



ეჭვქვეშ აქვთ ჩაყენებული ანგარიშები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

აუდიტის დეპარტამენტის უფროსის მ/შ
აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში

კახაბერ კირტავა

4 თებერვალი 2021 წელი

N 16/36

ფგზ.: N1

აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში
ტურიზმის განვითარების ხელშეწყობის
ეფექტიანობის აუდიტის
ანგარიში

საჩივრი

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები	4
შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები	5
1. შესავალი	7
1.1 აუდიტის მოტივაცია.....	7
1.2 აუდიტის მიზანი და მთავარი კითხვები	9
1.3 აუდიტის მასშტაბი და მეთოდოლოგია	9
1.4 შეფასების კრიტერიუმები	10
2. ზოგადი ინფორმაცია.....	11
2.1 აუდიტის სფეროს დახასიათება	11
2.2 ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტის პროექტები.....	12
3. აუდიტის მიგნებები	16
3.1 ტურისტული ინფრასტრუქტურის განვითარების ხელშეწყობა.....	16
3.2 მცირე და საშუალო ტურისტული ბიზნესის მხარდაჭერის პროგრამა	18
რეკომენდაციები	20
ბიბლიოგრაფია	21
დანართი	22

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლვაები

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

მთავრობა – აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა.

საერთაშორისო ვიზიტორი – 15 წლის ან უფროსი ასაკის საქართველოს არარეზიდენტი მოგზაური, რომელმაც განახორციელა ვიზიტი საკუთარი ჩვეული გარემოდან საქართველოს ტერიტორიაზე ერთ წელზე ნაკლები დროით. საქართველოში ჩვეული გარემოს განსასაზღვრად შემდეგი მეთოდი გამოიყენება, ჩვეულ გარემოში ითვლება ის ვიზიტები, რომელიც თვეში 8-ჯერ ან მეტჯერ ხორციელდება.

საერთაშორისო მოგზაური – ნებისმიერი ასაკის არარეზიდენტი პირი, რომელიც გადაადგილდება სხვადასხვა გეოგრაფიულ არეალს შორის ნებისმიერი ხანგრძლივობითა და მიზნით. ის გამოირჩევა საქართველოს რეზიდენტ სხვა ქვეყნის მოქალაქეებს და მოიცავს საქართველოს მოქალაქეებს, რომლებიც უცხო ქვეყნის რეზიდენტები არიან.

ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტი – აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულება – ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტი.

ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრო – აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრო.



შემაჯავებელი მიმოხილვა და ჩაქოვნება

საქართველოში ტურიზმი ეკონომიკის პრიორიტეტული სფეროა და მის განვითარებას განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა როგორც ეროვნულ, ისე რეგიონულ დონეზე. უკანასკნელ წლებში მისი განვითარების დინამიკა არსებითად შეიცვალა. ტურიზმი დიდ გავლენას ახდენს საზოგადოების სტაბილურ განვითარებასა და მატერიალური მდგომარეობის გაუმჯობესებაზე, რისთვისაც აუცილებელია ქვეყანაში არსებობდეს შესაბამისი პირობები. დასახული მიზნების მისაღწევად აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრო და მის სისტემაში შემავალი ორგანიზაციები ახორციელებენ შესაბამის პროგრამებს და ღონისძიებებს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკაში ტურიზმის განვითარების ხელშეწყობის ეფექტიანობის აუდიტი, რომელიც მოიცავს ტურიზმის მიმართულებით არსებული ინფრასტრუქტურული მდგომარეობის ანალიზს და მცირე და საშუალო ტურისტული ბიზნესის ფარგლებში გაცემული სესხების მიზნობრიობის შეფასებას.

საჭარო ფინანსების მართვაში ტურიზმის განვითარების მნიშვნელობა და მასთან დაკავშირებული ღონისძიებების კომპლექსურობა აუდიტის ჩატარების მთავარი მოტივაციაა. შესწავლის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

- ტურისტული ინფრასტრუქტურის განვითარების მიზნით, ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს მიერ 2017 წლიდან ხორციელდება დასასვენებელი-საპიკნიკე ადგილების მოსაწყობად საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციისა და მათი მშენებლობის სამუშაოების შესყიდვა, რომელიც განკუთვნილია ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე არსებულ მუნიციპალიტეტებში ტურისტულად მიმზიდველ ადგილებში ტურისტებისთვის შესაბამისი ინფრასტრუქტურის შექმნისთვის. ადგილზე დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ მიუხედავად საბიუჯეტო რესურსების ხარჯვისა,¹ ინფრასტრუქტურული პროექტები ვერ ასრულებენ მათზე დაკისრებულ ფუნქციებს – ის ადგილები, რომლებიც დასრულებულია და ვიზიტორებს უნდა იღებდეს, მოუვლელი და მიტოვებულია. პროგრამის დაგეგმვის და სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელების დროს გამოვლენილი გარემოებები ადასტურებს, რომ სამინისტროს, როგორც პროექტის დაგეგმვასა და განხორციელებაში, ასევე მიღებული პროდუქტის სათანადო მოვლა-პატრონობის მიმართულებით აქვს პრობლემები, რაც საბოლოოდ იწვევს პროგრამის განხორციელების შეფერხებას და მოსალოდნელი სარგებლის ვერ მიღებას.
- ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს მიერ განხორციელებული „მცირე და საშუალო ტურისტული ბიზნესის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში, 2014-2020 წლებში, 2,811.3 ათასი ლარის მოცულობის სესხი გაცემულია 40 ბენეფიციარზე, საიდანაც გაცემული სესხის მომსახურების თანადაფინანსებაზე რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან გადახდილია 610.6 ათასი ლარი, მათ შორის, 2016-2019 წლებში – 460.6 ათასი ლარი. მოპოვებული ინფორმაციით ირკვევა, რომ გაცემული სესხები წარმოადგენს, 2007-2013 წლებში სხვადასხვა მიკროსაფინანსო ორგანიზაციიდან/კომერციული ბანკიდან ან/და კერძო გამსესხებლებისგან აღებული სესხების რეფინანსირებას. შედეგად გამოვლინდა, რომ პროგრამის დაგეგმვასა და ადმინისტრირებაში არსებული არაეფექტიანი მექანიზმების არსებობის გამო, ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ფინანსური რესურსი მოხმარდა უფრო გადახდისუნარიანობის რისკის ქვეშ მყოფი მოქალაქეების სესხის წნეხის შემცირებას, ვიდრე აჭარის რეგიონში მცირე და საშუალო

1 აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან ამ მიმართულებით 2017-2019 წლებში გადახდილია 3,853.8 ათასი ლარი.



ტურისტული ობიექტების ინფრასტრუქტურის მოწესრიგებასა და ტურისტული მომსახურების გაუმჯობესებას. აქვე აღსანიშნავია, რომ პროგრამით/შესაბამისი ხელშეკრულებებით არ განისაზღვრა სათანადო კონტროლის მექანიზმები, რაც ბენეფიციართა ტურიზმის სექტორში საქმიანობის ვალდებულებას უზრუნველყოფდა. შესაბამისად, სამინისტროს არ აქვს სრულყოფილი ინფორმაცია რამდენად დაეხმარა აღნიშნული თანადაფინანსების პროგრამა ბენეფიციარებს და რამდენად აგრძელებენ ისინი ტურისტულ სექტორში საქმიანობას.

აღნიშნულ ნაკლოვანებებთან დაკავშირებით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა გასცა შემდეგი რეკომენდაციები:

ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს:

- ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრომ, საკურორტო-სარეკრეაციო ადგილების განვითარების მიზნით, მუნიციპალიტეტებთან კოორდინაციით, პროექტები დაგეგმოს და განახორციელოს ყველა გარემოებისა და ზეგავლენის დეტალური ანალიზის შემდგომ, შესაბამისი სტრატეგიისა და განვითარების გეგმის მიხედვით. ასევე პროექტის განხორციელების შემდეგ უზრუნველყოფილ იქნეს სათანადო წესით მოწყობილი საკურორტო-სარეკრეაციო ადგილების მოვლა-შენახვისა და ადმინისტრირების შესაძლებლობები.
- „მცირე და საშუალო ტურისტული ბიზნესის მხარდაჭერის პროგრამის“ საბოლოო შედეგის, ტურიზმის სექტორში სამეწარმეო აქტიურობის ზრდის მისაღწევად, სპეციალურად შექმნილმა მსესხებელთა რეესტრის შემდგენმა კომისიამ თითოეულ შემთხვევაში დეტალურად გამოიკვლიოს პრობლემის წარმოშობის მიზეზები და მხოლოდ სათანადო კრიტერიუმების და მიზნობრიობის დაკმაყოფილების შემთხვევაში, გასცეს დადებითი რეკომენდაცია. ამასთანავე, ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრომ შეიმუშაოს ეფექტიანი მონიტორინგის სისტემა, რაც ბენეფიციართა ტურიზმის სექტორში საქმიანობის ვალდებულებას უზრუნველყოფს, ხოლო ვალდებულების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, შესაძლებელი იქნება ბიუჯეტიდან განეული ხარჯების უკან დაბრუნება.



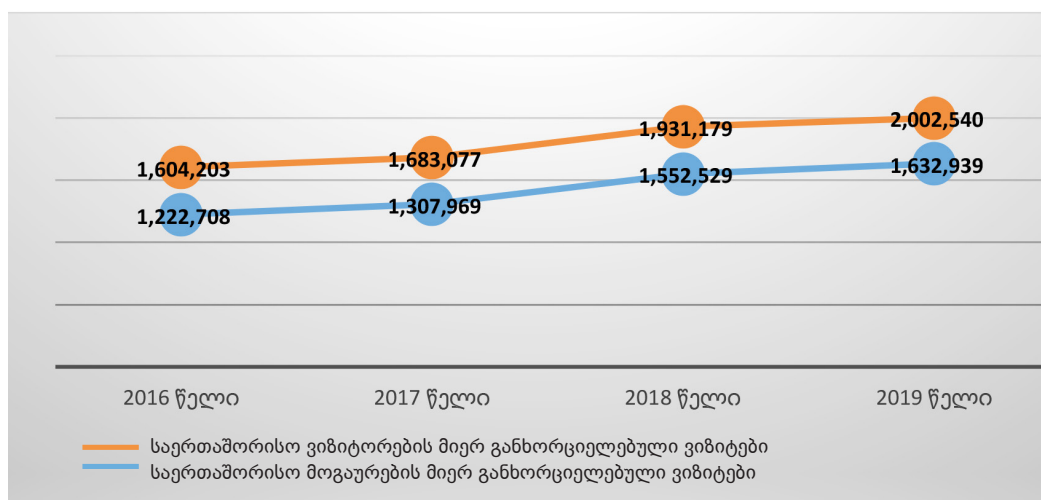
1. შესავალი

1.1 აუდიტის მოტივაცია

აჭარის რეგიონის განვითარების თვალსაზრისით ტურიზმი ერთ-ერთი ძირითადი მიმართულებაა. ყოველწლიურად მზარდია ვიზიტორების ნაკადი და ტურიზმის სფეროდან მიღებული შემოსავლები. თანამედროვე ეტაპზე ტურიზმი ჩამოყალიბდა როგორც ეკონომიკის ყველაზე სწრაფად მზარდი დარგი, რომელიც მნიშვნელოვნად უზრუნველყოფს ქვეყანაში უცხოური ვალუტის შემოდინებას.

ტურიზმის განვითარება ბოლო წლებში აღიარებულია როგორც სახელმწიფოს პრიორიტეტი,² რის ხელშესაწყობადაც ხორციელდება შესაბამისი რეფორმები როგორც სახელმწიფო, ასევე ავტონომიური რესპუბლიკის დონეზე. მსოფლიოს მოგზაურობის და ტურიზმის საბჭოს³ 2019 წელს გამოქვეყნებული ანგარიშის⁴ თანახმად, საქართველო შედის მსოფლიოს იმ 15 ქვეყანას შორის, სადაც მოგზაურობის და ტურიზმის მონაწილეობა ქვეყნის მშპ-ში 10%-ს აღემატება.⁵ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებით, იზრდება ტურიზმის წილი საქართველოს მშპ-ში: 2014 წელს შეადგენდა 6.3%-ს, ხოლო 2019 წელს შეადგინა – 8.1%.⁶ აღნიშნული მაჩვენებლის ზრდა პირდაპირი შედეგია საქართველოში საერთაშორისო ვიზიტორთა/მოგზაურთა რაოდენობის მნიშვნელოვანი ზრდისა. წლების მიხედვით მზარდია ასევე აჭარის რეგიონში საერთაშორისო ვიზიტორთა/მოგზაურთა რაოდენობაც:

დიაგრამა №1. ინფორმაცია აჭარის რეგიონში საერთაშორისო ვიზიტორთა/მოგზაურთა შესახებ⁷



2 სამთავრობო პროგრამა 2016-2020 „თავისუფლება, სწრაფი განვითარება, კეთილდღეობა“; სამთავრობო პროგრამა 2018-2020 „თავისუფლება, სწრაფი განვითარება, კეთილდღეობა“.

3 World Travel & Tourism Council.

4 Global Economic Impact & Trends 2019.

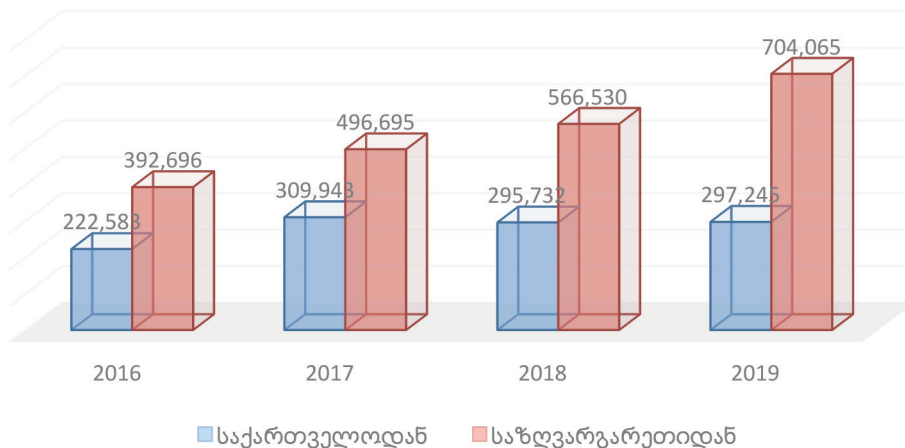
5 მსოფლიოს ეკონომიკისა და ტურიზმის საბჭოს მონაცემებით, საქართველოში მოგზაურობის და ტურიზმის სფეროს მონაწილეობა 2018 წლის ქვეყნის მშპ-ში შეადგენს 11.4%-ს.

6 <https://gnta.ge/ge/სტატისტიკა/>

7 წყარო: საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საინფორმაციო-ანალიტიკური დეპარტამენტი. წარმოდგენილია მხოლოდ სარფის, ბათუმის საერთაშორისო აეროპორტის და ბათუმის პორტის სასაზღვრო-გამშვები პუნქტების მონაცემები.

შესაბამისად, მზარდია აჭარის რეგიონის სასტუმროებსა და სასტუმროს ტიპის დაწესებულებებში⁸ განთავსებულ სტუმართა რაოდენობა.

დიაგრამა №2. ინფორმაცია აჭარის რეგიონის სასტუმროებსა და სასტუმროს ტიპის დაწესებულებებში განთავსებულ სტუმართა რაოდენობის შესახებ⁹



ტურიზმის მზარდ სტატისტიკაზე არსებითი გავლენა მოახდინა ახალი კორონავირუსით (SARS-CoV-2) გამოწვეულმა ინფექციამ (COVID-19), ასევე უარყოფითად იმოქმედა 2019 წლის ივლისში რუსეთის ფედერაციასთან პირდაპირი საჰაერო მიმოსვლის შეწყვეტამ. აღნიშნული გარემოებების გამო, 2020 წელს მკვეთრად შემცირდა საერთაშორისო ვიზიტორთა/მოგზაურთა რაოდენობა.

ტურისტული პროდუქტების შემდგომი განვითარების, დივერსიფიკაციისა და მომსახურების ხარისხის ამაღლებისთვის, ასევე ადგილობრივი მცირე და საშუალო ტურისტული ბიზნესის ხელშეწყობის მიმართულებით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრო და სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულება – ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტი შეიმუშავებენ და ახორციელებენ სხვადასხვა პროგრამას, რომლებიც მიმართულია ტურისტული ინფრასტრუქტურის მოწესრიგებასა და ტურისტული ბიზნესის განვითარების ხელშეწყობისკენ. დღევანდელი მდგომარეობით, ამ მიმართულებით გამოყოფილი თანხების მიზნობრივად გამოყენების დამადასტურებელი ინფორმაცია, კერძოდ, ის თუ რამდენად მოხმარდა რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან გაწეული სესხების თანადაფინანსების თანხები პროგრამის საბოლოო მიზანს – ტურიზმის სექტორში სამეწარმეო აქტიურობის გაზრდას, პროგრამის განმახორციელებელს არ გააჩნია, რაც ართულებს პროგრამის სათანადოდ დაგეგმვას და პრობლემის მასშტაბების შეფასებას. ტურისტული ინფრასტრუქტურის ობიექტების მოწყობისთვის გადახდილია 3,079,247 ლარი, თუმცა პროგრამის ინდიკატორები აჩვენებს, რომ გარკვეული აქტივობები სათანადოდ არ განხორციელდა. კერძოდ, ფიზიკური დათვალიერებითა¹⁰ კი ნათლად ჩანს, რომ ვიზიტორები აღნიშნული ინფრასტრუქტურით ვერ სარგებლობენ. მათ დისკომფორტს დასასვენებელი ადგილების და მიმდებარე

8 საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად დარეგისტრირებული იურიდიული პირები და ინდივიდუალური მენარმეები (ადგილობრივი ერთეულებისა და ფილიალების ჩათვლით).

9 წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური.

10 ფიზიკური დათვალიერება განხორციელდა როგორც 2019, ასევე – 2020 წელს.

ტერიტორიის მოუწესრიგებელი მდგომარეობა და ანტისანიტარია უქმნის. მნიშვნელოვანია, რომ სამინისტრო ასევე არ ფლობს ინფორმაციას, ტურისტული ბიზნესის განვითარების ხელშეწყობის პროგრამით გაცემული სესხებისთვის განეული 610.6 ათასი ლარის მოცულობის თანადაფინანსება რამდენად მოხმარდა პროგრამის საბოლოო მიზანს – ტურიზმის სექტორში სამენარმოეო აქტიურობის ზრდას.

საქართველოს მზარდი ტურისტული მიმართულების ცენტრად გადაქცევის გაცხადებული მიზნებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია სისტემის გაუმჯობესება იმისთვის, რომ პოსტანდემიურ პერიოდში სექტორში დანაკარგები სწრაფად აღმოიფხვრას, გამართლდეს მარკეტინგული აქტივობების შედეგად ჩამოყალიბებული წარმოდგენა, ჩამოსულმა მოგზაურებმა/ტურისტებმა პოზიტიური გზავნილები გაავრცელონ საქართველოზე და განმეორებით ესტუმრონ ქვეყანას.

1.2 აუდიტის მიზანი და მოთვანი კითხვები

ეფექტიანობის აუდიტის მიზანია შეაფასოს, რამდენად უზრუნველყოფს ტურიზმის განვითარებისთვის დაგეგმილი და განხორციელებული ღონისძიებები დასახული მიზნების მიღწევას, შეისწავლოს ტურიზმის სექტორში არსებული ნაკლოვანებები და გასცეს გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული რეკომენდაციები, რომლებიც დაეხმარება აუდიტის ობიექტებს სწორი პოლიტიკის ჩამოყალიბებასა და დასახული ამოცანების ეფექტიან მიღწევაში.

აქედან გამომდინარე, აუდიტის კითხვებია:

1. რამდენად ქმნის ტურისტული ინფრასტრუქტურის მოწყობის პროგრამა დაგეგმილ პროდუქტს?
2. რამდენად მიზნობრივად იხარჯება მცირე და საშუალო ტურისტული ბიზნესის განვითარების ხელშესაწყობად სამინისტროს მიერ მენარმეებისთვის გამოყოფილი სახსრები?

1.3 აუდიტის მასშტაბი და მეთოდოლოგია

აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში ტურიზმის განვითარების ხელშეწყობის ეფექტიანობის აუდიტის პერიოდი მოიცავს 2016-2019 წლებს, თუმცა ტენდენციის ანალიზისათვის შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს წინა ან მომდევნო პერიოდის ინფორმაცია.

აუდიტის ობიექტებია:

- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრო;
- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს საქვეუწყებო დანესებულება – აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტი;
- ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ – ტურისტული პროდუქტების განვითარების სააგენტო.

აუდიტორული შერჩევით ინფორმაციის მოპოვება განხორციელდა ასევე აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე არსებული მუნიციპალიტეტებიდან (ქალაქი ბათუმი, ხელვაჩაური, ქედა, შუახევი, ხულო, ქობულეთი).



აუდიტის პროცესში გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები:

- მარეგულირებელი ნორმების შესწავლა და ანალიზი;
- დოკუმენტური ინფორმაციის (სტრატეგია, სამოქმედო გეგმა, ფინანსური მონაცემები, მონაცემთა ბაზები) ანალიზი;
- სამინისტროდან და ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტიდან მოწოდებული ბაზების ანალიზი;
- ინტერვიუები აუდიტის ობიექტების შესაბამის პასუხიმგებელ პირებთან;
- ინტერვიუები პროგრამის ბენეფიციარებთან.

აუდიტის კითხვებზე პასუხის გასაცემად ჩატარდა შემდეგი პროცედურები:

- გაანალიზდა ინფრასტრუქტურული პროექტების შერჩევის კრიტერიუმები;
- პროექტის შეფასების მიზნით განხორციელდა ადგილზე ვიზიტები და დაინტერესებულ პირებთან გასაუბრება;
- შეფასდა პროგრამის ბენეფიციართა განსაზღვრის ზოგადი წესები;
- ხარისხის შეფასების მიზნით შესწავლილ იქნა ბენეფიციართა რეგისტრაციის პროცესი, გაანალიზდა სამინისტროს მიერ მონიტორინგის პროცესი და ამ პროცესში გამოვლენილი ხარვეზები.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ აუდიტის ჯგუფს არ აქვს შესაძლებლობა გამოთქვას მოსაზრება ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტის რიგი პროგრამების¹¹ ეფექტიანობაზე, რადგან აღნიშნული პროგრამების შედეგის შეფასების მთავარი ინდიკატორია ტურისტთა რაოდენობის პროცენტული ზრდა წინა წელთან შედარებით. ბოლო წლებში ტურიზმის მზარდ სტატისტიკაზე არსებითი გავლენა მოახდინა ახალი კორონავირუსით (SARS-CoV-2) გამოწვეულმა ინფექციამ (COVID-19), ასევე უარყოფითად იმოქმედა 2019 წლის ივლისში, რუსეთის ფედერაციის მიერ ცალმხრივად პირდაპირი საჰაერო მიმოსვლის შეწყვეტამ.

1.4 შუამდგომლობის პრინციპები

აუდიტში შეფასების კრიტერიუმად გამოყენებულია შემდეგი ნორმატიული მასალა:

- „ტურიზმისა და კურორტების შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- „კურორტებისა და საკურორტო ადგილების სანიტარული დაცვის ზონების შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტის სტრატეგიული გეგმები;
- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის 2016, 2017, 2018 და 2019 წლების რესპუბლიკური ბიუჯეტები.

11 „აჭარის ტურისტული მარკეტინგი ადგილობრივ და საერთაშორისო ბაზარზე;“ „ტურისტული პროდუქტებისა და სერვისების განვითარება.“



2. ზოგადი ინფორმაცია

2.1 აუდიტის სფეროს დახასიათება

ტურიზმის განვითარების ხელშეწყობისთვის აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში პროგრამებს ახორციელებენ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრო, სამინისტროს სისტემაში შემავალი – ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტი და დეპარტამენტის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ – ტურისტული პროდუქტების განვითარების სააგენტო. 2016-2019 წლებში აღნიშნული მიზნით რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან გახარჯულია 34,595.6 ათასი ლარი.

ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს მიერ განხორციელებული ქალაქმშენებლობითი და სივრცითი მოწყობის პროგრამის მიზანია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე არსებული საკურორტო-სარეკრეაციო ადგილების ურბანული განვითარება და საინჟინრო-კომუნალური ინფრასტრუქტურის მოწყობა. ამ მიმართულებით 2017-2019 წლებში გადახდილია 3,853.8 ათასი ლარი. ტურისტული ინფრასტრუქტურის განვითარების ხელშეწყობის მიზნით, 2017-2019 წლებში რეგიონში განხორციელდა სხვადასხვა პროექტი (იხ. დანართი).

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრო ასევე ახორციელებს „მცირე და საშუალო ტურისტული ბიზნესის მხარდაჭერის პროგრამას“. პროგრამის მიზანია აჭარის რეგიონში მცირე და საშუალო ტურისტული ობიექტების ინფრასტრუქტურის მოწესრიგებისა და ტურისტული მომსახურების გაუმჯობესების მიზნით შერჩეული ბანკების მიერ სესხების გაცემა. პროგრამის ფარგლებში შერჩეული კომერციული ბანკი საკრედიტო რისკების გათვალისწინებით, ტურისტული ბიზნესით დაკავებულ მცირე და საშუალო ბიზნესსუბიექტებს აფინანსებს. 2014 – 2019 წლებში „მცირე და საშუალო ტურისტული ბიზნესის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში სესხი გაცემულია 40 ბენეფიციარზე.¹² სულ გაცემული სესხის მომსახურების თანადაფინანსება შეადგენს 610.6 ათას ლარს, მათ შორის, 2016-2019 წლებში – 460.6 ათასი ლარს.

„მცირე და საშუალო ტურისტული ბიზნესის მხარდაჭერის პროგრამის“ მოსალოდნელი საბოლოო შედეგია ტურიზმის სექტორში სამეწარმეო აქტიურობის გაზრდა, ხოლო შედეგის ინდიკატორია ბიზნესსუბიექტების რაოდენობის მატება. პროგრამის მიხედვით, ტურისტულ ბიზნესად ითვლება საქმიანობა, რომელიც უკავშირდება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ადმინისტრაციულ საზღვრებში საზოგადოებრივი კვების ობიექტის (კაფე, რესტორანი, ბისტრო, ბარი, სასადილო და სხვ.), სასტუმროს (არა უმეტეს 50-ნომრიანი, მათ შორის, საოჯახო ტიპის), გასართობი ობიექტის¹³ მოწყობას (მშენებლობა, რეკონსტრუქცია, რემონტი) და სხვა ტურისტულ საქმიანობას.

პროგრამის განხორციელების მიზნით 2014 წლის 20 მაისს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის მიერ შეიქმნა „მცირე და საშუალო ტურისტული ბიზნესის მხარდაჭერის პროგრამის“ მსესხებელთა რეესტრის შემდგენი კომისია, რომელმაც მოქალაქეთა განცხადებების განხილვის საფუძველზე შეადგინა 188 სუბიექტისგან შემდგარი მსესხებელთა

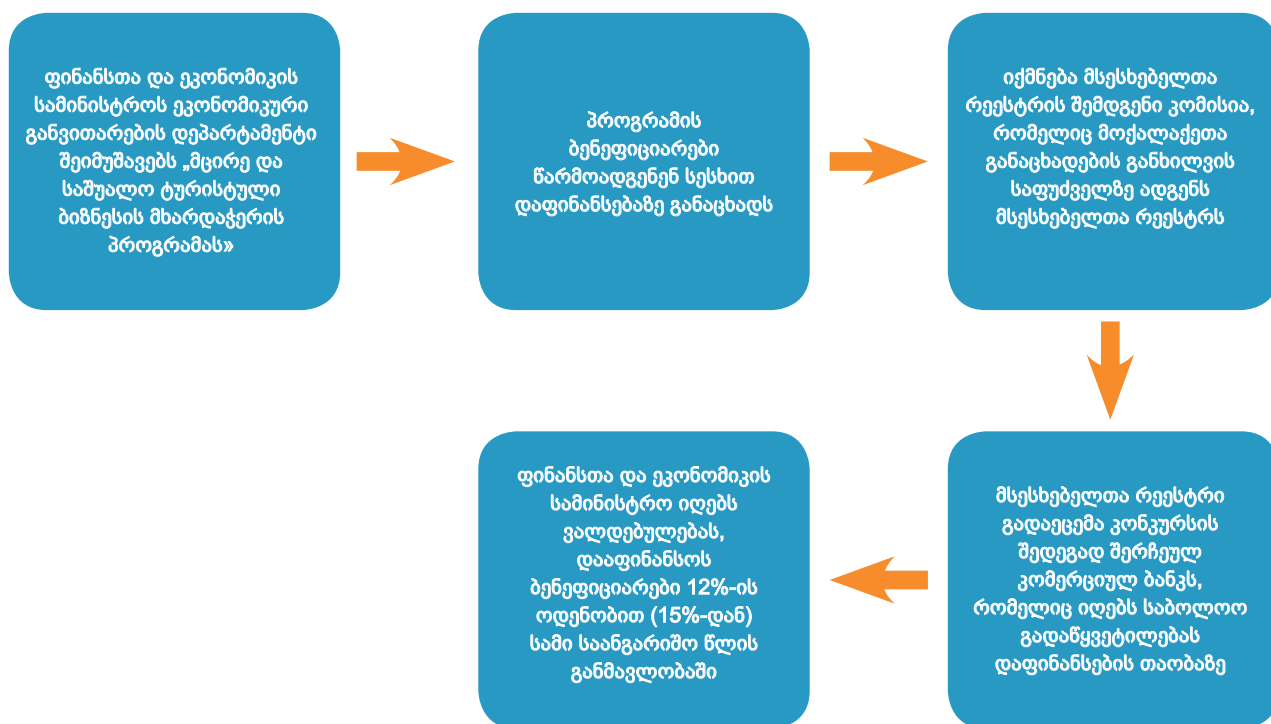
12 ერთ ბენეფიციარს სესხის დამტკიცების მიუხედავად, სესხით და შესაბამისად, საბიუჯეტო თანადაფინანსებით არ უსარგებლია.

13 ღამის კლუბი, დისკოთეკა, საბილიარდო, ბუნგალო და სხვ.



რეესტრი. აღნიშნული სუბიექტებისათვის სესხის დამტკიცების და გაცემის შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილება უნდა მიეღო კონკურსის შედეგად შერჩეულ კომერციულ ბანკს, საკრედიტო რისკების გათვალისწინებით, რადგან სესხის თანხის მობილიზებას ახორციელებდა საკუთარი რესურსით, ხოლო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრო, თავის მხრივ, იღებდა ვალდებულებას სამი საანგარიშო წლის განმავლობაში უზრუნველყო პროგრამის ბენეფიციარების თანადაფინანსება 12%-ის ოდენობით.¹⁴

სურათი №1. „მცირე და საშუალო ტურისტული ბიზნესის მხარდაჭერის პროგრამის“ განხორციელების სქემა

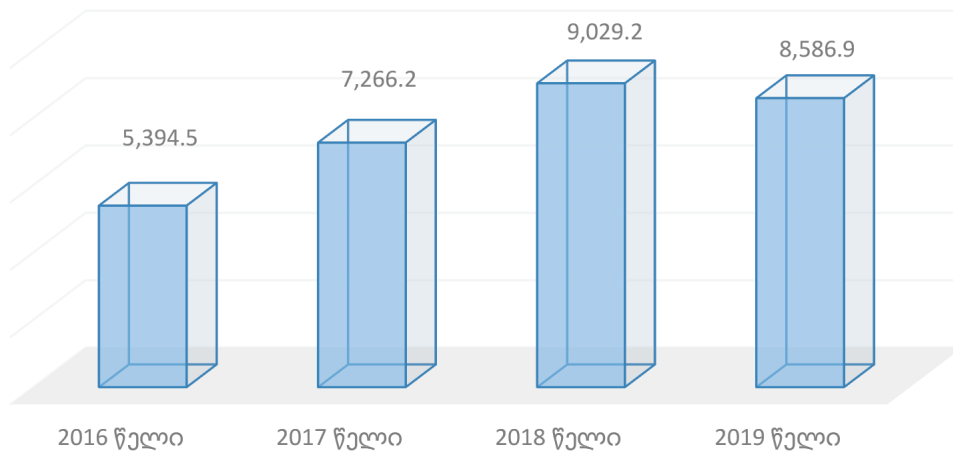


2.2 ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტის პოლიტიკა

აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში ტურიზმისა და კურორტების სფეროს მართვას და დარგის განვითარების ხელშეწყობის ერთიან პოლიტიკას ატარებს ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს საქვეუწყებო დანესებულება – ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტი. დეპარტამენტი ახორციელებს სამ პროგრამას: „ტურიზმისა და კურორტების სფეროს მართვა და დარგის ეფექტიანი განვითარების ხელშეწყობა“, „აჭარის ტურისტული მარკეტინგი ადგილობრივ და საერთაშორისო ბაზარზე“ და „ტურისტული პროდუქტებისა და სერვისების განვითარება“. აღნიშნული პროგრამების ფარგლებში ხორციელდება რეგიონის ტურისტული პოტენციალის პოპულარიზაცია ქვეყნის შიდა და საერთაშორისო ბაზარზე, პირდაპირი სარეკლამო კამპანიების წარმოება მიზნობრივ ბაზრებზე სატელევიზიო რეკლამის, ინტერნეტრეკლამის, ბეჭდური მედიის, გარე რეკლამისა და სხვა სარეკლამო საშუალებების გამოყენებით, საერთაშორისო ტურისტულ ბაზრობა-გამოფენებში მონაწილეობა, სარეკლამო-საინფორმაციო ტურების და სპეციალური მარკეტინგული და პიარ აქტივობების ორგანიზება, ტურისტული ბაზრის კვლევა, ვიზიტების აღწერა, მათი კმაყოფილების დონისა და მოთხოვნების კვლევა, სტატისტიკური ანალიზი.

¹⁴ ბანკებთან გაფორმებული ურთიერთთანამშრომლობის ხელშეკრულებებით, სესხის წლიური საპროცენტო განაკვეთი შეადგენდა 15%-ს, საიდანაც 12% სამი წლის განმავლობაში ფინანსდებოდა რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან, ხოლო დარჩენილ 3%-ს იხდიდა თვით ბენეფიციარი.

დიაგრამა №3. ინფორმაცია ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტის საბიუჯეტო დანახარჯების შესახებ (ათასი ლარი)



ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტის დაფინანსებამ 2016-2019 წლებში შეადგინა 30,276.8 ათასი ლარი. დეპარტამენტის მიერ გაწეული დანახარჯების მნიშვნელოვანი წილი 19,953.4 ათასი ლარი მოდის პროგრამაზე – „აჭარის ტურისტული მარკეტინგი ადგილობრივ და საერთაშორისო ბაზარზე“. პროგრამა მოიცავს ორ ქვეპროგრამას. „რეგიონის, როგორც ტურისტული დანიშნულების ადგილის მარკეტინგი საერთაშორისო ბაზრებზე“ – ქვეპროგრამის ფარგლებში 2016-2019 წლებში განხორციელდა სარეკლამო კამპანიები სხვადასხვა მარკეტინგული არხების მეშვეობით სამიზნე ქვეყნებში,¹⁵ კერძოდ:

- აჭარის ტურისტული პოტენციალის შესახებ სარეკლამო–საინფორმაციო სტატიები განთავსდა საერთაშორისო ავიაკომპანიების საბორტო ჟურნალებში („ვიზუარი“, „ყატარის ავიახაზები“, „უკრაინის ავიახაზები“, „ბრიტანეთის ავიახაზები“ და „სკატის ავიახაზები“).
- აჭარის შესახებ სარეკლამო–საინფორმაციო სტატიები განთავსდა პოლონურ სამოგზაურო ჟურნალში – Travel Poland, საერთაშორისო სამოგზაურო ჟურნალში – National Geographic Traveller, საერთაშორისო ჟურნალში – Where.ge, ჟურნალში – Business Traveler, რომელიც გავრცელდა სხვადასხვა ავიაკომპანიის ბიზნეს და პირველ კლასში. გადამფრენ ფრინველებზე დაკვირვების კუთხით სარეკლამო–საინფორმაციო სტატია განთავსდა ჟურნალში – Birdwatch.
- აჭარის სარეკლამო ვიდეორგოლი და სპეციალური სიუჟეტები გავიდა ტელეარხებზე: „ევრონიუსი“, „დოიჩე ველე“, „ბი ბი სი“, RTL და სხვ.
- მიმდინარეობდა აქტიური ინტერნეტსარეკლამო კამპანია სხვადასხვა ინტერნეტპლატფორმაზე.
- სამიზნე ქვეყნებში განთავსდა გარე რეკლამა.
- სარეკლამო–საინფორმაციო ტურების ორგანიზების ფარგლებში ორგანიზებული იქნა სარეკლამო–საინფორმაციო ტური. ასევე დეპარტამენტი მონაწილეობას იღებდა ტურიზმის სფეროში საერთაშორისო კონფერენციებსა და საერთაშორისო ტურისტულ გამოფენებში.

¹⁵ აზერბაიჯანი, არაბთა გაერთიანებული საამიროები, ბელარუსი, დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის გაერთიანებული სამეფო, გერმანია, ესტონეთი, თურქეთი, ისრაელი, ლატვია, ლიეტუვა, პოლონეთი, რუსეთის ფედერაცია, საუდის არაბეთი, სომხეთი, უკრაინა, ყაზახეთი.

ცხრილი №1. ინფორმაცია სამიზნე ქვეყნებიდან ვიზიტორთა რაოდენობის შესახებ¹⁶

N	ქვეყანა	2016	2017	2018	2019	ზრდა/კლება 2016-2019
1	აზერბაიჯანი	118,888	164,664	204,562	206,412	73.6%
2	არაბთა გაერთიანებული საამიროები	1,102	1,758	1,945	150	-86.4%
3	ბელორუსი	10,741	13,859	18,675	21,806	103.0%
4	გაერთიანებული სამეფო	1,107	1,276	1,708	1,623	46.6%
5	გერმანია	3,491	3,787	6,787	8,670	148.4%
6	ესტონეთი	403	728	1,370	2,292	468.7%
7	თურქეთი	766,107	693,217	833,486	894,750	16.8%
8	ისრაელი	28,322	47,625	73,979	100,992	256.6%
9	ლატვია	558	618	637	1,293	131.7%
10	ლიეტუვა	986	813	1,083	1,728	75.3%
11	პოლონეთი	3,373	4,514	5,032	4,061	20.4%
12	რუსეთის ფედერაცია	53,413	89,276	119,704	106,276	99.0%
13	საუდის არაბეთი	3,279	11,762	11,616	14,955	356.1%
14	სომხეთი	14,322	15,413	14,197	16,426	14.7%
15	უკრაინა	32,259	31,785	45,849	59,342	84.0%
16	ყაზახეთი	8,240	7,998	7,797	9,006	9.3%
ჯამი:		1,046,591	1,089,093	1,348,427	1,449,782	38.5%

ცხრილი №2. ინფორმაცია მარკეტინგულ აქტივობებში დახარჯული თანხების შესახებ¹⁷

N	ქვეყანა	2016	2017	2018	2019	ჯამი:
1	აზერბაიჯანი	168,176	191,772	254,798	44,026	658,771
2	არაბთა გაერთიანებული საამიროები	14,529	296,442	281,678	83,914	676,564
3	ბელორუსი	286,871	267,737	419,473	264,991	1,239,071
4	გაერთიანებული სამეფო	–	4,468	342,065	432,369	778,902
5	გერმანია	4,375	208,663	581,926	287,987	1,082,952
6	ესტონეთი	–	251,671	328,553	313,843	894,067
7	თურქეთი	340,557	101,268	82,013	40,486	564,324
8	ისრაელი	387,037	390,885	294,241	389,863	1,462,027
9	ლატვია	–	237,901	289,826	346,827	874,554
10	ლიეტუვა	203,091	233,963	296,531	377,976	1,111,561
11	პოლონეთი	331,826	382,566	580,500	648,935	1,943,827
12	რუსეთის ფედერაცია	336,319	194,132	208,266	39,699	778,416
13	საუდის არაბეთი	–	288,551	255,768	69,087	613,406
14	სომხეთი	141,272	148,686	190,147	60,839	540,943
15	უკრაინა	179,775	247,424	430,496	378,999	1,236,693
16	ყაზახეთი	226,198	289,516	297,590	267,647	1,080,951
	სულ:	2,664,506 ¹⁸	3,735,643	5,133,870	4,047,487	15,581,506

16 წყარო: საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, საინფორმაციო-ანალიტიკური დეპარტამენტი

17 სატელევიზიო, ონლაინ, გარე და ბეჭდვითი რეკლამის ხარჯი, ასევე საერთაშორისო ტურისტულ გამოფენებში მონაწილეობის ხარჯები.

18 მათ შორის, რეგიონის ონლაინ რეკლამირებისთვის სხვადასხვა ქვეყანაში (აზერბაიჯანი, ბელორუსი, თურქეთი, ისრაელი, ლიეტუვა, რუსეთის ფედერაცია, სომხეთი, პოლონეთი, უკრაინა, ყაზახეთი) ჯამურად გაწეული ხარჯი (44,479 ლარი).



ქვეპროგრამის, „რეგიონის ტურისტული პოტენციალის რეკლამირება ქვეყნის შიგნით“ – ფარგლებში შიდა ტურიზმის წახალისების მიზნით განხორციელდა სარეკლამო კამპანია საქართველოს მასშტაბით, აჭარის სარეკლამო ვიდეორგოლი გავიდა საქართველოს კინო-თეატრების დარბაზებსა და თბილისის დიდი საკონცერტო დარბაზის ფასადის მონიტორზე, აჭარის შესახებ სარეკლამო-საინფორმაციო აუდიორეკლამა განთავსდა რადიოსადგურებში, აქტიურად მიმდინარეობდა რეგიონის რეკლამირება facebook-ის ინტერნეტ პლატფორმაზე. ასევე განხორციელდა შიდა ტურები ქართველი ჟურნალისტებისა და ბლოგერებისთვის.

ქვეპროგრამების შედეგის შეფასების მთავარი ინდიკატორია ტურისტთა რაოდენობის პროცენტული ზრდა წინა წელთან შედარებით. 2016-2019 წლებში ტურიზმის მზარდ სტატისტიკაზე არსებითი გავლენა მოახდინა ახალი კორონავირუსით (SARS-CoV-2) გამოწვეულმა ინფექციამ (COVID-19), ასევე უარყოფითად იმოქმედა 2019 წლის ივლისში, რუსეთის ფედერაციის მიერ, ცალმხრივად პირდაპირი საჰაერო მიმოსვლის შეწყვეტამ. ცხრილებიდან ჩანს, რომ მიუხედავად 2016-2019 წლებში მარკეტინგულ აქტივობებში დახარჯული 676,564 ლარისა, 2019 წელს, როგორც წინა წელთან, ასევე 2016 წელთან შედარებით ვიზიტორთა კლებაა არაბთა გაერთიანებული საამიროებიდან;¹⁹ 2019 წელს წინა წელთან შედარებით ასევე კლებაა პოლონეთიდან²⁰ და გაერთიანებული სამეფოდან,²¹ ამასთანავე, დაახლოებით იმავე მოცულობის ხარჯების გაწევის პირობებში, აზერბაიჯანიდან²² ვიზიტორების ზრდა წინა წელთან შედარებით შეადგენს 0.9%-ს, ხოლო ლატვიიდან²³ – 103.0%-ს. ამ ქვეყნებიდან 2019 წელს ვიზიტორების კლების/ზრდის მიზეზები ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტის მიერ არ არის შესწავლილი, რაც პროგრამების მართვაში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს.

19 ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტის განმარტებით, რეგიონში ჩამოსულ უცხოელ ვიზიტორთა ზუსტი აღრიცხვა წარმოადგენს პრობლემას.

20 2016-2019 წლებში მარკეტინგულ აქტივობებში დახარჯულია 1,943,827 ლარი.

21 2016-2019 წლებში მარკეტინგულ აქტივობებში დახარჯულია 778,902 ლარი.

22 2016-2019 წლებში მარკეტინგულ აქტივობებში დახარჯულია 658,771 ლარი.

23 2016-2019 წლებში მარკეტინგულ აქტივობებში დახარჯულია 874,554 ლარი.



3. აუდიტის მიზნები

3.1. ტერიტორიული ინფრასტრუქტურის განვითარების ხაზგაწყო

ტერიტორიული ინფრასტრუქტურის განვითარების ხელშეწყობის ფარგლებში, საპიკნიკე ადგილისა და გადამფრენ ფრინველებზე დაკვირვების სადგურის მოწყობის სამუშაოები, ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრომ 2018 წელს ელექტრონული ტენდერის მეშვეობით შეისყიდა.²⁴ ხელშეკრულებით, მიწოდების ვადად განისაზღვრა არაუგვიანეს 2018 წლის 20 დეკემბერი. შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ სათანადო პროცედურების დროულად განუხორციელებლობის გამო, ხელშეკრულებით განსაზღვრული მიწოდების ვადა გაგრძელდა 2019 წლის 30 აპრილამდე.²⁵ საბოლოოდ, პროექტი დასრულდა 2019 წლის 27 ივნისს.²⁶ პროექტის დასრულების შემდეგ, შესრულებული სამუშაოს ფიზიკური დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ ობიექტს არ მიენოდებოდა წყალი და გაუმართავი იყო საკანალიზაციო სისტემა, გადამფრენ ფრინველებზე დაკვირვებისთვის არ არსებობდა საჩრდილობელი და არ იყო მოწყობილი მისასვლელი კიბე. ზემოაღნიშნული მიუთითებს, რომ პროექტის დაგეგმვის ეტაპზე ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს არ ჰქონდა სათანადო კონსულტაცია დარგის სპეციალისტებთან: თავიდანვე შესაძლებელი იყო იმის გათვალისწინება, რომ დაკვირვებისთვის აუცილებელი იქნებოდა საჩრდილობლის მოწყობა, ასევე მისასვლელად საჭირო იყო კიბე და ა.შ. შედეგად, ინფრასტრუქტურული პროექტი, რომლის ღირებულება იყო 151.7 ათასი ლარი, დაგეგმილ ვადებში არ განხორციელდა და ვერ შეასრულა ის ფუნქციები, რის გამოც განუღო იქნა საბიუჯეტო ხარჯები. გარდა ამისა, სამინისტროს მიერ სათანადო მოვლა-პატრონობის განუხორციელებლობის გამო, დაზიანებული იყო გარე განათება და შენობის ფასადი, ასევე ეზოს ტერიტორიაზე ღობის დაზიანების გამო აღინიშნებოდა ანტისანიტარია. არსებული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად, ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრომ, 2020 წლის დასაწყისში ელექტრონული ტენდერის გზით²⁷ დამატებით განახორციელა წყალმომარაგების, კიბისა და საჩრდილობლის მოწყობის სამუშაოების, ღირებულებით – 28.1 ათასი ლარი, შესყიდვა. განმეორებითი შესყიდვის საჭიროება მიუთითებს, რომ ქვეპროგრამის დაგეგმვის ეტაპზე არ იქნა შეფასებული არსებული გამოცდილება მსგავსი პროგრამების განხორციელების დროს, ასევე ის საჭიროებები, რომელიც აუცილებელია გადამფრენ ფრინველებზე დაკვირვებისას.²⁸ შედეგად, დროულად არ განხორციელდა პროექტი, ხოლო სამუშაოების არასრულყოფილად განხორციელების გამო, დაზიანდა მისი ნაწილი და თავიდან გახდა საჭირო საბიუჯეტო სახსრების განწევა.

არასათანადოდ დაიგეგმა ასევე დასასვენებელი-საპიკნიკე ადგილის მშენებლობის სამუშაოები ქედის მუნიციპალიტეტის სოფელ დანდალოს ხიდთან და შუახევის მუნიციპალიტეტის სოფელ ზამლეთში. კერძოდ, სამინისტრომ ისე შეისყიდა ქედის მუნიციპალიტეტის სოფელ დანდალოს ხიდთან დასასვენებელი-საპიკნიკე ადგილის მშენებლობის სამუშაოები, რომ არ შეისწავლა

24 ხელშეკრულება N134, 11/07/2018 (ღირებულება – 169,140 ლარი).

25 შეთანხმება N1, 25/12/2018.

26 იხ. სრულად აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტით განსაზღვრული საბიუჯეტო ორგანიზაციების 2019 წლის 31 დეკემბრით დასრულებული საანგარიშგებო პერიოდის კონსოლიდირებული ფინანსური ანგარიშგების აუდიტის ანგარიშში, პუნქტი 3.1.4 „ტერიტორიული ინფრასტრუქტურის განვითარების ხელშეწყობის“ ქვეპროგრამის ფარგლებში განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვები.

27 NAT200004413.

28 ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს განმარტებით, დამატებითი ღონისძიებები დაიგეგმა პრაქტიკული გამოცდილებისა და საჭიროებების გამოვლენის საფუძველზე.



სამშენებლო ტერიტორიასთან მიმართებით ადგილობრივი მოსახლეობის პრეტენზიები საკუთრებასთან დაკავშირებით, რამაც მშენებლობის პროცესის გაჭიანურება გამოიწვია. ქვეპროგრამის მოსალოდნელი შედეგების შეფასების გარეშე დაგეგმვასა და განხორციელებას ადასტურებს ასევე ის, რომ აშენებული ფართები დღემდე უფუნქციოდაა.

2019 წელს, ქედის მუნიციპალიტეტის სოფელ დანდალოს ხიდთან მდებარე მიწის ნაკვეთი მასზე განთავსებულ დასასვენებელ-საპიკნიკე ადგილთან ერთად და შუახევის მუნიციპალიტეტის სოფელ ზამლეთში მდებარე მიწის ნაკვეთი მასზე განთავსებულ დასასვენებელ-საპიკნიკე ადგილთან ერთად, საკუთრებაში გადაეცა ქედის და შუახევის მუნიციპალიტეტებს. აღსანიშნავია, რომ ქვეპროგრამა თავიდანვე არ ითვალისწინებდა ქონების მესამე პირებისთვის გადაცემას. ქედის მუნიციპალიტეტს უძრავი ქონება გადაეცა მოვლა-პატრონობისა და ტურიზმის განვითარების მიზნით, ხოლო შუახევის მუნიციპალიტეტს, დამატებითი პირობების გარეშე, მხოლოდ შემდგომში განკარგვის (დროებით სარგებლობაში) გაცემის მიზნით.²⁹ ფიზიკური დათვალიერებით ირკვევა, რომ ქედის მუნიციპალიტეტის მიერ არ ხორციელდება ქონების სათანადო მოვლა-პატრონობა. შექმნილი ტურისტული ინფრასტრუქტურა პრაქტიკულად უფუნქციო, მიტოვებული და დაბინძურებულია. ობიექტს არ მიენიშნება წყალი და ელექტროენერგია. ზემოაღნიშნული გარემოებების გამო, ვიზიტორი ვერ სარგებლობს შექმნილი ინფრასტრუქტურით, ხოლო ქონება მოუვლელობისაგან ზიანდება და ღირებულებას კარგავს.

ქვეპროგრამა აგრეთვე ითვალისწინებდა ხულოს მუნიციპალიტეტში, მწვანე ტბის სარეკრეაციო ადგილის კეთილმოწყობის სამუშაოებს, რომელიც 2018 წელს არ განხორციელდა დაგეგმვაში არსებული ხარვეზების გამო. კერძოდ, სამშენებლო ტერიტორია განთავსებულია აჭარის მაღალმთიან ზონაში, სადაც კლიმატური პირობების გამო, სამშენებლო სამუშაოების განხორციელების პერიოდი მოკლეა. შესაბამისად, მაღალი იყო მშენებლობის დაუსრულებლობის რისკი, რაც თავისთავად უარყოფით გავლენას მოახდენდა ობიექტის ხარისხზე. პროექტის ძირითადი ნაწილი დასრულდა 2019 წელს, თუმცა პროექტის არასათანადო, ყველა გარემოების შესწავლის გარეშე დაგეგმვის გამო, მასში მნიშვნელოვანი ცვლილებების შეტანა გახდა საჭირო. კერძოდ, ხელშეკრულება თავდაპირველად ითვალისწინებდა ნავმისადგომის მშენებლობას, თუმცა განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, ნავმისადგომი ჩანაცვლდა პანორამული ბაქნით. სამინისტროს განმარტებით, მწვანე ტბის წყლის დონის ცვლილებების გამო სტაციონალური ნავმისადგომის მოწყობა შინაარსს მოკლებული დარჩებოდა, რის გამოც მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება წყლის სარკვევ მდგარი პანორამული ბაქნის მოწყობის შესახებ.

დასკვნა

ტურისტული ინფრასტრუქტურის განვითარების ხელშეწყობის პროგრამაში გამოვლენილი ხარვეზები ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს მიერ პროექტების ადმინისტრირებაში არსებულ სისტემურ ნაკლოვანებებზე მიუთითებს. კერძოდ, სამინისტრომ პროექტები განახორციელა ყველა გარემოებისა და ზეგავლენის შეფასების გარეშე, დაუსაბუთებლად. აღნიშნული მიუთითებს, რომ სამინისტროს არ აქვს ჩამოყალიბებული მიდგომები და კონცეფცია ტურისტული ინფრასტრუქტურის განვითარებასთან დაკავშირებით.

29 შუახევის მუნიციპალიტეტის მიერ 2020 წლის 3 აგვისტოს გამოცხადებულ აუქციონზე განხორციელდა ქონების იჯარით გაცემა.



3.2 მცირე და საშუალო ტურისტული ბიზნესის მხარდაჭერის პროგრამა

მცირე და საშუალო ტურისტული ბიზნესის მხარდაჭერის პროგრამის განხორციელების მიზნით, 2014 წლის 20 მაისს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის მიერ შეიქმნა „მცირე და საშუალო ტურისტული ბიზნესის მხარდაჭერის პროგრამის“ მსესხებელთა რეესტრის შემდგენი კომისია, რომელმაც მოქალაქეთა განცხადებების განხილვის საფუძველზე შეადგინა 188 სუბიექტისგან შემდგარი მსესხებელთა რეესტრი. აღნიშნული სუბიექტებისათვის სესხის დამტკიცების და გაცემის შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილება უნდა მიეღო კონკურსის შედეგად შერჩეულ კომერციული ბანკს, ხოლო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრო, თავის მხრივ, იღებდა ვალდებულებას სამი წლის განმავლობაში განეხორციელებინა სესხის მომსახურების თანადაფინანსება 12%-ის ოდენობით (15%-დან).

მცირე და საშუალო ტურისტული ბიზნესის მხარდაჭერის პროგრამით, 2014 – 2019 წლებში, სამინისტროსა და ბანკებს შორის დადებული ხელშეკრულებების³⁰ ფარგლებში სს „ლიბერთი ბანკისა“ და სს „საქართველოს ბანკის“ მიერ სესხი დამტკიცებულია 41 ბენეფიციარზე, გაცემულია – 40 ბენეფიციარზე,³¹ ხოლო გაცემული სესხის მომსახურების თანადაფინანსებაზე რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან გადახდილია 610.6 ათასი ლარი, მათ შორის, 2016-2020 წლებში – 460.6 ათასი ლარი.

აუდიტის ჯგუფმა გააანალიზა სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაცია გადახდილი თანადაფინანსების მიზნობრიობისა და საფუძვლიანობის შესახებ. მოპოვებული ინფორმაციით ირკვევა, რომ გაცემული სესხები წარმოადგენს, 2007-2013 წლებში, სხვადასხვა მიკროსაფინანსო ორგანიზაციიდან/კომერციული ბანკიდან ან/და კერძო გამსესხებლებისგან აღებული სესხების რეფინანსირებას. აღნიშნული სესხების გადახდა ბენეფიციარებმა სხვადასხვა მიზეზების, ძირითადად, სესხის თანხის არასათანადო მენეჯმენტის³² გამო ვერ შეძლეს და იპოთეკით დატვირთული ქონების დაკარგვის საფრთხის წინაშე აღმოჩნდნენ. შესაბამისად, ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ფინანსური რესურსი მოხმარდა უფრო გადახდისუუნარობის რისკის ქვეშ მყოფი მოვალეებისთვის სესხის წნეხის შემცირებას, ვიდრე აჭარის რეგიონში მცირე და საშუალო ტურისტული ობიექტების ინფრასტრუქტურის მოწესრიგებასა და ტურისტული მომსახურების გაუმჯობესებას. აქვე აღსანიშნავია, რომ პროგრამით/შესაბამისი ხელშეკრულებებით არ განისაზღვრა სათანადო კონტროლის მექანიზმები, რაც ბენეფიციართა ტურიზმის სექტორში საქმიანობის ვალდებულებას უზრუნველყოფდა. აღნიშნულის გამო, სამინისტროს არ აქვს ინფორმაცია, რამდენად დაეხმარა პროგრამის ბენეფიციარებს 2,811.3 ათასი ლარის მოცულობის რეფინანსირების სესხი და სესხის მომსახურებაზე ბიუჯეტიდან გაწეული 610.6 ათასი ლარის თანადაფინანსება და რამდენად აგრძელებენ ისინი ტურისტულ ბიზნესში ოპერირებას, რაც პროგრამის დაგეგმვასა და მართვაში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს.

წარმოდგენილი დოკუმენტაციით, ბენეფიციარების 78%-ს სესხი წარმოშობილი აქვს 2004-2008 წლებში. აღნიშნული სესხების გადაუხდელობის მიზეზად ბენეფიციარები ასახელებენ 2008 წლის აგვისტოს ომის შედეგად განვითარებულ კრიზისს. ცალკეულ შემთხვევაში სესხების გადაუხდელობის მიზეზია ჯანმრთელობის პრობლემები, ოჯახის წევრის უმუშევრად დარჩენა/გარდაცვალება, ასევე სესხის თანხების არასწორი მენეჯმენტი.

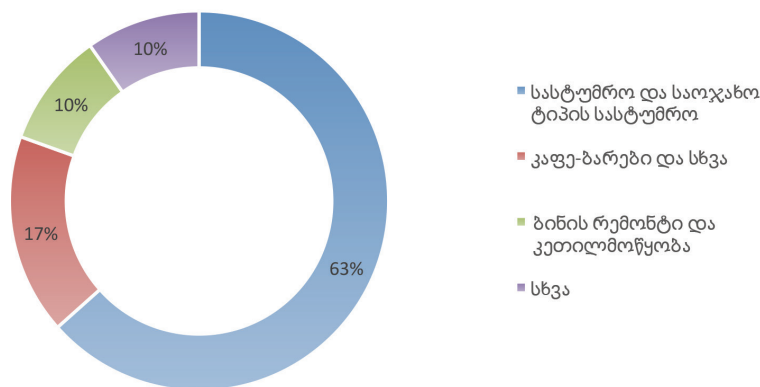
30 ხელშეკრულება №MOU-12/06, 06/05/2014; ხელშეკრულება №204378869, 26/04/2016.

31 ერთმა ბენეფიციარმა უარი განაცხადა სესხის აღებაზე.

32 სესხის პირადი მიზნებისთვის გამოყენების გამო.



დიაგრამა №4. რეფინანსირებული სესხების მიზნობრიობა



რაც შეეხება რეფინანსირებული სესხების მიზნობრიობას, წარმოდგენილი დოკუმენტაციის მიხედვით, სესხების 62.5% აღებული იყო საოჯახო ტიპის სასტუმროების და მცირემრიანი სასტუმროების გარემონტების, რეკონსტრუქციისა ან/და კეთილმოწყობის მიზნით, 10% – ბინების გარემონტების და კეთილმოწყობისთვის, 33 16.5% – კაფე-ბარების და სხვა ტურისტული მიმართულებების გამო. არის შემთხვევები, როდესაც ტურისტული მიმართულებით საქმიანობა წარმოდგენილ დოკუმენტაციაში არ ჩანს. სულ ასეთი შემთხვევების წილი დაფინანსებული ბენეფიციარების 10%-ია.

აუდიტის ჯგუფს სატელეფონო კომუნიკაცია ჰქონდა პროგრამის ბენეფიციარებთან. 40 ბენეფიციარიდან 15 მათგანის ტელეფონი გამორთული იყო ან არ პასუხობდა, ან/და ნომერი არ არსებობს. ინტერვიუების მიხედვით, ბენეფიციარების ნაწილი საქმიანობს ტურისტული მიმართულებით, რომელთა უმრავლესობამ პანდემიის გამო დაკარგა მნიშვნელოვანი შემოსავლები და მიმდინარე ეტაპზე სესხის გადახდის პრობლემა აქვთ. აქვე აღსანიშნავია, რომ რამდენიმე ბენეფიციარი, ვისთანაც დაკავშირება ვერ მოხერხდა, იმყოფება მოვალეთა რეესტრში.

დასკვნა

„მცირე და საშუალო ტურისტული ბიზნესის მხარდაჭერის“ პროგრამაში გამოვლინდა მნიშვნელოვანი ხარვეზები ბენეფიციართა შერჩევის მიმართულებით. კერძოდ, ბენეფიციართა ნაწილისთვის სესხის გაცემის მიზანი არ ყოფილა ტურისტული ბიზნესის მხარდაჭერა და იგი რეალურად განხორციელდა გადახდისუნარიობის რისკის ქვეშ მყოფი მოვალეებისთვის სესხის წნეხის შესამსუბუქებლად. ასევე სათანადო კონტროლის მექანიზმების არარსებობის გამო, ბენეფიციარებს არ აქვთ ტურიზმის სექტორში საქმიანობის ვალდებულება. მნიშვნელოვანია ასევე ბენეფიციარების მხრიდან სესხის თანხების არასწორი მენეჯმენტი. აღნიშნული გარემოებების გამო, გლობალური პანდემიიდან გამომწვეული კრიზისის გათვალისწინებით, შესაძლოა ბენეფიციარების ნაწილი კვლავ აღმოჩნდეს რეფინანსირების განხორციელებამდე არსებულ მდგომარეობაში, ხოლო მცირე და საშუალო ტურისტული ბიზნესის მხარდაჭერისთვის ბიუჯეტიდან გამოყოფილი სახსრების ხარჯვამ მოსალოდნელი შედეგი ვერ გამოიღოს.

33 მფლობელები ბინებს სემონურად აქირავებენ.



4. ჩაკომენდაცია

ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს:

ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრომ, საკურორტო-სარეკრეაციო ადგილების განვითარების მიზნით, მუნიციპალიტეტებთან კოორდინაციით, პროექტები დაგეგმოს და განახორციელოს ყველა გარემოებისა და ზეგავლენის დეტალური ანალიზის შემდგომ, შესაბამისი სტრატეგიისა და განვითარების გეგმის მიხედვით. ასევე პროექტის განხორციელების შემდეგ უზრუნველყოფილ იქნეს სათანადო წესით მოწყობილი საკურორტო-სარეკრეაციო ადგილების მოვლა-შენახვისა და ადმინისტრირების შესაძლებლობები.

ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს:

„მცირე და საშუალო ტურისტული ბიზნესის მხარდაჭერის“ პროგრამის საბოლოო შედეგის, ტურიზმის სექტორში სამეწარმეო აქტიურობის ზრდის მისაღწევად, სპეციალურად შექმნილმა მსესხებელთა რეესტრის შემდგენმა კომისიამ თითოეულ შემთხვევაში დეტალურად გამოიკვლიოს პრობლემის წარმოშობის მიზეზები და მხოლოდ სათანადო კრიტერიუმების და მიზნობრიობის დაკმაყოფილებისას, გასცეს დადებითი რეკომენდაცია. ამასთანავე, ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრომ შეიმუშაოს ეფექტიანი მონიტორინგის სისტემა, რაც ბენეფიციართა ტურიზმის სექტორში საქმიანობის ვალდებულებას უზრუნველყოფს, ხოლო ვალდებულების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, შესაძლებელი იქნება ბიუჯეტიდან განეული ხარჯების უკან დაბრუნება.



5. ბიბლიოგრაფია

ნორმატიული მასალა

- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია;
- „ტურიზმისა და კურორტების შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- „კურორტებისა და საკურორტო ადგილების სანიტარული დაცვის ზონების შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს დებულება;
- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტის დებულება;
- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტის სტრატეგიული გეგმები;
- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის 2016, 2017, 2018 და 2019 წლების რესპუბლიკური ბიუჯეტები.

კუბლიკაციები

- WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL. TRAVEL & TOURISM GLOBAL ECONOMIC IMPACT & TRENDS 2018
- WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL. TRAVEL & TOURISM GLOBAL ECONOMIC IMPACT & TRENDS 2019
- WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL. GEORGIA – 2020 ANNUAL RESEARCH: KEY HIGHLIGHTS

ვებგვერდები

- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის ერთიანი პორტალი: adjara.gov.ge
- სსიპ – საქართველოს ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაციის ვებგვერდი: gnta.ge
- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტის ვებგვერდი: gobatumi.com
- საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ვებგვერდი: geostat.ge
- მსოფლიოს მოგზაურობის და ტურიზმის საბჭოს ვებგვერდი: wttc.org



6. დანართი

ინფორმაცია პროექტების შესახებ (დაზოგადოებული)

წელი	პროექტის დასახელება	ბიუჯეტი	გადახდა
2017	ძირითადი საავტომობილო გზების გასწვრივ დასასვენებელი-საპიკნიკე ადგილების მოწყობის საპროექტო დოკუმენტაციის შედგენა, მოსაწყობი ობიექტების მშენებლობის ღირებულების განსაზღვრა	104,000	103,059
2018	დასვენებისა და საპიკნიკე ადგილების მოწყობა (აჭარის ტერიტორიაზე გამავალი ძირითადი საავტომობილო გზების გასწვრივ დასასვენებელი-საპიკნიკე ადგილების მშენებლობა; ქობულეთის მუნიციპალიტეტის სოფელ სახალვაშოში გადამფრენ ფრინველებზე დაკვირვების სადგურის მოწყობა; ხულოს მუნიციპალიტეტში მწვანე ტბის მიმდებარე ტერიტორიის კეთილმოწყობა- განვითარება)	1,200,000	217,975
	ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის მაჭახელის ხეობაში „ეთნოსოფლის“ პროექტირება	500,000	454,300
2019	მწვანე ტბის სარეკრეაციო ზონაში დასასვენებელი-საპიკნიკე ადგილების მოწყობა	1,021,077	1,010,577
	ქედის მუნიციპალიტეტის სოფელ დანდალოში (დანდალოს ხიდის მიმდებარედ) და შუახევის მუნიციპალიტეტის სოფელ ზამლეთში (ნენიის ხიდის მიმდებარედ) დასასვენებელი-საპიკნიკე ადგილების სამშენებლო სამუშაოები; ქობულეთის მუნიციპალიტეტის სოფელ სახალვაშოში საპიკნიკე ადგილისა და გადამფრენ ფრინველებზე დაკვირვების სადგურის სამშენებლო სამუშაოები	329,312	329,312
	ახალი ტურისტული დანიშნულების ადგილების განვითარების მიზნით კვლევების განხორციელება, ახალი ტურისტული მიმართულებების განვითარების ხელშეწყობა	823,242	817,694
	ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის მაჭახელის ხეობაში „ეთნოსოფლის“ განვითარებისთვის პირველი ეტაპის საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შექმნა	118,000	118,000
2020	აჭარის ტერიტორიაზე ტურისტულ ადგილებსა და სვლაგეზებზე დასასვენებელი-საპიკნიკე ადგილების მოწყობა (სახალვაშოში გადამფრენ ფრინველებზე დაკვირვების სადგურის დამატებითი ინფრასტრუქტურის მოწყობა, ხულოს მუნიციპალიტეტში მწვანე ტბის სარეკრეაციო ადგილის ელექტრომომარაგების უზრუნველყოფა და შუახევის მუნიციპალიტეტის ჭვანის ხეობაში ტურისტული ინფრასტრუქტურის განვითარება)	430,000	28,075
	ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის მაჭახელის ხეობაში ეთნოსოფლის განვითარებისთვის პირველი რიგის სამშენებლო სამუშაოების განხორციელება	300,300	255
ჯამი:		4,825,931	3,079,247

აუდიტორთა ხელმოწერა:
სახელი, გვარი

პენრი სანიკიძე
მთავარი აუდიტორი

მაია მუჭირიშვილი
უფროსი აუდიტორი

ნინო ჩაგანავა
უფროსი აუდიტორ-ასისტენტი

ხელმოწერა



