

გარემოს დაცვის სფეროში არსებული სახელმწიფო პროექტების ანალიზი და შეფასება

ტაბატაძე სესილი

თსუ-ის დოქტორანტი

მდგრადი განვითარების 17 მიზნიდან გამომდინარე, დღის წესრიგში დადგა გარემოს დაცვის მიმართულებით არსებული პროექტების მნიშვნელობა. რის უზრუნველსაყოფადაც აუცილებელია პროექტის მართვის პრინციპების დაცვა და ეფექტიანი მენეჯმენტი. კვლევით შეფასდა სახელმწიფო უწყების მიერ განხორციელებული პროექტების თავსებადობა საერთაშორისოდ აღიარებულ პროექტის მართვის სასიცოცხლო ციკლთან და გამოვლინდა არსებული ნაკლოვანებები, რომელთა გამოსწორება მნიშვნელოვნად აამაღლებს წარმატებით დასრულებული პროექტების რაოდენობას და გააუმჯობესებს მისაღწევ შედეგებს.

საკვანძო სიტყვები: პროექტების მართვა, სახელმწიფო პროექტები, მდგრადი განვითარება, გარემოს დაცვა.

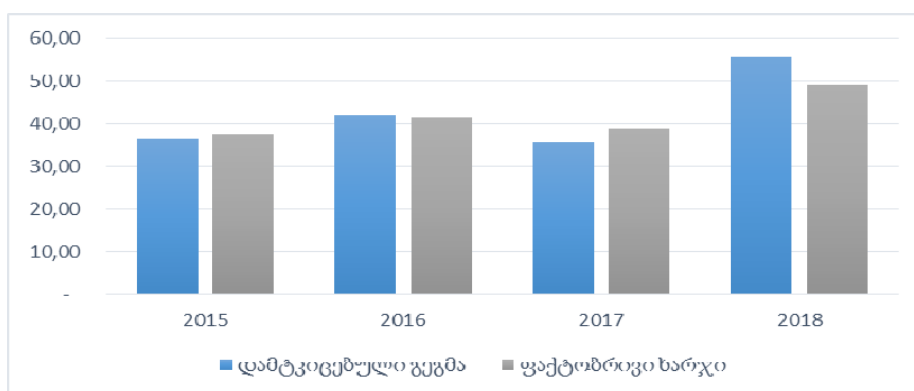
გარემოსდაცვითი პოლიტიკის მთავარი მიზანია ქვეყნის მდგრადი და დაბალანსებული განვითარება, რომლის დროსაც გარემოსდაცვითი და სოციალურ-ეკონომიკური გამოწვევები თანაბრად მნიშვნელოვანია. გარემოს დაცვის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ამოცანაა გარემოზე სოციალურ-ეკონომიკური საქმიანობებით გამოწვეული უარყოფითი ზემოქმედების თავიდან აცილება, უკვე არსებული უარყოფითი ზემოქმედების მისაღებ დონემდე შემცირება და გარემოს მდგომარეობის გაუმჯობესება, რაც გრძელვადიან პერიოდში მომავალ თაობებს ჯანსაღ გარემოში ცხოვრების საშუალებას მისცემს. აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანია წარმატებით განხორციელდეს გარემოს დაცვის მიმართულებით დაგეგმილი პროექტები.

კვლევის მიზანია შეფასდეს რამდენად ეფექტიანად მიმდინარეობს გარემოს დაცვის პროექტების განხორციელება. აღნიშნულის გასაანალიზებლად - შესწავლილ იქნა 2018 წელს სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული გარემოს დაცვის 5 პროექტი, მათ ფარგლებში გაფორმებული ხელშეკრულებები, პროექტის მონიტორინგის ანგარიშები და დასკვნები. რაც შედარდა საერთაშორისოდ აღიარებულ პროექტის მართვის სასიცოცხლო ციკლის ეტაპების სტანდარტებს.

გარემოს დაცვა სახელმწიფოს ერთ-ერთი პრიორიტეტია¹ და შესაბამისად, წლების განმავლობაში იზრდება ამ მიმართულებით გამოყოფილი საბიუჯეტო რესურსი, რაც ნაჩვენებია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე:(1).

დიაგრამა 1

გარემოს დაცვის პროექტებისთვის დაგეგმილ ბიუჯეტსა და ფაქტობრივ ხარჯს შორის თანაფარდობა



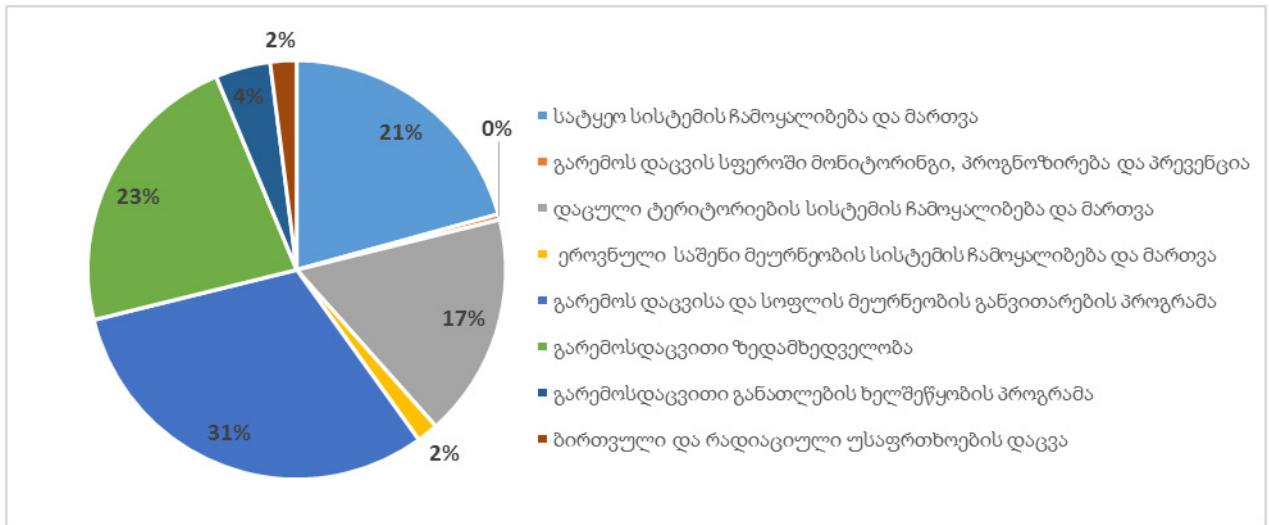
როგორც დიაგრამიდან ჩანს, ფაქტობრივი ხარჯი 2015-2017 წლებში აღემატება დამტკიცებულ გეგმას. განსხვავებული მდგომარეობაა 2018 წელს, კერძოდ, გარემოს დაცვის პროექტებისთვის გამოყოფილი თანხების ათვისება ვერ მოხდა, რაც მნიშვნელოვან ნაკლოვანებად უნდა ჩაითვალოს, რადგან ვერ შესრულდა პროექტით დაგეგმილი მიზნები.

პროგრამული ბიუჯეტის მიხედვით გარემოს დაცვის პროექტებისთვის გამოყოფილი სახსრები განაწილებულია ქვემოთ მოცემულ მიმართულებებზე: (დიაგრამა 2).

დიაგრამა 2

¹ კანონი საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ, მ.15, პ. 12

2018 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტით გამოყოფილი სახსრები მიმართულებების მიხედვით



დიაგრამაზე მოცემული მიმართულებები იყოფა პროექტებად, რომელთა შესრულება უზრუნველყოფს მთავარი მიზნის მიღწევას: *გარემოზე უარყოფითი ზემოქმედების თავიდან აცილებას*. თავის მხრივ, აღნიშნული მიზნების მიღწევისთვის ყველაზე მნიშვნელოვანია პროექტის სასიცოცხლო ციკლის ეტაპების ეფექტიანი მართვა.

იმის გამოსავლენად თუ რა იყო 2018 წელს (დიაგრამა 1) პროექტების მიზნების ნაწილობრივ/ვერ მიღწევის მიზეზები, შერჩეულ იქნა ნარჩენების მართვასთან დაკავშირებული 5 დასრულებული პროექტი. მათი ანალიზით გამოვლინდა პროექტის მართვის ფაზებთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები.

დიაგრამა 3

პროექტის სასიცოცხლო ციკლი²



დიაგრამაზე წარმოდგენილია სახელმწიფო უწყებებში მიღებული სასიცოცხლო ციკლის ეტაპები, რომლებიც დანერგულია და აქტიურად გამოიყენება განვითარებად ქვეყნებში. ქვემოთ მოცემულია შერჩეულ პროექტებში არსებული ნაკლოვანებების ანალიზი პროექტის სასიცოცხლო ციკლის ეტაპების მიხედვით:

პროექტის პირველადი შერჩევის მიზანს წარმოადგენს მისი საჭიროების განსაზღვრა, რაც გულისხმობს პროექტის თავსებადობას ქვეყნის ძირითად მიმართულებებთან, რომელიც განისაზღვრება BDD³-ში. შერჩეული 5 პროექტიდან არცერთი პროექტისთვის არ არის შესრულებული სასიცოცხლო ციკლის ეს ეტაპი, რაც ძირითადად გამოწვეულია საჯარო სექტორში პროექტის შერჩევის სტანდარტული კრიტერიუმების არარსებობით.

პროექტის წინასწარი შეფასების ეტაპზე კორექტირდება პროექტისათვის საჭირო ხარჯები და მოსალოდნელი სარგებელი, განხორციელებასთან დაკავშირებული რისკები და პროექტის განხორციელების ალტერნატიული გზები⁴. აღნიშნული ეტაპის სწორად წარმართვა უზრუნველყოფს საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიური ხარჯვის თავიდან აცილებას. საქართველოში, მხოლოდ დონორი ორგანიზაციების მიერ დაფინანსებული პროექტები გადის წინასწარი შეფასების ეტაპს, რადგან აღნიშნულს თავად დამფინანსებელი ორგანოები უზრუნველყოფენ.

წინასწარი შეფასების ეტაპის უგულვებელყოფის მთავარი მიზეზია პროექტების მართვაზე პასუხისმგებელი პირების მიერ პროექტის სასიცოცხლო ციკლის აღნიშნული ეტაპისთვის შესაბამისი მნიშვნელობის არმინიჭება, რაც შეიძლება იყოს იმ ფაქტით გამოწვეული, რომ შესაძლოა მმართველ თანამდებობებზე ინიშნებოდნენ ადამიანები, რომლებსაც პროექტის მართვის კუთხით არ აქვთ განათლება მიღებული ან არ გააჩნიათ ამ მიმართულებით რაიმე პრაქტიკული გამოცდილება.

² სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში - კაპიტალური პროექტების მართვა
³ ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულების დოკუმენტი
⁴ The World Bank, (2011): Strengthening Public Investment Management, Indicator Framework; pg. 45-46

ბიუჯეტირების პროცესი განსხვავებულად მიმდინარეობს საერთაშორისოდ აღიარებულ პრაქტიკასთან შედარებით.

თავდაპირველად ბიუჯეტის კანონით მტკიცდება ის პროგრამები/პროექტები, რომლებიც დაფინანსდება ბიუჯეტით, თუმცა შემდგომ, წლის განმავლობაში, დამტკიცებული ასიგნებები ნაწილდება ისეთ პროექტებზე, რომლებიც არ იყო ბიუჯეტით გათვალისწინებული. მაგალითად: შერჩეული 5 პროექტიდან, მხოლოდ ერთი - „ნარჩენების მართვის სფეროში ჩართული სახელმწიფო ინსტიტუტების შესაძლებლობის განვითარება“ - იყო დაგეგმილი, ხოლო დანარჩენი - სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტომ ბიუჯეტის დამტკიცების შემდგომ, ფისკალური წლის მიმდინარეობის დროს განსაზღვრა.

ზემოაღნიშნული პირველი სამი ეტაპის წარმატებით შესრულება უზრუნველყოფს პროექტების თავსებადობას ქვეყნის ძირითად სტრატეგიებთან, წინასწარ შეფასებას და იმ პროექტების დაფინანსებას, რომლებიც საბოლოოდ უზრუნველყოფს საჯარო ფინანსების ეფექტიან მართვას.

დეტალური დაგეგმვის ეტაპზე განისაზღვრება პროექტის ფარგლებში განსახორციელებელი აქტივობა, პროექტის ტექნიკური მახასიათებლები და ზუსტდება წინასწარი შეფასების ეტაპზე განსაზღვრული პროექტისათვის საჭირო ბიუჯეტი, დრო და ადამიანური რესურსი⁵. აღნიშნული საფეხური ფაქტიურად პირველი ეტაპია საჯარო პროექტებისთვის.

დეტალურ დაგეგმვის ეტაპს გადის სახელმწიფო უწყების ყველა პროექტი და მათ შორის შესწავლილი ხუთივე პროექტიც, კერძოდ განისაზღვრა საჭირო ბიუჯეტი, დრო და რესურსები. თუმცა, ხშირ შემთხვევებში დაზუსტდა სხვადასხვა პარამეტრი: დრო, პასუხისმგებელი პირები, ბიუჯეტი და სხვა.

შერჩეული პროექტების შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ **განხორციელების ეტაპზე** პროექტების გეგმები ხშირად იცვლება. უმეტეს შემთხვევაში, მნიშვნელოვნად იცვლება პროექტის ღირებულება, განსაზღვრული ვადები და სამუშაოების სპეციფიკაციები. ზოგჯერ კი ადგილი აქვს პროექტის შეწყვეტას. ცვლილებების ან პროექტის შეწყვეტის გამომწვევი მიზეზები შეიძლება უკავშირდებოდეს დეტალური დაგეგმვის ეტაპზე დაშვებულ ხარვეზებს, კონტრაქტორი კომპანიის მიზეზით გამოწვეულ პრობლემებს და/ან სხვა გაუთვალისწინებელ პირობებს. შედეგად, საზოგადოება ან დაგვიანებით ან საერთოდ ვერ იღებს პროექტით გათვალისწინებულ სარგებელს.

საქართველოში საჯარო უწყებების მიერ არ ხორციელდება სახელმწიფო რესურსებით დაფინანსებული პროექტების **დასრულების შემდგომი შეფასება**. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ დონორების მიერ დაფინანსებული პროექტების შემთხვევაში, არსებობს პროექტების დასრულების შემდგომი შეფასების პრაქტიკა.

პროექტების დასრულების შემდგომი შეფასების პრაქტიკის არარსებობა აფერხებს დაგროვებული ცოდნისა და გამოცდილების გამოყენებას შემდგომი პერიოდის პროექტებში, მათი დაგეგმვისა და განხორციელების გაუმჯობესების მიზნით. აღნიშნული გარემოების შედეგად ვერ ხერხდება რიგი სისტემური პრობლემების იდენტიფიცირება და დროული აღმოფხვრა.

მაგალითად, შერჩეული პროექტებიდან პირველად განხორციელებულ პროექტში გარემოს დაცვის მიმართულების ექსპერტის ჩართვის საჭიროება იყო, თუმცა, ექსპერტის ჩართვა დროში გაინელა და შედეგად პროექტი დაგვიანებით დასრულდა. ამის შემდგომ მსგავსი პრობლემა შეიქმნა ორ შემთხვევაში. პირველივე პროექტის შემთხვევაში რომ არ გამოტოვებულიყო „შემდგომი ეტაპი“, აღნიშნული პრობლემის წინაშე სხვა, იგივე ტიპის პროექტი აღარ ჩავარდებოდა.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ დაგროვებული ცოდნისა და გამოცდილების გაუთვალისწინებლობა იწვევს როგორც საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიან და არაეკონომიურ განკარგვას, ასევე, გარემოს დაცვის პროექტების დროულად დასრულების შეფერხებას.

საჯარო უწყებებში არსებული პროექტის მართვის ნაკლოვანებების აღმოსაფხვრელად მნიშვნელოვანია სახელმძღვანელო დოკუმენტის მომზადება, რომელშიც განსაზღვრული იქნება პროექტის უკეთესი საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით განხორციელების წინაპირობები, პროექტის სასიცოცხლო ციკლის ყოველი ეტაპის შესრულება გახდება სავალდებულო და პროექტები დაფინანსდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ იგი თავსებადია ქვეყნის მდგრადი განვითარების მიზნებსა და ამოცანებთან.

⁵ Ireland, Department of Finance,(2005): Guidelines for the Appraisal and Management of Capital Expenditure Proposals in the Public Sector, pg.11

ლიტერატურა

1. გიორგი შიხაშვილი, მარინა გედევანიშვილი, კახაბერ რუსიძე - პროექტების მენეჯმენტი, თბილისი 2012, მეორე გამოცემა
2. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური - კაპიტალური პროექტების ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში, თბილისი 2016
3. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური - მდგრადი განვითარების მიზნების განხორციელების მზადყოფნის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში, თბილისი 2019
4. Ireland, Department of Finance,(2005): Guidelines for the Appraisal and Management of Capital Expenditure Proposals in the Public Sector
5. The World Bank, (2011): Strengthening Public Investment Management, Indicator Framework
6. Department for business Innovation and skills - GUIDELINES FOR MANAGING PROJECTS – London 2010
7. <https://budgetmonitor.ge/ka>
8. <https://mepa.gov.ge/>

THE ANALYSIS AND EVALUATION OF STATE PROJECTS IN THE SPHERE OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

Tabatadze Sesili

PhD student at TSU

Summary

Depending on the 17 goals of sustainable development, projects have become important which are related to environmental protection. To achieve this goals, it is important to follow the principles of project management. The study assessed the compliance of projects, which are implemented the state agency to the internationally recognized project management life cycle. And there are identified weaknesses. To correct the these weaknesses increase the number of successfully completed projects and improve the results of achieved goals.

Key words: *sustainable development, project management, environmental issues, state agencies.*