შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

"ვამტკიცებ"

აუდიტის დეპარტამენტის უფროსის მ/შ
აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში

კახაბერ კირტავა

31 დეკემბერი 2020 წელი

N 39/36

ეგზ.: N1

ხულოს მუნიციპალიტეტის 2018-2019
წლების საქმიანობის შესაბამისობის
აუდიტის ანგარიში

შინაარსი

ძირითადი ნაწილი

ტერმინები და შემოკლებები 2
შემაჯამებელი მიმოხილვა 3
რეკომენდაციები 4

1. შესავალი 6
ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა 6
აუდიტორის პასუხისმგებლობა 6
აუდიტის საგანი 6
აუდიტის მასშტაბი 6
აუდიტის კრიტერიუმები 6
აუდიტის მიზანი 7
აუდიტის მეთოდოლოგია 7
ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ 8

2. აუდიტის მიგნებები 9
საკონტაქტო ინფორმაცია 22

ტერმინები და შემოკლებები

მუნიციპალიტეტი - ხულოს მუნიციპალიტეტი;
მერია – ხულოს მუნიციპალიტეტის მერია;
საკრებულო – ხულოს მუნიციპალიტეტის საკრებულო.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ხულოს მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი

მუნიციპალიტეტს 2018-2019 წლებში ჯამურად აუთვისებელი დარჩა 956,523 ლარი, რაც ფინანსური რესურსების არაეფექტიან მართვასა და პროექტების დაგეგმაში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს.

სახელმწიფო შესყიდვასთან დაკავშირებული ხარვეზები

მუნიციპალიტეტში 1,515,901 ლარის მზა ბეტონის სახელმწიფო შესყიდვების შემთხვევაში სატენდერო დოკუმენტაციაში არსებული მოთხოვნები დაუსაბუთებელია, რაც ზღუდავს კონკურენციას და წარმოშობს შესყიდვის კონკრეტულ პრეტენდენტებზე მისადაგების რისკებს.

ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებაში არსებული ხარვეზები

მუნიციპალიტეტში ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმების არარსებობის გამო, რეგულარულად არ ხორციელდება შესყიდული სამშენებლო სამუშაოების მონიტორინგი, რის გამოც არ ხდება ნაკლოვანებების დროული გამოვლენა და სათანადო რეაგირება.

ხელშეკრულების პირობების დაუცველობა

მუნიციპალიტეტმა ვერ გამოიყენა შესყიდული სამუშაოების ხარისხის უზრუნველსაყოფად დანერგილი კონტროლის მექანიზმები. შესაბამისად, გზების მოწყობა რიგ შემთხვევაში განხორციელდა მოთხოვნილთან შედარებით დაბალი მარკის მზა ბეტონით, რისთვისაც გადახდილია 95,568 ლარი. ამასთანავე, არ იქნა განხორციელებული სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოები მოქმედი წესების დაცვით, რის შედეგადაც ფარული სამუშაოების წარმოების დადასტურების გარეშე 4 შემთხვევაში გადახდილია 616,608 ლარი.

პირგასამტეხლოს გადახდასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები

მუნიციპალიტეტში, მიმწოდებლებისათვის დაკისრებული პირგასამტეხლოს ბიუჯეტში გადახდის მიზნით, არ არის გატარებული სათანადო ღონისძიებები, რის შედეგად ბიუჯეტმა ვერ მიიღო 206,844 ლარის შემოსავალი.

ა(ა)იპ – ხულოს სოციალური სერვისების ცენტრის ტრანსპორტის მოვლა-შენახვის ხარჯები

ა(ა)იპ – ხულოს სოციალური სერვისების ცენტრის მიერ, 2018-2019 წლებში ბალანსზე რიცხული ავტოსატრანსპორტო საშუალებების მოვლა-შენახვისათვის, სათანადო დასაბუთების გარეშე გახარჯულია 39,221 ლარი, რაც წარმოშობს საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივად ხარჯვის რისკებს და მუნიციპალიტეტში არსებული შიდა კონტროლის მექანიზმების არსებით ნაკლოვანებაზე მიუთითებს.

საკრებულოს წევრების ხარჯების ანაზღაურება

ხულოს მუნიციპალიტეტმა 2018-2019 წლებში საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე, შესაბამისი დოკუმენტური დასაბუთების გარეშე, ხარჯის ანაზღაურების მიზნით, გასცა სულ 104,915 ლარი.

შიდა აუდიტი

ხულოს მუნიციპალიტეტში არ არის დანერგილი ისეთი შიდა კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს გაწეული ხარჯის მიზნობრიობისა და ეფექტიანობის, ასევე მართვისა და კონტროლის მექანიზმების სათანადო შეფასებას.

რეკომენდაციები

ხულოს მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობას

რეკომენდაცია N1. მუნიციპალიტეტმა უზრუნველყოს პროგრამების საბიუჯეტო პარამეტრების განსაზღვრა არსებული ფაქტობრივი გარემოებების შესწავლისა და ანალიზის შედეგების შესაბამისად, რაც ხელს შეუწყობს ბიუჯეტის სწორად დაგეგმვასა და ფულადი რესურსების ეფექტიან ხარჯვას.

რეკომენდაცია N2. მუნიციპალიტეტმა შეიმუშავოს კონტროლის ისეთი მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობს კონკურენტუნარიანი ტენდერების ჩატარებას, სატენდერო წინადადებების სათანადოდ შედგენას და გამორიცხავს შესყიდვების კონკრეტულ პრეტენდენტებზე მისადაგებას. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა გამოიკვლიოს კონკურენციის შეზღუდვის გამომწვევი მიზეზები და გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

რეკომენდაცია N3. მუნიციპალიტეტმა, სათანადო შიდა კონტროლის მექანიზმების შემუშავებით, რეგულარულად განახორციელოს შესყიდული სამშენებლო სამუშაოების მონიტორინგი, რაც უზრუნველყოფს ნაკლოვანებების დროულ გამოვლენას და მასზე ეფექტიან რეაგირებას. მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს შესრულებული სამუშაოების დაზიანებების გამომწვევი მიზეზები და გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

რეკომენდაცია N4. მუნიციპალიტეტმა შესყიდული სამუშაოების რაოდენობისა და ხარისხის შესახებ მაღალი რწმუნების მისაღებად, უზრუნველყოს მიმწოდებლისგან შესაფერისი და საკმარისი დოკუმენტაციის მიღება, რითაც დადასტურდება შესყიდული სამუშაოს ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ პირობებთან შესაბამისობა. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა, ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების რეაბილიტაციის სამუშაოების ხარისხის გაუმჯობესების მიზნით, იმსჯელოს, მზა ბეტონის შესყიდვის ნაცვლად გზის დაგების სამუშაოების შესყიდვაზე.

რეკომენდაცია N5. მუნიციპალიტეტმა დანერგოს სათანადო კონტროლის მექანიზმები და უზრუნველყოს, სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ხელშეკრულებიდან გამომდინარე, დარიცხული პირგასამტეხლოების ბიუჯეტში მობილიზება, რისთვისაც გამოიყენოს კანონმდებლობით დადგენილი სამართლებრივი მექანიზმები.

რეკომენდაცია N6. მუნიციპალიტეტმა, შიდა კონტროლის მექანიზმების გამოყენებით, უზრუნველყოს მის მიერ დაფუძნებული კერძო სამართლის იურიდიული პირებისათვის გამოყოფილი საბიუჯეტო რესურსების მიზნობრივად ხარჯვის მონიტორინგი. თავის მხრივ, ა(ა)იპ – ხულოს სოციალური სერვისების ცენტრმა სრულყოფილად და დროულად აწარმოოს ავტოსატრანსპორტო საშუალებებისათვის გამოყოფილი ფინანსების ხარჯვის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია.

რეკომენდაცია N7. მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი და პრაქტიკა სრულ შესაბამისობაში იყოს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან და შესაბამისად, ხარჯების ანაზღაურება განხორციელდეს სათანადო დოკუმენტების წარმოდგენის პირობებში.

რეკომენდაცია N8. მუნიციპალიტეტის მერიამ უზრუნველყოს შიდა აუდიტის და მონიტორინგის სამსახურის საქმიანობის იმგვარი წარმართვა, რომელიც უზრუნველყოფს ორგანიზაციის შიდა კონტროლის სისტემის შესწავლასა და შეფასებას, ასევე პროცესებში არსებული რისკებისა და სისტემური ხარვეზების გამოვლენას. მიღებული შედეგების საფუძველზე, სამსახურმა შეიმუშაოს რეკომენდაციები და განახორციელოს მისი მუდმივი მონიტორინგი.

1. შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

ხულოს მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობით და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე, ასევე, აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის მოწოდებული ინფორმაციის სისრულესა და სისწორეზე. ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა ასევე მოიცავს შიდა კონტროლის სისტემის შემუშავებას, დანერგვასა და შენარჩუნებას, რაც საჭიროა საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის იმგვარი წარმართვისათვის, რომელიც არ შეიცავს შეცდომით ან განზრახ არამართლზომიერი ქმედებით (თაღლითობით) გამოწვეულ არსებით კანონშეუსაბამობებს.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

აუდიტორი პასუხისმგებელია აუდიტის ანგარიშში ასახული გარემოებების სისწორეზე. აუდიტი წარიმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტის (ISSAI 4000) შესაბამისად.

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

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

აუდიტის საგანი

აუდიტის საგნად განისაზღვრა ხულოს მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების საქმიანობის კანონმდებლობასთან შესაბამისობა.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა ხულოს მუნიციპალიტეტის მიერ 2018-2019 წლებში განხორციელებული საქმიანობისა და ფინანსური რესურსების ხარჯვის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. საქმიანობის ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტმა მოიცვა მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების ბიუჯეტების გადასახდელები, ჯამში 23,852,968 ლარი.

აუდიტის კრიტერიუმები

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:

- საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;
- საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“;
- საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს შრომის კოდექსი“;

- საქართველოს კანონი საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის N55 დადგენილება „ტექნიკური რეგლამენტის – „სამშენებლო სამუშაოების სახელმწიფო შესყიდვისას ზედნადები ხარჯებისა და გეგმური მოგების განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის N12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 17 აგვისტოს N13 ბრძანება „გამარტივებული შესყიდვის კრიტერიუმების განსაზღვრისა და გამარტივებული შესყიდვის ჩატარების წესის დამტკიცების თაობაზე“;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 29 ოქტომბრის N19 ბრძანება „შავი სიის წარმოების წესის და პირობების დამტკიცების თაობაზე“;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის N1321 ბრძანება „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის N385 ბრძანება „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“;
- ხულოს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2017 წლის 28 დეკემბრის დადგენილება N41 „ხულოს მუნიციპალიტეტის 2018 წლის ადგილობრივი ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“;
- ხულოს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2018 წლის 19 დეკემბრის დადგენილება N92 „ხულოს მუნიციპალიტეტის 2019 წლის ადგილობრივი ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“;
- მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიული პირების წესდებები;
- მუნიციპალიტეტის მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტები.

აუდიტის მიზანი

ა) დასკვნის ჩამოყალიბება 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:

- დოკუმენტური შემოწმება;
- ფიზიკური დათვალიერება;
- ინტერვიუ.

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

ხულოს მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (ს/კ 248056311), რომელსაც ჰყავს აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოები, აქვს საკუთარი ქონება და ბიუჯეტი. მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულია 10 არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 13 ადმინისტრაციულ ერთეულს, მისი ფართობია 710 კვ.კმ, მოსახლეობის რიცხოვნობა კი შეადგენს 26,3 ათას კაცს. ადმინისტრაციული ცენტრია დაბა ხულო.

2. აუდიტის მიგნებები

2.1 მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი

2.1.1 ბიუჯეტის შესრულებასთან დაკავშირებული ხარვეზი

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის მერია საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს ბიუჯეტის პროექტს,[1] პრიორიტეტების დოკუმენტთან ერთად. პრიორიტეტების დოკუმენტით განსაზღვრული სფეროები უნდა ეფუძნებოდეს მუნიციპალიტეტის საჭიროებებს, უზრუნველყოფდეს მოსახლეობასთან პრობლემების მოგვარებას. ბიუჯეტის პროექტით განსაზღვრული პრიორიტეტების ფარგლებში, საბიუჯეტო ორგანიზაციები ახორციელებენ პროგრამებსა და ქვეპროგრამებს და მათი შესრულებისა და ანგარიშგებისათვის პასუხისმგებელია მუნიციპალიტეტის მერია.

გარემოება: ხულოს მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების ბიუჯეტების შესრულების ანგარიშების შესაბამისად, აუდიტის პერიოდში შემოსულობებმა – 24,196,401 ლარი, ხოლო გადასახდელებმა 23,852,968 ლარი შეადგინა.

ცხრილი N1. ხულოს მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების ბიუჯეტების შემოსულობებისა და გადასახდელების შესრულების მაჩვენებლები (ლარი)

	პერიოდი	გეგმა	შესრულება	გადახრა	შესრულების %
შემოსულობები	2018	11,392,401	11,277,313	115,088	98,99
	2019	12,804,000	12,346,141	457,859	96,42
გადასახდელები	2018	11,690,470	11,260,363	430,107	96,32
	2019	13,119,019	12,592,605	526,414	95,99
ნაშთის ცვლილება	2018	298,069	0	298,069	0,00
	2019	315,019	246,464	68,555	78,24

გადასახდელების ორი წლის ჯამური გეგმური მაჩვენებლი 96,1%-ით შესრულდა, რის შედეგადაც 2018-2019 წლებში ჯამურად აუთვისებელი დარჩა 956,523 ლარი. შეუსრულებლობა ძირითადად სახელმწიფო შესყიდვების შედეგად მიღებულმა ეკონომიამ და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან კაპიტალური ტრანსფერის სახით მიუღებელმა თანხამ – 606,831 ლარმა განაპირობა. აღნიშნული ტრანსფერის მუნიციპალიტეტისათვის გადაცემა შესრულებული ინფრასტრუქტურული სამუშაოების პროპორციულად ხორციელდება. შესაბამისად, შემოსულობების შეუსრულებლობის ძირითადი მიზეზი არასწორად დაგეგმილი და განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტებია. მაგალითად:

- არსებული რკინაბეტონის[2] მილოვანი კანალიზირების გაგრძელების სამუშაოებისათვის, მუნიციპალიტეტმა 2018 წელს გააფორმა ორწლიანი ხელშეკრულება. ხელშეკრულებაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, სახელშეკრულებო ღირებულება ნაცვლად 795,000 ლარისა, განისაზღვრა 741,967 ლარით.

[1] „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“,მუხლი 54, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი „გ.ა“.
[2] სოფელ ღორჯომში, კულტურის სახლის მიმდებარე ტერიტორია.

აღნიშნული განაპირობა სახელშეკრულებო ღირებულების შემცირებამ, რაც ძირითადად გამოწვეულია პროექტის ავტორის მიერ დაშვებული ხარვეზებით,[3] რის შედეგად ამ კონკრეტულ შემთხვევაში სამუშაოები შემცირდა 42,768 ლარით. აღნიშნული გარემოებები დაგეგმვის ეტაპზე დაშვებულ ხარვეზებზე მიუთითებს, რომლის არარსებობის შემთხვევაში, შესაძლებელი იქნებოდა 42,768 ლარით სხვა ღონისძიებების განხორციელება.

● მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელთან 2018 წელს გააფორმა 105,987 ლარის ღირებულების სასმელი წყლის მაგისტრალის[4] რეაბილიტაციის სამუშაოების სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ორწლიანი ხელშეკრულება, რომლის თანახმად, 2018 წელს გათვალისწინებული იყო 50,346 ლარის, ხოლო 2019 წელს – 55,641 ლარის გადახდა, თუმცა მიმწოდებელმა არ დაიწყო სამუშაოს წარმოება და არ შეასრულა ნაკისრი ვალდებულებები, რის გამოც მერიის მხრიდან 2018 წელს შეწყვეტილ იქნა ხელშეკრულება.[5]
ამრიგად, მიმწოდებლის მხრიდან ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობის გამო, აუთვისებელი დარჩა 2018 წელს პროგრამით გათვალისწინებული 50,346 ლარი.

● ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგვიანებით დაგეგმვის შედეგად, მათ შორის რთული კლიმატური პირობების გაუთვალისწინებლობის გამო, ასევე ვალდებულებების შესრულების ვადების გადაწევის შედეგად, ვერ იქნა ათვისებული 2018 წლის ბიუჯეტით გათვალისწინებული, მუნიციპალიტეტის შიდა სასოფლო გზების პრობლემატური მონაკვეთების მოსაწყობად მზა ბეტონის შესყიდვის პროგრამიდან 83,291 ლარი, კურორტ ბეშუმის შიდა გზების მიმდებარედ არსებულ სანიაღვრე არხებზე (კივუეტი) ცხაურების მოწყობის პროგრამიდან – 51,329 ლარი, 2019 წლის ბიუჯეტით გათვალისწინებული - მუნიციპალური დარბაზის რეკონსტრუქცია-რემონტის პროგრამიდან – 131,585 ლარი, ფერდსამაგრი სამუშაოებიდან – 48,300 ლარი.
მაგალითად, კურორტ ბეშუმის შიდა გზების მიმდებარედ არსებულ სანიაღვრე არხებზე (კივუეტი) ცხაურების მოწყობის სამუშაოებისათვის გათვალისწინებული იყო 40 კალენდარული დღე. მეწარმის მიერ წარმოდგენილ იქნა სსიპ – გარემოს ეროვნული სააგენტოს ცნობა[6] ნალექიანი ამინდების შესახებ, რის საფუძველზეც შესრულების ვადა გაგრძელდა ჯერ 10 დღით, ხოლო შემდგომი ცვლილებით – 227 დღით, რადგან სამუშაოების დასრულების დრო ემთხვეოდა ზამთრის პერიოდს, რა დროსაც კურორტის მდებარეობის გათვალისწინებით,[7] სამუშაოების წარმოება ფიზიკურად შეუძლებელი იყო.
ზემოაღნიშნული დაგეგმვაში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს, რადგან სწორედ ამ ეტაპზე უნდა მოხდეს, ვალდებულების შესრულების ვადაში, მაღალმთიანი მუნიციპალიტეტისათვის დამახასიათებელი კლიმატური პირობების გათვალისწინება.

[3] პროექტი ითვალისწინებდა სარინელის მოწყობას, თუმცა არ იყო გათვალისწინებული ბალასტის ტკეპნა-მოსწორება. აქვე არსებობდა მოსაზრება, რომ მკაცრი კლიმატური პირობების გათვალისწინებით, მიუღებელი იყო სარინელის მოწყობა, რადგან ის მალევე დაკარგავდა თავის ფუნქციას.
[4] სოფელი ოქრუაშვილები.
[5] მიმწოდებელი დაჯარიმდა 9.009 ლარით და დარეგისტრირებულ იქნა შავ სიაში.
[6] წარმოდგენილი მტკიცებულებით ეს იყო მაღალმთიანი მუნიციპალიტეტისათვის დამახასიათებელი ნალექი და არ ყოფილა უჩვეულო ნალექი.
[7] სიმაღლე ზღვის დონიდან 1850-1900 მეტრი (წყარო -https://ka.wikipedia.org/).

2.1.2 პროგრამის – „დაბა ხულო ამორტიზებული და საცხოვრებლად უვარგისი სახლების გარეშე“, განხორციელებაში არსებული ნაკლოვანებები

გარემოება: 2017 წელს ხულოს მუნიციპალიტეტის მიერ შემუშავებულ იქნა პროგრამა „დაბა ხულო ამორტიზებული და საცხოვრებლად უვარგისი სახლების გარეშე“, რომლის განხორციელებისათვის ბიუჯეტიდან 2017-2019 წლებში დაიხარჯა 918,828 ლარი. პროგრამის მიზანია, სანაცვლო საცხოვრებელი ფართის მიცემის გზით, ეტაპობრივად უზრუნველყოს იმ ფიზიკურ პირთა საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესება, რომლებიც ცხოვრობენ ავარიულ მრავალბინიან საცხოვრებელ სახლებში, ასევე უზრუნველყოს იმ ფიზიკურ პირთა საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილება, რომელთა მიერ დაკავებული ფართი საჭიროა სახელმწიფო, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ან ხულოს მუნიციპალიტეტის შესაბამისი ორგანოს გადაწყვეტილების საფუძველზე, შემდგომი ინფრასტრუქტურული თუ სხვა დანიშნულების ობიექტების მშენებლობისათვის.

პროგრამის განხორციელების მიზნით, 2017 წელს მერიასა და ფიზიკურ პირს შორის დაიდო უძრავი ქონების ნასყიდობის ხელშეკრულება,[8] რომლის თანახმად, გამყიდველი გადასცემდა ხულოს მუნიციპალიტეტის დაბის ტერიტორიაზე მდებარე 508 კვ.მ არასასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთს და მასზე არსებულ საცხოვრებლად ვარგის შენობა-ნაგებობას – ფართით 1000,8 კვ.მ. ხელშეკრულების დადების მომენტისათვის შენობა-ნაგებობა იყო შავი კარკასის მდგომარეობაში და არ იყო მიღებული ექსპლუატაციაში. სახელშეკრულებო ღირებულება განისაზღვრა 1,027,821.6 ლარით.[9] მყიდველს გამყიდველისათვის თანხა უნდა გადაეხადა პერიოდულად გარემონტებული ბინების ფართის შესაბამისად, მიღება-ჩაბარების აქტის გაფორმების საფუძველზე.

მიუხედავად იმისა, რომ მერიამ შეისყიდა აშენებული შენობა (შავი კარკასი) და გამყიდველს ჰქონდა ვალდებულება შენობის დასრულების და მისი ექსპლუატაციაში შეყვანის, მერიამ გარემონტებული ბინების მიღება-ჩაბარება განახორციელა შენობის ექსპლუატაციაში მიღებამდე.

მუნიციპალიტეტი 2018 წლიდან ფლობდა გარემონტებული ბინების ნაწილს, თუმცა ვერ გადასცემდა მათ პროგრამის ბენეფიციარებს, რადგან შენობაში კომუნალური სერვისები არ არსებობდა, ეს უკანასკნელი კი უნდა უზრუნველეყო გამყიდველს. წარმოდგენილი დოკუმენტაციით დასტურდება, რომ ხელშეკრულების დადების მომენტისათვის უკვე არსებობდა 10 ოჯახი, რომელიც საჭიროებდა მერიის მხრიდან სანაცვლო ფართებით უზრუნველყოფას.[10] მუნიციპალიტეტმა ფართების გადაცემა შეძლო მხოლოდ 2020 წელს და ისიც მას შემდეგ, რაც მუნიციპალიტეტმა გასწია დამატებითი ხარჯები ელექტროენერგიით გამრიცხველიანებისათვის, რისთვისაც გადახდილ იქნა 14,300 ლარი. დოკუმენტების თანახმად, მერიას განზრახული აქვს აღნიშნული თანხის დაქვითვა მყიდველთან საბოლოო ანგარიშსწორების ეტაპზე.[11]

აღსანიშნავია, რომ ხელშეკრულებაში არ არის მითითებული ვალდებულებების შესრულების კონკრეტული ვადები, რაც გარკვეულ თავისუფლებას აძლევს მხარეებს მოქმედებისათვის და შესაძლოა შეაფერხოს პროგრამით დასახული მიზნების დროული შესრულება.

[8] ხელშეკრულება (შეთანხმება) უძრავი ქონების ნასყიდობის შესახებ, 2017 წლის 13 დეკემბერი.
[9] სსიპ - ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს დასკვნის შესაბამისად, გარემონტებული კვ.მ ფართის ღირებულება შეადგენდა 1027 ლარს.
[10] წერილი N09/50, 2018 წლის 4 იანვარი.
[11] წერილები: N09/9742, 2019 წლის 4 ნოემბერი; N09/9989, 2019 წლის 14 ნოემბერი.

დასკვნა

ცალკეული პროგრამის ფარგლებში საბიუჯეტო პარამეტრების აუთვისებლობა მიუთითებს მუნიციპალიტეტის მფლობელობაში არსებული ფინანსური რესურსების არაეფექტიან მართვასა და სხვადასხვა პროექტის დაგეგმვისას არსებულ ხარვეზებზე.

რეკომენდაცია N1

მუნიციპალიტეტმა უზრუნველყოს პროგრამების საბიუჯეტო პარამეტრების განსაზღვრა არსებული ფაქტობრივი გარემოებების შესწავლისა და ანალიზის შედეგების შესაბამისად, რაც ხელს შეუწყობს ბიუჯეტის სწორად დაგეგმვასა და ფულადი რესურსების ეფექტიან ხარჯვას.

2.2 სახელმწიფო შესყიდვები

2.2.1 სახელმწიფო შესყიდვასთან დაკავშირებული ხარვეზები

კრიტერიუმი: შესყიდვის წინამოსამზადებელი სამუშაოები მოიცავს ბაზრის კვლევას, შესასყიდი საქონლის/მომსახურების ტექნიკური პარამეტრების, მახასიათებლების ჩამოყალიბებას და სავარაუდო ღირებულების დადგენას.[12] ამ პროცესის სათანადოდ წარმართვა უზრუნველყოფს შესყიდული საქონლის/მომსახურების მისაღებ ხარისხსა და ფასს.

სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას შესყიდვების დაგეგმვის ეტაპზე, ფულადი სახსრების რაციონალურად ხარჯვის უზრუნველყოფის მიზნით, განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს სატენდერო წინადადებაში ოპტიმალური პირობების განსაზღვრას.

გარემოება: ხულოს მუნიციპალიტეტის მიერ 2018-2019 წლებში მზა ბეტონის შესყიდვის მიზნით გამოცხადებულია 24 ელექტრონული ტენდერი, საიდანაც 16 შემთხვევაში გამოვლინდა გამარჯვებული, ხოლო 8 შემთხვევაში ტენდერი არ შედგა ან დასრულდა უარყოფითი შედეგით.

ცხრილი N2. დადებითი შედეგით დასრულებული ელექტრონული ტენდერები

N	განცხადების ნომერი	პრეტენდენტთა რაოდენობა	სავარაუდო ღირებულება (ლარი)	სახელშეკრულებო ღირებულება (ლარი)	სხვაობა სავარაუდო და სახელშეკრულებო ღირებულებებს შორის (ლარი)
1	NAT190009983	1	101,650	101,650	0
2	NAT190014543	1	123,690	123,690	0
3	NAT190014544	1	79,610	79,610	0
4	NAT190016062	1	120,080	120,080	0
5	NAT190016064	1	123,500	123,500	0
6	NAT190016583	1	12,255	12,255	0
7	NAT190018243	1	76,380	76,380	0
8	NAT180014575	1	118,440	115,920	2,520
9	NAT180014591	2	148,896	147,906	990
10	NAT180015663	1	91,650	91,650	0
11	NAT190004416	2	127,300	127,300	0
12	NAT190005742	1	110,200	110,200	0
13	NAT190005743	1	159,030	159,030	0
14	NAT190006563	1	93,290	93,290	0

[12] საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ - მუხლი 9, პუნქტი 6, ქვეპუნქტი „ე“.

15	NAT190019042	1	15,960	15,960	0
16	NAT190020617	1	17,480	17,480	0

როგორც ცხრილიდან ჩანს, ტენდერები, გამონაკლისის გარდა, კონკურენციის გარეშე ხორციელდება, რაც შესაძლოა სატენდერო დოკუმენტაციაში არსებული პრეტენდენტთა შემზღუდველი პირობებით იყოს განპირობებული.

მაგალითად, სატენდერო დოკუმენტაციის თანახმად, პრეტენდენტს მოეთხოვებოდა მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა, კერძოდ, 2018 წელს – საკუთრებაში უნდა გააჩნდეს მზა ბეტონის ნარევის დამამზადებელი ქარხანა და იჯარით სარგებლობაში 5 ერთეული ბეტონმრევი მანქანა ან/და მზა ბეტონის ნარევის დამამზადებელ ქარხანასთან გაფორმებული უნდა ჰქონდეს ხელშეკრულება მზა ბეტონის მოწოდებაზე (ხელშეკრულების მოქმედების ვადა განისაზღვროს არანაკლებ 2018 წლის 30 ნოემბრისა) და უნდა გააჩნდეს 5 ერთეული ბეტონმრევი მანქანა, მათ შორის, 3 ერთეული ბეტონმრევი მანქანა საკუთრებაში.

2019 წელს: ა) პრეტენდენტს საკუთრებაში უნდა გააჩნდეს მზა ბეტონის ნარევის დამამზადებელი ქარხანა, საშუალო წარმადობით საათში არანაკლებ 35 კუბ.მ-ისა, რაზედაც წარმოდგენილ იქნეს აუდიტის დასკვნა და იჯარით სარგებლობაში – არანაკლებ 3 ერთეული ბეტონმრევი მანქანა; ბ) ან/და მზა ბეტონის ნარევის დამამზადებელ ქარხანასთან გაფორმებული უნდა ჰქონდეს ხელშეკრულება მზა ბეტონის მოწოდებაზე და საკუთრებაში უნდა გააჩნდეს 3 ერთეული ბეტონმრევი მანქანა.

მერიის მხრიდან, აღნიშნული მოთხოვნების აუცილებლობა და საჭიროება ვერ იქნა დასაბუთებული. შედეგად, ელექტრონული ტენდერები[13] მიმდინარეობდა კონკურენციის გარეშე, რის შედეგად 2018-2019 წლებში მიმწოდებლები იყვნენ შპს „გიო+2016“, შპს „მშენებელი-7“ და შპს „აისი“. აღნიშნული მიმწოდებლები შესყიდვებში არ უწევდნენ ერთმანეთს კონკურენციას და შესაბამისად, პრეტენდენტი იმარჯვებდა შესყიდვის გამოცხადებისას მითითებული სავარაუდო ღირებულების ფასით.

ჯამში მიმწოდებლებისათვის გადახდილმა თანხამ შეადგინა 1,515,901 ლარი. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული გარემოება ასევე გამოვლენილ იქნა წინა წლების აუდიტის დროსაც, რომლის საფუძველზეც გაცემული რეკომენდაცია მუნიციპალიტეტის მიერ არ იქნა გათვალისწინებული, რაც შესაძლოა უკავშირდებოდეს არამართლზომიერ ქმედებას.

დასკვნა

სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას სატენდერო დოკუმენტაციაში დაუსაბუთებელი და ხელოვნური მოთხოვნების არსებობა მიუთითებს, რომ კონკურენცია შეზღუდულია და შესაძლოა შესყიდვა კონკრეტულ პრეტენდენტებზე იყოს მისადაგებული. აღნიშნული, შეიცავს საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივად განკარგვის რისკებს.

რეკომენდაცია N2

მუნიციპალიტეტმა, შეიმუშავოს კონტროლის ისეთი მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობს კონკურენტუნარიანი ტენდერების ჩატარებას, სატენდერო წინადადებების სათანადოდ შედგენას და გამორიცხავს შესყიდვების კონკრეტულ პრეტენდენტებზე მისადაგებას. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა

[13] NAT180014575, NAT180014591, NAT180015663, NAT190009983, NAT190014543, NAT190014544, NAT190016062, NAT190016064, NAT190016583, NAT190018243, NAT190004416, NAT190005742, NAT190005743, NAT190006563, NAT190019042, NAT190020617.

გამოიკვლიოს კონკურენციის შეზღუდვის გამომწვევი მიზეზები და გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

2.2.2 ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებაში არსებული ხარვეზები

კრიტერიუმი: ინფრასტრუქტურული სამუშაოების მიზანია მოსახლეობისათვის საყოფაცხოვრებო პირობების გაუმჯობესება. შესაბამისად, შესრულებული სამშენებლო სამუშაოები უნდა იყოს ხარისხიანი, ხოლო მისგან მიღებული შედეგი დადებითად უნდა აისახებოდეს მომხმარებელზე და გრძელვადიან პერიოდში შესაძლებელი უნდა იყოს მისით სარგებლობა.

შესაბამისი სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულებები ითვალისწინებს, საგარანტიო ვადაში ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში, მიმწოდებლის ვალდებულებას, დაზიანება ან/და უხარისხოდ შესრულებული სამუშაო გამოასწოროს დროულად და საკუთარი ხარჯებით.[14] ამასთანავე, შესაბამისმა უწყებებმა უნდა უზრუნველყონ ქონების სათანადო მოვლა-პატრონობა და გაფრთხილება.

გარემოება 1: ხულოს მუნიციპალიტეტმა, საბავშვო ბაგა-ბაღის მშენებლობის სამუშაოების სახელმწიფო შესყიდვის მიზნით, ელექტრონული ტენდერის საშუალებით, გააფორმა 283,555 ლარის ღირებულების ხელშეკრულება.[15] ობიექტი მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა 2018 წლის 15 ოქტომბერს, რაშიც გადაიხადა 279,089 ლარი.

სატენდერო პირობების თანახმად, შესრულებული სამუშაოების საგარანტიო ვადად განისაზღვრა სამუშაოს საბოლოო მიღება-ჩაბარების აქტის გაფორმებიდან 3 წელი. მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად, აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა შესრულებული სამუშაოები, რის შედეგად გამოვლინდა, რომ შენობის პირველი და მეორე სართულის კედლები და განთავსებული ავეჯის ნაწილი დაზიანებულია.

როგორც ცნობილია, კორონავირუსის გავრცელების გამო, 2020 წლის მარტიდან საბავშვო ბაღები არ ფუნქციონირებს, ხოლო ზემოთ აღნიშნული დაზიანებების მიზეზი, წყალგაყვანილობის სისტემის უხარისხოდ შესრულებასთან ერთად, შესაძლოა იყოს საბავშვო ბაგა-ბაღის მენეჯმენტის მიერ ვალდებულებათა არაჯეროვანი შესრულება. კერძოდ, დათვალიერების დროს წყლის ცენტრალური სისტემა არ იყო ჩაკეტილი. მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, მათ არ ჰქონდათ ინფორმაცია აღნიშნული დაზიანებების შესახებ.

გარემოება 2: ხულოს მუნიციპალიტეტის მიერ, 2018-2019 წლებში სხვადასხვა მიმართულებით განხორციელდა სასმელი წყლის რეაბილიტაცია/მშენებლობა. აუდიტის ჯგუფის მიერ შერჩევით შემოწმებულ იქნა შესრულებული სამუშაოები, რა დროსაც გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც სასმელი წყლის მილები დაზიანებულია ან არ არის მყარად შეერთებული წყლის აუზთან, რის გამოც ხდება წყლის ნაწილის გარეთ გადინება.[16] მიუხედავად იმისა, რომ მოცემული მომენტისათვის მოსახლეობას წყალი მიეწოდება, წყლის დებეტის შემცირების შემთხვევაში, აუცილებელი იქნება დანაკარგების აღმოფხვრა.

[14] ხელშეკრულება სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ.
[15] სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ხელშეკრულება N69, 2017 წლის 19 აპრილი.
[16] საჯოგიასა და ნეგოიანის წყალსადენის სისტემა, სოფელ ქურდულის წყალმომარაგების სისტემა.

დასკვნა

ხულოს მუნიციპალიტეტის მერიის პასუხისმგებელი პირები, ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმების არარსებობის გამო, რეგულარულად არ ახორციელებენ შესყიდული სამშენებლო სამუშაოების მონიტორინგს, რის გამოც არ ხდება ნაკლოვანებების დროული გამოვლენა და მასზე სათანადო რეაგირება. აღნიშნულმა კი შესაძლოა გამოიწვიოს მუნიციპალიტეტის მხრიდან დამატებით საბიუჯეტო რესურსის ხარჯვის აუცილებლობა.

რეკომენდაცია N3

მუნიციპალიტეტმა, სათანადო შიდა კონტროლის მექანიზმების შემუშავებით, რეგულარულად განახორციელოს შესყიდული სამშენებლო სამუშაოების მონიტორინგი, რაც უზრუნველყოფს ნაკლოვანებების დროულ გამოვლენას და მასზე ეფექტიან რეაგირებას. მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს შესრულებული სამუშაოების დაზიანებების გამომწვევი მიზეზები და გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

2.2.3 ხელშეკრულების პირობების დაუცველობა

კრიტერიუმი: მერიამ უნდა უზრუნველყოს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ გაფორმებული ხელშეკრულებების პირობებით გათვალისწინებული რაოდენობისა და ხარისხის სამუშაოს/საქონლის მიღება და შემდგომ ანგარიშსწორება. 2018-2019 წლებში მზა ბეტონის შესყიდვისათვის მოთხოვნილი იყო მ-250 (B20) მარკის ბეტონი, ხოლო სამშენებლო სამუშაოების მიღება-ჩაბარებისათვის შესაბამისი ფარული სამუშაოების აქტების წარმოდგენა.[17]

გარემოება 1: ხულოს მუნიციპალიტეტის მიერ, შიდა სასოფლო გზების პრობლემური მონაკვეთების მოსაწყობად მზა ბეტონის შესყიდვისათვის, 2018-2019 წლებში, ჯამში გადახდილ იქნა – 1,515,901 ლარი. ხელშეკრულების თანახმად, მიმწოდებლებს უნდა მიეწოდებინათ მზა ბეტონი მარკით მ-250 (B20), ხოლო ანგარიშსწორება მიმწოდებელთან უნდა განხორციელებულიყო ეტაპობრივად, შესაბამისი დოკუმენტაციის, მათ შორის, ბეტონის მარკის დამადასტურებელი ლაბორატორიული დასკვნის წარდგენის შემდგომ. მუნიციპალიტეტის მიერ წარმოდგენილი მასალებით დადგინდა, რომ რიგ შემთხვევებში, მიმწოდებლების მიერ წარმოდგენილი ხარისხის დამადასტურებელი ლაბორატორიული დასკვნებით არ დასტურდება[18] შესყიდული ბეტონის, ხელშეკრულებით მოთხოვნილი მარკიანობა, თუმცა მიუხედავად აღნიშნულისა გადახდილია 95,568 ლარი. შესაბამისად, ექსპლუატაციის დროს, ასევე მაღალმთიანი მუნიციპალიტეტის კლიმატური პირობების გათვალისწინებით, არსებობს ალბათობა დაბალი მარკის ბეტონით დაგებული გზის მალევე დაზიანების.

გასათვალისწინებელია, რომ ბეტონს აგებს ადგილობრივი მოსახლეობა და არა შესაბამისი სპეციალისტები, რა დროსაც არ გაითვალისწინება ტექნოლოგიური მოთხოვნები, როგორიც არის ბეტონის საფარის სისქე, დახრა, სანიაღვრე არხების აუცილებლობა და სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები, რაც აუცილებელია ბეტონის საფარის ხანგრძლივი ექსპლუატაციისათვის.

აღნიშნული მოთხოვნების დაუცველობა გამოიწვევს მსგავსი სამუშაოების ხელახალი წარმოების აუცილებლობას, რამაც შესაძლოა განაპირობოს მუნიციპალიტეტის მხრიდან დამატებით ხარჯების გაწევის საჭიროება. აქვე

[17] ხელშეკრულებები სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ.
[18] ლაბორატორიული დასკვნების თანახმად, მონაცემები შეესაბამება არა უმეტეს 200 მარკისა.

აღსანიშნავია, რომ შერჩევით განხორციელებული ვიზუალური დათვალიერებით, რიგ შემთხვევებში უკვე გამოვლენილ იქნა გზის საფარის დაზიანებები, რაც შესაძლოა განპირობებული იყოს ბეტონის მარკის ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ მოთხოვნებთან შეუსაბამობით.

გარემოება 2: მუნიციპალიტეტში არასრულად ხდებოდა სამშენებლო-სარემონტო პროექტების ფარგლებში შესრულებული ფარული სამუშაოების აღრიცხვა. კერძოდ, აუდიტის პერიოდში 4 შემთხვევაში ვერ იქნა წარმოდგენილი ფარული სამუშაოების აქტები, 2018-2019 წლებში შესრულებულ 616,608 ლარის ღირებულების სამუშაოებზე.

ცხრილი N3. ფარული სამუშაოების ღირებულებები (ლარი)

N	ხელშეკრულების საგანი	ხელშეკრულების ღირებულება	სამუშაოების ღირებულება, რომელზეც არ არის წარმოდგენილი ფარული სამუშაოების აქტები	ფარული სამუშაოების პროცენტული წილი
1	საჯოგიასა და ნეგოიანის წყალსადენების კვეთიდან ბაბანური-ხულოს წყალსადენის ქსელის სათავე ნაგებობამდე მაგისტრალის მოწყობის სამუშაოები	368,993	206,794	56%
2	სოფელ ღორჯომში, მდინარე ღორჯომისწყლის (კულტურის სახლის მიმდებარე ტერიტორია) არსებული რკინა-ბეტონის მილოვანი კანალიზირების გაგრძელების სამუშაოები	741,968	348,447	47%
3	სოფელ წაბლანის სასმელი წყლის მაგისტრალის მშენებლობის სამუშაოები	239,950	51,947	22%
4	სოფელ ქრუაშილების სასმელი წყლის მაგისტრალის რეაბილიტაციის სამუშაოები	127,667	9,420	7%
	ჯამი:	**1,478,578**	**616,608**	**42%**

მერიის შესაბამისი სამსახურები ვერ ახორციელებენ სათანადო ზედამხედველობას მიმდინარე ინფრასტრუქტურულ სამუშაოებზე. შესაბამისად, ზემოთ მოყვანილ შემთხვევებში, აუდიტის ჯგუფმა ვერ მიიღო რწმუნება ფარული სამუშაოების საპროექტო მოთხოვნებთან შესაბამისობის შესახებ.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა ვერ გამოიყენა შესყიდული სამუშაოების ხარისხის უზრუნველსაყოფად დანერგილი კონტროლის მექანიზმები. შესაბამისად, გზების მოწყობა რიგ შემთხვევაში განხორციელდა მოთხოვნილისაგან დაბალი მარკის მზა ბეტონით. შედეგად, მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა ჩაიბარეს და აანაზღაურეს 95,568 ლარის ისეთი საქონლის ღირებულება, რომლის ხარისხიც არ შეესაბამებოდა ხელშეკრულებით მოთხოვნილ პირობებს, რამაც შესაძლოა სამომავლოდ გამოიწვიოს იმავე სამუშაოებისათვის დამატებითი ხარჯების გაწევის

საჭიროება. ამასთანავე, არ იქნა განხორციელებული სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოები მოქმედი წესების დაცვით, რის შედეგადაც ფარული სამუშაოების წარმოების დადასტურების გარეშე 4 შემთხვევაში გადახდილია 616,608 ლარი, რაც წარმოშობს შესრულებული სამუშაოების ოდენობის და გადახდილი თანხების შესაბამისობის რისკს.

რეკომენდაცია N4

მუნიციპალიტეტმა შესყიდული სამუშაოების რაოდენობისა და ხარისხის შესახებ მაღალი რწმუნების მისაღებად, უზრუნველყოს მიმწოდებლისგან შესაფერისი და საკმარისი დოკუმენტაციის მიღება, მათ შორის, შესყიდული მზა ბეტონის ხარისხის შესახებ ლაბორატორიული დასკვნები და ფარული სამუშაოების აქტები, რითაც დადასტურდება შესყიდული სამუშაოს ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ პირობებთან შესაბამისობა. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა, ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების რეაბილიტაციის სამუშაოების ხარისხის გაუმჯობესების მიზნით, იმსჯელოს, მზა ბეტონის შესყიდვის ნაცვლად გზის დაგების სამუშაოების შესყიდვაზე.

2.2.4 პირგასამტეხლოს გადახდასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: ხულოს მუნიციპალიტეტის მიერ სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ მიმწოდებელთან გაფორმებული ხელშეკრულება ითვალისწინებდა ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობის ან არაჯეროვნად შესრულებისათვის ხელშეკრულების შეწყვეტას და მიმწოდებლისათვის პირგასამტეხლოს დაკისრებას. მიმწოდებელი ვალდებულია გადაიხადოს დაკისრებული პირგასამტეხლო, ხოლო შემსყიდველმა უნდა მიმართოს სამართლებრივ მექანიზმებს მისი მიღების მიზნით.

გარემოება: 2016 წლის 1 იანვრიდან 2019 წლის 31 დეკემბრის ჩათვლით, ხულოს მუნიციპალიტეტის მიერ მიმწოდებლების მხრიდან სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული ვალდებულებების შეუსრულებლობის ან არაჯეროვნად შესრულების საფუძვლით შეწყვეტილ იქნა 16 ხელშეკრულება. ხელშეკრულებების შეწყვეტის პროცედურების შესაბამისად, მიმწოდებლებს დაეკისრათ პირგასამტეხლო, ჯამში – 249,428 ლარი, საიდანაც ბიუჯეტში გადახდილია 42,584 ლარი, რომელიც დაქვითულ იქნა მიმწოდებლისათვის გადასახდელი თანხიდან ან მიღებულ იქნა საბანკო გარანტიით, ხოლო ბიუჯეტის სასარგებლოდ გადასახდელი დარჩა 206,844 ლარი.

ცხრილი N4. ინფორმაცია პირგასამტეხლოს შესახებ (ლარი)

N	მიმწოდებელი	ხელშეკრულების თარიღი/N	გადასახდელი (ლარი)
1	შპს „კამანიგი“	2019 წლის 9 აგვისტოს N140	1,199.37
2	შპს „კამანიგი“	2019 წლის 9 აგვისტოს N143	936.04
3	შპს „დაპ“	2018 წლის 3 ივლისის N101	8,455.56
4	შპს „ქედე“	2018 წლის 16 ოქტომბრის N157	9,009.35
5	შპს „უნივერსალი“	2107 წლის 31 ოქტომბრის N244	29,181.72
6	შპს „დავითი“	2017 წლის 23 ივნისის N116	32,318.68
7	სს „სადაზღვევო კომპანია ჯი პი აი ჰოლდინგი“	2017 წლის 23 თებერვლის N35	484.11
8	ი/მ ზებურ აბულაძე	2016 წლის 16 დეკემრის N296	525.96
9	შპს „როადმშენი“	2016 წლის 27 დეკემბრის და 22 სექტემბრის N217	1,676.22
10	შპს „როადმშენი“	2016 წლის 27 დეკემბრის და 22 სექტემბრის N218	1,518.66

11	შპს „იმედი დიდუბე“	2016 წლის 6 ოქტომბრის N234	3,224.77
12	შპს „შუქურა“	2016 წლის 30 აგვისტოს N194	2,970.63
13	შპს B&B	2016 წლის 29 ივლისის N162	82,641.53
14	ი/მ ზურაბ ქამადაძე	2016 წლის 13 ივლისის N150	4,577.97
15	შპს „ლიტომის წარმომადგენლობა საქართველოში“	2016 წლის 21 აპრილის N81	28,122.95
	სულ:		**206,843.52**

ბიუჯეტის სასარგებლოდ გადასახდელი თანხის მიღების მიზნით მუნიციპალიტეტს არ აქვს გატარებული რაიმე ღონისძიებები, მათ შორის, არ გაუგზავნიათ მიმწოდებლებისათვის წერილობითი მოთხოვნა თანხის გადახდის შესახებ, ასევე არ მიუმართავს საერთო სასამართლოებისათვის შესაბამისი სარჩელით.

დასკვნა

მერიის პასუხისმგებელი პირების მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის არაჯეროვანი შესრულების გამო, არ ხდება მიმწოდებლებისათვის დაკისრებული პირგასამტეხლოს, ბიუჯეტში გადახდის მიზნით სათანადო ღონისძიებების გატარება, რის შედეგადაც ამ დრომდე ბიუჯეტში ვერ განხორციელდა 206,844 ლარის შემოსავლების მიღება, რაც წარმოშობს არამართლზომიერი ქმედების რისკებს.

რეკომენდაცია N5

მუნიციპალიტეტმა დანერგოს სათანადო კონტროლის მექანიზმები და უზრუნველყოს, სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ხელშეკრულებიდან გამომდინარე, დარიცხული პირგასამტეხლოების ბიუჯეტში მობილიზება, რისთვისაც გამოიყენოს კანონმდებლობით დადგენილი სამართლებრივი მექანიზმები.

2.3 ა(ა)იპ „ხულოს სოციალური სერვისების ცენტრის“ ტრანსპორტის მოვლა-შენახვის ხარჯები

კრიტერიუმი: საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილებათა განხორციელებისას აფუძნებს და მართავს კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს,[19] რომელთა საქმიანობაზე კონტროლი უნდა უზრუნველყოს მუნიციპალიტეტის მერიამ, რაც თავის მხრივ გულისხმობს ბიუჯეტიდან თანხების მიზნობრივად ხარჯვის ზედამხედველობას.

გარემოება: ა(ა)იპ – ხულოს სოციალური სერვისების ცენტრის საქმიანობა ითვალისწინებს ხულოს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული ამბულატორიების მომსახურების გაუმჯობესებას (სულ: 11 ამბულატორია), რისთვისაც ა(ა)იპ – ხულოს სოციალური სერვისების ცენტრი უზრუნველყოფს ექიმებს მედიკამენტებითა და სხვა მიმდინარე ხარჯებით (მძღოლის ხელფასი, საწვავი, ავტომანქანის რემონტი, ავტომანქანის დაზღვევა, ოფისის ხარჯები და სხვ.).

ორგანიზაციის ბალანსზე 2018-2019 წლებში ირიცხებოდა 11 ავტომობილი, რომელთა რემონტზე ჯამში დახარჯულია 39,221 ლარი.[20] გაწეული ხარჯების შესწავლით დგინდება, რომ ყველა სატრანსპორტო საშუალებაზე ერთდროულად ხდება ერთი და იმავე ნაწილის შეცვლა.

[19] „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“,მუხლი 19, პუნქტი „ზ“.
[20] მათ შორის, საბურავები - 14,500 ლარი; საცხებ-საპოხი მასალა - 1,504 ლარი; 23,217 ლარი - სათადარიგო ნაწილები და ტექ.მომსახურება.

მაგალითად, მაისის თვის დოკუმენტაციით, 5 ავტომანქანაზე შეიცვალა ამორტიზატორები, 5 თვეში იმავე ავტომანქანებზე ისევ შეცვლილია ამორტიზატორები, ასევე 2017 და 2019 წლების დეკემბერში 7 ერთსა და იმავე ავტომანქანაზე ერთდროულად შეიცვალა აკუმულატორები. წარმოდგენილი დეფექტური აქტები ფორმალური ხასიათისაა. ორგანიზაციამ ვერ წარმოადგინა შესაფერისი და საკმარისი მტკიცებულებები იმისა, თუ რა საჭიროებით იყო განპირობებული ბალანსზე რიცხულ ყველა ავტომანქანაზე, იდენტური ნაწილის ცვლილება ერთსა და იმავე დროს. დეფექტური აქტების ფორმალურობაზე მიუთითებს ასევე ისიც, რომ აქტებში დაშვებულია სხვადასხვა უზუსტობა.[21] ამასთან ერთად, დეფექტური აქტები შედგენილია ა(ა)იპ – ხულოს სოციალური სერვისების ცენტრის იმ თანამშრომლების მიერ, რომელთაც შესაძლოა არ ჰქონდეთ შესაბამისი კვალიფიკაცია.[22]

დასკვნა

ა(ა)იპ – ხულოს სოციალური სერვისების ცენტრის ბალანსზე 2018-2019 წლებში რიცხული ავტოსატრანსპორტო საშუალებების მოვლა-შენახვისათვის გაწეული ხარჯის – 39,221 ლარის მიზნობრიობა წარმოდგენილი ინფორმაციით არ დასტურდება, ხოლო დეფექტური აქტები ფორმალური ხასიათისაა. აღნიშნული წარმოშობს საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივად ხარჯვის რისკებს და მუნიციპალიტეტში არსებული შიდა კონტროლის მექანიზმების არსებით ნაკლოვანებაზე მიუთითებს.

რეკომენდაცია N6

მუნიციპალიტეტმა, შიდა კონტროლის მექანიზმების გამოყენებით, უზრუნველყოს, მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული კერძო სამართლის იურიდიული პირებისათვის გამოყოფილი საბიუჯეტო რესურსების მიზნობრივად ხარჯვის მონიტორინგი. თავის მხრივ, ა(ა)იპ – ხულოს სოციალური სერვისების ცენტრმა სრულყოფილად და დროულად აწარმოოს ავტოსატრანსპორტო საშუალებებისათვის გამოყოფილი ფინანსების ხარჯვის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია.

2.4 საკრებულოს წევრების ხარჯების ანაზღაურება

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის საკრებულოს იმ წევრის უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი, რომელიც არ არის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირი, განისაზღვრება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილებით,[23] რომლითაც მას შეიძლება აუნაზღაურდეს უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები, როგორიცაა, საკრებულოსა და კომისიის სხდომების, დროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობაში მონაწილეობის მიღების, ამომრჩეველთან შეხვედრების, ასევე საკრებულოსა და საკრებულოს თავმჯდომარის ცალკეული დავალების შესრულებისათვის საჭირო ხარჯები. გაწეული ხარჯის ანაზღაურება ხორციელდება შესაბამისი ხარჯის დამადასტურებელი პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტის საფუძველზე.

გარემოება: მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებს, 2018-2019 წლებში ხარჯების ანაზღაურების სახით მიღებული აქვთ, ჯამში, 104,915 ლარი. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა დოკუმენტური მტკიცებულებები საკრებულოს წევრების ხარჯების დასადასტურებლად. ადგილობრივი

[21] მაგალითად, ერთ-ერთ ავტომანქანაზე – „ნივა“, შეცვლილია 6 ამორტიზატორი(დეფექტური აქტი, 2019 წლის 4 ოქტომბერი) ,როდესაც ტექნიკური მონაცემებით აღნიშნულ ავტომანქანას გააჩნია 4 ამორტიზატორი.
[22] დირექტორი, დირექტორის მოადგილე, შესყიდვების სპეციალისტი და სხვ.
[23] „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“,მუხლი 41, პუნქტი 3.

	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. აღსანიშნავია, რომ საკრებულოს წევრებზე ანაზღაურებულია დადგენილებით განსაზღვრული მაქსიმალური თანხები, რაც მიანიშნებს დაუსაბუთებლად თანხების გაცემაზე, რადგან შეუძლებელია საკრებულოს ყველა წევრს ჰქონდეს ყოველთვიურად იდენტური ხარჯი.
დასკვნა	ხულოს მუნიციპალიტეტმა 2018-2019 წლებში საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე, შესაბამისი დოკუმენტური დასაბუთების გარეშე, ხარჯის ანაზღაურების მიზნით, გასცა სულ 104,915 ლარი.
რეკომენდაცია N7	მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი და პრაქტიკა, სრულ შესაბამისობაში იყოს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან და შესაბამისად, ხარჯების ანაზღაურება განხორციელდეს სათანადო დოკუმენტების წარმოდგენის პირობებში.

2.5 შიდა აუდიტი	**კრიტერიუმი:** მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა ვალდებულია დანერგოს და განახორციელოს ისეთი შიდა კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს დაწესებულების მიზნების მიღწევისას სახსრების კანონიერ, გამჭვირვალე, ეკონომიურ, ეფექტიან და პროდუქტიულ გამოყენებას. ასევე შიდა აუდიტის სამსახურმა, დაწესებულების საქმიანობის გაუმჯობესების მიზნით, უნდა განახორციელოს დამოუკიდებელი, ობიექტური, მარწმუნებელი და საკონსულტაციო საქმიანობა, რომელიც სისტემატიზებული, დისციპლინებული და ორგანიზებული მიდგომით აფასებს და აუმჯობესებს რისკის მართვის, კონტროლისა და მმართველობითი პროცესის ეფექტიანობას.[24] **გარემოება:** 2018 - 2019 წლებში მერიის შიდა აუდიტის და მონიტორინგის სამსახურის მიერ განხორციელებულ იქნა 15 აუდიტი, რის შედეგად გამოვლენილია სხვადასხვა სახის დარღვევა-ნაკლოვანებები, რომელთა გამოსწორების მიზნით გაცემულია რეკომენდაციები. თუმცა, სამსახურის მიერ ვერ გამოვლინდა კონტროლის მექანიზმების ის სისუსტეები და ხარვეზები, რომლებიც დაფიქსირდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტის შედეგად. აუდიტის მიგნებებით გამოვლენილ იქნა სახელმწიფო შესყიდვების კონკრეტულ პირებზე მისადაგების, უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების, საგარანტიო პირობების გამოუყენებლობის, დაკისრებული პირგასამტეხლოს მიუღებლობის და სხვა ფაქტები.
დასკვნა	მუნიციპალიტეტში არ არის დანერგილი ისეთი შიდა კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს გაწეული ხარჯის მიზნობრიობისა და ეფექტიანობის, ასევე მართვისა და კონტროლის მექანიზმების სათანადო შეფასებას. შიდა აუდიტის და მონიტორინგის სამსახურს არ განუხორციელებია წინასწარი შესწავლისა და რისკზე დაფუძნებული აუდიტისათვის განსაზღვრული პროცედურები.

[24] საქართველოს კანონი „შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მე-2 მუხლის „ვ“ და „ზ“ ქვეპუნქტები.

რეკომენდაცია N8	მუნიციპალიტეტის მერიამ უზრუნველყოს შიდა აუდიტის და მონიტორინგის სამსახურის საქმიანობის იმგვარი წარმართვა, რომელიც უზრუნველყოფს ორგანიზაციის შიდა კონტროლის სისტემის შესწავლასა და შეფასებას, ასევე პროცესებში არსებული რისკებისა და სისტემური ხარვეზების გამოვლენას. მიღებული შედეგების საფუძველზე, სამსახურმა შეიმუშაოს რეკომენდაციები და განახორციელოს მისი მუდმივი მონიტორინგი.
2.6 წინა წლებში ჩატარებული აუდიტის შედაგად გამოვლენილ დარღვევებზე რეაგირების მდგომარეობა	სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2018 წელს ჩაატარა ხულოს მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების სახელმწიფო შესყიდვების შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის ანგარიშში დაფიქსირდა სხვადასხვა ხასიათის დარღვევა-ნაკლოვანება, რომლებზეც გაიცა შესაბამისი რეკომენდაციები. გაცემული რეკომენდაციების შესაბამისად მუნიციპალიტეტის მიერ გატარებულია სხვადასხვა ღონისძიება, თუმცა ჯერ კიდევ არ არის გადაჭრილი რამდენიმე მნიშვნელოვანი საკითხი, კერძოდ: ❱ საკრებულოს არათანამდებობის წევრების უფლებამოსილების განხორციელებისათვის გაწეულ ხარჯებზე არ არის წარმოდგენილი ხარჯის დამადასტურებელი შესაბამისი დოკუმენტები; ❱ სრულყოფილად არ არის აღმოფხვრილი სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას არსებული ხარვეზები, როგორიცაა, ტენდერების კონკრეტულ პრეტენდენტზე მისადაგების აღმოფხვრის მიზნით სატენდერო წინადადების სწორად განსაზღვრა და შესრულებულ სამუშაოებზე გამოვლენილი დანაკლისების შევსება და მონიტორინგი.

აუდიტორები	**ხელმოწერა**
ირაკლი ანანიძე წამყვანი აუდიტორი	
ჰენრი სანიკიძე წამყვანი აუდიტორი	
უჩა პაპუკაშვილი აუდიტორ-ასისტენტი	
რუსუდან ბოლქვაძე აუდიტორ-სტაჟიორი	

საკონტაქტო ინფორმაცია

ვებგვერდი და სოციალური მედია	https://www.sao.ge/ https://www.budgetmonitor.ge/ka http://www.blog.sao.ge/ http://www.sai.ge/main/ https://www.linkedin.com/company/stateauditoffice/ https://www.youtube.com/user/saogeorgia https://www.facebook.com/www.sao.ge
ცხელი ხაზი	(+995 32) 243 81 81
ელექტრონული ფოსტა	sao@sao.ge

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