლარით. პროგრამაში ხელმეორედ ჩართვის პერიოდში საზოგადოების ფინანსური ვალდებულება დაახლოებით 80.0 ათასი ლარი იყო.

იაფი ფინანსური რესურსის მონაწილე მსურველ კანდიდატთა რაოდენობა მნიშვნელოვნად აღემატებოდა გამოყოფილ ფინანსურ რესურსს. შესაბამისად მუნიციპალიტეტი (შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები) ვალდებული იყო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მაქსიმალურად დაეცვა ობიექტური და სამართლიანი მიდგომა.

გარდა ზემოთ დაფიქსირებული დარღვევებისა, მერიის მხრიდან ხარვეზები გამოვლინდა კონტროლის საკითხებში. კერძოდ, სამსახური არ ფლობს ინფორმაციას საწარმოების დაფინანსების შემდგომ იაფი ფინანსური რესურსით განხორციელებული პროექტების შედეგების შესახებ. პროექტით მოსარგებლე პირი სამსახურში არ წარმოადგენს ინფორმაციას სესხად მიღებული სახსრების გახარჯვის მიზნობრიობის შესახებ. ამასთანავე, სამსახურს არ აქვს წვდომა ბანკსა და დაფინანსებულ საწარმოს შორის გაფორმებულ ხელშეკრულებებზე. შესაბამისად, აუდიტის ობიექტმა ვერ წარმოადგინა დოკუმენტური მტკიცებულებები, რითაც დადასტურდებოდა ნამდვილად მიზნობრივად გაიხარჯა თუ არა მუნიციპალიტეტიდან გამოყოფილი თანხები.

აუდიტის ჯგუფმა, დამატებითი აუდიტორული პროცედურების ჩასატარებლად, მოითხოვა აღნიშნული ხელშეკრულებების წარმოდგენა. თუმცა აუდიტის ობიექტმა წარმოადგინა მხოლოდ ერთი ხელშეკრულება. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ბანკი მათ არ აწვდის საწარმოებთან იაფი ფინანსური რესურსის ხელმისაწვდომობის პროექტის ფარგლებში გაფორმებულ ხელშეკრულებებს. შედეგად, მერია სესხის მიზნობრიობას ვერ აკონტროლებდა და არც ინფორმაცია გააჩნდა აღნიშნულის შესახებ. შესაბამისად აუდიტის ჯგუფმა ვერ დაადგინა რამდენად მიზნობრივად განხორციელდა გაცემული თანხის გამოყენება.

ზემოთ ჩამოთვლილი გარემოებები მიუთითებს პროგრამის განხორციელების პროცესში არსებულ სხვადასხვა სახის ხარვეზებზე:

- ორგანიზაციები ძირითადად დაფინანსდნენ ბანკის საკრედიტო პოლიტიკის შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ პროექტი თავისი არსით გულისხმობდა უზრუნველყოფის არმქონე ბიზნესებისათვის დაფინანსების მიღების შესაძლებლობას;
- ეკონომიკური განვითარების საქალაქო სამსახურს არ აქვს წვდომა ბანკებსა და დაფინანსებულ საწარმოებს შორის გაფორმებულ ხელშეკრულებებზე,

შესაბამისად, არ ფლობს ინფორმაციას გაცემული სესხების მიზნობრიობის შესახებ;

- სამსახურის მხრიდან ვერ ხორციელდება სრულყოფილი მონიტორინგი, კერძოდ, სამსახური ვერ იღებს ინფორმაციას პროექტის მიმდინარეობის შესახებ, ვერ ახდენს მათ დამუშავებას და ანალიზს;
- იაფი ფინანსური რესურსი გაცემულია უკვე არსებული სესხის რეფინანსირებისათვის, შესაბამისად, არსებობს რისკი, რომ საწარმოების დაფინანსების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში არ არის დაცული სამართლიანი და ობიექტური მიდგომა.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, პროგრამის ფარგლებში გაწეული ხარჯი ვერ პასუხობს პროგრამის არსს და იმ მიზნებს რისთვისაც იყო შემუშავებული.

რეკომენდაცია №2: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) მიზანშეწონილია სრულად განახორციელოს პროექტის მონიტორინგი, მიიღოს საჭირო ინფორმაცია პროექტის მიმდინარეობისა და შედეგების შესახებ. ასევე შეისწავლოს იაფი ფინანსური რესურსის ფარგლებში დაფინანსებული პროექტებისათვის გაცემული ყველა მოქმედი სესხის მიზნობრიობა და შეუსაბამოების გამოვლენის შემთხვევაში გაატაროს სათანადო ღონისძიებები.

04 03 თბილისის რაიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია

კრიტერიუმი: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის 2015-2016 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებულია ქვეპროგრამა „თბილისის რაიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია“ (კოდი 04 03).

პროგრამის მიზანია სტრატეგიის განსახორციელებლად საჭირო პროექტების, გეგმებისა და პროგრამების მომზადება, სპეციალური პროგრამის შემუშავება შესრულების ანალიზისა და მონიტორინგისთვის, შეხვედრების ორგანიზება და ა. შ. ასევე, პროგრამამ უნდა უზრუნველყოს თბილისის რაიონების განვითარების შესაძლებლობებისა და მათი კონკურენტუნარიანობის შეფასება, რომლის ანალიზის საფუძველზე დაიგეგმება თითოეული რაიონის ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია. ქვეპროგრამის ფარგლებში დასახული საბოლოო შედეგია - თბილისის სტრატეგიებისა და კვლევების კოორდინირებული განახლება და შემუშავება.

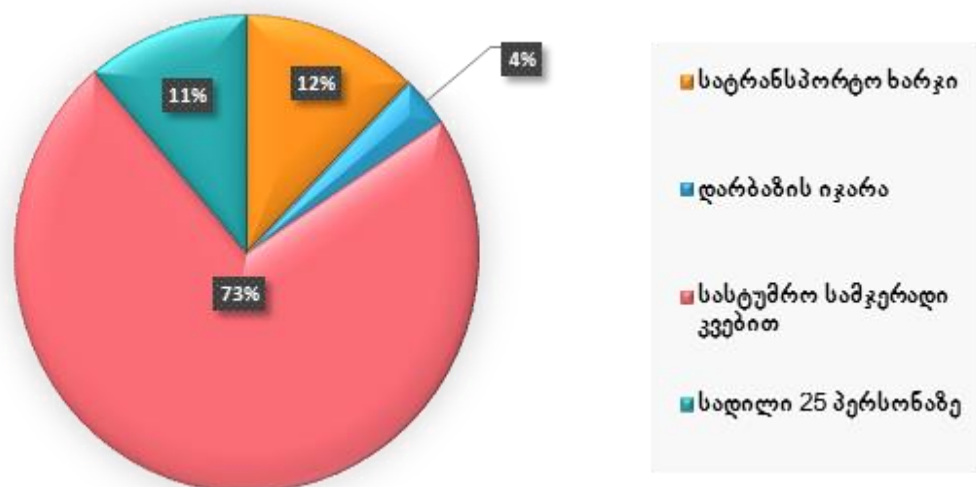
გამოვლენილი გარემოება: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტმა 2015-2016 წლებში „თბილისის რაიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის“ ფარგლებში დაგეგმა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის სტრატეგიებისა და კვლევების განახლება და შემუშავება.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ დამტკიცებული ბიუჯეტებით განსაზღვრული ქვეპროგრამები ფაქტობრივად არ შესრულდა. კერძოდ 2015 წლის დამტკიცებული ბიუჯეტით ქვეპროგრამის ფარგლებში განსაზღვრული იყო 363.5 ათასი ლარის ხარჯვა. მათ შორის თბილისის რაიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის დოკუმენტის შემუშავება - 354.0 ათასი ლარი და სამუშაო შეხვედრა და პრეზენტაცია - 9.5 ათასი ლარი. თუმცა წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით წლის განმავლობაში დაიხარჯა მხოლოდ 3.5 ათასი ლარი (1%), რომლის ფარგლებში დაფინანსდა ერთი ღონისძიება. აღნიშნული ღონისძიების ფარგლებში შედგა სამუშაო შეხვედრა, რომლის მიზანი იყო ქალაქზე არსებული სტრატეგიებისა და კვლევების სფეროში არსებული გამოცდილების გაზიარებისა და საუკეთესო პრაქტიკის დანერგვა. შეხვედრის ფარგლებში მოხდა ინფორმაციის გაზიარება ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიას, მუნიციპალიტეტის არქიტექტურის სამსახურს, ა(ა)იპ „სითი ინსტიტუტ საქართველოს“, ეკონომიკის სამინისტროსა და რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროებს შორის. ღონისძიების ფარგლებში გაიხარჯა 3.5 ათასი ლარი, მათ შორის 0.9 ათასი ლარი - დარბაზის იჯარისათვის, ხოლო 2.6 ათასი ლარი - 40 ადამიანის კვებით გამასპინძლებისათვის. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, შეხვედრაზე მიმდინარეობდა მხოლოდ სიტყვიერი მსჯელობა. მიღწეული შეთანხმების, მიღებული

გადაწყვეტილების ან მომავალში დასახული სამოქმედო გეგმის შესახებ დოკუმენტი შედგენილი არ არის და ვერ იქნა წარმოდგენილი.

ანალოგიური სიტუაციაა 2016 წლის ქვეპროგრამის შესრულების პროცესშიც, 2016 წლის დამტკიცებული ბიუჯეტით განსაზღვრული იყო 405.0 ათასი ლარის ხარჯვა და სხვადასხვა ღონისძიებებისა და პროექტების განხორციელება. თუმცა წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით წლის განმავლობაში დაიხარჯა მხოლოდ 17.8 ათასი ლარი (4%), რომლის ფარგლებში 7.2 ათასი ლარით⁶ დაფინანსდა პროექტი „ტაქსების რეფორმა“. პროექტის ფარგლებში განხორციელდა სამუშაო შეხვედრა, რომლის მიზანი იყო სატაქსო გადაზიდვების სფეროს მოწესრიგება. შეხვედრის მიზანი იყო თბილისის ტაქსების სატრანსპორტო მომსახურების გაუმჯობესებისათვის რეკომენდაციებისა და ეკონომიკური ეფექტების შემუშავება. შეხვედრა გაიმართა ყვარელში „ილიას ტბაზე“, სადაც მონაწილეობას იღებდა 25 პირი. პროექტის ფარგლებში გაწეული ხარჯები მოცემულია დიაგრამაზე №2:

დიაგრამა № 2: „ტაქსების რეფორმა“ შეხვედრის ფარგლებში გაწეული ხარჯები



პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, შეხვედრაზე განიხილეს სხვადასხვა საკითხები, თუმცა მიღწეული შეთანხმების, მიღებული გადაწყვეტილების ან მომავალში დასახული სამოქმედო გეგმის შესახებ დოკუმენტი შედგენილი არ არის და ვერ იქნა წარმოდგენილი.

⁶ დანარჩენი თანხით დაფინანსდა კონფერენციებში მონაწილეობის, თანამშრომელთა მივლინების, დოკუმენტაციის თარგმნის ხარჯი და სხვა.

ქვეპროგრამის ფარგლებში დასახული საბოლოო შედეგი გულისხმობს ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიების და კვლევების კოორდინირებულ განახლებასა და შემუშავებას. წარმოდგენილ მონაცემების მიხედვით აღნიშნული მიზანი მიღწეული არ არის. კერძოდ, დამტკიცებული ბიუჯეტებით გათვალისწინებული თბილისის რაიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის დოკუმენტი, განახლებული და ახალი სტრატეგიები სხვადასხვა მიმართულებით და თბილისის სტატისტიკური კატალოგი არ შედგენილა. სააუდიტო პერიოდში, ასევე არ არის შედგენილი დოკუმენტები, სტრატეგიების, კვლევების, სამოქმედო გეგმების მიმართულებით, რომლებიც გამოყენებული იქნებოდა სამომავლო საქმიანობაში. ამდენად, პროგრამის შესრულებით დაგეგმილი შედეგები ვერ იქნა მიღწეული და მოსახლეობამ ვერ მიიღო შესაბამისი სარგებელი. რაც შეეხება, განხორციელებულ ღონისძიებებს (შეხვედრებს), იმის გათვალისწინებით, რომ შეხვედრების ფარგლებში მიღწეული შედეგები დადოკუმენტირებული არ არის, მათი ორგანიზებისათვის გაწეული ხარჯი შესაძლოა ჩაითვალოს არაეფექტიანად.

04 07 მერიის სისტემის საქმიანობის ხელშეწყობა

კრიტერიუმი: მერიის სისტემაში შემავალი სტრუქტურული ერთეულების გამართული და ეფექტური ფუნქციონირებისათვის მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია განახორციელოს კადრების პროფესიული გადამზადება. ამასთან, შეზღუდული ფინანსური რესურსების პირობებში მუნიციპალიტეტი ვალდებულია საბიუჯეტო სახსრები დახარჯოს რაციონალურად, პროდუქტიულად და ეკონომიურად. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტმა, კადრების გადამზადებისათვის გამოყოფილი სახსრების ხარჯვა უნდა განახორციელოს იმგვარად, რომ ჩატარდეს ხარისხიანი სწავლება სხვადასხვა მიმართულებით და ჩართული იყოს რაც შეიძლება მეტი თანამშრომელი.

გამოვლენილი გარემოება: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიამ 2015-2016 წლებში „მერიის სისტემის საქმიანობის ხელშეწყობის“ ქვეპროგრამის ფარგლებში დააფინანსა ღონისძიებები, რომელთა მიზანი იყო თანამედროვე მართვის სტანდარტებსა და კანონმდებლობასთან თავსებადი მართვის მრავალფუნქციური სისტემის დანერგვა, მერიის სისტემაში შემავალი სტრუქტურული ერთეულებისა და ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობის პროცესში გამოვლენილი ხარვეზების აღმოფხვრა, დასაქმებულთა კვალიფიკაციის ამაღლება და პროფესიული განვითარება.

2015-2016 წლებში ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიამ, ქვეპროგრამის ფარგლებში 5 სატრენინგო კურსის ჩატარების მიზნით, შეისყიდა სასტუმროსა და ტრანსპორტირების მომსახურება გუდაურსა და ბორჯომში, 378 პირისათვის⁷ თანხით სულ 121.4 ათასი ლარი.

ცხრილი №6: ინფორმაცია 2015-2016 წლებში გუდაურსა და ბაკურიანში განხორციელებული სატრენინგო კურსის შესახებ.

ადგილმდებარეობა	სატრენინგო კურსის დასახელება	რაოდენობა (კაცი)	პერიოდი	თანხა (ათასი ლარი)
გუდაური Marco Polo	სახელმწიფო შესყიდვების კურსი	80	24.10.2015 26.10.2015	22.4
გუდაური Marco Polo	სახელმწიფო შესყიდვების კურსი	80	27.05.2016 29.05.2016	24.6

⁷ მერიის თანამშრომლები და მოწვეული ტრენერები.

გუდაური Marco Polo	პერსონალურ მონაცემთა დაცვა საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პროცესში	50	29.07.2016 31.07.2016	15.9
გუდაური Marco Polo	სახელმწიფო შესყიდვების კურსი	80	05.11.2016 06.11.2016	22.6
ბორჯომი Borjomi Palace	ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი და ადმინისტრაციული საპროცესო სამართალი	88	24.12.2016 26.12.2016	35.9
სულ		378		121.4

სატენდერო დოკუმენტაციით, შემსყიდველის მხრიდან დეტალურად არის განსაზღვრული ტექნიკური მოთხოვნები, რასაც უნდა აკმაყოფილებდეს პრეტენდენტის მიერ შემოთავაზებული სასტუმრო. კერძოდ, უნდა იყოს მაღალი დონის შესაბამისი მომსახურებით, ასევე სამჯერადი კვება შვედური მაგიდით, მენიუს სახეობებითა და რაოდენობებით.

აღსანიშნავია, რომ შესყიდვების ფარგლებში მონაწილე პირების სასტუმროში განთავსება განხორციელდა სატრეინინგო კურსის დაწყებამდე 1 დღით ადრე, წინა საღამოს.

ტრეინინგები ჩაატარეს მოწვეულმა ტრენერებმა შესყიდვების სააგენტოდან⁸, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის აპარატიდან და მოსამართლემ ადმინისტრაციული სამართლის მიმართულებით. ტრენერის მომსახურება ანაზღაურებული იყო მხოლოდ ერთ შემთხვევაში და შეადგინა 840 ლარი. ჩატარებულ ტრეინინგებს ძირითადად მოსმენითი სემინარის სახე ჰქონდა და კურსის გავლის შესაბამისი დამადასტურებელი სერთიფიკატების გაცემა, გარდა Borjomi Palace-ში ჩატარებული შეხვედრისა, არ განხორციელებულა.

აღსანიშნავია, რომ 2016 წელს 27-29 მაისსა და 5-6 ნოემბერს გუდაურში, სასტუმრო Marco Polo-ში ჩატარდა ტრეინინგები „სახელმწიფო შესყიდვების კურსის“ შესახებ, რომლებზეც განხილული იყო შინაარსობრივად ძირითადად ერთნაირი თემები. მოწვეული ტრენერების გარდა, სემინარს ესწრებოდა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიისა და

⁸ საფუძველი - ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიისა და სსიპ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს შორის გაფორმებული ურთიერთანამშრომლობის შესახებ მემორანდუმი.

გამგეობების თანამშრომლები პირველ შეხვედრაზე 57, ხოლო მეორე შეხვედრაზე - 61 პირი. მათგან 18 თანამშრომელი მონაწილეობას იღებდა ორივე სემინარში.

2015-2016 წლებში ორგანიზებული ხუთივე ტრეინინგ-კურსი განხორციელდა თბილისის ფარგლებს გარეთ. იურიდიული და შესყიდვების საქალაქო სამსახურის პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, ლოკაციის განსაზღვრისას სატენდერო კომისია ხელმძღვანელობდა საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 31 ოქტომბრის განკარგულებით „შიდა ტურიზმის ხელშეწყობისა და საბიუჯეტო სახსრების ეფექტურად ხარჯვის უზრუნველსაყოფად გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“. განკარგულების მიხედვით, საქართველოს მასშტაბით ჩასატარებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის სახსრებით დაფინანსებული ტრეინინგების, სემინარების, კონფერენციებისა და სხვა მასობრივი ღონისძიებების ჩატარება დაწესებულებებმა და სხვა ორგანოებმა უნდა უზრუნველყონ განკარგულების დანართით გათვალისწინებულ რეგიონების ადმინისტრაციულ საზღვრებში. თუმცა ამავე განკარგულების მიხედვით⁹, ეს ვალდებულება არ ვრცელდება ქ. თბილისში ჩასატარებელ ღონისძიებებზე. შესაბამისად, წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლით აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა საკმარისი და შესაფერისი დასაბუთება იმისა, თუ რატომ იყო აუცილებელი ტრეინინგების ჩატარება თბილისის ფარგლებს გარეთ. აღსანიშნავია, რომ ჩატარებული ტრეინინგების ფარგლებში სულ გაწეულია 121.4 ათასი ლარის ხარჯი, მათ შორის 116.0 ათასი ლარი (96%) - კვების, სასტუმროსა და ტრანსპორტით მომსახურებაზე. შესაბამისად, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიას შეეძლო 121.4 ათასი ლარის უფრო პროდუქტიულად გამოყენება.

მერიის შესაბამისი საქალაქო სამსახურების პასუხისმგებელ პირებს, საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და ეფექტური ხარჯვის პრინციპიდან გამომდინარე, შეეძლოთ ტრეინინგების ორგანიზება და განხორციელება ისე, რომ გამოყოფილი თანხები გაეხარჯათ უფრო პროდუქტიულად. კერძოდ, ტრეინინგების თბილისის ტერიტორიაზე ჩატარების შემთხვევაში, გახარჯული 121.4 ათასი ლარით შესაძლებელი იქნებოდა მნიშვნელოვნად მეტი სწავლების ჩატარება, რაც უზრუნველყოფდა აღნიშნულ პროცესში გაცილებით მეტი თანამშრომლის ჩართულობას და შესაბამისად მათი კვალიფიკაციის ამაღლებას.

რეკომენდაცია №3: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) მიზანშეწონილია საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურად, პროდუქტიულად და ეკონომიურად ხარჯვის პრინციპებიდან გამომდინარე, კადრების პროფესიული გადამზადების ორგანიზება განახორციელოს იმგვარად, რომ დახარჯული

⁹ მე-3 მუხლის „ბ“ პუნქტი.

რესურსით მიიღოს უფრო მეტი შედეგი. კერძოდ, ჩაატაროს მეტი სწავლების კურსი და უზრუნველყოს მეტი თანამშრომლის ჩართულობა.

04 09 პროგრამა „ქალაქის საინვესტიციო პოტენციალის რეალიზაცია“

კრიტერიუმი: პროგრამის მიზანს წარმოადგენს ინვესტორთა მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესება და ქალაქის საინვესტიციო შესაძლებლობების რეალიზაცია. ამ მიზნის მისაღწევად მერიას დაინტერესებული პირებისათვის უნდა მიეწოდებინა ინფორმაცია ქალაქისა და ქვეყნის საინვესტიციო შესაძლებლობების, საინვესტიციო გარემოსა და სხვა ეკონომიკური მონაცემების შესახებ, ასევე დახმარება გაეწია წარმოქმნილი ბარიერების დაძლევაში.

პროგრამის ფარგლებში შექმნილი პროდუქტის მომხმარებლისათვის დროულად მიწოდებისა და ეფექტიანად გამოყენების მიზნით, შესყიდვა დროში გათვლილი და სათანადოდ დაგეგმილი უნდა იყოს.

გამოვლენილი გარემოება: 2015-2016 წლებში „ქალაქის საინვესტიციო პოტენციალის რეალიზაციის“ პროგრამის ფარგლებში გაიხარჯა 608.4 ათასი ლარი, მათ შორის 2015 წელს - 74.9 ათასი ლარი, ხოლო 2016 წელს - 533.5 ათასი ლარი. აღსანიშნავია, რომ 2016 წელს 490.0 ათასი ლარი გაიხარჯა თბილისის ზღვის შემოგარენის კვლევის შესყიდვისათვის.

2016 წლის 6 ივნისს, გამარტივებული შესყიდვით ხელშეკრულება გაფორმდა კომპანია „ფრაისგოთერჰაუსკუპერს ცენტრალური აზია და კავკასია ბი. ვი.-ს საქართველოს ფილიალთან“¹⁰. გამარტივებული შესყიდვა განხორციელდა საქართველოს მთავრობის განკარგულების საფუძველზე, სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების შეზღუდულ ვადებში შეუფერხებლად ჩატარების მიზნით.

ხელშეკრულების მიხედვით, ჩატარებულ კვლევას უნდა მოეხდინა საინვესტიციო პროექტების განხორციელების შესაძლებლობების შეფასება თბილისის ზღვის არეალში. წარმოდგენილი დოკუმენტებით, მიმწოდებელთან საბოლოო მიღება-ჩაბარების აქტი გაფორმდა 2016 წლის 20 დეკემბერს. კვლევის ფარგლებში შესწავლილი და შემუშავებულია თბილისის ზღვის შემოგარენის კონცეფცია, ბიზნეს ინიციატივები და კონკრეტული ფინანსური გათვლები, რის შედეგადაც სარეკრეაციო და ტურისტული ინფრასტრუქტურის განვითარებისთვის შესაძლებელი უნდა გამხდარიყო საინვესტიციო პროექტების შექმნა.

მიუხედავად იმისა, რომ კვლევის გამარტივებული წესით შესყიდვას, საფუძვლად დაედო შეზღუდულ ვადებში შეუფერხებლად ჩატარება, აღნიშნული პროდუქტი დღემდე გამოუყენებელია.

წარმოდგენილი დოკუმენტების მიხედვით, კვლევის მონაცემების რეალიზაციის შეფერხება გამოწვეულია საკანონმდებლო ბარიერებით. კერძოდ, მოქმედი

¹⁰ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 27 მაისის №966 განკარგულება.

კანონმდებლობით¹¹ იმ წყლისათვის, რომელსაც იყენებენ სასმელად ან საყოფაცხოვრებო დანიშნულებით, იქმნება სანიტარული დაცვის ზონები. აღნიშნულ ზონებში აკრძალულია მუდმივად ცხოვრება, მშენებლობა, საცხოვრებელი და ადმინისტრაციული შენობების განთავსება, ინერტული მასალის მოპოვება და სხვ.

კვლევის მონაცემების მიხედვით, სანიტარული დაცვის ზონაში ხვდება 71 ობიექტი, რომლის საერთო ფართობი შეადგენს 204.0 ათას კვ.მ. აღნიშნულიდან გამომდინარე ჩატარებული კვლევა და მისი შედეგები არ არის თავსებადი საქართველოში მოქმედ კანონმდებლობასთან, რაც დაფიქსირებულია შესყიდულ პროექტში. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ამ ეტაპზე მიმდინარეობს კონსულტაცია შესაბამის დაინტერესებულ პირებთან, რომლის შედეგად უნდა მოხდეს სანიტარული ზონების დაზუსტება, რომლის დასრულებისა და საკანონმდებლო-მარეგულირებელი ჩარჩოს მოწესრიგების შემდეგ, შესაძლებელი იქნება გეგმით წარმოდგენილი აქტივობების დაწყება. პროექტში ასევე დაფიქსირებულია ის გარემოებაც, რომ კანონმდებლობის ცვლილებას ახდენს პარლამენტი, შესაბამისად ცვლილებების განხორციელება დაკავშირებულია გარკვეულ სირთულეებთან.

აღსანიშნავია, რომ თბილისის ზღვის შემოგარენის კვლევის შედეგად გასულია 1 წელზე მეტი, მისი გამოყენება ვერ ხერხდება მოქმედი კანონმდებლობის გამო, რაც პროექტის არასრულყოფილ დაგეგმვაზე მიუთითებს, ვინაიდან არსებული ბარიერების განსაზღვრა თავიდანვე იყო შესაძლებელი. შედეგად, თბილისის ზღვის შემოგარენის კვლევის შესყიდვაზე გახარჯული თანხა, 490.0 ათასი ლარი ამ ეტაპისათვის შესაძლებელია ჩაითვალოს როგორც არაეფექტიანი ხარჯი.

2016 წელს პროგრამის ფარგლებში, გარდა თბილისის ზღვის შემოგარენის კვლევის შესყიდვისა, თანხები გახარჯულია უძრავი ქონების ბაზრის კვლევის შეძენაზე, საერთაშორისო გამოცემა „Georgia Finance“-ში თბილისის შესახებ ინფორმაციის განთავსების მომსახურებაზე, ასევე დაფარული იქნა წინა წლის კრედიტორული ვალდებულებები. სულ აღნიშნულ ღონისძიებებზე გაწეულია 43.5 ათასი ლარის ხარჯი.

რეკომენდაცია №4: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) კვლევის შედეგების რეალიზების მიზნით, გონივრულ ვადებში განახორციელოს თბილისის ზღვის შემოგარენის კვლევის შედეგების, საქართველოში მოქმედ საკანონმდებლო-მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობაში მოყვანა. ამასთან, სანიტარული ნორმების დაცვითა და მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით,

¹¹ საქართველოს კანონი „წყლის შესახებ“ 21-ე მუხლი.

განსაზღვროს თუ რა ცვლილებების განხორციელება არის შესაძლებელი მოქმედ კანონმდებლობაში.

04 12 დედაქალაქის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმა

მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმა ქალაქთმშენებლობისა და ქალაქთრეგულირების მეშვეობით განსაზღვრავს და უზრუნველყოფს ტერიტორიული განვითარების მიმართულებას, საზღვრების დადგენას, ტერიტორიულ ფუნქციურ დანიშნულებას და უფლებრივ ზონირებას, კომფორტული და უსაფრთხო საცხოვრებელი გარემოს ჩამოყალიბებას, საინჟინრო-სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის მოდერნიზაციასა და განვითარებას, ეკოლოგიურ მდგრადობას, დედაქალაქის ტერიტორიის საშიში ბუნებრივი და ტექნოგენური პროცესებისაგან დაცვას, დედაქალაქის საზოგადოებრივად მნიშვნელოვანი ნაწილების ურთიერთკავშირებს, არსებული საცხოვრებელი განაშენიანების რეორგანიზაციას, ისტორიულ - კულტურული მემკვიდრეობის დაცვას და განვითარებას, რეკრეაციული საპარკო ზონების შენარჩუნებას.

კრიტერიუმი: პროგრამის მიზანია დედაქალაქის მდგრადი განვითარება და მოსახლეობის ჯანსაღი და უსაფრთხო საცხოვრებელი გარემოთი უზრუნველყოფა, გრძელვადიანი ქალაქთმშენებლობითი სტრატეგიის განსაზღვრა და ტერიტორიების სამშენებლო განვითარების მართვის ქმედითი ინსტრუმენტის შექმნა. თბილისის ტერიტორიული დაგეგმვის ნორმატიულ სამართლებრივი დოკუმენტის მომზადებას უნდა უზრუნველყოფდეს, როგორც დედაქალაქისა და ეკონომიკური სამეცნიერო-კულტურული, სამრეწველო და პოლიტიკური ცენტრის მდგრადი და უსაფრთხო განვითარება.

გამოვლენილი გარემოება: 2015 წლის 21 მაისს გამოცხადდა კონკურსი მიწათსარგებლობის გეგმის განახლების წინასაპროექტო ხედვის კონცეფციის თაობაზე.

2015 წლის 19 აგვისტოს სსიპ - ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის არქიტექტურის სამსახურმა მრავალწლიანი ხელშეკრულება გააფორმა „ფრანსიზოთერჰაუსკუპერს ცენტრალური აზია და კავკასია ბი ვი-ს საქართველოს ფილიალთან“¹². ხელშეკრულების საგანი იყო ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის მომზადების ფარგლებში, წინასაპროექტო ხედვის და კონცეფციის შესყიდვის მიზნით კონსულტაციის გაწევა, გამოცხადებულ კონკურსში საუკეთესო კანდიდატის გამოვლენა, ასევე შერჩეულ კანდიდატთან კონტრაქტის მომზადება¹³. სახელშეკრულებო თანხა შეადგენდა 472. 2 ათასი აშშ დოლარის ექვივალენტს ლარებში (დაახლოებით 1 134.0 ათასი ლარი).

¹² №42030651A001/015.

¹³ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 17 აგვისტოს №1742 განკარგულება.

საკონკურსო კომისიამ გამოავლინა 3 გამარჯვებული. კონკურსში გამარჯვებულებს 2015 წელს გადაეცათ საპრიზო თანხები, სულ 100.0 ათასი ლარი.

- პირველი ადგილი - ა(ა)იპ „სითი ინსტიტუტი საქართველო“ 50.0 ათასი ლარი.
- მეორე ადგილი - შპს „არტ სტუდიო“ 30.0 ათასი ლარი.
- მესამე ადგილი - შპს „დისტანციური ზონდირებისა და გეოინფორმაციული სისტემების საკონსულტაციო ცენტრი გეოგრაფიკი“ 20.0 ათასი ლარი.

საკონკურსო პირობების შესაბამისად, გამარჯვებულ კონკურსსანტთან ა(ა)იპ „სითი ინსტიტუტი საქართველოსთან“ საპროექტო მომსახურების – ქ. თბილისის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის დოკუმენტის მომზადების მიზნით, 2015 წლის 15 ოქტომბერს, გამარტივებული შესყიდვით გაფორმდა მრავალწლიანი ხელშეკრულება №20¹⁴. ხელშეკრულების ღირებულება განისაზღვრა 2 800.0 ათასი ლარით. ხელშეკრულების თანახმად, სამუშაოები შედგებოდა 6 ეტაპისაგან, რაც გულისხმობს მთლიანი სამუშაოს 6 ნაწილად დაყოფას და უნდა დასრულებულიყო ხელშეკრულების გაფორმებიდან 18 თვეში.

ხელშეკრულების მიხედვით, თუ შესყიდვის ობიექტის ხარისხი არ შეესაბამება მოთხოვნებს, მიმწოდებელი ვალდებულია უსასყიდლოდ მოახდინოს ნაკლის გამოსწორება. თუ იგივე ფაქტი განმეორდა, მიმწოდებელს ნაკლის გამოსწორებასთან ერთად ეკისრება ჯარიმა, ხელშეკრულების საერთო ღირებულების 0,2%-ს ოდენობით (5.6 ათასი ლარი), მესამედ იგივე შემთხვევა იწვევს დაჯარიმებას ხელშეკრულების საერთო ღირებულების 5%-ის ოდენობით (140.0 ათასი ლარი)¹⁵. ხელშეკრულებით გათვალისწინებული დაჯარიმების მექანიზმი, სსიპ – ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის არქიტექტურის სამსახურის მიერ გამოყენებულია ხუთჯერ, მათ შორის სამჯერ 5.6 ათასი ლარით, ხოლო ორჯერ 140.0 ათასი ლარით (სულ 296.8 ათასი ლარი). ჯარიმის სახით დარიცხული თანხებიდან, მიმწოდებლის მიერ გადახდილია 151.2 ათასი ლარი¹⁶, ხოლო 145.6 ათასი ლარი არ არის გადახდილი, ვინაიდან მიმწოდებელი არ ეთანხმება დაჯარიმების მიზეზს.

წარმოდგენილი დოკუმენტების მიხედვით, ხელშეკრულებაში შესულია 11 ცვლილება, მათ შორის, მიწოდების ვადა გადაიწია 7-ჯერ და საბოლოო ვადად განისაზღვრა 2018 წლის 26 თებერვალი. უნდა აღინიშნოს, რომ აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში, სსიპ – ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის არქიტექტურის სამსახურს, ჩაბარებული ჰქონდა სამუშაოების 5 ეტაპი, ხოლო საბოლოო მე-6 ეტაპის სამუშაოებზე შემსყიდველის მიერ

¹⁴ საქართველოს მთავრობის 15.10.2015 წლის №2212 განკარგულება.

¹⁵ №20 ხელშეკრულების მე-11 მუხლი.

¹⁶ 140.0 ათასი ლარი და ორჯერ 5.6 ათასი ლარი.

დაფიქსირდა ხარვეზები, რომლის გამოსასწორებლად მიმწოდებელს დამატებით მიეცა 45 დღიანი ვადა. აღნიშნული ვადის გასვლის შემდეგ, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიამ კვლავ დაიწუნა მიმწოდებლის მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტი. ხარვეზები დაფიქსირდა რამდენიმე მიმართულებით, კერძოდ:

- დოკუმენტის ტექსტურ ნაწილში არ არის ინფორმაცია ქალაქის ტერიტორიის ზონირების ცვლილების შესახებ;
- სატრანსპორტო სტრატეგიის მიმართულებით არ არის გათვალისწინებული ევროკავშირის დირექტივა და საუკეთესო პრაქტიკა;
- არასრულყოფილადაა განსაზღვრული კულტურული მემკვიდრეობის დამცავი ზონები, დოკუმენტში ზოგადადაა შეფასებული გეგმის ეფექტიანობა;
- არ არის წარმოდგენილი ქალაქში არსებული პრობლემების მოგვარების ეტაპები და რიგითობა;
- ელიავას ბაზრობის მიმდებარე ტერიტორიის ზონირება არ შეესაბამება წარმოდგენილ კონცეფციას;
- საველოსიპედო გზების კონცეფცია არ ასახავს ქ. თბილისის მთლიან ქსელს.

დაფიქსირებული ხარვეზების გამოსასწორებლად ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიასა და ა(ა)იპ „სითი ინსტიტუტ საქართველოს“ შორის 2018 წლის 25 მაისის შეთანხმების შედეგად, მიმწოდებელს ვადა გაუგრძელდა 15 ივნისამდე. აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში, მიმწოდებლისათვის გადახდილმა თანხამ სულ 2 000.0 ათასი ლარი შეადგინა.

აღსანიშნავია, რომ კომპანია „ფრაისვოთერჰაუსკუპერს ცენტრალური აზია და კავკასია ბი ვი-ს საქართველოს ფილიალს“ საუკეთესო კანდიდატის გამოვლენაში, მერიამ გადაუხადა 1 134.0 ათასი ლარი. ხელშეკრულების პირობების მიხედვით, კომპანიას უნდა შეერჩია კანდიდატი, რომელიც შემლბდა მუნიციპალიტეტისათვის მომსახურების გაწევას მიწათსარგებლობის გეგმის განახლებასთან დაკავშირებით. მიუხედავად იმისა, რომ კანდიდატის შერჩევაში გადახდილია 1 134.0 ათასი ლარი, შერჩეულმა სუბიექტმა ვერ უზრუნველყო ვალდებულების შესრულება. კერძოდ, წარმოდგენილი მიწათსარგებლობის გეგმა ხასიათდება სხვადასხვა მნიშვნელოვანი ხარვეზებით და აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდისათვის პროექტი დაუსრულებელია.

ქალაქთგეგმარებითი დოკუმენტის მომზადება აქტუალური გახდა მას შემდეგ, რაც დედაქალაქის მოქმედი „პერსპექტიული განვითარების გენერალური გეგმა“ სრულყოფილად ვერ ასრულებდა „სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის შესახებ“

საქართველოს კანონით განსაზღვრულ მოთხოვნებს, ხოლო მსხვილმასშტაბიანი მშენებლობები ხორციელდებოდა არსებული დოკუმენტის პოზიციების იგნორირებით. მიუხედავად იმისა, რომ მიწათსარგებლობის გეგმის შემუშავების მიზნით აუდიტის პერიოდში გახარჯული იყო 3 234.0 ათასი ლარი¹⁷, მუნიციპალიტეტი ვერ სარგებლობს ქალაქთგეგმარებითი დოკუმენტის შექმნის შედეგად გათვალისწინებული სიკეთით.

¹⁷ მიმწოდებელზე გადახდილი 2000.0 + კონკურსის თანხა 100.0 + საკონსულტაციო ღირებულება 1134.0 = 3234.0 ათასი ლარი.

04 13 პროგრამა თბილისის მეწარმეობის ხელშეწყობის ცენტრის დაფინანსება

კრიტერიუმი: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობის 2015 წლის 4 მარტის განკარგულებით¹⁸ დაფუძნდა ა(ა)იპ „თბილისის მეწარმეობის ხელშეწყობის ცენტრი“, რომლის მიზანს წარმოადგენდა ქ. თბილისში მეწარმეობის განვითარებისა და ეფექტიანობის ხელშეწყობა, ხოლო ამოცანებს:

- მეწარმეთა გადამზადება და მათი სამეწარმეო უნარ-ჩვევების განვითარება;
- ქ. თბილისში მოქმედი ან/და ასამოქმედებელი საწარმოების საექსპორტო (მათ შორის შემომყვანი ტურიზმის დარგში) პოტენციალის და რეალიზაციის მოცულობის გაზრდა;
- საწარმოთა მომსახურება მათი პოტენციალის ზრდის უზრუნველსაყოფად და სხვ¹⁹.

გამოვლენილი გარემოება: ა(ა)იპ „თბილისის მეწარმეობის ხელშეწყობის ცენტრი“ მოქმედების პერიოდში, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან დაფინანსდა 1 590.3 ათასი ლარით, მათ შორის ადმინისტრაციული ხარჯებმა 1 181.9 ათასი ლარი შეადგინა²⁰. წარმოდგენილი დოკუმენტების შესწავლით დადგინდა, რომ ცენტრის მიერ მეწარმეობის ხელშეწყობის მიმართულებით 2015 წელს გახარჯულია 408.4 ათასი ლარი, რაც მთლიანი თანხის 26%-ს შეადგენს. მეწარმეობის ხელშეწყობის ფარგლებში ცენტრის მიერ დაფინანსებულია 2 დარგი, კერძოდ, „შემომყვანი ტურიზმი“ – 307.7 ათასი ლარი გახარჯულია რუსეთის, ყაზახეთის, ბელორუსისა და უკრაინის ტურ-ოპერატორების მიღებაზე (თანხები ძირითადად გახარჯულია სასტუმრო და სარესტორნო მომსახურებაზე) და „სახალხო რეწვა“ – 100.7 ათასი ლარი გახარჯულია გამოფენების მოწყობაზე და სხვა ღონისძიებებზე.

იმის გათვალისწინებით, რომ ა(ა)იპ „თბილისის მეწარმეობის ხელშეწყობის ცენტრის“ დაფუძნების მიზანს წარმოადგენდა ქ. თბილისში მეწარმეობის განვითარებისა და ეფექტიანობის ხელშეწყობა, ამ მიმართულებით გამოყოფილი ფინანსური რესურსების მხოლოდ 26% დაიხარჯა, განხორციელდა მხოლოდ 2 ღონისძიება, შედეგად პროგრამის მიზნები სრულად ვერ იქნა მიღწეული.

ა(ა)იპ „თბილისის მეწარმეობის ხელშეწყობის ცენტრი“ ლიკვიდირებული იქნა დაფუძნებიდან 17 თვეში²¹, რაც მიუთითებს იმაზე, რომ ა(ა)იპ-ის შექმნისას არ იყო

¹⁸ №09.09.210.

¹⁹ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობის 04.03.2015 წლის №09.10.211 განკარგულებით დამტკიცებული ა(ა)იპ „თბილისის მეწარმეობის ხელშეწყობის ცენტრის“ წესდების მე-2 მუხლი.

²⁰ 2015 წელი - 1291.7 ათასი ლარი, 2016 წელი - 298.6 ათასი ლარი.

²¹ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობის 2016 წლის 17 აგვისტოს №32.06.687 განკარგულება.

შემუშავებული გრძელვადიან პერიოდზე გათვლილი, შედეგზე ორიენტირებული სამოქმედო გეგმა.

ა(ა)იპ „თბილისის მეწარმეობის ხელშეწყობის ცენტრზე“ გამოყოფილი თანხების მნიშვნელოვანი წილი გაიხარჯა ადმინისტრაციულ ხარჯებზე (შრომის ანაზღაურება, ოფისის, სატრანსპორტო საშუალებების ექსპლუატაციის ხარჯები და სხვ.), ხოლო მისი ფუნქციონირება და მიზნები არ იყო გათვლილი გრძელვადიან პერსპექტივაზე, 2015-2016 წლებში გახარჯული 1 590.3 ათასი ლარი შესაძლებელია ჩაითვალოს, როგორც არაეფექტიანი ხარჯი.

რეკომენდაცია №5 ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) შეისწავლოს ა(ა)იპ „თბილისის მეწარმეობის ხელშეწყობის ცენტრის“ დაფუძნებისა და ლიკვიდაციის მიზანშეწონილობა. ამასთან, არ დაუშვას მომავალში ისეთი გადაწყვეტილებების მიღება რაც შესაბამისობაში არ იქნება მუნიციპალიტეტის გრძელვადიან სტრატეგიასთან და სამოქმედო გეგმასთან.

აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, აუდიტის ანგარიში ჩაბარებიდან 20 დღის ვადაში შეიძლება გასაჩივრდეს საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში.

აუდიტორთა ხელმოწერა:

სახელი, გვარი

ხელმოწერა

ბადრი ჯანჯღავა
(წამყვანი აუდიტორი)

ბარამ ონიანი
(უფროსი აუდიტორი)

ქრისტინე ეკალაძე
(უფროსი აუდიტორი)

ლალი ამბროლაძე
(აუდიტორი)

თათია ამბროლაძე
(აუდიტორი)

პაატა კუბლაშვილი
(აუდიტორი)



შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში

