



ს ა ქ ა რ თ ვ ე ლ ო
წყალტუბოს მუნიციპალიტეტის საკრებულო



განკარგულება:გ-49. 49250597

თარიღი:28/02/2025

**სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2024 წელს დამტკიცებული
მუნიციპალიტეტების მიერ 2022-2023 წლებსა და 2024 წლის 1
ივლისამდე პერიოდში საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების მართვისა
და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიშის შესახებ**

წყალტუბოს მუნიციპალიტეტის საკრებულომ განიხილა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2024 წელს დამტკიცებული მუნიციპალიტეტების მიერ 2022-2023 წლებსა და 2024 წლის 1 ივლისამდე პერიოდში საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების მართვისა და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში.

აღინიშნა, რომ საკრებულო ეთანხმება წარმოდგენილ ანგარიშში გამოთქმულ რეკომენდაციებს.

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე:

1. ცნობად იქნეს მიღებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2024 წელს დამტკიცებული მუნიციპალიტეტების მიერ 2022-2023 წლებსა და 2024 წლის 1 ივლისამდე პერიოდში საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების მართვისა და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში (დანართი თან ერთვის).

2. დაევალოს წყალტუბოს მუნიციპალიტეტის მერს უზრუნველყოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშში არსებული რეკომენდაციების გათვალისწინება და აღნიშნულის შესახებ აცნობოს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს.

3. განკარგულება ძალაში შევიდეს გამოქვეყნებისთანავე.

4. განკარგულება შეიძლება გასაჩივრდეს კანონით დადგენილი წესით, მისი გაცნობიდან ერთი თვის ვადაში ქუთაისის საქალაქო სასამართლოში (მისამართი ქ. ქუთაისი, კუპრადის ქუჩა №11).

თეიმურაზი ჭეიშვილი

წყალტუბოს მუნიციპალიტეტის საკრებულო-
საკრებულოს თავმჯდომარე

გამოყენებულია კვალიფიციური
ელექტრონული ხელმოწერა/
ელექტრონული შტამპი





ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„გამტკიცებ“

თვითმმართველი ერთეულების აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი

გიორგი მამბიკიშვილი

26 დეკემბერი 2024 წელი
N 48/36

ეგზ. N1

მუნიციპალიტეტების საკუთრებაში არსებული უძრავი
ქონების მართვისა და განკარგვის ეფექტიანობის
აუდიტის ანგარიში

სარჩევი

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები.....	3
შემაჯამებელი მიმოხილვა.....	4
1. შესავალი.....	11
1.1 აუდიტის მოტივაცია.....	11
1.2 აუდიტის მიზანი და მთავარი კითხვები.....	12
1.3 აუდიტის კრიტერიუმები.....	12
1.4 აუდიტის მასშტაბი და მეთოდოლოგია.....	13
2. ზოგადი ინფორმაცია.....	15
3. აუდიტის მიგნებები.....	17
3.1 მუნიციპალიტეტების სტრატეგია უძრავი ქონების ფორმირების, მართვისა და განკარგვის პროცესში.....	17
3.2 დაინტერესებული მხარეების ჩართულობა უძრავი ქონების განკარგვის პროცესში.....	26
3.3 უძრავი ქონების განკარგვის პროცესი.....	34
ბიბლიოგრაფია.....	41
დანართები.....	42

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები

მერია – მუნიციპალიტეტის მერია.

საკრებულო – მუნიციპალიტეტის საკრებულო.

მუნიციპალიტეტი – ასპინძის, მარნეულის, დედოფლისწყაროს, ლაგოდეხის, სიღნაღის, საგარეჯოს, წალკის, ჩოხატაურის, მარტვილის, სამტრედიის, წყალტუბოს, მცხეთის, ყვარლის მუნიციპალიტეტები.

სამინისტრო – საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო.

სააგენტო – სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო.

ქონების მმართველი – საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო ან სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო, რომელიც ახორციელებს კანონით გათვალისწინებულ უფლებამოსილებებს.

საქსტატი – საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

მუნიციპალიტეტი საკუთარი უფლებამოსილების განსახორციელებლად უნდა ფლობდეს საჭირო უძრავ ქონებას. უძრავი ქონება არის მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული სასოფლო და არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი მასზე არსებული შენობა-ნაგებობებით ან მის გარეშე, შენობა-ნაგებობა, ხაზობრივი ნაგებობა, მიწაზე არსებული მრავალწლიანი ნარგავები, ტყე და სხვ. ქონებაზე საკუთრების უფლების განხორციელებისას მუნიციპალიტეტი დამოუკიდებელია.

მუნიციპალიტეტმა უნდა უზრუნველყოს ქონების ფორმირების, მართვისა და განკარგვის პროცესის იმგვარად წარმართვა, რომ მიღწეულ იქნეს ძირითადი მიზნები.

- ✓ მოქალაქეების საჭიროებების იდენტიფიცირება და მათ დაკმაყოფილება უძრავი ქონების განკარგვის მიმართულებით;
- ✓ მუნიციპალური ინფრასტრუქტურისა და სერვისების განვითარება;
- ✓ ბიზნესგარემოს განვითარების მხარდაჭერა;
- ✓ ადგილობრივი შემოსავლების ზრდა კონკურენტულ გარემოში, თანასწორობისა და სამართლიანობის პრინციპების დაცვით ქონების განკარგვის საფუძველზე.

2022-2023 წლებსა და 2024 წლის 6 თვეში მუნიციპალიტეტებმა იჯარით გასცეს 270 ერთეული უძრავი ქონება, საიდანაც მისაღები შემოსავალი წლიურად შეადგენს 1,077.3 ათას ლარს, ასევე განხორციელდა 150 ობიექტის პრივატიზება, საერთო ღირებულებით – 6,632.1 ათასი ლარი.

აუდიტის ფარგლებში შესწავლილ იქნა მუნიციპალიტეტების მიერ 2022-2023 წლებსა და 2024 წლის 1 ივლისამდე პერიოდში უძრავი ქონების მართვისა და განკარგვის პროცესი. შედეგად, გამოვლინდა შემდეგი საკითხები:

მუნიციპალიტეტების სტრატეგია უძრავი ქონების ფორმირების, მართვისა და განკარგვის პროცესში

სტრატეგია

ქონებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას მნიშვნელოვანია, რომ ნათლად განისაზღვროს ქონების ფორმირების, მართვისა და განკარგვის მიზნები და მათ მისაღწევად განსახორციელებელი ღონისძიებები ჩამოყალიბდეს სტრატეგიის სახით.

გრძელვადიანი ხედვა და სტრატეგიული მართვა მნიშვნელოვანია იმ კუთხით, რომ:

- მუნიციპალიტეტებს ჰქონდეთ შესაძლებლობა, ეტაპობრივად მოახდინონ შედეგების ანალიზი, შეამოწმონ მიღებული გადაწყვეტილებების სისწორე და დარწმუნდნენ, რომ ორგანიზაციები ვითარდებიან დასახული მიზნების შესაბამისად;
- სტრუქტურულ ქვედანაყოფებს ჰქონდეთ რეალური, კოორდინირებული და ერთმანეთთან შეთანხმებული სამოქმედო გეგმა;
- ქონების მართვის კუთხით მუნიციპალიტეტებში დასაქმებულ პირებს ჰქონდეთ ნათელი წარმოდგენა მათი საქმიანობის მიზნების და გეგმების შესახებ;
- ნებისმიერ დაინტერესებულ მხარეს ჰქონდეს ინფორმაცია მუნიციპალიტეტებში ქონების მართვის კუთხით მიმდინარე და დაგეგმილი საქმიანობის შესახებ.

შესწავლის შედეგად გამოიკვეთა, რომ მუნიციპალიტეტებს ქონების მართვის სტრატეგია შემუშავებული არ აქვთ. შესაბამისად, ქონების ფორმირების, მართვისა და განკარგვის მიმართულებით მისაღწევ მიზნები და მოსალოდნელი შედეგები ნათლად ჩამოყალიბებული და დოკუმენტირებული არ არის. სტრატეგიული გეგმის, მიზნებისა და მოსალოდნელი შედეგების გარეშე მუნიციპალიტეტები ვერ შეძლებენ განსაზღვრონ: კონკრეტულად რა მიმართულებით აპირებენ განვითარებას, რა დროითი და ფინანსური რესურსი დასჭირდება დასახული მიზნების მიღწევას და განხორციელებული ღონისძიებები უზრუნველყოფს თუ არა მიღწეული და მოსალოდნელი შედეგების თანხვედრას.

უძრავი ქონების ფორმირება

მუნიციპალური ქონების ფორმირება ხდება კანონმდებლობის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტზე ქონების მიკუთვნებით, ცენტრალური ხელისუფლებიდან ქონების გადმოცემით, ქონების შეძენით, ჩუქებით ან/და შექმნით.

მოსახლეობის საჭიროებების დაკმაყოფილების, მუნიციპალური ინფრასტრუქტურისა და სერვისების განვითარების კუთხით მუნიციპალიტეტები ახორციელებენ სხვადასხვა საქმიანობას. ამისათვის იყენებენ მათ მიერ უკვე დარეგისტრირებულ ქონებას ან ახდენენ დამატებითი ქონების ფორმირებას. საკითხის შესწავლით ირკვევა, რომ ქონების ფორმირების პროცესში მიღებული გადაწყვეტილებები არ ეფუძნება სათანადო კვლევასა და შესწავლას – ქონების ფორმირებას არასისტემური, ერთეული შემთხვევების ხასიათი აქვს. მუნიციპალიტეტებში მოწყობილია სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული ობიექტები, თუმცა კომპლექსური ხედვის შესაქმნელად მუნიციპალიტეტებს არ აქვთ მოძიებული და იდენტიფიცირებული საჭიროებები თითოეული დასახლების მიხედვით, სერვისების ან/და ინფრასტრუქტურის მდგომარეობის შესახებ სრული ინფორმაცია; ასევე არ არის განსაზღვრული რაოდენობრივი მაჩვენებლები. აქედან გამომდინარე მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის/სერვისების განვითარების, მოქალაქეთა საჭიროებების გამოვლენისა და დაკმაყოფილების მიზნით ქონების ფორმირების პროცესში მუნიციპალიტეტების მიერ განხორციელებული აქტივობები არასაკმარისია.

ქონების ფორმირების პროცესში, შემოსავლების მიღებისა და ბიზნესგარემოს გაუმჯობესების მიზნით, რიგ შემთხვევებში მუნიციპალიტეტები სახელმწიფოს მიმართავენ ქონების გადმოცემის/დარეგისტრირების მოთხოვნით. ამ პროცესის ინიციატორები უმრავლეს შემთხვევაში არიან ქონების შეძენით დაინტერესებული პირები. შესწავლით გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტებმა აუდირებულ პერიოდში სახელმწიფოდან შემდგომი გასხვისების მიზნით მოითხოვეს 104 ობიექტის გადმოცემა/დარეგისტრირება, საიდანაც 76 შემთხვევაში პროცესის დაწყების ინიციატორი იყო დაინტერესებული მხარე. ქონების ფორმირების პროცესში, მუნიციპალიტეტების მიერ ჩატარებული არ არის შესაბამისი კვლევა, რომლის საფუძველზე მოიძიებდნენ და გამოავლენდნენ ბიზნესისთვის საინტერესო მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებულ ქონებას, რომელსაც ასევე შესაძლოა შემოსავლების მოზიდვის მნიშვნელოვანი პოტენციალი ჰქონდეს. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტების მიერ განხორციელებული ღონისძიებები ბიზნესგარემოს მხარდაჭერისა და ადგილობრივი შემოსავლების ზრდის მიმართულებით, არასაკმარისია.

უძრავი ქონების მართვა და განკარგვა

მუნიციპალიტეტების საქმიანობა უძრავი ქონების მართვისა და განკარგვის პროცესში შემოსავლების მიღების მიზანს ნაწილობრივ შეესაბამება, თუმცა არსებობს გაუმჯობესების პოტენციალი. რაც შეეხება ადგილობრივი ბიზნესგარემოს მხარდაჭერას – ამ მიზნის მისაღწევად მუნიციპალიტეტები შესაბამის ღონისძიებებს პრაქტიკულად არ ახორციელებენ. მუნიციპალიტეტებმა პირველ რიგში უნდა

განსაზღვრონ ის უძრავი ქონება, რომელიც საჭირო არ არის/არ გამოიყენება მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარების, სერვისების მიწოდებისა და მოსახლეობის საჭიროებების დაკმაყოფილების პროცესში. ამ ტიპის, ე.წ. „ჭარბი“ ქონების იდენტიფიცირების/გამოვლენის შემდეგ კი განკარგონ იგი ბიზნესგარემოს განვითარებისა და შემოსავლების მიღების მიმართულებით. მუნიციპალიტეტებში ამ მიზნით არ არის ჩატარებული შესაბამისი კვლევა, არ არის გამოვლენილი დაინტერესებული მხარეების მოთხოვნა და შესაძლებლობა, უძრავი ქონება განიკარგოს ბიზნესგარემოს გაუმჯობესებისა და დამატებითი შემოსავლების მისაღებად.

მუნიციპალიტეტების მიერ ქონების განკარგვის პროცესში მიღებული გადაწყვეტილებები ძირითადად არ ეფუძნება შესაბამის გათვლებსა და ანალიზს – უმჯობესია ერთჯერადი ფისკალური ეფექტი, თუ შემოსავლების მიღება გრძელვადიან პერიოდში ან/და ადგილობრივი ბიზნესგარემოს განვითარება. აღნიშნული მნიშვნელოვანია ქონების განკარგვის ოპტიმალური ვარიანტის შესარჩევად.

დაინტერესებული მხარეების ჩართულობა უძრავი ქონების განკარგვის პროცესში

ინფორმაციის გავრცელება

მუნიციპალიტეტის ორგანოები ვალდებული არიან განახორციელონ ღონისძიებები ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის შესაძლებლობების შესახებ მოსახლეობის ინფორმირებისათვის. მუნიციპალიტეტმა უნდა უზრუნველყოს აქტივის განკარგვის პროცესში დაინტერესებული პირების მაღალი ჩართულობა, „კარგი მმართველობის“ პრინციპების დაცვა და მუნიციპალიტეტში მცხოვრები მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინება.

მუნიციპალიტეტები ქონების მართვისა და განკარგვის პროცესში ინფორმაციის სათანადოდ გასავრცელებლად არ იყენებენ ყველა შესაძლო ინსტრუმენტს. შესაბამისად, ვერ ხდება დაინტერესებული მხარეების სათანადოდ ინფორმირება, იზღუდება კონკურენცია, დაინტერესებული მხარეების ჩართულობა და მუნიციპალიტეტები კარგავენ მეტი სარგებლის მიღების შესაძლებლობას.

მუნიციპალიტეტები საინფორმაციო შეხვედრებს პრაქტიკულად არ იყენებენ. სათანადოდ არ აქვთ შესწავლილი არსებული ბიზნესგარემო და ინვესტიციების მოზიდვის რესურსი, არ არის იდენტიფიცირებული ბიზნესისთვის საინტერესო მუნიციპალური უძრავი ქონება და არ არის შემუშავებული პოტენციურ დაინტერესებულ ინვესტორებთან/მხარეებთან ეფექტიანი კომუნიკაციის მექანიზმები. შესაბამისად, საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების გამოყენებით, ეკონომიკური განვითარების მიმართულებით მუნიციპალიტეტების მიერ განხორციელებული ღონისძიებები არასაკმარისია და სათანადოდ არ არის გამოყენებული ადგილობრივი საინვესტიციო გარემოს განვითარების პოტენციალი.

ქონების განკარგვის ფორმები

მუნიციპალიტეტები ქონებას განკარგავენ პირდაპირი განკარგვის წესით, ელექტრონული აუქციონით, საჯარო აუქციონით.

მნიშვნელოვანია, რომ საპრივატიზებო/სარგებლობის უფლებით გადასაცემ ქონებაზე წვდომა (აუქციონში მონაწილეობა) შეეძლოთ დაინტერესებულ პირებს. ამ მიზნის მიღწევის საუკეთესო საშუალება ელექტრონული აუქციონის ორგანიზებაა. მიუხედავად ამისა, ძირითად შემთხვევებში (57%) მუნიციპალიტეტებმა გამოიყენეს ქონების განკარგვის ისეთი მეთოდები (პირდაპირი წესით განკარგვის მეთოდი და საჯარო აუქციონი), რომლებიც ქმნიან უკონკურენტო ან შეზღუდულ/ნაკლებად

გამჭირვალე გარემოს. ელექტრონული აუქციონის ორგანიზების უპირატესობას განაპირობებს ის გარემოება, რომ მასში მონაწილეობა ქონების შემენით დაინტერესებულ პირთათვის ნაკლებ დროით/ფინანსურ დანახარჯთან არის დაკავშირებული. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტებმა 26 შემთხვევაში ქონება განკარგეს საჯარო აუქციონით, თუმცა დასაბუთებული არ არის განკარგვის აღნიშნული ფორმის გამოყენების მიზანშეწონილობა.

პირდაპირი განკარგვა გამორიცხავს კონკურენციას და შესაბამისად, აუქციონთან შედარებით ნაკლებად გამჭირვალე ფორმაა, თუმცა მისი გამოყენება კანონით ნებადართულია და ძირითადად ისეთ შემთხვევებში უნდა გამოიყენებოდეს, როდესაც ქონების პირდაპირი ფორმით გადაცემა დაკავშირებულია გარკვეულ ობიექტურ გარემოებებთან ან/და პირდაპირი განკარგვა ითვალისწინებს ისეთ პირობებს, რომლებიც ხელსაყრელია მუნიციპალიტეტისათვის. აუდიტებულ პერიოდში მუნიციპალიტეტებმა პირდაპირი განკარგვის წესით გასცეს სარგებლობით გაცემული ქონების 80%. პირდაპირი განკარგვის წესის გამოყენებით მუნიციპალიტეტებმა შეზღუდეს კონკურენცია და დაკარგეს დამატებითი შემოსავლის მიღების შესაძლებლობა.

უძრავი ქონების განკარგვის პროცესი

აუდიტორული შეფასებები

ქონების ზუსტი შეფასება მნიშვნელოვანია მისი ღირებულების დასადგენად. განსაკუთრებით იმ პირობებში, როდესაც მუნიციპალიტეტებში ქონების განკარგვის შესახებ ინფორმაციების გავრცელების და დაინტერესებული პირების ჩართულობის პროცესი ხარვეზებით მიმდინარეობს. შესაბამისად, აუდიტორული დასკვნები უნდა იყოს კვალიფიციურად შედგენილი და იძლეოდეს რწმუნებას საბაზრო ფასებთან შესაბამისობაზე. შესწავლილი აუდიტორული დასკვნების მიხედვით, შეფასებული 286 ქონებიდან, 160-ზე მეტ შემთხვევაში მითითებული არ არის იმ ანალოგების მაიდენტიფიცირებელი მონაცემები, რომლებზე დაყრდნობითაც განისაზღვრა შესაფასებელი ქონების ღირებულება. შესაბამისად, აუდიტის ჯგუფმა ვერ მიიღო რწმუნება, იყო თუ არა შეფასებული ობიექტის ღირებულება განსაზღვრული ან/და დაკორექტირებული შესაბამის ანალოგებზე დაყრდნობით.

საწყისი და საბაზრო ღირებულების განსაზღვრა

შესწავლილი მუნიციპალიტეტების მიერ გაფორმებული საიჯარო ხელშეკრულებების მოქმედების პერიოდში შესაძლებელია შეიცვალოს გარემოებები და იჯარით გაცემული ობიექტების საბაზრო ფასები. უძრავი ქონების ბაზრის ფასების მზარდი ტენდენციიდან გამომდინარე და კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია მუნიციპალიტეტებმა გარკვეული პერიოდულობით მოახდინონ ფასების გადახედვა საბაზრო ღირებულებასთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით. მუნიციპალიტეტებს არ გამოუყენებიათ ფასების გადახედვის პრაქტიკა და სარგებლობის უფლებით გაცემული ქონების ფასი 304 შემთხვევაში არ დაუზუსტებიათ საბაზრო ფასების შესაბამისად.

მუნიციპალიტეტებს ასევე, საწყისი ღირებულების განსაზღვრისათვის მომზადებული აუდიტორული დასკვნები გამოყენებული აქვთ 3 და მეტი წლის შემდეგ – 25 შემთხვევაში მუნიციპალიტეტებმა საიჯარო ხელშეკრულების გაფორმებისას გამოიყენეს წინა პერიოდის აუდიტორული შეფასებები რითაც გაიზარდა ქონების არასაბაზრო ღირებულებით განკარგვის რისკი.

შემოსავლების ადმინისტრირება

ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემის შემთხვევაში, თვითმმართველი ერთეულები ვალდებული არიან უზრუნველყონ უფლებამოსილი პირების მიერ შესაბამისი საფასურის ჩარიცხვა ადგილობრივ ბიუჯეტში, რაც მუნიციპალიტეტების საკუთარი შემოსავლების ერთ-ერთი წყაროა. მუნიციპალიტეტების ნაწილში მოიჯარეები არღვევდნენ ხელშეკრულებით განსაზღვრულ პირობებს და დროულად არ იხდიდნენ საიჯარო თანხებს. 2024 წლის 1 ივლისის მდგომარეობით, მიუღებელი საიჯარო ქირების და პირგასამტეხლოს თანხა შეადგენს 742.6 ათას ლარს; ასევე ზოგ მუნიციპალიტეტში საიჯარო ქირის გადაუხდელობაზე ან/და დაგვიანებით გადახდაზე არ არის დარიცხული პირგასამტეხლო.

პირობებით განკარგული უძრავი ქონება

უძრავი ქონების განკარგვის პროცესში ბიუჯეტში სახსრების მობილიზებასთან ერთად მნიშვნელოვანია განკარგული ქონების გამოყენებით ეკონომიკური ზრდის სტიმულირება და სოციალური პრობლემების მოგვარება. ამ მიზნით, მუნიციპალიტეტებმა შესაძლოა ქონება განკარგონ ინვესტიციის განხორციელების, ადგილობრივი მოსახლეობის დასაქმების, ქონების ფუნქციის შენარჩუნების და სხვა მათთვის ხელსაყრელი პირობებით.

ქონების პირობებით განკარგვის შესაძლებლობას მუნიციპალიტეტები აქტიურად არ იყენებენ. იჯარით გაცემული /გასხვისებული 420 ობიექტიდან პირობებით განკარგულია 29. მუნიციპალიტეტებს არ უმსჯელიათ შენობების ან/და მიწის ნაკვეთების სხვადასხვა პირობით განკარგვის შესახებ, მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით. ასევე პირობებით განკარგული ობიექტიდან, 11 შემთხვევაში ვალდებულებები შეუსრულებელია და არ არის გატარებული სათანადო ღონისძიებები პირობების დამრღვევის უზბიექტების მიმართ.

მუნიციპალური ქონების არაუფლებამოსილი განკარგვა

მუნიციპალიტეტის ქონების მნიშვნელობიდან გამომდინარე, „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ მისი გამოყენების, მოვლა-პატრონობის და დაცვის ზედამხედველობის უფლებამოსილებას უშუალოდ აღმასრულებელ ორგანოს ანიჭებს. მუნიციპალიტეტებში შექმნილია ქონების მართვის სამსახურები, რომელთა ერთ-ერთი მოვალეობაა განხორციელონ საკუთრებაში არსებული ქონების მუდმივი მონიტორინგი.

მუნიციპალიტეტების საკუთრებაში არსებული 16 ერთეული არასასოფლო და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთით, საერთო ფართობი – 558.2 ათასი კვ.მ, სარგებლობენ არაუფლებამოსილი პირები. შესწავლილ მუნიციპალიტეტებში არ არის გაწერილი ან/და პრაქტიკაში დანერგილი უძრავი ქონების მონიტორინგის განხორციელების სათანადო მეთოდები. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტებმა არაუფლებამოსილი პირების მიერ ქონების გამოყენების ფაქტები ვერ გამოავლინეს და სათანადო რეაგირება ვერ მოახდინეს.

გამოვლენილ გარემოებებსა და ნაკლოვანებებზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა გასცა შესაბამისი რეკომენდაციები, რომელთა გათვალისწინების შემთხვევაში შესაძლებელი იქნება მუნიციპალიტეტების საქმიანობის ეფექტიანობის გაუმჯობესება.

რეკომენდაცია №1

უძრავი ქონების მართვის პროცესის გაუმჯობესებისთვის, თითოეულმა მუნიციპალიტეტმა საკუთარი სპეციფიკიდან და თავისებურებებიდან გამომდინარე:

- მიზანშეწონილია შეიმუშაოს უძრავი ქონების მართვის სტრატეგია, რომელიც უნდა ითვალისწინებდეს მიზნების, მოსალოდნელი შედეგებისა და შეფასების ინდიკატორების ერთობლიობას ქონებრივი უფლებამოსილებების განხორციელების ყველა ეტაპზე;
- ქონების ფორმირების, მართვისა და განკარგვის მიმართულებით შემუშავდეს საშუალოვადიანი/გრძელვადიანი გეგმა, რომელიც ნათლად, ზუსტად და კონკრეტულად განსაზღვრავს განსახორციელებელ აქტივობებს და საჭირო რესურსებს;
- ქონების ფორმირების პროცესში ჩაატაროს შესაბამისი კვლევა/შესწავლა და გამოავლინოს უძრავი ქონება, რომელიც საჭიროა მუნიციპალური ინფრასტრუქტურისა და სერვისების განვითარების, მოქალაქეთა საჭიროებების გამოვლენისა და დაკმაყოფილების, ბიზნესგარემოს განვითარებისა და ადგილობრივი შემოსავლების ზრდის მიზნით. მიღებული შედეგების საფუძველზე განახორციელოს პროცედურები შესაბამისი უძრავი ქონების მუნიციპალურ საკუთრებად ფორმირების მიზნით;
- ქონების მართვისა და განკარგვის პროცესში ჩაატაროს შესაბამისი კვლევა/შესწავლა და გამოავლინოს ისეთი ქონება, რომელიც ფუნქციურად დატვირთული არ არის/გამოუყენებელია. განსაზღვროს მუნიციპალური ქონების პოტენციური ბიზნესგარემოს განვითარების, ინვესტიციების მოზიდვისა და შემოსავლების მიღების კუთხით. შესწავლის შედეგები გამოიყენოს ქონების განკარგვის ოპტიმალური ვარიანტის შესარჩევად.

რეკომენდაცია №2

უძრავი ქონების მართვისა და განკარგვის პროცესში დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის გაზრდის, კონკურენტული გარემოს გაუმჯობესებისა და მეტი შემოსავლების მიღების მიზნით მუნიციპალიტეტებმა:

- მაქსიმალურად გამოიყენონ ინფორმაციის გავრცელების სხვადასხვა პლატფორმა და რეგულარულად განაახლონ ინფორმაცია ვებგვერდებსა და სოციალურ ქსელებში;
- დანერგონ დამატებითი პროცედურები, რაც ხელს შეუწყობს დაინტერესებული პირების/მხარეების სათანადოდ ინფორმირებას და აქტიურ ჩართულობას უძრავი ქონების განკარგვის პროცესში; მათ შორის ინფორმაციის გასავრცელებლად, აქტიურად გამოიყენონ – საინფორმაციო დაფა;
- გამოიყენონ ქონების განკარგვის ისეთი ფორმები, რომელიც უზრუნველყოფს კონკურენტული და გამჭვირვალე გარემოს შექმნას.

რეკომენდაცია №3

უძრავი ქონების მართვისა და განკარგვის ეფექტიანობის გაუმჯობესებისა და მიღებული სარგებლის ზრდის მიზნით მუნიციპალიტეტებმა:

- ყურადღება გაამახვილონ განსაკარგი ქონების ღირებულების კვალიფიციურ შეფასებაზე, რაც საშუალებას მისცემთ თავიდან აირიდონ ქონების არასაბაზრო ფასით განკარგვა;
- გრძელვადიანი საიჯარო ხელშეკრულებების გაფორმებისას, ჩამოაყალიბონ ერთიანი მიდგომა ქონების ღირებულების პერიოდულად გადაფასებასთან დაკავშირებით;
- ქონების განკარგვაზე გადაწყვეტილებების მიღებისას, მუნიციპალიტეტებმა აქტიურად განიხილონ ქონების პირობებით განკარგვის შესაძლებლობა;
- საუკეთესო პრაქტიკის გათვალისწინებით, შემოსავლების ადმინისტრირების პროცესის გასაუმჯობესებლად, დანერგონ დამატებითი კონტროლის მექანიზმები. აღნიშნული უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის და მოსახლეობის ინტერესების დაცვას, ასევე მისაღები შემოსავლების ადგილობრივ ბიუჯეტში მაქსიმალურად მოზილიზებას.

1. შესავალი

1.1 აუდიტის მოტივაცია

ეფექტიან საჯარო მმართველობაში ადგილობრივი თვითმმართველობა მნიშვნელოვან როლს ასრულებს. ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის თანახმად, რეგიონების განვითარება, მათი როლის ზრდა ქვეყნის ეკონომიკის განვითარებაში და თვითმმართველობის სისტემის კიდევ უფრო გაძლიერება ეკონომიკური პოლიტიკის ერთ-ერთი პრიორიტეტია.¹ იმისათვის, რომ მმართველობის სისტემამ სათანადოდ უპასუხოს მოსახლეობის მოთხოვნებს და უზრუნველყოს მოქალაქეთა მონაწილეობა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, აუცილებელია მმართველობითი უფლებამოსილებებისა და რესურსების გადანაწილება ცენტრალური ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეებს შორის. რესურსების რაციონალურად განკარგვასა და ხარისხიანი მომსახურების გაწევას, არსებითი როლი აკისრია ადგილობრივ თვითმმართველობათა გაძლიერების, განვითარებისა და გაუმჯობესების პროცესში.

მუნიციპალური ქონების განკარგვა საჯარო ფინანსების მართვის არსებით კომპონენტს წარმოადგენს. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტებში ჩატარებული აუდიტების შედეგად გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტებში ქონების მართვასა და განკარგვაში ფიქსირდება სისტემური ხარვეზები, კერძოდ:

- ✓ მუნიციპალიტეტების მიერ მიუღებელი შემოსავლები ქონების განკარგვის პროცესში;
- ✓ ქონების მართვის კუთხით დანერგილი კონტროლის მექანიზმების ნაკლოვანებები, რაც ვერ უზრუნველყოფს გამოავლინოს მუნიციპალური ქონების განკარგვა არაუფლებამოსილი პირების მიერ;
- ✓ პირდაპირი განკარგვის წესით ქონების გაცემის არასათანადო/არასაკმარისი დასაბუთება;
- ✓ მუნიციპალიტეტების მიერ გაფორმებული გრძელვადიანი ხელშეკრულებების არასათანადო ადმინისტრირება (არ ხდება თავდაპირველად განსაზღვრული ფასების გადახედვა საბაზრო ფასებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით);
- ✓ მუნიციპალიტეტების მიერ უძრავი ქონების სავალდებულო ინვენტარიზაციის ჩატარებლობა;
- ✓ მუნიციპალიტეტის მიერ საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად შექმნილი ან შეძენილი ქონება უფუნქციოა და არ გამოიყენება და სხვ.

მიუხედავად ხარვეზებისა, ზოგიერთი მუნიციპალიტეტის კარგი პრაქტიკით, არსებობს გაუმჯობესების პოტენციალი და შესაძლებლობა, საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების მართვისა და განკარგვის ეფექტიანობის კიდევ უფრო გაზრდისათვის. შესაბამისად, ქონების მართვისა და განკარგვის ეფექტიანობის შესწავლა მნიშვნელოვანია როგორც პროგრამის აქტუალობისა და მასშტაბურობის, აგრეთვე კარგი პრაქტიკის გამოვლენის გამო. ამდენად, აუდიტის ფარგლებში შესწავლილია მუნიციპალიტეტების მიერ 2022-2023 წლებში და 2024 წლის 1 ივლისამდე პერიოდში უძრავი ქონების მართვისა და განკარგვის ეფექტიანობის საკითხები.

¹ ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი 2023-2026 წლებისათვის. საქართველოს მთავრობა, თბილისი, 2023 წელი.

1.2 აუდიტის მიზანი და მთავარი კითხვები

აუდიტის მიზანია პროგრამის ფარგლებში აუდიტის ობიექტ(ებ)ის საქმიანობის შესწავლა ეკონომიურობის, პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის პრინციპების გათვალისწინებით, ანგარიშის მომზადება და შესაბამისი რეკომენდაციების გაცემა.

აუდიტის კითხვებად განისაზღვრა შემდეგი:

- მუნიციპალიტეტების სტრატეგია ქონების ფორმირების, მართვისა და განკარგვის პროცესში რამდენად უზრუნველყოფს მათ მიერ დასახული მიზნების მიღწევას?
- მუნიციპალიტეტების მიერ ქონების განკარგვის პროცესში გამოყენებული ინსტრუმენტები რამდენად უზრუნველყოფს დაინტერესებული პირების/მხარეების მაქსიმალურ ჩართულობას?
- მუნიციპალიტეტების მიერ ქონების განკარგვის პროცესში განხორციელებული ღონისძიებები რამდენად უზრუნველყოფს მაქსიმალური სარგებლის მიღებას?

1.3 აუდიტის კრიტერიუმები

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:

- საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ქონების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „მიწის მიწნობრივი დანიშნულების განსაზღვრისა და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მდგრადი მართვის შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 6 ნოემბრის №527 დადგენილება „სახელმწიფოს მიერ მუნიციპალიტეტებისთვის გადასაცემი ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების სახეობათა ნუსხის დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 8 დეკემბრის №669 დადგენილება „მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზების, სარგებლობისა და მართვის უფლებებით გადაცემის, საპრივატიზებო საფასურის, საწყისი საპრივატიზებო საფასურის, ქირის საფასურის, ქირის საწყისი საფასურის განსაზღვრის და ანგარიშსწორების წესების დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 24 ოქტომბრის №233 დადგენილება „თვითმმართველი ერთეულის საჯუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწისა და სახელმწიფო ქონებაზე (წიაღის ჩათვლით) დამაგრებული და სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით არსებული საზოგადოების ქონებაზე დამაგრებული მიწების, აგრეთვე იმ მიწების, რომლებიც საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ექვემდებარება დასახელებული კატეგორიის ქონებაზე დამაგრებას, განსაზღვრისა და გამოიჯვანის წესის დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 ივლისის №644 დადგენილება „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის რესურსზე ხელმისაწვდომობის“ სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ“;

- საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 1 ივლისის №233 დადგენილება „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილების საკომპენსაციო თანხის გადახდისა და მისი გადახდისგან გათავისუფლების, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის კატეგორიის ცვლილების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“.

1.4 აუდიტის მასშტაბი და მეთოდოლოგია

აუდიტის მასშტაბი მოიცავს მუნიციპალიტეტების საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების მართვისა და განკარგვის ეფექტიანობას 2022-2023 წლებსა და 2024 წლის 6 თვეში.

აუდიტის ობიექტები: ასპინძის, დედოფლისწყაროს, ლაგოდეხის, მარნეულის, მცხეთის, საგარეჯოს, სიღნაღის, ყვარლის, წალკის, სამტრედიის, მარტვილის, ჩოხატაურის და წყალტუბოს მუნიციპალიტეტები.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ეფექტიანობის აუდიტს ახორციელებს უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI) შესაბამისად, რაც გულისხმობს ეთიკის სტანდარტების დაცვასა და აუდიტის უკეთესი საერთაშორისო პრაქტიკის გამოყენებას.

აუდიტით გამოყენებულია შემდეგი მეთოდოლოგია:

- რელევანტური კანონების, განკარგულებების/დადგენილებების, პოლიტიკის დოკუმენტების, სამოქმედო გეგმების ანალიზი;
- დოკუმენტური ინფორმაციის ანალიზი;
- მონაცემთა ბაზების ანალიზი;
- კითხვარების შედგენა და გამოყენება;
- მოპოვებული დოკუმენტების და ინფორმაციის ერთმანეთთან, შესაბამის ბაზებთან და/ან რელევანტურ კრიტერიუმებთან შედარება და შეუსაბამობების მიზეზების იდენტიფიცირება;
- შეხვედრა მუნიციპალიტეტების მერიების წარმომადგენლებთან და დაინტერესებულ მხარეებთან;
- უძრავი ქონების განკარგვის მდგომარეობა ელექტრონული რუკების გამოყენებით.

აუდიტის კითხვებზე პასუხის გასაცემად ჩატარდა შემდეგი აუდიტორული პროცედურები:

1. მუნიციპალიტეტების სტრატეგია ქონების ფორმირების, მართვისა და განკარგვის პროცესში რამდენად უზრუნველყოფს მათ მიერ დასახული მიზნების მიღწევას? – აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა და გააანალიზა მუნიციპალიტეტების საქმიანობა ქონების მართვისა და განკარგვის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმების შემუშავების მიმართულებით. ამ მიზნით შესაბამის პასუხისმგებელ პირებთან ჩატარა ინტერვიუები. მოითხოვა შესაბამისი დოკუმენტების წარმოდგენა. მოიძია და შეისწავლა კარგი პრაქტიკა როგორც ქვეყნის ასევე საერთაშორისო მასშტაბით.
2. მუნიციპალიტეტების მიერ ქონების განკარგვის პროცესში გამოყენებული ინსტრუმენტები რამდენად უზრუნველყოფს დაინტერესებული პირების/მხარეების მაქსიმალურ ჩართულობას? – გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოსახლეობის აქტიურად ჩართულობის შეფასების მიზნით, აუდიტის ჯგუფმა გააანალიზა ქონების მართვის კუთხით ინფორმაციების გავრცელებაში მუნიციპალიტეტის მიერ გამოყენებული მეთოდები, მათ მიერ დანერგილი

ინფორმაციის გავრცელების საშუალებები; ჩაატარა ინტერვიუები შესაბამის დაინტერესებულ მხარეებთან; შეივსო შესაბამისი ინფორმაციის შემცველი კითხვარები; შეფასდა, რამდენად აქტიურად იყენებენ მუნიციპალიტეტების სოციალურ ქსელებსა და სხვადასხვა მედიასაშუალებას მოსახლეობის ინფორმირებისათვის.

3. **მუნიციპალიტეტების მიერ ქონების განკარგვის პროცესში განხორციელებული ღონისძიებები რამდენად უზრუნველყოფს მაქსიმალური სარგებლის მიღებას?** – აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა ინფორმაცია უძრავი ქონების განკარგვის კუთხით განხორციელებული ღონისძიებების შესახებ: გამოითხოვა და შეისწავლა ინფორმაცია საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოდან მუნიციპალიტეტების საკუთრებაში არსებული ქონების შესახებ; მუნიციპალიტეტიდან მიიღო და გაანალიზა შემოსავლების ადმინისტრირების ამსახველი ფინანსური დოკუმენტაცია; შეისწავლა ქონების შეფასების პროცესში გამოყენებული აუდიტორული შეფასების ანგარიშები; გაანალიზდა ქონების განკარგვის ფორმების გამოყენების მიზანშეწონილობა; კონტროლის მექანიზმების არსებობა ქონების არაუფლებამოსილი განკარგვის გამოსავლენად.

2. ზოგადი ინფორმაცია

ქონების მართვა არის სისტემური პროცესი, რომელიც მიმართულია ფიზიკური აქტივების ოპერირების, შენახვის, განახლების და შეძენის საკითხებთან.² მუნიციპალიტეტს აქვს საკუთარი ქონება, რომელიც ორი კატეგორიისაა: ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონება არის მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების განხორციელების საფუძველი, მისი გამოყენება შეიძლება მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საჯარო ფუნქციების შესასრულებლად და უფლებამოსილების განსახორციელებლად. დამატებითი ქონება არის ქონება, რომელიც არ არის ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების ნაწილი და რომელიც მუნიციპალიტეტმა შეიძლება გამოიყენოს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.³

მუნიციპალიტეტის ქონება არის საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ყველა ნივთი და არამატერიალური ქონებრივი სიკეთე, რომელიც:⁴

1. მუნიციპალიტეტისთვის კანონით არის მიკუთვნებული.
2. სახელმწიფომ საკუთრებაში გადასცა მუნიციპალიტეტს.
3. მუნიციპალიტეტის მიერ არის შექმნილი, შეძენილი ან რეგისტრირებული.

მუნიციპალიტეტის ორგანოები ქონებრივი უფლებების განხორციელებისას ვალდებული არიან, დაიცვან მუნიციპალიტეტის, როგორც მესაკუთრის, კანონიერი ინტერესები; ასევე ქონება უნდა განიკარგოს მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით.

მუნიციპალიტეტები ქონების განკარგვას ახორციელებენ:

- პრივატიზების გზით – მუნიციპალიტეტის ქონების ფიზიკური ან/და იურიდიული პირისთვის საკუთრებაში გადაცემა კანონმდებლობით დადგენილი ფორმითა და წესით. პრივატიზებას ექვემდებარება მუნიციპალიტეტის დამატებითი ქონება, რომელიც არ არის ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონება ან მისი ნაწილი. მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზება ხორციელდება საჯარო ან ელექტრონული აუქციონის ფორმით.
- ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემის გზით – მუნიციპალიტეტის ქონება სარგებლობის უფლებით შეიძლება გადაეცეს ფიზიკურ, საჯარო ან/და კერძო სამართლის იურიდიული პირს, კანონით დადგენილი წესით. მუნიციპალიტეტის ქონების გადაცემისას შესაძლებელია შემდეგი ფორმების გამოყენება: აღნაგობა, უზუფრუქტი, ქირავნობა, იჯარა, თხოვება და სხვა ფორმები.⁵ ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემა ხდება აუქციონის ფორმით ან პირდაპირი განკარგვის წესით.

მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზაცია და ქონების მართვის უფლებით კერძო თუ იურიდიული პირებისათვის გადაცემა დაკავშირებულია თვითმმართველობის შემოსავლების ზრდასთან, ვინაიდან მუნიციპალიტეტის ქონების განკარგვის შედეგად შემოსული თანხები სრულად მიემართება შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში.⁶ 2022-2023 წლებსა და 2024 წლის 6 თვეში მუნიციპალიტეტებმა იჯარით

² საჯარო ფინანსებისა და ქონების მართვის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2014.

³ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 106.

⁴ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 106.

⁵ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით განსაზღვრული სარგებლობის ფორმები.

⁶ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 128.

გასცეს 270 ერთეული უძრავი ქონება, საიდანაც მისაღები შემოსავალი წლიურად შეადგენს 1,077.3 ათასი ლარს, ასევე განხორციელდა 150 ერთეული უძრავი ქონების პრივატიზება საერთო ღირებულებით – 6,632.1 ათასი ლარი.

ცხრილი №1. მუნიციპალიტეტების მიხედვით იჯარით გაცემული და პრივატიზებული ობიექტების რაოდენობა და ღირებულება (2022-2023 წლებსა და 2024 წლის 1 ივლისამდე მონაცემები)

მუნიციპალიტეტები	იჯარით გაცემული უძრავი ქონება	წლიური შემოსავალი (ათასი ლარი)	პრივატიზებული უძრავი ქონება	ღირებულება (ათასი ლარი)
მარნეული	19	26.0	9	288.5
საგარეჯო	5	7.5	5	45.8
წალკა	137	573.4	0	0
სიღნაღი	6	10.2	5	38.6
ყვარელი	8	23.1	3	45.8
წყალტუბო	15	125.3	18	543.9
ჩოხატაური	4	1.7	11	232.2
მარტვილი	12	43.2	7	38.7
სამტრედი	12	8.8	15	524.0
ასპინძა	11	1.2	1	2.4
ლაგოდეხი	21	54.2	19	1,676.5
დედოფლისწყარო	20	202.7	10	137.7
მცხეთა	0	0	47	3,058.0
სულ	270	1,077.3	150	6,632.1

3. აუდიტის მიგნებები

3.1 მუნიციპალიტეტების სტრატეგია უძრავი ქონების ფორმირების, მართვისა და განკარგვის პროცესში

სტრატეგია

მუნიციპალიტეტი საკუთარი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად უნდა ფლობდეს საჭირო უძრავ ქონებას. უძრავი ქონება არის მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული სასოფლო და არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი მასზე არსებული შენობა – ნაგებობებით ან მის გარეშე, შენობა-ნაგებობა, ხაზობრივი ნაგებობა, მიწაზე არსებული მრავალწლიანი ნარგავები, ტყე და სხვ. ქონებაზე საკუთრების უფლების განხორციელებისას მუნიციპალიტეტი დამოუკიდებელია.

მუნიციპალიტეტის მიერ ქონებრივი უფლებების განხორციელების ძირითადი პრინციპებია:

- მუნიციპალიტეტის ორგანოები ქონებრივ უფლებებს ახორციელებენ მუნიციპალიტეტის სახელით. ისინი ვალდებული არიან, დაიცვან მუნიციპალიტეტის, როგორც მესაკუთრის, კანონიერი ინტერესები.
- მუნიციპალიტეტის ორგანოები საკუთრებაში არსებულ ქონებაზე ქონებრივ უფლებებს ახორციელებენ მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით.⁷

ზემოაღნიშნული პრინციპების დაცვით და არსებული საკანონმდებლო ჩარჩოს ფარგლებში მუნიციპალიტეტმა უნდა უზრუნველყოს ქონების ფორმირების, მართვისა და განკარგვის პროცესის იმგვარად წარმართვა, რომ მიღწეული იქნეს ძირითადი მიზნები.

- ✓ მოქალაქეების საჭიროებების იდენტიფიცირება და მათი დაკმაყოფილება უძრავი ქონების განკარგვის მიმართულებით;
- ✓ მუნიციპალური ინფრასტრუქტურისა და სერვისების განვითარება;
- ✓ ბიზნესგარემოს განვითარების მხარდაჭერა;
- ✓ ადგილობრივი შემოსავლების ზრდა კონკურენტულ გარემოში, თანასწორობისა და სამართლიანობის პრინციპების დაცვით ქონების განკარგვის საფუძველზე.

ქონებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას მნიშვნელოვანია, რომ ნათლად განისაზღვროს ქონების ფორმირების, მართვისა და განკარგვის მიზნები და მათ მისაღწევად განსახორციელებელი ღონისძიებები ჩამოყალიბდეს სტრატეგიის სახით. სტრატეგია აუცილებელია ითვალისწინებდეს, მინიმუმ, შემდეგ საკითხებს:

⁷ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 110.

სტრატეგიის მიზნები

1

მიზნები უნდა იყოს ცხადი, ნათლად და გასაგებად ჩამოყალიბებული, რათა მუნიციპალიტეტმა შეძლოს იმის შეფასება, შესრულდა თუ არა ეს მიზანი ან რა იყო შეუსრულებლობის გამოწვევი მიზეზი.



მოსალოდნელი შედეგები



მოსალოდნელი შედეგები უნდა ასახავდეს სამომავლო მდგომარეობას. შედეგები ჩამოყალიბებული უნდა იყოს ნათლად და კონკრეტულად, ხოლო მისი მიღწევის გზები წარმოდგენილი უნდა იყოს სტრატეგიაში. შუალედური და საბოლოო შედეგების სწორად და ნათლად ჩამოყალიბება შესაძლებლობას იძლევა მართლაც შეფასდეს მიღწეული შედეგები.

2

შეფასების ინდიკატორები

3

ინდიკატორი წარმოადგენს მიღწეული შედეგების შეფასების საშუალებას, თუ რამდენად იქნა მიღწეული დასახული მიზნები. კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, მიზნებთან ერთად შესაძლოა განისაზღვროს ის ინდიკატორები, რომელთა საშუალებითაც შედეგის რეალური მზა გახდება შესაძლებელი.



სტრატეგიით მიზნების, მოსალოდნელი შედეგების და შეფასების ინდიკატორების დაგეგმვა ხელს უწყობს ღონისძიებების წარმატებით განხორციელებას, ხელის შემშლელი ფაქტორების დროულ გამოვლენას, პრევენციას და ეხმარება მუნიციპალიტეტს, გაზარდოს განხორციელებული ღონისძიებების ეფექტიანობა. აღსანიშნავია, რომ შეფასების ინდიკატორების განსაზღვრა მნიშვნელოვანი პროცესია, რომელიც თანხვედრაშია როგორც დასახულ მიზნებთან, ასევე შედეგებთან, რაც მუნიციპალიტეტს საშუალებს აძლევს განსაზღვროს კონკრეტული ამოცანები და შეაფასოს ქონების მართვის ეფექტიანობა.

სქემა №1. ქონების მართვის სტრატეგია

სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს პრაქტიკა

ქონების ეროვნული სააგენტოს 2020-2024 წლის სტრატეგიის მიზანია მოახდინოს იმ ძირითადი ამოცანების იდენტიფიცირება და განსახორციელებელი აქტივობების დაგეგმვა, რომელიც შესაძლებელს გახდის სააგენტოს ფუნქციების ეფექტიან შესრულებას და სამომავლო ხედვის რეალიზებას. სტრატეგიით განსაზღვრული ამოცანების მიზნების ეფექტიანად განხორციელებისათვის შემუშავებულია სამოქმედო გეგმა, რომელიც მოიცავს დროში გაწერილ კონკრეტულ ღონისძიებებს. ორგანიზაციის წინაშე მდგარი ყველა ძირითადი გამოწვევისა და განვითარების შესაძლებლობის გათვალისწინებით ჩამოყალიბდა სტრატეგიული მიზნები:

1. სახელმწიფო ქონების ეფექტური განკარგვა
2. ორგანიზაციული მდგრადობა
3. სერვისების განვითარება და მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესება და სხვ.

სტრატეგიის წარმატებული რეალიზება გააძლიერებს სააგენტოს ორგანიზაციულ შესაძლებლობებს და ნიადაგს შექმნის ახალი მიზნებისა და ამოცანების დასახვისათვის.

ქალაქ ზაგრების (ხორვატია) პრაქტიკა

ქალაქი ზაგრების ქონების მართვის სტრატეგია 2020-2026 წლებისათვის არის სავალდებულო დოკუმენტი, რომელიც შექმნილია ზაგრების საკუთრებაში არსებული ქონების ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის. სტრატეგია მოიცავს მიზნებს, ხედვებსა და მითითებებს, რომელიც უკავშირდება ქონების ეფექტიანად და გამჭვირვალედ მართვას.

სტრატეგიის მიზანია ეკონომიკური, ფინანსური და საბიუჯეტო ბაზის გათვალისწინებით ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების საჭიროებებისა და მდგომარეობის განსაზღვრა, უძრავი ქონების მართვისა და განკარგვის პროგრამებისა და სისტემების შემუშავება. ქონების მართვის სტრატეგიის ხედვა არის ზაგრების საკუთრებაში არსებული ქონების სისტემატური, გამჭვირვალე, ოპტიმალური და მდგრადი მართვა, რომელიც ეფუძნება საჯაროობის, პროგნოზირებადობის, ეფექტიანობისა და პასუხისმგებლობის პრინციპებს. აღნიშნულმა უნდა უზრუნველყოს რომ აქტივები იყოს მოქალაქეების სამსახურში, დაიცვას ქალაქის და საზოგადოების ინტერესები.

სტრატეგიის დოკუმენტმა უნდა უზრუნველყოს ქალაქის ძირითადი ამოცანების შესასრულებლად საჭირო აქტივების ოპტიმალურად გამოყენება და ჭარბი აქტივებისგან სარგებლის მაქსიმალური მიღება, რაც, თავის მხრივ, უზრუნველყოფს ქალაქის ეკონომიკური და სოციალური მიზნების შესრულებას.

დოკუმენტში გაწერილია სპეციალური მიზნები და ამ მიზნების შესასრულებლად განსახორციელებელი ღონისძიებები, რაც ადგილობრივ თვითმმართველობას საშუალებას მისცემს, განსაზღვროს მოსალოდნელი შედეგები და ეტაპობრივად მოხდეს მუნიციპალიტეტის მიერ გატარებული ღონისძიებების შეფასება.

გრძელვადიანი ხედვა და სტრატეგიული მართვა მნიშვნელოვანია იმ კუთხით, რომ:

- მუნიციპალიტეტს ჰქონდეს შესაძლებლობა ეტაპობრივად მოახდინოს შედეგების ანალიზი, შეამოწმოს მიღებული გადაწყვეტილებების სისწორე და დარწმუნდეს, რომ ორგანიზაცია ვითარდება დასახული მიზნების შესაბამისად;
- სტრუქტურულ ქვედანაყოფებს ჰქონდეთ რეალური, კოორდინირებული და ერთმანეთთან შეთანხმებული სამოქმედო გეგმა;
- ქონების მართვის კუთხით მუნიციპალიტეტებში დასაქმებულ პირებს ჰქონდეთ ნათელი წარმოდგენა მათი საქმიანობის მიზნების და გეგმების შესახებ;
- ნებისმიერ დაინტერესებულ მხარეს ჰქონდეს ინფორმაცია მუნიციპალიტეტში ქონების მართვის კუთხით მიმდინარე და დაგეგმილი საქმიანობის შესახებ.

შესწავლის შედეგად გამოიკვეთა, რომ მუნიციპალიტეტებს ქონების მართვის სტრატეგია შემუშავებული არ აქვთ. შესაბამისად, ქონების ფორმირების, მართვისა და განკარგვის მიმართულებით მისაღწევ მიზნები და მოსალოდნელი შედეგები ნათლად ჩამოყალიბებული და დოკუმენტირებული არ არის. სტრატეგიული გეგმის, მიზნებისა და მოსალოდნელი შედეგების გარეშე მუნიციპალიტეტები ვერ შეძლებენ განსაზღვრონ კონკრეტულად რა მიმართულებით აპირებენ მუნიციპალიტეტები განვითარებას, რა დროითი და ფინანსური რესურსი დასჭირდება დასახული მიზნების მიღწევას და განხორციელებული ღონისძიებები უზრუნველყოფს თუ არა მიღწეული და მოსალოდნელი შედეგების თანხვედრას.

სტრატეგიის არ ქონის პირობებში მნიშვნელოვანია შეფასდეს მუნიციპალიტეტების საქმიანობა უძრავი ქონების ფორმირების, მართვის და განკარგვის მიმართულებით, რამდენად თანხვედრაშია მოქმედ კანონმდებლობასთან და კარგი პრაქტიკებით აღიარებულ მიზნებთან.

ქონების ფორმირება

მუნიციპალური ქონების ფორმირება ხდება სხვადასხვა გზით:⁸

- კანონმდებლობით მუნიციპალიტეტზე ქონების მიკუთვნება;
- ცენტრალური ხელისუფლებიდან ქონების გადმოცემა;
- ქონების შეძენა, შექმნა, ჩუქება.

კანონით მიკუთვნებული ქონება	• ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები, ქუჩები, ტროტუარები, გარე-განათებები, სკვერები, პარკები, არასასოფლო და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებულ ობიექტებზე დამაგრებული მიწა.
სახელმწიფოს მიერ გადაცემული ქონება	• სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ ქონებას მუნიციპალიტეტს საკუთრებაში გადასცემს ქონების მმართველი მუნიციპალიტეტის მერის დასაბუთებული მოთხოვნის საფუძველზე.
ქონების შექმნა შესყიდვის გზით	• მუნიციპალური ქონების შექმნის ერთ-ერთ გზას საკუთარი ბიუჯეტით გათვალისწინებული სახსრებით ქონების შეძენა.

შესწავლილ მუნიციპალიტეტებში, ქონების ძირითადი ნაწილის, საერთო რაოდენობის 74%-ზე მეტის, ფორმირება მოხდა მუნიციპალიტეტების შექმნის დროს, მათთვის ქონების კანონით მიკუთვნების გზით. შემდგომ პერიოდში, პერიოდულად ხდებოდა სახელმწიფო საკუთრებაში ან/და დაურეგისტრირებელი ქონების მუნიციპალიტეტებზე გადაცემა/დარეგისტრირება, ასევე ცალკეულ შემთხვევებში მუნიციპალიტეტები ითხოვდნენ მათ ტერიტორიაზე არსებული ქონების გადაცემას შესაბამისი დასაბუთების საფუძველზე. აღნიშნული პროცესების შედეგად ჩამოყალიბდა ქონების ბაზა, რომელსაც 2024 წლის მდგომარეობით ფლობენ მუნიციპალიტეტები. აღსანიშნავია, რომ მიმდინარეობს

⁸ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 106.

მიწის სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის რეფორმა, რომლის მიზანია 2025 წლის ბოლომდე გაიმიჯნოს სახელმწიფო, მუნიციპალური და კერძო საკუთრება.⁹

საჯარო რეესტრის მონაცემების მიხედვით, 2024 წლის 1 ივლისის მდგომარეობით შესწავლილი მუნიციპალიტეტები ფლობენ 7904 ერთეულ ქონებას. ქონების ძირითადი ნაწილი – 51% გამოყენებულია სხვადასხვა მიზნებით მუნიციპალური ფუნქციების შესასრულებლად – განთავსებულია ადმინისტრაციული შენობები, სკვერები, პარკები და ა.შ.; 14% გაცემულია სარგებლობის სხვადასხვა ფორმებით; დაახლოებით, 35% კი – არ არის დატვირთული ფუნქციით.

მუნიციპალიტეტმა საკუთრებაში არსებული ქონების საშუალებით, უნდა განახორციელოს სერვისების მიწოდება. შესაბამისად, ერთმანეთთან არის დაკავშირებული ქონება და მუნიციპალიტეტის ძირითადი უფლებამოსილებები, რომლებსაც მიეკუთვნება:

- ✓ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობა და შესაბამისი საინჟინრო ინფრასტრუქტურის განვითარება;
- ✓ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ქუჩების, პარკების, სკვერებისა და სხვა საჯარო ადგილების დასუფთავება, ტერიტორიის გამწვანება, გარე განათების უზრუნველყოფა;
- ✓ ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა და საგზაო მოძრაობის ორგანიზება;
- ✓ ავტოსატრანსპორტო საშუალებების პარკირების ადგილებით უზრუნველყოფა და დგომის/გაჩერების წესების რეგულირება;
- ✓ გარე ვაჭრობის, გამოფენების, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება;
- ✓ ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირება;
- ✓ წყალმომარაგება;
- ✓ მუნიციპალური ნარჩენების მართვა და სხვ.

ქონების ფორმირების პროცესში მუნიციპალიტეტებმა უნდა იმოქმედონ უფლებამოსილებების განსახორციელებლად აუცილებელი ინფრასტრუქტურის/სერვისების განვითარების, მოქალაქეთა საჭიროებების გამოვლენისა და დაკმაყოფილების, ბიზნესგარემოს მხარდაჭერისა და ადგილობრივი შემოსავლების ზრდის მიმართულებით. შესაბამისად, პირველ რიგში უნდა განსაზღვრონ აღნიშნული მიზნების მისაღწევად არსებული საჭიროებები, ხოლო გამოვლენილი საჭიროების დასაკმაყოფილებლად მოიძიონ შესაბამისი ქონება. იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალიტეტი არ ფლობს მსგავს ქონებას, იგი უფლებამოსილია მოითხოვოს სახელმწიფოსგან ქონების გადმოცემა/მის ტერიტორიაზე არსებული დაურეგისტრირებელი ქონების დარეგისტრირება ან/და შეიძინოს კანონმდებლობის შესაბამისად.

შესწავლით ირკვევა, მოსახლეობის საჭიროებების დაკმაყოფილების, მუნიციპალური ინფრასტრუქტურისა და სერვისების განვითარების კუთხით მუნიციპალიტეტები ახორციელებენ სხვადასხვა საქმიანობას. ამისათვის იყენებენ მათ მიერ უკვე დარეგისტრირებულ ქონებას ან ახდენენ

⁹ საქართველოს კანონი „მიწის ნაკვეთებზე სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“.

დამატებითი ქონების ფორმირებას. მუნიციპალიტეტებში მოწყობილია სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული ობიექტები, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ქონების ფორმირებას არასისტემური, ერთეული შემთხვევების ხასიათი აქვს. კერძოდ, კომპლექსური ხედვის შესაქმნელად მუნიციპალიტეტებს არ აქვთ მოძიებული და იდენტიფიცირებული თითოეულ დასახლებაში საჭიროებები, სერვისების ან/და ინფრასტრუქტურის მდგომარეობის შესახებ სრული ინფორმაცია; ასევე არ არის განსაზღვრული რაოდენობრივი მაჩვენებლები. შესაბამისად, ქონების ფორმირების პროცესში მიღებული გადაწყვეტილებები არ ეფუძნება სათანადო კვლევასა და შესწავლას. მაგალითად, მუნიციპალიტეტებში მოწყობილია სკვრები და პარკები, აშენებულია ადრეული და სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებები, მოწყობილია წყლის სისტემები და სხვ. თუმცა შესწავლილი არ არის, რა რაოდენობის ობიექტები შესაძლოა სჭირდებოდეს კონკრეტულ დასახლებას, არსებული საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის/სერვისების განვითარების, მოქალაქეთა საჭიროებების გამოვლენისა და დაკმაყოფილების მიზნით ქონების ფორმირების პროცესში მუნიციპალიტეტების მიერ განხორციელებული აქტივობები არასაკმარისია.

მნიშვნელოვანია, მუნიციპალიტეტებისათვის საჭირო უძრავი ქონების განსაზღვრისა და შექმნისათვის შესაბამისი ღონისძიებები გატარდეს დროულად, რადგან არსებობს მზარდი საჭიროებები: არსებული ინფრასტრუქტურა დროთა განმავლობაში განიცდის ამორტიზაციას; იზრდება მოთხოვნა გზებზე, ხიდებზე, ბილიკებზე, განათებასა და უკეთეს კომუნალურ მომსახურებაზე; გარემოს დაცვის საკითხებზე, სხვადასხვა რეგულაციების დაცვაზე და ა.შ; მუნიციპალიტეტებში ამ კუთხით არსებული მდგომარეობის სრული კვლევა, საჭიროებების კომპლექსური იდენტიფიცირება და ქონების ფორმირების კუთხით დროული რეაგირება ხელს შეუწყობს უძრავი ქონების მართვის ეფექტიანობის გაუმჯობესებას.

აუდიტის ჯგუფმა ასევე შეაფასა მუნიციპალიტეტების საქმიანობა, ქონების ფორმირების პროცესში, ბიზნესგარემოს მხარდაჭერისა და ადგილობრივი შემოსავლების ზრდის მიმართულებით. შესწავლის შედეგად გამოიკვეთა, რომ მუნიციპალიტეტები საკმარის აქტივობებს არ ახორციელებენ, კერძოდ:

შემოსავლების მიღებისა და ბიზნესგარემოს გაუმჯობესების მიზნით, შემდგომი პრივატიზებისათვის, რიგ შემთხვევებში, მუნიციპალიტეტები სახელმწიფოს მიმართავენ ქონების გადმოცემის/დარეგისტრირების მოთხოვნით. აღსანიშნავია, რომ ამ პროცესის ინიციატორი უმრავლეს შემთხვევაში არიან ქონების შეძენით დაინტერესებული პირები. დაინტერესებული პირები მიმართავენ მუნიციპალიტეტებს თავიანთ ტერიტორიაზე არსებული ქონების განკარგვის თხოვნით, აღნიშნულის საფუძველზე მუნიციპალიტეტები მიმართავენ ქონების მმართველს კონკრეტული ქონების გადმოსაცემად/დასარეგისტრირებლად. ქონების მუნიციპალიტეტების საკუთრებაში დარეგისტრირების შემდგომ, ხდება მათი განკარგვა. შესწავლით გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტებმა აუდიტებულ პერიოდში სახელმწიფოდან შემდგომი გასხვისების მიზნით მოითხოვეს 104 ობიექტის გადმოცემა/დარეგისტრირება, საიდანაც 76 შემთხვევაში პროცესის დაწყების ინიციატორი იყო დაინტერესებული მხარე.

ქონების ფორმირების პროცესში, მუნიციპალიტეტების მიერ ჩატარებული არ არის შესაბამისი კვლევა, რომლის საფუძველზე მოიძიებდნენ და გამოავლენდნენ ბიზნესისთვის საინტერესო

მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებულ უძრავ ქონებას,¹⁰ რომელსაც ასევე შესაძლოა შემოსავლების მოზიდვის მნიშვნელოვანი პოტენციალი ჰქონდეს.

ქონების მართვა/განკარგვა

უძრავი ქონების მართვა-განკარგვა არის სისტემური პროცესი, რომელიც მოიცავს აქტივების შენახვის, ექსპლუატაციის, განახლებისა და გადაცემის საკითხებს. მუნიციპალიტეტების შემთხვევაში ქონების მართვა გულისხმობს მოსახლეობისათვის სერვისების შეთავაზების პროცესში მუნიციპალური ქონების გამოყენებას. განკარგვა დაკავშირებულია ქონების პრივატიზებასა და კანონმდებლობით განსაზღვრული ფორმებით (იჯარა, აღნაგობა, უზუფრუქტი და სხვ.) სარგებლობის უფლებით გაცემასთან.

მიუხედავად იმისა, რომ შესწავლილ მუნიციპალიტეტებს არ აქვთ ჩამოყალიბებული შესაბამისი სტრატეგია, აუდიტის ფარგლებში შეფასდა მათი საქმიანობა კარგი პრაქტიკით განსაზღვრულ მიზნებთან მიმართებით: კერძოდ, უძრავი ქონების მართვისა და განკარგვის შედეგად, რამდენად მიიღწევა მუნიციპალური ინფრასტრუქტურისა და სერვისების განვითარების, მოქალაქეთა საჭიროებების გამოვლენისა და დაკმაყოფილების, ბიზნესგარემოს განვითარების მხარდაჭერისა და ადგილობრივი შემოსავლების ზრდის მიზნები.

2024 წლის 1 ივლისის მდგომარეობით შესწავლილი მუნიციპალიტეტების საკუთრებაში რეგისტრირებული უძრავი ქონების ძირითადი ნაწილი (51%) გამოყენებულია ინფრასტრუქტურის განვითარების, მუნიციპალური სერვისების მიწოდებისა და მოსახლეობის საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად. კერძოდ: მოწყობილია გზები, წყლის სისტემები, განთავსებულია ადმინისტრაციული შენობები, სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებები, სკვერები, პარკები, სტადიონები და ა.შ. ამრიგად, შეიძლება ითქვას, რომ მუნიციპალიტეტების საქმიანობა ქონების მართვისა და განკარგვის პროცესში, ძირითადად, ზემოაღნიშნულ მიზნებთან თანხვედრაშია.

რაც შეეხება ბიზნესგარემოს მხარდაჭერისა და ადგილობრივი შემოსავლების ზრდის მიმართულებებს – ამ მიზნით მუნიციპალიტეტმა პირველ რიგში უნდა განსაზღვროს ის უძრავი ქონება, რომელიც საჭირო არ არის/არ გამოიყენება მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარების, სერვისების მიწოდებისა და მოსახლეობის საჭიროებების დაკმაყოფილების პროცესში. ამ ტიპის, ე.წ. „ჭარბი“ ქონების იდენტიფიცირების/გამოვლენის შემდეგ კი, განკარგოს იგი ბიზნესგარემოს განვითარების ან/და შემოსავლების მიღების მიმართულებით.

2024 წლის 1 ივლისის მდგომარეობით შესწავლილი მუნიციპალიტეტების საკუთრებაში რეგისტრირებული უძრავი ქონების 14% გაცემულია სარგებლობის სხვადასხვა ფორმით, შემოსავლების მიღების მიზნით. აღსანიშნავია, რომ ამ მიმართულებით შესაძლოა არსებობდეს გაუმჯობესების პოტენციალი, რადგან შესწავლილი მუნიციპალიტეტების ქონების, დაახლოებით 35% არ არის დატვირთული ფუნქციით და გამოუყენებელია.¹¹ გამოუყენებელი ქონების ნაწილზე შესაძლოა არსებობდეს დაინტერესებული მხარეების მოთხოვნა ან/და განიკარგოს დამატებითი შემოსავლების მისაღებად და ბიზნესგარემოს გასაუმჯობესებლად. აღნიშნული მიმართულებით მუნიციპალიტეტებში ჩატარებული არ არის შესაბამისი კვლევა. დამატებითი შემოსავლებისა და ბიზნესგარემოს გაუმჯობესების შესაძლებლობას ადასტურებს მუნიციპალური ქონების არაუფლებამოსილი პირების

¹⁰ დაურეგისტრირებელი ან/და სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონება.

¹¹ ქონების ფორმირების პროცესში არსებული ხარვეზების გამოსწორების შემთხვევაში, მოკლევადიან პერიოდში გამოუყენებელი ქონების რაოდენობა შესაძლოა გაიზარდოს.

მიერ განკარგვის ფაქტები:¹² გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც სხვადასხვა პირი სარგებლობს მუნიციპალიტეტის უძრავი ქონებით, თუმცა შესაბამისი ხელშეკრულებები გაფორმებული არ არის და მუნიციპალიტეტი ვერ იღებს შესაბამის შემოსავალს.

ამრიგად, შესწავლილი მუნიციპალიტეტების საქმიანობა უძრავი ქონების მართვისა და განკარგვის პროცესში შემოსავლების მიღების მიზანს ნაწილობრივ შეესაბამება, თუმცა არსებობს გაუმჯობესების პოტენციალი. რაც შეეხება ადგილობრივი ბიზნესგარემოს მხარდაჭერას, ამ მიზნის მისაღწევად მუნიციპალიტეტები შესაბამის ღონისძიებებს პრაქტიკულად არ ახორციელებენ.

ქონების განკარგვაზე გადაწყვეტილებების მიღებისას მნიშვნელოვანია გაკეთდეს ხარჯისა და სარგებლის ანალიზი,¹³ რომლის მიზანია ქონების განკარგვის ოპტიმალური ვარიანტის შერჩევა. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია გაკეთდეს გაანგარიშება ქონების ფლობასთან დაკავშირებული ხარჯების და შემოსავლების შესახებ. შეირჩეს ადგილობრივი ბიზნესგარემოს განვითარებისთვის პოტენციურად საინტერესო ქონება და მისი გამოყენების ხელსაყრელი ვარიანტები. მუნიციპალიტეტებმა გადაწყვეტილების მიღებამდე უნდა იმსჯელონ, უმჯობესია ერთჯერადი ფისკალური ეფექტი, თუ შემოსავლების მიღება გრძელვადიან პერიოდში ან/და ადგილობრივი ბიზნესგარემოს განვითარება. შესწავლით ირკვევა, რომ მუნიციპალიტეტების მიერ ქონების განკარგვის პროცესში მიღებული გადაწყვეტილებები ძირითადად მსგავს გათვლებსა და ანალიზს არ ეფუძნება.

დასკვნა

შესწავლილ მუნიციპალიტეტებში უძრავი ქონების ფორმირების, მართვისა და განკარგვის კუთხით განხორციელებული ღონისძიებები ძირითადად არასისტემურ, არათანმიმდევრულ ხასიათს ატარებს და მთლიანობაში ვერ უზრუნველყოფს მუნიციპალური ქონების ეფექტიან განკარგვას:

- შემუშავებული არ არის სტრატეგიის დოკუმენტი, რომელიც უნდა განსაზღვრავდეს მუნიციპალიტეტების პრიორიტეტებს, მიზნებსა და ამოცანებს ქონების ფორმირების, მართვისა და განკარგვის პროცესში არსებული პრობლემების გადასაჭრელად და უნდა აყალიბებდეს მიდგომებს დასახული მიზნების მისაღწევად. დოკუმენტურად ასევე გაწერილი არ არის მოსალოდნელი შედეგებისა და შეფასების ინდიკატორები, რაც როგორც წესი, მიუთითებს დაგეგმვისა და მართვის ხარვეზებზე.
- უძრავი ქონების ფორმირების პროცესში მუნიციპალიტეტების მიერ განხორციელებული აქტივობები არასაკმარისია:
 - კომპლექსური ხედვის შესაქმნელად, მუნიციპალიტეტებს არ აქვთ ჩატარებული შესაბამისი კვლევა იმ ქონების გამოსავლენად, რომლის მუნიციპალურ საკუთრებად ფორმირებისათვის მიზანშეწონილია შესაბამისი ღონისძიებების გატარება;
 - მუნიციპალიტეტებში გამოვლენილი და სრულად შესწავლილი არ არის მოსახლეობის საჭიროებები დასახლებების/ტერიტორიული ერთეულების დონეზე;
 - მუნიციპალიტეტებს არ აქვთ მოძიებული და იდენტიფიცირებული სრული ინფორმაცია თითოეულ დასახლებაში არსებული სერვისების ან/და ინფრასტრუქტურის მდგომარეობის შესახებ;
 - არ არის გამოვლენილი ბიზნესისთვის საინტერესო უძრავი ქონება, რომელსაც შესაძლოა შემოსავლების მოზიდვის მნიშვნელოვანი პოტენციალი ჰქონდეს.

¹² უძრავი ქონების არაუფლებამოსილი განკარგვის ფაქტები დეტალურად განხილულია აუდიტის ანგარიშის მესამე თავში.

¹³ CBA მეთოდი, რომელიც ფართოდ გამოიყენება განვითარებულ ქვეყნებში.

- უძრავი ქონების მართვისა და განკარგვის პროცესში მუნიციპალიტეტები საკმარის აქტივობებს არ ახორციელებენ:
 - მუნიციპალიტეტებს არ აქვთ ჩატარებული შესაბამისი კვლევა და შესწავლილი არ არის ადგილობრივი ბიზნესგარემოს განვითარებისთვის პოტენციურად საინტერესო ქონება და მისი გამოყენების ხელსაყრელი ვარიანტები;
 - არ არის გამოვლენილი ისეთი მუნიციპალური ქონება, რომლის განკარგვის შედეგად, მუნიციპალიტეტები მიიღებდნენ დამატებით შემოსავალს;
 - უძრავი ქონების განკარგვაზე მიღებული გადაწყვეტილებები არ ეყრდნობა ხარჯისა და სარგებლის ანალიზს და არ ხდება ქონების განკარგვის ოპტიმალური ვარიანტის შერჩევა.

რეკომენდაცია №1

უძრავი ქონების მართვის პროცესის გაუმჯობესებისთვის, თითოეულმა მუნიციპალიტეტმა საკუთარი სპეციფიკიდან და თავისებურებებიდან გამომდინარე:

- მიზანშეწონილია შეიმუშაოს უძრავი ქონების მართვის სტრატეგია, რომელიც უნდა ითვალისწინებდეს მიზნების, მოსალოდნელი შედეგებისა და შეფასების ინდიკატორების ერთობლიობას ქონებრივი უფლებამოსილებების განხორციელების ყველა ეტაპზე;
- ქონების ფორმირების, მართვისა და განკარგვის მიმართულებით შემუშავდეს საშუალოვადიანი/გრძელვადიანი გეგმა, რომელიც ნათლად, ზუსტად და კონკრეტულად განსაზღვრავს განსახორციელებელ აქტივობებს და საჭირო რესურსებს;
- ქონების ფორმირების პროცესში ჩაატაროს შესაბამისი კვლევა/შესწავლა და გამოავლინოს უძრავი ქონება, რომელიც საჭიროა მუნიციპალური ინფრასტრუქტურისა და სერვისების განვითარების, მოქალაქეთა საჭიროებების გამოვლენისა და დაკმაყოფილების, ბიზნესგარემოს განვითარებისა და ადგილობრივი შემოსავლების ზრდის მიზნით. მიღებული შედეგების საფუძველზე განახორციელოს პროცედურები შესაბამისი უძრავი ქონების მუნიციპალურ საკუთრებად ფორმირების მიზნით;
- ქონების მართვისა და განკარგვის პროცესში ჩაატაროს შესაბამისი კვლევა/შესწავლა და გამოავლინოს ისეთი ქონება, რომელიც ფუნქციურად დატვირთული არ არის/გამოუყენებელია. განსაზღვროს მუნიციპალური ქონების პოტენციური ბიზნესგარემოს განვითარების, ინვესტიციების მოზიდვისა და შემოსავლების მიღების კუთხით. შესწავლის შედეგები გამოიყენოს ქონების განკარგვის ოპტიმალური ვარიანტის შესარჩევად.

3.2 დაინტერესებული მხარეების ჩართულობა უძრავი ქონების განკარგვის პროცესში

მუნიციპალიტეტის ორგანოები ქონებრივი უფლებების განხორციელებისას ვალდებული არიან, დაიცვან მუნიციპალიტეტის, როგორც მესაკუთრის და მოსახლეობის ინტერესები. უძრავი ქონება წარმოადგენს მუნიციპალიტეტების ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან და ძირითად აქტივს, შესაბამისად, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია ქონება განკარგოს ეფექტიანად.

ქონების განკარგვის ინიცირება

მუნიციპალური ქონების განკარგვის ინიცირება არის პროცესი, რომლის დროსაც ადგილობრივი ხელისუფლება იღებს გადაწყვეტილებას გარკვეული ქონების გაყიდვის, გაიჯარების ან მართვის სხვა ფორმით გადაცემის შესახებ.

მოქმედი კანონმდებლობით მუნიციპალიტეტის ქონების განკარგვის ინიციატორები შეიძლება იყვნენ:¹⁴

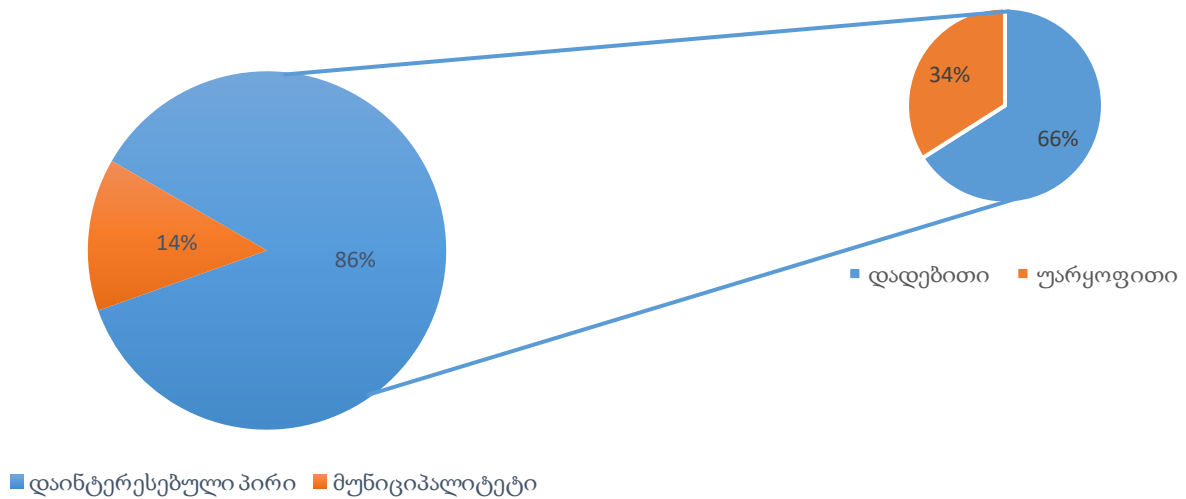
- მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო;
- დაინტერესებული ფიზიკური და იურიდიული პირები;
- და სხვა სუბიექტები.¹⁵

მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონებით დაინტერესების შემთხვევაში, ნებისმიერ ფიზიკურ და იურიდიულ პირს აქვს შესაძლებლობა – მუნიციპალიტეტს მიმართოს მოცემული ქონების განკარგვის მოთხოვნით. მომართვის შემდგომ მუნიციპალიტეტი იწყებს მოცემული უძრავი ქონების იდენტიფიცირებას, კერძოდ, ხორციელდება მისი საზღვრების, ფართობის და სხვა მნიშვნელოვანი მახასიათებლების დაზუსტება. მუნიციპალიტეტი ადგენს, რამდენად არის საჭირო მოცემული უძრავი ქონება საკუთარი უფლება-მოვალეობის შესასრულებლად და რამდენად ითვალისწინებს მოცემული უძრავი ქონების განკარგვა მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის ინტერესების დაცვას. ქონების პრივატიზების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილება აისახება საპრივატიზებო ობიექტების გეგმასა და ნუსხაში, რომელიც გადაეცემა საკრებულოს დასამტკიცებლად. ქონების სარგებლობის უფლებით განკარგვის გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, პროცედურები მიმდინარეობს კანონმდებლობით გაწერილი წესის შესაბამისად. გასხვების/იჯარით გაცემის შესახებ მიღებული უარყოფითი გადაწყვეტილების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტი ქონებით დაინტერესებულ პირს აცნობებს შესაბამის გადაწყვეტილებას.

¹⁴ საქართველოს მთავრობის №669 დადგენილება „მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზების, სარგებლობისა და მართვის უფლებებით გადაცემის, საპრივატიზებო საფასურის, საწყისი საპრივატიზებო საფასურის, ქირის საფასურის, ქირის საწყისი საფასურის განსაზღვრის და ანგარიშსწორების წესების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 21.

¹⁵ სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკების ორგანოები, სხვა მუნიციპალიტეტები, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირები (გარდა პოლიტიკური პარტიებისა), მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები და მუნიციპალიტეტის 100% წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოები, პირდაპირი განკარგვის წესით მუნიციპალიტეტის ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემისას;

დიაგრამა №1. 2022-2023 წლებსა და 2024 წლის 6 თვეში მუნიციპალური უძრავი ქონების განკარგვის ინიციატორები და მუნიციპალიტეტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები



შესწავლით დადგინდა, რომ აუდირებულ პერიოდში განკარგული 420 უძრავი ქონებიდან 334 შემთხვევაში ქონების განკარგვის ინიციატორი, სწორედ დაინტერესებული ფიზიკური და იურიდიული პირები წარმოადგენდნენ. ასევე აღსანიშნავია, ქონების განკარგვაზე შემოსული 500 წინადადებიდან, უმრავლეს შემთხვევაში¹⁶ მიმართვა დაკმაყოფილდა, ხოლო 166 შემთხვევაში მუნიციპალიტეტმა ქონების განკარგვაზე მიიღო უარყოფითი გადაწყვეტილება, რაც მათ მიერ მოწოდებული ინფორმაციით გამოწვეული იყო საკითხის შესწავლის შედეგად გამოვლენილი ხელისშემშლელი სხვადასხვა ფაქტორით.¹⁷ მოცემული მიუთითებს, რომ ქონების 80%-ის¹⁸ განკარგვა სწორედ დაინტერესებული პირების ჩართულობით განხორციელდა.

ინფორმაციის გავრცელება

ადგილობრივი თვითმმართველობა არის საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები.¹⁹ შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის ორგანოები ვალდებული არიან განახორციელონ ღონისძიებები ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის შესაძლებლობების შესახებ მოსახლეობის ინფორმირებისათვის.²⁰

მუნიციპალიტეტებმა უნდა უზრუნველყონ აქტივების განკარგვის პროცესში დაინტერესებული პირების მაღალი ჩართულობა, „კარგი მმართველობის“ პრინციპების დაცვა და მუნიციპალიტეტებში მცხოვრები მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინება. საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების

¹⁶ 334 შემთხვევაში.

¹⁷ მაგალითად: მოთხოვნილ ობიექტზე იგეგმებოდა მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის მშენებლობა; იჭრებოდა ზენზურები. რესურსებით სარგებლობის არეალში; არ იყო მუნიციპალიტეტის საკუთრება და სხვ.

¹⁸ განკარგული ობიექტიდან (420) დაინტერესებული მხარის ინიციატივით განკარგული ქონება (334).

¹⁹ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 2, პუნქტი 1.

²⁰ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 85¹, პუნქტი 1.

განკარგვის პროცესი უნდა იყოს გამჭვირვალე, საჯარო და ხელმისაწვდომი ყველა დაინტერესებული მხარისთვის. ამ მიზნით მუნიციპალიტეტებმა უნდა გამოიყენონ მათ ხელთ არსებული ყველა რესურსი, რომელიც დაეხმარება უმრავლესობასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი ინფორმაციის დაინტერესებული პირებისათვის მისაწოდებლად. აღნიშნულ საშუალებებს მიეკუთვნება ბეჭდური და ელექტრონული მედია, სოციალური ქსელი, საინფორმაციო დაფა, საინფორმაციო შეხვედრები და სხვ.

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით მუნიციპალიტეტები ვალდებული არიან გამოაქვეყნონ ან/და საჯაროდ გამოაცხადონ: მუნიციპალიტეტის საპრივატიზებო ობიექტების ნუსხა და გეგმა,²¹ ხოლო ქონების საჯარო და ელექტრონული აუქციონით განკარგვის შემთხვევებში, ელექტრონული აუქციონის სისტემის მეშვეობით.²²

სქემა №2. ლატვიაში არსებული გამოცდილება უმრავლესობის საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის გავრცელების კუთხით

ლატვიის პრაქტიკა:

ლატვიის მუნიციპალიტეტები საკუთარი ვებგვერდების საშუალებით ახორციელებენ მოსახლეობისთვის და ინვესტორებისთვის მნიშვნელოვანი ინფორმაციის მიწოდებას, კერძოდ, ხორციელდება მიმდინარე/გამოცხადებული აუქციონების საკუთარ ვებგვერდებზე გამოქვეყნება, ასევე ინვესტორებისთვის ინგლისურად არის ხელმისაწვდომი საინვესტიციო ქონების შესახებ დეტალური ინფორმაცია - ობიექტთან არსებული კომუნიკაციები, მშენებლობის წარმოების შესაძლებლობა, სტრატეგიულად მნიშვნელოვან ობიექტებთან დაშორება და სხვ. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტების მიერ ხორციელდება ადგილობრივი მუნიციპალიტეტის ტერიტორიული დაგეგმარება, რომელიც წარმოადგენს ადგილობრივი მუნიციპალიტეტის ტერიტორიული განვითარების გრძელვადიან დაგეგმვის დოკუმენტს, ის განსაზღვრავს ტერიტორიის გამოყენებისა და მშენებლობის მოთხოვნებს, მათ შორის, ფუნქციონალურ ზონირებას, საზოგადოებრივ ინფრასტრუქტურას, ტერიტორიის გამოყენებისა და მშენებლობის რეგლამენტს, ასევე ტერიტორიით სარგებლობის სხვა პირობებს. ლატვიაში არსებული მუნიციპალიტეტები აღნიშნავენ, რომ განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საზოგადოების ჩართვის შესაძლებლობა დაგეგმვის პროცესში, რათა ახალი ტერიტორიული გეგმის შემუშავების პროცესი იყოს გამჭვირვალე და გასაგები ყველა დაინტერესებული პირისთვის. სწორედ ამიტომ ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს შეუძლია მუნიციპალიტეტში წერილობითი განაცხადი წარადგინოს თავისი წინადადებებით და რეკომენდაციებით იმ აუქცილებელი ცვლილებების დასაბუთებით, რაც გათვალისწინებული უნდა იყოს ახალ ტერიტორიულ დაგეგმარებაში.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა, რამდენად ეფექტიანად იყენებდნენ შესწავლილი მუნიციპალიტეტები ინფორმაციის გავრცელების ინსტრუმენტებს. გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტების საქმიანობა უმრავლესობასთან დაკავშირებით ინფორმაციის გამოქვეყნების პროცესში, შეიცავს მნიშვნელოვან ხარვეზებს.

²¹ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 85¹, პუნქტი 3, „ზ“ და „თ“ ქვეპუნქტები.

²² საქართველო მთავრობის დადგენილება „მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზების, სარგებლობისა და მართვის უფლებებით გადაცემის, საპრივატიზებო საფასურის, საწყისი საპრივატიზებო საფასურის, ქირის საფასურის, ქირის საწყისი საფასურის განსაზღვრის და ანგარიშსწორების წესების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 6, პუნქტი 5 და მუხლი 15, პუნქტი 3.

ცხრილი №2. 2022-2023 წლებსა და 2024 წლის 6 თვეში უძრავ ქონებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის გავრცელების მდგომარეობა მუნიციპალიტეტებში

დასახელება	დიახ	არა	ნაწილობრივ
მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების შესახებ ინფორმაცია გავრცელებულია	0 მუნიციპალიტეტი	12 მუნიციპალიტეტი	1 მუნიციპალიტეტი
ქონების საპრივატიზაციო ობიექტების წუსხა და გეგმა გამოქვეყნებულია	3 მუნიციპალიტეტი	10 მუნიციპალიტეტი	0 მუნიციპალიტეტი
გამოცხადებული/მიმდინარე აუქციონების შესახებ ინფორმაციის წინასწარი გავრცელება	2 მუნიციპალიტეტი	9 მუნიციპალიტეტი	2 მუნიციპალიტეტი
უძრავი ქონების მართვასთან დაკავშირებული ყოველწლიური ანგარიში გამოქვეყნებულია	5 მუნიციპალიტეტი	8 მუნიციპალიტეტი	0 მუნიციპალიტეტი

არსებული მდგომარეობის ანალიზით გამოვლინდა, რომ ინფორმაციის გავრცელების პროცესში არ არის გამოყენებული ყველა შესაძლო მეთოდი/ხერხი და არ ხდება დაინტერესებული მხარეების სათანადოდ ინფორმირება. შესაბამისად, იზღუდება კონკურენცია, დაინტერესებული მხარეების ჩართულობა და მუნიციპალიტეტები კარგავენ მეტი სარგებლის მიღების შესაძლებლობას.

აუდიტის ჯგუფმა აგრეთვე შეისწავლა 13 მუნიციპალიტეტის ვებგვერდები და სოციალური ქსელები. დადგინდა, რომ 7 მუნიციპალიტეტი არ იყენებს საკუთარ ვებგვერდსა და სოციალურ ქსელს უძრავ ქონებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის გასავრცელებლად. დანარჩენ შემთხვევებში, ინფორმაციები ვრცელდება ხარვეზებით და დაბალი ინტენსივობით.²³

კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, ინფორმაციის გავრცელების ერთ-ერთი ყველაზე ეფექტიანი საშუალებაა – საინფორმაციო დაფა, რომელიც თავსდება ობიექტის ადგილზე და მასზე ასახულია უძრავი ქონების განკარგვასთან დაკავშირებული ინფორმაცია. საინფორმაციო დაფის გამოყენება ზრდის დაინტერესებული პირების ჩართულობას და ინფორმირებულობის ხარისხს, რადგან განთავსებულია უშუალოდ განსაკარგ ობიექტზე და პირს საშუალებას აძლევს ვიზუალურადაც მიიღოს მისთვის საჭირო ინფორმაცია. შედეგად, უმჯობესდება ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, გამჭვირვალობა და კომუნიკაციის პროცესი. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია ადგილობრივ დონეზე საინფორმაციო დაფების



²³ კერძოდ, ვებგვერდებზე წარმოდგენილი დოკუმენტაცია არ არის განახლებული, არ არის წარმოდგენილი მოქმედი იჯარის ხელშეკრულებები, ხოლო წინაწლების შესახებ ინფორმაცია – წაშლილია.

არსებობა, რათა უზრუნველყოფილი იყოს ადგილობრივი მოსახლეობის და დაინტერესებული პირების სათანადო ჩართულობა. აღსანიშნავია, რომ აღნიშნულ პრაქტიკას თავის საქმიანობაში აქტიურად იყენებს სააგენტო.

შესწავლის შედეგად დადგინდა, რომ მუნიციპალიტეტები მიერ არ იყენებენ საინფორმაციო დაფებს. შესაბამისად, დაინტერესებულ პირებს და მოსახლეობას არ აქვთ სათანადო წვდომა უძრავი ქონების განკარგვასთან დაკავშირებით.

დაინტერესებულ პირებთან/პოტენციურ ინვესტორებთან საინფორმაციო შეხვედრა, მათთვის მუნიციპალიტეტების ბიზნესგარემოს გაცნობა და იმ აქტივების შეთავაზება, რომლებიც ინვესტიციის მაღალი პოტენციალის მატარებელია, ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებული პრაქტიკაა მსოფლიოში. ინვესტიციების მოზიდვა ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრიორიტეტი და ეკონომიკური წინსვლის წინაპირობაა. ეს ზრდის კაპიტალის მიწოდებას ქვეყანაში, რაც, თავის მხრივ, უზრუნველყოფს შედარებით მაღალ პროდუქტიულობას, ქმნის მოსახლეობისთვის დამატებით სიკეთეს და ზრდის დასაქმების დონეს. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტებს შესაძლებლობა აქვთ აქტიურად გამოიყენონ მათ საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების რესურსი და საკუთარი ინტერესების დაცვით მოახდინონ ინვესტორების მოზიდვა, რათა მოხდეს იმ უძრავი ქონების იდენტიფიცირება, რომელიც საინტერესო იქნება პოტენციური ბიზნესისთვის, ხოლო შემდგომ, შესაბამისი პირობებით განახორციელონ მათი განკარგვა.

სქემა №3. საქართველოში არსებული გამოცდილება

„100 საინვესტიციო შეთავაზება ბიზნესს“ საქართველოში:

სახელმწიფო პროექტს „100 საინვესტიციო შეთავაზება ბიზნესს“ 2019 წლიდან ახორციელებს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოსთან ერთად. შეთავაზებები განკუთვნილია ადგილობრივი და საერთაშორისო ინვესტორებისთვის, როგორც მსხვილი, ისე მცირე ბიზნესის შემთხვევაში. პროექტი ითვალისწინებს 100 პარალელური აუქციონის ერთდროულად ჩატარებას და სახელმწიფო ქონების გამარტივებული პროცედურებით პრივატიზებას, რომლის ფარგლებში დღეისთვის უმოქმედო შენობებში გაიხსნება ახალი საწარმოები, სასტუმროები და სხვა სახის ეკონომიკური აქტივობის მქონე დაწესებულებები. პროექტის თანახმად, სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო ყველა დაინტერესებულ პირს გამარტივებულ პროცედურას სთავაზობს, რომელიც გულისხმობს უკვე გამზადებულ საინვესტიციო პაკეტებს, მათ შორის, უძრავი ქონების განვითარების შესაძლებლობას გენერალური განაშენიანების გეგმის გათვალისწინებით. ასევე, წინასწარ არის მოგვარებული ყველა იურიდიული საკითხი, როგორებიცაა, შეფასება, ქონების რეგისტრაცია, საზღვრების დაზუსტება და სხვ.

შესწავლით გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტები საინფორმაციო შეხვედრებს პრაქტიკულად არ იყენებენ. სათანადოდ არ აქვთ შესწავლილი არსებული ბიზნესგარემო და ინვესტიციების მოზიდვის რესურსი, არ არის იდენტიფიცირებული ბიზნესისთვის საინტერესო მუნიციპალური უძრავი ქონება და არ არის შემუშავებული პოტენციურ დაინტერესებულ ინვესტორებთან/მხარეებთან ეფექტური კომუნიკაციის მექანიზმები. შესაბამისად, საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების გამოყენებით, ეკონომიკური განვითარების მიმართულებით, მუნიციპალიტეტების მიერ განხორციელებული ღონისძიებები არასაკმარისია და სათანადოდ არ არის ათვისებული ადგილობრივი საინვესტიციო გარემოს განვითარების პოტენციალი.

ქონების განკარგვის ფორმები

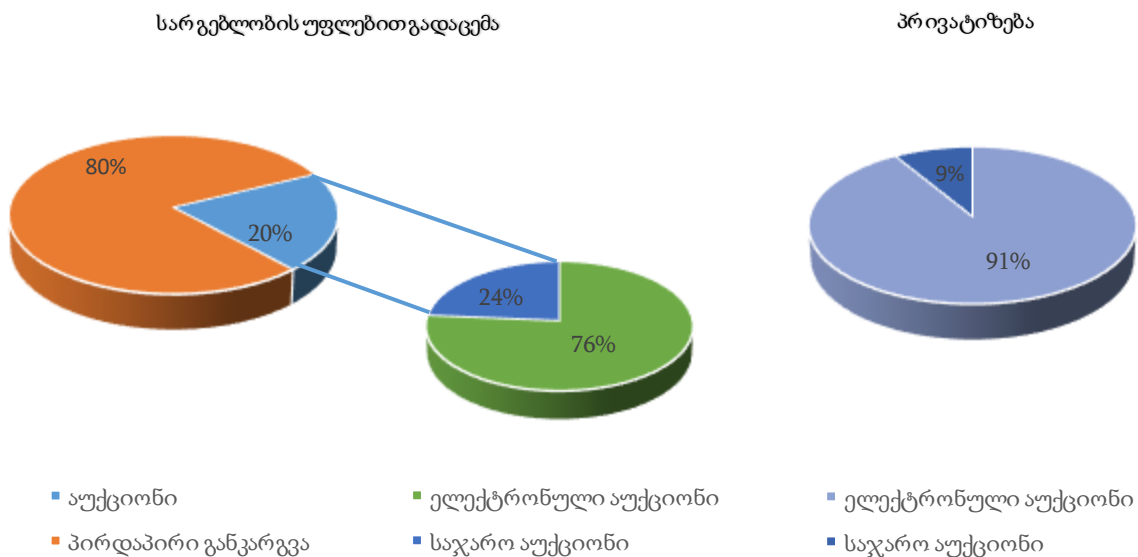
მუნიციპალიტეტის მიერ საკუთარი ქონების განკარგვა ითვალისწინებს ქონების გასხვისებას (პრივატიზებას) და სარგებლობის უფლებით გაცემას. მუნიციპალიტეტის ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემა შესაძლებელია საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებული ფორმებით: აღნაგობა, უზუფრუქტი, ქირავნობა, იჯარა, თხოვება და საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებული სარგებლობის სხვა ფორმებით.²⁴

მუნიციპალიტეტი ქონების განკარგვას ახორციელებს შემდეგი საშუალებებით:

- პირდაპირი განკარგვა;
- ელექტრონული აუქციონი;
- საჯარო აუქციონი.

მნიშვნელოვანია, რომ საპრივატიზებო/სარგებლობის უფლებით გადასაცემ ქონებაზე წვდომა (აუქციონში მონაწილეობა) შეეძლოთ დაინტერესებულ პირებს. ამ მიზნის მიღწევის საუკეთესო საშუალება ელექტრონული აუქციონის ორგანიზებაა. მიუხედავად ამისა, ძირითად შემთხვევებში (57%) მუნიციპალიტეტებმა გამოიყენეს ქონების განკარგვის ისეთი მეთოდები (პირდაპირი წესით განკარგვა და საჯარო აუქციონი), რომლებიც ქმნიან უკონკურენტო ან შეზღუდულ/ნაკლებად გამჭირვალე გარემოს.

დიაგრამა №2. 2022-2023 წლებსა და 2024 წლის 6 თვეში განკარგული ქონების მეთოდები²⁵



საჯარო აუქციონის ორგანიზება კანონმდებლობით ნებადართულია, თუმცა ელექტრონული აუქციონისგან განსხვავებით, საჯარო აუქციონში მონაწილეობის მისაღებად აუცილებელია

²⁴ საქართველოს მთავრობის №669 დადგენილება „მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზების, სარგებლობისა და მართვის უფლებებით გადაცემის, საპრივატიზებო საფასურის, საწყისი საპრივატიზებო საფასურის, ქირის საფასურის, ქირის საწყისი საფასურის განსაზღვრის და ანგარიშსწორების წესების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 22.

²⁵ ინფორმაცია წარმოდგენილია დანართ №1-ში.

დაინტერესებული პირი გამოცხადდეს მუნიციპალიტეტის მიერ შერჩეულ ადგილზე. საჯარო სექტორში მიღებული კარგი პრაქტიკის მიხედვით, უპირატესობა ელექტრონულ აუქციონს ენიჭება. მის უპირატესობას განაპირობებს ის გარემოება, რომ მასში მონაწილეობა ქონების შემენით დაინტერესებულ პირთათვის ნაკლებ დროით/ფინანსურ დანახარჯთან არის დაკავშირებული. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტებმა 26 შემთხვევაში ქონება განკარგეს საჯარო აუქციონით, თუმცა დასაბუთებული არ არის განკარგვის აღნიშნული ფორმის გამოყენების მიზანშეწონილობა.

აღსანიშნავია, რომ სააგენტოს ერთ-ერთ მთავარ ფუნქციას წარმოადგენს ელექტრონული აუქციონის ვებგვერდის²⁶ საშუალებით დაინტერესებული ფიზიკური და იურიდიული პირების ქონების განკარგვის ხელშეწყობა. სააგენტოს ელექტრონული აუქციონების ვებგვერდი შესაძლოა ჩაითვალოს ერთ-ერთ ყველაზე მოთხოვნად და წარმატებულ სერვისად სახელმწიფო და კერძო სექტორის მხრიდან. ვებგვერდზე ხორციელდება სახელმწიფო და კერძო სუბიექტების უძრავ-მოძრავი ქონების განკარგვის პროცედურები. შესაბამისად, ნებისმიერ ფიზიკურ და იურიდიულ აქვს შესაძლებლობა დაბრკოლების გარეშე გაასხვისოს და შეიძინოს მოძრავი/უძრავი ქონება.

მუნიციპალიტეტებს პირდაპირი განკარგვის მეთოდის გამოყენება მხოლოდ ქონების სარგებლობის უფლების გაცემის შემთხვევაში შეუძლიათ.²⁷ პირდაპირი განკარგვა გამორიცხავს კონკურენციას. შესაბამისად, აუქციონთან შედარებით ნაკლებად გამჭვირვალე ფორმაა, თუმცა მისი გამოყენება კანონით ნებადართულია და ძირითადად ისეთ შემთხვევებში უნდა გამოიყენებოდეს, როდესაც ქონების პირდაპირი ფორმით გადაცემა დაკავშირებულია გარკვეულ ობიექტურ გარემოებებთან²⁸ ან/და პირდაპირი განკარგვა ითვისისწინებს ისეთ პირობებს, რომლებიც ხელსაყრელია მუნიციპალიტეტისათვის (მაგალითად, მუნიციპალიტეტმა პირდაპირი განკარგვით გასცა ამბულატორიის შენობა სტომატოლოგიური კაბინეტის მოწყობისა და მოსახლეობის გარკვეული სეგმენტისათვის, მომსახურების უფასოდ/შეღავათიანი პირობებით გაწევის ვალდებულებით).

აუდირებულ პერიოდში მუნიციპალიტეტებმა პირდაპირი განკარგვის წესით გასცეს 215 უძრავი ქონება (იხ. დანართი №1), რომელიც წარმოადგენს მთლიანად სარგებლობით გაცემული ქონების 80%-ს. პირდაპირი განკარგვის წესის გამოყენებით მუნიციპალიტეტებმა შეზღუდეს კონკურენცია და დაკარგეს დამატებითი შემოსავლის მიღების შესაძლებლობა. საკითხის შესწავლით გამოვლინდა, რომ ქონების პირდაპირი განკარგვის წესით გაცემული 215 შემთხვევიდან 150-ზე მეტ შემთხვევაში პირდაპირი განკარგვის ფორმის გამოყენება სათანადოდ არ არის დასაბუთებული. აღსანიშნავია, რომ შესწავლილი მუნიციპალიტეტების²⁹ უმრავლესობას მიუხედავად პირდაპირი განკარგვისა, საკუთარი ინტერესებიდან გამომდინარე, ქონების მიმღებისათვის რაიმე დამატებითი პირობა არ დაუდგენიათ. შედეგად, მუნიციპალიტეტებმა ისე განკარგეს ქონება, რომ სათანადოდ არ დაიცვეს, როგორც საკუთარი ასევე მოსახლეობის ინტერესები.

²⁶ www.eAuction.ge

²⁷ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 106¹.

²⁸ საჯარო ობიექტის წინ ტროტუარის ნაწილის გადაცემა; სახლის წინ კიბის მოსაწყობად მცირე ფართობის მიწის სარგებლობის უფლებით გაცემა და სხვ.

²⁹ სიღნაღი, წალკა, მარტვილი, ასპინძა, დედოფლისწყარო, მარნეული.

დასკვნა

- შესწავლილ მუნიციპალიტეტებში, აუდირებული უძრავი ქონების განკარგვის ძირითადი ინიციატორები, კერძოდ, განკარგული ქონების 80%-ის შემთხვევაში, დაინტერესებული ფიზიკური და იურიდიული პირები წარმოადგენენ, რაც მიანიშნებს დაინტერესებული პირების დიდ ინტერესს და მზაობას, ჩაერთონ მუნიციპალური ქონების განკარგვის პროცესში;
- შესწავლილ მუნიციპალიტეტებში უძრავ ქონებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის გავრცელების პროცესი არის ნაკლებად გამჭვირვალე და მიმდინარეობს სხვადასხვა ხარვეზით. მუნიციპალიტეტები არ იყენებენ როგორც მათ ხელთ არსებული ინფორმაციის გავრცელების საშუალებებს, ასევე არ მოიძიებენ ალტერნატიულ საშუალებებს. აღნიშნული კი ზღუდავს, როგორც უძრავი ქონებით დაინტერესებული მხარეების ჩართულობას, ასევე კონკურენციის ზრდას და უძრავი ქონების მუნიციპალიტეტის ინტერესების დაცვით განკარგვას;
- შესწავლილი მუნიციპალიტეტების მიერ არ არის იდენტიფიცირებული ბიზნესისთვის საინტერესო მუნიციპალური უძრავი ქონებები, არ ხორციელდება მათი სპეციფიკიდან გამომდინარე ინვესტიციების მოზიდვის შესაძლებლობების დადგენა და მოცემული პოტენციალის გაზრდისთვის დამატებითი ღონისძიებების განხორციელება. აღნიშნული გააუმჯობესებდა მუნიციპალიტეტში მცხოვრები მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობას;
- შესწავლილი მუნიციპალიტეტების მიერ ქონების განსაკარგად ძირითად შემთხვევაში გამოყენებულია ქონების განკარგვის ისეთი ფორმები, რომლებიც ქმნიან უკონკურენტო, შეზღუდულ/ნაკლებად გამჭვირვალე გარემოს და ზღუდავს დამატებითი შემოსავლის მიღების შესაძლებლობას.

რეკომენდაცია №2

უძრავი ქონების მართვისა და განკარგვის პროცესში დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის გაზრდის, კონკურენტული გარემოს გაუმჯობესებისა და მეტი შემოსავლების მიღების მიზნით მუნიციპალიტეტებმა:

- მაქსიმალურად გამოიყენონ ინფორმაციის გავრცელების სხვადასხვა პლატფორმა და რეგულარულად განაახლონ ინფორმაცია ვებგვერდებსა და სოციალურ ქსელებში;
- დანერგონ დამატებითი პროცედურები, რაც ხელს შეუწყობს დაინტერესებული პირების/მხარეების სათანადოდ ინფორმირებას და აქტიურ ჩართულობას უძრავი ქონების განკარგვის პროცესში. მათ შორის, ინფორმაციის გასავრცელებლად, აქტიურად გამოიყენონ – საინფორმაციო დაფა;
- გამოიყენონ ქონების განკარგვის ისეთი ფორმები, რომელიც უზრუნველყოფს კონკურენტული და გამჭვირვალე გარემოს შექმნას.

3.3 უძრავი ქონების განკარგვის პროცესი

აუდიტორული შეფასებები

თვითმმართველი ერთეული ქონებრივი უფლებების განხორციელებისას ვალდებულია, შესაბამისი კონტროლის მექანიზმების გამოყენებით დაიცვას მუნიციპალიტეტის, როგორც მესაკუთრის კანონიერი ინტერესები.

მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების აუქციონის ფორმით პრივატიზებისას, საწყისი საპრივატიზებო საფასური განისაზღვრება არანაკლებ დამოუკიდებელი აუდიტორის (ექსპერტი) დასკვნის საფუძველზე დადგენილი ფასის ოდენობით. ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემისას, ქირის საწყის საფასურს, მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოს წარდგინებით, განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტის საკრებულო საწყისი საპრივატიზებო საფასურის არანაკლებ 5%-ის ოდენობით.³⁰

2022-2023 წლებსა და 2024 წლის 6 თვეში მუნიციპალიტეტებმა განკარგეს 420 ერთეული უძრავი ქონება, ღირებულებით – 7,709.4 ათასი ლარი. საწყისი საპრივატიზებო/საიჯარო საფასურის დასადგენად გამოყენებულია აუდიტორული დასკვნები. ქონების ზუსტი შეფასება აუცილებელია მისი ღირებულების დადგენისთვის. შესაბამისად, ობიექტების საწყისი ღირებულების დასადგენად მნიშვნელოვანია, აუდიტორული დასკვნები იყოს კვალიფიციურად შედგენილი და იძლეოდეს რწმუნებას საბაზრო ფასებთან შესაბამისობაზე.

დიაგრამა №3. უძრავი ქონების აუდიტორული შეფასების პროცესის ეტაპები:



³⁰ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 8 დეკემბრის №669 დადგენილება, მუხლი 34.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა აუდიტორული დასკვნები.³¹ ძირითად შემთხვევებში ქონება შეფასებულია ანალოგიის გამოყენების მეთოდით, რაც გულისხმობს შესაფასებელი ობიექტის პირდაპირ შედარებას ანალოგების მონაცემებთან. უძრავი ქონების შეფასების საერთაშორისო სტანდარტის³² მიხედვით, ანალოგიის მეთოდის გამოყენების დროს მნიშვნელოვანია, შემფასებელმა შეარჩიოს შედარების ადეკვატური ერთეულები, რომელთა მეშვეობით დაადგენს ქონების სპეციფიკურ მახასიათებლებს და განსაზღვრავს ფასს. შესწავლილი აუდიტორული დასკვნების მიხედვით, შეფასებული 286 ქონებიდან, 160-ზე მეტი ობიექტის შემთხვევაში მითითებული არ არის იმ ანალოგების მაიდენტიფიცირებელი მონაცემები, რაზე დაყრდნობითაც განისაზღვრა შესაფასებელი ქონების ფასი. შესაბამისად, აუდიტის ჯგუფმა ვერ მიიღო რწმუნება, იყო თუ არა შეფასებული ობიექტის ღირებულება განსაზღვრული ან/და დაკორექტირებული, შესაბამის ანალოგებზე³³ დაყრდნობით.

კვალიფიციური შეფასება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმ პირობებში, როდესაც მუნიციპალიტეტებში ქონების განკარგვის შესახებ ინფორმაციების გავრცელების და დაინტერესებული პირების ჩართულობის პროცესი მიმდინარეობს ხარვეზები. ასევე ძირითად შემთხვევებში შერჩეულია ქონების განკარგვის არაკონკურენტული ან/და ნაკლებად კონკურენტული ფორმები, როგორებიცაა, პირდაპირი განკარგვა და საჯარო აუქციონები. ქონების ელექტრონული აუქციონით განკარგვის შემთხვევებში კი, კონკურენცია, როგორც წესი – დაბალია. აუდიტორულ პერიოდში განკარგული 420 ქონებიდან, მუნიციპალიტეტებმა პირდაპირი განკარგვის წესი გამოიყენა 215 შემთხვევაში, საჯარო აუქციონი – 26 შემთხვევაში, ხოლო ელექტრონული აუქციონის ფორმით განკარგული 179 ქონებიდან³⁴, 133 შემთხვევაში აუქციონში მონაწილეობა მიიღო ერთმა პირმა და გაიმარჯვა უკონკურენტოდ.³⁵

საწყისი და საბაზრო ღირებულების განსაზღვრა

შესწავლილი მუნიციპალიტეტების მიერ გაფორმებული საიჯარო ხელშეკრულებების დიდი ნაწილი გრძელვადიანია.³⁶ ხელშეკრულებების მოქმედების პერიოდში შესაძლებელია შეიცვალოს გარემოებები და იჯარით გაცემული ობიექტების საბაზრო ფასები. მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით,³⁷ მხარემ შეიძლება მოითხოვოს ხელშეკრულების მისადაგება შეცვლილი გარემოებებისადმი და საიჯარო ქირის საფასური შეიძლება შეიცვალოს მხარეთა შეთანხმების საფუძველზე.³⁸

უძრავი ქონების ბაზრის ანალიზის მიხედვით, ბოლო წლებში ფასები ზრდის ტენდენციით გამოირჩევა. საქსტატის მონაცემებით,³⁹ 2024 წელს უძრავი ქონების ფასების ინდექსი 2020 წლის საშუალოსთან შედარებით, დაახლოებით, 45%-ით არის გაზრდილი. თითოეული მუნიციპალიტეტის მასშტაბით მსგავსი სტატისტიკის წარმოება არ ხორციელდება, თუმცა ფასების ზრდას ადასტურებს ნორმატიული

³¹ პირდაპირი განკარგვები და საჯარო აუქციონები.

³² საერთაშორისო შეფასების სტანდარტების საბჭო, IVS 400.

³³ გამოვლინდა ერთი შემთხვევა, როდესაც შესაფასებელ ქონებას და შედარების ობიექტს არ ჰქონდა იდენტური მახასიათებლები, მაგალითად, არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა შედარდა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწას.

³⁴ ელექტრონული აუქციონით განხორციელებული იჯარები და პრივატიზაციები.

³⁵ ძირითად შემთხვევებში მონაწილეები იმარჯვებენ საწყისი ღირებულებაზე ბიჯის დამატებით.

³⁶ 15 წლამდე.

³⁷ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 398.

³⁸ გაფორმებული საიჯარო ხელშეკრულები ძირითად შემთხვევებში ითვალისწინებდა პირობების შეცვლას/გადასინჯვას.

³⁹ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერ გამოქვეყნებული მონაცემები ქალაქ თბილისში უძრავი ქონების ფასების ინდექსთან დაკავშირებით.

ფასების⁴⁰ ზრდა ცალკეულ მუნიციპალიტეტში, კერძოდ 6 მუნიციპალიტეტში⁴¹ ნორმატიული ფასი არასასოფლო სამეურნეო მიწის ნაკვეთებზე მნიშვნელოვნადაა გაზრდილი, 50%-დან 300%-მდე. მიუხედავად აღნიშნული გარემოებებისა, 312-დან 304 შემთხვევაში,⁴² მუნიციპალიტეტებს არ გამოუყენებიათ ფასების გადახედვის პრაქტიკა და სარგებლობის უფლებით გაცემული ქონების ფასი არ დაუზუსტებიათ საბაზრო ფასების შესაბამისად.

მოქმედი კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს, რა პერიოდულობით უნდა მოხდეს ფასების გადახედვა, თუმცა უძრავი ქონების ბაზარზე ფასების მზარდი ტენდენციიდან გამომდინარე და კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია მუნიციპალიტეტებმა გარკვეული პერიოდულობით მოახდინონ ფასების გადახედვა საბაზრო ღირებულებასთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით.

სქემა №5. ქალაქ ზაგრების პრაქტიკა ქონების გადაფასებასთან დაკავშირებით

ქალაქ ზაგრების პრაქტიკა

უძრავი ქონების გადაფასება ტარდება ყოველ ხუთ წელიწადში ერთხელ, ასევე შუალედურ პერიოდში უძრავი ქონების ყოველწლიური შეფასება ხდება ისე, რომ დაფიქსირებული ღირებულებები კორექტირდება უძრავი ქონების ბაზარზე ზოგადი ღირებულების ცვლილებების საფუძველზე.

გარდა იმისა, რომ მუნიციპალიტეტები არ ახდენენ ქონების ღირებულების გადაფასებას, ასევე არსებობს შემთხვევები, როდესაც საწყისი ღირებულების განსაზღვრისათვის მომზადებული აუდიტორული დასკვნები გამოყენებულია 3 და მეტი წლის შემდეგ. წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესაბამისად, 25 შემთხვევაში⁴³ მუნიციპალიტეტებმა საიჯარო ხელშეკრულების გაფორმებისას გამოიყენეს წინა პერიოდის აუდიტორული შეფასებები, რითაც გაიზარდა ქონების არასაბაზრო ღირებულებით განკარგვის რისკი.

შემოსავლების ადმინისტრირება

ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემის შემთხვევაში, თვითმმართველი ერთეული ვალდებულია უზრუნველყოს უფლებამოსილი პირის მიერ შესაბამისი საფასურის ჩარიცხვა ადგილობრივ ბიუჯეტში, რაც მუნიციპალიტეტის საკუთარი შემოსავლების ერთ-ერთი წყაროა. ხელშეკრულების პირობების შესრულებაზე კონტროლს ახორციელებენ მუნიციპალიტეტის შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულები. პირობების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, ქონების სარგებლობის უფლებით მიმღებს ეძლევა წერილობითი გაფრთხილება, რომელშიც მიეთითება დარღვევის გამოსწორების ვადა და პირგასამტეხლოს ოდენობა. კანონმდებლობით განსაზღვრულია დასარიცხი პირგასამტეხლოს მინიმალური ოდენობა.⁴⁴

⁴⁰ მიწის ნორმატიულ ფასს საბაზრო ღირებულების გათვალისწინებით წელიწადში ერთხელ, არაუგვიანეს ყოველი წლის თებერვლისა, ადგენენ შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოები – საკრებულოები. მიწის ნორმატიული ფასი დიფერენცირებულია საქართველოს ტერიტორიაზე თვითმმართველი ერთეულების მაკრომდებარეობის ინდექსებისა და ტერიტორიული ზონების (ქვეზონები) მიხედვით.

⁴¹ დანარჩენ მუნიციპალიტეტებში ნორმატიული ფასი არ შეცვლილა.

⁴² მოიცავს იმ ხელშეკრულებებს, რომლებიც გაფორმდა 2020 წლამდე პერიოდში და დღეის მდგომარეობით ფასები არ არის გადახდილი.

⁴³ პირდაპირი წესით განკარგული ქონება.

⁴⁴ საქართველოს მთავრობის №669 დადგენილება, მუხლი 12 – ქირის გადაუხდელობის შემთხვევაში, გადაუხდელი ქირის 0.1% მაგრამ არანაკლებ – 5 ლარისა, დარღვევის დღიდან ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე.

შესწავლილი მუნიციპალიტეტები საიჯარო ქირების დარიცხვა/ამოღებისათვის არ იყენებენ ავტომატიზებულ სისტემას. კონკრეტული პასუხისმგებელი პირები აღრიცხვას ახდენენ მანუალურად. აღნიშნული შესაძლოა ჩაითვალოს კონტროლის სისუსტედ მუნიციპალიტეტების მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებების მოცულობიდან და საიჯარო ქირების გადახდების დროში გადანაწილების ინტენსივობიდან გამომდინარე, რაც უარყოფითად აისახება შემოსავლების ადმინისტრირების პროცესზე.

კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, საქართველოს სხვადასხვა თვითმმართველი ერთეულების ნაწილი იყენებს სპეციალურად შექმნილ კომპიუტერულ პროგრამას, რომელიც ხელშეკრულებების მიხედვით ნაკისრი ვალდებულებების დროში გაწერას ახდენს. აღნიშნული წარმოადგენს მართვის და კონტროლის კარგ მექანიზმს. პროგრამა ავტომატურად ახდენს ჯარიმებისა და საურავების დაანგარიშებას და დარიცხვას.

2022-2023 წლებსა და 2024 წლის 6 თვეში მუნიციპალიტეტებში მოქმედებდა სულ 713 საიჯარო ხელშეკრულება. გამოვლინდა, რომ შესწავლილი მუნიციპალიტეტების ნაწილში მოიჯარეები არღვევდნენ ხელშეკრულებით განსაზღვრულ პირობებს და დროულად არ იხდიდნენ საიჯარო თანხებს. 2024 წლის 1 ივლისის მდგომარეობით, გადაუხდელი საიჯარო ქირა შეადგენს 421.1 ათასი ლარს.

მუნიციპალიტეტებს ხელშეკრულებების პირობების დარღვევის მიუხედავად, სათანადო რეაგირება არ განუხორციელებიათ:

- საიჯარო ქირის გადაუხდელობაზე ან/და დაგვიანებით გადახდაზე სამმა⁴⁵ მუნიციპალიტეტმა მოიჯარეებს არ დაარიცხა პირგასამტეხლო;
- მიუღებელი საიჯარო ქირების და დარიცხული პირგასამტეხლოს მისაღებად – თანხით 742.6 ათასი ლარი,⁴⁶ მუნიციპალიტეტებს⁴⁷ შესაბამისი ღონისძიებები დროულად არ გაუტარებიათ.

არსებული პრაქტიკის მიხედვით, დადგენილი არ არის ვალდებულებების შეუსრულებლობის შემთხვევებში, ხელშეკრულების შეწყვეტისა და სასამართლოზე მიმართვის პერიოდულობა. აღნიშნულ საკითხებზე გადაწყვეტილებები მიიღება კონკრეტული შემთხვევების მიხედვით, განსხვავებულად, სუბიექტურ ფაქტორებზე დაყრდნობით. აღნიშნული იწვევს დაგვიანებულ ან/და არასაკმარის რეაგირებებს.

პირობებით განკარგული უძრავი ქონება

უძრავი ქონების განკარგვის პროცესში ბიუჯეტში სახსრების მობილიზებასთან ერთად მნიშვნელოვანია განკარგული ქონების გამოყენებით ეკონომიკური ზრდის სტიმულირება და სოციალური პრობლემების მოგვარება. ამ მიზნით, მუნიციპალიტეტმა შესაძლოა ქონება განკარგოს ინვესტიციის განხორციელების, ადგილობრივი მოსახლეობის დასაქმების, ქონების ფუნქციის შენარჩუნების და სხვა მისთვის ხელსაყრელი პირობებით. ასეთ შემთხვევებში, ინვესტორის ვალდებულებას წარმოადგენს ქონების ღირებულების გადახდა და მუნიციპალიტეტის მიერ განსაზღვრული პირობების შესრულება. მუნიციპალიტეტების შესაბამისი სამსახურები ახორციელებენ მონიტორინგს ნაკისრი ვალდებულებების შესრულებაზე.

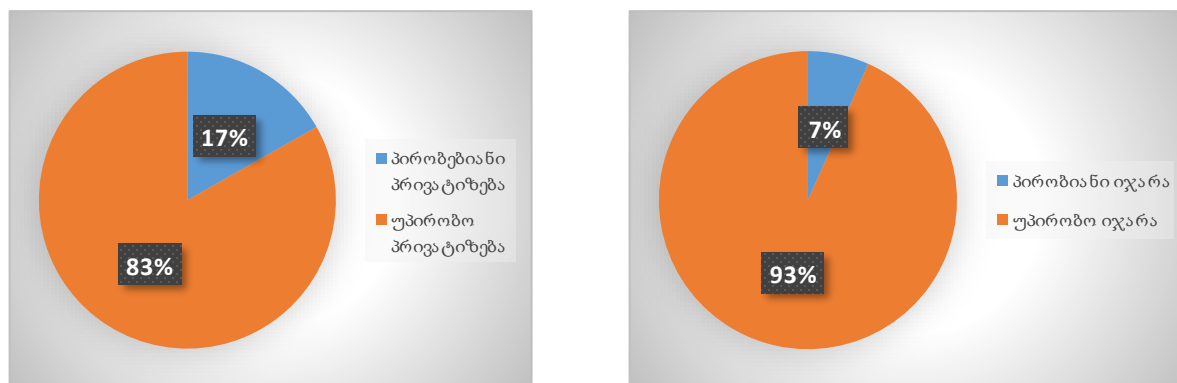
⁴⁵ საგარეჯოს, ასპინძისა და დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტები.

⁴⁶ გადაუხდელი იჯარა – 421.1 ათასი ლარი და დარიცხული პირგასამტეხლო – 321.5 ათასი ლარი.

⁴⁷ მცხეთის, მარნეულის, ასპინძის, დედოფლისწყაროსა და სამტრედიის მუნიციპალიტეტები.

ქონების პრობემით განკარგვის შესაძლებლობას მუნიციპალიტეტები აქტიურად არ იყენებენ. გასხვისებული 6,631.1 ათასი ლარის ღირებულების 150 ერთეული უძრავი ქონებიდან მხოლოდ 1,114.4 ათასი ლარის ღირებულების 12 ერთეული ქონება არის განკარგული პრობემით. ასევე, სარგებლობის უფლებით გაცემული 270 ერთეული უძრავი ქონებიდან მხოლოდ 19 ერთეული ქონებაა განკარგული პრობემით (იხ. დანართი №3).

დიაგრამა №4. პრობიანი და უპრობო განკარგვების თანხობრივი თანაფარდობა



შესაბამისად, მუნიციპალიტეტებმა ქონების იჯარით გაცემისას – 93% და პრივატიზებისას – 83% განკარგეს ყოველგვარი პრობის გარეშე და მიიღეს მხოლოდ დამატებითი საბიუჯეტო შემოსავლები. მუნიციპალიტეტებს არ უმსჯელიათ შენობების ან/და მიწის ნაკვეთების სხვადასხვა პრობემით განკარგვის შესახებ, მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით.

პრობემით განკარგული უძრავი ქონების შესწავლით გამოვლინდა, რომ ვალდებულებების შესრულების პერიოდი ამოწურულია 24 შემთხვევაში, საიდანაც 5 შემთხვევაში პრობები შეუსრულებელია.⁴⁸ ასევე, 2022 წლამდე პრობემით განკარგული 37 უძრავი ქონებიდან, პრობები შეუსრულებელია 6 შემთხვევაში. მუნიციპალიტეტებს არ გაუტარებიათ სათანადო ღონისძიებები პრობების დამრღვევის სუბიექტების მიმართ.

მუნიციპალური ქონების არაუფლებამოსილი განკარგვა

მუნიციპალიტეტის ქონების მნიშვნელობიდან გამომდინარე, „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ მისი გამოყენების, მოვლა-პატრონობის და დაცვის ზედამხედველობის უფლებამოსილებას უშუალოდ აღმასრულებელ ორგანოს ანიჭებს. მუნიციპალიტეტებში შექმნილია ქონების მართვის სამსახურები, რომელთა ერთ-ერთი მოვალეობაა განახორციელონ საკუთრებაში არსებული ქონების მუდმივი მონიტორინგი.

აუდიტის ჯგუფმა ელექტრონული რუკების საშუალებით შეისწავლა მუნიციპალიტეტების საკუთრებაში არსებული არასასოფლო და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების იმ მიწების მდგომარეობა, რომლებიც წარმოდგენილი ინფორმაციით აღრიცხულია როგორც გამოუყენებელი ქონება. გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტების⁴⁹ საკუთრებაში არსებული 16 ერთეული არასასოფლო და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთით, საერთო ფართობი – 558.2 ათასი კვ.მ,

⁴⁸ უძრავი ქონების გამოყენება კომერციული მიზნით; მიწის ნაკვეთზე კულტურისა და დასვენების პარკის მოწყობა; საბავშვო კუთხის მოწყობა და სხვ.

⁴⁹ სამტრედიის, მარნეულის, მცხეთის, საგარეჯოსა და ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტები.

სარგებლობენ არაუფლებამოსილი პირები.⁵⁰ მოქმედი კანონმდებლობით და დებულებით გაწერილია მონიტორინგის განხორციელების ვალდებულება და განმახორციელებელი სუბიექტი – მერიის სტრუქტურული ერთეულის სახით, თუმცა მისი შესრულება სათანადოდ არ ხორციელდება. შესწავლილ მუნიციპალიტეტებში არ არის გაწერილი ან/და პრაქტიკაში დანერგული უმრავი ქონების მონიტორინგის განხორციელების სათანადო მეთოდები. შესაბამისად, ვერ მოხდა მუნიციპალური ქონების არაუფლებამოსილი პირების მიერ გამოყენების გამოვლენა და რეაგირება.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტების მიერ ქონებრივი უფლებების განხორციელებისას მიღებული გადაწყვეტილებები რიგ შემთხვევებში არაოპტიმალურია და ვერ უზრუნველყოფენ ქონების ეფექტიან განკარგვას. დასახული ძირითადი მიზანი – მაქსიმალური სარგებლის მიღება, არ არის მიღწეული:

- განკარგული ქონების საფასურის განსაზღვრის პროცესში ქონების შეფასების აუდიტორული დასკვნები არ არის შედგენილი სათანადოდ; შესაბამისად, რიგ შემთხვევებში არსებობს რისკი, რომ ქონების საწყისი ღირებულება არ იყოს განსაზღვრული საბაზრო ფასის შესაბამისად;
- უმრავ ქონებაზე ფასების ზრდის ტენდენციის მიუხედავად, გრძელვადიან საიჯარო ხელშეკრულებებში, უმრავლეს შემთხვევებში არ არის გამოყენებული საიჯარო ფასის გადახედვის შესაძლებლობა;
- მუნიციპალიტეტების ნაწილი სათანადოდ ვერ ახორციელებენ გაფორმებული საიჯარო ხელშეკრულებების ადმინისტრირებას – ვერ ხდება იჯარიდან მისაღები შემოსავლის სრულად მობილიზება, რიგ შემთხვევებში მოიჯარეებზე დაკისრებული არ არის საურავი. შედეგად, ადგილობრივი ბიუჯეტი კარგავს კუთვნილი შემოსავლების მიღების შესაძლებლობას;
- ქონების განკარგვისას, მუნიციპალიტეტები უმრავლეს შემთხვევებში არ იყენებენ ქონების პირობებით განკარგვის შესაძლებლობას. პირობების შეუსრულებლობის შემთხვევებში მუნიციპალიტეტების მიერ არ ხორციელდება დროული და სათანადო რეაგირება;
- მუნიციპალიტეტების ნაწილის მიერ სათანადო რეაგირების გარეშეა დარჩენილი არაუფლებამოსილი პირების მიერ მუნიციპალიტეტის ქონებით სარგებლობის შემთხვევები.

რეკომენდაცია №3

უმრავი ქონების მართვისა და განკარგვის ეფექტიანობის გაუმჯობესებისა და მიღებული სარგებლის ზრდის მიზნით მუნიციპალიტეტებმა:

- ყურადღება გაამახვილონ განსაკარგი ქონების ღირებულების კვალიფიციურ შეფასებაზე, რაც საშუალებას მისცემთ, თავიდან აირიდონ ქონების არასაბაზრო ფასით განკარგვა;
- გრძელვადიანი საიჯარო ხელშეკრულებების გაფორმებისას, ჩამოაყალიბონ ერთიანი მიდგომა ქონების ღირებულების პერიოდულად გადაფასებასთან დაკავშირებით;
- ქონების განკარგვაზე გადაწყვეტილებების მიღებისას, მუნიციპალიტეტებმა აქტიურად განიხილონ ქონების პირობებით განკარგვის შესაძლებლობა;

⁵⁰ ასევე გამოვლინდა 1300 შემთხვევა, როდესაც მუნიციპალურ ქონებას, მაგალითად – საძოვრებს, მოსახლეობა იყენებს შესაბამისი ხელშეკრულების და საიჯარო ქირის გადახდის გარეშე. პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, საძოვრები შემოღობილია, ასევე გაურკვეველია/დასადგენია მთლიანი სოფლის მოსახლეობა იყენებს ნაკვეთებს, თუ რამდენიმე პირი.

- საუკეთესო პრაქტიკის გათვალისწინებით, შემოსავლების ადმინისტრირების პროცესის გასაუმჯობესებლად, დანერგონ დამატებითი კონტროლის მექანიზმები. აღნიშნული უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის და მოსახლეობის ინტერესების დაცვას, ასევე მისაღები შემოსავლების ადგილობრივ ბიუჯეტში მაქსიმალურად მოზილიზებას.

აუდიტორები

ხელმოწერა

ქრისტინე ეკალაძე

უფროსი აუდიტორი



ბარამ ონიანი

უფროსი აუდიტორი



გიორგი დარაბეულიძე

აუდიტორი



ნინო ლაღიძე

აუდიტორი



ბიბლიოგრაფია

- EUROSAI-ის სამუშაო ჯგუფის TFMA-ის წევრი უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების მიერ მოწოდებული ინფორმაცია მათ ქვეყანაში არსებული კარგი პრაქტიკის შესახებ;
- ხორვატიის ქალაქ ზაგრების ქონების განკარგვის სტრატეგია;
- USAID დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში - საჯარო ფინანსებისა და ქონების მართვის სახელმძღვანელო;
- ლატვიის მუნიციპალიტეტების პრაქტიკა უძრავი ქონების განკარგვის პროცესში ინფორმაციების გავრცელებასთან დაკავშირებით: <https://www.valmierasnovads.lv/>
- სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს 2022-2024 წლის სტრატეგია;
- მუნიციპალიტეტების საკრებულოების დადგენილებები მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნორმატიული ფასის განსაზღვრის შესახებ;
- მუნიციპალიტეტების მერიების ვებგვერდები და სოციალური ქსელი;
- International Valuation Standards Council: www.ivsc.org;
- სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს ელექტრონული აუქციონის სისტემა: <https://www.eauction.ge/>;
- საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო: <https://napr.gov.ge/> ;
- საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს ელექტრონული რუკები: <https://maps.gov.ge>
- EUROSAI-ის მუნიციპალიტეტების აუდიტის სამუშაო ჯგუფი: <https://www.tfma.eu/>;
- საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური: www.geostat.ge;
- სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო: <https://nasp.gov.ge/>;
- საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო: <https://www.economy.ge/>;

დანართები

დანართი №1. ინფორმაცია მუნიციპალიტეტების მიერ 01.01.2022-01.07.2024 წლებში ქონების განკარგვის პროცესში შერჩეული ფორმების შესახებ:

№	მუნიციპალიტეტის დასახელება	პრივატიზების ფორმა		იჯარის განკარგვის ფორმა		
		ელ. აუქციონი	საჯარო აუქციონი	პირდაპირი	ელ. აუქციონი	საჯარო აუქციონი
1	სიღნაღი	5	0	2	4	0
2	ყვარელი	0	3	8	0	0
3	წალკა	0	0	137	0	0
4	წყალტუბო	18	0	13	2	0
5	სამტრედია	15	0	11	1	0
6	ჩოხატაური	11	0	0	4	0
7	მარტვილი	7	0	6	6	0
8	საგარეჯო	5	0	0	5	0
9	მარნეული	9	0	12	7	0
10	მცხეთა	47	0	0	0	0
11	ასპინძა	1	0	11	0	0
12	დედოფლისწყარო	0	10	7	0	13
13	ლაგოდეხი	19	0	8	13	0
	სულ	137	13	215	42	13

დანართი №2. ინფორმაცია 01.01.2022-01.07.2024 წლებში ელექტრონულ აუქციონებზე კონკურენციის შესახებ:

№	მუნიციპალიტეტის დასახელება	სულ ელ. აუქციონი	მათ შორის უკონკურენტო (1 მონაწილე)	სულ საჯარო
1	სიღნაღი	9	8	0
2	ყვარელი	0	0	3
3	წალკა	0	0	0
4	წყალტუბო	20	15	0
5	სამტრედია	16	10	0
6	ჩოხატაური	15	12	0
7	მარტვილი	13	11	0
8	საგარეჯო	10	10	0
9	მარნეული	16	9	0
10	მცხეთა	47	35	0
11	ასპინძა	1	1	0

12	დედოფლისწყარო	0	0	23
13	ლაგოდეხი	32	22	0
	სულ	179	133	26

დანართი №3. მუნიციპალიტეტებში 01.01.2022 -01.07.2024 წლამდე განხორციელებული პირობიანი იჯარები და პრივატიზებები:

№	მუნიციპალიტეტის დასახელება	სულ იჯარა	მათ შორის: პირობიანი იჯარა	სულ პრივატიზება	მათ შორის: პირობიანი პრივატიზება,
1	სიღნაღი	6	0	5	0
2	ყვარელი	8	1	3	0
3	წალკა	137	0	0	0
4	წყალტუბო	15	15	18	7
5	სამტრედია	12	0	15	2
6	ჩოხატაური	4	1	11	0
7	მარტვილი	12	0	7	0
8	საგარეჯო	5	2	5	0
9	მარნეული	19	0	9	0
10	მცხეთა	0	0	47	2
11	ასპინძა	11	0	1	0
12	დედოფლისწყარო	20	0	10	0
13	ლაგოდეხი	21	0	19	1
	სულ	270	19	150	12

