



ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

საერთო დანიშნულების სახელმწიფო
მომსახურების სფეროს აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი

გიორგი კიკელიშვილი

28 აპრილი 2021 წელი

N 35/36

ეგზ.: N1

სახელმწიფოს მიერ 2017-2019 წლებში
გაცემული გრანტების ეფექტიანობის
აუდიტის ანგარიში

საჩივრი

შემოკლებები	4
შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები	5
1. შესავალი	9
აუდიტის მოტივაცია.....	9
აუდიტის მიზანი და ძირითადი კითხვები	10
შეფასების კრიტერიუმები	10
აუდიტის მასშტაბი.....	11
აუდიტის მეთოდოლოგია.....	11
2. ზოგადი ინფორმაცია.....	13
3. აუდიტის მიგნებები	15
3.1 სახელმწიფო გრანტების დაგეგმვის პროცესი.....	15
3.1.1 არასათანადოდ განსაზღვრული მისაღწევი შედეგები	15
3.1.2 საგრანტო პროექტის დაგეგმვის ნაკლოვანებები.....	16
3.2 სახელმწიფო გრანტების გამოცხადების და გაცემის პროცესი	18
3.2.1 საგრანტო პირობების მკაფიოდ განსაზღვრის ნაკლოვანება.....	18
3.2.2 გრანტების გაცემის პროცესის არასათანადო გამჭვირვალობა.....	19
3.3 გრანტის ათვისების, მიზნობრივად ხარჯვის მონიტორინგი და შემდგომი რეაგირება	21
3.3.1 გრანტის ათვისებისა და მიზნობრივად ხარჯვის მონიტორინგის პროცესის ნაკლოვანებები	21
3.3.2 გრანტის ათვისებისა და მიზნობრივად ხარჯვის მონიტორინგის შედეგებზე რეაგირების ხარვეზები	25
3.3.3 პრევენციული ხასიათის კონტროლის მექანიზმების ნაკლოვანებები	26
3.4 გაცემული გრანტებით მიღწეული შედეგების შეფასება.....	28

შემაჯავებელი

მასწავლებელთა ცენტრი – სსიპ – მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრი.

ფონდი – სსიპ – შოთა რუსთაველის საქართველოს ეროვნული სამეცნიერო ფონდი.

განათლების ცენტრი – სსიპ – განათლების საერთაშორისო ცენტრი.

ინოვაციების სააგენტო – სსიპ – საქართველოს ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების სააგენტო.

სოფლის განვითარების სააგენტო – ა(ა)იპ – სოფლისა და სოფლის მეურნეობის განვითარების სააგენტო.

სააგენტო – სსიპ – „ანარმოე საქართველოში“.

ახალგაზრდობის სააგენტო – სსიპ – ახალგაზრდობის სააგენტო.

კოოპერატივების სააგენტო – სსიპ – სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების განვითარების სააგენტო.¹

BDD – ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი.

¹ 2020 წლის 1 იანვრიდან სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების განვითარების სააგენტოს ფუნქციები და უფლებამოსილებები გადაეცა (ა)იპ - სოფლისა და სოფლის მეურნეობის განვითარების სააგენტოს.



შემაჯავებელი მიმოხილვა და ჩაქოვნადასიხი

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა სახელმწიფოს მიერ 2017–2019 წლებში გაცემული გრანტების ეფექტიანობის სისტემური აუდიტი, რომლის მიზანია სისტემური ხასიათის არსებითი ნაკლოვანებების გამოვლენა და მათ აღმოსაფხვრელად ქმედითი რეკომენდაციების გაცემა.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

სახელმწიფო ბიანსების დაგეგმვის პრობლემა

შემოწმებული 8 ორგანიზაციიდან 6-ის მიერ განსაზღვრული გრანტის გაცემის მიზნები ზოგადი ხასიათისაა, არ არის ან არასათანადოაა განსაზღვრული შედეგების შეფასების ინდიკატორები, რაც არ იძლევა შესაძლებლობას გაანალიზდეს, კონკრეტულად რა მოცულობით და როგორი ხარისხით შეუწყო ხელი 2017-2019 წლებში გრანტის სახით დახარჯულმა საბიუჯეტო სახსრებმა საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული 2017-2020 წლებისათვის ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი² გათვალისწინებული მიზნების მიღწევას. (იხ. 3.1.1 პარაგრაფი)

შემოწმებული 8 ორგანიზაციიდან 2-ში გამოვლინდა პროექტის დაგეგმვის ნაკლოვანებები, კერძოდ: საჭიროებებისა და საბაზრო ფასების ანალიზის გარეშე დამტკიცებული პროექტების ბიუჯეტი, ვადებისა და ბიუჯეტის დაუსაბუთებელი ცვლილებები, რაც ბენეფიციარებს სსიპ – საქართველოს ინოვაციების და ტექნოლოგიების სააგენტოს მიერ გაცემული გრანტის თანხების არაეკონომიური ხარჯვის შესაძლებლობას აძლევდა.

ასევე, გრანტის გაცემის დროს ჩაის სექტორში არსებული მდგომარეობის ანალიზის გარეშე განისაზღვრა გარკვეული ვალდებულებები, ხოლო შემდგომ, პროგრამის მიმდინარეობის პროცესში, ამოღებულ იქნა ეს ვალდებულებები, რაც სოფლის განვითარების სააგენტოს მხრიდან პროგრამის დაგეგმვის ნაკლოვანებაზე მიუთითებს. (იხ. 3.1.2 პარაგრაფი)

სახელმწიფო ბიანსების გამოხატვის და გახეხვის პრობლემა

შემოწმებული 8 ორგანიზაციიდან 3-ის მიერ გამოცხადებული საგრანტო პირობები და დაფინანსების სქემა არ არის მკაფიოდ და ნათლად ჩამოყალიბებული. შესაბამისად, კომისიის მიერ პრეტენდენტთა შერჩევის კრიტერიუმებსა და პროცესში არ არის სათანადოდ დაცული გამჭვირვალობისა და თანასწორობის პრინციპები, რამაც შესაძლოა გრანტის ხელმისაწვდომობა შეზღუდოს. (იხ. 3.2.1 პარაგრაფი)

შემოწმებული 8 ორგანიზაციიდან 3-ში, გრანტების გაცემის პროცესში გამოვლინდა სხვადასხვა სახის ნაკლოვანება, მაგალითად: სსიპ-მა – „აწარმოე საქართველოში“ საგრანტო ხელშეკრულებები გააფორმა საგადასახადო ვალდებულების მქონე კომპანიებთან; სოფლის განვითარების სააგენტოში პოტენციურ ბენეფიციართა მიერ წარდგენილი საწარმოს შექმნის გეგმები არ შეიცავს მოთხოვნილ დეტალურ ინფორმაციას. გემოაღნიშნული ნაკლოვანებები ვერ უზრუნველყოფს კონკურსანტების მიმართ სამართლიანი მიდგომისა და გამჭვირვალობის მაღალ სტანდარტს. (იხ. 3.2.2 პარაგრაფი)

2 BDD.



ბიზნესის ათვისებისა და მიზნობრივად ხარჯვის მონიტორინგი და შეფასება

შემოწმებული 8 ორგანიზაციიდან 3-ში გამოვლინდა გრანტის ათვისებისა და მიზნობრივად ხარჯვის მონიტორინგის პროცესის მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებები. კერძოდ, სოფლის განვითარების სააგენტო 36-თვიანი პროექტის მონიტორინგს ატარებდა მხოლოდ პირველ წელს. ინოვაციების სააგენტოს მიერ არ ხორციელდებოდა პროექტის მიმდინარეობის ანგარიშების განხილვა-დამტკიცება და დაფინანსებულ პროექტებში დამტკიცებული სახელფასო ხარჯები 335,040 ლარით აღემატება ინოვაციების სააგენტოს მიერ დადგენილი წესის შესაბამისად რეკომენდებულ ოდენობას. სსიპ-ის – „ანარმე საქართველოში“-ს მხრიდან არასათანადო კონტროლის გამო, სალიზინგო კომპანიების მიერ ლიზინგის საგნის ღირებულებაში შეყვანილია კანონმდებლობით გაუთვალისწინებელი ხარჯები. ასევე, სესხის თანადაფინანსების კომპონენტში, სააგენტოს კონტროლის მექანიზმები სესხის მიზნობრივ ათვისებაზე, საპროცენტო თანხების სწორად განსაზღვრაზე და ბენეფიციართა მიერ საქმიანობის დაწყებასა და პროფილის შენარჩუნებაზე, არადამაკმაყოფილებელია და დიდწილად დამოკიდებულია პროცესში ჩართულ მხარეთა კეთილსინდისიერებაზე, რამაც შესაძლოა გამოიწვიოს საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიური და არაეფექტიანი ხარჯვა. (იხ. 3.3.1 პარაგრაფი)

შემოწმებული 8 ორგანიზაციიდან 2-ში გამოვლინდა გრანტის ათვისების, მიზნობრივად ხარჯვის მონიტორინგის პროცესის და მასზე რეაგირების ხარვეზები. ახალგაზრდობის სააგენტოს მონიტორინგით გამოვლენილ დარღვევებზე არ გამოუყენებია ხელშეკრულებით განსაზღვრული უფლებამოსილება. კოოპერატივების სააგენტოში გამოვლინდა მონიტორინგის შედეგებზე რეაგირებისა და დოკუმენტირების ნაკლოვანებები. ყოველივე ზემოაღნიშნული, გაცემული გრანტების ათვისებასა და მიზნობრივად ხარჯვის კონტროლის მექანიზმების სისუსტეზე მიუთითებს და აფერხებს დასახული მიზნების სრულყოფილად მიღწევის შესაძლებლობას. (იხ. 3.3.2 პარაგრაფი)

შემოწმებული 8 ორგანიზაციიდან 2-ში გამოვლინდა, რომ გრანტების გაცემის პროცესში მოქმედი ნორმები ვერ უზრუნველყოფს სათანადო პრევენციული კონტროლის მექანიზმების დადგენას. კერძოდ, ინოვაციების სააგენტოს მიერ დადგენილი ზღვარი, შესყიდვების საკონკურსო წესით განხორციელებასთან დაკავშირებით, არაეფექტიანია. რიგ შემთხვევებში, შესყიდვები განხორციელდა საკონკურსო ვაჭრობის გარეშე დაკავშირებული კომპანიებისგან. ასევე, სსიპ-ის – „ანარმე საქართველოში“ დადგენილი რეგულაციები ვერ უზრუნველყოფს გრანტის გაცემის დადგენილი მაქსიმალური ლიმიტის დაცვას და ბენეფიციარს შესაძლებლობა ეძლევა, თავი აარიდოს დადგენილ ლიმიტს და შვილობილი კომპანიების დაფუძნებით, პროექტით ისარგებლოს შეუზღუდავად.

ყოველივე ზემოაღნიშნული ვერ უზრუნველყოფს საბიუჯეტო სახსრებით გაცემული გრანტების ეკონომიური, გამჭვირვალე და სამართლიანი განაწილების პრინციპების დაცვას. (იხ. 3.3.3 პარაგრაფი)

ბაზაური ბიზნესით მიღწეული შედეგების შეფასება

შემოწმებული 8 ორგანიზაციიდან 6-ს არ შეუფასებია მიღწეული შედეგები, რის გამოც შეუძლებელია გაანალიზდეს, კონკრეტულად რა მოცულობით შეუწყო ხელი 2017–2019 წლებში გრანტის სახით დახარჯულმა საბიუჯეტო სახსრებმა საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკი-



ცებული 2017–2020 წლებისათვის ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტით³ გათვალისწინებული მიზნების მიღწევას. (იხ. 3.4 პარაგრაფი)

ჩაქოშენდრასია ყვად შემოწმეჰეჲ ორგანიზაციას:

ჩაქოშენდრასია N 1

საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვისა და მიღწეული შედეგების მაქსიმალურად უზრუნველყოფისათვის, ორგანიზაციებმა მკაფიოდ განსაზღვრონ მიზნები, მათ მისაღწევად საჭირო აქტივობები და შედეგების გაზომვის შესაფერისი ინდიკატორები, რაც იძლევა საშუალებას, შეფასდეს პროდუქტიულობა და მიღწეული შედეგის ეფექტიანობა.

ჩაქოშენდრასია N 2

საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად, ეფექტიანად, გამჭვირვალედ ხარჯვის და კონტროლის მექანიზმების გაუმჯობესების მიზნით, პროექტის ბიუჯეტი და პირობები განისაზღვროს საჭიროებების და საბაზრო ფასების გათვალისწინებით, ხოლო ნებისმიერი ცვლილება განხორციელდეს მხოლოდ სათანადო დასაბუთებისა და შესაბამისი მტკიცებულებების საფუძველზე.

ჩაქოშენდრასია N 3

სახელმწიფოს მხრიდან დახმარებების გაცემის პროცესში გამჭვირვალობისა და სამართლიანობის პრინციპების დასაცავად, საგრანტო პირობები ნათლად და ცალსახად უნდა იყოს ჩამოყალიბებული, რათა არ იძლეოდეს სხვადასხვაგვარი ინტერპრეტაციის საშუალებას და ყველა დაინტერესებულ კონკურსანტს ჰქონდეს თანაბარ პირობებში მონაწილეობის საშუალება.

ჩაქოშენდრასია N 4

გრანტის გაცემის ეტაპზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ობიექტურობისა და ბენეფიციართა ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად, დაინერგოს კონტროლის მექანიზმები, რაც უზრუნველყოფს პრეტენდენტთა შერჩევას წინასწარ მკაფიოდ და ნათლად ჩამოყალიბებული ისეთი კრიტერიუმებით, რომლებიც უზრუნველყოფენ ობიექტური და გამჭვირვალე გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას. სასურველია, პრეტენდენტთა შერჩევის პროცესში ჩაერთონ დარგის ექსპერტები და მათი გადაწყვეტილება იყოს სათანადოდ დასაბუთებული და გამჭვირვალე.

ჩაქოშენდრასია N 5

სახელმწიფო გრანტით მისაღწევი მიზნებისა და ამოცანების ეფექტიანად შესრულებისთვის მნიშვნელოვანია, ორგანიზაციებმა დანერგონ გაცემული გრანტების ათვისებისა და მიზნობრივად ხარჯვის მონიტორინგის გამართული სისტემა და მონიტორინგის შედეგებზე რეაგირების ეფექტიანი მექანიზმები, რომელთაც უნდა უზრუნველყონ ბენეფიციართა მიერ ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების დროული და სრულყოფილი კონტროლი, რაც გრანტის გამჭვირვალე, ეკონომიური, ეფექტიანი და პროდუქტიული გამოყენების წინაპირობაა.

ჩაქოშენდრასია N 6

სსიპ – საქართველოს ინოვაციების და ტექნოლოგიების სააგენტოს:

საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიური და ეფექტიანი ხარჯვის უზრუნველსაყოფად, სსიპ – საქა-

³ BDD.



რთველოს ინოვაციების და ტექნოლოგიების სააგენტომ უზრუნველყოს სათანადო კონტროლი, რათა ბენეფიციარებმა შესყიდვები განახორციელონ კონკურსის წესით, კონკურენტუნარიან გარემოში დადგენილი წესების შესაბამისად. ამასთანავე, გადაიხედოს სტარტაპ გრანტებში საკონკურსო ვაჭრობისთვის დადგენილი 30,000 აშშ დოლარიანი ზღვრის სიდიდე.

რეკომენდაცია N7

სსიპ-ს – „ანარმოე საქართველოში“:

დაფინანსებული სესხებით ოპტიმალური ეფექტის მისაღწევად და საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანად ხარჯვის მიზნით, სსიპ-მა – „ანარმოე საქართველოში“ უზრუნველყოს სათანადო კონტროლისა და რეაგირების მექანიზმების დანერგვა, რომელიც გამოავლენს არამიზნობრივად ათვისებულ სასესხო თანხებს, სააგენტოს მიერ დასაფინანსებელი თანხის ზრდის შემთხვევებს და შეაფასებს სესხის ათვისების შემდგომ ბენეფიციართა შედეგებს. ასევე, ზემოაღნიშნული მიზნებისათვის მიზანშეწონილია განისაზღვროს დაფინანსებული სესხების ათვისების გონივრული ვადები და მათი ხარჯვა განხორციელდეს სესხისთვის გამოყოფილი ცალკე ანგარიშიდან, რაც გაამარტივებს მონიტორინგის პროცესს და გააძლიერებს კონტროლის მექანიზმს.

რეკომენდაცია N8

სსიპ-ს – „ანარმოე საქართველოში“:

საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად ხარჯვისა და გრანტებზე ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად, სსიპ-მა – „ანარმოე საქართველოში“ უზრუნველყოს შესაბამისი ნორმატიული აქტის ცვლილებების ინიცირება, რომელიც ბენეფიციარს შეზღუდავს, თავი აარიდოს ურთიერთდამოკიდებული პირების საგრანტო პროგრამაში მონაწილეობით დადგენილ ლიმიტს.



1. შესავალი

აუდიტის მოტივაცია

ქვეყანაში სოციალურ-ეკონომიკური ზრდის სტიმულირების მიზნით, საგრანტო დაფინანსებით არაერთი პროექტი ხორციელდება, რომლის ადმინისტრირებასაც კომპეტენციის ფარგლებში უზრუნველყოფს სხვადასხვა სახელმწიფო ორგანიზაცია. გრანტის მიღების, გამოყენების და გაცემის მიმართულებებს ადგენს საქართველოს კანონი „გრანტების შესახებ“.⁴ გრანტის გამცემი შეიძლება იყოს სამინისტრო, მთავრობის მიერ განსაზღვრული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, ასევე ის არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი, რომლის ძირითადი საწესდებო მიზანია ქონების დაგროვება საქველმოქმედო, სოციალური, კულტურული, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო-კვლევითი ან საზოგადოებრივად სასარგებლო სხვა საქმიანობის ხელშეწყობისთვის, ხოლო ბენეფიციარი შეიძლება იყოს როგორც მწარმე, ასევე არამეწარმე სუბიექტი.

2017–2019 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსდა ეკონომიკის სხვადასხვა დარგის, სოფლის მეურნეობის და განათლების სფეროს ხელშეწყობი შემდეგი პროგრამები:

- **ეკონომიკის მიმართულება** – დამწყები ბიზნესის – სტარტაპების და ინოვაციების ხელშეწყობი პროგრამები, ასევე მეწარმეობის განვითარება – „ანარმეო საქართველოში“ სახელმწიფო პროგრამა;
- **სოფლის მეურნეობის დარგი** – სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ხელშეწყობის, ერთიანი აგროპროექტის, სოფლის მეურნეობის პირველადი წარმოების გადამამუშავების და შენახვა-რეალიზაციის ხელშეწყობის პროგრამა: აგროსექტორში დამღვევის განვითარების ხელშეწყობა, სანერგე მეურნეობების მოწყობის და მრავალწლიანი კულტურების ბაღების გაშენების ხელშეწყობა, კერძო და სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული გაველურებული ჩაის პლანტაციების რეაბილიტაცია, სოფლის მეურნეობის პროდუქციის გადამამუშავებელი და შემნახველი საწარმოების თანადაფინანსება.
- **განათლებისა და მეცნიერების სფერო** – მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების, საგანმანათლებლო პროგრამების აკრედიტაციის ხელშეწყობა, სამეცნიერო გრანტების დაფინანსებით ფუნდამენტური და გამოყენებითი სამეცნიერო-ტექნოლოგიური კვლევების განხორციელების ხელშეწყობა და სტუდენტთა საერთაშორისო სასწავლო აკადემიური პროგრამების დაფინანსების მიზნობრივი პროგრამა.

დაგეგმილი სახელმწიფო პროგრამები კონკრეტულ შედეგზეა ორიენტირებული, შესაბამისად, გამოყოფილი რესურსები საკმარისი უნდა იყოს დასახული მიზნების მისაღწევად. საბიუჯეტო

4 „გრანტი არის გრანტის გამცემის (დონორის) მიერ გრანტის მიმღებისათვის უსასყიდლოდ გადაცემული მიზნობრივი სახსრები ფულადი ან ნატურალური ფორმით, რომლებიც გამოიყენება კონკრეტული ჰუმანური, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო-კვლევითი, ჯანმრთელობის დაცვის, კულტურული, სპორტული, ეკოლოგიური, სასოფლო-სამეურნეო განვითარებისა და სოციალური პროექტების, აგრეთვე სახელმწიფოებრივი ან საზოგადოებრივი მნიშვნელობის პროგრამების განხორციელებისათვის.

გრანტად ასევე ითვლება „ინოვაციების შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული ინოვაციური საქმიანობის განსახორციელებლად საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს ინოვაციების და ტექნოლოგიების სააგენტოს მიერ გაცემული გრანტი. გრანტად არ ჩაითვლება სამეწარმეო მიზნების მისაღწევად გაცემული სახსრები, გარდა იმ იურიდიულ პირზე გაცემული სახსრებისა, რომელსაც მინიჭებული აქვს სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივის სტატუსი „სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად და პოლიტიკური მიზნების მისაღწევად გაცემული სახსრები,“ მუხლი 2.



ასიგნებების მიზნობრივი და ეფექტიანი განკარგვის შესაფასებლად მნიშვნელოვანია ეფექტიანობის ინდიკატორების განსაზღვრა, რაც შესაძლებელს გახდის გაანალიზდეს დახარჯული რესურსით მიღწეული შედეგი და შეფასდეს პროგრამის ეფექტიანობა.

პროგრამის ეფექტიანობის განსაზღვრა გადანაცვებების მიმღებს საშუალებას აძლევს გააანალიზოს შედეგების უკეთ და რაციონალურად მიღწევის გზები.

გრანტის გამცემი ორგანიზაციების საჭაროდ გამოქვეყნებული საქმიანობის ანგარიშების უმრავლესობაში, არ არის ასახული განხორციელებული პროექტების გაზომვადი შედეგები. სოციალურ-ეკონომიკური ზრდის სტიმულირების მიზნით, 2017–2019 წლებში ჯამურად, დაახლოებით, 600 მილიონ ლარამდე დაიხარჯა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. აღნიშნული ფაქტორების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილად ჩაითვალა განხორციელებულიყო სახელმწიფოს მიერ 2017–2019 წლებში გაცემული გრანტების ეფექტიანობის აუდიტი, რომელიც მოიცავს გრანტების დაგეგმვის, გაცემის, მონიტორინგისა და შედეგების შეფასების პროცესების შესწავლას.

აუდიტის მიზანი და ძირითადი კითხვები

აუდიტის მიზანია შეაფასოს, რამდენად ეფექტიანად ხორციელდება საგრანტო პროგრამების დაგეგმვა, ადმინისტრირება, მონიტორინგი და შედეგების შეფასება.

აუდიტის ძირითადი კითხვებია:

- გრანტის გამცემი ორგანიზაციების მიერ შემუშავებულია თუ არა სტრატეგიული და სამოქმედო გეგმა?
- რამდენად მკაფიოდ და ნათლად არის განსაზღვრული საგრანტო მოთხოვნები, წარსადგენი დოკუმენტები, განაცხადების შეფასების კრიტერიუმები და გადანაცვებების მიღების პროცედურები?
- როგორია პრაქტიკა: საგრანტო კონკურსის გამოცხადება, ინფორმაციის გავრცელება, განაცხადების მიღება და გამარჯვებულთა შერჩევის პროცედურა, რამდენად შეესაბამება მოქმედ წესებს?
- რა მექანიზმებით ახორციელებს გრანტის გამცემი პროცესის მონიტორინგს და რამდენად სრულყოფილად ფლობს ინფორმაციას პროექტის მიმდინარეობის შესახებ?
- როგორ ხდება გრანტის გამცემი ორგანიზაციების მიერ დაფინანსებული პროექტების შედეგიანობის შეფასება?

შეფასების კრიტერიუმები:

1. საქართველოს კანონი „გრანტების შესახებ“.
2. საქართველოს კანონი „ინოვაციების შესახებ“.
3. საქართველოს კანონი „მეცნიერების, ტექნოლოგიებისა და მათი განვითარების შესახებ“.
4. საქართველოს კანონი „სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების შესახებ“.
5. 2017, 2018 და 2019 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონების თანდართული დოკუმენტი „ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამების მოსალოდნელი შედეგები და ინდიკატორები“.



6. საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 14 მარტის N126 დადგენილება „აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამისი დაწესებულებებისა და სახელმწიფო კონტროლს დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მიერ გრანტებთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ“.
7. საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 30 მაისის N365 დადგენილება „ანარმოვ საქართველოში“ სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ“.
8. რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკის მიერ დამტკიცებული – „ინოვაციების თანადაფინანსების გრანტების სახელმძღვანელო“ და „თანადაფინანსების გრანტების სახელმძღვანელო სტარტაპებისთვის“.
9. სხვადასხვა ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკები და კანონქვემდებარე აქტები.

აუდიტის მასშტაბი

წინამდებარე აუდიტის ფარგლებში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა შეისწავლა მენარმეობის, დამწყები ბიზნესის, ინოვაციების, სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების, სოფლის მეურნეობის პირველადი წარმოების, გადამამუშავების, შენახვა-რეალიზაციის, ერთიანი აგროპროექტის, აგროსექტორში დაზღვევის განვითარების, სანერგე მეურნეობების მოწყობის, მრავალწლიანი კულტურების ბაღების გაშენების, ჩაის პლანტაციების რეაბილიტაციის, სოფლის მეურნეობის პროდუქციის გადამამუშავებელი და შემნახველი საწარმოების, მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების, სამეცნიერო გრანტების დაფინანსებით ფუნდამენტური და გამოყენებითი სამეცნიერო ტექნოლოგიური კვლევების განხორციელების, სტუდენტთა საერთაშორისო სწავლების დაფინანსების ხელშეწყობი საგრანტო პროგრამების დაგეგმვის, ადმინისტრირების, მონიტორინგის და შედეგების შეფასების პროცესი.

აუდიტის პერიოდი მოიცავს 2017–2019 წლებს. აუდიტის ობიექტებად, მათ მიერ დახარჯული საბიუჯეტო სახსრების ოდენობისა და დარგის გათვალისწინებით, შეირჩა საქართველოს ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტროს, საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს და საქართველოს გარემოს დაცვის და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სისტემაში შემავალი საგრანტო პროგრამების განმახორციელებელი შემდეგი იურიდიული პირები:

1. სსიპ – მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრი.
2. სსიპ – შოთა რუსთაველის საქართველოს ეროვნული სამეცნიერო ფონდი.
3. სსიპ – განათლების საერთაშორისო ცენტრი.
4. სსიპ – საქართველოს ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების სააგენტო.
5. ა(ა)იპ – სოფლისა და სოფლის მეურნეობის განვითარების სააგენტო.
6. სსიპ – „ანარმოვ საქართველოში“.
7. სსიპ – ახალგაზრდობის სააგენტო.
8. სსიპ – სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების განვითარების სააგენტო.

აუდიტის მეთოდოლოგია

აუდიტის პროცესში გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები:

- სამართლებრივი ბაზისა და მარეგულირებელი ნორმების ანალიზი;
- დოკუმენტური ინფორმაციის ანალიზი;



- გრანტების გამცემი ორგანიზაციებისგან მოწოდებული მონაცემთა ბაზების ანალიზი;
- პასუხისმგებელ პირებთან გასაუბრებები.

აუდიტის ჯგუფის მიერ ჩატარებული პროცედურებით, აუდიტის ძირითადი კითხვებიდან გამომდინარე, პასუხი გაეცა შემდეგ საკითხებს:

- რამდენად შეესაბამება საგრანტო პროგრამა გრანტის გამცემის მიზნებს და ბიუჯეტით მისთვის გამოყოფილი ასიგნებების მიზნობრიობას.
- რამდენად უწყობს ხელს საგრანტო პროგრამა მთავრობის მიერ განსაზღვრული პრიორიტეტების განხორციელებას.
- რამდენად შეესაბამება გაცემული გრანტები კვლევებით დადასტურებულ საჭიროებებს.
- რამდენად ნათლად და სრულყოფილად არის განწერილი შეფასების ინდიკატორები საგრანტო პროგრამაში.
- რამდენად ამომწურავია საგრანტო კონკურსის შესახებ ინფორმაცია, ხოლო მისი გავრცელების საშუალებები – ხელმისაწვდომი.
- რამდენად დაცულია საგრანტო განაცხადების შემფასებელი ორგანოს საქმიანობაში დამოუკიდებლობის ხარისხი.
- რამდენად სრულყოფილად ხორციელდებოდა გაცემული გრანტების მონიტორინგი.
- რამდენად ითვალისწინებდა საგრანტო ხელშეკრულება პირობების დარღვევისას, ბენეფიციართა პასუხისმგებლობის საკითხს.
- რამდენად ითვალისწინებს მარეგულირებელი ნორმები გაცემული გრანტების ეფექტიანობის შეფასებას და შეფასების მექანიზმებს.



2. ზოგადი ინფორმაცია

საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული 2017–2020 წლებისათვის ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის⁵ თანახმად, შედგა რეფორმების 4-პუნქტიანი გეგმა, რომლის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიმართულებაა კერძო სექტორის გაძლიერება. აღნიშნულის შესასრულებლად მთავრობის მიერ შემუშავებულია გადანაცვტილებების პაკეტი, რომელმაც ქვეყანაში ბიზნესის წარმოება უფრო მიმზიდველი და მომგებიანი უნდა გახადოს.

სოფლის მეურნეობის სფეროში გათვალისწინებულია შემდეგი ღონისძიებების გატარება:

- ერთიანი აგროპროექტი სოფლის მეურნეობის პირველადი წარმოების გადამუშავების და შენახვა-რეალიზაციის ჯაჭვის უზრუნველყოფა იაფი და ხელმისაწვდომი ფულადი სახსრებით;
- აგროსექტორში დაზღვევის განვითარების ხელშეწყობა;
- სანერგე მეურნეობების მოწყობის და მრავალწლიანი კულტურების ბაღების გაშენების ხელშეწყობა;
- კერძო და სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული გავლურებული ჩაის პლანტაციების რეაბილიტაცია;
- სოფლის მეურნეობის პროდუქციის გადამამუშავებელი და შემნახველი საწარმოების თანადაფინანსება;
- სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ხელშეწყობის ღონისძიებების სახით გათვალისწინებულია: მეფუტკრე სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების საწარმოო საშუალებებით უზრუნველყოფა (ფუტკრის სკები, საწურები და სხვ.);
- რძის მწარმოებელ სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივებზე რძის საწარმოსთვის საჭირო თანამედროვე აღჭურვილობის გადაცემა;
- მევენახეობის სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივებზე ყურძნის მიღება-გადამუშავებისათვის საჭირო დანადგარებისა და მოწყობილობების გადაცემა;
- თაფლის საწარმოს მშენებლობა, აღჭურვა და სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივზე იჭარით გადაცემა;
- კოოპერატივების მიერ წარმოებული პროდუქციის პოპულარიზაციის ხელშეწყობა;
- კოოპერატივებში ქალთა და მოწყვლადი ჯგუფების წარმომადგენლების ჩართულობის სტიმულირება.

მთავრობა მნიშვნელოვან აქცენტს აკეთებს ბიზნესის დანყების ხელშეწყობაზე სტარტაპების დაფინანსების ინსტრუმენტის სახით, რაც მიჩნეულია სწრაფი განვითარების 4-პუნქტიანი გეგმის ერთ-ერთ მთავარ მიმართულებად.

გეგმის მიხედვით, სახელმწიფო პროგრამის – „აწარმოე საქართველოში“ ფარგლებში განხორციელდება საქართველოში მწარმოების განვითარება, მწარმე სუბიექტების მხარდაჭერა, ახალი საწარმოების შექმნის/არსებული საწარმოების გაფართოების/გადაიარაღების ხელშეწყობა და კერძო სექტორის კონკურენტუნარიანობისა და საექსპორტო პოტენციალის ზრდა ფინანსებზე, უძრავ ქონებასა და ტექნიკურ დახმარებაზე ხელმისაწვდომობის საშუალებით, მწარმოების ხელშეწყობა რეგიონებში და საქართველოში კინოწარმოების განვითარება.

5 BDD.



გეგმის მიხედვით, განათლების სფეროში გასატარებელი ღონისძიებებით გათვალისწინებულია განათლების რეფორმის შედეგად ადამიანური კაპიტალის განვითარება და მისი მაქსიმალური, ეფექტიანი ჩართვა ქვეყნის განვითარებაში, უმაღლესი განათლება დაეფუძნება ეკონომიკის საჭიროებებს და მოთხოვნებს, ხელი შეეწყობა მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების, საგანმანათლებლო პროგრამების აკრედიტაციის და სამეცნიერო გრანტების დაფინანსებით ფუნდამენტური და გამოყენებით სამეცნიერო ტექნოლოგიური კვლევების ჩატარებას.

2017–2019 წლებში სახელმწიფოს მიერ გრანტების სახით დაფინანსებულია:

- სოფლის მეურნეობა – 366,345,000 ლარით;
- განათლება – 122,378,000 ლარით;
- „ანარმოე საქართველოში“ – 90,352,000 ლარით;
- ინოვაციები და სტარტაპები – 6,552,000 ლარით.



3. აუდიტის მიზნები

3.1 სახელმწიფო ბიანსების დაგეგმვის პროცესი

3.1.1 არასათანადო განსაზღვრული მისალწვევი შედეგები

სახელმწიფოს მხრიდან დახმარებების დაგეგმვა, პროგრამული ბიუჯეტის ანალოგიურად, საბოლოო შედეგზე უნდა იყოს ორიენტირებული. შესაბამისად, ნათლად უნდა იყოს განსაზღვრული მიზნები, მისაღწევი შედეგები და მათი გაზომვის ინდიკატორები, რათა შეფასდეს დასახულ მიზნებსა და შედეგებს შორის ეფექტიანობა.

ორგანიზაციის ეფექტიანი მუშაობისთვის მნიშვნელოვანია განისაზღვროს როგორც სტრატეგიული, ასევე სამოქმედო გეგმები, რომლებიც უნდა მოიცავდეს ორგანიზაციის დასახულ მიზნებს, ამოცანებს და მათი განხორციელების საშუალებებს.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ 8 ორგანიზაციიდან 6 შემთხვევაში,⁶ სამოქმედო გეგმებით დაფინანსებული პროგრამების მოსალოდნელი შედეგები ზოგადი ხასიათისაა, რაც არ იძლევა გრანტის გაცემის მიზნების მიღწევის სათანადო გაზომვისა და შეფასების საშუალებას, კერძოდ:

სსიპ – რუსთაველის ფონდის მიერ გამოცხადებული ფუნდამენტური კვლევებისათვის სახელმწიფო სამეცნიერო გრანტების კონკურსის პირობის მიხედვით, დასაფინანსებელი კვლევა გრძელვადიან პერსპექტივაში უნდა იყოს სოციალურ-პოლიტიკური, საზოგადოებრივი, კულტურული ან/და ტექნიკური პროგრესის საფუძველი.

სსიპ – ახალგაზრდობის სააგენტოს მიერ გამოცხადებული საგრანტო კონკურსის – „ახალგაზრდები ცვლილებებისთვის: უკეთესი უნარები წარმატებული მომავლისათვის“⁷ მიზანი იყო ახალგაზრდობისთვის ისეთი ცოდნისა და კომპეტენციების განვითარების უზრუნველყოფა, რომელიც ხელს შეუწყობდა მათ შრომით ეფექტიანობას, კონკურენტუნარიანობას და დასაქმებას.

სსიპ – სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტოს მიერ განხორციელებული ჩაის პლანტაციების რეაბილიტაციის სახელმწიფო პროგრამის – „ქართული ჩაის“ ერთ-ერთი მიზანია საქართველოში არსებული ჩაის პლანტაციების პოტენციალის ეფექტიანად გამოყენება, ადგილობრივი ჩაის (მათ შორის, ბიო ჩაის) წარმოების ზრდის ხელშეწყობა, შედეგად, თვითუზრუნველყოფის დონის ამაღლება და საექსპორტო პოტენციალის ზრდა.

სახელმწიფო პროგრამის – „დანერგე მომავალი“ ერთ-ერთი მიზანია საქართველოში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების ეფექტიანი გამოყენება მრავალწლიანი კულტურების გაშენების გზით, იმპორტირებული პროდუქციის ჩანაცვლება და საექსპორტო პოტენციალის ზრდა, გადამამუშავებელი საწარმოების ნედლეულით უზრუნველყოფის შესაძლებლობის გამართივება და სოფლად მცხოვრები მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება.

6 სსიპ - მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ცენტრის და სსიპ - ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების სააგენტოს გარდა.

7 თემატური მიმართულება - „დასაქმება და არაფორმალური განათლება“.



სსიპ-ის – „აწარმოე საქართველოში“ მიერ გაცემული გრანტების მიზანია საქართველოში მენარმეობის განვითარება, კერძო სექტორის კონკურენტუნარიანობისა და საექსპორტო პოტენციალის ზრდა. მიზნის მიღწევის შეფასების ინდიკატორებად განსაზღვრულია დასაფინანსებელ ბენეფიციართა რაოდენობა და გრანტების თანხობრივი მაჩვენებლები.

სსიპ – განათლების საერთაშორისო ცენტრის მიერ გაცემული გრანტების მიზანია ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური განვითარებისათვის შრომის ბაზრის მოთხოვნებიდან გამომდინარე საჭირო კვალიფიციური კადრების მომზადება და მათი შესაბამის სფეროში/დანესებულებაში, საუნივერსიტეტო სივრცეში აკადემიური მოღვაწეობის მიზნით ინტეგრირების ხელშეწყობა. ასევე, საუნივერსიტეტო განვითარების პროგრამების პოპულარიზაცია კურსდამთავრებულთა შორის და მათთან თანამშრომლობის გზით პროფესიული ქსელის შექმნა.

დასკვნა

შემოწმებული 8 ორგანიზაციიდან 6-ის მიერ განსაზღვრული გრანტის გაცემის მიზნები ზოგადი ხასიათისაა, არ არის ან არასათანადოაა განსაზღვრული შედეგების შეფასების ინდიკატორები, რაც არ იძლევა შესაძლებლობას გაანალიზდეს, კონკრეტულად რა მოცულობით და როგორი ხარისხით შეუწყო ხელი 2017–2019 წლებში გრანტის სახით დახარჯულმა საბიუჯეტო სახსრებმა საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული 2017–2020 წლებისათვის ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი⁸ გათვალისწინებული მიზნების მიღწევას.

რეკომენდაცია N 1

საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვისა და მიღწეული შედეგების მაქსიმალურად უზრუნველყოფისათვის, ორგანიზაციებმა მკაფიოდ განსაზღვრონ მიზნები, მათ მისაღწევად საჭირო აქტივობები და შედეგების გაზომვის შესაფერისი ინდიკატორები, რაც იძლევა საშუალებას, შეფასდეს პროდუქტიულობა და მიღებული შედეგის ეფექტიანობა.

3.1.2 საგინსტო პროექტის დაგეგმვის ნაკლოვანებები

გასაცემი გრანტებით დასახული მიზნებისა და ამოცანების ეკონომიურად და პროდუქტიულად შესასრულებლად, მნიშვნელოვანი წინაპირობაა სწორად დაგეგმილი ბიუჯეტი, რაც გულისხმობს გასაწევი ხარჯების მიზნობრიობის, საჭირო მოცულობების და რეალური ღირებულებების განსაზღვრას.

აუდიტის შედეგად, 8 ორგანიზაციიდან 2-ში გამოვლინდა დაგეგმვასთან დაკავშირებული ხარვეზები, კერძოდ:

სსიპ – საქართველოს ინოვაციების და ტექნოლოგიების სააგენტოში ბენეფიციართა მიერ წარდგენილ გრანტის ბიუჯეტში სათანადოდ არ იყო გაანალიზებული შესასყიდი საქონლისა და მომსახურების რეალური მოცულობები, საბაზრო ფასები, თანამშრომელთა საჭირო რიცხოვნობა

⁸ BDD.



და საბაზრო პირობების შესაფერისი სახელფასო განაკვეთები. შედეგად, შერჩეული 19 ბენეფიციარიდან 5-ის⁹ მიერ პროექტის ბიუჯეტში შეტანილი ცვლილებებით, იჯარის, მარკეტინგისა და სხვა ხარჯების შემცირების შედეგად 71,562 ლარით გაზრდილია სახელფასო ფონდი.¹⁰

ამასთანავე, პროექტის მიმდინარეობისას, შერჩეული 19 ბენეფიციარიდან 4-მა¹¹ ბიუჯეტის მუხლებს შორის თანხები დაუსაბუთებლად გადაანაწილა და პროექტის ვადა უსაფუძვლოდ გაახანგრძლივა, რის გამოც გაიზარდა საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიური ხარჯვის რისკები.

სოფლის განვითარების სააგენტოს პროექტის დაწყების ეტაპზე არ გააჩნდა ინფორმაცია დარგში არსებული მდგომარეობის შესახებ (ჩაის წარმოების და გადამამუშავების ფაქტობრივი მონაცემები). თავდაპირველად, პროგრამით გათვალისწინებული იყო გადამამუშავებელი საწარმოს მშენებლობის, აღჭურვის და საწარმოში სურსათის ხარისხისა და უვნებლობის მართვის საერთაშორისო სისტემის (HACCP) დანერგვის ვალდებულებები, რაც 35 ბენეფიციარიდან 19-მა ვერ შეასრულა, კერძოდ, 4 შემთხვევაში არ შესრულდა საწარმოს აშენების, აღჭურვის და სტანდარტების დანერგვის ვალდებულება, 14 შემთხვევაში – საწარმოს აღჭურვის და სტანდარტების დანერგვის ვალდებულება, ხოლო ერთ შემთხვევაში – სტანდარტის დანერგვის ვალდებულება. 2020 წლიდან აღნიშნული ვალდებულებები მოეხსნათ როგორც არსებულ, ისე ახალ ბენეფიციარებს.¹² სოფლის განვითარების სააგენტოს განმარტებით, ვალდებულებების მოხსნა განპირობებული იყო ჭარბი საწარმოო სიმძლავრეებით, თუმცა შესაბამისი მტკიცებულებები ვერ იქნა წარმოდგენილი.

დასკვნა

შემოწმებული 8 ორგანიზაციიდან 2-ში გამოვლინდა პროექტის დაგეგმვის ნაკლოვანებები, კერძოდ: საჭიროებებისა და საბაზრო ფასების ანალიზის გარეშე დამტკიცებული პროექტების ბიუჯეტი, ვადებისა და ბიუჯეტის დაუსაბუთებელი ცვლილებები, რაც ბენეფიციარებს სსიპ – საქართველოს ინოვაციების და ტექნოლოგიების სააგენტოს მიერ გაცემული გრანტის თანხების არაეკონომიური ხარჯვის შესაძლებლობას აძლევდა.

ასევე, გრანტის გაცემის დროს ჩაის სექტორში არსებული მდგომარეობის ანალიზის გარეშე განისაზღვრა გარკვეული ვალდებულებები, ხოლო შემდგომ, პროგრამის მიმდინარეობის პროცესში, ამოღებულ იქნა ეს ვალდებულებები, რაც სოფლის განვითარების სააგენტოს მხრიდან პროგრამის დაგეგმვის ნაკლოვანებაზე მიუთითებს.

რეკომენდაცია N 2

საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად, ეფექტიანად, გამჭვირვალედ ხარჯვის და კონტროლის მექანიზმების გაუმჯობესების მიზნით, პროექტის ბიუჯეტი და პირობები განისაზღვროს საჭიროებების და საბაზრო ფასების გათვალისწინებით, ხოლო ნებისმიერი ცვლილება განხორციელდეს მხოლოდ სათანადო დასაბუთებისა და შესაბამისი მტკიცებულებების საფუძველზე.

9 შპს „სიელპიჰაბი“, შპს „ანიმა ჩეტბოტს“, შპს „ველი“, შპს „პულსარი“, შპს „ვირექს იმერსივ“.

10 მათ შორის განაწილებულია კომპანიების პარტნიორებსა და დირექტორებზე.

11 შპს „ქარუ“, შპს „ლაიტსფიდ დიჯიტალ“, შპს „სიელპიჰაბი“, შპს „გრიფინი“.

12 საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 8 ოქტომბრის N620 დადგენილება.



3.2 სახელმწიფო ბიანშების გამოხატვის და გახეხის პრინციპი

სახელმწიფოს მხრიდან დახმარებების გაცემის პროცესში მნიშვნელოვანია შემდეგი პრინციპების დაცვა:

- **ხელმისაწვდომობა** – მაქსიმალურად იყოს უზრუნველყოფილი სამიზნე ჯგუფების ინფორმირება და გრანტის გაცემის პროცედურების გამართულობა;
- **მკაფიოდ განსაზღვრული საგრანტო პირობები** – არ უნდა იძლეოდეს განსხვავებული ინტერპრეტაციის საშუალებას, სრულად უნდა მოიცავდეს მხოლოდ იმ მოთხოვნებს, რომლებიც აუცილებელია ბენეფიციარის არადისკრიმინაციული შერჩევისთვის და შესაძლებელი იყოს მისი შესრულების გადამოწმება;
- **ობიექტურობა** – უზრუნველყოფილი უნდა იყოს გადანაცვლების მიმღებთა დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხი;
- **გამჭვირვალობა** – შერჩევა-შეფასების ეტაპების შედეგების ხელმისაწვდომობა ყველა დაინტერესებული მხარისათვის.

3.2.1 სახელმწიფო ბიანშების მკაფიოდ განსაზღვრის ნაკლავანება

სსიპ – ახალგაზრდობის სააგენტოს, სსიპ – სოფლისა და სოფლის მეურნეობის განვითარების სააგენტოს და სსიპ – განათლების საერთაშორისო ცენტრის მიერ გამოცხადებული საგრანტო პირობები არ იყო მკაფიო, რაც იძლეოდა სხვადასხვა ინტერპრეტაციის საშუალებას და ვერ უზრუნველყოფდა ბენეფიციართა შერჩევისას თანასწორობის პრინციპის სრულყოფილ დაცვას.

სოფლის განვითარების სააგენტოს მიერ შემუშავებული ჩაის პლანტაციების რეაბილიტაციის პროგრამის ფარგლებში მიღებული განაცხადების დამუშავებისა და თანადაფინანსების გაცემის დეტალური პროცედურის¹³ თანახმად, სარეაბილიტაციო სამუშაოები განერილია თანადაფინანსების ხელშეკრულების ძალაში შესვლის თარიღიდან – 36 თვეზე, რაც მოიცავს სამუშაოების დაწყებიდან პლანტაციის მსხმოიარობაში შესვლის პერიოდს. სოფლის განვითარების სააგენტოს მიერ სარეაბილიტაციო სამუშაოებისთვის თანადაფინანსება სრული ოდენობით გაიცემა პირველივე წელს, მაშინ როდესაც ამ სამუშაოების ჩატარების ვალდებულება განერილია 36 თვეზე. 3 წლის განმავლობაში ასათვისებელი თანხის პირველსავე წელს სრულად გაცემით, გრანტის პირობების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, იზრდება საბიუჯეტო თანხების დანაკარგების რისკები.

სსიპ – ახალგაზრდობის სააგენტოს მიერ გამოცხადებულ საგრანტო კონკურსში – „ახალგაზრდები ცვლილებებისთვის: უკეთესი უნარები წარმატებული მომავლისათვის“ ბენეფიციართა შერჩევის საკონკურსო მოთხოვნებმა სათანადოდ ვერ უზრუნველყო გამჭვირვალობისა და სამართლიანი შერჩევის პრინციპების დაცვა. საკონკურსო კომისიამ, შერჩევის პირველ ეტაპზე,¹⁴ სხვადასხვა საფუძვლებით,¹⁵ საგრანტო კონკურსიდან განუხილველად დატოვა 23 ორგანიზაცია, ხოლო 7 ორგანიზაციას განაცხადში არსებული ხარვეზების გამოსწორებისათვის მისცა დამატებითი ვადა, თუმცა დოკუმენტურად¹⁶ არ არის დასაბუთებული 23 ორგანიზაციის

13 ბრძანება N1-6/353, 2017 წლის 10 აგვისტო.

14 საგრანტო კომისიის სხდომის N1 ოქმი, 03.12.2018.

15 ორგანიზაციის რეპუტაცია, წარმოდგენილი დოკუმენტაციის ხარვეზები, ორგანიზაციის მცირე გამოცდილება, კონკურსის პირობების დაუკმაყოფილებლობა და სხვ.

16 არ მოიპოვება შესაბამისი სხდომის ოქმები.



დისკვალიფიკაციისა და 7-ის შერჩევის საფუძველი. ამასთანავე, არ არსებობს ინფორმაცია ბენეფიციართა მიმართ დადგენილი ხარვეზების გამოსწორების შესახებ.

სსიპ – განათლების საერთაშორისო ცენტრის მიერ გამოცხადებული „საზღვარგარეთ კვალიფიკაციის ამაღლების პროგრამის“ ბენეფიციარის შერჩევის ერთ-ერთ პირობად განსაზღვრულია საზღვარგარეთ სწავლისათვის მენტალური და ფსიქოლოგიური, საზღვარგარეთ ქვეყნის პოზიტიურად პოპულარიზაციის ინტერესი და მზაობა, რომლის განსაზღვრა შეფასების კრიტერიუმების არარსებობის პირობებში, დამოკიდებულია სუბიექტურ მსჯელობაზე.

დასკვნა

შემოწმებული 8 ორგანიზაციიდან 3-ის მიერ გამოცხადებული საგრანტო პირობები და დაფინანსების სქემა არ არის მკაფიოდ და ნათლად ჩამოყალიბებული. შესაბამისად, კომისიის მიერ პრეტენდენტთა შერჩევის კრიტერიუმებსა და პროცესში არ არის სათანადოდ დაცული გამჭვირვალობისა და თანასწორობის პრინციპები, რამაც შესაძლოა გრანტის ხელმისაწვდომობა შეზღუდოს.

რეკომენდაცია N 3

სახელმწიფოს მხრიდან დახმარებების გაცემის პროცესში გამჭვირვალობისა და სამართლიანობის პრინციპების დასაცავად, საგრანტო პირობები ნათლად და ცალსახად უნდა იყოს ჩამოყალიბებული, რათა არ იძლეოდეს სხვადასხვაგვარი ინტერპრეტაციის საშუალებას და ყველა დაინტერესებულ კონკურსანტს ჰქონდეს თანაბარ პირობებში მონაწილეობის საშუალება.

3.2.2 მინისტრის განცხადებით აღსაქმავი პირების განსაზღვრა

მოქმედი კანონმდებლობით, სსიპ-ის – „ანარმოე საქართველოში“ ლიზინგის/სესხის პროცენტის თანადაფინანსების პროგრამის ბენეფიციარი შეიძლება იყოს მენარმე სუბიექტი, რომელსაც არ გააჩნია სახელმწიფოს მიმართ ვადაგადაცილებული საგადასახადო დავალიანება. მიუხედავად ამისა, აუდიტის შედეგად იდენტიფიცირებულია შემთხვევები, როდესაც სააგენტოს მიერ თანადაფინანსების ხელშეკრულებები გაფორმებულია კომპანიებთან,¹⁷ რომელთაც გააჩნდათ საგადასახადო დავალიანება. შედეგად, უგულებელყოფილია საკანონმდებლო მოთხოვნები.¹⁸

სსიპ – სოფლისა და სოფლის მეურნეობის განვითარების სააგენტოში ჩაის პლანტაციების რეაბილიტაციის სახელმწიფო პროგრამის („ქართული ჩაი“) პოტენციურ ბენეფიციართა მიერ წარდგენილი საწარმოს შექმნის გეგმები¹⁹ არ შეიცავს მოთხოვნილ დეტალურ ინფორმაციას, კერ-

17 საგადასახადო გირავნობა/იპოთეკის პირობებში: შპს „კომპანია ბლექ სი გრუპი“, შპს „ჭორჭიანი ქარდობარდი“, სს „არგო“.

18 საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 30 მაისის N365 დადგენილება.

19 „ჩაის პლანტაციების რეაბილიტაციის სახელმწიფო პროგრამა „ქართული ჩაი“ მიხედვით სააგენტოს თანადაფინანსების მისაღებად პოტენციურმა ბენეფიციარმა უნდა წარმოადგინოს სარეაბილიტაციო ჩაის პლანტაციის ფართობის/ჩაის მწვანე ფოთლის დაგეგმილი მოსავლის შესაბამისი სიმძლავრის ჩაის პირველადი გადამამუშავების საწარმოს შექმნის 36 თვეზე განერილი გეგმა, რომელიც აუცილებელი წესით უნდა შეიცავდეს დეტალურ ინფორმაციას: საწარმოს მდებარეობის, შენობა-ნაგებობის, მანქანა-დანადგარების, საწარმოს ნედლეულით მომარაგების, საწარმოო პროცესის, მზა პროდუქციის და ნედლეულის მარაგების მართვის სტრატეგიის, სასაწყობე მეურნეობის, გამოსაშვები პროდუქტის, კომპანიის სამოქმედო სტრატეგიის, საინვესტიციო სტრუქტურის, ფინანსური მაჩვენებლების (ნულოვანი მოგების წერტილი, მომგებიანობის ანალიზი), მფლობელობის, მენეჯმენტის და პერსონალის შესახებ.



ძოდ, გეგმებში არ არის მოცემული მოთხოვნილი შენობა-ნაგებობების, მანქანა-დანადგარების, საწარმოო პროცესების, მზა პროდუქციის და ნედლეულის მარაგების მართვის სტრატეგიის, სასაწყობე მეურნეობების, გამოსაშვები პროდუქტის, კომპანიების სამოქმედო სტრატეგიის დეტალური აღწერილობა. ზემოაღნიშნული კი არ იძლევა პრეტენდენტთა მიერ განსახორციელებელ ღონისძიებათა სათანადო შეფასების საშუალებას.

სსიპ – ახალგაზრდობის სააგენტოს მიერ კონკურსში „ახალგაზრდები ცვლილებებისთვის: უკეთესი უნარები წარმატებული მომავლისათვის“ გამარჯვებულის შერჩევის ერთ-ერთი კრიტერიუმში იყო „პროექტის მდგრადობა“, რაც გულისხმობს: რამდენად ექნება პროექტს გავლენა მიზნობრივ ჯგუფებზე, რამდენად სავარაუდოა, რომ პროექტს ექნება გამრავლების ეფექტი,²⁰ მდგრადია თუ არა პროექტის მოსალოდნელი შედეგები, როგორ გაგრძელდება პროექტის აქტივობების დაფინანსება პროექტის შემდეგ, დარჩებიან თუ არა პროექტის შემდეგ ის სტრუქტურები, რომლებიც იძლევიან აქტივობების განხორციელების საშუალებას, მივა თუ არა პროექტი გაუმჯობესებულ კანონმდებლობამდე, პრაქტიკამდე, მეთოდამდე, ქცევის წესებამდე. ზემოაღნიშნულის შესრულების შეფასება, შესაძლებელია მხოლოდ განგრძობადი მონიტორინგის მეშვეობით, რაც არ კეთდება. ახალგაზრდობის სააგენტოს არ გააჩნია ინფორმაცია პროექტით დასახული მიზნებისა და ამოცანების შემდგომი განხორციელების შესახებ.²¹ შესაბამისად, გამარჯვებულის გამოვლენისას, კომისია არ ეყრდნობოდა კონკრეტულ დოკუმენტებს, რაც სათანადოდ ვერ უზრუნველყოფს სამართლიანი და გამჭვირვალე გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას.

დასკვნა

შემონხმებული 8 ორგანიზაციიდან 3-ში, გრანტების გაცემის პროცესში გამოვლინდა სხვადასხვა სახის ნაკლოვანება, მაგალითად: სსიპ-მა – „აწარმოე საქართველოში“ საგრანტო ხელშეკრულებები გააფორმა საგადასახადო ვალდებულების მქონე კომპანიებთან; სოფლის განვითარების სააგენტოში პოტენციურ ბენეფიციართა მიერ წარდგენილი საწარმოს შექმნის გეგმები არ შეიცავს მოთხოვნილ დეტალურ ინფორმაციას. ზემოაღნიშნული ნაკლოვანებები ვერ უზრუნველყოფს კონკურსანტების მიმართ სამართლიანი მიდგომისა და გამჭვირვალობის მაღალ სტანდარტს.

რეკომენდაცია N 4

გრანტის გაცემის ეტაპზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ობიექტურობისა და ბენეფიციართა ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად, დაინერგოს კონტროლის მექანიზმები, რაც უზრუნველყოფს პრეტენდენტთა შერჩევას წინასწარ მკაფიოდ და ნათლად ჩამოყალიბებული ისეთი კრიტერიუმებით, რომლებიც უზრუნველყოფენ ობიექტური და გამჭვირვალე გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას. სასურველია, პრეტენდენტთა შერჩევის პროცესში ჩაერთონ დარგის ექსპერტები და მათი გადაწყვეტილება იყოს სათანადოდ დასაბუთებული და გამჭვირვალე.

20 მათ შორის, გამეორება სხვათა მიერ, სამომავლო გაფართოება განმახორციელებლების მიერ და ინფორმაციის გაზიარება.

21 აუდიტის მიმდინარეობისას ახალგაზრდობის სააგენტომ თხოვნით მიმართა 2018 წლის კონკურსში გამარჯვებულ ორგანიზაციებს, მოეწოდებინათ ინფორმაცია ხელშეკრულებების ვადის გასვლის შემდგომ პერიოდში განხორციელებული აქტივობების შესახებ.



3.3 გრანტის ათვისების, მიზნობრივად საჩუქის მონიტორინგი და შედეგობი რეაგირება

3.3.1 გრანტის ათვისებისა და მიზნობრივად საჩუქის მონიტორინგის პროცესის ნაკლავანება

სახელმწიფო გრანტით მისაღწევი მიზნებისა და ამოცანების ეფექტიანად შესრულებისთვის, ერთ-ერთი ძირითადი მექანიზმია გაცემული გრანტების ათვისებისა და მიზნობრივად ხარჯვის მონიტორინგის გამართული სისტემის არსებობა, რაც უზრუნველყოფს ბენეფიციართა მიერ ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების დროულ და სრულყოფილ კონტროლს. ამასთანავე, დანერგილი უნდა იყოს მონიტორინგის შედეგებზე რეაგირების ეფექტიანი მექანიზმები.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ:

- სსიპ – სოფლისა და სოფლის მეურნეობის განვითარების სააგენტო ატარებდა ჩაის პლანტაციების რეაბილიტაციის სახელმწიფო პროგრამის („ქართული ჩაი“) ბენეფიციარის მიერ ხელშეკრულებით ნაკისრი სარეაბილიტაციო სამუშაოების ვალდებულებების მხოლოდ პირველი წლის შესრულების მდგომარეობის მონიტორინგს, მაშინ როდესაც ამ კუთხით ბენეფიციარის ვალდებულებები განერილია 36 თვეზე. აღსანიშნავია, რომ ბენეფიციარები პროექტის დასრულების ეტაპზე წარმოადგენენ დამოუკიდებელი აუდიტორის მიერ დამოწმებულ საწარმოო გეგმის შესრულების დოკუმენტს, თუმცა სოფლის განვითარების სააგენტოს არ განუსაზღვრავს დამოუკიდებელი აუდიტორისთვის შესასწავლი საკითხების აღწერილობა.
- სსიპ – საქართველოს ინოვაციების და ტექნოლოგიების სააგენტო არ ახორციელებდა დამტკიცებული წესით²² გათვალისწინებული პროექტის მიმდინარეობის ანგარიშების განხილვა-დამტკიცებას, პროექტის მიზნის მიღწევის გადამოწმება-დადასტურებას, როგორც მიმდინარე, ასევე დასრულების ეტაპზე. ასევე, ინოვაციების სააგენტო არ იყენებდა ბენეფიციარისგან საგადასახადო ინფორმაციის მოთხოვნის უფლებას. შესაბამისად, არ გააჩნია შექმნილი პროდუქტიდან²³ მიღებული შემოსავლების შესახებ მტკიცებულება. ამდენად, სააგენტო არ ფლობს ინფორმაციას გრანტის გაცემით მიღწეული მიზნებისა და მიღებული სარგებლის შესახებ.
- ინოვაციების სააგენტოში დადგენილი წესის შესაბამისად რეკომენდებულია, რომ საგრანტო პროექტის თანამშრომლის ყოველთვიური ხელფასი არ აღემატებოდეს საქსტატის მიერ დადგენილ საშუალო ეროვნული ხელფასის სამმაგ ოდენობას.²⁴ თუმცა 2018-2019 წლებში დაფინანსებული 60 კომპანიიდან 11-ში საგრანტო თანხების განსაზღვრისას დამტკიცებული სახელფასო ხარჯები 335,040 ლარით აღემატება რეკომენდებული ხელფასის ოდენობას. ხელფასის ნორმის გადამეტება ფიქსირდება როგორც დასაქმრავებული თანამშრომლების, ისე დამფუძნებელი პარტნიორების შემთხვევებში.²⁵

22 რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკის მიერ დამტკიცებული თანადაფინანსების გრანტების სახელმძღვანელო.

23 ინოვაციური პლატფორმა ფერმერული მეურნეობებისთვის; უცხოელი მომხმარებლებისა და ქართული მეწარმეების დამაკავშირებელი ონლაინ პლატფორმა; მარტივი და დაცული შენობის მართვის ხელმისაწვდომი სისტემა; ტუროპერატორული საქმიანობის მართვის პროგრამული პლატფორმა და სხვ.

24 საქსტატის 2019 წლის მონაცემების მიხედვით საშუალო ხელფასის სამმაგი ოდენობა შეადგენს 3,389 ლარს.

25 შპს „სიელპიპაბი“, შპს „ივენთალს“, შპს „ჯორჯიან ვაინ ფაინდერი“, შპს „ბაიოქიური“, შპს „ლოგმაინდი“, შპს „არტიონ სისტემს“, შპს „ლაივქოლერი“, შპს „ანტეა ინო“, სს „ბიოქიმიფარმი“, შპს „ინფლუენს ჯორჯია“, შპს „პულსარი“.



სსიპ – საქართველოს ინოვაციების და ტექნოლოგიების სააგენტოს მიერ 2017-2019 წლებში მცირე გრანტის²⁶ სახით გაცემულია 1,011,177 ლარი, საიდანაც 2020 წლის 31 ივლისის მდგომარეობით, ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების არასრულყოფილად წარდგენის გამო, დებიტორულ დავალიანებად ირიცხება 114,856 ლარი. სააგენტოს არ გაუტარებია შესაბამისი ღონისძიებები თანხების ამოღების მიზნით.²⁷

მოქმედი კანონმდებლობა²⁸ ლიზინგის კომპონენტში სახელმწიფო თანადაფინანსების თანხის ოდენობას განსაზღვრავს ლიზინგის საგნის თავდაპირველი ღირებულებით, რომელიც მოიცავს აქტივის შესყიდვის ფასსა და მასთან დაკავშირებულ მომსახურების ხარჯებს.

სსიპ – „ანარმოე საქართველოში“ არ ახორციელებს ლიზინგის საგნის რეალური ღირებულების სათანადო კონტროლს, ვინაიდან არ არის მოთხოვნილი აქტივების შესყიდვასა და მასთან დაკავშირებული მომსახურების ხარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტები. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც სალიზინგო კომპანიების მიერ ლიზინგის საგნის ღირებულებაში გათვალისწინებული იყო ქონების გადასახადი, რაც არ წარმოადგენს მომსახურების ხარჯს და იწვევს როგორც ბენეფიციარების, ისე ზოგიერთ შემთხვევაში სააგენტოს ხარჯების ზრდას.

- მოქმედი რეგულაციებით, ბენეფიციარი ვალდებულია ყოველ 6 თვეში სააგენტოს მიაწოდოს შესაბამისი ინფორმაცია და დოკუმენტაცია ლიზინგის საგნის მიზნობრივად გამოყენების, საქმიანობის დაწყების და პროფილის შენარჩუნების შესახებ, რაც არ ხორციელდებოდა, იქიდან გამომდინარე, რომ სააგენტოს მხრიდან ბენეფიციარების საქმიანობის მონიტორინგი არ ჩატარებულა.²⁹
- საქართველოს კანონმდებლობის³⁰ და ბენეფიციარებთან გაფორმებული ხელშეკრულებების თანახმად, დაფინანსებული სესხის არამიზნობრივად³¹ გაცემისა და გამოყენების შემთხვევებში, თანადაფინანსება უნდა შეწყდეს და გადახდილი თანხები დაბრუნდეს სახელმწიფო ბიუჯეტში. სესხის მიზნობრივად გაცემაზე პასუხისმგებელია ბანკი. მას ასევე აქვს ვალდებულება, ბენეფიციარის მხრიდან სესხის მიზნობრიობის დარღვევის შემთხვევების აღმოჩენისას, აცნობოს სააგენტოს. სააგენტო, თავის მხრივ, ვალდებულია, ბანკის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის საფუძველზე ან მისგან დამოუკიდებლად განხორციელებული მონიტორინგის შედეგად გამოვლენილ სესხის მიზნობრიობის დარღვევის ფაქტებზე მოახდინოს შესაბამისი რეაგირება.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ სააგენტო არ ახორციელებდა სესხის მიზნობრივად გაცემისა და გამოყენების მონიტორინგს. შერჩევითი გადამოწმების შედეგად 32 ხელშეკ-

26 283 ბენეფიციარზე გაცემული 5000 ლარამდე ოდენობის გრანტი.

27 სააგენტოს განმარტებით - სააგენტო ამზადებს სასამართლოში სარჩელებს, რომ სასამართლოს გზით მოხდეს მათი დაბრუნება.

28 „ანარმოე საქართველოში“ სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 30 მაისის N365 დადგენილება.

29 მიღებული განმარტებით - სააგენტოს მხრიდან ბენეფიციარების მონტორინგის მიზნებისათვის 2019 წლის ნოემბერში შეიქმნა ანალიზის, მონიტორინგის და შეფასების დეპარტამენტი.

30 საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 30 მაისის N365 დადგენილება „ანარმოე საქართველოში“ სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ“.

31 სესხის პროცენტის თანადაფინანსების პროგრამის მიზნობრიობა: 80% კაპიტალური დანახარჯების და 20% საბრუნავი საშუალებების დაფინანსება.



რულებიდან 4-ში გამოვლინდა,³² რომ სააგენტომ სრულყოფილი სახით ვერ წარმოადგინა ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტები. ამასთანავე, ბენეფიციარები სასესხო ტრანშებს იღებენ მიმდინარე ანგარიშებზე, საიდანაც გარდა მიზნობრივი ხარჯებისა, ფინანსდება სხვა მიმდინარე ხარჯებიც. არ არის განსაზღვრული სესხების ათვისების გონივრული ვადები, რაც ხელს უშლის სააგენტოს დახმარებების უკეთ დაგეგმვისა და სწრაფი ეფექტის მიღების პროცესის წარმართვაში. აქედან გამომდინარე, სააგენტოს მხრიდან სათანადო კონტროლის მექანიზმების არარსებობის პირობებში, სესხის მიზნობრიობის დაცვა ფაქტობრივად დამოკიდებულია პროცესში ჩართულ მხარეთა მიერ საკუთარი ვალდებულებების კეთილსინდისიერად შესრულებაზე, შესაბამისად, გართულებულია დაფინანსებული სესხების მიზნობრივად გამოყენების კონტროლი.

- მოქმედი კანონმდებლობით,³³ სესხის პროცენტის დაფინანსება ხორციელდება სესხის მომსახურების გრაფიკის მიხედვით, ხოლო ბენეფიციარის მხრიდან გრაფიკით გათვალისწინებული მინიმალური შენატანის 120 დღეზე მეტი ვადაგადაცილების შემთხვევაში, წყდება სააგენტოს დაფინანსება, რა დროსაც ბენეფიციარი ვალდებულია დააბრუნოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გადახდილი თანხები. სააგენტოს ვალდებულებაა განახორციელოს აღნიშნული პროცესის მონიტორინგი.
- სააგენტომ სრულყოფილად ვერ წარმოადგინა ინფორმაცია და შესაბამისი მტკიცებულებები ბენეფიციარების ვალდებულებების დაფარვის მიმდინარეობასთან დაკავშირებით. შესაბამისად, სააგენტოს მიერ არ ხორციელდება სესხების დროულ დაფარვაზე სათანადო მონიტორინგი.
- 2017–2020 წლებში სააგენტოს გადახდების შერჩევითი შემოწმების შედეგად, 32-დან 3 შემთხვევაში³⁴ გამოვლინდა, რომ ფაქტობრივი გადახდები 14,573 ლარით აჭარბებდა წარმოდგენილ გრაფიკებით გაანგარიშებულ გადასახდელებს. უნდა აღინიშნოს, რომ აუდიტის მიმდინარეობისას სააგენტოს მხრიდან იდენტიფიცირებულია ზედმეტად გადახდილი თანხები და დაბრუნებულია ბიუჯეტში.
- შერჩეული 32 ხელშეკრულებიდან 4 შემთხვევაში³⁵ სააგენტოს გადასახდელები გაზრდილია ბანკის მიერ ყოველდღიური დასარიცხი პროცენტის ნაცვლად 365 დღისა, 360 დღეზე გაანგარიშების შედეგად, რაც საბიუჯეტო სახსრების დამატებით ხარჯვას იწვევს.
- კანონმდებლობით³⁶ განსაზღვრულია მოთხოვნები ბენეფიციარების საქმიანობის დაწყებასა³⁷ და პროფილის შენარჩუნებასთან³⁸ დაკავშირებით. მოთხოვნების შეუსრულებლობა იწვევს დაფინანსების შეწყვეტას და სააგენტოს მიერ ბენეფიციარებისთვის გადახდილი თანხები ექვემდებარება ბიუჯეტში დაბრუნებას. აღნიშნულის მონიტორინგი და შემდგომი რეაგირება, სააგენტოს ვალდებულებაა.

32 შპს „სეტი+“ (ხელშეკრულების თარიღები: 26.07.2017 და 02.10.2018); შპს „პასკი“ (ხელშეკრულების თარიღები: 02.07.2018 და 21.10.2019).

33 საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 30 მაისის N365 დადგენილება „ანარმოვ საქართველოში“ სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ».

34 შპს „სასტუმრო თელავი“ - ხელშეკრულება N26-ს/1-ბ (07.06.2017); შპს „ლეო 444“ - ხელშეკრულება N35-ს/9-ბ (31.10.2017); შპს „ტიფლის ტექსტილი“ - ხელშეკრულება N153/2-ბ (14.07.2017).

35 შპს „გარდენ პალასი“ - ხელშეკრულებები: N21-ს/12-ბ (06.04.2017) და N21-ს/12-ბ-1 (04.12.2017); შპს „პასკი“ - ხელშეკრულებები: N52-ს/12-ბ (02.07.2018) და N52-ს/12-ბ-1 (21.10.2019).

36 საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 30 მაისის N365 დადგენილება „ანარმოვ საქართველოში“ სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ».

37 საქმიანობის დაწყება კრედიტის პირველი ტრანშის გაცემიდან არა უგვიანეს 2 წლის განმავლობაში, ხოლო სუბიექტის გაფართოების/გადაიარაღების შემთხვევაში საქმიანობის დაწყება - სესხის პირველი ტრანშიდან არა უგვიანეს 12 თვეში.

38 დაფინანსებული სუბიექტების საქმიანობის პროფილის შენარჩუნება საქმიანობის დაწყებიდან 2 წლის განმავლობაში.

სააგენტოს მხრიდან სათანადო მონიტორინგის არარსებობის გამო, ბენეფიციარების სახელშეკრულებო ვალდებულება, წარმოადგინონ ინფორმაცია/დოკუმენტაცია საქმიანობის დაწყებასა და პროფილის შენარჩუნებასთან დაკავშირებით, არ სრულდება. შესაბამისად, სააგენტო ვერ გამოავლენდა ბენეფიციართა მხრიდან მოთხოვნების შეუსრულებლობის ფაქტებს და ვერ უზრუნველყოფდა კანონმდებლობით გათვალისწინებულ რეაგირებას.

დასკვნა

შემოწმებული 8 ორგანიზაციიდან 3-ში გამოვლინდა გრანტის ათვისებისა და მიზნობრივად ხარჯვის მონიტორინგის პროცესის მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებები. კერძოდ, სოფლის განვითარების სააგენტო 36-თვიანი პროექტის მონიტორინგს ატარებდა მხოლოდ პირველ წელს. ინოვაციების სააგენტოს მიერ არ ხორციელდებოდა პროექტის მიმდინარეობის ანგარიშების განხილვა-დამტკიცება და დაფინანსებულ პროექტებში დამტკიცებული სახელფასო ხარჯები 335,040 ლარით აღემატება ინოვაციების სააგენტოს მიერ დადგენილი წესის შესაბამისად რეკომენდებულ ოდენობას. სსიპ-ის – „აწარმოე საქართველოში“-ს მხრიდან არასათანადო კონტროლის გამო, სალიზინგო კომპანიების მიერ ლიზინგის საგნის ღირებულებაში შეყვანილია კანონმდებლობით გათვალისწინებული ხარჯები. ასევე, სესხის თანადაფინანსების კომპონენტში, სააგენტოს კონტროლის მექანიზმები სესხის მიზნობრივ ათვისებაზე, საპროცენტო თანხების სწორად განსაზღვრაზე და ბენეფიციართა მიერ საქმიანობის დაწყებასა და პროფილის შენარჩუნებაზე, არადაამკმაყოფილებელია და დიდწილად დამოკიდებულია პროცესში ჩართულ მხარეთა კეთილსინდისიერებაზე, რამაც შესაძლოა გამოიწვიოს საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიური და არაეფექტიანი ხარჯვა.

რეკომენდაცია N 5

სახელმწიფო გრანტით მისაღწევი მიზნებისა და ამოცანების ეფექტიანად შესრულებისთვის მნიშვნელოვანია, ორგანიზაციებმა დანერგონ გაცემული გრანტების ათვისებისა და მიზნობრივად ხარჯვის მონიტორინგის გამართული სისტემა და მონიტორინგის შედეგებზე რეაგირების ეფექტიანი მექანიზმები, რომელთაც უნდა უზრუნველყონ ბენეფიციართა მიერ ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების დროული და სრულყოფილი კონტროლი, რაც გრანტის გამჭვირვალე, ეკონომიური, ეფექტიანი და პროდუქტიული გამოყენების წინაპირობაა.

რეკომენდაცია N 6

სსიპ-ს – „აწარმოე საქართველოში“

დაფინანსებული სესხებით ოპტიმალური ეფექტის მისაღწევად და საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანად ხარჯვის მიზნით, სსიპ-მა – „აწარმოე საქართველოში“ უზრუნველყოს სათანადო კონტროლისა და რეაგირების მექანიზმების დანერგვა, რომელიც გამოავლენს არამიზნობრივად ათვისებულ სასესხო თანხებს, სააგენტოს მიერ დასაფინანსებელი თანხის ზრდის შემთხვევებს და შეაფასებს სესხის ათვისების შემდგომ ბენეფიციართა შედეგებს. ასევე, ზემოაღნიშნული მიზნებისათვის მიზანშეწონილია განისაზღვროს დაფინანსებული სესხების ათვისების გონივრული ვადები და მათი ხარჯვა განხორციელდეს სესხისთვის გამოყოფილი ცალკე ანგარიშიდან, რაც გაამარტივებს მონიტორინგის პროცესს და გააძლიერებს კონტროლის მექანიზმს.



3.3.2 ზიანის ათვისებისა და მიზნობრივად ხაზვის მონიტორინგის შედეგებზე ჩაბრუნების საჩუქარი

სსიპ – ახალგაზრდობის სააგენტოს მონიტორინგის ჯგუფის მიერ ტარდებოდა პროექტების მიმდინარეობის როგორც შუალედური, ასევე საბოლოო მონიტორინგი. მიუხედავად მონიტორინგით გამოვლენილი დარღვევებისა (პროექტის არადაამაკმაყოფილებლად განხორციელება, გადაცემული თანხის არამიზნობრივად გამოყენება, ხელშეკრულების მოთხოვნების შეუსრულებლობა), ახალგაზრდობის სააგენტოს არ გამოუყენებია ხელშეკრულებით მინიჭებული უფლება – გაცემული თანხის³⁹ უკან გამოთხოვა.⁴⁰

2017–2019 წლებში სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების განვითარების სააგენტოს მიერ სასოფლო-სამეურნეო დარგში კოოპერაციის განვითარების მხარდაჭერის ღონისძიებების სახით განხორციელებულია შემდეგი სახელმწიფო პროგრამები: მეფუტკრეობის სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების სახელმწიფო მხარდაჭერის პროგრამა, თაფლის გადამამუშავების ხელშეწყობის პროგრამა, რძის წარმოების ხელშეწყობის პროგრამა, მალალმთიან რეგიონებში სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სათიბ-საძოვრების რაციონალურად გამოყენების პროგრამა და მევენახეობის სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ხელშეწყობის პროგრამა. თითოეული პროგრამა დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის შესაბამისი დადგენილებით, რომლითაც განსაზღვრულია პროგრამის მიზანი, პროგრამის ფარგლებში განსახორციელებელი მხარდაჭერის შინაარსი, პროგრამაში მონაწილეობის პირობები, მონაწილის ვალდებულებები, მათი შეუსრულებლობის სამართლებრივი შედეგები და პროგრამის მონიტორინგის წესი.

კოოპერატივების სააგენტოს⁴¹ როგორც მთავრობის შესაბამისი დადგენილებებით, ასევე დებულებითაც, ევალებოდა სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების საქმიანობის მონიტორინგი. ბენეფიციართა მონიტორინგის ამსახველი დოკუმენტაცია არ არის წარმოდგენილი სრულყოფილად. შესაბამისად, ვერ დასტურდება, რამდენად უზრუნველყოფდა სააგენტო ბენეფიციართა მიერ ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების დროულ და სრულყოფილ მონიტორინგს.

დასკვნა

შემოწმებული 8 ორგანიზაციიდან 2-ში გამოვლინდა გრანტის ათვისების, მიზნობრივად ხაზვის მონიტორინგის პროცესის და მასზე რეაგირების ხარვეზები. ახალგაზრდობის სააგენტოს მონიტორინგით გამოვლენილ დარღვევებზე არ გამოუყენებია ხელშეკრულებით განსაზღვრ-

39 82,410 ლარი.

40 ა(ა)იპ - მელვინე ქალთა და ყურძნის მესაკუთრეთა ასოციაციაში მონიტორინგმა გამოავლინა, რომ ორგანიზაციამ ანგარიშები წარმოადგინა დავიანებით, სააგენტოსთან შეთანხმების გარეშე იყო შეცვლილი ტრენინგების ჩატარების ვადები, ვერ დადგინდა ტრენინგებში მონაწილეთა რაოდენობა და ვინაობა; არ ჩატარებულა პროექტით გათვალისწინებული ტრენინგებისას, წინასწარი და საბოლოო ტესტირება. განგრძობითი სტაჟირების ნაცვლად მონაწილეებმა გაიარეს ერთი ან ორდღიანი სტაჟირება, რა დროსაც ისინი აკვირდებოდნენ სხვადასხვა სამუშაოს და ამ სახით ეცნობოდნენ სანარმოს საქმიანობის პრინციპებს; რთველი ჩატარდა სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული თარიღების დარღვევით. ამასთანავე, პროექტით გათვალისწინებული 67 ტონის ნაცვლად, შეძენილი იყო 39 ტონა ყურძენი, რაც სააგენტოსთან არ შეთანხმებულა და პროექტის ბიუჯეტში ცვლილებები არ შესულა; პროექტით გათვალისწინებული 10 ახალგაზრდის ნაცვლად, მხოლოდ 6 დასაქმდა; დარღვეული იყო ხელშეკრულების მოთხოვნები ნებისმიერი შინაარსობრივი ან ფინანსური ცვლილების შესახებ გრანტის გამცემისადმი წერილობითი შეტყობინების თაობაზე.

41 საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის მინისტრის 2019 წლის 26 დეკემბრის N2-1258 ბრძანებით განხორციელდა სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების სააგენტოს რეორგანიზაცია.



ლი უფლებამოსილება. კოოპერატივების სააგენტოში გამოვლინდა მონიტორინგის შედეგებზე რეაგირებისა და დოკუმენტირების ნაკლოვანებები. ყოველივე ზემოაღნიშნული, გაცემული გრანტების ათვისებასა და მიზნობრივად ხარჯვის კონტროლის მექანიზმების სისუსტეზე მიუთითებს და აფერხებს დასახული მიზნების სრულყოფილად მიღწევის შესაძლებლობას.

3.3.3 პრევენციული ხასიათის კონტროლის მექანიზმების ნაკლოვანებები

პრევენციული ხასიათის კონტროლის მექანიზმებია ნორმატიული დოკუმენტები, რომლებიც ადგენს გარკვეულ შეზღუდვებს განსახორციელებელ საქმიანობასთან მიმართებით. აღნიშნულის მაგალითია შესყიდვებისთვის დადგენილი წესი, რომელიც შემსყიდველის სუბიექტური გადაწყვეტილების მიღებას ზღუდავს.

მიუხედავად იმისა, რომ ინოვაციების გრანტების⁴² წესით, რეკომენდებულია შესყიდვები განხორციელდეს IBRD-ის სახელმძღვანელოს მიხედვით, რაც გულისხმობს შესყიდვების კონკურსის წესით განხორციელებას, არ სრულდება.

სტარტაპ გრანტების⁴³ გაცემის წესი საკონკურსო ვაჭრობას ითვალისწინებს, თუ ერთი კონტრაქტის ფარგლებში შესყიდვა აღემატება 30,000 აშშ დოლარს. დადგენილი ზღვარი ვალუტის გაცვლითი კურსის გათვალისწინებით, პრაქტიკულად არაეფექტიანია. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, არ არის უზრუნველყოფილი შესყიდვების კონკურენტულ გარემოში განხორციელება, რაც ხელს უშლის საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურ და გამჭვირვალე ხარჯვას. გამოვლინდა შემთხვევები,⁴⁴ როცა შესყიდვები განხორციელებულია საკონკურსო ვაჭრობის გარეშე დაკავშირებული კომპანიებისგან, რაც კანონმდებლობით ნებადართულია, თუმცა ზრდის საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიური გამოყენების რისკებს.

საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 30 მაისის N365 დადგენილების შესაბამისად, სააგენტოსა და კომერციულ ბანკს შორის გასაფორმებელი ხელშეკრულება უნდა ითვალისწინებდეს ჯარიმის მექანიზმს კრედიტის გაცემისას დარღვევების შემთხვევაში. გაფორმებული ხელშეკრულებები ბანკების მიმართ ჯარიმას ითვალისწინებს მხოლოდ მიზნობრიობის დარღვევაზე, ხოლო პროგრამისა და ხელშეკრულების პირობებთან შეუსაბამობის სხვა შემთხვევებზე,⁴⁵ ჯარიმის მექანიზმი არ გაითვალისწინება. ამდენად, სააგენტოს მიერ ბანკებთან გაფორმებული ხელშეკრულებები სრულყოფილად არ მოიცავს პრევენციული კონტროლის მექანიზმებს.

მოქმედი კანონმდებლობით, სსიპ – „ანარმოე საქართველოში“ თანადაფინანსების კომპონენტში, ლიზინგის საგნის ღირებულების მაქსიმალური მოცულობა ერთი ბენეფიციარის შემთხვევაში არ უნდა აღემატებოდეს 5,000,000 ლარს. მოქმედი კანონმდებლობა ბენეფიციარების შვილობილ კომპანიებზე არ ზღუდავდა გრანტის გაცემას. შედეგად, ერთ იურიდიულ პირს ეძლევა შესაძლებლობა თავი აარიდოს დადგენილ 5,000,000-ლარიან ლიმიტს და შვილობილი კომპა-

42 მაქსიმუმ, 650,000 ლარის ოდენობის გრანტები.

43 მაქსიმუმ, 100,000 ლარის ოდენობის გრანტები.

44 შპს „ქარდიალი“ - 18,819 ლარი, შპს „გრიფინი“ - 17,600 ლარი, შპს „ანტეა ინო“ - 62,547 ლარი, შპს „ინფლუენს ჯორჯია“ - 265,510 ლარი.

45 მაგალითად: ფაქტობრივად გაცემული სესხების (ტრანშების) გაუთვალისწინებლად განსაზღვრულ საპროცენტო გადასახდელებზე, 365 დღის ნაცვლად, 360 დღეზე განსაზღვრულ წლიურ საპროცენტო გადასახდელებზე, სესხის რეფინანსირებისა და დადგენილი ლიმიტების მოთხოვნების გაუთვალისწინებლობაზე და ა.შ.



ნიების დაფუძნების საშუალებით, პროექტით ისარგებლოს შეუზღუდავად. მაგალითად, შპს New Road-ის ლიზინგის საგნის ჯამურმა ღირებულებამ 4,690,642 ლარი შეადგინა. გამომდინარე იქიდან, რომ აღნიშნულ კომპანიას თითქმის ამონურული ჰქონდა დადგენილი 5,000,000-ლარიანი ლიმიტი, დააფუძნა 100%-იანი წილობრივი მონაწილეობით შვილობილი კომპანია,⁴⁶ რომელთანაც დაფუძნებიდან 14 დღეში გაფორმდა 2,911,130 ლარის ღირებულების ლიზინგის ხელშეკრულება. ერთი ბენეფიციარისთვის დადგენილი 5,000,000-ლარიანი ზღვარი, სახელმწიფო დაფინანსების შეუზღუდავად სარგებლობის პრევენციას ვერ უზრუნველყოფს.

დასკვნა

შემოწმებული 8 ორგანიზაციიდან 2-ში გამოვლინდა, რომ გრანტების გაცემის პროცესში მოქმედი ნორმები ვერ უზრუნველყოფს სათანადო პრევენციული კონტროლის მექანიზმების დადგენას. კერძოდ, ინოვაციების სააგენტოს მიერ დადგენილი ზღვარი, შესყიდვების საკონკურსო წესით განხორციელებასთან დაკავშირებით, არაეფექტიანია. რიგ შემთხვევებში, შესყიდვები განხორციელდა საკონკურსო ვაჭრობის გარეშე დაკავშირებული კომპანიებისგან. ასევე, სსიპ-ის – „ანარმოე საქართველოში“ მიერ დადგენილი რეგულაციები ვერ უზრუნველყოფს გრანტის გაცემის დადგენილი მაქსიმალური ლიმიტის დაცვას და ბენეფიციარს შესაძლებლობა ეძლევა, თავი აარიდოს დადგენილ ლიმიტს და შვილობილი კომპანიების დაფუძნებით, პროექტით ისარგებლოს შეუზღუდავად.

ყოველივე ზემოაღნიშნული ვერ უზრუნველყოფს საბიუჯეტო სახსრებით გაცემული გრანტების ეკონომიური, გამჭვირვალე და სამართლიანი განაწილების პრინციპების დაცვას.

რეკომენდაცია N7

საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიური და ეფექტიანი ხარჯვის უზრუნველსაყოფად, სსიპ – საქართველოს ინოვაციების და ტექნოლოგიების სააგენტომ უზრუნველყოს სათანადო კონტროლი, რათა ბენეფიციარებმა შესყიდვები განახორციელონ კონკურსის წესით, კონკურენტუნარიან გარემოში დადგენილი წესების შესაბამისად. ამასთანავე, გადაიხედოს სტარტაპ გრანტებში საკონკურსო ვაჭრობისთვის დადგენილი 30,000 აშშ დოლარიანი ზღვრის სიდიდე.

რეკომენდაცია N8

საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად ხარჯვისა და გრანტებზე ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად, სსიპ-მა – „ანარმოე საქართველოში“ უზრუნველყოს შესაბამისი ნორმატიული აქტის ცვლილების ინიცირება, რომელიც ბენეფიციარს შეზღუდავს, თავი აარიდოს ურთიერთდამოკიდებული პირების საგრანტო პროგრამაში მონაწილეობით დადგენილ ლიმიტს.

46 შპს „ნიუ როუდ ჯგუფი“.



3.4 გახედილი გრანტებით მიღწეული შედეგების შეფასება

სახელმწიფო გრანტების ეფექტიანობის განსაზღვრის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტი გახედილი გრანტებიდან მიღებული შედეგების შეფასება, რომელიც უნდა ითვალისწინებდეს მიზნების შედეგებთან შედარებას და ასევე მიღებული სარგებლის შეფასებას. ანალიზის პროცესში მნიშვნელოვანია გამოყენებული ინფორმაციის სანდოობა, წყაროების ობიექტურობა, ეფექტიანობის განსაზღვრის მეთოდოლოგია.

შემოწმებული 8 ორგანიზაციიდან 6 შემთხვევაში⁴⁷ გრანტის გამცემი ორგანიზაციები არ ატარებენ გახედილი გრანტებიდან მიღებული შედეგების ანალიზს,⁴⁸ გრანტის მიზნების შედეგებთან შედარებას და მიღებული სარგებლის შეფასებას, ხოლო ერთ შემთხვევაში, შედეგების შეფასება ხორციელდება არასრულყოფილად. კერძოდ, ა(ა)იპ – სოფლისა და სოფლის მეურნეობის განვითარების სააგენტოს მიერ საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს წარედგინებოდა 2017–2019 წლების ანგარიშები, სადაც აღნიშნულია იმ შედეგების და ეფექტიანობის თაობაზე, რაც სააგენტოს მიერ სახელმწიფო პროგრამების განხორციელების შედეგად იქნა მიღწეული. მაგრამ სააგენტოს არ აქვს შემუშავებული საგრანტო პროგრამების პროგრამული და ფინანსური შეფასების, შედეგიანობისა და ეფექტიანობის განსაზღვრის განვლილი პროცედურა და მეთოდოლოგია.

დასკვნა

შემოწმებული 8 გრანტის გამცემი ორგანიზაციიდან 6-ს არ შეუფასებია მიღწეული შედეგები, რის გამოც შეუძლებელია გაანალიზდეს, კონკრეტულად რა მოცულობით შეუწყო ხელი 2017–2019 წლებში გრანტის სახით დახარჯულმა საბიუჯეტო სახსრებმა საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული 2017–2020 წლებისათვის ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტით⁴⁹ გათვალისწინებული მიზნების მიღწევას.

47 გარდა ა(ა)იპ – სოფლისა და სოფლის მეურნეობის განვითარების სააგენტოსა და სსიპ – მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრისა.

48 სსიპ-ის – „ანარმე საქართველოში“ მიღებული განმარტებით, სააგენტო გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის ორგანიზაციის (GIZ) დახმარებით, 2020 წლიდან მუშაობს პროგრამების შედეგების შეფასების (Impact Evaluation) მეთოდოლოგიის შემუშავებაზე, რომელიც დაინერგება 2021 წლის ბოლომდე.

49 BDD



აუდიტორთა ხელმოწერა:
სახელი, გვარი

ხელმოწერა

ლაშა ჭანტურიშვილი
წამყვანი აუდიტორი, ჯგუფის ხელმძღვანელი

მერაბ ზაიცევი
წამყვანი აუდიტორი

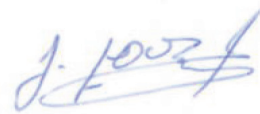
გიორგი დავითაშვილი
უფროსი აუდიტორი

თენგიზ გურასაშვილი
უფროსი აუდიტორი

დიანა გასპარიანცი
უფროსი აუდიტორ-ასისტენტი

 28.05.2021 წ.

 28.05.2021 წ.

 28.05.2021 წ.

 28.05.2021 წ.

 28.05.2021 წ.



