

**ინფორმაცია**  
**გარემოსდაცვითი საკითხების აუდიტთან დაკავშირებული**  
**სემინარის შესახებ**

2010 წლის 1-12 ნოემბერს ქ. სტამბულში (თურქეთი) გაიმართა სემინარი. რომლის მთავარი თემა იყო აუდიტი გარემოსდაცვით საკითხებზე. სემინარს ესწრებოდნენ აზია - წყნარი ოკეანის რეგიონის 45 ქვეყნის წარმომადგენლები. საქართველოდან სემინარის მუშაობაში მონაწილეობდა კონტროლის პალატის ეკონომიკური საქმიანობის სფეროს აუდიტის დეპარტამენტის აუდიტორ-ასისტენტი გიორგი კაპანაძე.

აღნიშნული ღონისძიების ორგანიზატორი იყო ASOSAI - უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების აზიური ორგანიზაცია (უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების გაერთიანების (INTOSAI) ერთ-ერთი რეგიონალური ჯგუფი).

შეხვედრის მიზანი იყო დახმარებოდა სემინარში მონაწილე უმაღლეს აუდიტორულ ინსტიტუტებს INTOSAI WGEA-ს (Working Group On Environmental Audit) მიერ განსაზღვრული საკითხების მიხედვით აზია - წყნარი ოკეანის ქვეყნებიდან გარემოსდაცვითი აუდიტის ფუნქციის შექმნაში/გამდიერებაში. პროგრამა ითვალისწინებდა თეორიული სწავლების კურსს და იმ ქვეყნების პრაქტიკული გამოცდილების გაზიარებას, რომელთაც აღნიშნულ სფეროში გარკვეული გამოცდილება აქვთ. ასევე, ორგანიზატორები დაინტერესებულნი იყვნენ მიეღოთ ინფორმაცია სემინარში მონაწილე ქვეყნების აუდიტორულ ინსტიტუტებში არსებულ მდგომარეობაზე, გარემოსდაცვითი აუდიტის სფეროში მათი უფლებამოსილების, შესაძლებლობებისა და საჭიროებათა შესახებ, რომლებიც გათვალისწინებული იქნება შემდგომი სასწავლო პროგრამების შედგენისას.

კურსის დირექტორი იყო **ომერ კარამალოღლუ, . . . . .**

შეხვედრა გახსნა თურქეთის უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტის თავმჯდომარის მოადგილემ, საით აიაზმა.

სემინარი მიმდინარეობდა ინტერაქტიულ ფორმატში; თეორიული მასალის შესწავლა ხდებოდა პრაქტიკული სავარჯიშოებით.

ზოგადი ხასიათის შესავლის შემდეგ, განხილულ იქნა თითოეული ქვეთემა: ნარჩენები, წყალი, ბიომრავალფეროვნება, ჰაერი და კლიმატის ცვლილება.

შესავალ ნაწილში განხილული იყო აზია-წყნარი ოკეანის რეგიონში გარემოს მდგომარეობის ცვლილებების ძირითადი ტენდენციები და ის გვერდითი ეფექტი, რომელიც რეგიონის განვითარების შედეგად უარყოფით გავლენას ახდენს

ბუნებრივ გარემოზე. აღსანიშნავია, რომ გარემოსდაცვითი აუდიტი, ზოგადად აუდიტის მიდგომის, პრინციპებისა და მეთოდოლოგიის მიხედვით დიდად არ განსხვავდება ნებისმიერი სხვა სახის აუდიტისაგან, თუმცა აუდიტორს მოეთხოვება ძირითადი გარემოსდაცვითი ცნებების, მიღებული პრაქტიკისა და სხვა ნიუანსების საბაზისო დონეზე ცოდნა. ამიტომ შესავალში გარკვეული დრო დაეთმო ეკოსისტემებს, მათ სახეებს, შემადგენელ კომპონენტებსა და მათ ურთიერთქმედებას.

დაახლოებით ნახევარი საუკუნის წინ მსოფლიო საზოგადოებრიობამ გააცნობიერა, რომ საჭირო იყო ერთობლივი ქმედება გარემოს მდგომარეობის მნიშვნელოვანი გაუარესების თავიდან ასაცილებლად. შედეგად, გაფორმდა მრავალი საერთაშორისო შეთანხმება, თუმცა მათი შესრულების დონე და დადებითი ეფექტი მოსალოდნელზე ნაკლები აღმოჩნდა. სახელმწიფოებს მრავალი საშუალება გააჩნიათ ადამიანების, მომხმარებლების ქცევასა და საწარმოების საქმიანობაზე ზემოქმედებისათვის. მიუხედავად იმისა, რომ გარემოს დაცვის კარგი მენეჯმენტის პრინციპები საყოველთაოდაა აღიარებული, მათი განხორციელების ინსტრუმენტები, შესაძლებელია, ქვეყნების მიხედვით განსხვავდებოდეს.

დღეს დამკვიდრებული პრაქტიკის მიხედვით, ზოგადად გარემოს დაცვაზე პასუხისმგებელია კონკრეტული დაწესებულება. იდეალურ პირობებშიც კი, როგორც წესი, ასეთ ორგანიზაციას არ გააჩნია ისეთი წონა (შესაძლებლობა), რომ გარემოსდაცვითი საკითხები პოლიტიკური დღის წესრიგის სათავეში მოაქციოს და მით უმეტეს, ზემოქმედება მოახდინოს რეგიონში მიმდინარე ეკონომიკურ პროცესებზე. გარემოსდაცვითი პრობლემები გათვალისწინებული უნდა იყოს ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავების დროს, რათა უზრუნველყოფილ იქნას ქვეყნის მდგრადი განვითარება. ცალკეული გარემოსდაცვითი დაწესებულებები აუცილებელია, მაგრამ ისინი სრულად ვერ უზრუნველყოფენ გარემოს მდგომარეობის მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას. სახელმწიფოს საკუთარი გარემოსდაცვითი მიზნების მისაღწევად შემდეგი ინსტრუმენტების გამოყენება შეუძლია:

- კანონმდებლობა;
- ეკონომიკური ინსტრუმენტები;
- გარემოსდაცვითი მენეჯმენტის სისტემა, რომელიც განმარტებულია როგორც „საერთო მენეჯმენტის ნაწილი, მოიცავს ორგანიზაციულ სტრუქტურას, დაგეგმვას, პროცედურებს, პასუხისმგებლობებსა და რესურსებს

გარემოსდაცვითი პოლიტიკის განვითარების, განახლებისა და შენარჩუნებისათვის“;

- გარემოზე ზემოქმედების შეფასება;
- რეპორტინგის მოთხოვნები;
- ინსტიტუციური შესაძლებლობები.

აღსანიშნავია გარემოსდაცვითი აუდიტის ზოგიერთი თავისებურება, რომელიც მას სხვა ტიპის აუდიტებისგან გამოარჩევს:

- გარემოსდაცვითი საკითხები შეიძლება ტექნიკური აღმოჩნდეს, ხოლო ამ სფეროში ჩატარებული კვლევების შედეგები - არაერთგვაროვანი. ეს ფაქტორები ართულებს აუდიტორის სამუშაოს.
- გარემოსდაცვითი საკითხების უმეტესობა გლობალურად რეგულირდება, ხოლო აუდიტის შედეგებმა შეიძლება რეგიონალური და გლობალური გავლენა იქონიოს.
- გარემოსდაცვითი აუდიტი მოიცავს მრავალ აუდიტის ობიექტს, ორგანიზაციასა და ინდივიდს.

გარემოსდაცვითი აუდიტის ელემენტები შეიძლება ფინანსური და შესაბამისობის აუდიტის დროსაც იყოს გამოყენებული, თუმცა ძირითადად აქცენტი ეფექტიანობის აუდიტზე კეთდება. ეფექტიანობის აუდიტის მიხედვით 2 ყველაზე ხშირად განხილული საკითხია: მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობა და სახელმწიფო გარემოსდაცვითი პროგრამების ეფექტიანობა.

სემინარის იმ ნაწილში, რომელიც უშუალოდ გარემოს დაცვით პრობლემებსა და მათ აუდიტს ეხებოდა, საკითხები ორ ნაწილად იყო გაყოფილი : პირველი - პრობლემის ზოგადი მიმოხილვა და მეორე - კონკრეტულად ამ პრობლემის აუდიტის ჩატარების გზები.

იმ უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტებისათვის, რომელთაც ჯერ არ ჩაუტარებიათ აუდიტი ნარჩენებზე, რეკომენდირებულია 4-საფეხურიანი მიდგომა: პირველად რეკომენდირებულია გარემოსდაცვითი და ჯანმრთელობის რისკის შეფასება და მაღალი არსებობისა და რისკის არეების გამოვლენა. შემდეგ საერთაშორისო და მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით უნდა მოხდეს აღნიშნულ სფეროში მოღვაწე სხვადასხვა სუბიექტის იდენტიფიცირება და მათი უფლებამოვალეობების განსაზღვრა. პასუხისმგებელი სააგენტოები შეიძლება განსხვავდებოდნენ ნარჩენების ტიპების მიხედვით. მესამე ეტაპზე ყველაზე შესაფერისი აუდიტის თემის ასარჩევად სასარგებლოა ნარჩენების ნაკადის ანალიზი, რომელიც 4 ეტაპად არის დაყოფილი.

საფეხური 1 – გარემოსდაცვითი და ჯანმრთელობის რისკის არეების  
იდენტიფიცირება

საფეხური 2 –სხვადასხვა სუბიექტისა და მათი პასუხისმგებლობების  
იდენტიფიცირება

საფეხური 3 – ნარჩენების ნაკადის გათვალისწინება

ნაბიჯი 4 — აუდიტის ფოკუსის არჩევა

როდესაც იდენტიფიცირებულია ყველაზე სერიოზული რისკები, პასუხისმგებელ ორგანოთა სტრუქტურა და გაირკვევა ნარჩენების ნაკადი, აუდიტის ფოკუსი შეიძლება ნათელი გახდეს, რაზე გაკეთდეს აქცენტი. თუმცა, გაურკვევლობის შემთხვევაში, აუდიტორს შეუძლია დასვას მრავალი შეკითხვა საკითხის დაკონკრეტების მიზნით.

ნარჩენების მართვის აუდიტისათვის განსაზღვრულია 9 შეკითხვა, რომელიც სხვადასხვანაირად აფასებს ნარჩენების მართვის სისტემას.

1. ნარჩენების პოლიტიკის არსებობა;
2. ეროვნულ გარემოსდაცვით პოლიტიკასთან შესაბამისობა;
3. რისკების მართვა;
4. განხორციელების პროცესის ხარისხი;
5. ნარჩენების მართვის სისტემის ეფექტიანობა;
6. ეროვნულ კანონებთან და რეგულაციებთან შესაბამისობა;
7. საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულება;
8. დაფინანსებისა და ინფრასტრუქტურის ადეკვატურობა;
9. მონიტორინგი;
10. სახელმწიფო ორგანიზაციების საქმიანობიდან წარმოშობილი ნარჩენები. გარემოსდაცვითი აუდიტის კრიტერიუმების მიზანია, საშუალება მისცეს აუდიტორს, ჩამოაყალიბოს საკუთარი შეხედულება შემდეგ საკითხებზე:

- არის თუ არა საქმიანობის შეფასების ის ინდიკატორები ქმედითი, რომელთაც სამეწარმეო ერთეული ან სექტორი იყენებს საკუთარი გარემოსდაცვითი საქმიანობისათვის.
- ახორციელებს თუ არა აუდიტის ობიექტი საქმიანობას ეკონომიურობის, შედეგობრიობისა და ეფექტიანობის პრინციპებით.

აუდიტის კრიტერიუმები არის ობიექტის საქმიანობის გონივრული და მიღწევადი სტანდარტი. თუ არ იქნება განსაზღვრული აუდიტის კრიტერიუმი, არ იქნება შედარების საფუძველი და შესაბამისად, ვერც აუდიტის შედეგები, დასკვნები და რეკომენდაციები ჩამოყალიბდება. აუდიტორებმა აუდიტის

კრიტერიუმები ობიექტის მენეჯმენტთან ერთად უნდა განიხილოს. აუდიტი, რომელიც აუდიტის ისეთ კრიტერიუმს იყენებს, რომელსაც ობიექტი არ ეთანხმება, შეიძლება სერიოზული დავისა და არასაიმედო აუდიტის რეპორტის საფუძველიც გახდეს. აუდიტორებმა უნდა გამოიკვლიონ კრიტერიუმების უკვე არსებული წყაროები, რათა თავიდან აიცილონ საბაზისო პრინციპებიდან აუდიტის კრიტერიუმების საკუთარი შეხედულებისამებრ დადგენა. ამ მიზნით მრავალი წყაროს გამოყენება შეიძლება, თუმცა აუდიტორის მსჯელობა მნიშვნელოვანია აუდიტის კრიტერიუმებისათვის საიმედო და შესაფერისი წყაროების განსაზღვრისას. ეს წყაროებია:

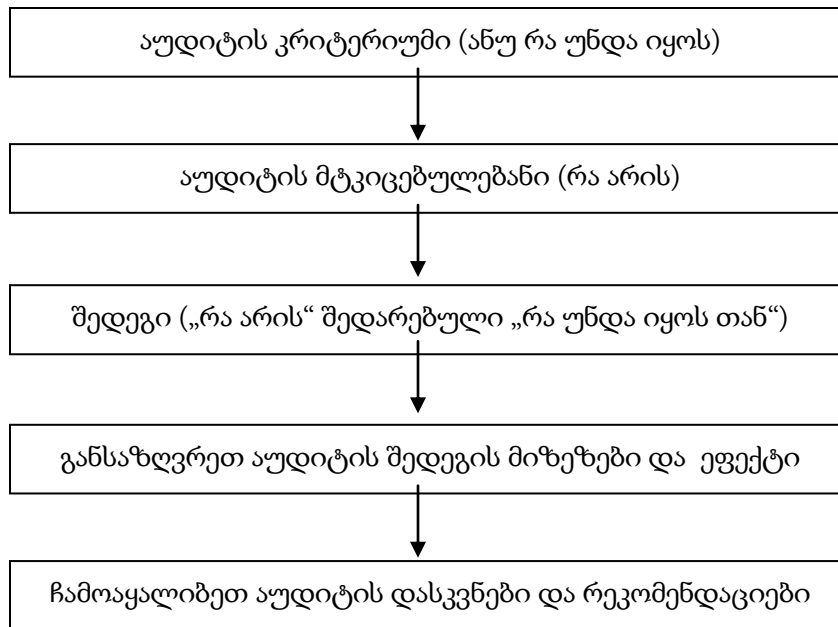
- გარემოსდაცვითი რეპორტები;
- გარემოსდაცვითი შეფასებები;
- საერთაშორისო შეთანხმებები და პროტოკოლები;
- აუდიტის საერთაშორისო პრინციპები/რეგულაციები;
- საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ დადგენილი სტანდარტები;
- სახელმწიფო პროგრამები გარემოს დაცვის შესახებ;
- კანონები და რეგულაციები; ასევე საქმიანობის სტანდარტები, რომლებიც დადგენილია საკუთრივ მენეჯმენტის მიერ.

კრიტერიუმის ჩამოყალიბებისას გასათვალისწინებელია 2 ნიუანსი:

- ✓ აუდიტის მიზანი. მაგალითად, კრიტერიუმი, რომელიც შესაფერისია ეკონომიურობის განსაზღვრისათვის, განსხვავდება შედეგობრიობის განმსაზღვრელი კრიტერიუმისაგან.
- ✓ აუდიტის ობიექტის, მენეჯმენტის კონტროლის სისტემის თუ შესამოწმებელი ორგანიზაციული ერთეულის ნაწილი. მაგალითად, ადამიანური რესურსების მართვის შესაფასებლად გამოსადეგი კრიტერიუმი განსხვავდება საერთო მენეჯმენტის შესაფასებლად გამოყენებული კრიტერიუმისგან.

INTOSAI-ს საუკეთესო პრაქტიკის სახელმძღვანელოში მოყვანილია აუდიტის დაკვნების ჩამოყალიბების მარტივი და საკმაოდ გამოსადეგი სქემა. აღნიშნული სქემა გარემოსდაცვითი აუდიტის ნებისმიერი საკითხისათვის შეიძლება იქნას გამოყენებული:

## აუდიტის დასკვნების ჩამოსაყალიბებელი სქემა



როდესაც აუდიტის შედეგი ნეგატიურია, ანუ საქმიანობა (performance) კრიტერიუმს ვერ აკმაყოფილებს, აუდიტორმა უნდა შეისწავლოს ამ განსხვავების მიზეზები და მისი პოტენციური ან რეალური ზემოქმედება. აუდიტორმა ასევე უნდა დაადგინოს შესწევს თუ არა აუდიტის ობიექტს არსებული ნაკლოვანების მიზეზების გამოსწორების ძალა, თუ ეს ფაქტორები მის კონტროლს გარეთაა. აუდიტის მტკიცებულებების კრიტერიუმთან შეპირისპირებისა და მიზეზ-შედეგობრივი კავშირების კვლევა აუდიტორს საკუთარი მოსაზრების ჩამოყალიბებაში დაეხმარება.

აუდიტორის მოსაზრებები ადასტურებს დამაკმაყოფილებელ ფუნქციონირებას ან ააშკარავებს კრიტერიუმიდან გადახრის დონეს, მნიშვნელობასა და ხასიათს; როდესაც ამგვარი გადახრებია, განსაზღვრული უნდა იყოს პრობლემის მიზეზი, შედეგი და ამ გადახრებზე პასუხისმგებელი პირი. აუდიტორის მოსაზრებები, თავის მხრივ, დასკვნების ჩამოყალიბების საფუძველია მოცემული აუდიტის ყოველი კონკრეტული მიზნის მიხედვით. აუდიტის შედეგის იდენტიფიცირებული მიზეზები კი აუდიტის რეკომენდაციაში აისახება.

იმედია, საქართველოს კონტროლის პალატაში ეფექტიანობის აუდიტის დანერგვასთან ერთად, შესაძლებელი გახდება გარემოსდაცვითი პრობლემების შესწავლაც, რაც პოზიტიურ გავლენას იქონიებს ბუნებრივი გარემოს დაცვასა და შენარჩუნებაზე, რომელიც ეკონომიკური განვითარებისა და მოსახლეობის ზრდის პარალელურად მზარდი ზემოქმედების ქვეშ მოექცევა.

სამომავლოდ სასურველია, კონტროლის პალატის თუნდაც რამდენიმე თანამშრომელმა გაიაროს გარემოსდაცვითი აუდიტის სპეციფიკასთან დაკავშირებული სწავლება. ასეთი ტრენინგი დაეხმარება აუდიტორს გაეცნოს მისთვის არც თუ ისე ნაცნობი აუდიტის სეგმენტებს და შეიძინოს შესაბამისი საბაზისო თეორიული ცოდნა.