



შენაბამოსობის აუდიტის ანგარიში





სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვაშტიკი“

ადგილობრივი თვითმმართველი
ერთეულების ბიუჯეტების აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი მამრიკიშვილი

07 10 2019 წელი

N 55/36

ეგზ.: N1

გორის მუნიციპალიტეტის 2017-
2018 წლების ბიუჯეტებით
გათვალისწინებული
პროგრამების შესაბამისობის
აუდიტის ანგარიში

სარჩევი

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები	3
შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები.....	4
შესავალი	11
ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	11
აუდიტორის პასუხისმგებლობა	11
აუდიტის საგანი	12
აუდიტის მასშტაბი	12
აუდიტის კრიტერიუმები	12
აუდიტის მიზანი.....	13
აუდიტის მეთოდოლოგია	13
ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ	14
აუდიტის მიგნებები.....	15
ფინანსური რესურსების მართვის ხარვეზები	15
ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია	18
უხარისხოდ მოწყობილი ინფრასტრუქტურული პროექტები	18
შესყიდვების მართვა.....	25
სატენდერო ხარვეზები	25
გამარტივებულ შესყიდვებში არსებული შეუსაბამობები	31
შემოსავლები	34
ქონების იჯარით გაცემისას არსებული ნაკლოვანებები	34
წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება	39
საკონსულტაციო მომსახურების აუცილებლობა	39
მივლინების პროცესში არსებული ნაკლოვანებები	42
საკრებულოს წევრებზე დაუსაბუთებლად ანაზღაურებული ხარჯები	43
სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობის განსაზღვრისას გამოვლენილი ნაკლოვანებები	45
ა(ა)იპ-ების დაფინანსებაში არსებული ხარვეზები	47
მმართველობითი გადაწყვეტილებები	49
ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვისა და მოვლა-პატრონობის ხარვეზები	49
აუთვისებელი გრანტი	54
აღრიცხვა-ანგარიშგება.....	56
შიდა აუდიტის ხარვეზები.....	58
წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა- ნაკლოვანებების მდგომარეობა	60
აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი	61

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები

-)/ **მუნიციპალიტეტი** - თვითმმართველი ქალაქი გორის მუნიციპალიტეტი;
თვითმმართველი თემი გორის მუნიციპალიტეტი;
-)/ **მერია** - ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტის მერია;
-)/ **გამგეობა** - გორის მუნიციპალიტეტის გამგეობა;
-)/ **საკრებულო** - თვითმმართველი ქალაქი გორის მუნიციპალიტეტის
საკრებულო; თვითმმართველი თემი გორის მუნიციპალიტეტის საკრებულო;
-)/ **ა(ა)იპ** - არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი;
-)/ **სსიპ** - საჯარო სამართლის იურიდიული პირი;
-)/ **შპს** - შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება;
-)/ **დავების საბჭო** - შესყიდვების სააგენტოს დავების განხილვის საბჭო.

შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა გორის მუნიციპალიტეტის 2017-2018 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი სახის ნაკლოვანებები:

-) მუნიციპალიტეტს ნაშთის სახით საკუთარ ანგარიშზე გააჩნდა მნიშვნელოვანი თანხები. თუმცა ვერ უზრუნველყო თანხების გამოყენება ახალი ინფრასტრუქტურული პროექტების მოსაწყობად, ასევე დაუსრულებელი და დაზიანებული ობიექტების აღდგენისა და დასრულებისათვის. შედეგად არსებული ფულადი სახსრები გამოიყენება არაეფექტიანად.
-) ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვაში, შესრულებასა და კონტროლში არსებული სისუსტეების შედეგად, ორ შემთხვევაში შესრულებული ინფრასტრუქტურული პროექტები უხარისხო და დაუსრულებელია. მუნიციპალიტეტმა არ შეისწავლა პრობლემის გამომწვევი მიზეზები და პასუხისმგებელი პირების მიმართ არ გაატარა შესაბამისი ღონისძიებები ზარალის ასანაზღაურებლად.
-) მუნიციპალიტეტის მიერ ჩატარებული საგზაო ინფრასტრუქტურის სამუშაოების შესყიდვებზე, სატენდერო დოკუმენტაცია მოიცავდა სხვადასხვა სახის შემზღუდავ მოთხოვნებს. აღნიშნული შეზღუდვების გამო, ხშირ შემთხვევაში ტენდერები ტარდებოდა უკონკურენტო გარემოში, ერთი პრეტენდენტის მონაწილეობით ან ხდებოდა დაბალფასიანი სატენდერო წინადადების მქონე პრეტენდენტების დისკვალიფიკაცია. შედეგად, გაიზარდა შესყიდვის ღირებულება, რაც არაეკონომიურად განკარგულ საბიუჯეტო რესურსს წარმოადგენს.
-) სამშენებლო სამუშაოების გამარტივებული წესით შესყიდვისას, მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის დაცული კანონმდებლობის მოთხოვნა, ფაქტობრივი დანახარჯებით ანაზღაურების შესახებ. გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან ზედმეტად არის ანაზღაურებული დიდი ოდენობით საბიუჯეტო სახსრები.
-) ქონების განკარგვის პროცესში არსებული სისუსტეების გამო, მუნიციპალიტეტს იჯარის ფორმით გაცემული აქვს არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, რომლის ღირებულება არაგონივრულად დაბალია

- საბაზრო ფასთან შედარებით. შედეგად, მუნიციპალიტეტის მიერ ქონების განკარგვა ხორციელდება არაპროდუქტიულად.
-) მუნიციპალიტეტმა ვერ დაასაბუთა რა აუცილებელი საჭიროებით იყო განპირობებული საკონსულტაციო მომსახურებისთვის ხარჯის გაღება, ვინაიდან მუნიციპალიტეტს გააჩნია შრომითი რესურსი და ვალდებულია საკუთარი რესურსებით უზრუნველყოს აღნიშნული საქმიანობის განხორციელება. ამდენად, მერიის მიერ საკონსულტაციო მომსახურებაზე გაწეულია არარაციონალური ხარჯი.
-) ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მივლინებიდან დაბრუნებულ არც ერთ თანამშრომელს არ აქვს წარმოდგენილი ანგარიში იმის შესახებ, თუ რა კონკრეტული შედეგები მიიღო მერიამ და როგორ შეიძლება მუნიციპალიტეტმა გამოიყენოს მივლინების შედეგად მიღებული ცოდნა სამუშაო პროცესში. შედეგად, მერიაში არსებული სამივლინებო პრაქტიკა ვერ უზრუნველყოფს ორგანიზაციის ინსტიტუციონალურ განვითარებას, მუნიციპალიტეტში დაგროვილი ცოდნის დოკუმენტირებას და მოსამსახურეთა შორის გაზიარებას.
-) მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები ანაზღაურებულია მოქმედი კანონმდებლობის დარღვევით, შესაბამისი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე.
-) სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა აღემატება მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას. შედეგად, მერიამ ტრანსპორტის შენახვისა და ექსპლოატაციის ხარჯის გაწევისას არ დაიცვა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვის პრინციპები.
-) დაგეგმვასა და კონტროლში არსებული მართვის სისუსტეების შედეგად, მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ-ებში საშტატო რიცხოვნობა არაგონივრულად გაზრდილია. კერძოდ: ზოგიერთი მოსამსახურის მოვალეობები დუბლირებულია, ან საერთოდ არ არის განსაზღვრული, ხოლო ზოგიერთი მოსამსახურე პრაქტიკულად არ არის ფუნქციურად დატვირთული. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები იმისა, თუ რა ობიექტური საჭიროებით იყო

განპირობებული ა(ა)იპ-ებში ზოგიერთი შტატიანი და შრომითი ხელშეკრულებით დაქირავებული მოსამსახურის არსებობა.

-) მუნიციპალიტეტის მიერ მოწყობილი ატენის წყლის სისტემა არ ფუნქციონირებს. პროექტის წარმატებული ფუნქციონირებისათვის, მერიამ ვერ უზრუნველყო სათანადო ღონისძიებების გატარება, რათა აეცილებინა წყალსადენის დაზიანების საფრთხე. შედეგად, მოწყობილი წყლის სისტემიდან მოსახლეობას ხანგრძლივი დროის განმავლობაში წყალი არ მიეწოდება.
-) მერიის მიერ დანერგილმა კონტროლის სისტემამ ვერ უზრუნველყო მექანიკური ზემოქმედების შედეგად დაზიანებული ობიექტების დროული აღდგენა. შესაბამისად, ხანგრძლივი დროის განმავლობაში დაზიანებული იყო შადრევანი, ტროტუარი, სკვერები და მინისტადიონები. მერიის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიერ არ იყო გატარებული შესაბამისი ღონისძიებები პრობლემის მოსაგვარებლად.
-) მუნიციპალიტეტის მიერ მიღებული არაეფექტიანი მმართველობითი გადაწყვეტილებებისა და პროექტის განხორციელების პროცესში დაშვებული ხარვეზების შედეგად, ვერ იქნა უზრუნველყოფილი საგრანტო დაფინანსების ათვისება. შედეგად, ნაცვლად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტსა და ადგილობრივ მოსახლეობას მიეღო მნიშვნელოვანი სარგებელი, პროექტი არ განხორციელდა და დასახული მიზანი ვერ იქნა მიღწეული. გარდა ამისა, აღნიშნული ხარვეზების გამო, საჭირო გახდა ადგილობრივი ბიუჯეტიდან დამატებითი სახსრების გამოყენება, რაც წარმოადგენს არაეფექტიან ხარჯს.
-) მუნიციპალიტეტში ძირითადი საშუალებების და მატერიალური ფასეულობების აღრიცხვაში არსებული მართვის სისუსტეების შედეგად, არ ჩატარებულა ძირითადი საშუალებების და მატერიალური ფასეულობების ინვენტარიზაცია.
-) შიდა აუდიტის სამსახურს არ შეუფასებია, შეესაბამება თუ არა მუნიციპალიტეტის საქმიანობა დაგეგმილ მიზნებსა და ამოცანებს, რამდენად კანონიერად, მიზნობრივად და ეფექტიანად ხდება დაფინანსების გამოყენება, დანერგილია თუ არა ადეკვატური მართვისა და კონტროლის მექანიზმები და სხვ. სამსახურის საქმიანობა ვერ უზრუნველყოფდა მერიის ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას, მატერიალური ფასეულობების

ხარჯვისა და გამოყენების კანონიერების, მიზნობრიობის დაცვისა და ეფექტიანობის გაზრდის ხელშეწყობას.

გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების საპასუხოდ აუდიტის სამსახურმა გასცა შემდეგი რეკომენდაციები:

რეკომენდაცია №1: ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, მუნიციპალიტეტმა საკუთარ ანგარიშზე არსებული თავისუფალი ფულადი სახსრები მიმართოს სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტების განსახორციელებლად ან დაუსრულებელი პროექტების გასაგრძელებლად. ამასთანავე, ბიუჯეტი იმგვარად დაგეგმოს, რომ არსებული თავისუფალი ნაშთი დროულად და მაქსიმალურად გამოიყენოს მოსახლეობის სასიკეთოდ.

რეკომენდაცია №2: მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელმა ორგანომ შეიმუშაოს და დანერგოს სამშენებლო სამუშაოების მიღებისა და ჩაბარების წესი, სადაც დეტალურად იქნება გაწერილი მოქმედი სტანდარტების დაცვით სამუშაოების შესრულებისათვის საჭირო კონტროლის მექანიზმები. ნათლად უნდა განისაზღვროს, კონტროლის თითოეულ ეტაპზე ჩასატარებელი სამუშაოები და კონტროლის განმახორციელებელი პირები, მათი მოვალეობები და პასუხისმგებლობები. აღნიშნული უზრუნველყოფს კონტროლის მექანიზმების გამართულ ფუნქციონირებას, პროექტის შემოწმებისათვის საჭირო ყველა პროცედურის სათანადოდ წარმართვას და ხარისხიანი პროექტების ჩაბარებას. მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს ინფრასტრუქტურული პროექტების მდგომარეობა. შესრულებულ სამუშაოებზე ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში დაადგინოს დაზიანებების გამომწვევი მიზეზები, გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და მიყენებული ზარალის ანაზღაურების მოთხოვნით, გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №3: გორის მუნიციპალიტეტის მერიამ სახელმწიფო შესყიდვების პროცესი წარმართოს ისე, რომ სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვროს მოთხოვნები, რომლებიც არ გამოიწვევს კონკურენციის შეზღუდვას. კომისიამ დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები და უზრუნველყოს პრეტენდენტების მიმართ ერთგვაროვანი, არადისკრიმინაციული მიდგომა. მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს კონკრეტული ფაქტები, გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს მათ მიმართ შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №4: გორის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ მიზანშეწონილია შეიმუშაოს გამარტივებული შესყიდვის გზით განსახორციელებელი სამშენებლო სამუშაოების ფაქტობრივი დანახარჯების დათვლის მეთოდი და კონკრეტული წესი, რომელიც

შესაბამისობაში იქნება მოქმედ კანონმდებლობასთან. აღნიშნული უზრუნველყოფს, სამშენებლო სამუშაოების მიწოდებაზე გაფორმებული გამარტივებული შესყიდვის ხელშეკრულებების ფარგლებში საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურ ხარჯვას. საჭიროა მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებლებისაგან მოითხოვოს შესაბამისი დოკუმენტაცია და გაიანგარიშოს ფაქტობრივი ხარჯები. შეუსაბამოების არსებობის ან დოკუმენტების წარმოდგენლობის შემთხვევაში, გაატაროს სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები, მათ შორის, მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ ანგარიშსწორების აღნიშნული პრინციპის დაცვა.

რეკომენდაცია №5: გორის მუნიციპალიტეტის მერიამ, საბაზრო ფასებთან შესაბამისობის მიზნით, უზრუნველყოს სარგებლობის უფლებით გაცემული ქონების საიჯარო ღირებულების გადახედვა. მნიშვნელოვანი სხვაობის გამოვლენის შემთხვევაში, მოიჯარეებთან შეთანხმებით განახორციელოს საიჯარო ფასების კორექტირება. ასევე, მუნიციპალიტეტმა დაფუძნებულ იურიდიულ პირებზე ქონება უსასყიდლოდ გასცეს მათი საჭიროებიდან გამომდინარე და დააწესოს კონტროლი ქონების მიზნობრივად და მუნიციპალური ინტერესების შესაბამისად გამოყენების უზრუნველყოფისთვის. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ადგილობრივ ბიუჯეტში საიჯარო შემოსავლების ზრდას. მუნიციპალიტეტმა გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №6. გორის მუნიციპალიტეტის მერიამ, შტატით გათვალისწინებული თანამდებობების შესაბამისი საქმიანობის განხორციელებისთვის, არ გადაიხადოს დამატებითი სახსრები. მიზანშეწონილია, მერიამ, საკრებულოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს შესაბამისი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტში კომპეტენტური პირების დასაქმებას. ამასთან, საჭიროების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტს შეუძლია შრომის ანაზღაურების არანაკლებ 1% მიმართოს მოსამსახურეთა კვალიფიკაციის ასამაღლებლად. აღნიშნული უზრუნველყოფს საბიუჯეტო თანხების დაზოგვას და რაციონალურად ხარჯვას.

რეკომენდაცია №7: ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს წესი საჯარო მოხელის ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მივლინების შესახებ. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს მივლინების მიზნები, რომელიც შეესაბამება მუნიციპალიტეტის საჭიროებებს და ინტერესებს. ასევე მივლინებულ პირს უნდა ევალებოდეს ანგარიშის წარმოდგენა მივლინების შედეგების შესახებ. ანგარიში უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას მივლინების მიმდინარეობის, მიღწეული მიზნებისა და შედეგების შეფასების შესახებ. აღნიშნული

უზრუნველყოფს მივლინებაში მიღებული ცოდნისა და გამოცდილების თანამშრომლებს შორის გაზიარებას.

რეკომენდაცია №8: გორის მუნიციპალიტეტის მერიამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) არ მოახდინოს საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება შესაბამისი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე. მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი და პრაქტიკა, სრულ შესაბამისობაში იყოს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან. აღნიშნული უზრუნველყოფს საკრებულოს წევრის არაანაზღაურებადი საქმიანობის შესახებ, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი პრინციპის დაცვას, ასევე საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №9: ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, გონივრულობის პრინციპის გათვალისწინებით, შეიმუშაოს და შეასრულოს წესი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის შესახებ. აღნიშნული დოკუმენტი, რომელიც დაფუძნებული იქნება საუკეთესო პრაქტიკაზე, ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო პარკის ოპტიმიზაციას, საწვავის და მოვლა-შენახვის ხარჯების რაციონალიზაციას. ამასთანავე, მიზანშეწონილია შემუშავებული წესი თავსებადი იყოს საქართველოს მთავრობის შესაბამის დადგენილებასთან.

რეკომენდაცია №10: მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს მის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების მდგომარეობა. განსაზღვროს რამდენად პასუხობს მათი საქმიანობა მუნიციპალიტეტის მიზნებსა და ამოცანებს. აგრეთვე, მნიშვნელოვანია განხორციელდეს ა(ა)იპ-ში დასაქმებულთა უფლება-მოვალეობების და მათზე დახარჯული სახსრების ანალიზი. საჭიროების შემთხვევაში მუნიციპალიტეტმა უზრუნველყოს საშტატო ერთეულების ოპტიმიზაცია. აღნიშნული ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო რესურსების ეკონომიურად და რაციონალურად ხარჯვას.

რეკომენდაცია №11. მერიამ ინფრასტრუქტურული სამუშაოები უნდა დაგეგმოს ყველა იმ ფაქტორის გათვალისწინებით, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს პროექტის წარმატებით დასრულებას. მერიამ სამუშაოების შესყიდვისას დაწეროს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები და განახორციელოს ისეთი პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს მის საკუთრებაში არსებული ქონების დაცვასა და დაზიანებული ინფრასტრუქტურული ობიექტების დროულ გამოვლენას. შესრულებულ სამუშაოებზე ხარვეზების გამოვლენის

შემთხვევაში მუნიციპალიტეტმა უნდა დაადგინოს დაზიანებების გამომწვევი მიზეზები, გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და მიყენებული ზარალის ანაზღაურების მოთხოვნით, გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №12: მუნიციპალიტეტის მერიამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) დანერგოს კონტროლის პროცედურა/სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს მის საკუთრებაში არსებული ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციას კანონმდებლობით დადგენილი წესით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების დადგენას, აქტივების შენახვის, დაცვისა და ექსპლოატაციის წესების შესრულებას, ასევე ვალდებულებებისა და აქტივების აღრიცხვის გაუმჯობესებას.

რეკომენდაცია №13: ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტის მერიამ უზრუნველყოს შიდა აუდიტის სამსახურის იმგვარი ჩამოყალიბება, რომელიც მოახდენს ორგანიზაციის შიდა კონტროლის სისტემების შესწავლასა და შეფასებას, ასევე პროცესებში არსებული რისკებისა და სისტემური ხარვეზების გამოვლენას. მიღებული შედეგების საფუძველზე, სამსახურმა შეიმუშაოს რეკომენდაციები და განახორციელოს მისი მუდმივი მონიტორინგი. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდას და საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას.

რეკომენდაცია №14: გორის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეისწავლოს, რატომ არ განხორციელდა სათანადო რეაგირება, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ წინა აუდიტის დროს გამოვლენილ კონკრეტულ ფაქტებთან დაკავშირებით; ასევე გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს მიერ იდენტიფიცირებულ დარღვევა-ნაკლოვანებაზე რეაგირება.

შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

გორის მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობით და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე.

მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა ასევე პასუხისმგებელია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის, აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე, მოწოდებული ინფორმაციის სისრულესა და სისწორეზე.

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა ასევე მოიცავს შიდა კონტროლის სისტემის შემუშავებას, დანერგვასა და შენარჩუნებას, რაც საჭიროა საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის პროცესის იმგვარი წარმართვისათვის, რომელიც არ შეიცავს შეცდომით ან განზრახ არამართლზომიერი ქმედებით (თაღლითობით) გამოწვეულ არსებით კანონშეუსაბამოებს.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

აუდიტორი პასუხისმგებელია აუდიტის ანგარიშში ასახული გარემოებების სისწორესა და მიზანშეწონილობაზე. აუდიტი წარიმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI 4000) შესაბამისად.

აღნიშნული სტანდარტით მოითხოვება აუდიტორის სამუშაო შეესაბამებოდეს ეთიკის ნორმებს. სტანდარტი ითვალისწინებს აუდიტის იმგვარად დაგეგმვასა და ჩატარებას, რომ მოპოვებულ იქნეს საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებები იმის შესახებ, რომ გორის მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული საქმიანობა არ შეიცავს მოქმედ საკანონმდებლო და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან არსებითი შეუსაბამობის ფაქტებს.

აუდიტორული პროცედურები წარიმართა აუდიტორის პროფესიულ მსჯელობებზე დაყრდნობით გონივრული რწმუნების მისაღებად, რაც მოიცავს პროცედურების ჩატარებას იმ შეფასებულ მნიშვნელოვან კანონშეუსაბამოების რისკებზე, რომლებიც გამოწვეულია თაღლითობით ან შეცდომით. მიგვაჩნია, რომ ჩატარებული აუდიტორული პროცედურები საკმარისი და შესაფერისი საფუძველია აუდიტორული დასკვნების გამოსატანად.

აუდიტის საგანი

გორის მუნიციპალიტეტის 2017-2018 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების ხარჯვის შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა გორის მუნიციპალიტეტის მიერ 2017-2018 წლებში ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების ფარგლებში მუნიციპალიტეტის საქმიანობისა და ფინანსური რესურსების ხარჯვის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტმა მოიცვა მუნიციპალიტეტის 2017-2018 წლების ბიუჯეტების გადასახდელები, ჯამში 80,547.7 ათასი ლარი.

აუდიტის კრიტერიუმები¹

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:

-)/ საქართველოს ორგანული კანონი - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი;
-)/ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი;
-)/ საქართველოს კანონი „საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“;
-)/ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული შესყიდვის, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;

¹ 2017-2018 წლებში მოქმედი რედაქციის მიხედვით

-)/ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 20 აპრილის №231 ბრძანებულება „მოსამსახურეთათვის სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურების შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 25 აპრილის №211 დადგენილება „პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურებრივი მივლინებით გაგზავნის წესის, მისი სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურებისა და კომპენსაციის ოდენობისა და პირობების განსაზღვრის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის შესახებ“.

აუდიტის მიზანი

აუდიტის მიზნებია:

- ა) ჩამოყალიბდეს დასკვნა საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებების მოპოვების გზით იმის შესახებ, რამდენად შესაბამისობაშია აუდიტის საგანი სათანადო კრიტერიუმთან, ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით;
- ბ) აუდიტის ანგარიშის მომხმარებლებისათვის ინფორმაციის მიწოდება მიგნებების, დასკვნებისა და სადაც შესაფერისია, რეკომენდაციების შესახებ.

აუდიტის მეთოდოლოგია

აუდიტის საგნის შესასწავლად გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები:

-)/ აუდიტის ობიექტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზი;
-)/ ინტერვიუები აუდიტის ობიექტის თანამშრომლებთან;
-)/ მონაცემთა ანალიზი.

ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

გორის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი იურიდიული პირი, რომელსაც აქვს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, განკარგავს საკუთარ ქონებასა და ბიუჯეტს. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 33 ადმინისტრაციულ ერთეულს², მისი ფართობია 2327 კვ.კმ, მოსახლეობის რიცხოვნობა კი შეადგენს 122.7 ათასს კაცს³.

გორის მუნიციპალიტეტის გაყოფის შემდგომ, 2014 წლიდან 2017 წლის ნოემბრამდე არსებობდა 2 მუნიციპალიტეტი: თვითმმართველი ქალაქი გორის მუნიციპალიტეტი და თვითმმართველი თემი გორის მუნიციპალიტეტი. საქართველოს პარლამენტის დადგენილების თანახმად⁴, 2017 წელს, მუნიციპალიტეტები გაერთიანდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების დანიშვნის დღიდან და შეიქმნა გორის მუნიციპალიტეტი.

² mreg.reestri.gov.ge

³ www.geostat.ge; www.budgetmonitor.ge, 2018 წლის საშუალო წლიური მაჩვენებელი

⁴ საქართველოს პარლამენტის 2017 წლის 15 ივნისის N987-III დადგენილება „გორის, ამბროლაურის, მცხეთის, ოზურგეთის, თელავის, ახალციხისა და ზუგდიდის მუნიციპალიტეტების შექმნის შესახებ“.

აუდიტის მიგნებები

ფინანსური რესურსების მართვის ხარვეზები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტმა მიღებული შემოსულობები და საკუთარ ანგარიშზე არსებული თავისუფალი ფულადი სახსრები სრულად უნდა ასახოს ბიუჯეტში და მიმართოს სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული, სოციალური ან სხვა პროექტების განსახორციელებლად. ამასთანავე, ბიუჯეტი უნდა დაიგეგმოს იმგვარად, რომ არსებული თავისუფალი ნაშთი დროულად და მაქსიმალურად იქნეს გამოყენებული მოსახლეობის სასიკეთოდ.

გამოვლენილი გარემოება: გორის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშებზე დაყრდნობით⁵, 2017-2018 წლების შემოსულობებმა – 82,099.0 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელებმა 80,547.7 ათასი ლარი შეადგინა. ინფორმაცია შემოსულობების, გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების შესახებ წარმოდგენილია ცხრილში.

ცხრილი №1. ინფორმაცია შემოსულობების, გადასახდელების და ნაშთის ცვლილების შესახებ (ათასი ლარი)

დასახელება	2017 წელი			2018 წელი			სულ საკასო შესრულება
	გეგმა	ფაქტი	%	გეგმა	ფაქტი	%	
შემოსულობები	38,912.8	39,974.1	103%	39,927.5	42,124.7	106%	82,098.8
შემოსავლები	38,332.8	39,204.0	102%	39,397.5	41,337.6	105%	80,541.6
არაფინანსური აქტივების კლება	580.0	770.1	133%	530.0	787.1	149%	1557.2
ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოყენების გარდა)	0.0	0.0	0.0%	0.0	0.0	0.0%	0.0
ვალდებულებების ზრდა	0.0	0.0	0.0%	0.0	0.0	0.0%	0.0
გადასახდელები	44,118.1	39,028.9	88%	45,788.9	41,518.8	91%	80,547.7
ხარჯები	24,807.2	23,785.8	96%	24,914.3	24,181.7	97%	47,967.5
არაფინანსური აქტივების ზრდა	19,089.0	15,084.6	79%	20,727.2	17,189.8	83%	32,274.4
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის დაგროვების გარდა)	0.0	0.0	0.0%	0.0	0.0	0.0%	0.0
ვალდებულებების კლება	221.9	158.5	71%	147.4	147.3	100%	305.8
ნაშთის ცვლილება	-5,205.3	945.2		-5,861.4	605.9		

2017 წელს გადასახდელების გეგმა შესრულდა 88%-ით, ხოლო 2018 წელს 91%-ით. აღნიშნული გამოიწვია იმ გარემოებამ, რომ არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლით

⁵ 2017 წლის ინფორმაცია ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების შესახებ, გაერთიანებულია ორი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტების წლიური ანგარიშების მიხედვით

დაგეგმილი მაჩვენებელი 2017 წელს შესრულდა მხოლოდ 79%-ით, ხოლო 2018 წელს 83%-ით. 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტმა წლის ბოლომდე ვერ აითვისა ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად რეგიონალური განვითარების ფონდიდან გამოყოფილი თანხები. კერძოდ, ვერ დაიხარჯა საბავშვო ბაღის მშენებლობის, წყლის სისტემის მოწყობის და საგზაო სამუშაოებისათვის გამოყოფილი თანხები.

2017 წლის 1-ლი იანვრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ნაშთმა შეადგინა 5,785.6 ათასი ლარი. აღნიშნული თანხიდან მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით გათვალისწინებული იყო 5,205.3 ათასი ლარის გამოყენება, ხოლო 580.3 ათასი ლარის ნაშთის ხარჯვა არ დაგეგმილა. 2017 წელს ნაშთის ცვლილებით გამოწვეული ფულადი სახსრების დაგროვებამ (ზრდამ) შეადგინა 945.2 ათასი ლარი და წლის ბოლოს დაფიქსირდა ნაშთი 6,730.8 ათასი ლარი. აღნიშნული ფულადი სახსრებიდან 1,641.6 ათასი ლარი - თავისუფალ ნაშთს შეადგენს, რაც ჭარბი შემოსულობების და სატენდერო ეკონომიის შედეგად წარმოიქმნა. შემოსულობების გადამეტებამ 1,061.4 ათასი ლარი შეადგინა, რაც ძირითადად განაპირობა ქონების გადასახადით მიღებული შემოსავლების ზრდამ. დანარჩენი - 5,089.2 ათასი ლარი, რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან გამოყოფილი ტრანსფერის ნაშთი⁶ და ხარჯებში აუთვისებელი თანხაა⁷.

მუნიციპალიტეტის 2018 წლის ბიუჯეტით განსაზღვრული იყო 5,861.4 ათასი ლარის გამოყენება, ხოლო 869.4 ათასი ლარის ხარჯვა არ დაგეგმილა. წინა წლის მსგავსად, ნაშთის ცვლილებით გამოწვეული ფულადი სახსრების დაგროვებამ (ზრდამ) 605.9 ათასი ლარი შეადგინა და 2019 წლის 1 იანვრისთვის ნაშთი 7,336.7 ათასი ლარი იყო. აღნიშნული ფულადი სახსრებიდან 3,066.6 ათასი ლარი - თავისუფალ ნაშთს შეადგენს, რაც ჭარბი შემოსულობების და სატენდერო ეკონომიის შედეგად წარმოიქმნა. შემოსულობების გადამეტებამ 2,197.3 ათასი ლარი შეადგინა, რაც ძირითადად განაპირობა საგზაო მოძრაობის წესების დარღვევისათვის საჯარიმო თანხების და ქონების გადასახადის ზრდამ. დანარჩენი - 4,270.1 ათასი ლარი, რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან გამოყოფილი ტრანსფერის ნაშთი⁸ და ხარჯებში აუთვისებელი თანხაა⁹.

⁶ აღნიშნულ თანხაზე მუნიციპალიტეტს გაფორმებული ჰქონდა ხელშეკრულებები ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად, რომელთა დასრულება გაგრძელდა მომდევნო წელს.

⁷ „საქონელი და მომსახურების“ და „სოციალური უზრუნველყოფის“ მუხლით

⁸ აღნიშნულ თანხაზე მუნიციპალიტეტს გაფორმებული ჰქონდა ხელშეკრულებები ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად, რომელთა დასრულება გაგრძელდა მომდევნო წელს.

⁹ „საქონელი და მომსახურების“ და „სოციალური უზრუნველყოფის“ მუხლით

დასკვნა

ამდენად, მუნიციპალიტეტს თავისუფალი ნაშთის სახით საკუთარ ანგარიშზე გააჩნდა მნიშვნელოვანი თანხები. მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტში მოსაწყობია სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული პროექტი, ზოგიერთი ობიექტი დაუსრულებელია, ხოლო ზოგიერთი დაზიანებული. მერიამ ვერ უზრუნველყო ბიუჯეტში ნაშთის სახით არსებული ფულადი სახსრების გამოყენება ამ პრობლემების მოსაგვარებლად. აღნიშნული მიანიშნებს მერიის მიერ საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიან განკარგვაზე.

რეკომენდაცია №1: ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, მუნიციპალიტეტმა საკუთარ ანგარიშზე არსებული თავისუფალი ფულადი სახსრები მიმართოს სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტების განსახორციელებლად ან დაუსრულებელი პროექტების გასაგრძელებლად. ამასთანავე, ბიუჯეტი იმგვარად დაგეგმოს, რომ არსებული თავისუფალი ნაშთი დროულად და მაქსიმალურად გამოიყენოს მოსახლეობის სასიკეთოდ.

ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია უხარისხოდ მოწყობილი ინფრასტრუქტურული პროექტები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით შესრულებული ინფრასტრუქტურული სამუშაოები უნდა იყოს ხარისხიანი, მისგან მიღებული შედეგი დადებითად უნდა აისახებოდეს მოსახლეობაზე და გონივრულ პერიოდში შესაძლებელი უნდა იყოს ამ შედეგით სარგებლობა. ინფრასტრუქტურული პროექტებით გრძელვადიან პერიოდში სარგებლობა დამოკიდებულია შესრულებული სამუშაოების ხარისხზე. ამ მიზნით მუნიციპალიტეტი ვალდებულია ჩაიბაროს ხარისხიანი სამუშაოები, რომლებიც შეესაბამება სამშენებლო ნორმებითა და სტანდარტებით განსაზღვრულ მოთხოვნებს. აღნიშნულის უზრუნველყოფა მუნიციპალიტეტს შეუძლია, როგორც შიდა კონტროლის სისტემის გამართვით, ასევე სამუშაოების ხარისხზე შესაბამისი ექსპერტიზის ჩატარებით.

მუნიციპალიტეტმა უნდა უზრუნველყოს პროექტების დასრულება გონივრულ ვადებში, რათა მოსახლეობამ დროულად ისარგებლოს შექმნილი ინფრასტრუქტურით. შემსყიდველმა ორგანიზაციამ უნდა დაწეროს და განახორციელოს კონტროლი, რათა დროულად დაადგინოს რამდენად სრულდება ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოების მოცულობები და ვადები მიმწოდებლის მხრიდან. აღნიშნული უზრუნველყოფს, რომ შემსყიდველმა დროულად გამოავლინოს სამუშაოების პროცესში არსებული ყველა შეფერხება და განახორციელოს შესაბამისი რეაგირება.

საბავშვო ბაღის მოწყობა

გამოვლენილი გარემოება: გორის მუნიციპალიტეტმა 2016 წელს შპს „სპეცმონოლითისაგან“ შეისყიდა¹⁰ „საბავშვო ბაღის არსებული სამშენებლო პროექტის გამოყოფილ ტერიტორიაზე მიზმის საპროექტო მომსახურება“¹¹. მუნიციპალიტეტმა საპროექტო ორგანიზაციას აუნაზღაურა 10.3 ათასი ლარი.

2017 წელს მუნიციპალიტეტმა აღნიშნული პროექტის საფუძველზე გამოაცხადა ტენდერი საბავშვო ბაღის მშენებლობის სამუშაოების შესყიდვისათვის¹². ტენდერში გაიმარჯვა უცხოური საწარმოს ფილიალმა „ინშაათ საქართველომ“ და 2017 წლის 29 ივნისს მასთან გაფორმდა ხელშეკრულება, ღირებულებით 533.3 ათასი ლარი. ხელშეკრულებით განისაზღვრა სამუშაოების შესრულების გეგმა-გრაფიკი და დასრულების ვადა - 2017 წლის 26 ნოემბერი. კონტროლი სამუშაოების შესრულებაზე დაევალი ინსპექტირების ჯგუფს. გეგმა გრაფიკით განსაზღვრული ყოველი პერიოდის ბოლოს ჯგუფს უნდა შეედგინა

¹⁰ SPA160024895

¹¹ პროექტი გორის მერიას უსასყიდლოდ გადმოეცა ქუთაის მუნიციპალიტეტისგან, აღნიშნული პროექტის საფუძველზე ქუთაის მუნიციპალიტეტის მიერ აშენებულია და ფუნქციონირებს საბავშვო ბაღი

¹² NAT 170004930

შესრულებული სამუშაოების მოცულობების და ღირებულების დამადასტურებელი დოკუმენტი.

ინფრასტრუქტურული პროექტის დაგეგმვის, შესრულებისა და მონიტორინგის პროცესი წარიმართა მნიშვნელოვანი ხარვეზებით, რაც გამოწვეული იყო ხელშეკრულების პირობების შესრულებაზე არასათანადო კონტროლით. შედეგად, პროექტი ვერ განხორციელდა და ვერ იქნა მიღწეული დასახული მიზანი, რითაც ზიანი მიაღწა მუნიციპალიტეტისა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებს. მერიის მიერ მიმწოდებელზე სულ ანაზღაურებული იქნა 80.7 ათასი ლარი.

წარმოდგენილი დოკუმენტების შესწავლით დგინდება, რომ მიმწოდებელი სისტემატურად არღვევდა ხელშეკრულებით დადგენილ ვადებს (გეგმა-გრაფიკი), ხოლო მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები არ ახორციელებდნენ სათანადო რეაგირებას. აღნიშნული დადასტურდა „შპს ოპტიმალ გრუპ +“-ის ინსპექტირების ანგარიშით. კერძოდ, საზედამხედველო კომპანია „ოპტიმალ გრუპ +“ სამუშაოების ზედამხედველობის პროცესში ჩაერთო 2017 წლის სექტემბრიდან. მის მიერ შედგენილი ინსპექტირების ანგარიშის მიხედვით, 2017 წლის 7 ოქტომბრის მდგომარეობით შესრულებული იყო მხოლოდ სამირკვლისა და ცოკოლის მოწყობის, ასევე შენობის პერიმეტრზე გრუნტის მოწყობის სამუშაოები, ღირებულებით 71.7 ათასი ლარი. გეგმა-გრაფიკის მიხედვით კი მიმწოდებელს ამ დროისათვის შესრულებული უნდა ჰქონოდა 488.6 ათასი ლარის სამუშაო. მიუხედავად იმისა, რომ მიმწოდებელი მნიშვნელოვნად ჩამორჩებოდა გეგმა-გრაფიკს, მუნიციპალიტეტმა არ განახორციელა სათანადო ღონისძიებები პრობლემის აღმოსაფხვრელად. ხელშეკრულების მიხედვით, გეგმა-გრაფიკით განსაზღვრული ყოველი პერიოდის ბოლოს, ინსპექტირების ჯგუფს უნდა შეედგინა შესრულებული სამუშაოების მოცულობებისა და ღირებულების დამადასტურებელი დოკუმენტი, რაც არ განხორციელებულა. გეგმა-გრაფიკზე ათ დღეზე მეტი ვადით ჩამორჩენის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტს შეეძლო შეეწყვიტა ხელშეკრულება და შეუსრულებელი სამუშაოების 10%-ით დაეჯარიმებინა მიმწოდებელი. მერიამ არ გამოიყენა ხელშეკრულებით დადგენილი მექანიზმი, სამუშაოების დროულად ჩატარების უზრუნველყოფისთვის. ასევე, მუნიციპალიტეტმა არ მიიღო სათანადო ზომები არც საზედამხედველო კომპანიის მიერ ფაქტის დაფიქსირების შემდეგ. პირიქით, წაახალისა მიმწოდებელი და დაუსაბუთებლად გადაუწია სამუშაოების მიწოდების ვადა. ხელშეკრულების შესაბამისი მექანიზმის გამოყენების შემთხვევაში მიმწოდებელი დაჯარიმდებოდა დაახლოებით 42 ათასი ლარით. ამრიგად, მერიის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები შესაძლოა არ მოქმედებდნენ მუნიციპალიტეტის ინტერესებიდან გამომდინარე, რამაც ხელი შეუშალა სამუშაოების დროულად შესრულებას.

საზედამხედველო კომპანიის ანგარიშით ასევე დგინდება, რომ ბეტონის სამუშაოებს აღნიშნებოდა ხარვეზები. კერძოდ: ცოკოლის კედლების მოსაწყობად გამოყენებული „ბეტონის სიმტკიცე იყო ძალიან დაბალი¹³“. შესაბამისად საჭირო გახდა სამუშაოების შეჩერება შემდგომი კვლევების ჩასატარებლად. კვლევით დადგინდა, რომ ცოკოლის კედლები ნაცვლად მ200-ისა, მოწყობილი იყო მ100 მარკის ბეტონით. შესაბამისად, მიმწოდებელმა დაარღვია სახელშეკრულებო პირობები და ამასთანავე, სამუშაოები შეასრულა უხარისხოდ. მიუხედავად ამისა, მერიამ არ მოითხოვა მიმწოდებლისგან უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების გამოსწორება. პირიქით, დათანხმდა შემსრულებლის წინადადებას მომხდარიყო პროექტის კორექტირება იმგვარად, რომ მ100 მარკის ბეტონის არსებული სიმტკიცის პირობებში შესაძლებელი ყოფილიყო სამუშაოების გაგრძელება.

მერიის თხოვნის საფუძველზე საპროექტო ორგანიზაციამ დააკორექტირა პროექტი. 2017 წლის 10 ნოემბერს, პროექტში განხორციელებული ცვლილებით, ცოკოლის ბეტონის მარკა მ200 შეცვალა მ100-ით, როგორც ფაქტობრივად იყო შესრულებული. ამრიგად, მერიის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა სამუშაოების მიმდინარეობის პროცესში ვერ უზრუნველყვეს უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების გამოვლენა, ხოლო საზედამხედველო ფირმის მიერ მნიშვნელოვანი სამშენებლო ხარვეზის დაფიქსირების შემდეგ, სათანადოდ ვერ დაიცვეს მუნიციპალიტეტის ინტერესები. კერძოდ: მერია დათანხმდა პროექტის კორექტირებას და სამუშაოების გაგრძელებას, მიუხედავად იმისა, რომ მშენებლობის პროცესში გამოყენებული იყო ორჯერ დაბალი მარკიანობის ბეტონი. აღნიშნული განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რადგან საკითხი ეხება საბავშვო ბაღის მშენებლობას. ამდენად, თუ რამდენად შესაძლებელია შესრულებული სამუშაოს გამოყენება (ცოკოლი) ობიექტის მშენებლობის გასაგრძელებლად, საჭიროებს დამატებით საექსპერტო კვლევას.

აუდიტის პირველადი ანგარიშის გაგზავნის შემდგომ, მერიამ წარმოადგინა შპს „კონექსის“ ექსპერტიზის დასკვნა. დასკვნაში აღნიშნულია, რომ რკინაბეტონის მზიდი კონსტრუქციები ვარგისიანია, საძირკვლის ძველი და ახალი კონსტრუქციების გადაბმა უზრუნველყოფს მათ ერთიან მუშაობას, მზიდი საძირკვლის ქვეშა გრუნტები, ლენტური საძირკვლების, სვეტების, გადახურვის ფილების, კიბის უჯრედების, რკინაბეტონისა და გარე კიბის ლითონის კონსტრუქციების სიმტკიცის, სიხისტის და მდგრადობის პირობები უზრუნველყოფილია მოქმედი ნორმატიული დოკუმენტების მოთხოვნების შესაბამისად. აღსანიშნავია, რომ აკრედიტაციის ეროვნული ცენტრის მიერ, შპს „კონექსი“ არ არის

¹³ საზედამხედველო კომპანიის ინსპექტირების დასკვნა

აკრედიტირებული ორგანიზაცია. შესაბამისად, აუდიტის ჯგუფი ვერ გამოთქვამს მოსაზრებას იმასთან დაკავშირებით, თუ რამდენად კვალიფიციურად არის შესრულებული სამშენებლო სამუშაოების ექსპერტიზა.

ხელშეკრულების მიხედვით, მიმწოდებელს სამუშაოები უნდა დაესრულებინა 150 კალენდარულ დღეში. მას ორჯერ გადაეწია ვადა, ჯამურად 102 დღით, თუმცა მაინც ვერ შეძლო სამუშაოების დასრულება. მიმწოდებელი ითხოვდა ვადის კიდევ ერთხელ ზრდას 135 დღით, რასაც მუნიციპალიტეტი არ დათანხმდა და 2018 წლის აპრილში შეწყდა ხელშეკრულება. მიმწოდებელი სამუშაოების შეფერხების მიზეზად ასახელებდა უამინდობას და საპროექტო დოკუმენტაციაში არსებულ ხარვეზებს. აღნიშნული მიზეზები ვერ ჩაითვლება ობიექტურად. ვინაიდან მიმწოდებელი დათანხმდა ხელშეკრულების ვადის ცვლილებას, რომ ზამთრის პირობებში 15 მარტამდე დაასრულებდა სამუშაოებს, მას თავიდანვე უნდა გაეთვალისწინებინა ამ პერიოდში უამინდობის ფაქტორი. რაც შეეხება საპროექტო ხარვეზებს, მიმწოდებლის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, აღნიშნული მდგომარეობდა იმაში, რომ საპროექტო ნახაზები არ შეესაბამებოდა ხარჯთაღრიცხვას. ეს პრობლემა მიმწოდებელმა პირველად წამოჭრა ხელშეკრულების გაფორმებიდან 5 თვის შემდეგ. მის მიერ სამუშაოების გეგმა-გრაფიკის მიხედვით წარმართვის შემთხვევაში, ამ დროისათვის სამუშაოები დასრულებული უნდა ყოფილიყო. ამასთანავე, თუ სამუშაოების შეფერხების რეალური მიზეზი იყო პროექტის ხარვეზები, მუნიციპალიტეტს უნდა განეხორციელებინა სათანადო რეაგირება საპროექტო ორგანიზაციის მიმართ, რაც არ მომხდარა.

აღსანიშნავია, რომ ხელშეკრულების შეწყვეტის შემდეგ მუნიციპალიტეტმა თავიდან გამოაცხადა ტენდერი საბავშვო ბაღის მშენებლობის საპროექტო დოკუმენტაციის შესყიდვისთვის, შესაბამისად შპს „სპეცმონოლითისგან“ შესყიდული პროექტის გამოყენება აღარ ხდება და მისთვის გადახდილი 10.3 ათასი ლარი წარმოადგენს არაეფექტიან ხარჯს.

სურათი №1: სადგურის დასახლების საბავშვო ბაღი



დასკვნა

მუნიციპალიტეტი სათანადოდ არ აკონტროლებდა სამუშაოების მიმდინარეობის პროცესს, მან ვერ გამოავლინა, რომ მიმწოდებელი გეგმა-გრაფიკს მნიშვნელოვნად ჩამორჩებოდა. მიუხედავად საკმიაანობაში არსებული ხარვეზებისა და სამუშაოების ნაწილის უხარისხოდ შესრულებისა, მერიამ არ დააჯარიმა მიმწოდებელი, არ შეუწყვიტა მას ხელშეკრულება და პირიქით გაუზარდა მიწოდების ვადები. გარდა ამისა, საპროექტო სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციაში ხარვეზების არსებობის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტს უნდა დაედგინა გამომწვევი მიზეზები და გაეტარებინა შესაბამისი ღონისძიებები საპროექტო ორგანიზაციის მიმართ, რაც არ განუხორციელებია. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მერიის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები საბავშვო ბაღის მშენებლობის შესყიდვის პროცესში სავარაუდოდ არ მოქმედებდნენ მუნიციპალიტეტის ინტერესების სასარგებლოდ. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა 2 წლის განმავლობაში ვერ უზრუნველყო დაგეგმილი პროექტის განხორციელება და მოსახლეობა ვერ სარგებლობს შესაბამისი ინფრასტრუქტურით, ხოლო თანხა - 91.0 ათასი ლარი, დახარჯულია არაეფექტიანად.

საფეხბურთო სტადიონის რეაბილიტაცია

გამოვლენილი გარემოება: 2017 წელს ქალაქ გორში დაიგეგმა ფეხბურთში 19 წლამდელთა შორის ევროპის ჩემპიონატის ფინალური ეტაპის ჩატარება. აღნიშნულის გამო, მუნიციპალიტეტმა გამარტივებული შესყიდვის გზით, ხელშეკრულება გაუფორმა შპს „საუკს“ საფეხბურთო სტადიონის რეაბილიტაციის სამუშაოების საპროექტო სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვასთან დაკავშირებით¹⁴. სახელშეკრულებო ღირებულებამ შეადგინა 40.0 ათასი ლარი, რაც მერიის მიერ ანაზღაურებული იქნა სრულად. ხელშეკრულების თანახმად, გათვალისწინებული იყო აკრედიტებული საექსპერტო ორგანიზაციის მიერ საპროექტო დოკუმენტაციის ექსპერტიზის ჩატარება.

ამ პროექტის საფუძველზე, 2017 წელს გორის მუნიციპალიტეტმა გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით, შეისყიდა საფეხბურთო სტადიონის რეაბილიტაცია¹⁵. ხელშეკრულება გაფორმდა უცხოური საწარმოს ფილიალ „ინშაათ საქართველოსთან“, ღირებულებით 940.9 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტმა სამუშაოები ჩაიბარა 2017 წლის 12 ივლისს.

¹⁴ CMR170076117

¹⁵ CMR170100906

2019 წლის 15 თებერვალს, აუდიტის ჯგუფის მიერ შესრულებული სამუშაოების დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ სტადიონის ტრიბუნებს შორის სივრცის ამოსავსებად გამოყენებული ლინოკრომის ფენა დაზიანებულია. შედეგად, ტრიბუნების ქვემოთ განთავსებულ გასახდელში ჩადის წყალი. მუნიციპალიტეტმა მოსთხოვა მიმწოდებელს ხარვეზების აღმოფხვრა. 2017 წელს შემსრულებელმა ადადგინა დაზიანებული ადგილები. მიუხედავად ამისა, 2018 წელს პრობლემა კვლავ გამოვლინდა და წყალი ისევ ჩაედინება ოთახებში, რის გამოც ზიანდება შესაბამისი ინვენტარი და ინფრასტრუქტურა.

საკითხის შესწავლით დგინდება, რომ ტრიბუნებს შორის სივრცის ამოვსება ლინოკრომის მასალით ვერ უზრუნველყოფს წყლის შეკავებას. შესაბამისად, პროექტით არ უნდა ყოფილიყო განსაზღვრული ამ მასალის გამოყენებით სამუშაოს ჩატარება. მიუხედავად იმისა, რომ პროექტი უხარისხოდ იყო შედგენილი, მუნიციპალიტეტს საპროექტო ორგანიზაციის მიმართ არ გაუტარებია შესაბამისი ღონისძიებები და არც ზარალის ანაზღაურება მოთხოვნილი.

მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა აკრედიტებული საექსპერტო ორგანიზაციის მიერ გაცემული საპროექტო დოკუმენტაციის ექსპერტიზის დასკვნა. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, 2019 წელს მუნიციპალიტეტი გეგმავს შესაბამისი ექსპერტების მოწვევას, რათა ექსპერტიზის დასკვნის საფუძველზე მომზადდეს შესაბამისი საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია პრობლემის მოსაგვარებლად.

დასკვნა

ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვასა და კონტროლში არსებული სისუსტეების გამო, მერიამ სამშენებლო სამუშაოები განახორციელა პროექტით, რომელზეც წარმოდგენილი არ იყო აკრედიტებული ექსპერტის მიერ გაცემული დადებითი დასკვნა, მიუხედავად იმისა, რომ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული იყო მიმწოდებლის მიერ აღნიშნული ვალდებულების შესრულება. შედეგად, საფეხბურთო სტადიონის რეაბილიტაციის სამუშაოები შესრულდა უხარისხო პროექტის მიხედვით, რითაც ზიანი მიაღდა მუნიციპალიტეტის ინტერესებს.

რეკომენდაცია №2: მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელმა ორგანომ შეიმუშაოს და დანერგოს სამშენებლო სამუშაოების მიღებისა და ჩაბარების წესი, სადაც დეტალურად იქნება გაწერილი მოქმედი სტანდარტების დაცვით სამუშაოების შესრულებისათვის საჭირო კონტროლის მექანიზმები. ნათლად უნდა განისაზღვროს, კონტროლის თითოეულ ეტაპზე ჩასატარებელი სამუშაოები და კონტროლის განმახორციელებელი პირები, მათი მოვალეობები და პასუხისმგებლობები. აღნიშნული უზრუნველყოფს

კონტროლის მექანიზმების გამართულ ფუნქციონირებას, პროექტის შემოწმებისათვის საჭირო ყველა პროცედურის სათანადოდ წარმართვას და ხარისხიანი პროექტების ჩაბარებას. მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს ინფრასტრუქტურული პროექტების მდგომარეობა. შესრულებულ სამუშაოებზე ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში დაადგინოს დაზიანებების გამომწვევი მიზეზები, გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და მიყენებული ზარალის ანაზღაურების მოთხოვნით, გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

შესყიდვების მართვა

სატენდერო ხარვეზები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით¹⁶, შემსყიდველმა ტენდერის ჩატარების დროს უნდა უზრუნველყოს საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვა, შესყიდვის მონაწილეთა შორის ჯანსაღი კონკურენცია და პრეტენდენტთა მიმართ პროპორციული, არადისკრიმინაციული მიდგომა. მუნიციპალიტეტი სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელებისას, ითხოვს საჭირო ტექნიკურ დოკუმენტაციას, რომელსაც უნდა აკმაყოფილებდეს პრეტენდენტი. სატენდერო მოთხოვნებმა არ უნდა შეზღუდოს კონკურენცია. ის ხელს უწყობდეს კონკურენტული გარემოს შექმნას. შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია შესყიდვის პროცესი წარმართოს ისე, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ პრეტენდენტის მიმართ განსაზღვრული სატენდერო მოთხოვნები იყოს სამართლიანი და ობიექტური.

სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონმდებლობის შესაბამისად¹⁷, სატენდერო კომისიამ, მიმწოდებლების შერჩევა-შეფასების პროცესში უნდა იმსჯელოს, შეესაბამება თუ არა ყველაზე დაბალი ფასის წინადადების მქონე პრეტენდენტის მიერ სისტემაში განთავსებული ტექნიკური დოკუმენტაცია სატენდერო განცხადებითა და სატენდერო დოკუმენტაციით დადგენილ მოთხოვნებს. საჭიროების შემთხვევაში კომისია, მიმართავს პრეტენდენტს მის მიერ წარმოდგენილი ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტების მიზნით. სატენდერო კომისია არ ახდენს პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციას, თუ მის მიერ სისტემაში ატვირთული ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტება არ გამოიწვევს არსებით ცვლილებას ან/და არ გაზრდის წინადადების ფასს.

გამოვლენილი გარემოება: 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტმა 33 ტენდერი გამოაცხადა გზების მშენებლობის, რეაბილიტაციისა და მოვლა-შენახვის სამუშაოების შესყიდვისთვის. სატენდერო პროცესის შესწავლით გამოვლინდა, რომ სატენდერო დოკუმენტაცია მოიცავდა სხვადასხვა სახის შემზღუდავ მოთხოვნებს, რის გამო, ტენდერები ტარდებოდა ერთიდაიგივე მიმწოდებლების მონაწილეობით, ხოლო კონკურენციის შემთხვევაში ხდებოდა დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტების დისკვალიფიკაცია.

¹⁶ „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება, მუხლი 4.

¹⁷ „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება, მუხლი 12 (2017 წლის 14 ივნისამდე მოქმედი რედაქცია); „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება, მუხლი 27.

2017-2018 წლებში, მუნიციპალიტეტმა ტენდერის გზით, 33 ხელშეკრულება გააფორმა ზემოაღნიშნული სამუშაოების შესყიდვისთვის, სახელშეკრულებო ღირებულებით სულ 18,785.2 ათასი ლარი¹⁸. 33 ტენდერიდან 21 შემთხვევაში - შპს „საგზაო სამმართველო №1-მა“¹⁹, 8 შემთხვევაში - შპს „იბოლიამ“²⁰ და 4 შემთხვევაში შპს „მარამ“²¹ გაიმარჯვა²². ამ შესყიდვებიდან 21 ტენდერი ჩატარდა უკონკურენტო გარემოში.

შესწავლით გამოვლინდა, რომ სატენდერო მოთხოვნები მოიცავდა: შესასრულებელი სამუშაოების არაგონივრულ გამოცდილებას, თავისუფალი ფინანსური რესურსის დამადასტურებელი დოკუმენტის წარმოდგენას, მატერიალურ-ტექნიკური ბაზიდან მინიმუმ 50%-ის საკუთრებაში ფლობას და სხვა. აგრეთვე, სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული იყო, რომ ტექნიკური მოთხოვნების წარმოდგენლობის შემთხვევაში, დაზუსტების გარეშე მოხდებოდა პრეტენდენტების დისკვალიფიკაცია.

აღნიშნული მოთხოვნები შესაძლოა ზღუდავდა კონკურენციას და იწვევდა პრეტენდენტების მიმართ დისკრიმინაციულ და არასამართლიან მიდგომას. კერძოდ:

-) სატენდერო დოკუმენტაციით გათვალისწინებული ანალოგიური სამუშაოების გამოცდილება არ იყო დათვლილი რაიმე კრიტერიუმებსა და გაანგარიშებებზე დაყრდნობით²³. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, გამოცდილების ღირებულება მოითხოვებოდა კონკრეტული სამუშაოს სპეციფიკიდან გამომდინარე. თუმცა შესწავლით გამოვლინდა, რომ გზების რეაბილიტაციის ტენდერებზე ანალოგიური სამუშაოების გამოცდილების ღირებულება მერყეობდა სავარაუდო ღირებულების ოთხმაგი ოდენობიდან ცამეტმაგ ოდენობამდე;
-) სატენდერო დოკუმენტაციით გათვალისწინებული იყო მოთხოვნა, როდესაც პრეტენდენტს უნდა წარმოედგინა სავარაუდო ღირებულების მინიმუმ 25-30%-ის თავისუფალი ფინანსური რესურსის დამადასტურებელი დოკუმენტი²⁴. აუდიტის ჯგუფმა ვერ მიიღო საკმარისი და შესაფერისი რწმუნება იმისა, თუ რა აუცილებლობითაა გამოწვეული ამ პირობის

¹⁸ გარდა ამისა, მცირე მასშტაბის ასფალტის მოწყობაზე (საცხოვრებელი კორპუსების ეზოების მოწყობა, პარკინგის მოწყობა და სხვა), 15 ტენდერი ჩატარდა, სადაც მონაწილეობდნენ შპს „არქიმენსტუდია 2002“ და შპს „ვერელი“. სულ 15 ხელშეკრულების ღირებულებამ ჯამში 605.9 ათასი ლარი შეადგინა

¹⁹ სახელშეკრულებო ღირებულება 12,769.9 ათასი ლარი

²⁰ სახელშეკრულებო ღირებულება 3,629.9 ათასი ლარი

²¹ სახელშეკრულებო ღირებულება 2,385.4 ათასი ლარი

²² შპს „მარამ“-ს და შპს „იბოლიამ“-ს ჰყავს საერთო დამფუძნებლები

²³ 2017 წელს გორის მუნიციპალიტეტის გამგეობის (თემი) და 2018 წელს გორის მუნიციპალიტეტის მერიის (გაერთიანებული) მიერ გამოცხადებულ ტენდერებში

²⁴ თავისუფალი ნაშთი, სასესხო ლიმიტი ან საკრედიტო ხაზი.

განსაზღვრა, როდესაც სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრულია შუალედური ანგარიშსწორება, გეგმა-გრაფიკით გათვალისწინებული სამუშაოების ჩაბარებისას. ასევე, მოთხოვნილია სამუშაოების ხარისხიანად შესრულების შესახებ სარეკომენდაციო ცნობის წარმოდგენა.

მაგალითად: 2017 წლის 22 დეკემბერს მერიამ გამოაცხადა ტენდერი საგზაო სამუშაოების შესყიდვაზე, სავარაუდო ღირებულებით 500.0 ათასი ლარი. სატენდერო დოკუმენტაციით განისაზღვრა, რომ პრეტენდენტს შესრულებული უნდა ჰქონოდა არანაკლებ 2 მლნ ლარის ოდენობის ანალოგიური სამუშაოები, აქედან ერთი ხელშეკრულება მაინც არანაკლებ 700.0 ათასი ლარის. ამ ხელშეკრულებაზე დამკვეთისგან პრეტენდენტს უნდა წარმოედგინა რეკომენდაცია სამუშაოების ჯეროვანი შესრულების შესახებ. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ორმა პრეტენდენტმა: შპს „საგზაო სამმართველო №1-მა“ სატენდერო წინადადებით 490.0 ათასი ლარი და შპს „ორბიტა“ სატენდერო წინადადებით 450.0 ათასი ლარი. შესწავლით გამოვლინდა, რომ დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტს წარმოდგენილი ჰქონდა ჯამურად 2 მლნ ლარზე მეტი ღირებულების გამოცდილება. გარდა ამისა, მან წარმოადგინა სარეკომენდაციო წერილი, რომლის თანახმად ერთი ხელშეკრულების ფარგლებში შესრულებული ჰქონდა 562.2 ათასი ლარის სამუშაო. შესაბამისად, მოხდა დაბალფასიანი სატენდერო წინადადების მქონე პრეტენდენტის დისკვალიფიკაცია, რადგან არ ჰქონდა ერთი ხელშეკრულების ფარგლებში, მინიმუმ 700.0 ათასი ლარის სამუშაოების შესრულებაზე სარეკომენდაციო წერილი. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები იმისა, თუ რაზე დაყრდნობით და გაანგარიშებით მოითხოვა ერთი ხელშეკრულების ფარგლებში 700 ათასი ლარის გამოცდილება, როდესაც სულ მოთხოვნილი ჰქონდა 2 მლნ ლარის გამოცდილების წარმოდგენა, ხოლო სავარაუდო ღირებულება 500.0 ათას ლარს შეადგენდა. მუნიციპალიტეტის მიზანია, რომ სამუშაოები შეისყიდოს ეკონომიურად, ხოლო ტექნიკური მოთხოვნები განსაზღვროს იმგვარად, რომ დარწმუნდეს პრეტენდენტის მიერ სამუშაოების, დაგეგმილი მოცულობითა და ხარისხით შესრულების შესაძლებლობაში. მუნიციპალიტეტს ჰქონდა პრაქტიკა, როდესაც ერთი ხელშეკრულების ფარგლებში შესრულებულ სამუშაოებს ითხოვდა, არაუმეტეს სავარაუდო ღირებულებისა. შესაბამისად, გაუგებარია რატომ გახდა საჭირო ამ კონკრეტულ შემთხვევაში 700 ათასი ლარის შესრულების მოთხოვნა, როდესაც სავარაუდო ღირებულება 500 ათასი ლარი იყო. საბოლოოდ, ტენდერში გაიმარჯვა 40 ათასი ლარით უფრო მაღალი სატენდერო ფასის მქონე პრეტენდენტმა - შპს „საგზაო სამმართველო №1-მა“;

-)/ აგრეთვე, სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილი იყო მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა (მანქანები 14-დან 18-მდე დასახელების), აქედან, მინიმუმ, 50% უნდა ყოფილიყო პრეტენდენტის საკუთრებაში. ეს მოთხოვნა არ იყო

განპირობებული ობიექტური საჭიროებით. აღსანიშნავია, რომ პრეტენდენტმა, რომელმაც ამ შეზღუდვის გამო ვერ მიიღო მონაწილეობა ერთ-ერთ ტენდერში, იჩივლა შესყიდვების სააგენტოში²⁵. 2018 წლის მაისში დავების საბჭომ მიიღო გადაწყვეტილება და მერიას დაავალა გადაეხედა სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული მოთხოვნისთვის. საბჭოსთვის ბუნდოვანი იყო, რამდენად გამართლებული და მიზანშეწონილია ტენდერით გათვალისწინებული სამუშაოების შესრულებისთვის, სპეცტექნიკის არანაკლებ 50%-ის საკუთრებაში ქონის მოთხოვნა;

მაგალითად: 2017 წელს მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა ტენდერი 26 მაისის სახელობის სანაპიროს და ლომჭაბუკის სკვერის მიმდებარედ არსებული მისასვლელი გზების და მოედნის რეაბილიტაციაზე, სავარაუდო ღირებულებით 379.0 ათასი ლარი²⁶. ტენდერში მონაწილეობდა ორი პრეტენდენტი: შპს „იბოლია“ სატენდერო წინადადებით 379.0 ათასი ლარი და შპს „პრიორიტეტი“ სატენდერო წინადადებით 375.0 ათასი ლარი. სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილი იყო 18 დასახელების მანქანა-მექანიზმის ფლობის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენა, აქედან 50% უნდა ყოფილიყო საკუთრებაში არსებული. დაზუსტების შემდგომ, დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტმა წარმოადგინა 17 დასახელების მანქანა-მექანიზმების შესახებ ინფორმაცია, ხოლო ერთი საფრეზი მანქანის შესახებ ინფორმაცია წარმოადგინა დაგვიანებით, რის გამოც მოხდა მისი დისკვალიფიკაცია. ტენდერში გაიმარჯვა შპს „იბოლიამ“ და გაუფორმდა ხელშეკრულება 379.0 ათას ლარზე. აღსანიშნავია, რომ იმავე პერიოდში ჩატარდა ტენდერი საბავშვო ბაღის რეაბილიტაციის შესახებ²⁷. ამ ტენდერში მოთხოვნილი იყო 16 დასახელების მანქანა-მექანიზმების ფლობის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენა, აქედან 50% უნდა ყოფილიყო საკუთრებაში არსებული. დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტმა შპს „ინშაათ საქართველომ“ არასრულად წარმოადგინა აღნიშნული მოთხოვნა, ნაცვლად 3 ერთეული ბეტონის ამრევი ვიბრატორისა, წარმოდგენილი ჰქონდა 2 ერთეული. მიუხედავად ამისა, მიმწოდებელი გამოცხადდა გამარჯვებულად და გაუფორმდა ხელშეკრულება, მაშინ როდესაც, წინა ტენდერში ანალოგიური ხარვეზის შემთხვევაში პრეტენდენტი დისკვალიფიცირებულ იქნა.

) აღსანიშნავია, რომ სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული იყო ტექნიკური მოთხოვნები, რომელთა შესაბამისი დოკუმენტის

²⁵ NAT180007220

²⁶ NAT170005613

²⁷ NAT170004930

წარმოდგენილია (დაზუსტების გარეშე) იწვევდა პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციას²⁸. თუმცა აღნიშნული მოთხოვნები მიეკუთვნებოდა იმ კატეგორიას, რომლის დაზუსტება არსებითად არ ცვლიდა სატენდერო მოთხოვნებს და არ ზრდიდა სატენდერო ფასს. ამ შემთხვევაში შესყიდვების კანონმდებლობით განსაზღვრულია, რომ არ უნდა მოხდეს პრეტენდენტის დისკვალიფიკაცია, თუ მისი სატენდერო დოკუმენტაციის დაზუსტება არ გამოიწვევს სატენდერო ფასის ზრდას ან მის არსებით ცვლილებას.

მაგალითად: 2017 წლის 4 მაისს მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა ტენდერი სოფელ სკრის ცენტრიდან დევნილთა ჩასახლებაში მისასვლელი გზის ასფალტის საფარის მოწყობის სამუშაოების შესყიდვაზე, სავარაუდო ღირებულებით 300.0 ათასი ლარი²⁹. ტენდერში მონაწილეობდა ორი პრეტენდენტი: შპს „იბოლია“ სატენდერო წინადადებით 300.0 ათასი ლარი და ამხანაგობა „მშენებელი“ სატენდერო წინადადებით 252.0 ათასი ლარი. სატენდერო მოთხოვნებით განსაზღვრული იყო 7 დასახელების ტექნიკური დოკუმენტაციის წარმოდგენის აუცილებლობა. ამ მოთხოვნიდან რომელიმე დოკუმენტის წარმოდგენლობა იწვევდა პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციას. დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტმა წარმოადგინა 4 დასახელების დოკუმენტაცია: ხარჯთაღრიცხვა, ინფორმაციები ანალოგიური სამუშაოების გამოცდილების, პერსონალის გამოცდილების და მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის შესახებ. სატენდერო კომისიის გადაწყვეტილებით, ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტების გარეშე, პრეტენდენტი დისკვალიფიცირებული იქნა, ვინაიდან მან არ წარმოადგინა დანარჩენი 3 დასახელების დოკუმენტაცია: გეგმა-გრაფიკი, შესასრულებელი სამუშაოების საგარანტიო ვადა და ინფორმაცია ფინანსური რესურსის არსებობის შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ ამ დოკუმენტების დაზუსტება არ იწვევდა ტექნიკური დოკუმენტაციის არსებით ცვლილებას და არ ზრდიდა სატენდერო ღირებულებას, პრეტენდენტი დისკვალიფიცირებულ იქნა, რადგან სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული იყო არსებული მოთხოვნა. საბოლოოდ ტენდერში გაიმარჯვა 48 ათასი ლარით უფრო მაღალი სატენდერო ფასის მქონე პრეტენდენტმა - შპს „იბოლიამ“.

სატენდერო დოკუმენტაციით ისეთი მოთხოვნების განსაზღვრა, რომელიც არ იყო აუცილებლობით გამოწვეული, ზღუდავდა კონკურენციას და იწვევდა პრეტენდენტების მიმართ დისკრიმინაციულ და არასამართლიან მიდგომას. აღნიშნულის გამო ტენდერების

²⁸ გარანტია, გამოცდილება, მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა, პერსონალის გამოცდილება, გეგმა-გრაფიკი, ინფორმაცია თავისუფალი ფინანსური რესურსის შესახებ.

²⁹ NAT170003424

უმეტესობა ჩატარდა მხოლოდ ერთი პრეტენდენტის - შპს „საგზაო სამმართველო №1-ის“, შპს „იბოლიას“ ან შპს „შარას“ მონაწილეობით.

იმ შემთხვევებში, როდესაც ტენდერები მიმდინარეობდა კონკურენციის პირობებში, 12 დან 9 ტენდერში დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტების დისკვალიფიკაცია მოხდა, ხოლო იმარჯვებდნენ იგივე პრეტენდენტები: შპს „საგზაო სამმართველო №1“, შპს „იბოლია“ და შპს „შარა“. დანარჩენ 3 ტენდერში დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტების დისკვალიფიკაცია არ მოხდა, რადგან 2 ტენდერში მონაწილეობას იღებდნენ შპს „იბოლია“ და შპს „შარა“, ხოლო ერთ ტენდერში შპს „შარა“ და შპს „საგზაო სამმართველო №1“. აღსანიშნავია, რომ შპს „იბოლია“ და შპს „შარა“ ურთიერთდაკავშირებული მხარეები არიან³⁰.

სატენდერო დოკუმენტაციაში არსებული შემზღუდავი მოთხოვნების არსებობამ გამოიწვია დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტების დისკვალიფიკაცია. გარდა ამისა, პრეტენდენტების შეფასების ეტაპზე, სატენდერო კომისიას არ ჰქონდა ერთგვაროვანი მიდგომა.

დასკვნა

ამდენად, მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებულ საგზაო ინფრასტრუქტურის სამუშაოების შესყიდვებზე, სატენდერო დოკუმენტაცია მოიცავდა სხვადასხვა სახის შემზღუდავ მოთხოვნებს. აღნიშნული შეზღუდვების გამო, ხშირ შემთხვევაში ტენდერები ტარდებოდა ერთი პრეტენდენტის მონაწილეობით, ხოლო კონკურენციის შემთხვევაში ხდებოდა დაბალფასიანი სატენდერო წინადადების მქონე პრეტენდენტების დისკვალიფიკაცია. გარდა ამისა, ზოგიერთ შემთხვევაში სატენდერო კომისიას პრეტენდენტების მიმართ გააჩნდა არაერთგვაროვანი მიდგომა. ამ გარემოებების გათვალისწინებით, არსებობს რისკი იმისა, მერიამ სატენდერო პროცესი წარმართა იმგვარად, რომ შესაძლოა სატენდერო პირობები მორგებული ყოფილიყო კონკრეტული მიმწოდებლების ინტერესებს. შედეგად მერიამ დაკარგა საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიის მიღების შესაძლებლობა.

რეკომენდაცია №3: გორის მუნიციპალიტეტის მერიამ სახელმწიფო შესყიდვების პროცესი წარმართოს ისე, რომ სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვროს მოთხოვნები, რომლებიც არ გამოიწვევს კონკურენციის შეზღუდვას. კომისიამ დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები და უზრუნველყოს პრეტენდენტების მიმართ ერთგვაროვანი, არადისკრიმინაციული მიდგომა. მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს კონკრეტული ფაქტები,

³⁰ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 19

გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს მათ მიმართ შესაბამისი ღონისძიებები.

გამარტივებულ შესყიდვებში არსებული შეუსაბამოები

კრიტერიუმი: საქართველოს მთავრობის, ასევე ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის სამართლებრივი აქტების შესაბამისად³¹, 2012 წლის 1 ივლისის შემდეგ, გამარტივებული შესყიდვის გზით განხორციელებული სამშენებლო სამუშაოების ღირებულება მიმწოდებელს უნდა აუნაზღაურდეს შემდეგი წესით: შესრულებული სამუშაოების ღირებულება განისაზღვრება შესაბამისი ხელშეკრულების ხარჯთაღრიცხვით გათვალისწინებული ერთეულის ფასების ფარგლებში, ფაქტობრივი დანახარჯების მიხედვით. აღნიშნული გულისხმობს სამუშაოს ანაზღაურებას რეალურად გაწეული ხარჯების მიხედვით, რაც შესაძლებელია დადასტურდეს სამუშაოს შესრულების პროცესში შედგენილი სასაქონლო ზედნადებით, ანგარიშფაქტურებით, ხელფასის ჩარიცხვის დოკუმენტით, შესყიდვის აქტებით, იჯარისა და ქირავნობის ხელშეკრულებებით და სხვ.

გამოვლენილი გარემოება: 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოების განხორციელების მიზნით, გამარტივებული შესყიდვის ფორმით დადებულია 3 ხელშეკრულება, ღირებულებით 1,448.6 ათასი ლარი.

აუდიტის ჯგუფმა მუნიციპალიტეტს მოსთხოვა მიმწოდებლების მიერ შესრულებული სამუშაოების ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია. კერძოდ: სასაქონლო ზედნადები, ანგარიშ-ფაქტურები, ხელფასის გადარიცხვის დოკუმენტები, შესყიდვის აქტები, იჯარისა და ქირავნობის ხელშეკრულებები და სხვ. აღნიშნული დოკუმენტაცია აუდიტის ობიექტმა ვერ წარმოადგინა. მუნიციპალიტეტი მიმწოდებლებთან ანგარიშსწორებას ახორციელებდა ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების გარეშე, მხოლოდ წარმოდგენილი შესრულებული სამუშაოს აქტების (ფორმა №2) საფუძველზე. გარდა ამისა, წარმოდგენილი ინსპექტირების ანგარიშის თანახმად, არ შემოწმებულა ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, გამარტივებული შესყიდვის დროს 3 შემთხვევაში (სტადიონის რეაბილიტაცია, დიზელგენერატორის შეძენა-მონტაჟი), სახელშეკრულებო ღირებულებით 1,448.6 ათასი

³¹ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის №55 დადგენილება; საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2012 წლის 12 ივლისის №1-1/1463 ბრძანება „ტექნიკური რეგლამენტის - „სამშენებლო სამუშაოების სახელმწიფო შესყიდვისას ზედნადები ხარჯებისა და გეგმური მოგების განსაზღვრის წესის“ დამტკიცების შესახებ“.

ლარი, სამშენებლო სამუშაოების ანაზღაურება არ განხორციელებულა ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტების საფუძველზე. აღნიშნულით დარღვეულია კანონმდებლობით გათვალისწინებული მოთხოვნები.

აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა დამატებითი აუდიტორული პროცედურები. აუდიტის ჯგუფის მოთხოვნით, მუნიციპალიტეტმა გამოითხოვა მიმწოდებლებისათვის აღნიშნული დოკუმენტაცია. მიმწოდებლებმა წარმოადგინეს ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი არასრული დოკუმენტაცია. კერძოდ, მასალების სასაქონლო ზედნადებები. შესაბამისად, სრულად ვერ მოხერხდა ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების შედარება შესრულებული სამუშაოების აქტებთან.

არასრულად წარმოდგენილი სასაქონლო ზედნადებებისა და მუნიციპალიტეტის მიერ ანაზღაურებული ღირებულების შედარების შედეგად გამოვლინდა მნიშვნელოვანი სხვაობები. კერძოდ, სტადიონის რეაბილიტაციის ფარგლებში მიმწოდებელმა სამუშაოების შესრულებისას გამოიყენა სპილენძის კაბელი, სტადიონისთვის შეიძინა ელექტრო ტაბლო და გენერატორი. აღნიშნულ მასალებში მერიამ მიმწოდებელს აუნაზღაურა 401.4 ათასი ლარი. წარმოდგენილი სასაქონლო ზედნადებების მიხედვით, მასალების ღირებულება შეადგენდა 168.6 ათას ლარს. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მიერ, ზედმეტად ანაზღაურებულია მინიმუმ 232.8 ათასი ლარი. არსებობს რისკი იმისა, რომ სრული ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაციის დათვლის შემთხვევაში, მერიის მიერ ზედმეტად ანაზღაურებული თანხა უფრო მეტია.

დასკვნა

2017-2018 წლებში სამშენებლო სამუშაოების გამარტივებული წესით შესყიდვისას, მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის დაცული კანონმდებლობის მოთხოვნა ფაქტობრივი დანახარჯებით ანაზღაურების შესახებ, რაც არსებული პრაქტიკით იწვევს საბიუჯეტო სახსრების ზედმეტად ანაზღაურებას. აღნიშნული რისკი დადასტურდა აუდიტის ჯგუფის მიერ ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაციის დათვლის შედეგად. ერთი ხელშეკრულების ფარგლებში მუნიციპალიტეტის მიერ ზედმეტად ანაზღაურდა 232 ათას ლარზე მეტი.

აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტის 2012-2013 წლების საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის პერიოდშიც გამოვლინდა ანალოგიური დარღვევები. კერძოდ, გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით, ჩატარებული სამშენებლო სამუშაოები, თანხით 8,041.4 ათასი ლარი, მერიის მიერ ანაზღაურებული იყო ფაქტობრივი დანახარჯების დათვლის გარეშე. მიუხედავად ამისა, მერიამ არც 2017-2018 წლებში

გაითვალისწინა აუდიტის სამსახურის მიერ წინა აუდიტის პერიოდში გამოვლენილი გარემოება.

რეკომენდაცია №4: გორის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ მიზანშეწონილია შეიმუშაოს გამარტივებული შესყიდვის გზით განსახორციელებელი სამშენებლო სამუშაოების ფაქტობრივი დანახარჯების დათვლის მეთოდი და კონკრეტული წესი, რომელიც შესაბამისობაში იქნება მოქმედ კანონმდებლობასთან. აღნიშნული უზრუნველყოფს, სამშენებლო სამუშაოების მიწოდებაზე გაფორმებული გამარტივებული შესყიდვის ხელშეკრულებების ფარგლებში საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურ ხარჯვას. საჭიროა მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებლებისაგან მოითხოვოს შესაბამისი დოკუმენტაცია და გაიანგარიშოს ფაქტობრივი ხარჯები. შეუსაბამოების არსებობის ან დოკუმენტების წარმოდგენლობის შემთხვევაში, გაატაროს სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები, მათ შორის, მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ ანგარიშსწორების აღნიშნული პრინციპის დაცვა.

შემოსავლები

ქონების იჯარით გაცემისას არსებული ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის ორგანოები ქონებრივი უფლებების განხორციელებისას ვალდებული არიან, დაიცვან მუნიციპალიტეტის, როგორც მესაკუთრის, კანონიერი ინტერესები და ქონებრივი უფლებები განხორციელონ მოსახლეობის უპირატესი ინტერესების გათვალისწინებით³². თვითმმართველმა ერთეულმა, მუნიციპალური ქონების განკარგვისას (ქონების სარგებლობის უფლებით გადასაცემისას) მეტი შემოსავლის მიღების მიზნით უნდა მიიღოს კანონშესაბამისი და ოპტიმალური გადაწყვეტილება. სარგებლობის უფლებით ქონების გაცემის შედეგად მიღებული სახსრები წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის საკუთარი შემოსავლების მნიშვნელოვან წყაროს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემისას შესაძლებელია შემდეგი ფორმების გამოყენება: უზუფრუქტი, ქირავნობა, იჯარა, აღნაგობა ან თხოვება. ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ ხელშეკრულება იდება მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელ ორგანოსა და დაინტერესებულ პირს შორის³³. საიჯარო ხელშეკრულების თანახმად, მუნიციპალიტეტის ინტერესებიდან გამომდინარე, მეიჯარეს შეუძლია გააუქმოს ხელშეკრულება ნებისმიერ დროს. ასევე, ინფლაციის ან ლარის მიმართ უცხოური ვალუტების გაცვლითი კურსის ცვლილებისას, მესაკუთრეს (მუნიციპალიტეტი) უფლება აქვს გადახედოს საიჯარო ფასს და შესაბამისად გაზარდოს იგი.

გამოვლენილი გარემოება: მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვისა და განკარგვის საკითხის შესწავლით გამოვლინდა, რომ ერთ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონება გაცემულია არასაბაზრო ფასად, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონებით სარგებლობდნენ არაუფლებამოსილი პირები. გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტის მიერ ა(ა)იპ-ებზე უზუფრუქტით გადაცემული ქონების განკარგვისას, მერიის მიერ არ არის დაწესებული შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები და მონიტორინგი.

საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მონაცემებზე დაყრდნობით, 2019 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, გორის მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში ირიცხებოდა 571.9 ჰა ფართობის 1762 ერთეული ქონება, მათ შორის: არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა - 496.4 ჰა ფართობის 1593 ერთეული, სასოფლო-სამეურნეო-დანიშნულების მიწა - 75.5 ჰა ფართობის 103 ერთეული, ხოლო ხაზოვანი ნაგებობები და ბოძები - 26 ერთეული. მუნიციპალიტეტს

³² ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. მუხლი 109-110

³³ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. მუხლი 122. პუნქტი 2

საკუთრებაში არსებული ქონების ნაწილი გაცემული აქვს იჯარით, უზუფრუქტით და აღნაგობის უფლებით. წარმოდგენილი მონაცემების თანახმად, იჯარით სულ გაცემულია 108 ერთეული, უზუფრუქტით 81 ერთეული, ხოლო აღნაგობით 34 ერთეული ქონება. მუნიციპალიტეტმა 68 ერთეული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა უსასყიდლო უზუფრუქტით გადასცა მის მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ-ებს. მათ ამ ქონების ნაწილი იჯარით ჰქონდათ გაცემული.

ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, საკუთრებაში არსებული ქონების იჯარით გაცემის შედეგად, 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტმა შემოსავლის სახით მიიღო 622.8 ათასი ლარი³⁴. აქედან, მუნიციპალიტეტის მიერ გაცემული ქონებით შემოსულია 602.9 ათასი ლარის, ხოლო ა(ა)იპ-ების მიერ გაცემული ქონებით - 20.0 ათასი ლარის საიჯარო შემოსავალი.

2017-2018 წლებში მოქმედებდა მუნიციპალიტეტსა და დაინტერესებულ პირებს შორის გაფორმებული 108 საიჯარო ხელშეკრულება. იჯარით გაცემულია სულ 51 716 კვ.მ ფართი. აქედან 21 საიჯარო ხელშეკრულება გაფორმებულია აუქციონის გზით (16095 კვ.მ), ხოლო 87 ერთეული პირდაპირი განკარგვის წესით (35621 კვ.მ). ვინაიდან ქონება გაცემულია პირდაპირი განკარგვის წესით იჯარის ფორმით, აუდიტის ჯგუფი დაინტერესდა, მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონება იყო თუ არა საბაზრო ფასად გაქირავებული. შესწავლით გამოვლინდა რამდენიმე შემთხვევა, როდესაც მუნიციპალიტეტს ქონება გაცემული აქვს საბაზროზე ნაკლებ ფასად. კერძოდ:

2010 წლის 19 ოქტომბერს, გორის მუნიციპალიტეტის მერიასა და შპს „გეორგია XXI“-ს შორის გაფორმდა საიჯარო ხელშეკრულება 4,335 კვ.მ ფართის მქონე არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის³⁵, შპს „გეორგია XXI“-სათვის დროებით სარგებლობაში გადაცემის შესახებ. ხელშეკრულების თანახმად, მისი მოქმედების ვადა განისაზღვრა 2040 წლის 19 ოქტომბრამდე, ხოლო ქონების საიჯარო ფასი ერთ კვადრატულ მეტრზე გათვალისწინებულ იქნა ღირებულებით, წელიწადში ორი ლარი³⁶. ამ ნაკვეთით სარგებლობისთვის, 2017-2018 წლებში „გეორგია XXI“-მ წლიურად გადაიხადა 8.7 ათასი ლარი.

იმის დასადგენად, თუ რამდენად შეესაბამებოდა საიჯარო ფასები საბაზროს, აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა დამატებითი აუდიტორული პროცედურები. აუდიტის ჯგუფმა

³⁴ 2017 წელს - 291.6 ათასი ლარი, 2018 წელს - 331.2 ათასი ლარი.

³⁵ საკადასტრო კოდი: 66.05.14.556

³⁶ 2012 წლის 21 მაისის ცვლილებით, ხელშეკრულების მოქმედების ვადაა 30 წელი - 2010 წლის 19 ოქტომბრიდან 2040 წლის 19 ოქტომბრამდე.

დაათვალიერა პირდაპირი განკარგვის წესით გაქირავებული აღნიშნული ფართი. შედეგად გამოვლინდა, რომ ეს ფართი ბაზრის ტერიტორიაა, სადაც ვაჭრობს რამდენიმე ასეული ადამიანი.

სსიპ საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოდან, დამატებით წარმოდგენილ იქნა მოიჯარის მიერ მიწის ფართების ქვეიჯარით გაცემის ხელშეკრულებები. გამოვლინდა, რომ 2011 წელს, შპს „გეორგია XXI“-მ ქვეიჯარით გასცა 50 კვ.მ ფართი, ერთ კვადრატულ მეტრზე გადასახდელი წლიური საიჯარო ქირის ოდენობა განისაზღვრა 120 ლარით. იმავე წელს ქვეიჯარით გასცა 20 კვ.მ ფართი, რომლის წლიური საიჯარო ქირა 1 კვ.მ-ზე 150 ლარს შეადგენდა. 2016 წელს, შპს „გეორგია XXI“-მ შვიდი წლის ვადით 400 კვ.მ ფართი გასცა ქვეიჯარით, წლიური საიჯარო თანხით ერთი კვ.მ 60 ლარი.

მუნიციპალიტეტმა საკუთრებაში არსებული ქონება იჯარით გასცა ერთ კვ.მ წლიური ღირებულებით 2 ლარი, ხოლო მოიჯარის მიერ ქვეიჯარით გაცემული აღნიშნული ქონების ერთი კვ.მ ფართის წლიური ღირებულება მერყეობდა 60-დან 150 ლარამდე. შესაბამისად, შპს „გეორგია XXI“-მ მუნიციპალიტეტისაგან სარგებლობაში მიღებული ქონება განკარგა, მინიმუმ, 30-ჯერ უფრო ძვირად. ხელშეკრულება ითვალისწინებდა პირობას - ნებისმიერ დროს მერიას ემოქმედა მუნიციპალიტეტის ინტერესებიდან გამომდინარე და გადაეხედა სახელშეკრულებო პირობებისათვის, მესაკუთრეს ასევე შეეძლო, ინფლაციის ან ლარის მიმართ უცხოური ვალუტების გაცვლითი კურსის ცვლილებისას, საიჯარო ფასის გადახედვა და შესაბამისად მისი გაზრდა³⁷. მიუხედავად ამისა, ხელშეკრულებაში არ განხორციელდა რაიმე სახის ცვლილება საიჯარო ფასის ზრდასთან დაკავშირებით. გარდა ამისა, ბაზრის ტერიტორიის ნაწილზე, სადაც მოწყობილი არ არის დახლები, ყოველდღიურად ვაჭრობს რამდენიმე ათეული პირი. ისინი, საშუალოდ ერთი კვ.მ ფართით სარგებლობისთვის, დღიურად შპს „გეორგია XXI“-ს უხდიან, დაახლოებით, 2 ლარს, მაშინ როდესაც, იმავე თანხას მოიჯარე მუნიციპალიტეტს წლიურად უხდის ერთი კვ.მ-ით სარგებლობისთვის. თუმცა გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ რეგისტრირებული ფართის ნაწილი წარმოადგენს ფეხით სავალ ნაწილს.

გარდა ამისა, ხარვეზები გამოვლინდა უსასყიდლო უზუფრუქტით ა(ა)იპ-ებზე გადაცემული მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების განკარგვაშიც. საჯარო რეესტრის და მუნიციპალიტეტის მიერ წარმოდგენილ მონაცემებზე დაყრდნობით, თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ქონება, სულ 331 665 კვ.მ ფართის 68 ობიექტი, უსასყიდლო უზუფრუქტით გადაეცათ მუნიციპალიტეტის მიერ

³⁷ საქართველოს ეროვნული ბანკის ოფიციალური გაცვლითი კურსის მიხედვით 19.10.2010 წლის მდგომარეობით 1 USD = 1.78 GEL, ხოლო 19.10.2018 წლის მდგომარეობით 1 USD = 2.70 GEL (WWW.NBG.GOV.GE)

დაფუძნებულ იურიდიულ პირებს. მუნიციპალიტეტიდან გადმოცემული ქონების ნაწილს, ა(ა)იპ-ები გასცემდნენ იჯარით პირდაპირი განკარგვის წესით. იჯარით მიღებული შემოსავლები ირიცხება მუნიციპალიტეტის ხაზინის ერთიან ანგარიშზე. მერიის მიერ წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, 2017-2018 წლებში ა(ა)იპ-ების მიერ მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ფართების გაქირავების შედეგად, სულ ბიუჯეტში შემოვიდა 20 ათასი ლარი.

2017-2018 წლებში, უზუფრუქტით გადაცემული ქონების იჯარით გაცემასთან დაკავშირებით, მუნიციპალიტეტმა და ა(ა)იპ-ებმა ვერ წარმოადგინეს ინფორმაცია რა ფართები გაქირავდა და რა საიჯარო ხელშეკრულებები გაფორმდა დაინტერესებულ პირებთან. მათი განმარტებით, 2017-2018 წლებში ა(ა)იპ-ებში განხორციელდა რეორგანიზაციები, რის გამოც ქონების იჯარით გაცემის პროცესი სათანადოდ არ იყო დარეგულირებული და შესაბამისად საიჯარო ხელშეკრულებებიც არ გაფორმებულა. მერიის შესაბამისმა სამსახურებმა ვერ უზრუნველყვეს მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების განკარგვის პროცესის სათანადო კონტროლი, შესაბამისად მაღალია რისკი იმისა, რომ მუნიციპალიტეტის ქონებით სარგებლობდნენ არაუფლებამოსილი პირები.

აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა მუნიციპალიტეტის მიერ ა(ა)იპ-ებზე უზუფრუქტით გადაცემული ქონება. გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც მუნიციპალიტეტის მიერ ა(ა)იპ-ებზე უსასყიდლოდ გადაცემული ქონებით, სულ 18 ობიექტზე, ჯამში 860.4 კვ.მ ფართით, სარგებლობდნენ ისეთი პირები, რომლებთანაც საიჯარო ხელშეკრულება არ იყო გაფორმებული 2018 წელს და ბიუჯეტში შესაბამისი თანხის მობილიზება არ ხდებოდა. კერძოდ:

2018 წლის 20 მარტს მუნიციპალიტეტმა საკუთრებაში არსებული ქონება, 4083 კვ.მ ფართი³⁸, მასზე დამაგრებული შენობა-ნაგებობებით უსასყიდლო უზუფრუქტით გადასცა ა(ა)იპ „გორის მუნიციპალიტეტის სპორტის განვითარებისა და ხელშეწყობის სააგენტოს“. გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებულ 272 კვ.მ ფართის მიწით და მასზე დამაგრებული შენობა-ნაგებობებით სარგებლობენ არაუფლებამოსილი პირები.

ამ ტერიტორიაზე განთავსებულია ავტომანქანების ტექნიკური მომსახურების 7 ობიექტი. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, სატრანსპორტო საშუალებების ტექნომომსახურება ფუნქციონირებდა 2018 წლის განმავლობაში, თუმცა საიჯარო ხელშეკრულება არ ყოფილა გაფორმებული. მერიამ ვერ წარმოადგინა შესაფერისი და საკმარისი მტკიცებულებები

³⁸ ს/კ 66.45.29.031

იმისა, თუ რა აუცილებლობით იყო განპირობებული ავტომატური სერვისის ობიექტების გადაცემა სპორტული პროფილის ა(ა)იპ-სთვის.

აგრეთვე, მსგავსი შემთხვევები გამოვლინდა მუნიციპალიტეტის მიერ სხვა ა(ა)იპზე უზუფრუქტით გადაცემული ქონების განკარგვისას. კერძოდ: „კულტურისა და ტურიზმის განვითარების ხელშეწყობის სააგენტოსთვის“ გადაცემული 11 ობიექტი³⁹, საერთო ფართობით 588.3 კვ.მ, 2018 წელს სარგებლობდნენ არაუფლებამოსილი პირები. მათთან არ იყო გაფორმებული შესაბამისი საიჯარო ხელშეკრულებები და არ ხდებოდა საფასურის გადახდა.

აუდიტის მიმდინარეობისას, მერიამ გასცა ნებართვა, აღნიშნულ ობიექტებზე, ა(ა)იპ-ების მიერ გაფორმებულიყო ქირავნობის ხელშეკრულებები. 2019 წელს გაფორმებული ხელშეკრულებების თანახმად, სულ, 18 ობიექტისათვის წლიური საიჯარო საფასური განისაზღვრა 30.7 ათასი ლარით.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტს იჯარით გაცემული აქვს არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, რომლის ღირებულება არაგონივრულად დაბალია საბაზრო ფასთან შედარებით.

გარდა ამისა, მერიაში ქონების მართვასა და განკარგვაში არსებული სუსტი კონტროლის მექანიზმების შედეგად, მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონებით სარგებლობდნენ არაუფლებამოსილი პირები. ვინაიდან 2018 წელს არ იყო გაფორმებული შესაბამისი საიჯარო ხელშეკრულებები, მუნიციპალიტეტმა დაკარგა, მინიმუმ, 30 ათასი ლარის შემოსავლის მიღების შესაძლებლობა.

რეკომენდაცია №5: გორის მუნიციპალიტეტის მერიამ, საბაზრო ფასებთან შესაბამისობის მიზნით, უზრუნველყოს სარგებლობის უფლებით გაცემული ქონების საიჯარო ღირებულების გადახედვა. მნიშვნელოვანი სხვაობის გამოვლენის შემთხვევაში, მოიჯარებთან შეთანხმებით განახორციელოს საიჯარო ფასების კორექტირება. ასევე, მუნიციპალიტეტმა დაფუძნებულ იურიდიულ პირებზე ქონება უსასყიდლოდ გასცეს მათი საჭიროებიდან გამომდინარე და დააწესოს კონტროლი ქონების მიზნობრივად და მუნიციპალური ინტერესების შესაბამისად გამოყენების უზრუნველყოფისთვის. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ადგილობრივ ბიუჯეტში საიჯარო შემოსავლების ზრდას. მუნიციპალიტეტმა გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

³⁹ კერძო სახელოვნებო წრეები, ფიჭური კავშირგაბმულობის ანტენები

წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება

საკონსულტაციო მომსახურების აუცილებლობა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტში დასაქმებული მოსამსახურე ვალდებულია შეასრულოს თავისი სამსახურებრივი მოვალეობანი, რომელიც განსაზღვრულია კანონით, თანამდებობრივი ინსტრუქციებით და სხვა სამართლებრივი აქტებით.

მუნიციპალიტეტის მერიის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურის დებულების მიხედვით, სამსახურის ფუნქციებია მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო პროცესის ორგანიზება, ბიუჯეტის დაგეგმვა-ანალიზი, შემოსულობებისა და გადასახდელების განწერა, ბიუჯეტის შესრულებაზე მონიტორინგის განხორციელება და ბუღალტრული აღრიცხვა-ანგარიშგების წარმოება. ეკონომიკის სამსახურის ქონების განყოფილებას დებულებით ევალება ქონების აღრიცხვა და მართვა. გარდა ამისა, საჭიროების შემთხვევაში, მერის წარმომადგენელს ტერიტორიულ ერთეულში ევალება ადმინისტრაციულ ერთეულში სახელმწიფო და მუნიციპალური ქონების აღრიცხვა-კონტროლი. როდესაც მუნიციპალიტეტს საკუთარი საფინანსო-სამეურნეო საქმიანობის ორგანიზებისთვის შექმნილი აქვს შესაბამისი სამსახურები, მიზანშეწონილი არ არის დამატებით საკონსულტაციო კომპანიის დაქირავება იმავე ფუნქციების შესასრულებლად, რაც არსებულ თანამშრომლებს ისედაც ევალებათ.

მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად⁴⁰, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია მოხელეთა პროფესიული განვითარებისათვის მიმართოს შრომის ანაზღაურებისათვის გათვალისწინებული საბიუჯეტო ასიგნებების საერთო მოცულობის არანაკლებ 1 %.

გამოვლენილი გარემოება: 2018 წელს მუნიციპალიტეტმა მემორანდუმი გააფორმა ა(ა)იპ „საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ფინანსისტთა ასოციაციასთან“. მემორანდუმის თანხმად, ასოციაცია უზრუნველყოფს კორპორაციული წევრის მონაწილეობას სახელმწიფო პოლიტიკის ფისკალურ საქმეებში, განსაზღვრავს თვითმმართველობის ფინანსური მენეჯმენტის პრაქტიკის ძირითად პრობლემებს, დახმარებას უწევს კორპორაციულ წევრს ბიუჯეტის ფორმირებაში, მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული აქტივების აღრიცხვიანობის მოწესრიგებაში. აგრეთვე მუნიციპალიტეტს უნდა გაუწიოს საინფორმაციო და საკონსულტაციო მომსახურება, მოქმედი კანონმდებლობის გამოყენების, თვითმმართველობის სამართლებრივი აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანის საკითხებში და სხვ.

⁴⁰ თვითმმართველობის კოდექსის მუხლი 101, პუნქტი 2

მემორანდუმის ფარგლებში, 2018 წელს მუნიციპალიტეტმა ასოციაციას გადაუხადა 40.0 ათასი ლარი.

ასოციაციის მიერ განხორციელებული საქმიანობის შესახებ, მერიამ დოკუმენტური მტკიცებულებები წარმოადგინა მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების აღწერასთან დაკავშირებით. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, გარდა ჩატარებული აღწერისა, ასოციაციის მიერ საფინანსო სამსახურის ბუღალტერი სასწავლო ვიზიტით გაგზავნილ იქნა ესტონეთში, თუმცა მივლინების დოკუმენტაციის შესწავლით ირკვევა რომ ვიზიტი ორგანიზებული იყო GIZ-ის (ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარება სამხრეთ კავკასიაში) ორგანიზებით და მანვე ანაზღაურა მონაწილეთა ხარჯები. შესაბამისად, აღნიშნული ღონისძიება ასოციაციის აქტივობად ვერ ჩაითვლება. გარდა ამისა, 2018 წელს მუნიციპალიტეტის 36 მოსამსახურე დაესწრო ასოციაციის მიერ საქართველოს მასშტაბით გამართულ 14 სწავლება-ტრენინგს სხვადასხვა საკითხებზე⁴¹. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ასოციაცია აფინანსებდა მხოლოდ ტრენინგების მომსახურებას, დანარჩენი ხარჯი (მგზავრობის ღირებულება, სასტუმროსა და დღიური სამივლინებო ხარჯი) კი გაიცა მერიის ბიუჯეტიდან.

გარდა ამისა, 2018 წელს მუნიციპალიტეტმა თანამშრომლობის ხელშეკრულება გააფორმა ა(ა)იპ „კავშირი საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნულ ასოციაციასთან“. ხელშეკრულების მიზანი იყო მერიის ინტერესების წარდგენა და დაცვა საქართველოს ცენტრალური ორგანოების და საერთაშორისო ორგანოების წინაშე. ამ მომსახურებაში მუნიციპალიტეტმა ასოციაციას გადაუხადა 10.1 ათასი ლარი. მერიამ ვერ წარმოადგინა რაიმე სახის დოკუმენტური მტკიცებულებები იმისა, თუ რა სახის მომსახურება გაუწია ასოციაციამ მუნიციპალიტეტს.

ასევე აღსანიშნავია, რომ 2017 წლის 5 თვის განმავლობაში⁴², გორის მუნიციპალიტეტის გამგეობას შტატგარეშე მოსამსახურედ დაქირავებული ჰყავდა პირი. შრომითი ხელშეკრულების თანახმად, მის მოვალეობაში შედიოდა ინვენტარიზაციის ჩატარება და ორგანიზაციის ბალანსის მომზადება. ხელშეკრულების პირობების თანახმად, მან ხუთი თვის განმავლობაში ანაზღაურების სახით 20 ათასი ლარი მიიღო.

ზემოაღნიშნული გარემოებებიდან გამომდინარე, გორის მუნიციპალიტეტის მიერ საკონსულტაციო მომსახურებისთვის ხარჯის გაღების მიზანშეწონილობა არ არის

⁴¹ ბუღალტრული აღრიცხვა-ანგარიშგება, პროგრამული ბიუჯეტი, შიდა აუდიტის საკითხები, სკოლამდელი განათლება, ქონების მართვა, საკრებულოს წევრების უფლებამოსილებები და მიწის აღიარების კომისიის მუშაობის სპეციფიკა.

⁴² შრომითი ხელშეკრულება მოქმედებდა 03.10.2016-31.05.2017 წწ. პერიოდში.

დასაბუთებული. 2018 წელს მუნიციპალიტეტის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურში, იურიდიულ და ქონების განყოფილებებში სულ დასაქმებული იყო 37 მოსამსახურე, რომელთა შრომის ანაზღაურებამ 394.9 ათასი ლარი შეადგინა. მუნიციპალიტეტი ვალდებული იყო სამსახურში ისეთი კადრები დაესაქმებინა, რომელთაც გააჩნდათ კანონმდებლობის სათანადო ცოდნა, შეეძლოთ მათი საქმიანობაში გამოყენება და შესაბამისად, დაიცავდნენ მერიის ინტერესებს სხვადასხვა მხარეებთან ურთიერთობაში. აგრეთვე, უზრუნველყოფდნენ ბიუჯეტის შედგენა-შესრულებას, აღწერდნენ საკუთრებაში არსებულ ქონებას, ჩაატარებდნენ ინვენტარიზაციას და შეადგენდნენ ორგანიზაციის ბალანსს, კანონმდებლობით გათვალისწინებული მოთხოვნების დაცვით. მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობის თანახმად, მერია ვალდებული იყო შრომის ანაზღაურების არანაკლებ 1% მიემართა მოსამსახურეთა კვალიფიკაციის ასამაღლებლად, ამ მიმართულებით საბიუჯეტო სახსრები არ დახარჯულა.

დასკვნა

გორის მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა შესაფერისი და საკმარისი მტკიცებულებები იმისა, თუ რა აუცილებლობით იყო განპირობებული საკონსულტაციო მომსახურებისთვის 70.1 ათასი ლარის გადახდა, ვინაიდან მუნიციპალიტეტს გააჩნია შრომითი რესურსი და ვალდებულია საკუთარი რესურსებით უზრუნველყოს აღნიშნული საქმიანობის განხორციელება. გამომდინარე აქედან, მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელ პირებს არ უნდა განეხორციელებინათ საკონსულტაციო მომსახურებაზე ხარჯის გაწევა. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მიერ გადახდილი 70.1 ათასი ლარი წარმოადგენს არარაციონალურ ხარჯს.

რეკომენდაცია №6. გორის მუნიციპალიტეტის მერიამ, შტატით გათვალისწინებული თანამდებობების შესაბამისი საქმიანობის განხორციელებისთვის, არ გადაიხადოს დამატებითი სახსრები. მიზანშეწონილია, მერიამ, საკრებულოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს შესაბამისი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტში კომპეტენტური პირების დასაქმებას. ამასთან, საჭიროების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტს შეუძლია შრომის ანაზღაურების არანაკლებ 1% მიმართოს მოსამსახურეთა კვალიფიკაციის ასამაღლებლად. აღნიშნული უზრუნველყოფს საბიუჯეტო თანხების დაზოგვას და რაციონალურად ხარჯვას.

მივლინების პროცესში არსებული ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტმა საკუთარი ინტერესებიდან და საჭიროებიდან გამომდინარე, მოსამსახურე შესაძლებელია გაგზავნოს მივლინებით ქვეყნის ფარგლებს გარეთ, იქ არსებული პრაქტიკის გასაცნობად. სამსახურებრივი მივლინების მიზნებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ პირმა მივლინებაში ყოფნის პერიოდში მიღებული ცოდნა და გამოცდილება ანგარიშის სახით წარმოადგინოს მუნიციპალიტეტში და გაუზიაროს თანამშრომლებს. ანგარიში უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას მივლინების მიმდინარეობის, შესრულებული სამუშაოებისა და მიღწეული შედეგების შესახებ. საბოლოოდ, თანამშრომლებმა სამსახურებრივი მივლინების შედეგებით მიღებული ცოდნა და გამოცდილება უნდა გამოიყენონ მუნიციპალიტეტის საქმიანობასა და მისი მიზნების მიღწევის პროცესში.

გამოვლენილი გარემოება: 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ ქვეყნის ფარგლებს გარეთ სამსახურებრივ მივლინებაზე დახარჯულია 73.3 ათასი ლარი, მათ შორის 2017 წელს - 53.7 ათასი, 2018 წელს - 19.6 ათასი ლარი. აღნიშნული წლების განმავლობაში საზღვარგარეთ მივლინებით ისარგებლა 42 პირმა 35 მივლინების ფარგლებში.

ცხრილი №2: მივლინებაში მყოფი პირების რაოდენობის და დახარჯული თანხების შესახებ

წელი	ქვეყნის რაოდენობა	მივლინებების რაოდენობა	მივლინებულ პირთა რაოდენობა	დახარჯული თანხა (ათასი ლარი)
2017	8	21	19	53.7
2018	9	14	23	19.6
ჯამი		35	42	73.3

2017-2018 წლებში, ურთიერთთანამშრომლობისა და მეგობრობის მემორანდუმის გაფორმების მიზნით, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლების საზღვარგარეთ მივლინებებზე 27.8 ათასი ლარი, ხოლო სამეცნიერო-სასწავლო ხასიათის ღონისძიებებზე დასასწრებად - 13.2 ათასი ლარი დაიხარჯა.

აღსანიშნავია, რომ 11 შემთხვევაში ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირთა და მოსამსახურეთა მივლინებების მიზანი იყო კულტურულ და სპორტულ ღონისძიებებზე დასწრება, რაშიც მუნიციპალიტეტმა 32.3 ათასი ლარი დახარჯა. თუ რა მუნიციპალურ ინტერესებს ემსახურებოდა, რამდენად მიზანშეწონილი და გონივრულია ამ რაოდენობის მივლინება საზღვარგარეთ კულტურულ და სპორტულ ღონისძიებებზე დასასწრებად, აღნიშნულის შეფასება სცილდება აუდიტის სამსახურის მანდატს. თუმცა უმრავლეს შემთხვევაში ამ მასშტაბის მივლინებებიდან, რა კონკრეტული შედეგი მიიღო მუნიციპალიტეტმა, მერიამ ვერ წარმოადგინა შესაბამისი დოკუმენტური

დადასტურება. მივლინებული პირების მიერ არ არის მომზადებული ანგარიში მივლინების მიმდინარეობის, შედეგებისა და სხვა მნიშვნელოვანი საკითხების შესახებ.

დასკვნა

2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტის საჯარო მოხელეები ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მივლინებულნი იყვნენ 35-ჯერ და მათ მივლინებაში სულ დაიხარჯა 73.3 ათასი ლარი. მიუხედავად ამისა, მივლინებული პირების მიერ არ ხდება მიღებული ცოდნისა და გამოცდილების თანამშრომლებისათვის გაზიარების დოკუმენტური დადასტურება და მუნიციპალური საქმიანობის გაუმჯობესების მიზნით მისი პრაქტიკაში გამოყენება.

რეკომენდაცია №7: ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს წესი საჯარო მოხელის ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მივლინების შესახებ. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს მივლინების მიზნები, რომელიც შეესაბამება მუნიციპალიტეტის საჭიროებებს და ინტერესებს. ასევე მივლინებულ პირს უნდა ევალებოდეს ანგარიშის წარმოდგენა მივლინების შედეგების შესახებ. ანგარიში უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას მივლინების მიმდინარეობის, მიღწეული მიზნებისა და შედეგების შეფასების შესახებ. აღნიშნული უზრუნველყოფს მივლინებაში მიღებული ცოდნისა და გამოცდილების თანამშრომლებს შორის გაზიარებას.

საკრებულოს წევრებზე დაუსაბუთებლად ანაზღაურებული ხარჯები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს წევრი, გარდა თანამდებობის პირისა, თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს სამსახურებრივი საქმიანობისაგან მოუწყვეტლად და უსასყიდლოდ. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად⁴³, მას შეიძლება აუნაზღაურდეს უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები, როგორიცაა საკრებულოსა და კომისიის სხდომების, დროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობაში მონაწილეობის მიღების, ამომრჩეველთან შეხვედრების, ასევე საკრებულოს და საკრებულოს თავმჯდომარის ცალკეული დავალების შესრულებისათვის საჭირო ხარჯები.

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად⁴⁴, ხარჯის დამადასტურებელ დოკუმენტს წარმოადგენს პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტი, სადაც აღინიშნება დოკუმენტის

⁴³ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 41.

⁴⁴ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბერს №1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ ინსტრუქციის“ მე-5 მუხლი

დასახელება, შედგენის თარიღი, სამეურნეო ოპერაციის შინაარსი, რაოდენობა, ფასი, თანხა, სამეურნეო ოპერაციაში მონაწილე მხარეთა დასახელება, დოკუმენტის სწორად გაფორმებისათვის პასუხისმგებელ პირთა ხელმოწერები და სხვა მონაცემები.

გამოვლენილი გარემოება: 2017-2018 წლებში, მუნიციპალიტეტში საკრებულოს არაანაზღაურებადი წევრების ხარჯები გაიცემოდა, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ დამტკიცებული წესით⁴⁵. დადგენილი წესის მიხედვით, საკრებულოს სხდომებსა და მის ორგანოთა მუშაობაში მონაწილეობის მისაღებად, ამომრჩევლებთან შეხვედრების, ასევე საკრებულოსა და საკრებულოს თავმჯდომარის დავალებების შესრულებისათვის, საკრებულოს წევრებს (გარდა თანამდებობის პირებისა) ხარჯების ასანაზღაურებლად განესაზღვრათ ზღვრული მოცულობა, ყოველთვიურად 400 ლარი.

წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არაანაზღაურებად წევრებს 2017-2018 წლებში, ხარჯების ანაზღაურების სახით, მიღებული აქვთ სულ 212.3 ათასი ლარი⁴⁶. საკრებულოს წევრებზე ანაზღაურებულია დადგენილებით განსაზღვრული მაქსიმალური თანხები, რაც მიანიშნებს დაუსაბუთებლად თანხების გაცემაზე, რადგან შეუძლებელია საკრებულოს ყველა წევრს ჰქონდეს ერთი და იგივე შესასრულებელი დავალება და იდენტური ხარჯი. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა დოკუმენტური მტკიცებულებები საკრებულოს წევრების ხარჯების დასადასტურებლად. თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად, საკრებულოს არათანამდებობის პირებს, ეძლევათ არა ფიქსირებული გასამრჯელო, არამედ უნაზღაურდებათ უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები. შესაბამისად, თანხის გაცემის საფუძველი უნდა იყოს ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია.

დასკვნა

გორის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე ხარჯების ასანაზღაურებლად 212.3 ათასი ლარი გასცა, შესაბამისი დოკუმენტური დადასტურების გარეშე, საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შეუსაბამოდ.

რეკომენდაცია №8: გორის მუნიციპალიტეტის მერიამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) არ მოახდინოს საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება შესაბამისი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე. მნიშვნელოვანია, რომ

⁴⁵ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2017 წლის 8 დეკემბრის №25 დადგენილება

⁴⁶ 2017 წელს 120.9 ათასი ლარი, 2018 წელს 91.4 ათასი ლარი.

საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი და პრაქტიკა, სრულ შესაბამისობაში იყოს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან. აღნიშნული უზრუნველყოფს საკრებულოს წევრის არაანაზღაურებადი საქმიანობის შესახებ, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი პრინციპის დაცვას, ასევე საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობის განსაზღვრისას გამოვლენილი ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტს ფუნქციონირებისათვის ესაჭიროება საკუთარი ავტოსატრანსპორტო საშუალებები, რომელთა რიცხოვნობა თვითმმართველობებისათვის კანონმდებლობით დარეგულირებული არ არის. საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა დადგენილება⁴⁷, რომლის მიხედვით განისაზღვრა საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ზღვრული ოდენობა, ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის ფორმა. ავტომანქანების ზღვრული ოდენობა დამოკიდებულია საბიუჯეტო ორგანიზაციებში სამტატო რიცხოვნობაზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ეთხოვათ შესაბამისი სამართლებრივი აქტის - „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის“ მიღება, აღნიშნული სამართლებრივი აქტით განსაზღვრული წესისა და პრინციპების შესაბამისად.

გამოვლენილი გარემოება: მერიამ ვერ წარმოადგინა „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის“ შესაბამისად მიღებული სამართლებრივი აქტი. მთავრობის დადგენილება თვითმმართველობებისათვის სარეკომენდაციო ხასიათისაა, თუმცა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვის პრინციპიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია მისი შესრულება.

სამტატო რიცხოვნობიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტისათვის, სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად, 2018 წელს რეკომენდებული იყო 10 ერთეული სამორიგეო ავტომანქანა.

⁴⁷ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“.

2018 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, საბალანსო მონაცემების მიხედვით, მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში ირიცხებოდა 36 ერთეული მსუბუქი და მაღალი გამავლობის სატრანსპორტო საშუალება. მათ შორის: ა(ა)იპ-ებზე თხოვნების ფორმით გადაცემული იყო 3 ერთეული, შსს-ზე - 7 ერთეული, გუბერნიაზე - ერთი ერთეული, დეპუტატის ბიუროზე - 2 ერთეული, გორის ეპარქიაზე - ერთი ერთეული სატრანსპორტო საშუალება. მერია განკარგავდა 22 ერთეულ მსუბუქ ავტომანქანას, აქედან 4 ერთეული ამორტიზებული იყო.

აუდიტის პირველადი ანგარიშის გაგზავნის შემდგომ, მუნიციპალიტეტმა წარმოადგინა საკრებულოს 2019 წლის 10 მაისის №91 განკარგულება, სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო სატრანსპორტო საშუალებების ზღვრულ ოდენობასთან დაკავშირებით. ამ განკარგულებით 2019 წლიდან მანქანების რაოდენობა შესაბამისობაშია მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობასთან.

დასკვნა

2018 წელს, მუნიციპალიტეტის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა მნიშვნელოვნად აღემატებოდა საქართველოს მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას. კერძოდ, რეკომენდებული 10 ერთეულის ნაცვლად, მუნიციპალიტეტი განკარგავდა 22 სამორიგეო ავტომანქანას.

რეკომენდაცია №9: ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, გონივრულობის პრინციპის გათვალისწინებით, შეიმუშაოს და შეასრულოს წესი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის შესახებ. აღნიშნული დოკუმენტი, რომელიც დაფუძნებული იქნება საუკეთესო პრაქტიკაზე, ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო პარკის ოპტიმიზაციას, საწვავის და მოვლა-შენახვის ხარჯების რაციონალიზაციას. ამასთანავე, მიზანშეწონილია შემუშავებული წესი თავსებადი იყოს საქართველოს მთავრობის შესაბამის დადგენილებასთან.

ა(ა)იპ-ების დაფინანსებაში არსებული ხარვეზები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტს თავისი საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით, უფლება აქვს, დააფუძნოს ა(ა)იპ/შპს, რომელიც ორგანიზებას გაუწევს მისი უფლებამოსილების სფეროში განსახორციელებელ ერთობლივ ღონისძიებებს⁴⁸. იურიდიული პირების შექმნის საფუძველი უნდა იყოს სათანადოდ დასაბუთებული და არგუმენტირებული.

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, დაწესებულების ხელმძღვანელმა ორგანიზაციაში და მის დაქვემდებარებულ ყველა ერთეულში უნდა დანერგოს ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემა. აღნიშნული უნდა განხორციელდეს იმგვარად, რომ ორგანიზაციაში უზრუნველყოფილ იქნეს ფულადი სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოყენება⁴⁹. შესაბამისად, იურიდიულ პირებში დასაქმებულთა რიცხოვნობა და მათზე დაკისრებული ფუნქცია-მოვალეობები განსაზღვრული უნდა იყოს რეალურ საჭიროებებზე დაყრდნობით.

გამოვლენილი გარემოება: 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის გადასახდელების 34%-ს სუბსიდია შეადგენდა. სუბსიდიით დაფინანსებულია მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ები. ამ პერიოდში სუბსიდიის ხარჯმა მოიცვა 27,621.7 ათასი ლარი. მათ შორის: 2017 წელს - 13,366.9 ათასი ლარი, ხოლო 2018 წელს - 14,254.8 ათასი ლარი.

2017 წლის დასაწყისიდან, მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებდა 37 ა(ა)იპ⁵⁰. ჩატარებული რეორგანიზაციის შემდგომ, 2017 წლის მაისიდან იურიდიული პირების რაოდენობა შემცირდა 22-მდე⁵¹. 2017 წლის ბოლოს, მუნიციპალიტეტების გაერთიანების შედეგად ჩატარებული რეორგანიზაციით, ა(ა)იპ-ების რაოდენობა 22-დან შემცირდა 10-მდე. იურიდიული პირების მნიშვნელოვნად შემცირებას უნდა გამოეწვია სუბსიდიის შემცირებაც, მინიმუმ ადმინისტრაციული ხარჯების ნაწილში. მიუხედავად ამისა, 2018 წელს მუნიციპალიტეტმა 10 ა(ა)იპ-ის დაფინანსებაზე, 887.9 ათასი ლარით მეტი დახარჯა, ვიდრე 2017 წელს. 2017 წელს ა(ა)იპ-ებში დასაქმებული იყო 3016 პირი, ხოლო 2018 წელს 2976 პირი.

ა(ა)იპ-ებში დასაქმებულთა რაოდენობა ფაქტობრივად არ შეცვლილა. შესწავლით დგინდება, რომ გაუქმებულ ა(ა)იპ-ებში დასაქმებულები გადანაწილდნენ ახალ შექმნილ, კეთილმოწყობის, სპორტულ, სახელოვნებო, კულტურულ და სტრატეგიული

⁴⁸ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 20, პუნქტი 1 და 2.

⁴⁹ საქართველოს კანონი სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ, მუხლი 6.

⁵⁰ ქალაქი - 22, თემი - 15

⁵¹ ქალაქი - 13, თემი - 9

განვითარების პროფილის გაერთიანებებში. არსებობს რისკი იმისა, რომ ა(ა)იპ-ებში საშტატო რიცხოვნობა არაგონივრულად არის გაზრდილი. აღნიშნულს ადასტურებს აუდიტის შედეგად გამოვლენილი სხვადასხვა ფაქტი. კერძოდ: ა(ა)იპ „კულტურისა და ტურიზმის განვითარების ხელშეწყობის სააგენტოში“, (ა)იპ „სპორტისა განვითარების და ხელშეწყობის სააგენტოში“ და ა(ა)იპ „გორის მუნიციპალიტეტის საფეხბურთო კლუბ გორში“, ჯამში 19 მოსამსახურის⁵² ყოველდღიური ფუნქციური დატვირთვა არ დასტურდება და მათი ფუნქცია-მოვალეობები გაურკვეველია. ასევე, ზოგიერთ შემთხვევაში შტატით და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა ფუნქცია-მოვალეობები დუბლირებულია, ხოლო ზოგ შემთხვევაში საერთოდ არ არის განსაზღვრული. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა შესაფერისი და საკმარისი მტკიცებულებები იმისა, თუ რა ობიექტური საჭიროებით იყო განპირობებული ა(ა)იპ-ებში ზოგიერთი შტატის მისამსახურის და შრომითი ხელშეკრულებით დაქირავებულთა არსებობა.

დასკვნა

დაგეგმვასა და კონტროლში არსებულმა მართვის სისუსტეებმა გამოიწვია ის, რომ ა(ა)იპ-ებში საშტატო რიცხოვნობა არაგონივრულად გაზრდილია. აუდიტის ანგარიშში წარმოდგენილია რამდენიმე მაგალითი, ა(ა)იპ-ებში კადრების მართვასთან დაკავშირებული ხარვეზების შესახებ. გარდა ზემოთ აღნიშნული მაგალითებისა, შესაძლოა არსებობდეს სხვა მსგავსი შემთხვევებიც, რომელთა გამოსავლენად და სათანადო ღონისძიებების გასატარებლად, საჭიროა მერიამ განახორციელოს შესაბამისი რეაგირება.

რეკომენდაცია №10: მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს მის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების მდგომარეობა. განსაზღვროს რამდენად პასუხობს მათი საქმიანობა მუნიციპალიტეტის მიზნებსა და ამოცანებს. აგრეთვე, მნიშვნელოვანია განხორციელდეს ა(ა)იპ-ში დასაქმებულთა უფლება-მოვალეობების და მათზე დახარჯული სახსრების ანალიზი. საჭიროების შემთხვევაში მუნიციპალიტეტმა უზრუნველყოს საშტატო ერთეულების ოპტიმიზაცია. აღნიშნული ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო რესურსების ეკონომიურად და რაციონალურად ხარჯვას.

⁵² ადმინისტრაციულ ერთეულებში ბავშვთა და ახალგაზრდული საქმეების ხელმძღვანელები, კურიერები და სხვადასხვა სპეციალისტები სამშენებლო ინსპექტირების, შიდა აუდიტის, საპიკნიკე ადგილების მოძიების, ბუკლეტების შეგროვების და სხვა მიმართულებით

მმართველობითი გადაწყვეტილებები

ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვისა და მოვლა-პატრონობის ხარვეზები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში ახორციელებს შესყიდვებს, მათ შორის, იძენს სხვადასხვა ინფრასტრუქტურულ პროექტს.

ინფრასტრუქტურულ პროექტებთან მიმართებით, მუნიციპალიტეტმა უნდა უზრუნველყოს სარეაბილიტაციო სამუშაოების დაგეგმვა იმგვარად, რომ მოსახლეობამ უწყვეტად შეძლოს შესაბამისი მუნიციპალური ინფრასტრუქტურით სარგებლობა. მშენებლობის დასრულების შემდეგ, მუნიციპალიტეტმა უნდა უზრუნველყოს საკუთარი ქონების სათანადო მოვლა-პატრონობა და არსებული ინფრასტრუქტურული ობიექტების გამართული ფუნქციონირება.

თუ ობიექტი არ ფუნქციონირებს ან დაზიანებულია, მუნიციპალიტეტი სწავლობს გამომწვევ მიზეზებს. დაზიანება შესაძლებელია გამოწვეული იყოს დაგეგმვაში არსებული ხარვეზებით, შესრულებული სამუშაოების უხარისხობით ან არასწორი ექსპლოატაციის შედეგად. იმ შემთხვევაში, თუ პრობლემა გამოწვეულია გარე ფაქტორების ზემოქმედების შედეგად, შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია გაატაროს კანონით გათვალისწინებული შესაბამისი ღონისძიებები.

ატენის წყალსადენის მოწყობა

გამოვლენილი გარემოება: 2016 წლის 3 მაისს, მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გაუფორმა შპს „გელას“, სოფელ ატენის წყალსადენის ქსელის პირველი ეტაპის სამუშაოების შესყიდვისთვის. მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს აუნაზღაურა 1,061.1 ათასი ლარი. 2017 წლის 7 ივნისს, მე-2 ეტაპის სამუშაოების შესყიდვისთვის, მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გაუფორმა შპს „ნდს მშენებლობას“, მერიამ სამუშაოები ჩაიბარა 2018 წლის 11 მაისს და მიმწოდებელს აუნაზღაურა 1,533.4 ათასი ლარი. ატენის წყალსადენის მოწყობაზე, მუნიციპალიტეტმა სულ დახარჯა 2,594.5 ათასი ლარი.

2019 წლის 14 თებერვალს, აუდიტის ჯგუფმა მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად დაათვალიერა პროექტი. აღმოჩნდა, რომ რამდენიმე თვეა წყალი მოსახლეობის ნაწილს მიეწოდება შეფერხებით, ხოლო ნაწილს - საერთოდ არა აქვს.

მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლების განმარტებით, მოსახლეობას წყალი არ მიეწოდება 2018 წლის ნოემბრის შემდეგ, რაც გამოწვეულია წყლის დებეტის შემცირებით.

2017 წლის ზაფხულიდან, სოფელ ატენში მიმდინარეობს სახელმწიფო მნიშვნელობის გზის რეაბილიტაციის სამუშაოები, რომელსაც აწარმოებს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი. მერიის პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, სამუშაოები

მიმდინარეობდა სათავე ნაგებობის და მისი სადრენაჟო სისტემის უშუალო სიახლოვეს, რამაც გამოიწვია მიწისქვეშა წყალშემცველი ფენების დაზიანება და მოპოვებული წყლის დებეტის შემცირება. აღსანიშნავია, რომ მოსალოდნელი პრობლემის შესახებ, მუნიციპალიტეტმა 2018 წლის 14 სექტემბერს აცნობა საავტომობილო გზების დეპარტამენტს და სთხოვა არსებული გარემოების გათვალისწინება სამუშაოების წარმოების პროცესში. დეპარტამენტმა თავის მხრივ, წერილით მიმართა⁵³ სამუშაოების მწარმოებელ კომპანიას და სთხოვა მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად ადგილზე განეხილათ საკითხი. მუნიციპალიტეტმა აუდიტის ჯგუფს ვერ წარმოუდგინა დოკუმენტური მტკიცებულებები იმის შესახებ, მოხდა თუ არა საკითხის ადგილზე შესწავლა სამუშაოების მწარმოებელ კომპანიასთან ერთად და დაისახა თუ არა პრობლემის თავიდან აცილების გზები. საბოლოოდ სამუშაოების წარმოების შედეგად სათავე ნაგებობაზე წყლის დებეტი შემცირდა და წყლის სისტემა დაზიანდა.

აღსანიშნავია, რომ აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში (2019 წლის აპრილში) მუნიციპალიტეტმა განახორციელა შესყიდვა დაკარგული წყლის საძიებო სამუშაოებზე და ძიების შედეგების შესაბამისად განსახორციელებელი სამუშაოების საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შედგენაზე⁵⁴. საძიებო და საპროექტო სამუშაოების ღირებულებამ 20 ათასი ლარი შეადგინა, ხოლო შესაბამისი სამუშაოების განსახორციელებლად მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში ამ ეტაპზე გათვალისწინებულია დაახლოებით 200 ათასი ლარი. ამრიგად, შექმნილი პრობლემის მოსაგვარებლად მუნიციპალიტეტს დამატებით მოუწევს, დაახლოებით, 220 ათასი ლარის ხარჯის გაწევა.

დასკვნა

ამდენად, მიუხედავად იმისა, რომ ცნობილი იყო სოფელ ატენის წყალსადენის შესაძლო დაზიანების საფრთხე, ვერ იქნა უზრუნველყოფილი შესაბამისი ღონისძიებების გატარება და მისი თავიდან აცილება. შედეგად წყლის სისტემა, რომლის მოწყობაზეც ჯამში დახარჯულია 2,594.5 ათასი ლარი, 2018 წლის ნოემბრიდან გამართულად ვერ ფუნქციონირებს, ხოლო მუნიციპალიტეტს პრობლემის მოსაგვარებლად უწევს ადგილობრივი ბიუჯეტიდან, დამატებით, დაახლოებით, 220 ათასი ლარის დახარჯვა.

ტროტუარის რეაბილიტაცია

გამოვლენილი გარემოება: 2017 წელს, გორის მუნიციპალიტეტმა შპს „შარასგან“ შეისყიდა 26 მაისის სახელობის სანაპიროს ტროტუარის რეაბილიტაციის სამუშაოები,

⁵³ 2018 წლის 17 სექტემბერს (ასლი გაეგზავნა ასევე მერიას)

⁵⁴ SPA 190005711

ღირებულებით 116.2 ათასი ლარი⁵⁵. 2019 წლის 21 თებერვალს, აუდიტის ჯგუფმა მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად დაათვალიერა მოწყობილი საფეხმავლო სივრცე. დათვალიერებისას გამოვლინდა, რომ ტროტუარი დაზიანებული იყო სამ ადგილას.

საკითხის შესწავლით დადგინდა, რომ შპს „შარამ“ ტროტუარების მოწყობის შემდეგ, სხვა ხელშეკრულების ფარგლებში შეასრულა მიმდებარე ტერიტორიაზე საკანალიზაციო ქსელის მოწყობის სამუშაოები, რომლის დროსაც დააზიანა ტროტუარი. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მიუხედავად აღნიშნულისა, მუნიციპალიტეტს წერილობით არ მიუმართავს შპს-სთვის ხარვეზის გამოსწორების მოთხოვნით.

2019 წლის მაისში, აუდიტის ჯგუფის მიერ გამოვლენილი გარემოების შემდგომ, მერიამ მიმართა შპს „შარას“, რომელმაც უზრუნველყო ტროტუარზე არსებული დაზიანებული ადგილების შევსება ასფალტბეტონით.

დასკვნა

ამდენად, გორის მერიის მიერ დანერგილმა კონტროლის სისტემამ ვერ უზრუნველყო დაზიანებული ობიექტის დროული გამოვლენა. მუნიციპალიტეტს არ ჰქონდა შესწავლილი პრობლემის გამომწვევი მიზეზები და პასუხისმგებელი პირების მიმართ არ ჰქონდა გატარებული შესაბამისი ღონისძიებები ზარალის ასანაზღაურებლად. შედეგად, ინფრასტრუქტურული პროექტის ნაწილი ხანგრძლივი დროის განმავლობაში დაზიანებული იყო.

შადრევნის რეაბილიტაცია

გამოვლენილი გარემოება: 2017 წელს გორის მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა კასკადური შადრევნის რეაბილიტაციის სამუშაოები ღირებულებით 55.7 ათასი ლარი. საკითხის შესწავლის შემდეგ გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტმა არასათანადოდ დაგეგმა რეაბილიტაციის სამუშაოები, ხოლო შემდეგ, ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში ვერ შეძლო რეაგირება არსებულ პრობლემებზე, შედეგად რეაბილიტირებულმა პროექტმა 2017-2019 წლებში იფუნქციონირა მხოლოდ 4 თვე.

შადრევნის რეაბილიტაცია მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა 2017 წელს და ამისთვის ბიუჯეტში გაითვალისწინა 106.0 ათასი ლარი. შესყიდვის გამოცხადებამდე შადრევნის მდგომარეობის შესწავლა და დეტალური აქტის მომზადება დაევალა მუნიციპალიტეტის

⁵⁵ NAT170003705

ინფრასტრუქტურის სამსახურს. მომზადებული დეფექტური აქტის საფუძველზე 2017 წლის აპრილში გამოცხადდა ელექტრონული ტენდერი სავარაუდო ღირებულებით 63.3 ათასი ლარი⁵⁶. ხელშეკრულება გაფორმდა შპს ალონისთან. სამუშაოები დასრულდა 2017 წლის სექტემბერში. მიუხედავად რეაბილიტაციის ჩატარებისა, ვერ მოხერხდა შადრევნის ამუშავება. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, დაზიანებული აღმოჩნდა წყლის სისტემის მილები, რომელთა შეცვლაც ხარჯთაღრიცხვაში არ იყო გათვალისწინებული. ამრიგად, მუნიციპალიტეტმა ვერ გამოავლინა შადრევნის ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული ყველა პრობლემა და მიუხედავად იმისა, რომ ბიუჯეტით გამოყოფილი დაფინანსება ამის საშუალებას იძლეოდა, სრულად ვერ აღადგინა შადრევანი. აღნიშნული მიუთითებს, ინფრასტრუქტურული პროექტის რეაბილიტაციის ხარვეზებით დაგეგმვაზე. შედეგად, ვერ იქნა მიღწეული დასახული მიზანი - შადრევნის გამართული ფუნქციონირება.

მუნიციპალიტეტმა შადრევანზე დამატებით გამოვლენილი პრობლემების აღმოფხვრის მიზნით, რეაგირება განახორციელა შადრევნის რეაბილიტაციიდან 9 თვის შემდეგ. შესაბამისი სამუშაოების შესრულება დაევალა ა(ა)იპ „გორის მუნიციპალიტეტის კეთილმოწყობის სააგენტოს“. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ჩატარებული ღონისძიებების შედეგად შადრევანი ამუშავდა 2018 წლის ივნისის ბოლოს და იმუშავა 2018 წლის ნოემბრამდე. 2019 წლის თებერვალში აუდიტის ჯგუფმა მუნიციპალიტეტის წარმომადგენელთან ერთად დაათვალიერა ობიექტი. დათვალიერებისას აღმოჩნდა, რომ შადრევანი არ ფუნქციონირებდა.

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მიმდებარე ტერიტორიაზე მიმდინარე სამშენებლო სამუშაოების გამო დაზიანდა ელექტროგაყვანილობა, ამიტომ არ ირთვებოდა შადრევანი და მისი განათება. აუდიტის მსვლელობისას, ა(ა)იპ „გორის მუნიციპალიტეტის კეთილმოწყობის სააგენტოსგან“ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 2019 წლის მაისში დაზიანებები გამოსწორდა.

დასკვნა

მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტმა წლიური ბიუჯეტით დაგეგმა პროექტის რეაბილიტაცია და გამოყოფილი იყო შესაბამისი ფინანსური რესურსი, 2017-2019 წლებში შადრევანმა იმუშავა მხოლოდ 4 თვის განმავლობაში. ამდენად, ინფრასტრუქტურული პროექტის რეაბილიტაციის დაგეგმვაში არსებული ხარვეზების და შემდგომ გამოვლენილ

⁵⁶ NAT170003569

პრობლემაზე დროული რეაგირების არარსებობის გამო, მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო დასახული მიზნის მიღწევა.

სკვერების და სპორტული მოედნების მოვლა-პატრონობა

გამოვლენილი გარემოება: 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა სკვერების და სტადიონების მოწყობის სამუშაოები, რომელთა მოწყობაზეც დაიხარჯა 247.3 ათასი ლარი⁵⁷.

2019 წლის 19-21 თებერვალს, აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა მოწყობილი სკვერები და სტადიონები, რომლის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი: სკვერებში დაზიანებულია ქვანაგები, ატრაქციონები, სანათები, წყლის სოკო, რამდენიმე სკამი. მოედნებზე მოტეხილია კალათბურთის ფარები, დამტვრეულია სკამები, ჩამოვარდნილია შესასვლელი კარი, მაყურებლისა და მოედნის გამყოფ მოაჯირს აღარ აქვს ხის ზღუდე.

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, დაზიანებები გამოწვეულია არასწორი ექსპლუატაციისა და ფიზიკური ზემოქმედების შედეგად. მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული სკვერებისა და სპორტული მოედნების მოვლა-პატრონობა და მათი გამართული ფუნქციონირება ევალეზობდა ა(ა)იპ „გორის მუნიციპალიტეტის კეთილმოწყობის სააგენტოს“, თუმცა ა(ა)იპ-ის მიერ პრობლემის მოსაგვარებლად სათანადო ღონისძიებები არ იყო გატარებული.

დასკვნა

ჩატარებული აუდიტორული პროცედურების შედეგად გამოვლინდა, რომ მოწყობილი სკვერებისა და მინისტადიონების ნაწილი დაზიანებული იყო. მუნიციპალიტეტი არ ფლობდა ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ როდის დაზიანდა ინფრასტრუქტურა. მერიის მიერ არ იყო გატარებული შესაბამისი ღონისძიებები პასუხისმგებელი პირების გამოსავლენად და დაზიანებების გამოსასწორებლად.

რეკომენდაცია №11. მერიამ ინფრასტრუქტურული სამუშაოები უნდა დაგეგმოს ყველა იმ ფაქტორის გათვალისწინებით, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს პროექტის წარმატებით დასრულებას. მერიამ სამუშაოების შესყიდვისას დანერგოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები და განახორციელოს ისეთი პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს მის საკუთრებაში არსებული ქონების დაცვასა და დაზიანებული ინფრასტრუქტურული ობიექტების დროულ გამოვლენას. შესრულებულ სამუშაოებზე ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში მუნიციპალიტეტმა უნდა დაადგინოს დაზიანებების გამომწვევი მიზეზები,

⁵⁷ NAT170004473, NAT170002622, NAT170002621, NAT170004532

გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და მიყენებული ზარალის ანაზღაურების მოთხოვნით, გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

აუთვისებელი გრანტი

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი ვალდებულია შეასრულოს ხელშეკრულებით (შეთანხმებით) აღებული ვალდებულებები და ამასთანავე მმართველობით გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში იხელმძღვანელოს ადგილობრივი მოსახლეობისა და მუნიციპალური ბიუჯეტის ინტერესების გათვალისწინებით.

მუნიციპალიტეტს უფლება აქვს საქართველოს მთავრობის ნებართვით, საკუთარი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად, კანონით დადგენილი წესით მიიღოს გრანტი. გრანტის მიღების ნებართვის მისაღებად საქართველოს მთავრობას შუამდგომლობით მიმართავს მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო. გრანტის მიღებაზე ხელშეკრულებას, საკრებულოს წინასწარი თანხმობისა და მთავრობის ნებართვის საფუძველზე, აფორმებს მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო⁵⁸.

გამოვლენილი გარემოება: 2017 წლის 31 ივლისს გორის მუნიციპალიტეტსა და პოლონურ მხარეს⁵⁹ შორის გაფორმდა შეთანხმება პარტნიორობაზე. შეთანხმების თანახმად, პოლონურმა მხარემ გრანტის სახით გამოყო 68 354 ევრო, ხოლო გორის მუნიციპალიტეტმა აიღო ვალდებულება, რომ დაფინანსების ფარგლებში განახორციელებდა სოფელ ტინისხიდში შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთათვის შენობის რეაბილიტაციას და აღჭურვას. პროექტის შესრულების ვადა ხელშეკრულების პირობების მიხედვით განისაზღვრა 2017 წლის 30 ნოემბრამდე.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ გორის მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო აღებული ვალდებულებების შესრულება და შესაბამისად, გრანტის სახით მიღებული დაფინანსების გამოყენება პროექტის განსახორციელებლად. აღნიშნული გამოწვეული იყო მუნიციპალიტეტის მიერ დაშვებული სხვადასხვა ხარვეზით. კერძოდ:

საგრანტო შეთანხმების გაფორმების დროს დაირღვა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი პროცედურები. მუნიციპალიტეტის გამგებელმა შეთანხმებას ხელი მოაწერა 2017 წლის 31 ივლისს, მიუხედავად იმისა, რომ ამ დროისთვის არ ჰქონდა კანონმდებლობით განსაზღვრული საკრებულოს წინასწარი თანხმობა და მთავრობის ნებართვა გრანტის აღებაზე. აღნიშნული პროცედურების განხორციელება დაიწყო

⁵⁸ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი - მუხლი 100

⁵⁹ რაჩიეჰოვიცეს მუნიციპალიტეტი

დაგვიანებით, საგრანტო დაფინანსების მუნიციპალიტეტის ანგარიშზე ჩარიცხვის შემდეგ⁶⁰. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლები 2017 წლის 28 აპრილიდან 7 მაისის ჩათვლით მივლინებით იმყოფებოდნენ პოლონეთში, სადაც შედგა წინასწარი შეთანხმება ურთიერთთანამშრომლობაზე და გრანტის გამოყოფაზე. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტს დროულად უნდა დაეწყო შესაბამისი სამართლებრივი პროცედურები, რა შემთხვევაშიც შესაძლებელი იქნებოდა საგრანტო ხელშეკრულების ხელმოწერამდე, საკრებულოს წინასწარი თანხმობისა და მთავრობის ნებართვის აღება.

დაგვიანებით დაწყებული პროცედურების გამო, მთავრობის ნებართვა მიღებული იქნა 2017 წლის 13 სექტემბერს. ნებართვის მიღების შემდეგ მოხდა ჩარიცხული თანხის კონვერტაცია ლარში, რამაც 200 149 ლარი შეადგინა⁶¹. გრანტის ასახვის მიზნით, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში შესაბამისი ცვლილება განხორციელდა 21 სექტემბერს, ხოლო შესყიდვის განხორციელების მიზნით ტენდერი გამოცხადდა 3 ნოემბერს⁶². აღსანიშნავია, რომ ტენდერის გამოცხადებამდე, მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო შესაბამისი საპროექტო სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის მომზადება⁶³.

ტენდერზე წინადადებების მიღება დასრულდა 15 ნოემბერს, თუმცა შესყიდვის პროცედურები აღარ გაგრძელდა. ამავე პერიოდს დაემთხვა გორის მუნიციპალიტეტის გამგეობის რეორგანიზაციის პროცესი. საბოლოოდ, სატენდერო კომისიის 2017 წლის 26 დეკემბრის ოქმის მიხედვით, სატენდერო პროცედურები შეწყდა. შეწყვეტის მიზეზად მოყვანილია ის გარემოებები, რომ 24 ნოემბრის ექსპერტიზის დასკვნის მიხედვით, საპროექტო დოკუმენტაციის ინსპექტირებისას გამოვლინდა ხარვეზები და იგი საჭიროებდა კორექტირებას. ამასთან პოლონურ მხარესთან გაფორმებული შეთანხმების პირობების თანახმად სამუშაოები უნდა დასრულებულიყო 30 ნოემბერს, რაც არსებული გარემოებებიდან გამომდინარე შეუძლებელი იყო.

მუნიციპალიტეტმა 2017 წლის 27 ნოემბერს პოლონურ მხარეს აცნობა, რომ შეთანხმებულ ვადაში ვერ ასრულებდა აღებულ ვალდებულებებს და სთხოვა პარტნიორობის ვადის გაგრძელება რამდენიმე თვით. აღსანიშნავია, რომ შეთანხმების ერთ-ერთი პუნქტი მუნიციპალიტეტს ავალდებულებდა, რომ პროექტის განხორციელებისას წარმოქმნილი ხელისშემშლელი ფაქტორებისა და პრობლემების შესახებ მოეხდინა პარტნიორის

⁶⁰ თანხა ჩაირიცხა 2 აგვისტოს.

⁶¹ საქართველოს ეროვნული ბანკის კურსი 2017 წლის 14 სექტემბრის მდგომარეობით: ერთი ევრო = 2.9443 ლარს

⁶² SPA 170012804

⁶³ საპროექტო დოკუმენტაცია მოამზადა მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა სამსახურმა. ტენდერის გამოცხადების მომენტში, საპროექტო დოკუმენტაცია გაგზავნილი იყო ექსპერტიზაზე, ხოლო ექსპერტიზის პასუხი ცნობილი არ იყო

ინფორმირება. მიუხედავად იმისა, რომ პრობლემები გამოიკვეთა თანხის მიღების მომენტიდანვე, მუნიციპალიტეტს არ მიუმართავს პოლონური მხარისათვის და არ მიუწოდებია შესაბამისი ინფორმაცია. 27 ნოემბერს გაგზავნილი წერილის პასუხად, პოლონურმა მხარემ თანამშრომლობის გაგრძელებაზე უარი განაცხადა და მოითხოვა თანხის დაუყოვნებლივ დაბრუნება. მუნიციპალიტეტის ანგარიშზე ასახული 200 149 ლარით შესაძლებელი გახდა 65 070 ევროს შეძენა, რომელიც პოლონურ მხარეს გადაერიცხა 30 დეკემბერს⁶⁴. რაც შეეხება დარჩენილ 3 285 ევროს, აღნიშნული თანხა პოლონურ მხარეს გადაერიცხა 2018 წლის იანვარში, რისთვისაც მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან დაიხარჯა 10.2 ათასი ლარი.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის (შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების) მიერ მიღებული არაეფექტიანი მმართველობითი გადაწყვეტილებებისა და პროექტის განხორციელების პროცესში დაშვებული ხარვეზების შედეგად, ვერ იქნა უზრუნველყოფილი პოლონურ მხარესთან დადებული შეთანხმების პირობების შესრულება და საგრანტო დაფინანსების ათვისება. შედეგად, ნაცვლად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტსა და ადგილობრივ მოსახლეობას მიეღო 200 ათასი ლარის სარგებელი, პროექტი არ განხორციელდა, დასახული მიზანი ვერ იქნა მიღწეული და ადგილობრივი ბიუჯეტიდან არაეფექტიანად დაიხარჯა 10.2 ათასი ლარი.

აღრიცხვა-ანგარიშგება

ინვენტარიზაცია

კრიტერიუმი: კანონმდებლობის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია დადგენილ ვადებში ჩაატაროს მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების ინვენტარიზაცია⁶⁵. დადგენილი წესით, ინვენტარიზაციას ექვემდებარება ორგანიზაციის ბალანსზე რიცხული აქტივები და ვალდებულებები, აგრეთვე ბალანსის საცნობარო მუხლებში აღრიცხული საოპერაციო იჯარით აღებული ძირითადი აქტივები, პასუხსაგებ შენახვაზე მიღებული მატერიალური ფასეულობები, ხარჯებში ჩამოწერილი ექსპლუატაციაში მყოფი მატერიალური მარაგები, ამორტიზებული ძირითადი აქტივები. ორგანიზაციაში ინვენტარიზაციის ჩატარების მიზნით, ხელმძღვანელის

⁶⁴ საქართველოს ეროვნული ბანკის კურსი 2017 წლის 30 დეკემბრის მდგომარეობით: ერთი ევრო = 3.1044 ლარს

⁶⁵ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის“ დამტკიცების შესახებ“.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის (ბრძანების) საფუძველზე, იქმნება საინვენტარიზაციო კომისია. მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, საბიუჯეტო ორგანიზაციაში აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარება სავალდებულოა ყოველწლიურად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, გარდა უძრავი ქონებისა, რომლის ინვენტარიზაცია ხორციელდება 3 წელიწადში ერთხელ მაინც.

გამოვლენილი გარემოება: გორის მუნიციპალიტეტს ყოველწლიურად უნდა ჩატარებინა აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა ინვენტარიზაციის მასალები 2018 წლისათვის. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, აღნიშნულ პერიოდში გორის მუნიციპალიტეტში ინვენტარიზაცია კანონმდებლობის შესაბამისად არ ჩატარებულა. აღნიშნული მიუთითებს იმაზე, რომ ორგანიზაციას სათანადო კონტროლი არ აქვს დაწესებული მატერიალური მარაგების, ასევე მცირეფასიანი აქტივების მოძრაობაზე. ასევე არ ხდება გამოუყენებელი აქტივების გამოვლენა, არსებული აქტივებისა და ვალდებულებების შედარება ფაქტობრივ ნაშთებთან.

დასკვნა

ამრიგად, გამოვლენილი გარემოების შედეგად დარღვეულია „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის №605 ბრძანების მოთხოვნები. შედეგად, მუნიციპალიტეტში მნიშვნელოვნად არის გაზრდილი აქტივების და სხვა რესურსების დაკარგვის, დაზიანების, არამართლზომიერი გამოყენების ან მართვის რისკები.

რეკომენდაცია №12: მუნიციპალიტეტის მერიამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) დანერგოს კონტროლის პროცედურა/სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს მის საკუთრებაში არსებული ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციას კანონმდებლობით დადგენილი წესით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების დადგენას, აქტივების შენახვის, დაცვისა და ექსპლოატაციის წესების შესრულებას, ასევე ვალდებულებებისა და აქტივების აღრიცხვის გაუმჯობესებას.

შიდა აუდიტის ხარვეზები

კრიტერიუმი: შიდა აუდიტის სამსახურის მიზანია მერიის სტრუქტურული ერთეულების და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული კერძო სამართლის იურიდიული პირების საქმიანობის სრულყოფა, ფინანსების მართვის გაუმჯობესება, მატერიალური ფასეულობების ხარჯვისა და გამოყენების კანონიერების, მიზნობრიობის დაცვა და ეფექტიანობის გაზრდის ხელშეწყობა; მერიის სტრუქტურული ერთეულების და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული კერძო სამართლის იურიდიული პირების შიდა აუდიტორული შემოწმება; მოსალოდნელი დარღვევების, სამსახურებრივი გადაცდომების პრევენცია, რისკფაქტორების გამოვლენა, ანალიზი და მათი მიზეზების აღმოფხვრის მიზნით შესაბამისი რეკომენდაციების გაცემა.

შიდა აუდიტის სამსახურის უპირველეს ფუნქციას სისტემური ხარვეზების შესწავლა და მათ გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული რეკომენდაციების შემუშავება წარმოადგენს. რეკომენდაციები უნდა დაეხმაროს ხელმძღვანელობას ორგანიზაციაში ჩამოაყალიბოს ისეთი სისტემები, რომელიც გააუმჯობესებს ფინანსების მართვას, ორგანიზაციის აქტივების დაცვას, ბუღალტრული აღრიცხვის სათანადო წარმოებას და სხვ. რეკომენდაციების დახმარებით ორგანიზაციამ უნდა შეძლოს ეფექტიანი შიდა კონტროლის სისტემის დანერგვა, რომლითაც შესაძლებელი იქნება ტექნიკური და ფუნქციური ხარვეზების აღმოჩენა, თაღლითობისა და შეცდომების გამოვლენა და პრევენცია.

ორგანიზაციის ხელმძღვანელი, თავის მხრივ, ვალდებულია გაითვალისწინოს შიდა აუდიტის ანგარიშში ასახული რეკომენდაციები და უზრუნველყოს მისი დროული შესრულება.

გამოვლენილი გარემოება: 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარდა 25 აუდიტორული შემოწმება⁶⁶. შემოწმებულია მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული 22 ა(ა)იპ და მუნიციპალიტეტის 3 სამსახური⁶⁷. აღსანიშნავია, რომ შიდა აუდიტის სამსახურის მიზანია ორგანიზაციაში არსებული სისტემების, პროცესების, შიდა კონტროლის მექანიზმების შესწავლა და მათი ფუნქციონირების შემოწმება. ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია სამსახურმა შეისწავლოს მერიის სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობა, შეაფასოს, შეესაბამება თუ არა მუნიციპალიტეტის საქმიანობა დაგეგმილ მიზნებსა და ამოცანებს, რამდენად კანონიერად, მიზნობრივად და ეფექტიანად ხდება დაფინანსების გამოყენება, დანერგილია თუ არა

⁶⁶ 2017 წელი: ქალაქი - 6, თემი - 11 აუდიტი, 2018 წელი - 8 აუდიტი

⁶⁷ 2017 წელი: ქალაქი - 4 ა(ა)იპ და 2 სამსახური, თემი - 11 ა(ა)იპ, 2018 წელი - 7 ა(ა)იპ და ერთი სამსახური

ადეკვატური მართვისა და კონტროლის მექანიზმები და სხვ. წარმოდგენილი მონაცემებით, შიდა აუდიტის სამსახურს შესწავლილი აქვს მერიის მხოლოდ სამი სტრუქტურული ერთეული. მას არ შეუსწავლია მერიის სხვა სამსახურების საქმიანობა. სამსახურს არ განუხორციელებია წინასწარი შესწავლისა და რისკის შეფასების სათანადო პროცედურები. აღნიშნული პროცედურების საფუძველზე უნდა მომხდარიყო მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში ძირითადი რისკების, არსებული დარღვევებისა და ხარვეზების იდენტიფიცირება.

რაც შეეხება, შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ აუდიტებს, გამოვლენილია სხვადასხვა სახის კონკრეტული დარღვევა-ნაკლოვანებები, რომელთა გამოსწორების მიზნით გაცემულია რეკომენდაციები. თუმცა აღნიშნული რეკომენდაციები არის ზოგადი ხასიათის და არ მიუთითებს სისტემაში არსებულ ხარვეზებზე. სამსახურის მიერ არ გამოვლენილა სისტემური დარღვევა-ნაკლოვანებები და არ შემუშავებულა ამ ხარვეზების გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული რეკომენდაციები. შესაბამისად გაცემული რეკომენდაციები ვერ უზრუნველყოფს ორგანიზაციის წინაშე არსებული რისკების მართვისა და შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესებას.

აღსანიშნავია, რომ შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ 2017-2018 წლებში გაწეული საქმიანობის შედეგად, ვერ გამოვლინდა კონტროლის მექანიზმების ის სისუსტეები და ხარვეზები, რაც მიგნებების სახით წარმოდგენილია წინამდებარე ანგარიშში.

დასკვნა

სამსახურს არ შეუფასებია შეესაბამება თუ არა მუნიციპალიტეტის საქმიანობა დაგეგმილ მიზნებსა და ამოცანებს, რამდენად კანონიერად, მიზნობრივად და ეფექტიანად ხდება დაფინანსების გამოყენება, დანერგილია თუ არა ადეკვატური მართვისა და კონტროლის მექანიზმები და სხვ. მერიის შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობა ვერ უზრუნველყოფდა მერიის ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას, მატერიალური ფასეულობების ხარჯვისა და გამოყენების კანონიერების, მიზნობრიობის დაცვასა და ეფექტიანობის გაზრდის ხელშეწყობას.

რეკომენდაცია №13: ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტის მერიამ უზრუნველყოს შიდა აუდიტის სამსახურის იმგვარი ჩამოყალიბება, რომელიც მოახდენს ორგანიზაციის შიდა კონტროლის სისტემების შესწავლასა და შეფასებას, ასევე პროცესებში არსებული რისკებისა და სისტემური ხარვეზების გამოვლენას. მიღებული შედეგების საფუძველზე, სამსახურმა შეიმუშაოს რეკომენდაციები და განახორციელოს მისი მუდმივი მონიტორინგი. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის საქმიანობის

ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდას და საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას.

წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა- ნაკლოვანებების მდგომარეობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა წინა წლებში ჩატარა გორის მუნიციპალიტეტის 2012-2013 წლების საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის ანგარიშში დაფიქსირდა სხვადასხვა არსებითი ხასიათის დარღვევა-ნაკლოვანება.

მიმდინარე აუდიტის პერიოდში გაირკვა, რომ მერიამ სხვადასხვა ღონისძიება გაატარა დარღვევა-ნაკლოვანებების გამოსასწორებლად. ანგარიშში მოცემული გარემოებები, მუნიციპალიტეტის მიერ შემდგომი რეაგირებისათვის გადაეგზავნა სამართალდამცავ ორგანოებს. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტს არ გაუტარებია საკმარისი და შესაფერისი ღონისძიებები აუდიტის ანგარიშში ასახული ზოგიერთი გარემოების აღმოსაფხვრელად, კერძოდ: მერიის მიერ 2012-2013 წლებში სამშენებლო სამუშაოების შესასრულებლად, გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით, გაფორმებული ხელშეკრულებების საერთო ღირებულება შეადგენდა 8,041.4 ათას ლარს. შესრულებული სამუშაოების ღირებულება მერიის მიერ ანაზღაურებული იყო ფაქტობრივი დანახარჯების გათვალისწინების გარეშე. მსგავსი სახის დარღვევა-ნაკლოვანებები დაფიქსირდა მიმდინარე აუდიტის პერიოდშიც.

ანალოგიური მდგომარეობაა საკრებულოს არათანამდებობის წევრებზე ხარჯების ანაზღაურებასთან დაკავშირებითაც. მიმდინარე აუდიტის ფარგლებშიც არ არის წარმოდგენილი შესაბამისი ხარჯვის დამადასტურებელი დოკუმენტები.

დასკვნა:

ამდენად, მუნიციპალიტეტმა სათანადო რეაგირება არ მოახდინა სახელმწიფო საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის უმაღლესი ორგანოს მიერ გამოვლენილ და აუდიტის ანგარიშში ასახულ გარემოებაზე, რაც დაუშვებელია.

რეკომენდაცია №14: გორის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეისწავლოს, რატომ არ განხორციელდა სათანადო რეაგირება, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ წინა აუდიტის დროს გამოვლენილ კონკრეტულ ფაქტებთან დაკავშირებით; ასევე გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი

პირების მიმართ, რომელთაც ევალუბოდათ უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს მიერ იდენტიფიცირებულ დარღვევა-ნაკლოვანებაზე რეაგირება.

აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, აუდიტის ანგარიში ჩაბარებიდან 20 დღის ვადაში შეიძლება გასაჩივრდეს საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში.

აუდიტორთა ხელმოწერა:

სახელი, გვარი

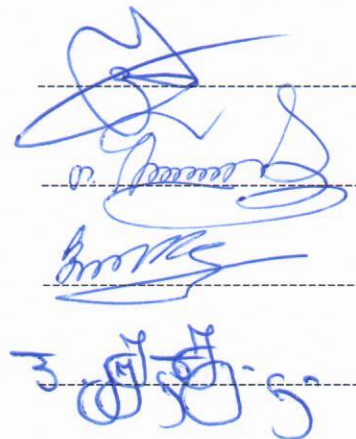
გიორგი შურღია
(წამყვანი აუდიტორი)

თეა არველაძე
(უფროსი აუდიტორი)

ბარამ ონიანი
(უფროსი აუდიტორი)

პაატა კუბლაშვილი
(აუდიტორი)

ხელმოწერა



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური
ქ.თბილისი, 0144, ნმ. ქეთევან დედოფლის გამზირი N96
+995 32 243 84 38