ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

თვითმმართველი ერთეულების აუდიტის დეპარტამენტი
დეპარტამენტის უფროსი

გიორგი მამრიკიშვილი

22 ნოემბერი 2021 წელი

N 45/36

ეგზ.: N1

მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში

სარჩევი

ტერმინები და შემოკლებები 3
შემაჯამებელი მიმოხილვა 4
რეკომენდაციები 7

1. შესავალი 9
   1.1 აუდიტის მოტივაცია 9
   1.2 აუდიტის მიზანი და მთავარი კითხვები 10
   1.3 აუდიტის მასშტაბი და მეთოდოლოგია 11
   1.4 აუდიტის კრიტერიუმები 11
   1.5 სფეროს აღწერა 12

აუდიტის მიგნებები 13
2. მუნიციპალიტეტების მიერ იურიდიული პირების დაფუძნებისას
გადაწყვეტილებების დასაბუთება და თანმიმდევრულობა 13
   2.1 მუნიციპალური ა(ა)იპ-ების დაფინანსება და საქმიანობის სფეროები 13
   2.2 მუნიციპალიტეტების არათანმიმდევრული მიდგომა იურიდიული
   პირების საქმიანობის დაგეგმვის და მართვის პროცესში 18
   2.3 ადამიანური რესურსების მართვა მუნიციპალურ ა(ა)იპ-ებში 21
   2.4 მუნიციპალიტეტების მიერ ა(ა)იპ-ების უზრუნველყოფა
   საჭირო მატერიალური რესურსებით 23
   2.5 ინფრასტრუქტურის სფეროში შექმნილი ა(ა)იპ-ები 25

3. ა(ა)იპ-ების საქმიანობის კონტროლი და შედეგების შეფასება 29

ტერმინები და შემოკლებები

მერია – ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო.

საკრებულო – ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო.

ა(ა)იპ – არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი.

შპს – შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი არის განსაზღვრული მიზნის მისაღწევად შექმნილი, საკუთარი ქონების მქონე, ორგანიზებული წარმონაქმნი, რომელიც საკუთარი სახელით იძენს უფლებებსა და მოვალეობებს. ადგილობრივი თვითმმართველობები მსგავსი ტიპის ორგანიზაციებს ქმნიან მოსახლეობისთვის მაღალი ხარისხის მუნიციპალური სერვისების მიწოდების მიზნით. 2014-2019 წლებში გაიზარდა ა(ა)იპ-ების რაოდენობა და დაფინანსების მოცულობა, რამაც შესაბამისად გაზარდა მათი როლი თვითმმართველობების საქმიანობაში. აუდიტის ფარგლებში შესწავლილ იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ შექმნილი ა(ა)იპ-ების დაფუძნების, მართვისა და კონტროლის პროცესი. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოსაზრებით მუნიციპალური ა(ა)იპ-ების მართვის პროცესს გააჩნია შემდეგი ნაკლოვანებები:

მუნიციპალიტეტების ფუნქცია-მოვალეობები მსგავსია, რაც ა(ა)იპ-ების ერთსა და იმავე სფეროში შექმნას უნდა იწვევდეს, თუმცა თვითმმართველობების პოლიტიკა არსებითად განსხვავდება ერთმანეთისგან იურიდიული პირების საქმიანობის სფეროების შერჩევის კუთხით. მაგალითად, 3 მუნიციპალიტეტში ცალკე ა(ა)იპ ფუნქციონირებს, რომელიც გარე განათების ქსელის ექსპლოატაციას ახორციელებს, 38-ში კი გარე განათების ქსელს ისეთი ა(ა)იპ-ები ემსახურება, რომლებიც პარალელურად სხვა მუნიციპალურ ინფრასტრუქტურას უწევენ მომსახურებას. დანარჩენ 23 შემთხვევაში თვითმმართველობა მომსახურებას ყიდულობს სახელმწიფო შესყიდვის გზით ან დაფუძნებული აქვს შპს; 5 მუნიციპალიტეტში გამწვანებული ტერიტორიების, პარკებისა და სკვერების მოვლა-პატრონობისთვის ცალკე ა(ა)იპ არის დაფუძნებული, მაშინ როდესაც სხვა თვითმმართველობებში გამწვანების მოვლა-პატრონობა რომელიმე კომპლექსური[1] ა(ა)იპ-ის ფუნქცია არის ან ხდება მომსახურების სახელმწიფო შესყიდვის გზით შეძენა; 20 მუნიციპალიტეტში 28,287.3 ათასი ლარი არის დახარჯული ისეთი ა(ა)იპ-ების ფუნქციონირებაზე, რომელთა საქმიანობის სფეროც, მხოლოდ ამ მუნიციპალიტეტებში გვხვდება და სხვაგან ანალოგიური ფუნქციების ორგანიზაციები არ არის შექმნილი და სხვ.

იურიდიული პირების საქმიანობის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ ხშირად ერთსა და იმავე მუნიციპალიტეტში გვხდება საერთო პროფილის რამდენიმე ა(ა)იპ. მსგავსი სურათი განსაკუთრებით არის დამახასიათებელი კულტურის, განათლების, სპორტისა და ინფრასტრუქტურის სფეროებისთვის. ორგანიზაციებისთვის, რომლებიც მსგავს ფუნქციებს ასრულებენ, ცალ-ცალკეა განსაზღვრული ადმინისტრაციული პერსონალი (დირექტორი, დირექტორის მოადგილეები და ა.შ.). ა(ა)იპ-ების დაყოფა სათანადო დასაბუთების გარეშე ფინანსური რესურსების არაეფექტიან ხარჯვას იწვევს.

მუნიციპალიტეტებს არ აქვთ შემუშავებული თანმიმდევრული სამოქმედო გეგმა, როგორ უნდა მიაღწიონ კონკრეტულ სფეროში დასახულ მიზანს. ამდენად, ა(ა)იპ-ების დაფუძნება და მათზე დაფინანსების გაცემა ხშირ შემთხვევაში არ არის საკმარისად გაანალიზებული. სათანადოდ არ იგეგმება, თუ რა ღონისძიებები უნდა განხორციელდეს და რა თანმიმდევრობით, როგორი უნდა იყოს მიმდინარე ამოცანები კონკრეტულ სფეროში საბოლოო მიზნის მისაღწევად. შედეგად, ხშირია შემთხვევები, როდესაც ა(ა)იპ-ის დაფუძნების იდეამ არ გაამართლა და საჭირო გახდა მისი ლიკვიდაცია/რეორგანიზაცია ან ორგანიზაცია აგრძელებს ფუნქციონირებას, თუმცა მისი საქმიანობის შედეგები არაეფექტიანია. მთლიანობაში 2014-2019 წლებში დასახული მიზნების მიუღწევლობის

1 იგულისხმება ა(ა)იპ-ები, რომლებიც ახორციელებენ დასუფთავების, გარე განათების ქსელის ექსპლოატაციის, გამწვანებისა და სხვა მსგავს სამუშაოებს.

მოტივით 169 იურიდიული პირის ლიკვიდაცია განხორციელდა. აღსანიშნავია, რომ მათ დაფინანსებაზე ადგილობრივი ბიუჯეტიდან 61,592.8 ათასი ლარი არის გადახდილი, შესაბამისად, აღნიშნული თანხები შესაძლებელია შეფასდეს როგორც – არაეფექტიანი ხარჯი.

მუნიციპალურ ა(ა)იპ-ებში წლების განმავლობაში მნიშვნელოვნად იზრდებოდა ადმინისტრაციული პერსონალის რაოდენობა, რაც მიუთითებს იმაზე, რომ ორგანიზაციებში ადამიანური რესურსების მართვა არ ეფუძნება სათანადო გათვლებს. მიუხედავად იმისა, რომ თვითმმართველობები ხარჯების ოპტიმიზაციის მიზნით ახორციელებენ ა(ა)იპ-ების ლიკვიდაცია/გაერთიანებას, 2014-2019 წლებში ადმინისტრაციული პერსონალი – 25%-ით, ხოლო ადმინისტრაციის შრომის ანაზღაურება – 71%-ით არის გაზრდილი.

მერიებიდან მიღებული ინფორმაციით ირკვევა, რომ 2014 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, მუნიციპალურ ა(ა)იპ-ებში დასაქმებული იყო 40,074 კაცი. აღნიშნული მაჩვენებელი 2019 წლისთვის 17,932 დასაქმებულით გაიზარდა და 58,006 კაცი შეადგინა. რაც შეეხება თბილისს, 2015 წლიდან 2019 წლამდე დასაქმებულთა რაოდენობა 2,876-დან – 3,395-მდე გაიზარდა. შედარებისთვის: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული ბიუროს მონაცემების მიხედვით, ქვეყანაში 2014 წლიდან 2019 წლამდე დასაქმებულთა რაოდენობა 40.9 ათასი კაცით გაიზარდა, ხოლო ა(ა)იპ-ებში იმავე პერიოდში ზრდამ ჯამში 18.5 ათასი კაცი შეადგინა, რაც დასაქმებულთა რაოდენობის ზრდის 45%-ია. აღსანიშნავია, რომ სულ სახელმწიფო სექტორში 2019 წლის მონაცემების მიხედვით დასაქმებული არის 299,700 ადამიანი, შესაბამისად, მუნიციპალიტეტების ა(ა)იპ-ებში მომუშავეთა რაოდენობა მთლიანად სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა 20.5%-ს შეადგენს. თვითმმართველობებს ორგანიზაციების საშტატო რიცხოვნობის დამტკიცების დროს არ აქვთ გაკეთებული სათანადო გათვლები, სადაც დასაბუთებული იქნებოდა თითოეული დაქირავებულის საჭიროება. შედეგად, ა(ა)იპ-ებში არ აქვთ მოსამსახურეთა თანამდებობის შესაბამისი სამუშაო აღწერილობები, სადაც განსაზღვრული იქნება თითოეული დასაქმებულის ფუნქცია-მოვალეობები. ამასთანავე, ზოგიერთი დასაქმებულის შესასრულებელი სამუშაოები გაურკვეველია, ასევე ხშირია ფუნქციების დუბლირების შემთხვევები.

ორგანიზაციების სათანადო ფუნქციონირებისთვის მნიშვნელოვანია შესაბამისი საოფისე ფართით უზრუნველყოფა, რათა დასაქმებულებმა სათანადო პირობებში შეძლონ მათზე დაკისრებული ფუნქცია-მოვალეობების შესრულება. მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპი-ების შემთხვევითი შერჩევის მეთოდით შემოწმებისას გამოვლინდა, რომ 14 ა(ა)იპ-ში ადმინისტრაციაში დასაქმებულ ერთ ადამიანზე მოდის 1-5 კვ.მ-მდე საოფისე ფართი.[2] საკმარისი საოფისე ფართის არარსებობა რეალურად შეუძლებელს ხდის ერთდროულად ყველა ადმინისტრაციული პერსონალის სამსახურში ყოფნას და სამუშაო პროცესის სათანადოდ წარმართვას. აღნიშნული გარემოება ადასტურებს, რომ მუნიციპალიტეტებში ორგანიზაციები იქმნება იმ პირობებში, როდესაც თვითმმართველობა ა(ა)იპ-ებს ვერ უზრუნველყოფს მისი ფუნქციების განსახორციელებლად საჭირო საკმარისი მატერიალური რესურსებით.

მუნიციპალიტეტებში 2019 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით ფუნქციონირებს 67 ა(ა)იპ, რომელთაც არ გააჩნიათ საქმიანობისთვის აუცილებელი ინვენტარი (კომპიუტერული ტექნიკა, საოფისე ავეჯი და სხვა სახის ინვენტარი). 2014-2019 წლებში ადგილობრივი ბიუჯეტიდან 45,062.9 ათასი ლარი გახარჯული არის ისეთი ორგანიზაციების დაფინანსებაზე, რომლებსაც საჭირო მატერიალური რესურსები არ ჰქონდათ და შესაბამისად, ვერ შეძლებდნენ დასახული მიზნების მიღწევას.

2 საერთო სარგებლობის ფართების ჩათვლით.

2019 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, 45 იურიდიული პირი არ იყენებს 20,292.9 ათასი ლარის ღირებულების ქონებას, რომელიც მათ მიღებული აქვთ მუნიციპალიტეტებისგან უსასყიდლოდ. პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, აღნიშნულის მიზეზი ძირითადად ის არის, რომ გადმოცემული შენობა-ნაგებობები და ტექნიკა დაზიანებულია და მათი დანიშნულებისამებრ გამოყენება ვერ ხერხდება. ასევე ქონების დიდი ნაწილი არაპროფილურია, არ შეესაბამება ა(ა)იპ-ების დაფუძნების მიზნებს და შესაბამისად, ორგანიზაცია ვერ იყენებს მას ყოველდღიურ საქმიანობაში. გამოვლენილი გარემოება ადასტურებს, რომ რესურსები ა(ა)იპ-ებში არ არის გადანაწილებული ობიექტური საჭიროებებიდან გამომდინარე.

მუნიციპალიტეტებში 2014-2019 წლებში მზარდია ინფრასტრუქტურის სფეროში შექმნილი ა(ა)იპ-ების დაფინანსება. თვითმმართველობები იურიდიულ პირებს ქმნიან გარე განათების, გზებისა და ხიდების რეაბილიტაციის, სანიაღვრე არხების მოვლა-პატრონობის და სხვა მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის მიმდინარე ან კაპიტალური შეკეთების მიზნით. აღნიშნული სფეროები სამეწარმეო საქმიანობას განეკუთვნება და ისინი მაქსიმალურად უნდა იყოს გატანილი მუნიციპალიტეტიდან – კერძო სექტორში, ხოლო მომსახურების შესყიდვა მიზანშეწონილია განხორციელდეს სახელმწიფო შესყიდვების გზით და არა ა(ა)იპ-ების დაფინანსების ფარგლებში.

მუნიციპალიტეტებში წყლის სისტემას ემსახურებიან არალიცენზირებული ორგანიზაციები, რაც მიუთითებს იმ ფაქტზე, რომ ისინი ვერ აკმაყოფილებენ საქმიანობისთვის აუცილებელ კრიტერიუმებსა და ვერ უზრუნველყოფენ მომხმარებლისთვის სათანადო ხარისხის სასმელი წყლის უწყვეტად მიწოდებას. ასევე მათი დაფუძნების დროს შერჩეული ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმა არ არის კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში. აუდიტის ფარგლებში შესწავლილი 13 ორგანიზაციის დაფინანსება ჯამში - 10,607.6 ათასი ლარი, წარმოადგენს არაეფექტიან ხარჯს. ანალოგიური მდგომარეობა არის თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტებში.

ა(ა)იპ-ებზე დაფინანსება გაცემულია ზოგადი დაგეგმვის საფუძველზე, განსაზღვრული არ არის კონკრეტული მიზნები და პროგრამის შესრულების შეფასების ინდიკატორები, მუნიციპალიტეტები არ ზომავენ სუბსიდიებზე დახარჯული თანხების ეფექტიანობას. დაგეგმვაში არსებული ხარვეზები გავლენას ახდენს პროგრამის ეფექტიანად განხორციელებაზე, ხელს უშლის მუნიციპალიტეტს, ჩაატაროს პროგრამის მიმდინარეობის მონიტორინგი და შეაფასოს მიღწეული შედეგები.

ა(ა)იპ-ების უმეტესობა დამფუძნებელს არ წარუდგენს ანგარიშს საქმიანობის შედეგების შესახებ ან წარდგენილი ანგარიში ფორმალური ხასიათის არის და არ ასახავს შედეგების მიმოხილვასა და ანალიზს. საქმიანობის ანგარიშებზე დაყრდნობით მუნიციპალიტეტმა უნდა განიხილოს ა(ა)იპ-ების წლიური შედეგები და შეაფასოს საქმიანობა. აღნიშნული ხარვეზი მიუთითებს, რომ მუნიციპალიტეტების მხრიდან არ არის დაწესებული შესაბამისი კონტროლი, რამაც ხელი უნდა შეუწყოს ა(ა)იპ-ების განვითარებას და მათი საქმიანობის ეფექტიანობის გაზრდას.

რეკომენდაციები

რეკომენდაცია: მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელმა და წარმომადგენლობითმა ორგანოებმა შეისწავლონ, ემყარება თუ არა ა(ა)იპ-ის შექმნა რეალურ საჭიროებებს და რამდენად არის ცალკე იურიდიული პირის დაფუძნება და ფუნქციონირება საუკეთესო ალტერნატივა მოსახლეობისთვის კონკრეტული სერვისების მისაწოდებლად. ასევე განიხილონ მსგავსი ფუნქციებისა და მიზნების მქონე იურიდიული პირების კონსოლიდაციის შესაძლებლობა. აღნიშნული ხელს

შეუწყობს კონკრეტული პროგრამების მართვის სისტემის გაუმჯობესებას, მსგავსი ფუნქციების მქონე ორგანიზაციებში ერთიანი პოლიტიკის დანერგვას, იურიდიულ პირებს შორის ფინანსური რესურსების ოპტიმალურ განაწილებას და საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის ეფექტიანობას.

რეკომენდაცია: მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელმა და წარმომადგენლობითმა ორგანოებმა ა(ა)იპ-ების საქმიანობის დაგეგმვის და მართვის პროცესში იხელმძღვანელონ ხარჯთეფექტურობის პრინციპიდან გამომდინარე. იმ შემთხვევაში, თუ თვითმმართველობა გადაწყვეტს დაფუძნებული იურიდიული პირების რეორგანიზაციას, მნიშვნელოვანია წინასწარ დაგეგმოს რეორგანიზაციის მიზნები/ამოცანები და უზრუნველყოს მათი შესრულება. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალური რესურსების მართვის ეფექტიანობას.

რეკომენდაცია: მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელმა და წარმომადგენლობითმა ორგანოებმა შეისწავლონ მათ მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საკადრო პოლიტიკა, განახორციელონ ა(ა)იპ-ში დასაქმებულთა უფლება-მოვალეობების და მათზე დახარჯული სახსრების ანალიზი, შეაფასონ იდენტური ფუნქციების მქონე საშტატო ერთეულების არსებობის მიზანშეწონილობა და საჭიროების შემთხვევაში, უზრუნველყონ არსებული საშტატო ერთეულების ოპტიმიზაცია. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ა(ა)იპ-ების ფინანსური და ადამიანური რესურსების მართვის სისტემის გაუმჯობესებას.

რეკომენდაცია: მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელმა და წარმომადგენლობითმა ორგანოებმა შეისწავლონ იმ ა(ა)იპ-ების საქმიანობა, რომლებსაც არ აქვთ სათანადო მატერიალური რესურსები ფუნქციების განსახორციელებლად და გაატარონ სათანადო ღონისძიებები. ასევე განიხილონ ა(ა)იპ-ებზე გადაცემული არაპროფილური და ისეთი ქონების მართვის საკითხი, რომელსაც იურიდიული პირები არ იყენებენ. მიზანშეწონილია, გამოუყენებელი ქონება თვითმმართველობამ დაიბრუნოს თავის ბალანსზე და მართვის საუკეთესო პრინციპებიდან გამომდინარე, გამოიყენოს ის მუნიციპალიტეტის მიზნების შესაბამისად. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ქონების ოპტიმალურად განკარგვას.

რეკომენდაცია: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა და აღმასრულებელმა ორგანოებმა შეისწავლონ და შეაფასონ ინფრასტრუქტურულ-კომუნალურ სფეროში მუნიციპალური სერვისების განხორციელების სხვადასხვა ალტერნატივა (მომსახურების შესყიდვა, სუბსიდირება) და განსაზღვრონ ოპტიმალური მიდგომა მომსახურების მისაღებად. მიზანშეწონილია, შერჩეული ფორმა დაფუძნებული იყოს საუკეთესო პრაქტიკაზე და მაქსიმალურად ითვალისწინებდეს სამუშაოს სპეციფიკას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ჯანსაღ კონკურენციას, პროცესის გამჭვირვალობას და ფინანსური რესურსების ეკონომიურ ხარჯვას.

რეკომენდაცია: ა(ა)იპ-ების საქმიანობაზე კონტროლის ეფექტიანად განხორციელების მიზნით, მნიშვნელოვანია იურიდიული პირებისთვის ზუსტად განისაზღვროს დასახული მიზნები და შესასრულებელი ამოცანები, რათა გაზომვადი კრიტერიუმებით იყოს შესაძლებელი ა(ა)იპ-ის საქმიანობის შეფასება. ამასთანავე, ორგანიზაციების დაფინანსება უნდა ხორციელდებოდეს დასახული მიზნების შესაბამისად, შესრულებული გათვლების საფუძველზე. სათანადო კონტროლის სისტემის დანერგვა ხელს შეუწყობს იურიდიული პირების საქმიანობის შედეგების გაუმჯობესებას და მუნიციპალური ფინანსების ეფექტიან ხარჯვას.

1. შესავალი

1.1 აუდიტის მოტივაცია

2016-2020 წლების ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის თანახმად, საქართველოს მთავრობის ერთ-ერთი მთავარი პრიორიტეტია რეგიონალური ეკონომიკის განვითარება, თვითმმართველობის სისტემის კიდევ უფრო გაძლიერება და დამოუკიდებლობის ხარისხის ამაღლება. მთავრობის მიერ განხორციელებული რეფორმების მთავარი მიზანია თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გაზრდა, ადგილობრივ დონეზე ხარისხიანი მომსახურების მიწოდების ეფექტიანი და ინოვაციური სისტემების დანერგვა, მუნიციპალიტეტების როლის ამაღლება ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარებაში და თვითმმართველობის უზრუნველყოფა შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსებით.

მოსახლეობისთვის მაღალი ხარისხის მუნიციპალური სერვისების მიწოდების პროცესში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება თვითმმართველი ერთეულების მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საქმიანობას. მუნიციპალიტეტი საკუთარი უფლებამოსილებების უკეთ განსახორციელებლად აფუძნებს არასამეწარმეო არაკომერციულ იურიდიულ პირებს – ა(ა)იპ-ებს. ჩვეულებრივ, აღნიშნულ ორგანიზაციებს თვითმმართველობები ქმნიან კონკრეტულ სფეროში (მაგალითად კულტურა, ჯანდაცვა, სპორტი და ა.შ.), რათა მოსახლეობამ შეძლოს უფრო ხარისხიანი სერვისით სარგებლობა. ა(ა)იპ-ების დაფუძნების ძირითადი უპირატესობები ის არის, რომ ისინი სპეციალიზებული არიან კონკრეტული სერვისის მიწოდებაზე და გამოირჩევიან ნაკლები ბიუროკრატიით. შესაბამისად, ორგანიზაციები უფრო იოლად ადაპტირდებიან შეცვლილ გარემო ფაქტორებთან და შედარებით მარტივად იღებენ გადაწყვეტილებებს.

მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ების ეფექტიანობის აუდიტის ჩატარების მოტივაციას წარმოადგენს შემდეგი ფაქტორები:

დაფინანსების მასშტაბი – ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირები განსაკუთრებულ როლს ასრულებენ მუნიციპალური სერვისების მიწოდების პროცესში. მათ დაფინანსებაზე ადგილობრივი ბიუჯეტების მნიშვნელოვანი ნაწილი იხარჯება. 2014-2019 წლებში ა(ა)იპ-ების დაფინანსებაზე ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან ჯამში 1,794.6 მილიონი ლარი დაიხარჯა,[3] მაშინ როდესაც აღნიშნულ პერიოდში მუნიციპალიტეტების მთლიანმა გადასახდელებმა 6,536.9 მილიონი ლარი შეადგინა,[4] ანუ ა(ა)იპ-ების დაფინანსება, საშუალოდ, 2014-2019 წლებში თვითმმართველობების ჯამური გადასახდელების 27%-ს შეადგენს. რაც შეეხება თბილისს, 2015-2019 წლებში ა(ა)იპ-ების დაფინანსებაზე 1,000.3 მილიონი ლარია დახარჯული, რაც იმავე პერიოდში მთლიანი გადასახდელების 21%-ია. აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივ ბიუჯეტებში იურიდიული პირების დაფინანსების მაჩვენებელი ყოველწლიურად იზრდება. კერძოდ, 2014 წელს ა(ა)იპ-ების დასაფინანსებლად ჯამურად 195.2 მილიონი ლარი დაიხარჯა, ხოლო 2019 წელს აღნიშნულმა მაჩვენებელმა 447.7 მილიონი ლარი შეადგინა. თბილისის შემთხვევაში კი – 2015 წელს ა(ა)იპ-ების გადასახდელები 127.3 მილიონი ლარიდან 267.0 მილიონ ლარამდე გაიზარდა.

3 არ მოიცავს თბილისის მონაცემებს.

4 გარდა თბილისის მერიის ბიუჯეტის გადასახდელებისა.

მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესი – მუნიციპალიტეტები ა(ა)იპ-ებს ძირითადად ისეთი სერვისების მიწოდების მიზნით აფუძნებენ, რომელთა ხარისხიანი მიწოდება აუცილებელია ადგილობრივი მოსახლეობისთვის. კერძოდ, იურიდიული პირები ძირითადად იქმნება ჯანდაცვის, სკოლამდელი აღზრდის, განათლების, კულტურის, დასუფთავების და სხვა მსგავსი სერვისების მიწოდების მიზნით. დასახელებულ სფეროებში მაღალი ხარისხის მომსახურების მიწოდებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საზოგადოებისთვის, შესაბამისად, მაღალია მოსახლეობის დაინტერესება მათი საქმიანობის მიმართ.

მუნიციპალიტეტებში ჩატარებული აუდიტების შედეგად გამოვლენილი ხარვეზები – სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2014-2019 წლებში მუნიციპალიტეტებში განხორციელებული შესაბამისობის აუდიტების შედეგად მნიშვნელოვანი დარღვევა-ნაკლოვანებები გამოვლინდა მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების მართვაში. ყველა თვითმმართველობაში გამოვლენილი სხვადასხვა ტიპის მართვის ხარვეზები. არსებული პრობლემების გათვალისწინებით, საკითხის მთელი ქვეყნის მასშტაბით შესწავლა და სისტემური ხარვეზების გამოვლენა, მნიშვნელოვანია ა(ა)იპ-ების მართვის სისტემის გასაუმჯობესებლად.

ხშირი რეფორმები – 2014-2019 წლებში მუნიციპალიტეტები ხშირად ახორციელებდნენ მათ მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების რეფორმირებას, რის შედეგადაც სხვადასხვა თვითმმართველობებში მსგავსი ტიპის იურიდიული პირები განსხვავებული პრინციპებით იმართება. ა(ა)იპ-ების რეფორმირების პროცესი მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს მუნიციპალიტეტების საქმიანობასა და მიზნების მიღწევაზე, შესაბამისად, პროცესის შესწავლა და სათანადო რეკომენდაციების გაცემა მნიშვნელოვანია განსახორციელებელი ღონისძიებების სათანადოდ დაგეგმვისა და წარმართვის მიზნით.

1.2 აუდიტის მიზანი და მთავარი კითხვები

აუდიტის მიზანია შეაფასოს, თანმიმდევრულია თუ არა მუნიციპალიტეტებში იურიდიული პირების მართვის პოლიტიკა და რამდენად უზრუნველყოფს იგი არსებული ფინანსური და მატერიალური რესურსების ეფექტიანად გამოყენებას.

აუდიტის კითხვები

მუნიციპალიტეტებში ა(ა)იპ-ების შექმნის, მართვის და მიღწეული შედეგების შეფასების/კონტროლის სისტემა რამდენად ეფუძნება მართვის საუკეთესო პრაქტიკის პრინციპებს.

1. რამდენად თანმიმდევრულია ადგილობრივი თვითმმართველობების პოლიტიკა მუნიციპალური ა(ა)იპ-ების დაფუძნების და მართვის პროცესში?

2. რამდენად უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტში არსებული მართვის სისტემა ა(ა)იპ-ების საქმიანობის კონტროლსა და მიღწეული შედეგების შეფასებას?

1.3 აუდიტის მასშტაბი და მეთოდოლოგია

აუდიტის ობიექტად განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების საქმიანობა. აუდიტის პერიოდი მოიცავს 2014-2019 წლებს. ასევე აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე, გამოყენებულია აუდიტის შემდგომი ინფორმაცია. საკითხების შესასწავლად აუდიტის ჯგუფის მიერ გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები:

- მარეგულირებელი ნორმების შესწავლა-ანალიზი;
- დოკუმენტური ინფორმაციის ანალიზი;
- ა(ა)იპ-ების პროგრამებისა და პროცესების მართვისა და ადმინისტრირების ანალიზი;
- მონაცემთა ბაზების ანალიზი;
- საუკეთესო პრაქტიკისა და არსებული სტანდარტების ანალიზი;
- პასუხისმგებელ პირებთან ინტერვიუები.

აუდიტის კითხვებზე პასუხის გასაცემად ჩატარდა შემდეგი პროცედურები:

1. რამდენად თანმიმდევრულია ადგილობრივი თვითმმართველობების პოლიტიკა მუნიციპალური ა(ა)იპ-ების დაფუძნების და მართვის პროცესში? აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა შესაბამისი მარეგულირებელი ნორმები, ჩაატარა ინტერვიუები შესაბამის პასუხისმგებელ პირებთან. შეისწავლა 2014-2019 წლებში ჩატარებული შესაბამისობის აუდიტების შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებები. ყველა მუნიციპალიტეტის მასშტაბით გაანალიზდა მუნიციპალიტეტების მიერ ა(ა)იპ-ების დაფუძნების პოლიტიკა და მათი ფუნქციონირების სფეროები.
1.2 რამდენად უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტში არსებული მართვის სისტემა ა(ა)იპ-ების საქმიანობის კონტროლსა და მიღწეული შედეგების შეფასებას? კითხვაზე პასუხის გასაცემად აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა ორგანიზაციების წლიური ანგარიშები, საბიუჯეტო განაცხადები, საკრებულოში წარდგენილი ინფორმაციები ა(ა)იპ-ების საქმიანობის შესახებ.

1.4 აუდიტის კრიტერიუმები

მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების მართვის სისტემის პროდუქტიულად და ეფექტიანად ფუნქციონირების მიზნით, აუდიტის პროცედურების ჩატარებისას, კრიტერიუმების დასადგენად გამოყენებულია შემდეგი წყაროები:

- საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;
- საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები;
- ადგილობრივი თვითმმართველობების საშუალოვადიანი ხედვისა და პრიორიტეტების დოკუმენტები;
- შესაბამისი ა(ა)იპ-ების წესდებები;
- მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტები;
- ა(ა)იპ-ების საქმიანობის წლიური ანგარიშები;
- საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 დეკემბრის N678 დადგენილება „დეცენტრალიზაციის 2020-2025 წლების სტრატეგიისა და დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ასოციაციის შექმნილი სტრატეგია – „გრძელვადიანი სტრატეგია დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისათვის 2017-2029 წწ.“.

1.5 სფეროს აღწერა

საქართველოში მუნიციპალიტეტების საქმიანობა რეგულირდება საქართველოს ორგანული კანონით – „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“. კოდექსი განსაზღვრავს თვითმმართველი ერთეულების საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებს. მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილება არის კანონით დადგენილი უფლებამოსილება, რომელსაც ის დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით ახორციელებს.

საკუთარი საქმიანობის უკეთ ორგანიზების მიზნით, მუნიციპალიტეტს უფლება აქვს დააფუძნოს ა(ა)იპ ან გახდეს მისი წევრი. აღნიშნული იურიდიული პირის დაფუძნება ხელს უნდა უწყობდეს კანონით განსაზღვრული მიზნების მიღწევას. ამასთანავე, მათი დაფუძნება უნდა მოხდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ იგი უზრუნველყოფს საქმიანობის უფრო ეფექტიანად, პროდუქტიულად და ეკონომიურად წარმართვას.

ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიული პირი ორგანიზებას უწევს ერთობლივ ღონისძიებებს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების სფეროში. ორგანიზაციების დაფუძნება ძირითადად ხდება კულტურის, სპორტის, განათლების, სოციალური უზრუნველყოფის, კომუნალური მეურნეობის, ინფრასტრუქტურის და სხვა მსგავს სფეროებში. თვითმმართველობა საკუთარი საქმიანობის უკეთ წარმართვის მიზნით განსაზღვრავს იმ სფეროებს, სადაც ცალკე იურიდიული პირის ფუნქციონირება არის მიზანშეწონილი და ხარჯთეფექტური. გადაწყვეტილების მიღების შემდგომ ასევე განისაზღვრება ა(ა)იპ-ების დაფინანსების მოცულობა და საჭირო მატერიალური რესურსების რაოდენობა, რაც აუცილებელია მისი სათანადო ფუნქციონირებისათვის.

მოქმედი კანონმდებლობა განსაზღვრავს ორგანიზაციების ანგარიშვალდებულების პრინციპებს. კერძოდ, მუნიციპალიტეტის საკრებულო უფლებამოსილია საკრებულოს რეგლამენტში გაითვალისწინოს არაკომერციული (არამომგებიანი) იურიდიული პირის ხელმძღვანელობაზე უფლებამოსილი პირის მიერ გაწეული საქმიანობის ანგარიშის წარმოდგენა. ანგარიში ასევე წარედგინება აღმასრულებელ ორგანოებსაც. მასში ასახული მონაცემების მიხედვით კი იგეგმება ა(ა)იპ-ების მომავალი საქმიანობა.

აუდიტის მიგნებები

2. მუნიციპალიტეტების მიერ იურიდიული პირების დაფუძნებისას გადაწყვეტილებების დასაბუთება და თანმიმდევრულობა

2.1 მუნიციპალური ა(ა)იპ-ების დაფინანსება და საქმიანობის სფეროები

მოქმედი კანონმდებლობა განსაზღვრავს სფეროებს, სადაც მუნიციპალიტეტებმა შესაძლებელია შექმნან ა(ა)იპ. ადგილობრივი თვითმმართველობები იურიდიულ პირებს ქმნიან მათი ფუნქციების უკეთ განხორციელების მიზნით. ვინაიდან ა(ა)იპ-ების საქმიანობა გამოირჩევა ნაკლები ბიუროკრატიით და თავისი არსით უფრო მოქნილი და მობილური მექანიზმი აქვთ, მათი შექმნა ამარტივებს ხარისხიანი მუნიციპალური სერვისების მიწოდებას და მოსახლეობის საჭიროებების მაქსიმალურ დაკმაყოფილებას.

ქვეყნის მასშტაბით მუნიციპალური სერვისები მსგავსია და მერიები ერთნაირი გამოწვევების წინაშე დგანან, ცალკეული გამონაკლისის გარდა, მუნიციპალიტეტებში ა(ა)იპ-ების დაფუძნების პოლიტიკა ერთნაირ მიდგომებს უნდა ეფუძნებოდეს. იურიდიულ პირებზე გაწეული ხარჯები ადგილობრივი ბიუჯეტის მნიშვნელოვან ნაწილს წარმოადგენს, შესაბამისად, მათი საქმიანობის სათანადო მართვა მერიებისთვის არის ერთ-ერთი პრიორიტეტული საკითხი.

თვითმმართველი ერთეულებიდან მიღებული ინფორმაციების მიხედვით, 2019 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით 64 მუნიციპალიტეტში შექმნილია და ფუნქციონირებს 723 ა(ა)იპ,[5] რომელთა ჯამური გადასახდელები ამავე წელს 714,861.4 ათასი ლარი იყო, რაც ადგილობრივი ბიუჯეტების მთლიანი გადასახდელების 28%-ს შეადგენს.

2014-2019 წლებში მუნიციპალიტეტების დაფუძნებული ა(ა)იპ-ების გადასახდელები (ათასი ლარი)[6]

წელი	ა(ა)იპ-ების გადასახდელები	ადგილობრივი ბიუჯეტების გადასახდელები	ა(ა)იპ-ებზე გაწეული ხარჯების წილი ბიუჯეტში (%)
2014	193,854.7	799,981.4	24
2015	245,684.4	929,242.7	26
2016	281,038.6	1,071,905.6	26
2017	288,485.6	1,091,915.4	26
2018	337,718.0	1,124,391.4	30
2019	447,818.1	1,519,447.7	29
სულ:	1,794,598.4	6,536,884.2	27

5 საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს არ აქვს ერთიანი ბაზა ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ების რაოდენობის შესახებ, ამიტომ აუდიტის ჯგუფი სრულად დაეყრდნო მუნიციპალიტეტებიდან მიღებულ მონაცემებს.

6 არ მოიცავს თბილისის მონაცემებს.

2015-2019 წლებში თბილისის მერიის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ების გადასახდელები (ათასი ლარი)

წელი	ა(ა)იპ-ების გადასახდელები	ადგილობრივი ბიუჯეტების გადასახდელები	ა(ა)იპ-ებზე გაწეული ხარჯების წილი ბიუჯეტში (%)
2015	127,333.9	935,780.7	14
2016	183,201.5	832,409.5	22
2017	187,151.4	825,933.4	23
2018	235,561.8	1,066,576.0	22
2019	267,043.3	1,002,542.4	27
სულ:	1,000,291.86	4,663,242.02	21

მუნიციპალიტეტებიდან მიღებული ინფორმაციის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ ძირითადად იურიდიული პრების დაფუძნება ხდება შემდეგ სფეროებში: სკოლამდელი აღზრდა, კულტურა, სპორტი, ჯანდაცვა, სოციალური უზრუნველყოფა, განათლება, დასუფთავება, კომუნალური მომსახურება და სხვ.

2014-2019 წლებში ა(ა)იპ-ების გადასახდელები სფეროების მიხედვით (ათასი ლარი)

საქმიანობის სფერო	2014	2015	2016	2017	2018	2019	ჯამი
სკოლამდელი აღზრდა	72,584.4	86,199.1	99,202.0	106,334.9	121,203.9	146,038.5	631,562.8
კულტურა/სპორტი	59,509.3	74,822.4	79,540.6	75,188.9	79,301.5	98,737.2	467,099.9
განათლება	11,564.6	13,291.5	14,445.5	13,259.0	12,615.3	13,187.2	78,363.1
ჯანდაცვა/სოც. უზრუნველყოფა	8,550.6	11,607.7	13,345.6	13,964.0	15,658.0	17,611.3	80,737.2
კომპლექსური ა(ა)იპ-ები<?>	6,728.6	3,655.7	4,177.4	3,570.0	6,199.9	8,802.3	33,133.9
ტურიზმი	275.5	2,118.1	3,230.5	3,227.4	3,002.4	3,660.2	15,514.1
ინფრასტრუქტურა	31,654.5	49,273.7	61,882.9	67,580.5	93,363.1	151,646.6	387,820.8
სხვა	2,987.1	4,716.2	5,214.1	5,361.1	6,372.8	8,134.8	32,786.1

2015-2019 წლებში თბილისის მერიის დაფუძნებული ა(ა)იპ-ების გადასახდელები სფეროების მიხედვთ (ათასი ლარი)

საქმიანობის სფერო	2015	2016	2017	2018	2019	ჯამი
სკოლამდელი აღზრდა	83,125.13	96,990.34	107,146.62	121,343.79	134,767.02	543,372.90
კულტურა/სპორტი	11,997.46	12,698.26	11,345.02	10,860.39	10,493.39	57,394.52
ჯანდაცვა/სოც.უზრუნველყოფა	3,514.79	4,705.46	3,201.58	4,851.32	4,750.59	21,023.74
ინფრასტრუქტურა	25,511.42	10,783.02	7,171.67	12,855.75	14,591.93	70,913.80
კომპლექსური ა(ა)იპ-ები	-	52,747.42	9,312.51	71,617.07	83,980.40	217,657.39
სხვა	3,185.08	5,209.83	6,047.74	13,234.97	18,459.97	46,137.60

მონაცემებიდან ჩანს, რომ 2014-2019 წლებში მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში დაფინანსების მოცულობა უმრავლეს სფეროებში მზარდია. ჯამში, დაფინანსება 2019 წელს 2014 წელთან შედარებით – 131%-ით არის გაზრდილი, ხოლო თბილისში 2015 წლიდან 2019 წლამდე ა(ა)იპ-ების დაფინანსების ზრდამ – 110% შეადგინა. აღსანიშნავია, რომ გადასახდელების ზრდის ძირითადი ნაწილი, გარდა ქალაქ თბილისისა, შრომის ანაზღაურების მატებით არის განპირობებული. კერძოდ, 2019 წელს დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურებაზე დახარჯულია 234,094.6 ათასი ლარი, მაშინ როდესაც აღნიშნული მაჩვენებელი 2014 წელს თითქმის 2-ჯერ ნაკლები – 119,844.1 ათასი ლარი იყო.

მონაცემების შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტების უმრავლესობა ერთსა და იმავე სფეროებში აფუძნებენ ა(ა)იპ-ებს. ყველა თვითმმართველობაში გვხვდება ორგანიზაციები, რომლებიც საქმიანობენ კულტურის, სპორტის, განათლების, სკოლამდელი აღზრდისა და დასუფთავების სფეროებში. რაც შეეხება საქმიანობის სხვა მიმართულებებს, აქ მუნიციპალიტეტებში განსხვავებული მიდგომები გვხვდება, მაგალითად:

- 3 მუნიციპალიტეტში ცალკე ა(ა)იპ ფუნქციონირებს, რომელიც გარე განათების ქსელის ექსპლოატაციას ახორციელებს, 38-ში კი გარე განათების ქსელს ისეთი ა(ა)იპ ემსახურება, რომლებიც პარალელურად სხვა მუნიციპალურ ინფრასტრუქტურას უწევენ მომსახურებას. დანარჩენ 23 შემთხვევაში თვითმმართველობა მომსახურებას ყიდულობს სახელმწიფო შესყიდვის გზით ან დაფუძნებული აქვს მუნიციპალური შპს, რომელიც ემსახურება გარე განათების ქსელს.

- 5 მუნიციპალიტეტში გამწვანებული ტერიტორიების, პარკებისა და სკვერების მოვლა-პატრონობისთვის ცალკე ა(ა)იპ არის დაფუძნებული, მაშინ როდესაც სხვა თვითმმართველობებში გამწვანების მოვლა-პატრონობა რომელიმე კომპლექსური7 ა(ა)იპ-ის ფუნქცია არის ან მომსახურეობას იძენენ სახელმწიფო შესყიდვის გზით.

- 19 მუნიციპალიტეტში დაფუძნებულია ისეთი ა(ა)იპ-ები, რომლებიც სხვადასხვა ტიპის ინფრასტრუქტურულ პროექტებს (გზების მოვლა-პატრონობა, ხიდების რეაბილიტაცია, სანიაღვრე სისტემის მოვლა და სხვ.) ახორციელებენ, მაშინ როდესაც დანარჩენ თვითმმართველობებში აღნიშნული მომსახურებას შესყიდვა სახელმწიფო შესყიდვის გზით ხორციელდება.

- 21 მუნიციპალიტეტში8 დაფუძნებულია ისეთი ა(ა)იპ-ები, რომლების საქმიანობის სფეროც, მხოლოდ ამ მუნიციპალიტეტებში გვხვდება და სხვაგან ანალოგიური ფუნქციების ორგანიზაციები არ არის შექმნილი. მაგალითად, ააიპ „ეკონომიკური განვითარებისა და ინოვაციების ცენტრი“[9] ა(ა)იპ „საზოგადოებასთან ურთიერთობებისა და საერთაშორისო კონტაქტების ცენტრი“[10,] ა(ა)იპ „ფოთის სოციალური კვლევის ცენტრი“, ა(ა)იპ „გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების ეკოლოგიური განვითარების ცენტრი“[11], ა(ა)იპ „გენდერული თანასწორობის ორგანიზაცია“[12], ა(ა)იპ „თეთრიწყაროს განვითარების ფონდი“, ა(ა)იპ „მცხეთის ინვესტიციებისა და ჰუმანეტარული პროექტების გაერთიანება“, ა(ა)იპ „მეგობრობის ცენტრი“[13] და სხვა. დასახელებული ა(ა)იპ-ების დაფინანსებაზე 2014-2019 წლებში 28,287.3 ათასი ლარი დაიხარჯა. მუნიციპალიტეტების მხრიდან არ არის დასაბუთებული აღნიშნული ორგანიზაციების შექმნის ობიექტური აუცილებლობა.

აღსანიშნავია, რომ მსგავსი მდგომარეობა არის ა(ა)იპ-ების საქმიანობის სხვა სფეროებშიც. ასევე გამოვლინდა, რომ ზოგ შემთხვევაში წესდებების მიხედვით, ა(ა)იპ-ები ხშირად ისეთ სფე-

---

7 იგულისხმება ა(ა)იპ-ები, რომლებიც ახორციელებენ დასუფთავების, გარე განათების ქსელის ექსპლოატაციის, გამწვანებისა და სხვა მსგავს სამუშაოებს.

8 სამტრედია, საჩხერე, ოზურგეთი, ჩოხატაური, რუსთავი, ფოთი, თეთრიწყარო, მცხეთა, ლენტეხი, ცაგერი, ხონი, ახალციხე, ყვარელი, წყალტუბო, გარდაბანი, გორი, ზუგდიდი, ბათუმი, ლანჩხუთი, ახალქალაქი, ხარაგაული.

9 ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტი

10 ცაგერის მუნიციპალიტეტი

11 ლენტეხის მუნიციპალიტეტი

12 ცაგერის მუნიციპალიტეტი

13 გარდაბნის მუნიციპალიტეტი

როებში ფუნქციონირებენ, რომელიც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების უფლებამოსილებას განეკუთვნება და მას ცალკეული სამინისტროები და საქვეუწყებო დაწესებულებები ახორციელებენ. შესაბამისად, იმავე სფეროში თვითმმართველობების მხრიდან დამატებით იურიდიული პირების შექმნა არ არის მიზანშეწონილი.

მუნიციპალიტეტებში მსგავსი ფუნქციების მქონე ა(ა)იპ-ების საქმიანობა

მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ ხშირ შემთხვევაში ერთსა და იმავე მუნიციპალიტეტში გვხდება საერთო პროფილის რამდენიმე ა(ა)იპ. მსგავსი სურათი განსაკუთრებით დამახასიათებელია კულტურის, სპორტისა და ინფრასტრუქტურის სფეროებისთვის. მუნიციპალიტეტში, ერთ სფეროში ფუნქციონირებს ორი ან მეტი იურიდიული პირი, რომელთაც საერთო მიზნები და ამოცანები აქვთ. ორგანიზაციული სტრუქტურა ჩამოყალიბებულია იმგვარად, რომ თითოეული მათგანისთვის განსაზღვრულია ცალ-ცალკე ადმინისტრაციული პერსონალი (დირექტორი, დირექტორის მოადგილეები და ა. შ.) რაც საბოლოოდ საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიან ხარჯვას იწვევს. მაგალითად;

- მუნიციპალიტეტებში ჯამში შექმნილია 127 სპორტული დაწესებულება, სადაც ბავშვებს საშუალება აქვთ ივარჯიშონ სპორტის სხვადასხვა სახეობაში. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ 2019 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით 18 მუნიციპალიტეტში სპორტული დაწესებულების რაოდენობა 3 და მეტია.[14] ხშირ შემთხვევაში სპორტის სფეროში შექმნილი ა(ა)იპ-ების რაოდენობა სათანადო დასაბუთების გარეშე არის გაზრდილი. სპორტული სკოლებიდან ხდება ერთი რომელიმე სპორტის სახეობის გამოყოფა და იქმნება ცალკე ა(ა)იპ,[15] რაც რეალურად ზრდის ადმინისტრაციულ ხარჯებს ისე, რომ დამატებითი პროდუქტი არ იქმნება.

- კულტურის სფეროში მუნიციპალიტეტების მიდგომა ა(ა)იპ-ებისადმი, სპორტის სფეროს ანალოგიურია. 2019 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, ქვეყანაში 144 კულტურული დაწესებულება ფუნქციონირებს. მუნიციპალიტეტები კულტურის სხვადასხვა სფეროს შემსწავლელი წრეებისთვის ცალკე იურიდიულ პირებს აფუძნებენ, რაც მნიშვნელოვნად ზრდის ადმინისტრაციულ ხარჯს და ხარჯების ზრდის პარალელურად არ ცვლის ორგანიზაციების პროდუქტიულობას. 19 მუნიციპალიტეტში კულტურის სფეროში დაფუძნებული ორგანიზაციების რაოდენობა 3-ზე მეტია. გვხვდება შემთხვევები როდესაც ცალკეულ მუნიციპალიტეტს კულტურის სფეროში 9-მდე ა(ა)იპ აქვს შექმნილი.

- ინფრასტრუქტურის სფეროში თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებს ერთი ა(ა)იპ მაინც. ჯამში თვითმმართველობებში ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის ექსპლოატაცია და მოვლა-პატრონობის მიზნით 104 ა(ა)იპ არის შექმნილი. არის შემთხვევები, როდესაც ერთ მუნიციპალიტეტს ინფრასტრუქტურის სფეროში 6-მდე ა(ა)იპ აქვს დაფუძნებული. იურიდიულ პირებს ძირითადად ქმნიან გარე განათების, გზების, ხიდების, წყლის სისტემის მოვლა-პატრონობის და სხვა მსგავსი ფუნქციების შესასრულებლად.

აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტებს აქვთ სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების ერთ სტრუქტურაში გაერთიანების კარგი პრაქტიკა. კერძოდ, თავდაპირველად მუნიციპალიტეტში სა-

14 სპორტული ა(ა)იპ-ების მაქსიმალური რაოდენობა ერთ მუნიციპალიტეტში არის 5 ორგანიზაცია.

15 ცალკე ა(ა)იპ-ებია დარეგისტრირებული, მაგალითად, ჭადრაკის, ფეხბურთის, ტაეკვანდოს და სხვა მსგავსი წრეების მიხედვით.

ბავშვო ბაღები ცალკე იურიდიულ პირებად დაარეგისტრირეს, ყველას ჰქონდა დამოუკიდებელი ადმინისტრაცია და თვითონ განსაზღვრავდა ბაღის მართვის პოლიტიკას. თვითმმართველობებმა მათ ტერიტორიაზე არსებული დაწესებულებები გააერთიანეს და თითოეულ მუნიციპალიტეტში ჩამოყალიბდა ერთი ა(ა)იპ, რომელსაც მთელი მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე აქვს სკოლამდელი აღზრდის მომსახურების მიწოდების ერთგვაროვანი პრაქტიკა. აღნიშნულმა პროცესმა გაამარტივა ბაღების მართვა, შესაძლებელი გახადა ყველა დაწესებულებაში ერთიანი პოლიტიკის გატარება და შეამცირა ადმინისტრაციული ხარჯები. კარგი პრაქტიკა გვხვდება, ასევე თვითმმართველ ქალაქებში ინფრასტრუქტურული ა(ა)იპ-ების გაერთიანების კუთხით. კერძოდ, თბილისსა და ქუთაისში შეინიშნება ტენდენცია, როდესაც სხვადასხვა ტიპის ინფრასტრუქტურის მოვლა-პატრონობის მიზნით შექმნილი ა(ა)იპ-ები ერთ ორგანიზაციად ერთიანდება. აღნიშნული ამცირებს ადმინისტრაციულ დანახარჯებს და დაწესებულებების მართვას უფრო ეფექტიანს ხდის. ამ მხრივ თბილისის და ქუთაისის გამოცდილება შესაძლებელია სხვა მუნიციპალიტეტებმაც გაიზიარონ.

მუნიციპალიტეტებში არსებული პრაქტიკა ცალკე იურიდიულ პირად რეგისტრირებული ბაღების გაერთიანების, ასევე ინფრასტრუქტურის სფეროში არსებული იურიდიული პირების ერთიანი მართვის სისტემაში მოყვანის შედეგად მიღწეული შედეგები, ადასტურებენ იმას, რომ მსგავსი პრაქტიკა წარმატებით შეიძლება დაინერგოს კულტურის, სპორტისა და განათლების სფეროებში შექმნილ ორგანიზაციებში. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ორგანიზაციებში მართვის ერთიანი პოლიტიკის შემუშავებას და შეამცირებს ორგანიზაციების ადმინისტრაციულ დანახარჯებს.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტების ფუნქცია მოვალეობები არის მსგავსი, რაც ა(ა)იპ-ების ერთსა და იმავე სფეროში შექმნას უნდა იწვევდეს, თუმცა თვითმმართველობები კონკრეტულ უფლებამოსილებათა განხორციელების სხვადასხვა საშუალებებს ირჩევენ, შესაბამისად არაერთგვაროვანია სერვისების მისაწოდებლად ა(ა)იპ-ების დაფუძნების პრაქტიკაც. წარმოდგენილი დოკუმენტების შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ 20 მუნიციპალიტეტში 28,287.3 ათასი ლარი არის დახარჯული ისეთი ა(ა)იპ-ების ფუნქციონირებაზე, რომლების საქმიანობის სფეროც, მხოლოდ ამ მუნიციპალიტეტებში გვხვდება და სხვაგან ანალოგიური ფუნქციების ორგანიზაციები არ არის შექმნილი.

მუნიციპალიტეტებში ხშირ შემთხვევაში გვხვდება საერთო პროფილის მქონე რამდენიმე ა(ა)იპ-ი. აღნიშნული განსაკუთრებით დამახასიათებელია კულტურის, განათლების, სპორტისა და ინფრასტრუქტურის სფეროსათვის. ორგანიზაციებს, რომლებიც მსგავს ფუნქციებს ასრულებენ ცალ-ცალკე ყავთ დაქირავებული ადმინისტრაციული პერსონალი (დირექტორი, დირექტორის მოადგილეები და ა. შ.) და შესაბამისი თანხებიც იხარჯება მათ დაფინანსებაზე. ა(ა)იპ-ების დაყოფა სათანადო დასაბუთების გარეშე ფინანსური რესურსების არაეფექტიან ხარჯვას იწვევს.

რეკომენდაცია: მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელმა და წარმომადგენლობითმა ორგანოებმა შეისწავლონ, ემყარება თუ არა ა(ა)იპ-ის შექმნა რეალურ საჭიროებებს და რამდენად არის ცალკე იურიდიული პირის დაფუძნება და ფუნქციონირება საუკეთესო ალტერნატივა მოსახლეობისთვის კონკრეტული სერვისების მისაწოდებლად. ასევე განიხილონ მსგავსი ფუნქციებისა და მიზნების მქონე იურიდიული პირების კონსოლიდაციის შესაძლებლობა. აღნიშნული ხელს შეუწყობს კონკრეტული პროგრამების მართვის სისტემის გაუმჯობესებას, მსგავსი ფუნქციების მქონე ორგანიზაციებში ერთიანი პოლიტიკის დანერგვას, იურიდიულ პირებს შორის ფინანსური რესურსების ოპტიმალურ განაწილებას და საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის ეფექტიანობას.

2.2 მუნიციპალიტეტების არათანმიმდევრული მიდგომა იურიდიული პირების საქმიანობის დაგეგმვის და მართვის პროცესში

თვითმმართველი ერთეულის განვითარებისა და მოსახლეობისათვის გაუმჯობესებული მუნიციპალური სერვისების შეთავაზების კუთხით ძალიან დიდი მნიშვნელობა აქვს შესაბამისი სტრატეგიის შემუშავებას, პროგრამებისა და ღონისძიებების სათანადოდ დაგეგმვას. საქმიანობის დაგეგმვის პროცესში მნიშვნელოვანია შეფასდეს, მერია საკუთარი სტრუქტურული ერთეულებით უფრო ეფექტიანად და ეკონომიურად შეძლებს კონკრეტული მიზნების მიღწევას, თუ აუცილებელია შეიქმნას ცალკე იურიდიული პირი დასახული ამოცანების გადასაჭრელად. იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალიტეტები ა(ა)იპ-ების საქმიანობას წარმართავენ წინასწარ შედგენილი და დეტალურად გაწერილი გეგმის მიხედვით, შესაძლებელი იქნება ა(ა)იპ-ზე გადაცემული პროგრამის დადებითი და უარყოფითი მხარეების ანალიზი, რაც საბოლოო ჯამში აამაღლებს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლების სისტემურ ცოდნას კონკრეტულ სფეროში და გაუადვილებს მათ პროგრამის მართვას.

წარმოდგენილი მონაცემების შესწავლით გამოვლინდა, რომ დაგეგმვის პროცესში არსებული სისტემური ხარვეზების გამო, მუნიციპალიტეტის მხრიდან იურიდიული პირების შექმნა ზოგ შემთხვევაში არ შეესაბამება თვითმმართველობების პრიორიტეტებს და არ წყვეტს მოსახლეობის წინაშე მდგარ პირველი რიგის პრობლემებს. სათანადო დასაბუთებისა და წინასწარი გათვლების გარეშე შექმნილი ორგანიზაციების მართვაში არსებული სისტემური ხარვეზები იწვევს მნიშვნელოვანი თანხების ხარჯვას. საბოლოო ჯამში, ორგანიზაციები სათანადო შედეგს ვერ აღწევენ და დღის წესრიგში დგება მათი ლიკვიდაციის ან ახლად დაფუძნებული ორგანიზაციის რეფორმირების აუცილებლობა. მაგალითად:

- 2014-2019 წლებში სოფლის მეურნეობის სფეროში 6 მუნიციპალიტეტში თითო ა(ა)იპ ფუნქციონირებდა, რომელთა დასაფინანსებლად 1,946.2 ათასი ლარი არის დახარჯული. ყველა ამ ორგანიზაციის ფუნქცია, მოსახლეობისთვის სოფლის მეურნეობის სფეროში დახმარება, ადგილობრივი ჯიშების გადარჩენა, მეცხოველეობის და მემცენარეობის განვითარება იყო. 2018 წელს 2 მუნიციპალიტეტში შედეგების მიუღწევლობის გამო ა(ა)იპ-ები დაიხურა. გაუქმებული ა(ა)იპ-ების დაფინანსებაზე 536.5 ათასი ლარი დაიხარჯა. მუნიციპალიტეტების პასუხისმგებელი პირებისგან მიღებული განმარტებით, დარჩენილ ა(ა)იპ-ებსაც უპირებენ ლიკვიდაციას, რადგან ამ სფეროში შექმნილმა ორგანიზაციებმა არასათანადო დაგეგმვის და მართვის გამო დასახულ მიზნებს ვერ მიაღწიეს.

- 2014 წლისთვის მუნიციპალიტეტებში 5 ა(ა)იპ არსებობდა, რომელიც ტურიზმის ხელშეწყობის მიზნით შეიქმნა. 2019 წლისთვის ეს მონაცემი 16-მდე გაიზარდა. 2014-2019 წლებში ტურიზმის სფეროში ფუნქციონირებადი ა(ა)იპ-ების გადასახდელებმა 18,012.5 ათასი ლარი[16] შეადგინა. აღსანიშნავია, რომ ტურისტული ა(ა)იპ-ები ამ პერიოდში ხშირად განიცდიდნენ რეფორმირებას. ახლადშექმნილი ორგანიზაციების პარალელურად 2014-2019 წლებში გაუქმდა 5 ტურისტული ა(ა)იპ, ხოლო 2 გაერთიანდა სხვა იურიდიულ პირებთან. ორგანიზაციების ლიკვიდაციის მიზეზი არის მათზე დაკისრებული მიზნების და ამოცანების შეუსრულებლობა. იმ ა(ა)იპ-ებზე, რომელთა საბოლოოდ ლიკვიდაცია მოხდა 2014-2019 წლებში, სუბსიდიის სახით 1,775.7 ათასი ლარი გაიცა. აღსანიშნავია, რომ ტურიზმის სფეროში ა(ა)იპ-ების დაფუძნების მიდგომა 2020 წლიდან შეიცვალა და მუნიციპალიტეტებმა ერთობლივი რეგიონალური ორგანიზაციების შექმნა დაიწყეს.

16 დანახარჯები მოიცავს, როგორც მხოლოდ ტურიზმის სფეროში დაფუძნებული ა(ა)იპ-ების ხარჯებს ასევე კომპლექსური ა(ა)იპ-ების ხარჯების იმ ნაწილს, რომელიც ტურიზმის სფეროში იქნა გაწეული.

- 2014-2019 წლის მდგომარეობით ქვეყნის მასშტაბით 11 მუნიციპალიტეტში შექმნილია ა(ა)იპ-ები, რომელთა ფუნქცია არის მოსახლეობაში ადგილობრივი მნიშვნელობის ინფორმაციის გავრცელება. ჯამში ამ დაწესებულებების ფუნქციონირებაზე დახარჯულია 2,265.5 ათასი ლარი. აღსანიშნავია, რომ იმავე თვითმმართველობებში შექმნილია კერძო ორგანიზაციები, რომლებიც აწვდიან მოსახლეობას მსგავსი ტიპის ინფორმაციას. შესაბამისად, აღნიშნული ა(ა)იპ-ების დაფინანსება ადგილობრივ მცხოვრებლებს მნიშვნელოვანი დამატებითი სერვისით ვერ უზრუნველყოფს.

- 2014-2019 წლებში მუნიციპალიტეტებში მოხდა 21 ა(ა)იპ-ის ლიკვიდაცია, რომლებიც ინფრასტრუქტურის მიმართულებით მუშაობდნენ. აქედან, 7 ა(ა)იპ-ის ლიკვიდაცია განხორციელდა მუნიციპალიტეტების გაერთიანების შედეგად, ხოლო დანარჩენი 14 – მერიებმა ხარჯების ოპტიმიზაციის და ფინანსური რესურსების ეკონომიურად ხარჯვის პრინციპიდან გამომდინარე გააუქმეს. აღნიშნული 21 ა(ა)იპ-ის დასაფინანსებლად 2014-2019 წლებში გაწეული ხარჯების რაოდენობამ ჯამში 21,214.1 ათასი ლარი შეადგინა. აქედან, იმ 14 ა(ა)იპ-ის დაფინანსებაზე, რომელთა გაუქმებაც არ იყო თვითმმართველობების გაერთიანებით განპირობებული, გახარჯულია 9,238.4 ათასი ლარი.

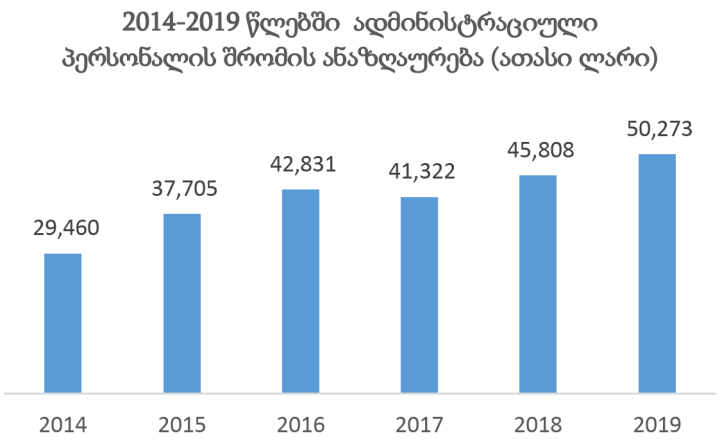
მთლიანობაში 2014-2019 წლებში მუნიციპალიტეტებში 169 ა(ა)იპ-ის ლიკვიდაცია განხორციელდა, რომელთა დაფინანსებაზეც 61,592.8 ათასი ლარი არის დახარჯული. ამავე პერიოდში შეიქმნა 120 ახალი ა(ა)იპ-ი, რომელთაგან 54 არსებული იურიდიული პირების შერწყმის შედეგად დაფუძნდა. ა(ა)იპ-ების ფუნქციონირებაზე გაწეული ხარჯები შესაძლებელია შეფასდეს როგორც არაეფექტიანი ხარჯი.

მუნიციპალიტეტები ხშირ შემთხვევაში ორგანიზაციებს ქმნიან ისე, რომ მათი საჭიროება ობიექტური გარემოებებიდან არ გამომდინარეობს, ხოლო მას შემდეგ რაც გაირკვევა, რომ ა(ა)იპ დამატებით სარგებელს ვერ ქმნის, ხდება მისი ლიკვიდაცია, თუმცა ლიკვიდაციის შემდეგ მუნიციპალიტეტები ხშირად ისევ სათანადო გათვლების გარეშე აფუძნებენ ახალ ორგანიზაციებს, რაც არაეფექტიან ხარჯვას იწვევს.

მუნიციპალური ა(ა)იპ-ების ადმინისტრაციული ხარჯები

მუნიციპალური რესურსების რაციონალურად და ეკონომიურად ხარჯვის მიზნით, მნიშვნელოვანი საკითხია თვითმმართველობების მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების ადმინისტრაციული რესურსების მართვა. მას შემდეგ, რაც თვითმმართველობა გადაწყვეტს დააფუძნოს ახალი იურიდიული პირი, მნიშვნელოვანია დაგეგმვის ეტაპზევე განისაზღვროს ამ ორგანიზაციის ადმინისტრაციაში დასაქმებული პერსონალისა და მათი შრომის ანაზღაურებაზე საჭირო რესურსები. ასევე უნდა შეფასდეს რამდენად ოპტიმალურია ორგანიზაციის ადმინისტრაციის ხარჯების წილი მთლიან გადასახდელებთან მიმართებით.

თუ განვიხილავთ მუნიციპალიტეტების მიერ შექმნილ ა(ა)იპ-ებში ადმინისტრაციული პერსონალის რაოდენობისა და მათზე გაცემული შრომის ანაზღაურების ტენდენციას დავინახავთ, რომ ადმინისტრაციაზე გაწეული დანახარჯები მზარდია.



*გარდა თბილისის მერიის მონაცემებისა.

2014-2019 წლებში ადმინისტრაციული პერსონალის შრომის ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯების ზრდა ძირითადად დამატებითი პერსონალის დაქირავებით არის გამოწვეული. მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტებმა ამ პერიოდში ფუნქციონირებადი ა(ა)იპ-ების რაოდენობა 772 ერთეულიდან 723 ერთეულამდე შეამცირეს, ადმინისტრაციის თანამშრომელთა რაოდენობა შემცირების ნაცვლად 1,435 დასაქმებულით გაიზარდა. აღსანიშნავია, რომ ა(ა)იპ-ების შერწყმა გაუქმება მუნიციპალიტეტებმა ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირება/ოპტიმიზაციის მიზნით განახორციელეს. მიუხედავად ამისა, ორგანიზაციების შემცირებით ადმინისტრაციული პერსონალი 25%-ით გაიზარდა, ხოლო შრომის ანაზღაურების ზრდამ 71% შეადგინა. მონაცემების საფუძველზე შესაძლებელია დავასკვნათ, რომ 2019 წლის მდგომარეობით შტატების რაოდენობა დაუსაბუთებლად არის გაზრდილი.

დასკვნა

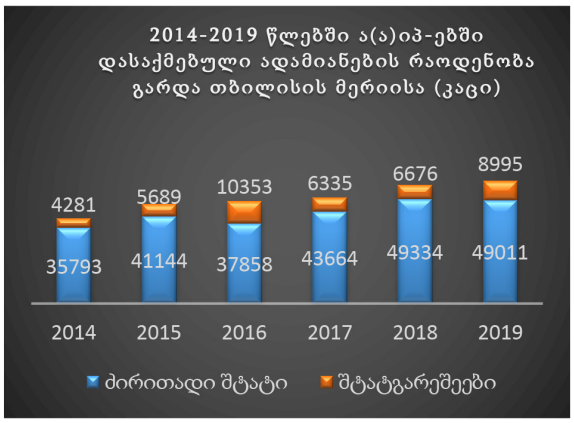
მუნიციპალიტეტებში ა(ა)იპ-ების დაფუძნება და მასზე დაფინანსების გაცემა ხშირ შემთხვევაში არ არის საკმარისად გაანალიზებული. მუნიციპალიტეტები ზოგ შემთხვევაში ქმნიან ისეთ ორგანიზაციებს, რომელთა დაფუძნებაც ობიექტური საჭიროებებიდან არ გამომდინარეობს. შედეგად, ხშირია შემთხვევები, როდესაც ა(ა)იპ-ების ფუნქციონირება არ არის ხარჯთეფექტური და საჭირო გახდა მისი ლიკვიდაცია/რეორგანიზაცია, ან ორგანიზაცია აგრძელებს ფუნქციონირებას თუმცა მისი საქმიანობის შედეგები არაეფექტიანია.

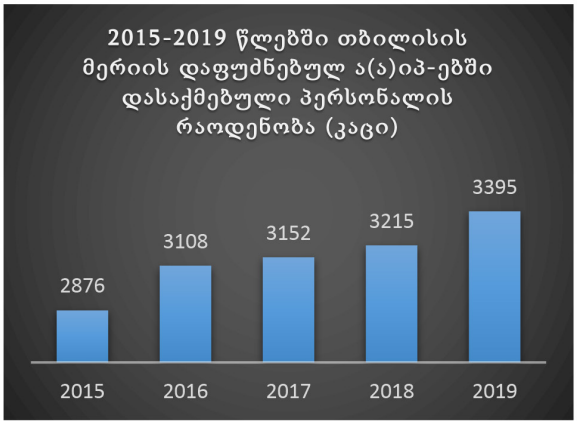
მუნიციპალურ ა(ა)იპ-ებში წლების განმავლობაში ადმინისტრაციული პერსონალის მნიშვნელოვანი ზრდა მიუთითებს იმაზე, რომ ორგანიზაციებში ადამიანური რესურსების მართვა არ ეფუძნება სათანადო გათვლებს. მიუხედავად იმისა, რომ თვითმმართველობები ხარჯების შემცირების მიზნით ახდენენ ა(ა)იპ-ების ლიკვიდაცია/გაერთიანებას 2014-2019 წლებში ადმინისტრაციული პერსონალი 25%-ით, ხოლო ადმინისტრაციის შრომის ანაზღაურება 71%-ით არის გაზრდილი.

რეკომენდაცია: მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელმა და წარმომადგენლობითმა ორგანოებმა ა(ა)იპ-ების საქმიანობის დაგეგმვის და მართვის პროცესში იხელმძღვანელონ ხარჯთეფექტურობის პრინციპიდან გამომდინარე. იმ შემთხვევაში, თუ თვითმმართველობა გადაწყვეტს დაფუძნებული იურიდიული პირების რეორგანიზაციას, მნიშვნელოვანია წინასწარ დაგეგმოს რეორგანიზაციის მიზნები/ამოცანები და უზრუნველყოს მათი შესრულება. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალური რესურსების მართვის ეფექტიანობას.

2.3 ადამიანური რესურსების მართვა მუნიციპალურ ა(ა)იპ-ებში

ორგანიზაციაში ადამიანური რესურსების მართვა საქმიანობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სფეროა. ადამიანური კაპიტალის სათანადო მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, მნიშვნელოვანია დამფუძნებელმა და მენეჯმენტმა განსაზღვრონ დაწესებულების საქმიანობისთვის საჭირო ადამიანური რესურსების ოპტიმალური რაოდენობა. დასაქმებულთა რაოდენობის არასწორი განსაზღვრა ხშირად თანხების არაეფექტიან და არაპროდუქტიულ ხარჯვას იწვევს. (ა)იპ-ებში დასაქმებულთა რიცხვი წლების განმავლობაში მზარდია.





2019 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში ჯამში დასაქმებული იყო 61,401 თანამშრომელი და მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურებაზე იმავე წელს გაცემულია 262,210.1 ათასი ლარი. მერიებიდან მიღებული ინფორმაციით ირკვევა, რომ 2014 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით ა(ა)იპ-ებში დასაქმებული იყო 40,074 კაცი. აღნიშნული მაჩვენებელი 2019 წლისთვის 17,932 დასაქმებულით გაიზარდა და 58,006 კაცი შეადგინა. რაც შეეხება თბილისს, 2015 წლიდან 2019 წლამდე დასაქმებულთა რაოდენობა 2876-დან 3395-მდე გაიზარდა. შედარებისთვის, სსიპ – საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებით, ქვეყანაში 2014 წლიდან 2019 წლამდე დასაქმებულთა რაოდენობა 40.9 ათასი კაცით გაიზარდა, ხოლო ა(ა)იპ-ებში იმავე პერიოდში მომუშავეთა ზრდამ 18.5 ათასი კაცი შეადგინა, რაც ჯამში დასაქმებულთა რაოდენობის ზრდის 45%-ია. აღსანიშნავია, რომ მთლიანად სახელმწიფო სექტორში 2019 წლის მონაცემების მიხედვით დასაქმებული არის 299,700 ადამიანი. შესაბამისად, (ა)იპ-ებში მომუშავეთა რიცხვი მთლიანად სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა 20.5%-ია. მუნიციპალიტეტების მხრიდან განსხვავებული მიდგომა არის ა(ა)იპ-ების საქმიანობის უზრუნველყოფის მიზნით საჭირო პერსონალის განსაზღვრის დროს. გამომდინარე იქიდან, რომ მოსახლეობისთვის ა(ა)იპ-ების საშუალებით მიწოდებული სერვისები მსგავსია ცალკეული გამონაკლისის გარდა, არ შეიძლება პერსონალის რაოდენობა მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდეს მსგავსი სერვისის მიმწოდებელ ორგანიზაციებში. საჭირო რაოდენობის პერსონალის განსაზღვრის დროს მნიშვნელოვანია მხედველობაში იქნეს მიღებული სერვისის პოტენციური მომხმარებლების რაოდენობა.

მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში, თვითმმართველი ქალაქების გარდა, ადგილობრივი მოსახლეობის დასაქმების მაჩვენებელი საშუალოდ 2%-ია,[17] თუმცა ზოგ მუნიციპალიტეტში აღნიშნული მონაცემი მნიშვნელოვნად განსხვავდება საშუალო მაჩვენებ-

17 გარდა თვითმმართველ ქალაქებში არსებული ა(ა)იპ-ებისა.

ლისგან. რაც შეეხება თვითმმართველ ქალაქებს: თბილისში ა(ა)იპ-ებში დასაქმებულია თვითმმართველობის მოსახლეობის 0.3%, ქუთაისში - 2.6%, რუსთავში - 1.8% ხოლო ფოთში - 4%.

მუნიციპალიტეტის მოსახლეობა და ა(ა)იპ-ეში დასაქმებულთა რაოდენობა 2019 წლის მდგომარეობით (კაცი)

მუნიციპალიტეტი	მოსახლეობა<?>	ა(ა)იპ-ებში დასაქმებული	%
ლენტეხი	4,175	580	14
ცაგერი	9,105	963	11
ყაზბეგი	3,806	331	9
ამბროლაური	10,643	670	6
მესტია	9,479	500	5
თიანეთი	10,087	441	4
ჩოხატაური	18,263	680	4
შუახევი	15,102	551	4
ლანჩხუთი	30,501	1,071	4

მონაცემების გაანგარიშებისას გამოყენებულია მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული მოსახლეობის რაოდენობა, რაც განსხვავდება ფაქტობრივად მცხოვრებთა რაოდენობისაგან. მიგრაციის ზოგადი მაჩვენებლების გათვალისწინებით, თვითმმართველობის ტერიტორიაზე ფაქტობრივად მცხოვრები მოსახლეობის რაოდენობა ბევრად ნაკლებია. შესაბამისად, ა(ა)იპ-ებში დასაქმებულთა რიცხოვნობის პროცენტული მაჩვენებელი მოსახლეობასთან მიმართებაში, სავარაუდოდ უფრო მეტია. აღნიშნული მაჩვენებელი კიდევ უფრო მაღალია შრომისუნარიან მოსახლეობასთან შედარებით, თუმცა გამომდინარე იქიდან, რომ სსიპ – „საქართველოს სტატისტიკის ეროვნულ სამსახურს“ არ აქვს მონაცემები შრომისუნარიანი მოსახლეობის რიცხოვნობის შესახებ მუნიციპალიტეტების მიხედვით, ვერ მოხერხდა იმის დადგენა, მათი რა ნაწილია დასაქმებული ა(ა)იპ-ებში.

მუნიციპალიტეტებს არ აქვთ ერთიანი მიდგომა დაფუძნებული იურიდიული პირების ადამიანური რესურსების მართვის პროცესში. შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ მსგავსი ფუნქციების მქონე ა(ა)იპ-ებში მნიშვნელოვნად განსხვავდება დასაქმებული პერსონალის რაოდენობა. მუნიციპალიტეტებს ორგანიზაციების საშტატო რიცხოვნობის დამტკიცების დროს არ აქვთ განხორციელებული სათანადო გათვლები, სადაც დასაბუთებული იქნებოდა თითოეული დაქირავებულის საჭიროება. შედეგად, ა(ა)იპ-ებში არ აქვთ სამუშაოს აღწერილობები, სადაც განსაზღვრული იქნება თითოეული დასაქმებულის ფუნქცია-მოვალეობები,ხშირია ფუნქციების დუბლირების შემთხვევები.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტებს ორგანიზაციების საშტატო რიცხოვნობის დამტკიცებისას არ გააჩნიათ სათანადო გათვლები, სადაც დასაბუთებული იქნებოდა თითოეული დაქირავებულის საჭიროება. ა(ა)იპ-ებში არ აქვთ შესაბამისი თანამდებობების სამუშაო აღწერილობები, სადაც განისაზღვრებოდა თითოეული დასაქმებულის ფუნქცია-მოვალეობები. ამასთანავე, ზოგიერთი დასაქმებულის შესასრულებელი სამუშაო გაურკვეველია, ხშირია ფუნქციების დუბლირების შემთხვევები, ხოლო ზოგიერთი მოსამსახურე პრაქტიკულად საერთოდ არ არის დატვირთული.

რეკომენდაცია: მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელმა და წარმომადგენლობითმა ორგანოებმა შეისწავლონ მათ მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საკადრო პოლიტიკა, განახორციელონ ა(ა)იპ-ებში დასაქმებულთა უფლება-მოვალეობების და მათზე დახარჯული სახსრების ანალიზი, შეაფასონ იდენტური ფუნქციების მქონე საშტატო ერთეულების არსებობის მიზანშეწონილობა და საჭიროების შემთხვევაში, უზრუნველყონ არსებული საშტატო ერთეულების ოპტიმიზაცია. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ა(ა)იპ-ების ფინანსური და ადამიანური რესურსების მართვის სისტემის გაუმჯობესებას.

2.4 მუნიციპალიტეტების მიერ ა(ა)იპ-ების უზრუნველყოფა საჭირო მატერიალური რესურსებით

ორგანიზაციები, რომლებსაც არ გააჩნიათ საკმარისი მატერიალური რესურსები დასახული ამოცანების შესასრულებლად

კონკრეტულ სფეროში იურიდიული პირების დაფუძნებისას მნიშვნელოვანი საკითხია ა(ა)იპ-ის სათანადო მატერიალური რესურსებით უზრუნველყოფა. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია ორგანიზაციის შექმნისას განსაზღვროს, რა ადამიანური და მატერიალური რესურსები იქნება საჭირო დასახული მიზნების მისაღწევად. იმ შემთხვევაში, თუ თვითმმართველობას შესასრულებელი ამოცანების შესაბამისი რესურსები არ გააჩნია, არ არის მიზანშეწონილი ახალი ორგანიზაციის შექმნა, რადგან აქტივების არქონის პირობებში შეუძლებელი იქნება დასახული მიზნის მიღწევა. თუ მუნიციპალიტეტი კონკრეტული სერვისების მისაწოდებლად მაინც გადაწყვეტს დააფუძნოს იურიდიული პირი, რომელსაც არ გადასცემს სათანადო მატერიალურ რესურსებს, ა(ა)იპ-ები ფორმალურად იარსებებენ, რადგან არსებული რესურსების პირობებში შეუძლებელია ორგანიზაციამ სათანადოდ იფუნქციონიროს.

2019 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით მუნიციპალიტეტებში დაფუძნებულია 67 ა(ა)იპ, რომელსაც არ გააჩნია მოძრავი ქონება (კომპიუტერული ტექნიკა და ოფისისთვის საჭირო სხვა ინვენტარი), რაც აუცილებელი არის ორგანიზაციის ფუნქციონირებისთვის. მათ დასაფინანსებლად 2019 წელს ჯამში 12,796.3 ათასი ლარია დახარჯული, ხოლო 2014-2019 წლებში მთლიანობაში ისეთი ა(ა)იპ-ების ფუნქციონირებაზე, რომლებსაც ოფისისთვის საჭირო ინვენტარი არ გააჩნიათ, 45,062.9 ათასი ლარი დაიხარჯა. ორგანიზაციებს დასახული მიზნებისა და ამოცანების შესასრულებლად ესაჭიროებათ შესაბამისი ინვენტარი და მატერიალური რესურსი, რის გარეშეც ისინი სათანადოდ ფუნქციონირებას ვერ შეძლებენ.

ა(ა)იპ-ების ნორმალური ფუნქციონირებისათვის ასევე მნიშვნელოვანი საკითხია ორგანიზაციების შესაბამისი საოფისე ფართით უზრუნველყოფა, რათა დასაქმებულებმა სათანადო პირობებში შეძლონ მათზე დაკისრებული ფუნქცია-მოვალეობების შესრულება. მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპი-ების შემთხვევითი შერჩევის მეთოდით შემოწმებისას გამოვლინდა, რომ 14 ა(ა)იპი-ში დასაქმებულ ერთ ადამიანზე მოდის 1-5 კვ/მ-მდე საოფისე ფართი.[18] აღნიშნული გარემოება რეალურად შეუძლებელს ხდის ერთდროულად ყველა ადმინისტრაციული პერსონალის სამსახურში ყოფნას და სამუშაო პროცესის სათანადოდ წარმართვას.

18 საერთო სარგებლობის ფართების ჩათვლით.

ა(ა)იპ-ებზე გადაცემული მუნიციპალური ქონება

მუნიციპალიტეტებისთვის აქტუალური პრობლემა არის ა(ა)იპ-ებისთვის გადაცემული ქონების მართვა. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთრებაში არსებული ქონების ეფექტიანად მართვის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია, ორგანიზაციებს მხოლოდ მათი საქმიანობისთვის აუცილებელი ქონება გადაეცეს. მნიშვნელოვანია, რომ თვითმმართველობამ პერიოდულად აკონტროლოს, როგორ ახდენენ ა(ა)იპ-ები გადაცემული ქონების განკარგვას.

2019 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, მუნიციპალურ ა(ა)იპ-ებს ჯამში გადაცემული აქვთ სხვადასხვა ქონება,[19] რომელთა ჯამური საბალანსო ღირებულება 425,855.4 ათასი ლარია, საიდანაც მიწის და შენობა-ნაგებობების ღირებულება 386,983.4 ათას ლარს შეადგენს, ხოლო სატრანსპორტო საშუალებების ღირებულება – 38,872.0 ათას ლარს. აღსანიშნავია, რომ ორგანიზაციები გადაცემული ქონებიდან საკუთარ საქმიანობაში არ იყენებენ 18,559.9 ათასი ლარის ღირებულების მიწასა და შენობა-ნაგებობებს, ასევე გამოუყენებელია 1,733.0 ათასი ლარის ღირებულების მსუბუქი ავტომობილები და სპეცტექნიკა. პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, აღნიშნულის მიზეზი ძირითადად ის არის, რომ გადმოცემული შენობა-ნაგებობები და ტექნიკა დაზიანებულია და მათი გამოყენება ვერ ხერხდება დანიშნულებისამებრ. ასევე ქონების დიდი ნაწილი არაპროფილურია, არ შეესაბამება ა(ა)იპ-ების დაფუძნების მიზნებს და შესაბამისად, ორგანიზაცია ვერ იყენებს მას ყოველდღიურ საქმიანობაში. გამოვლენილი გარემოება ადასტურებს იმას, რომ რესურსები ა(ა)იპ-ებში არ არის გადანაწილებული ობიექტური საჭიროებებიდან გამომდინარე.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტებში 2019 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, ფუნქციონირებს 67 ა(ა)იპ, რომელთაც არ გააჩნიათ საქმიანობისთვის აუცილებელი ინვენტარი (კომპიუტერები, საოფისე ავეჯი და სხვა ინვენტარი). საკმარისი მატერიალური რესურსების არქონა მნიშვნელოვნად აფერხებს ორგანიზაციების მხრიდან მათ წინაშე მდგომი მიზნებისა და ამოცანების შესრულებას. ჯამში 2014-2019 წლებში ადგილობრივი ბიუჯეტიდან 45,062.9 ათასი ლარი გახარჯულია ისეთი ორგანიზაციების დაფინანსებაზე, რომლებსაც ფუნქციონირებისთვის საჭირო რესურსები არ გააჩნდათ.

2019 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, 45 იურიდიული პირი არ იყენებს 20,292.9 ათასი ლარის ღირებულების ქონებას, რომელიც მათ მიღებული აქვთ მუნიციპალიტეტებისგან უსასყიდლოდ. აღნიშნულის მიზეზი ძირითადად ის არის, რომ გადმოცემული შენობა-ნაგებობები და ტექნიკა არის დაზიანებული და მათი გამოყენება ვერ ხერხდება დანიშნულებისამებრ. ასევე ქონების დიდი ნაწილი არაპროფილურია, არ შეესაბამება ა(ა)იპ-ების დაფუძნების მიზნებს და შესაბამისად, ორგანიზაცია ვერ იყენებს მას ყოველდღიურ საქმიანობაში. გამოვლენილი გარემოება ადასტურებს იმას, რომ რესურსები ა(ა)იპ-ებში არ არის გადანაწილებული ობიექტური საჭიროებებიდან გამომდინარე.

რეკომენდაცია: მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელმა და წარმომადგენლობითმა ორგანოებმა შეისწავლონ იმ ა(ა)იპ-ების საქმიანობა, რომლებსაც არ აქვთ სათანადო მატერიალური რესურსები მათი ფუნქციების განსახორციელებლად და გაატაროს სათანადო ღონისძიებები.

19 მიწა, შენობა-ნაგებობები და სატრანსპორტო საშუალებები.

ასევე განიხილონ ა(ა)იპ-ებზე გადაცემული არაპროფილური და ისეთი ქონების მართვის საკითხი, რომელსაც იურიდიული პირები არ იყენებენ. მიზანშეწონილია გამოუყენებელი ქონება თვითმმართველობამ დაიბრუნოს თავის ბალანსზე და მართვის საუკეთესო პრინციპებიდან გამომდინარე, გამოიყენოს ის მუნიციპალიტეტის მიზნების შესაბამისად. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ქონების ოპტიმალურად განკარგვას.

2.5 ინფრასტრუქტურის სფეროში შექმნილი ა(ა)იპ-ები

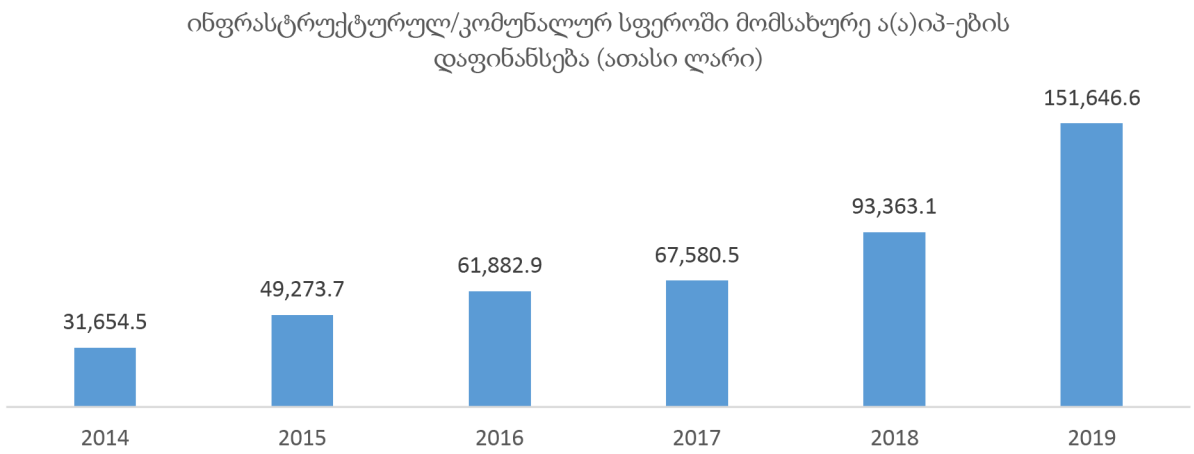
საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის" მიხედვით, მუნიციპალიტეტები საკუთარ უფლებამოსილებას ახორციელებენ დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით. დადგენილი უფლებამოსილებების ფარგლებში ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საქმიანობა არის ინფრასტრუქტურული/კომუნალური მეურნეობის მართვა: კერძოდ, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვება, მუნიციპალიტეტში ქუჩების დასუფთავება, სანიაღვრე მეურნეობა, წყალმომარაგება და სხვ.

საკუთარი საქმიანობის უკეთ ორგანიზების, წარმართვისა და კოორდინაციის მიზნით, მუნიციპალიტეტები აფუძნებენ ა(ა)იპ-ებს, რომლებიც ორგანიზებას უწევენ მათი უფლებამოსილების სფეროში განსახორციელებელ ერთობლივ ღონისძიებებს. ინფრასტრუქტურის სფეროში ა(ა)იპ-ები უნდა შეიქმნას მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ისინი უზრუნველყოფენ საქმიანობის უფრო ეფექტიანად, პროდუქტიულად და ეკონომიურად წარმართვას.

2019 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტების მიერ შექმნილია და ფუნქციონირებს 104 ა(ა)იპ,[20] რომლებიც ახორციელებენ საქმიანობას ინფრასტრუქტურულ/კომუნალურ სფეროში შემდეგი მიმართულებებით: დასუფთავება, გარე განათება, სანიაღვრე არხების, წყლის სისტემებისა და ქუჩების მოვლა-პატრონობა, სასაფლაოების მართვა და სხვ.

2014-2019 წლებში ინფრასტრუქტურის სფეროში მომსახურე მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ების რაოდენობა მზარდი ტენდენციით ხასიათდება. მზარდია ასევე აღნიშნული ა(ა)იპ-ების მიერ ამავე წლებში საქმიანობის განსახორცილებლად მუნიციპალიტეტებიდან მიღებული დაფინანსებაც:

20 გარდა თბილისის მერიისა.



შენიშვნა: დიაგრამაზე ა(ა)იპ-ების დაფინანსების შესახებ ინფორმაცია წარმოდგენილია ქ. თბილისის მონაცემების გარეშე.

ინფრასტრუქტურული/კომუნალური მიმართულებით მომსახურების გაწევა მუნიციპალიტეტებისთვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვან საქმიანობა არის. როგორც დიაგრამიდან ჩანს, წლების განმავლობაში მნიშვნელოვნად იზრდება დაფინანსება სხვადასხვა ტიპის ინფრასტრუქტურული სამუშაოებისთვის, რომლებიც მუნიციპალიტეტმა ტენდერის გზით უნდა შეისყიდოს და არა ა(ა)იპ-ებზე სუბსიდიის გაცემით.

მუნიციპალიტეტების მხრიდან არაერთგვაროვანი მიდგომაა ინფრასტრუქტურის სფეროში ა(ა)იპ-ების დაფუძნების კუთხით. მაგალითად, გარე განათების მოვლა-პატრონობას ა(ა)იპი ახორციელებს 3 მუნიციპალიტეტში, 38-ში კი გარე განათების ქსელს ისეთი ა(ა)იპ-ები ემსახურება, რომლებიც პარალელურად სხვა მუნიციპალურ ინფრასტრუქტურას უწევენ მომსახურებას, დანარჩენ შემთხვევებში თვითმმართველობები აღნიშნული სერვისის გაწევას უზრუნველყოფენ შესყიდვის გზით. გამწვანების მომსახურების მიზნით ცალკე ა(ა)იპ-ია დაფუძნებული 5 მუნიციპალიტეტში, ასევე 19 მუნიციპალიტეტში შექმნილია იურიდიული პირები სხვადასხვა კომუნალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციის მიზნით (მაგალითად, გზების, ხიდ-ბოგირების, სანიაღვრე არხების მშენებლობასთან/რეაბილიტაციასთან დაკავშირებით და სხვ.).[21]

მნიშვნელოვანია, რომ დასახელებული სფეროები სამეწარმეო საქმიანობას განეკუთვნება და ისინი მაქსიმალურად გატანილი უნდა იყოს მუნიციპალიტეტიდან კერძო სექტორში, ხოლო მომსახურების შესყიდვა უნდა მოხდეს არა ა(ა)იპ-ების დაფინანსების ფარგლებში, არამედ სახელმწიფო შესყიდვების გზით. ასევე აღსანიშნავია, რომ ხშირად ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების მიზნით, მუნიციპალიტეტები უპირატესობას ანიჭებენ შპს-ის დაფუძნებას, რომელიც შემდეგ მონაწილეობას იღებს სახელმწიფო შესყიდვებში და ამ გზით ახორციელებს მუნიციპალური სერვისის მიწოდებას.

წყლის სისტემის მოვლა-პატრონობის მიზნით დაფუძნებული ა(ა)იპ-ები

მუნიციპალიტეტები კონკრეტულ სფეროში ცალკე იურიდიული პირის შექმნის გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, ვალდებული არიან შეისწავლონ სფეროს მდგომარეობა, დაა-

21 გარდა თბილისის მერიისა.

საბუთონ მათი რეალური საჭიროება და განსაზღვრონ მათ ხელთ არსებული მატერიალური რესურსების პირობებში, რამდენად შეძლებს ახალი ორგანიზაცია საქმიანობას. ამასთანავე, მოაგვაროს ყველა იურიდიული მხარე, რომელიც საჭიროა ორგანიზაციის ნორმალური ფუნქციონირებისთვის.

მოსახლეობის წყალმომარაგების უზრუნველსაყოფად მუნიციპალიტეტებში[22] ფუნქციონირებს ა(ა)იპ-ები, რომელთა საქმიანობის ძირითადი მიმართულება არის სასმელი წყლის სისტემის მოვლა-პატრონობა და მოსახლეობისათვის მაღალი ხარისხის წყლის მიწოდება. აუდიტის ფარგლებში აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა 13 მუნიციპალიტეტში შექმნილი მსგავსი ტიპის ა(ა)იპ-ის საქმიანობა, რომელთა მოვალეობაში შედის: სასმელი წყლის გაწმენდითი სამუშაოების ჩატარება, წყლის ხარისხის რეგულარული შემოწმება და მოსახლეობის წყალმომარგება შეუფერხებლად „სასმელი წყლის ტექნიკური რეგლამენტით“ დადგენილი მოთხოვნების შესაბამისად. ამასთანავე, წყლის სისტემების მომსახურება უნდა უზრუნველყოს ლიცენზირებულმა ორგანიზაციამ.[23]

შესწავლის შედეგად დადგინდა რომ 13-ივე მუნიციპალიტეტში, სადაც აღნიშნულ სფეროში ფუნქციონირებადი ა(ა)იპ-ების დაფინანსებაზე ჯამში 10,607.6 ათასი ლარია დახარჯული, არ არის უზრუნველყოფილი მოსახლეობისთვის ხარისხიანი სასმელი წყლის მიწოდება. ა(ა)იპ-ებს არ გააჩნიათ შესაბამის სფეროში ოპერირების ლიცენზია, მოწყობილი არ არის წყლის გამწმენდი ნაგებობები, რეგულარულად არ ტარდება წყლის ხარისხის დამადასტურებელი შემოწმებები, უმრავლეს შემთხვევაში არ არის განხორციელებული აბონენტების გამრიცხველიანება, რაც იწვევს წყლის არათანაბარ განაწილებას/დეფიციტს და სხვ. წყალმომარაგება დავალებული აქვს ა(ა)იპ-ებს, რომლებიც არ ფლობენ კანონით განსაზღვრულ სათანადო ლიცენზიას. .

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, ორგანიზაციები, რომლებიც ახორციელებენ წყლის სისტემის ექსპლოატაციასა და მოსახლეობისგან სასმელი წყლის გამოყენებისთვის თანხების ამოღებას, უნდა ფუნქციონირებდნენ არა ა(ა)იპ-ის, არამედ შპს-ის ფორმით. შესაბამისად, მერიებს აღნიშნული დაწესებულებების სამართლებრივი ფორმა არასწორად აქვთ განსაზღვრული, რის გამოც მათი ფუნქციონირება არ შეესაბამება მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებს.

დასკვნა

2014-2019 წლებში მუნიციპალიტეტებში მზარდია ინფრასტრუქტურის სფეროში შექმნილი ა(ა)იპ-ების დაფინანსება. თვითმმართველობები იურიდიულ პირებს ქმნიან გარე განათების, გზებისა და ხიდების რეაბილიტაციის, სანიაღვრე არხების მოვლა პატრონობისა და სხვა მსგავსი მიზნებით. აღნიშნული სფეროები სამეწარმეო საქმიანობას განეკუთვნება და ისინი მაქსიმალურად გატანილი უნდა იყოს მუნიციპალიტეტიდან კერძო სექტორზე. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტებმა თავიანთი საქმიანობის განხორციელებისას პრიორიტეტი ელექტრონული შესყიდვის საშუალებებს უნდა მიანიჭონ, თუ სხვა აუცილებელი ფაქტორებით არ არის განპირობებული იგივე სამუშაოს შესრულება ა(ა)იპ-ის მიერ.

---

22 თვითმმართველი ქალაქების გარდა.

23 წყალმომარაგების სისტემების მომსახურე ორგანიზაციებზე ლიცენზიებს გასცემს საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია. ლიცენზიანტს ევალება უზრუნველყოს მომხმარებლისათვის შესაბამისი ხარისხის სასმელი წყლის უსაფრთხო, უწყვეტი და საიმედო მიწოდება და წყალარინება საქართველოში მოქმედი ტექნიკური რეგლამენტებისა და სტანდარტების შესაბამისად, ასევე წყლის ხარისხთან დაკავშირებული სხვა მოთხოვნების დაკმაყოფილება.

წყლის სისტემების მოვლა-პატრონობისთვის შექმნილი ა(ა)იპ-ები სათანადოდ ვერ ახორციელებენ საკუთარ საქმიანობას. წყლის სისტემებს ემსახურებიან არალიცენზირებული ორგანიზაციები, რაც მიუთითებს იმ ფაქტზე, რომ ისინი ვერ აკმაყოფილებენ საქმიანობისათვის აუცილებელ კრიტერიუმებს და ვერ უზრუნველყოფენ მომხმარებლისათვის შესაბამისი ხარისხის სასმელი წყლის უსაფრთხო, უწყვეტ და საიმედო მიწოდებას, ასევე არ ხორციელდება წყლის გაწმენდითი სამუშაოები, რეგულარულად არ მოწმდება სასმელი წყლის ხარისხი და ა.შ. შესაბამისად მუნიციპალიტეტის მიერ აღნიშნული ფუნქციის გადაცემამ ა(ა)იპ-ებზე არ გაამართლა. ასევე მათი დაფუძნების დროს შერჩეული ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმა არ არის კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში. გამოვლენილი გარემოებების გათვალისწინებით, 13 ა(ა)იპ-ის საქმიანობაზე დახარჯული 10,607.6 ათასი ლარი წარმოადგენს არაეფექტიან ხარჯს, რადგან ორგანიზაციებმა ვერ მიაღწიეს დასახულ მიზანს. შესაბამისად, თუ ისინი ფუნქციონირებას არსებული სამართლებრივი ფორმით გააგრძელებენ, ვერც მომავალში შეძლებენ ეფექტიან ფუნქციონირებას.

რეკომენდაცია: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა და აღმასრულებელმა ორგანოებმა შეისწავლონ და შეაფასონ ინფრასტრუქტურულ-კომუნალურ სფეროში მუნიციპალური სერვისების განხორციელების სხვადასხვა ალტერნატივა (მომსახურების შესყიდვა, სუბსიდირება) და განსაზღვროს ოპტიმალური მიდგომა მომსახურების მისაღებად. მიზანშეწონილია, შერჩეული ფორმა დაფუძნებული იყოს საუკეთესო პრაქტიკაზე და მაქსიმალურად ითვალისწინებდეს სამუშაოს სპეციფიკას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ჯანსაღ კონკურენციას, პროცესის გამჭვირვალობას და ფინანსური რესურსების ეკონომიურ ხარჯვას.

3. ა(ა)იპ-ების საქმიანობის კონტროლი და შედეგების შეფასება

ა(ა)იპ-ების საქმიანობის კონტროლი

საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ჩამოყალიბებული უნდა იყოს შიდა კონტროლის სისტემა, რომელიც დაეხმარება დაწესებულებას, მიაღწიოს დასახულ მიზნებს და უზრუნველყოს ორგანიზაციის საქმიანობის წარმართვა ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტმა თავის დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში უნდა შექმნას ისეთი კონტროლის სისტემა, რომელიც ხელს შეუწყობს მმართველობითი პროცესის ეფექტიანობას, მიღწეული შედეგების შეფასებას და შესაბამისი ღონისძიებების გატარებას. ა(ა)იპ-ების კონტროლის სისტემის შესაქმნელად მნიშვნელოვანია მერიებმა განსაზღვრონ კონკრეტული მიზნები, რომელთა მიღწევის აუცილებლობა საფუძვლად უდევს ორგანიზაციის დაფუძნებას. დასახული მიზნები აუცილებელია, იყოს ცხადი, ნათლად და გასაგებად ჩამოყალიბებული, რათა მუნიციპალიტეტმა შეძლოს იმის შეფასება, შესრულდა თუ არა ეს მიზანი ან რა იყო შეუსრულებლობის გამომწვევი მიზეზი. გარდა მიზნებისა, ორგანიზაციამ უნდა განსაზღვროს მოსალოდნელი შუალედური შედეგები, რომლებიც შესაბამისობაში იქნება საბოლოო მიზანთან და რომელთა შესრულებაც თავისთავად უზრუნველყოფს საბოლოო მიზნის მიღწევასაც. შუალედური შედეგების დაგეგმვა ორგანიზაციას ეხმარება ეტაპობრივად განახორციელოს და შეაფასოს სხვადასხვა ღონისძიება, დროულად გამოავლინოს ხელისშემშლელი ფაქტორები, საჭიროების შემთხვევაში მოახდინოს გეგმის კორექტირება.

შედეგზე ორიენტირებული დაგეგმვის და კონტროლის უზრუნველყოფისათვის, მუნიციპალიტეტმა მიზნებთან ერთად უნდა განსაზღვროს შესაბამისი ამოცანები და ის ინდიკატორები, რომელთა საშუალებითაც შედეგის გაზომვა გახდება შესაძლებელი. ინდიკატორებით მუნიციპალიტეტი შეძლებს მიღწეულ შედეგები გამოსახოს გაზომვად მაჩვენებლებში, შეაფასოს საქმიანობაში არსებული პროგრესი და ღონისძიებების განხორციელების ეფექტიანობა.

შესწავლის შედეგად დადგინდა, რომ შეფასების ინდიკატორების დაგეგმვის სისტემა, ზოგიერთ შემთხვევაში არ შეესაბამება პროგრამით დაგეგმილ მოსალოდნელ შედეგებს და ვერ უზრუნველყოფს დაგეგმილ და მიღებულ შედეგს შორის არსებული განსხვავებების გამოვლენას, ასეთის არსებობის შემთხვევაში. აღსანიშნავია, რომ ორგანიზაციები არც იმ გაზომვადი ინდიკატორების შესახებ ამზადებენ ანგარიშებს და ინფორმაციას, რომელთა დათვლა შესაძლებელია და მათი გამოყენება მიზანშეწონილია საქმიანობის შედეგების გასაზომად.

შეფასების ინდიკატორების მაგალითებია:

- კმაყოფილი მოსახლეობა;
- განათებული ქალაქისა და სოფლის ქუჩების რაოდენობა;
- წყალმომარაგების შეფერხების შემცირება;
- დასუფთავებული ტერიტორიის ფართობი;
- სპორტის სხვადასხვა სახეობაში გამარჯვებულთა და პრიზიორთა რაოდენობა;
- ახალგაზრდობის სპორტულ-გამაჯანსაღებელ სექტორში ჩართულ მოზარდთა რაოდენობა;
- წარმატებული და ინიციატივიანი, საზოგადოებრივად აქტიური, ინფორმირებული ახალგაზრდები;
- კულტურის სხვადასხვა დარგში ჩართული ახალგაზრდების რაოდენობა.

მიუხედავად იმისა, რომ ჩამოთვლილი ინდიკატორებიდან ნაწილის გაზომვა შესაძლებელია, ა(ა)იპ-ები არ აღრიცხავენ ცალკეულ სტატისტიკურ მონაცემს, რაც მუნიციპალიტეტს საშუალებას მისცემდა, შეეფასებინა მის მიერვე დაფუძნებული ორგანიზაციის საქმიანობა. აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, მუნიციპალიტეტებში ა(ა)იპ-ების საქმიანობის დაგეგმვის სისტემა მნიშვნელოვანი ხარვეზებით გამოირჩევა. მერიებს არ აქვს სრული და შესაფერისი ინფორმაცია, რაზე დაყრდნობითაც ისინი მიიღებდნენ ოპტიმალურ გადაწყვეტილებებს და გაუმჯობესებდნენ ორგანიზაციის საქმიანობას.

ა(ა)იპ-ების დაფინანსების მოცულობის განსაზღვრა

მუნიციპალიტეტმა ა(ა)იპ-ზე დაფინანსება უნდა გასცეს თითოეული ა(ა)იპ-ის მიერ კონკრეტულად გაწერილი ღონისძიებების და მათი აქტივობის გათვალისწინებით. მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა სამსახურებმა ყოველწლიურად უნდა გააანალიზონ ა(ა)იპ-ების მიღწეული შედეგები, მათ წინაშე მდგომი ამოცანები და არსებული პრობლემების გადასაჭრელად საჭირო რესურსები. გარემო ფაქტორები დროში მნიშვნელოვნად იცვლება, რაც გავლენას ახდენს ა(ა)იპ-ის სერვისით მოსარგებლე ადამიანების რაოდენობასა და მათ საჭიროებებზე. შესაბამისად, გარემო ფაქტორების და ორგანიზაციის საქმიანობის შედეგების გაანალიზება მნიშვნელოვანია ა(ა)იპ-ის დაფინანსების მოცულობის გადაწყვეტისთვის.

შესწავლით გამოვლინდა, რომ უმეტეს შემთხვევაში ა(ა)იპ-ებისთვის სუბსიდია ისეა დაგეგმილი და გაცემული, რომ არ არის გაანგარიშებული კონკრეტულ ღონისძიებაზე რა პერიოდში, რა რაოდენობის თანხა უნდა გაიხარჯოს; შესასრულებელი სამუშაოები აღწერილია ზოგადად მოკლე პროგრამის სახით, დასაფინანსებელი ხარჯები კი წარმოდგენილია ხარჯების მუხლების მიხედვით, საიდანაც ვერ დგინდება კონკრეტულ სამუშაოზე რა დაფინანსება იყო საჭირო. ა(ა)იპ-ის დაფინანსების ოდენობა განისაზღვრება წინა წლის მონაცემებიდან გამომდინარე და არა სათანადოდ დასაბუთებული საჭიროებების მიხედვით. აღნიშნული სისტემური ხარვეზი მიუთითებს იმაზე, რომ მუნიციპალიტეტები ვერ უზრუნველყოფენ ორგანიზაციის საქმიანობისთვის საჭირო რესურსების ოპტიმალურ დაგეგმვას.

ა(ა)იპ-ების საქმიანობის წლიური ანგარიშების წარდგენა

მუნიციპალური ა(ა)იპ-ები, თავიანთი საქმიანობის ანგარიშებს უმეტესად წარუდგენენ დამფუძნებელს. ანგარიშები ეგზავნება თვითმმართველობის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებს. მნიშვნელოვანია, საქმიანობის ანგარიშები ნათლად ასახავდეს ა(ა)იპ-ის მიერ ფინანსური რესურსების ხარჯვის დასაბუთებას, მიმდინარე პერიოდში წარმოქმნილ პრობლემებს, გეგმის შეუსრულებლობის მიზეზებს (ასეთის არსებობის შემთხვევაში), დასახული ამოცანების შესრულების მაჩვენებლებს, მიღწეულ შედეგებს და ა.შ. საქმიანობის ანგარიშის სათანადოდ მომზადება და წარდგენა უზრუნველყოფს ა(ა)იპ-ზე განსახორციელებლად გადაცემული პროგრამის დადებითი და უარყოფითი მხარეების, ხელშემწყობი ფაქტორების და შესაძლო წინააღმდეგობების ანალიზს, რაც საბოლოო ჯამში ამაღლებს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლების სისტემურ ცოდნას კონკრეტულ სფეროში და უადვილებს მათ ა(ა)იპ-ის მართვას.

ა(ა)იპ-ების წლიური ანგარიშების შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ ორგანიზაციების შედგენილი ანგარიშები არის ზოგადი ხასიათის, მათში ძირითადად აღნიშნულია დასაქმებუ-

ლი ადამიანების რიცხოვნობა, ა(ა)იპ-ის განხორციელებული შესყიდვები, გამოყოფილი ბიუჯეტი და მისი ხარჯვა. ანგარიშები არ შეიცავს ინფორმაციას დასახული ამოცანებისა და მათი მიღწევის მდგომარეობის შესახებ, რაც საბაზისო მონაცემია, შეფასდეს ორგანიზაციების საქმიანობის ეფექტიანობა.

მუნიციპალიტეტები სათანადოდ არ აანალიზებენ ა(ა)იპ-ების საქმიანობის წლიური ანგარიშებს, არ ახდენენ მიღწეული შედეგების შეფასებას. საქმიანობის ანგარიშები არის ფორმალური ხასიათის და საფუძვლად არ უდევს მომავალი დაფინანსების განსაზღვრას. შესაბამისად, მერიები სათანადოდ არ აკონტროლებენ მათ მიერვე დაფუძნებული იურიდიული პირების საქმიანობას და გადაწყვეტილებებს არ იღებენ მიღწეული შედეგების ანალიზის საფუძველზე.

დასკვნა

ა(ა)იპ-ებზე დაფინანსება გაცემულია ზოგადი დაგეგმვის საფუძველზე, განსაზღვრული არ არის კონკრეტული მიზნები და პროგრამის შესრულების შეფასების ინდიკატორები, მუნიციპალიტეტები არ ზომავენ სუბსიდიებზე დახარჯული თანხების ეფექტიანობას. დაგეგმვაში არსებული ხარვეზები გავლენას ახდენს პროგრამის ეფექტიანად განხორციელებაზე, ხელს უშლის მუნიციპალიტეტს, ჩაატაროს პროგრამის მიმდინარეობის მონიტორინგი და შეაფასოს მიღწეული შედეგები.

შესწავლით გამოვლინდა, რომ ა(ა)იპ-ების უმეტესობა დამფუძნებელს არ წარუდგენს ანგარიშს საქმიანობის შედეგების შესახებ ან წარდგენილი ანგარიში არის ფორმალური ხასიათის და ვერ უზრუნველყოფს შედეგების მიმოხილვასა და ანალიზს. საქმიანობის ანგარიშებზე დაყრდნობით, მუნიციპალიტეტმა უნდა განიხილოს ა(ა)იპ-ების წლიური შედეგები და შეაფასოს მათი საქმიანობა. აღნიშნული ხარვეზი მიუთითებს, რომ მუნიციპალიტეტების მხრიდან არ არის დაწესებული შესაბამისი კონტროლი, რამაც ხელი უნდა შეუწყოს ა(ა)იპ-ების განვითარებას, მათი საქმიანობის ეფექტიანობის გაზრდას.

რეკომენდაცია: ა(ა)იპ-ების საქმიანობაზე კონტროლის ეფექტიანად განხორციელების მიზნით, მნიშვნელოვანია იურიდიული პირებისთვის ზუსტად განისაზღვროს დასახული მიზნები და შესასრულებელი ამოცანები, რათა გაზომვადი კრიტერიუმებით იყოს შესაძლებელი ა(ა)იპ-ის საქმიანობის შეფასება. ამასთანავე, ორგანიზაციების დაფინანსება უნდა ხორციელდებოდეს დასახული მიზნების შესაბამისად, შესრულებული გათვლების საფუძველზე. სათანადო კონტროლის სისტემის დანერგვა ხელს შეუწყობს იურიდიული პირების საქმიანობის შედეგების გაუმჯობესებას და მუნიციპალური ფინანსების ეფექტიან ხარჯვას.

აუდიტორები	ხელმოწერა
მიხეილ ჩიქოვანი მთავარი აუდიტორი	
თეა არველაძე წამყვანი აუდიტორი	
ბარამ ონიანი უფროსი აუდიტორი	
თეა უდესიანი უფროსი აუდიტორი	
ლალი ამბროლაძე უფროსი აუდიტორი	
ნინო ლაღიძე აუდიტორი	
ანი ყიფიანი უფროსი აუდიტორ-ასისტენტი	
არჩილ გვალია აუდიტორ-ასისტენტი	

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური
ქ.თბილისი, 0144, წმ. ქეთევან დედოფლის გამზირი N96
+995 32 243 84 38
SAO.GE