

## საქართველოს კონტროლის პალატა

### განსაკუთრებული საჯარო ინტერესის ნუსხა - 2012

#### შესავალი და განმარტებები

ნუსხაში შეტანილი პროგრამა თუ ღონისძიება არის განსაკუთრებული საჯარო ინტერესის არეალში. პროგრამისა თუ ღონისძიების ნუსხაში შეტანით საქართველოს კონტროლის პალატა საჯაროდ აცხადებს, რომ ღონისძიებას, პროგრამას, მის განმახორციელებელ სუბიექტს თუ მთლიანად სისტემას განსაკუთრებულ ყურადღებას მიაქცევს.

პროგრამისა თუ ღონისძიების განსაკუთრებული საჯარო ინტერესის ნუსხაში შეტანა განხორციელდება საქართველოს კონტროლის პალატის მიერ შემუშავებული კრიტერიუმების შესაბამისად და ობიექტურად მოპოვებული ინფორმაციის (მათ შორის, აუდიტის შედეგების) საფუძველზე.

წინასწარ განსაზღვრული პერიოდულობით (დასაწყისისთვის 2 წელიწადში ერთხელ) საქართველოს კონტროლის პალატა მოახდენს განსაკუთრებული საჯარო ინტერესის ნუსხის გადახედვა -განახლებას, რაც ნიშნავს არა მხოლოდ პროგრამისა თუ ღონისძიების ნუსხიდან ამოღებას, არამედ ნუსხაში ახლის დამატებასაც.

ახალი რეალობების გათვალისწინებით, საჭიროების შესაბამისად, მოხდება არა მხოლოდ ნუსხის, არამედ კრიტერიუმების განახლებაც, რაც ნიშნავს, რომ კრიტერიუმის რაიმე პარამეტრის ცვლილებას ან ახალი კრიტერიუმის შემუშავებას. განსაკუთრებული საჯარო ინტერესის ნუსხაში პროგრამისა თუ ღონისძიების შეტანა უპირობოდ არ ნიშნავს, რომ იგი ან მაღალი რისკისაა ან არსებობს დარღვევები. ნუსხაში შესაძლებელია მოხვდეს პროგრამა, რომელიც მხოლოდ საზოგადოებრივი ინტერესისა და საჯარო დებატების საგანია. განსაკუთრებული საჯარო ინტერესის ნუსხაში პროგრამა თუ ღონისძიება შესაძლებელია მოხვდეს არა მხოლოდ ერთი, არამედ ერთდროულად რამდენიმე კრიტერიუმის შესაბამისად.

ამავდროულად, ნუსხის განახლებისას შესაძლებელია ასეთ პროგრამას/ღონისძიებას მოეხსნას ან დაემატოს კრიტერიუმი, რომლის საფუძველზეც არის განსაკუთრებული საჯარო ინტერესის ნუსხაში. განსაკუთრებული საჯარო ინტერესის ნუსხის გათვალისწინებით მოხდება საქართველოს კონტროლის პალატის მიერ მომდევნო წლის პრიორიტეტების, აგრეთვე აუდიტის გეგმების ჩამოყალიბება.

## განსაკუთრებული საჯარო ინტერესის ნუსხა 2012

### ღონისძიება /პროგრამა:

1. სახელმწიფო ქონების მართვა;
2. ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამები;
3. სოციალური დახმარების სისტემა;
4. განათლებისა და მეცნიერების მხარდაჭერა;
5. სოფლის მეურნეობის მხარდაჭერა;
6. ინფრასტრუქტურული ღონისძიებები და პროგრამები;
7. საჯარო ფინანსების მართვის სისტემა;
8. საჯარო სამართლის იურიდიული პირების საკუთარი შემოსავლები;
9. სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სისტემები და მართვა;
10. თვითმმართველობის სისტემა: თბილისი, თვითმმართველი ქალაქები და მუნიციპალიტეტები, რომელთა მოსახლეობის რიცხოვნობა აღემატება 50 000-ს.

### კრიტერიუმები:

1. დიდი მოცულობის საბიუჯეტო თანხები: 2 წლის მთლიანი საბიუჯეტო ასიგნებების 5% და მეტი;
2. არასწორი მართვა: რეგულაციების დაუცველობა და სისტემური გაუმართაობა;
3. თაღლითობა/მდგომარეობის ბოროტად გამოყენება: რეგულაციების შეგნებული დაუცველობა ან სარგებლის მისაღებად ან არასწორი მართვისა თუ სხვა დარღვევის დასაფარად;
4. მნიშვნელოვანი/სისტემური რეფორმის საჭიროება: უკანასკნელი 5 წლის განმავლობაში არსებული და გამოვლენილი სისტემური ნაკლოვანებები, აგრეთვე არასწორი მართვისა და თაღლითობის განმეორებადი შემთხვევები, აგრეთვე გაცხადებული და მიმდინარე რეფორმები;
5. დიდი საზოგადოებრივი ინტერესი: პროგრამა /ღონისძიება, რომელსაც აქვს საზოგადოებაზე მნიშვნელოვანი გავლენა და რომელიც არის დაინტერესებული საზოგადოების მონიტორინგისა და/ან დებატების სფეროში.

განახლება/პერიოდულობა: 2 წელიწადში ერთხელ.

№	პროგრამა/ღონისძიება	კრიტერიუმი				
		1	2	3	4	5
1	სახელმწიფო ქონების მართვა	X	X	X	X	X
2	ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამები	X	X	X	X	X
3	სოციალური დახმარების სისტემა	X	X	X		X
4	განათლებისა და მეცნიერების მართვა	X	X	X	X	X
5	სოფლის მეურნეობის მხარდაჭერა		X	X	X	
6	ინფრასტრუქტურული ღონისძიებები და პროგრამები	X				X
7	საჯარო ფინანსების მართვის სისტემა				X	X
8	საჯარო სამართლის იურიდიული პირების საკუთარი შემოსავლები	X		X	X	X
9	სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სისტემები და მართვა					X
10	თვითმმართველობის სისტემა: თბილისი, თვითმმართველი ქალაქები და მუნიციპალიტეტები, რომელთა მოახლეობის რიცხოვნობა აღემატება 50 000-ს.		X			X

განმარტებები შერჩევის კრიტერიუმების შესახებ:

ღონისძიება /პროგრამა:

### 1. სახელმწიფო ქონების მართვა

- 1 - ყოველწლიურად ბიუჯეტიდან დიდი ოდენობის თანხები, თითქმის მილიარდ ლარამდე იხარჯება სახელმწიფო ქონებაზე, რაც დაკავშირებულია მისი ღირებულების მნიშვნელოვნად ზრდასთან.
- 2 - რეგულაციების დაუცველობა სახელმწიფო ქონებასთან მიმართებაში გულისხმობს სახელმწიფო ქონების შეუფერებელი ღირებულებით აღრიცხვას და განკარგვას (სარგებლობის უფლებით გაცემას), ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში ქონება საერთოდ აღურიცხავია, კანონმდებლობით დადგენილი წესების დარღვევის გამო.
- 3 - სახელმწიფო ქონების მართვაში არსებობს ქონების არამოზნობრივი გამოყენების მომეტებული რისკები, რაც შესაძლოა უკავშირდებოდეს პირადი სარგებლის მიღებას, ან არასწორ მმართველობას.
- 4 - სახელმწიფო ქონების მართვის მარეგულირებელი კანონმდებლობა უკანასკნელი წლების განმავლობაში რამდენჯერმე არსებითად გადაისინჯა. ამასთან, სახელმწიფო სისტემის ცვლილებებთან ერთად ხშირად იცვლება ქონებით მოსარგებლეები. საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმაში სახელმწიფო ქონების აღრიცხვიანობა და მართვა საჭიროებს სისტემურ მიდგომას საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად.
- 5 - სახელმწიფო ქონების სწორი გამოყენება და მართვა საზოგადოების კეთილდღეობისათვის ფუნდამენტური მნიშვნელობისაა და გავლენას ახდენს ფართო საზოგადოებაზე.

### 2. ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამები

- 1 - 180 მლნ ლარი წლიურად, იხარჯება განსაკუთრებით დიდი მოცულობის საბიუჯეტო სახსრები;
- 2 - არასწორი მართვა, ერთი მხრივ, გულისხმობს სამედიცინო მომსახურების გაწევისა და მისი დაფინანსების მეთოდოლოგიის არსებით ხარვეზებს, რაც განაპირობებს საჭიროების მქონე პირთა მომსახურების გარეშე დატოვებას და სხვა სავალალო შედეგებს, და მეორე მხრივ, უშუალოდ პროგრამაში ჩართული მიმწოდებელი სუბიექტების მიერ რეგულაციების უგულვებელყოფას პირადი სარგებლის მიღების ან ანგარიშვალდებულების თავიდან არიდების მიზნით;
- 3 - თაღლითობის რისკი საჯარო სამედიცინო მომსახურების სექტორში განსაკუთრებით მაღალია. საქართველოს კონტროლის პალატა წლიდან წლამდე ზრდის შემოწმებული ჯანმრთელობის დაცვის პროგრამების

მოცულობას. აუდირებული პროგრამების ზრდასთან ერთად პროპორციულად იზრდება ის რისკები და ნაკლოვანებები, რომლებიც სისტემურად დამახასიათებელი აღმოჩნდა სახელმწიფო ჯანდაცვისათვის სექტორისათვის. ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამებიდან, რომელიც ჯამში წლიურად მოიცავს 320 მილიონ ლარს, ბოლო სამი წლის განმავლობაში კონტროლის პალატის მიერ შემოწმებული პროგრამების წილმა ბიუჯეტში 204 მილიონი ლარი შეადგინა, რაც ჯანდაცვის პროგრამების ბიუჯეტის 65%-ს უდრის. საქართველოს კონტროლის პალატა უახლოესი 3 წლის განმავლობაში სრულად დაფარავს ჯანდაცვის ყველა სახელმწიფო პროგრამას, რითაც მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს სამინისტროს სფეროსათვის დამახასიათებელი რისკების პრევენციასა და აღმოფხვრაში.

- 4 - სამედიცინო მომსახურების პროგრამების მართვა საჭიროებს არსებით რეფორმას, რომელიც, თავის მხრივ, გაცხადებული აქვს სამინისტროს, სამიზნე ბენეფიციარებამდე მომსახურების დასაყვანად და ბიუჯეტიდან მომსახურების დაფინანსების გამჭვირვალე და სრულყოფილი მეთოდოლოგიის დასაწერად.
- 5 - სამედიცინო მომსახურების პროგრამები განსაკუთრებული საზოგადოებრივი ინტერესის საგანია, რამდენადაც ბიუჯეტი აფინანსებს ადამიანისათვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვან სამედიცინო მომსახურებას, რომელიც ნორმატიულად ხელმისაწვდომია ყველა მოქალაქისათვის;

### **3. სოციალური დახმარების სისტემა**

- 1 - სოციალური დახმარებების (უმწეოთა გასაცემელი) გასაცემად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან წლიურად 220 მილიონზე მეტი იხარჯება, რაც განსაკუთრებით დიდი ოდენობის თანხას წარმოადგენს.
- 2 - არასწორი მართვა, რაც უკავშირდება ბენეფიციართა გამართული ბაზების ფორმირებას, მონიტორინგსა და განახლებას, უმწეოთა კატეგორიის ობიექტური შეფასების უზრუნველყოფას საბიუჯეტო სახსრების ზუსტ სამიზნე ჯგუფებამდე დასაყვანად, რომლებიც ყველაზე მეტად საჭიროებენ დახმარებას. კონტროლის პალატის 2009 წლის აუდიტის აქტის თანახმად, გამოვლინდა არასწორი შეფასების უამრავი შემთხვევა, რის გამოც ბიუჯეტის თანხები არამიზნობრივად დაიხარჯა. საქართველოს მთავრობამ გამოსცა ახალი აქტი შეფასების მეთოდოლოგიის შეცვლის მიზნით 2010 წლის ზაფხულში, ამდენად, განახლებული მეთოდოლოგია, თავის მხრივ, ახალ რისკს წარმოადგენს.
- 4 - აღნიშნულ პროგრამაში მდგომარეობის ბოროტად გამოყენების რისკები დიდია, რამდენადაც მაღალია საბიუჯეტო სახსრების მითვისების მიზნით სოციალურ აგენტებსა და შემწეობის საჭიროების არმქონე პირებს შორის უკანონო გარიგებით საბიუჯეტო სახსრების მითვისების საფრთხე.

- 5 - სოციალური დახმარებები განსაკუთრებული საზოგადოებრივი ინტერესის საგანს წარმოადგენს, რამდენადაც, ერთი მხრივ, ასი ათასობით ოჯახია ჩართული პროგრამაში, და მეორე მხრივ, კიდევ უამრავი ადამიანი ითხოვს პროგრამაში ჩართვას, მათი ფაქტიურად უმწეო სტატუსიდან გამომდინარე. ამასთან, პროგრამა განსაკუთრებით მგრძობიარეა იმდენად, რამდენადაც საქმე ეხება სიღატაკის ზღვარს მიღმა მყოფ მოქალაქეებს, რომლებიც უკიდურესად მძიმე სოციალური ყოფით ცხოვრობენ.

#### 4. განათლებისა და მეცნიერების მხარდაჭერა

- 1 - 465 მლნ წელიწადში;
- 2 - ზოგადი და უმაღლესი საგანმანათლებლო წესებულებების არასწორი მართვა და რეგულაციების უგულვებელყოფა, მეცნიერების სისტემის ანგარიშვალდებულების ხარვეზები. როგორც ფინანსური, ასევე ორგანიზაციული მენეჯმენტი საგანმანათლებლო დაწესებულებებში არასახარბიელო მდგომარეობაშია, რაც პირდაპირ ახდენს გავლენას მთლიანად სისტემაზე. დიდი ოდენობით სამეცნიერო გრანტების გაუმჭირვალე ბრუნვა ზრდის რისკებს, რამდენად მიზნობრივად იმართება ფინანსები.
- 3 - საგანმანათლებლო და სამეცნიერო დაწესებულებათა მართვაზე პასუხისმგებელი პირების მიერ მდგომარეობის ბოროტად გამოყენება, ინტერესთა კონფლიქტი, და გამოყოფილი თანხების მითვისებისა და ქონებით არამართლოზომიერად სარგებლობის არაერთი ფაქტი.
- 4 - სისტემური რეფორმის საჭიროება - საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის სტანდარტების ცვლილება და საერთაშორისო მოთხოვნების შესაბამისი სასწავლო გეგმების ეფექტიანად მიწოდება სამიზნე საზოგადოებისათვის.
- 5 - დიდი საზოგადოებრივი ინტერესი, რამდენადაც საგანმანათლებლო სისტემა გავლენას ახდენს საქართველოს მოქალაქეთა უდიდეს ნაწილზე, ერთი მხრივ, მშობლებზე, რომელთა ბავშვები სწავლობენ სკოლებში ან უმაღლეს სასწავლებლებში, მეორე მხრივ, თავად მოსწავლეები და სტუდენტები და მესამე, მასწავლებლები.

#### 5. სოფლის მეურნეობის მხარდაჭერა

- 2 - ჩატარებულმა აუდიტებმა სისტემაში გამოავლინა რეგულაციების დაუცველობის მნიშვნელოვანი შემთხვევები;
- 3 - ჩატარებულმა აუდიტებმა სისტემის დაწესებულებებში გამოავლინა არასწორი მართვისა და სხვა დარღვევები;

- 4 - გაცხადებული რეფორმის კვალობაზე სოფლის მეურნეობის მხარდაჭერის ღონისძიებები კონტროლის პალატის მონიტორინგს დაექვემდებარება.

## 6. ინფრასტრუქტურული ღონისძიებები და პროგრამები

- 1 - ამ ღონისძიებებზე მიემართება მნიშვნელოვანი საბიუჯეტო სახსრები. ასიგნებების სიჭარბის კვალობაზე სისტემური მდგრადობისა და ეფექტურობის კლების ალბათობა იზრდება.
- 5 - ინფრასტრუქტურულ პროგრამებს აქვს საზოგადოებაზე, მის კეთილდღეობაზე პირდაპირი გავლენა და, ამასთან, ხვდება საზოგადოების დებატების სფეროში. იმისათვის, რომ დებატები და მონიტორინგი იყოს საგნობრივი და პროფესიული, საქართველოს კონტროლის პალატა თვალყურს მიადევნებს და მასში აქტიურად იქნება წარმოდგენილი.

## 7. საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმა

- 4 - სახელმწიფოს გაცხადებული გამოწვევა უახლოესი 4-5 წლის განმავლობაში არის საჯარო ფინანსებისა და საბიუჯეტო სფეროს მართვის რეფორმა, სადაც აქტიურად არიან ჩართული პარტნიორი ქვეყნები და საერთაშორისო ორგანიზაციები, როგორც პირდაპირი ფინანსური, ასევე საერთაშორისო დონის საექსპერტო პოტენციალის ინვესტირებით.
- 5 - საჯარო ფინანსების სისტემის ხარვეზები და ცალკეული გაუმართაობა უარყოფითად აისახება როგორც საბიუჯეტო პროცესებზე, ასევე გადასახადის გადამხდელთა თანხების მიზნობრივად, პროდუქტიულად და ეფექტიანად მართვაზე.

## 8. საჯარო სამართლის იურიდიული პირების საკუთარი შემოსავლების მართვა

- 1 - საჯარო სამართლის იურიდიული პირები სახელმწიფო რესურსების გამოყენებით იღებენ და განკარგავენ განსაკუთრებით დიდი ოდენობის საკუთარ შემოსავლებს, რომლებიც ზუსტი და სრული მოცულობით უნდა აღირიცხებოდეს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში, რაც მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს საბიუჯეტო რესურსების რაციონალურად გადანაწილებასა და დაზოგვაზე;
- 3 - სსიპ-ების საკუთარი შემოსავლები, რომლებიც გამოიყენება მათი სხვადასხვა მიზნების მისაღწევად და საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად (მაგალითად, ინფრასტრუქტურის განვითარება, შრომის ანაზღაურება და ა.შ.) მიეკუთვნება არამიზნობრივ ხარჯების მაღალი რისკის სფეროს;

- 4 – საჯარო სამართლის იურიდიული პირების საკუთარი შემოსავლების აღრიცხვა, განკარგვა და ანგარიშგება საჭიროებს გამჭვირვალობის გაუმჯობესებას დამატებითი სისტემური ინსტრუმენტების დანერგვით.
- 5 - სსიპ-ების შემოსავლების დიდი ნაწილის მობილიზება ხორციელდება მოქალაქეთათვის საჯარო მომსახურების/სერვისების გაწევის გზით. საჯარო მომსახურებით/სერვისებით სარგებლობს ფართო საზოგადოება, შესაბამისად, სსიპ-ების შემოსავლების მობილიზებას მნიშვნელოვანი გავლენა აქვს საზოგადოების ინტერესებზე.

## 9. სასჯელადსრულებისა და პრობაციის სისტემები და მართვა

- 1 - სასჯელადსრულების სისტემაზე ყოველწლიურად იხარჯება განსაკუთრებით დიდი ოდენობის საბიუჯეტო სახსრები, რაც 100 მილიონ ლარს აჭარბებს.
- 5 - საპატიმრო დაწესებულებებში მოთავსებულ პატიმართა რიცხოვნობა, პენიტენციალური ინფრასტრუქტურის მინიმალური სტანდარტები და სხვა მნიშვნელოვანი ფაქტორები განაპირობებს სისტემაში გაცხადებული/მიმდინარე რეფორმის დიდ გავლენას დაინტერესებულ ფართო საზოგადოებაზე.

## 10. თვითმმართველობის სისტემა: თბილისი, თვითმმართველი ქალაქები და მუნიციპალიტეტები, რომელთა მოახლეობის რიცხოვნობა აღემატება 50 000 - ს.

- 2 – 2010-2011 წლებში წარმართულმა აუდიტმა და მონიტორინგის შედეგებმა გამოავლინა არასწორი მართვის შემთხვევები, რომლებსაც სისტემურია და, როგორც წესი ატარებს საერთო ხასიათს.
- 5 - თვითმმართველობის, როგორც მოსახლეობასთან ყველაზე ახლოს მდგომი საჯარო დაწესებულების მიმართ საზოგადოების ინტერესი განსაკუთრებით დიდია, შესაბამისად სისტემის გამართულ ფუნქციონირებას მოსახლეობაზე პირდაპირი და უშუალო გავლენა აქვს.