



შენაბამოსობის აუდიტის ანგარიში





სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

თვითმმართველი ერთეულების აუდიტის დეპარტამენტი
დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი მამრიკიშვილი

27 იანვარი 2021 წელი

N 7/36

ეგზ.: N 1

ბორჯომის მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების
საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში

შინაარსი

ძირითადი ნაწილი	ტერმინები და შემოკლებები	2
	შემაჯამებელი მიმოხილვა	3
	მუნიციპალიტეტის განაშენიანება	3
	შესყიდვების მართვა	3
	რეკომენდაციები	5
	1. შესავალი	8
	ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	8
	აუდიტორის პასუხისმგებლობა	8
	აუდიტის საგანი	8
	აუდიტის მასშტაბი	8
	აუდიტის კრიტერიუმები	9
	აუდიტის მიზანი	9
	აუდიტის მეთოდოლოგია	9
	ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ	10
	2. აუდიტის მიგნებები	11
დანართები	საკონტაქტო ინფორმაცია	44

ტერმინები და შემოკლებები

შემსყიდველი – ბორჯომის მუნიციპალიტეტი.

მერია – ბორჯომის მუნიციპალიტეტის მერია.

საკრებულო – ბორჯომის მუნიციპალიტეტის საკრებულო.

ა(ა)იპ – არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი.

შპს – შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

ფინანსური რესურსების მართვა

მუნიციპალიტეტის განაშენიანება

შესყიდვების მართვა

კომუნალური ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლუატაცია

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ბორჯომის მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

ბიუჯეტის შესრულებისა და ფინანსური რესურსების მართვის ხარვეზები

მუნიციპალიტეტში არსებობს როგორც ფინანსური რესურსების, ასევე დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვის ხარვეზები. მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო არაფინანსური აქტივების ზრდის პარამეტრების სათანადოდ დაგეგმვა, რის გამოც შესაბამისი საბიუჯეტო მუხლის შესრულებას 2018-2019 წლებში, შესაბამისად, 29%¹ და 14%² დააკლდა.

მუნიციპალიტეტის განაშენიანების მართვა

მუნიციპალიტეტში სათანადოდ არ ფუნქციონირებს უკანონო მშენებლობების აღმოჩენისა და მათზე რეაგირების კონტროლის სისტემა. შედეგად, დაბა ბაკურიანში კერძო პირების მიერ მშენებლობების უკანონოდ წარმოება სისტემურ ხასიათს ატარებს. თავის მხრივ, მერია მშენებლების მიმართ არ ატარებს კანონმდებლობით განსაზღვრულ სათანადო ღონისძიებებს.

სამგზავრო ავტობუსებისა და სპეცტექნიკის შესყიდვის ნაკლოვანებები

მუნიციპალიტეტმა მგზავრთა შიდა საქალაქო გადაყვანის სატრანსპორტო საშუალებების და ნაგავმზიდების შესყიდვის პროცესში სათანადოდ არ ჩაატარა ბაზრის კვლევა. ამასთანავე, შესასყიდი საქონლის ტექნიკური პარამეტრები განისაზღვრა ისე, რომ ერთი მიმწოდებელი აღმოჩენილიყო უპირატეს მდგომარეობაში. შესყიდვის პროცესში არსებული ნაკლოვანებების შედეგად, მუნიციპალიტეტს არ მიეცა საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად ხარჯვის შესაძლებლობა. განხორციელებული შესყიდვების ფარგლებში მიმწოდებელმა მერიას სამგზავრო ავტობუსები 410.8 ათასლარიანი (31%) ფასნამატიტ მიაწოდა.

სასმელი წყლის ინფრასტრუქტურის ხარვეზები

მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული ღონისძიებები მოსახლეობის წყალმომარაგების კუთხით არასაკმარისია. მიუხედავად იმისა, რომ მერიამ წყალმომარაგების სისტემაზე 2018-2019 წლებში 935.8 ათასი ლარი დახარჯა, მოსახლეობის მნიშვნელოვან ნაწილს მიეწოდება ისეთი წყალი, რომელიც არ შეესაბამება მოქმედ სტანდარტებსა და ნორმებს.

უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოები

სამშენებლო სამუშაოების ხარისხის კონტროლის სისტემის ნაკლოვანებების გამო, მუნიციპალიტეტში აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ 2018-2019 წლებში 413.4 ათასი ლარის ღირებულების სამუშაო შესრულებულია უხარისხოდ და დაზიანებულია.

¹ ვერ იქნა ათვისებული 3,815.0 ათასი ლარი.

² ვერ იქნა ათვისებული 2,106.5 ათასი ლარი.

მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლების სარეაბილიტაციო სამუშაოების ნაკლოვანებები

ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის განვითარების პროგრამის ფარგლებში, ბორჯომის მერიამ, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მუდმივად მცხოვრები მოსახლეობისთვის საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესების ნაცვლად, დააფინანსა ისეთი ბინების რეაბილიტაცია, რომლებსაც მფლობელები ძირითადად გასაქირავებლად იყენებენ.

ა(ა)იპ – ბორჯომის
ცენტრალური
(ისტორიული) პარკის
ინფრასტრუქტურის
მართვა

ა(ა)იპ – ბორჯომის ცენტრალური (ისტორიული) პარკის ინფრასტრუქტურის მართვის ნაკლოვანებები

ა(ა)იპ – ბორჯომის ცენტრალური (ისტორიული) პარკის ადმინისტრაციამ დაუსაბუთებლად მიიღო გადაწყვეტილება, შეეჩერებინა ცენტრალურ პარკში არსებული საცურაო აუზის ფუნქციონირება. შენობის ადგილზე დათვალიერების შედეგად დადგინდა, რომ უფუნქციოდ დარჩენილ აუზს სათანადოდ აღარავინ უვლიდა, რის შედეგად შენობის მნიშვნელოვანი ნაწილი დაზიანებულია.

ა(ა)იპ – ბორჯომის ცენტრალური (ისტორიული) პარკის ადმინისტრაცია სათანადოდ არ იყენებს შემოსავლების აღრიცხვის სისტემას. ა(ა)იპ-ს არ აქვს დანერგილი სათანადო კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს შემოსავლების სრულად და სამართლიანად ასახვას ბიუჯეტში.

ქონების მართვა და განკარგვა

მუნიციპალური ქონების მართვა

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ მერიის საკუთრებაში რეგისტრირებულ ავტოსადგომებზე არაუფლებამოსილი პირები ახორციელებდნენ პარკირების საფასურის აკრებას, მაშინ როდესაც მუნიციპალიტეტის გადაწყვეტილებით ავტოსადგომით სარგებლობა ბორჯომის ტერიტორიაზე არის უფასო.

მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირები

ა(ა)იპ-ების საქმიანობაში არსებული ნაკლოვანებები

მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში არ არის შემუშავებული სათანადო საკადრო პოლიტიკა. თანამშრომელთა ნაწილი ფუნქციურად დაუტვირთავია და ზოგიერთი შტატის არსებობა არ არის ობიექტური საჭიროებებით განპირობებული. შედეგად, ადგილობრივი ბიუჯეტიდან ხორციელდება თანხების არაეკონომიური განკარგვა.

ინვენტარიზაცია

მუნიციპალური ქონების ინვენტარიზაციის ხარვეზები

მუნიციპალიტეტში არ ჩატარებულა ძირითადი საშუალებების და მატერიალური ფასეულობების ინვენტარიზაცია. შედეგად, არსებობს რისკი, რომ მუნიციპალიტეტის კუთვნილი ქონების დაკარგვის ან დაზიანების შემთხვევები დარჩეს შეუმჩნეველი, შესაბამისი რეაგირების გარეშე.

შიდა აუდიტი

შიდა აუდიტის საქმიანობის ნაკლოვანებები

მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახური ფუნქცია-მოვალეობებს ასრულებდა არასათანადოდ და ვერ უზრუნველყოფდა მუნიციპალიტეტის წინაშე არსებული რისკების მართვას და შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესებას.

რეკომენდაციები

მერია:

- ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებები გამოიყენოს შესაბამისი წლის ბიუჯეტით დაგეგმილი პროგრამების/ქვეპროგრამების მიზნების და მოსალოდნელი შედეგების მისაღწევად. ასევე ბიუჯეტი დაგეგმოს იმგვარად, რომ არ დაუშვას ნაშთის უკონტროლო დაგროვება და არსებული ნაშთი მაქსიმალურად მიმართოს მუნიციპალიტეტის პრობლემების მოსაგვარებლად.
- მშენებლობებზე საჯარო კონტროლის სათანადოდ განხორციელების მიზნით, დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები, ასევე შეიმუშაოს სათანადო პროცედურები, რაც უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე უნებართვო მშენებლობების დროულ გამოვლენას და შესაბამისად, სამართალდარღვევების პრევენციას, რაც თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს სამშენებლო სივრცის დაგეგმარებასთან და განვითარებასთან დაკავშირებით მთავრობის მიერ შემუშავებული პრინციპების სათანადოდ დაცვას. გამოავლინოს ის პასუხისმგებელი პირები, რომელთა კომპეტენციასაც განეკუთვნება უნებართვო მშენებლობების გამოვლენა-რეაგირება და მათ მიმართ გაატაროს კანონით გათვალისწინებული ღონისძიებები.
- საქონლის ეკონომიურად შესყიდვის მიზნით, ბაზრის კვლევის ჩატარების დროს მაქსიმალურად უნდა გაითვალისწინოს შესასყიდი საქონლის ჩანაცვლებადობის პრინციპი და სატენდერო სპეციფიკაციები ისე განსაზღვროს, რომ ხელი შეუწყოს კონკურენტული გარემოს შექმნას. აღნიშნული მუნიციპალიტეტს საშუალებას მისცემს, შეისყიდოს ბაზარზე არსებული საუკეთესო საქონელი ეკონომიურ ფასად, ასევე შეისწავლოს იმ პირების პასუხისმგებლობის საკითხი, რომელთაც ევალებოდათ შესყიდვის პროცესის სათანადოდ წარმართვა და მათ მიმართ გაატაროს კანონით განსაზღვრული ღონისძიებები.
- საკრებულოსთან შეთანხმებით, დაგეგმოს და განახორციელოს კომპლექსური ღონისძიებები, რომლებიც უმოკლეს ვადაში უზრუნველყოფს მოსახლეობის წყალმომარაგების გაუმჯობესებას. ღონისძიებათა გეგმა უნდა ითვალისწინებდეს როგორც წყლის, ასევე საბიუჯეტო რესურსების რაციონალურ ხარჯვას. გამოიყენოს ის აქტივები, რომლებმაც უნდა უზრუნველყოს მოსახლეობისთვის სტანდარტების შესაბამისი წყლის მიწოდებას, ხოლო წყლის სისტემის მომსახურებისა და ხარისხის შემოწმების მიზნით, მუნიციპალიტეტმა ითანამშრომლოს მხოლოდ სათანადო ლიცენზიის მქონე ორგანიზაციებთან. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მოსახლეობის სოციალური პირობების გაუმჯობესებას, წყლის სისტემის გამართულ ექსპლოატაციას და მიწოდების ხარჯების შემცირებას.

- ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის პროგრამის ფარგლებში შეიმუშაოს და დანერგოს ისეთი კონტროლის სისტემა, რომელიც გამოიყენება პროგრამის მიზნების შეუსაბამო პროექტის შერჩევას. აღნიშნული მას საშუალებას მისცემს პრიორიტეტულად შეასრულოს ის სამუშაოები, რომლებიც ობიექტური საჭიროებებიდან გამომდინარეობს. ამასთანავე, იმ პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომლებმაც სარეაბილიტაციო ობიექტების შერჩევის დროს არ იხელმძღვანელეს პროგრამის მიზნებითა და ამოცანებით, გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სათანადო ღონისძიებები.

ა(ა)ივ – ბორჯომის ცენტრალური (ისტორიული) პარკის ადმინისტრაციამ:

- სათანადოდ შეისწავლოს მის საკუთრებაში არსებული საცურაო აუზის უფუნქციოდ დარჩენის მიზეზები და გაატაროს აღდგენისთვის საჭირო სათანადო ღონისძიებები. ასევე იგი ვალდებულია უზრუნველყოს ქონების სათანადო დაცვა და არ დაუშვას დაკეტილი აუზის შენობის დაზიანება. აღნიშნული ორგანიზაციას საშუალებას მისცემს შეფერხებების გარეშე და ხანგრძლივი ვადით გამოიყენოს არსებული ინფრასტრუქტურა და მაქსიმალური სარგებელი მიიღოს მისგან.
- შეიმუშაოს და დანერგოს სათანადო კონტროლის მექანიზმები, ისტორიული პარკის სერვისებიდან მიღებული შემოსავლების სათანადო აღრიცხვის მიზნით. მნიშვნელოვანია, შემოსავლების აღრიცხვა დაიგეგმოს და განხორციელდეს ისე, რომ სრულად იქნეს გამოყენებული ტურნიკეტებისა და შესყიდული პროგრამული უზრუნველყოფის შესაძლებლობები. აღნიშნული ორგანიზაციას საშუალებას მისცემს შეამციროს შემოსავლების არაზუსტად აღრიცხვის რისკები.

მერიამ:

- დანერგოს სათანადო კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს მის საკუთრებაში არსებული ქონების არაუფლებამოსილი პირების მიერ გამოყენების იდენტიფიკაციას და მოახდენს შესაბამის რეაგირებას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალური ქონების მართვის სისტემის გაუმჯობესებას და ავტოსადგომის მომხმარებლებს საშუალებას მისცემს არ გადაიხადონ დამატებითი საფასური იმ სერვისში, რომელიც მერიის გადაწყვეტილებით არის უფასო.
- შეისწავლოს მის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საქმიანობა და არსებული საკადრო პოლიტიკა, განსაზღვროს, რამდენად პასუხობს მათი საქმიანობა მუნიციპალიტეტის მიზნებსა და ამოცანებს. აგრეთვე მნიშვნელოვანია განხორციელდეს ა(ა)ივ-ებში დასაქმებულთა უფლება-მოვალეობების და მათზე დახარჯული სახსრების ანალიზი. საჭიროების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტმა უზრუნველყოს თანამშრომელთა ფუნქციური დატვირთვა ან საშტატო ერთეულების ოპტიმიზაცია. აღნიშნული ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო რესურსების ეკონომიურად და რაციონალურად ხარჯვას.

- განახორციელოს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია კანონმდებლობით დადგენილი წესით, რაც უზრუნველყოფს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების დადგენას და მათ შედარებას ორგანიზაციის სააღრიცხვო მონაცემებთან, რის საფუძველზეც შესაძლებელი იქნება ინვენტარიზაციის შედეგების დადგენა და შესაბამისი მატერიალურად პასუხისმგებელი პირების გამოვლენა. აღნიშნული გაზრდის მუნიციპალური აქტივების დაცულობის ხარისხს. ასევე იმ პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალუბრებად წინა წელს გაცემული რეკომენდაციის შესრულება და ინვენტარიზაციის ჩატარება, მერიამ გაატაროს კანონით განსაზღვრული სათანადო ღონისძიებები.
- უზრუნველყოს შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობის იმგვარი წარმართვა, რომელიც ხელს შეუწყობს 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.

1. შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

ბორჯომის 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 პროცესის იმგვარი წარმართვისათვის, რომელიც არ შეიცავს შეცდომით ან განზრახ არამართლზომიერი ქმედებით (თაღლითობით) გამოწვეულ არსებით კანონშეუსაბამოებს.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

აუდიტორი პასუხისმგებელია აუდიტის ანგარიშში ასახული გარემოებების სისწორეზე. აუდიტი წარიმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტის (ISSAI 4000-4899) 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 – ბორჯომის მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული საქმიანობა შეიცავს თუ არა მოქმედ საკანონმდებლო და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან არსებითი შეუსაბამობის ფაქტებს.

აუდიტის ანგარიშში არ წარმოადგენს საქმიანობის კანონმდებლობასთან სრულად შესაბამისობის გარანტიას. აუდიტის პროცესის თანდაყოლილი შეზღუდვების გამო, აუდიტის მსვლელობისას არსებობს რისკი, რომ გარკვეული შეუსაბამოები დარჩეს შეუმჩნეველი, იმის მიუხედავად, რომ აუდიტი დაიგეგმა და შესრულდა საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად.

აუდიტი წარიმართა აუდიტორების პროფესიულ მსჯელობაზე დაყრდნობით, დასაბუთებული 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

ბორჯომის მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა ბორჯომის მუნიციპალიტეტის მიერ 2018-2019 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების ფარგლებში მუნიციპალიტეტის საქმიანობისა და ფინანსური რესურსების ხარჯვის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტმა მოიცვა მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების ბიუჯეტების გადასახდელები, ჯამში – 50,463.4 ათასი ლარი.

აუდიტის კრიტერიუმები

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად³ განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:

- საქართველოს ორგანული კანონი – „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;
- საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის N12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის N121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვარის N55 დადგენილება, ტექნიკური რეგლამენტის – „სამშენებლო სამუშაოების სახელმწიფო შესყიდვისას ზედნადები ხარჯებისა და გეგმური მოგების განსაზღვრის წესის“ დამტკიცების შესახებ;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის N605 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“.

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 მომხმარებლისათვის 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.

³ 2017-2018 წლებში მოქმედი რედაქციის მიხედვით.

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

ბორჯომის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი იურიდიული პირი, რომელსაც აქვს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, განკარგავს საკუთარ ქონებასა და ბიუჯეტს. მუნიციპალიტეტში 38 დასახლებული პუნქტია, მათ შორის ერთი ქალაქი, 3 დაბა და 34 სოფელია, დასახლებები გაერთიანებულია 11 ადმინისტრაციულ ერთეულში,⁴ ბორჯომის მუნიციპალიტეტის ფართობი 1189 კვ. კმ-ია, მოსახლეობის რიცხოვნობა კი 2019 წლის მონაცემების მიხედვით შეადგენს 25.2 ათას კაცს.⁵

2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან ხარჯები გაწეულია შემდეგ პროგრამებზე: წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება – 6,322.0 ათასი ლარი; თავდაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება – 212.0 ათასი ლარი; ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია – 27,252.4 ათასი ლარი; განათლება – 5,671.6 ათასი ლარი; კულტურა, რელიგია, ახალგაზრდული და სპორტული ღონისძიებები 6,194.2 ათასი ლარი; მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა – 4,811.2 ათასი ლარი.

⁴ www.mreg.reestri.gov.ge

⁵ www.budgetmonitor.ge

2. აუდიტის მიგნებები

2.1 ბიუჯეტის შესრულებისა და ფინანსური რესურსების მართვის ხარვეზები

კრიტერიუმი:

ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისათვის, ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგებისათვის პასუხისმგებელია მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო.⁶ მუნიციპალიტეტმა 2018-2019 წლებში პროგრამული ბიუჯეტებით დაგეგმა შემდეგი შედეგების მიღწევა: ინფრასტრუქტურის შემდგომი გაუმჯობესება, მგზავრთა შეუფერხებელი და უსაფრთხო გადაადგილება, მოსახლეობის პირობების გაუმჯობესება და სხვ.

შეზღუდული ფინანსური რესურსების პირობებში, საბიუჯეტო პროცესი უნდა წარიმართოს იმგვარად, რომ არ მოხდეს თავისუფალი ნაშთის უკონტროლო დაგროვება.

გამოვლენილი გარემოება: სახელმწიფო ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის შემოსულობებმა – 51,797.7 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელებმა – 50,463.4 ათასი ლარი შეადგინა. ინფორმაცია შემოსულობების, გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების შესახებ წარმოდგენილია ცხრილში N1.

ცხრილი N1. ინფორმაცია შემოსულობების, გადასახდელების და ნაშთის ცვლილების შესახებ (ათასი ლარი)

დასახელება	გეგმა	2018 წელი ფაქტი	%	გეგმა	2019 წელი ფაქტი	%	შესრულების ჯამი
შემოსულობები	20,416.5	22,821.0	111.8%	25,259.9	28,976.7	114.7%	51,797.7
შემოსავლები	20,266.0	22,061.3	108.7%	25,219.9	28,045.8	111.2%	50,107.1
არაფინანსური აქტივების კლება	150.6	759.7	504.4%	40.0	930.9	2327.3%	1,690.6
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	25,955.0	21,074.5	81.2%	32,642.9	29,388.9	90.0%	50,463.4
ხარჯები	12,788.7	11,741.2	91.81%	17,033.9	15,886.4	93.26%	27,627.60
არაფინანსური აქტივების ზრდა	13,090.2	9,257.2	70.71%	15,517.8	13,411.3	86.42%	22,668.50
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის დაგროვების გარდა)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
ვალდებულებების კლება	76.1	76.1	100.0%	91.2	91.2	100.0%	167.30
ნაშთის ცვლილება	-5,538.5	1,746.6		-7,383.0	-412.2		

დამტკიცებული ბიუჯეტების და ხაზინის ამონაწერის თანახმად, 2018 წელს შემოსულობების გეგმა შესრულდა 111.8%-ით, ხოლო 2019 წელს – 114.71%-ით. 2018 წელს გადასახდელების გეგმა შესრულდა 81.2%-ით, ხოლო 2019 წელს – 90.0%-ით.

⁶ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 7, პუნქტი 1.

შემოსულობების გეგმის გადაჭარბებით შესრულება ძირითადად განპირობებულია ეკონომიკის სამინისტროს მიერ სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული ქონების რეალიზაციით, კერძო საკუთრებაში არსებული მიწების სტატუსის ცვლილების შედეგად მიღებული საბიუჯეტო შემოსავლების, საბანკო ანაბარზე განთავსებული ანაბრის საპროცენტო შემოსავლისა და ქონების გადასახადის ზრდით. აღსანიშნავია, რომ გეგმასთან შედარებით, დაუგეგმავად მიღებული შემოსავლების ძირითადი ნაწილი, დაახლოებით 67%, მიღებულია საბიუჯეტო წლის პირველ 9 თვეში. შესაბამისად, მერიას შეეძლო მიღებული დამატებითი შემოსავლების ხარჯვის დაგეგმვა.

2018 წელს ბორჯომის მუნიციპალიტეტის გადასახდელების ფაქტობრივი მაჩვენებელი გეგმურზე 4,880.0 ათასი ლარით ნაკლებია, ხოლო 2019 წელს – 3,254.0 ათასი ლარით. გადასახდელებში მნიშვნელოვანი ჩამორჩენა ფიქსირდებოდა ინფრასტრუქტურულ, საგანმანათლებლო და ჯანდაცვის პროგრამებში. 2018 წელს გადასახდელების გეგმის შეუსრულებლობა ძირითადად განპირობებულია შემდეგი მუხლების შეუსრულებლობით:

- საგზაო ინფრასტრუქტურის მოწესრიგება ვერ შესრულდა 1,500.0 ათასი ლარით;
- შენობების რეაბილიტაციის გამაგრების და წყალმომარაგების მუხლები შეუსრულებელია 1,129.0 ათასი ლარით;
- განათლების პროგრამის ფარგლებში ბაღების და სკოლების რეაბილიტაციის მუხლები ვერ შესრულდა 900.0 ათასი ლარით;
- საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტების მომზადების გეგმა არ არის შესრულებული 365.0 ათასი ლარით.

2019 წელს ბიუჯეტის ფაქტობრივი შესრულების ნაკლებობა გეგმურ მაჩვენებლებთან გამოიწვია შემდეგმა მუხლებმა:

- საგზაო ინფრასტრუქტურის მოწესრიგების ღონისძიებებზე დაგეგმილი 6 მილიონი ლარიდან ათვისებულია 5 მილიონი ლარი;
- სტიქიის შედეგების აღმოსაფხვრელად გამოყოფილი 1,315.0 ათასი ლარიდან 380.0 ათასი ლარი არ ათვისებულა;
- კლუბებისა და პარკების რეაბილიტაციისთვის გამოყოფილი 1,175.0 ათასი ლარიდან მხოლოდ 815.0 ათასი ლარია დახარჯული.⁷

2018 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ნაშთმა 5,640.9 ათასი ლარი⁸ შეადგინა, საიდანაც წლის განმავლობაში დაიგეგმა 5,538.5 ათასი ლარის გამოყენება. მიუხედავად ამისა, 2018 წელს ნაშთის ცვლილებით გამოწვეული ფულადი სახსრების დაგროვებამ (ზრდამ) შეადგინა 1,749.3 ათასი ლარი და წლის ბოლოს დაფიქსირდა ნაშთი – 7,390.2 ათასი ლარი, მათ შორის, თავისუფალი ნაშთი 5,360.7 ათასი ლარია. 2019 წელს მუნიციპალიტეტმა არსებული ნაშთიდან 7,383.0 ათასი ლარის გამოყენება დაგეგმა. თუმცა ნაშთის გამოყენებამ მხოლოდ 412.2 ათასი ლარი

⁷ 2018-2019 წლებში დაუსრულებელი პროექტები გადავიდა მომდევნო წელს და ყველაზე გაფორმდა ხელშეკრულება, მათი მნიშვნელოვანი ნაწილი დასრულებულია.

⁸ აღნიშნული მონაცემი 2.7 ათასი ლარით შემცირებულადაა წარმოდგენილი ბიუჯეტში, რადგან წლის ბოლოს უკან დაბრუნებული თანხის ასახვა არ განხორციელდა ხაზინაში 31 დეკემბრის მდგომარეობით, შესაბამისად, იმავე თანხით შემცირებულადაა წარმოდგენილი ნაშთის ცვლილება.

შეადგინა და 2019 წლის 1 იანვრისთვის ნაშთმა 6,978.0 ათასი ლარი იყო. მათ შორის, თავისუფალი ნაშთია 6,227.5 ათასი ლარი.

აღსანიშნავია, რომ თავისუფალი ნაშთებიდან მუნიციპალიტეტს 2019 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით საბანკო დეპოზიტზე განთავსებული ჰქონდა 7,082.5 ათასი ლარი, ხოლო 2020 წლის 1 იანვარს – 6,000.0 ათასი ლარი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მიზანი უნდა ყოფილიყო საბიუჯეტო რესურსების გამოყენება კონკრეტული პროგრამების განსახორციელებლად და არა საპროცენტო სარგებლის მისაღებად.

მუნიციპალიტეტმა 2018-2019 წლებში ვერ უზრუნველყო ბიუჯეტით დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტების დროულად განხორციელება და ამასთანავე, დააგროვა არსებითი მოცულობის თავისუფალი ნაშთი, რომლის ძირითადი ნაწილი დაგეგმილად არ გამოიყენა. აღნიშნული მიუთითებს მუნიციპალიტეტის მფლობელობაში არსებული ფინანსური რესურსების არაეფექტიან მართვაზე.

დასკვნა

რეკომენდაცია N1

ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, მერიამ ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებები გამოიყენოს შესაბამისი წლის ბიუჯეტით დაგეგმილი პროგრამების/ქვეპროგრამების მიზნების და მოსალოდნელი შედეგების მისაღწევად. ამასთანავე, ბიუჯეტი დაგეგმოს იმგვარად, რომ არ დაუშვას ნაშთის უკონტროლო დაგროვება და არსებული ნაშთი მაქსიმალურად მიმართოს მუნიციპალიტეტის პრობლემების მოსაგვარებლად.

2.2 მუნიციპალიტეტის განაშენიანების მართვა

კრიტერიუმი: ქვეყნისთვის მნიშვნელოვანი საკურორტო თვისებებიდან გამომდინარე, საქართველოს მთავრობის მიერ შემუშავებული და დამტკიცებულია ბორჯომის მუნიციპალიტეტში შემავალი დაბა ბაკურიანის მიწათსარგებლობისა და განაშენიანების რეგულირების გეგმები,⁹ რომელთა შესაბამისად, ტერიტორია ძირითადად სარგებლობს განსაკუთრებული რეგულირების ზონის სტატუსით,¹⁰ უნდა განვითარდეს მხოლოდ ერთიანი პრინციპების დაცვით, თავსებადი და მოწონებული პროექტის ფარგლებში. ამასთანავე, დაუშვებელია აღნიშნულ ტერიტორიაზე კერძო საკუთრებაში მყოფი მიწის ნაკვეთების ინდივიდუალური განვითარება. ნებისმიერი ფუნქციით სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმებით დადგენილი მოთხოვნების შესრულება ყველა პირისთვის სავალდებულოა.¹¹ მოქმედი კანონმდებლობით, მერიის წარმომადგენელი შესაბამის ადმინისტრაციულ ერთეულში ვალდებულია აწარმოოს პერიოდული მონიტორინგი, რათა გამოავლინოს უნებართვო მშენებლობები და აცნობოს

⁹ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 6 მარტის N117 დადგენილება „ბაკურიანის ქალაქმშენებლობითი დოკუმენტაციის დამტკიცების თაობაზე“, საქართველოს მთავრობის 29.07.2019 წლის N350 დადგენილება „ბაკურიანის სარეკრეაციო ტერიტორიის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმით განსაზღვრული N9 გეგმარებითი არეალის თემატური გეგმის დამტკიცების შესახებ“, საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 31 დეკემბრის N687 დადგენილება „ბორჯომის მუნიციპალიტეტში, დაბა ბაკურიანის სარეკრეაციო ტერიტორიაზე მდებარე 30364.00 კვ. მ გეგმარებითი არეალის განაშენიანების რეგულირების გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 2 დეკემბრის დადგენილება „ბაკურიანის სარეკრეაციო ტერიტორიის ქალაქმშენებლობითი გეგმების დამტკიცების თაობაზე“.

¹⁰ „საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსის მუნიციპალიტეტისათვის ან მისი ტერიტორიის ნაწილისათვის მაღალი მნიშვნელობის საზოგადოებრივი, ეკონომიკური, ეკოლოგიური, ჰუმანიტარული, თავდაცვითი, სპორტულ-გამაჯანსაღებელი და სარეკრეაციო, კულტურული ან/და სხვა ფაქტორიდან გამომდინარე მინიჭებული სტატუსი.“ საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსის 36-ე მუხლი.

¹¹ საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსის მე-12 მუხლი.

მერიის შესაბამის სამსახურებს. მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე, მერიის ზედამხედველობის სამსახური გადის ობიექტზე და ახორციელებს სათანადო სამართლებრივ ღონისძიებებს უნებართვო მშენებლობის შეჩერების მიზნით. ამის შემდგომ, მერია ახორციელებს მშენებლის დაჯარიმებას და იღებს გადაწყვეტილებას შენობის დემონტაჟის ან პროექტზე ნებართვის გაცემის თაობაზე.

გამოვლენილი გარემოება: განაშენიანების რეგულირების შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ ბორჯომის მუნიციპალიტეტის მიერ შემუშავებული კონტროლის სისტემა, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს უკანონო მშენებლობის გამოვლენა და შესაბამისი რეაგირება, პრაქტიკულად არ ფუნქციონირებს.

შედეგად, ბაკურიანის ტერიტორიაზე სათანადო ნებართვის გარეშე მშენებლობების დაწყების საკითხი სისტემურ პრობლემას წარმოადგენს. მშენებელი კომპანიები მას შემდეგ რაც სამუშაოების ძირითად ნაწილს დაასრულებენ, თავად მიმართავენ მერიას ნებართვის მისაღებად.

2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტში სამშენებლო კომპანიების მიმართვის საფუძველზე, იდენტიფიცირებული და გამოვლენილია 35 სამშენებლო სამართალდარღვევის ფაქტი, მათგან, 14 პირის მიერ ჯარიმის სახით გადახდილია 177.0 ათასი ლარი,¹² დანარჩენ შემთხვევაში მშენებლობები ან შეჩერებულია ან პროცესი მიმდინარეობდა აუდიტის პერიოდში. უნებართვო მშენებლობებიდან 7 ობიექტი მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლია ან/და მრავალფუნქციური კომპლექსი (სასტუმრო/საცხოვრებელი), მაგალითად:

დაბა ბაკურიანში, „კოხტას ძირში“¹³ 13.4 ათასი კვ.მ შენობა-ნაგებობების მშენებლობა დაწყებულია უნებართვოდ. მშენებლობის ნებართვის მიღება განხორციელდა მშენებლობის წარმოების პროცესში სამშენებლო სამუშაოების დასრულებისა და მუნიციპალიტეტში შესაბამისი საჯარიმო ქვითრის წარმოდგენის შემდგომ.¹⁴

გამომდინარე იქიდან, რომ პრობლემა სისტემურ ხასიათს ატარებდა აუდიტის მიმდინარეობისას, აუდიტის ჯგუფის შუამდგომლობის საფუძველზე, მერიის მონიტორინგისა და სამშენებლო სამუშაოების ზედამხედველობის განყოფილების მიერ განხორციელდა დაბა ბაკურიანის შემოვლა. შედეგად, დამატებით გამოვლინდა 7 უნებართვო მიმდინარე მშენებლობა,¹⁵ ხოლო უშუალოდ აუდიტის ჯგუფის მიერ მერიის უფლებამოსილ პირებთან ერთად განხორციელებული დათვალიერებისას, დაბა ბაკურიანში, თრიალეთის ქუჩაზე არსებულ 14,339.0 კვ.მ მიწის ნაკვეთზე იდენტიფიცირებულ იქნა¹⁶ 3,582.6 კვ.მ საერთო ფართის მრავალბინიანი შენობა-ნაგებობის უნებართვო მშენებლობის ფაქტი, რა დროსაც მიმდინარეობდა საცხოვრებელი კომპლექსის მშენებლობის დასრულების და მიმდინარე ტექნიკის გამოყენებით ტერიტორიის კეთილმოწყობის სამუშაოები.

¹² 2018 წ. - 38.0 ათასი ლარი, 2019 წ. - 139.0 ათასი ლარი.

¹³ მიწის ნაკვეთის ს/კ 64.30.08.423, 64.30.08.428. შენაშენე შპს „კოხტა დეველოპმენტი“ ს/კ 402038353.

¹⁴ ბორჯომის მუნიციპალიტეტის მიერ გაცემული მშენებლობის ნებართვები N135 და N182, ჯარიმის სახით კომპანიის მიერ გადახდილია 40,000 ლარი - გადმოგზავნილია შესაბამისი საგადახდო დავალებები.

¹⁵ მიწის ნაკვეთის - ს/კ 64.10.08.319, ს/კ 64.30.01.882, ს/კ 64.30.01.457, ს/კ 64.30.07.130, ს/კ 64.30.08.360, 64.30.01.762, ს/კ 64.30.02.102.

¹⁶ მიწის ნაკვეთის - ს/კ 64.30.13.179. მიწის მესაკუთრე შპს „არქტური“ ს/კ 226119438.

დასკვნა

რეკომენდაცია N2

აღმოჩენილი უკანონო მშენებლობების მასშტაბიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტის შესაბამის სამსახურებს უნდა გამოეცლინათ კანონდარღვევა და მოეხდინათ მასზე სათანადო რეაგირება. აღსანიშნავია, რომ აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში უკანონო მშენებლობის აღმოჩენის შემდგომ, კომპანიამ მშენებლობის ნებართვის მისაღებად განცხადებით მიმართა საქართველოს რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს, სადაც „დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენების და განაშენიანების რეგულირების საკითხთა საბჭოს“ მიერ მიმდინარე ეტაპზე საკითხი გადაწყდა უარყოფითად.¹⁷

აღსანიშნავია, რომ დაბა ბაკურიანის რწმუნებულის წერილობითი განმარტების მიხედვით, იგი პერიოდულად ახორციელებდა მის ადმინისტრაციულ საზღვრებში შემავალი ობიექტების მონიტორინგს და შესაბამისი სამართალდარღვევის გამოვლენის შემთხვევაში, მიმართავდა მუნიციპალიტეტის ზედამხედველობის სამსახურს. მიუხედავად მისი მიმართვისა, მერიის შესაბამისი სამსახური არანაირ რეაგირებას არ ახდენდა გამოვლენილ სამართალდარღვევაზე.

მერიის მიერ მის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მიმდინარე მშენებლობებზე განსახორციელებელი საჯარო ზედამხედველობის პროცესი შეიცავს არსებით ნაკლოვანებებს. არ არის დანერგილი შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები, კერძოდ, უფლებამოსილი სტრუქტურული ერთეულების მიერ სათანადო ინტენსივობით არ ხორციელდება მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მიმდინარე მშენებლობების მონიტორინგი. მსგავსი ფაქტების არსებობის პირობებში, მერია ვერ უზრუნველყოფს სამშენებლო/სანებართვო პირობების შესრულებას, ნორმების შესაბამისად მშენებლობის უსაფრთხოებას, შენობა-ნაგებობის ექსპლუატაციაში მიღებას, უნებართვო მშენებლობის ან საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევით განხორციელებული მშენებლობის გამოვლენასა და სათანადო რეაგირებას.

სამშენებლო კომპანიის მხრიდან ჯარიმის საფასურის გადახდა გამოიყენება როგორც უნებართვო მშენებლობის დაკანონების ღირებულება, რადგან მისი გადახდის შემდგომ ისინი დაბრკოლებების გარეშე იღებენ მშენებლობის ნებართვას.

მშენებლობებზე საჯარო კონტროლის სათანადოდ განხორციელების მიზნით, მერიამ დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები, ასევე შეიმუშაოს სათანადო პროცედურები, რაც უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე უნებართვო მშენებლობების დროულ გამოვლენას და შესაბამისად, სამართალდარღვევების პრევენციას, რაც თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს სამშენებლო სივრცის დაგეგმარებასთან და განვითარებასთან დაკავშირებით მთავრობის მიერ შემუშავებული პრინციპების სათანადოდ დაცვას. მერიამ ასევე გამოავლინოს ის პასუხისმგებელი პირები, რომელთა კომპეტენციასაც განეკუთვნება უნებართვო მშენებლობების გამოვლენა-რეაგირება და მათ მიმართ გაატაროს კანონით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

¹⁷ 2020 წლის 15 ივლისის N5-27/20 საბჭოს სხდომის ოქმი.

2.3 შესყიდვების მართვა

2.3.1 სამგზავრო ავტობუსებისა და სპეცტექნიკის შესყიდვის ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: პოტენციური მიმწოდებლების გამოვლენისა და შემსყიდველი ორგანიზაციისთვის მისაღები ხელშეკრულების გაფორმების მიზნით, მუნიციპალიტეტი ატარებს ბაზრის კვლევას¹⁸. ბაზრის კვლევის პროცესში, ერთ-ერთ საკვანძო საკითხს წარმოადგენს ჩანაცვლებადი შესყიდვის ობიექტის გათვალისწინება. კერძოდ, შემსყიდველმა ორგანიზაციამ სპეციფიკაციები უნდა განსაზღვროს ისე, რომ მიწოდების ბაზარზე არსებული ალტერნატივები არ შეიზღუდოს, შეიქმნას კონკურენცია, რაც ხელს უწყობს საუკეთესო ალტერნატივის შერჩევას მინიმალური დანახარჯებით.

გამოვლენილი გარემოება: 2018 წელს ბორჯომის მუნიციპალიტეტის მერიამ საზოგადოებრივი ტრანსპორტის გაუმჯობესების მიზნით გადაწყვიტა, შეესყიდა 5 სამგზავრო ავტობუსი. სატრანსპორტო საშუალებების სავარაუდო ღირებულების დასადგენად, სამ პოტენციურ მიმწოდებელს გაუგზავნა მისთვის სასურველი ტექნიკის სპეციფიკაციები.

ბაზრის კვლევაში მონაწილეობა მიიღო შპს „სტრადამ“, შპს Urban Motors-მა და შპს „თეგეტა მოტორსმა“. აღსანიშნავია, რომ სამივე მიმწოდებელს მერიამ ტრანსპორტის სხვადასხვა სპეციფიკაცია გაუგზავნა. კერძოდ, განსხვავებული იყო მრავის სიმძლავრე, ზომის პარამეტრები, კარის მდებარეობა, გადაცემათა კოლოფის ტიპი, ადგილების რაოდენობა. თითოეულმა მიმწოდებელმა მერიას საკუთარი შესაძლო ვარიანტები წარუდგინა იმ სპეციფიკაციების მიხედვით, რისი მოთხოვნაც მიიღო მუნიციპალიტეტისგან.

2018 წელს მერიამ გამოაცხადა ავტობუსების შესყიდვის 2 ტენდერი¹⁹ 5 ერთეული ავტობუსის შესყიდვის მიზნით.²⁰ ორივე ტენდერის დოკუმენტაცია შედგენილი იყო ისე, რომ შესასყიდი სატრანსპორტო საშუალებების სპეციფიკაციები მხოლოდ შპს Urban Motors-ის მიერ წარმოდგენილ მონაცემებს შეესაბამებოდა.

კერძოდ, 2018 წლის 5 ივლისს ბორჯომის მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა ტენდერი ქალაქ ბორჯომში მგზავრთა გადასაყვანი 4 ერთეული ავტობუსის შეძენის მიზნით, სავარაუდო ღირებულებით – 952.0 ათასი ლარი. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო შპს „თეგეტა თრაქ ენდ ბასმა“, შპს „ჯი-თი გრუპმა“ და შპს Urban Motors-მა. პრეტენდენტებს შორის ყველაზე დაბალი ფასი – 715.3 ათასი ლარი დააფიქსირა „თეგეტა ტრაქ ენდ ბასმა“, შპს „ჯი-თი გრუპის“ ფასი 881.4 ათას ლარს შეადგენდა, ხოლო შპს Urban Motors-ის ფასი, ყველაზე მაღალი – 952.0 ათასი ლარი იყო.

შპს „თეგეტა თრაქ ენდ ბასი“, რომლის დაფიქსირებული ფასი 236.7 ათასი ლარით ნაკლები იყო გამარჯვებული კომპანიის, შპს Urban Motors-ის ფასთან შედარებით, ტენდერიდან მოიხსნა დაზუსტების უფლების გარეშე, რადგან ტენდერის მოთხოვნების მიხედვით, ავტობუსების გადაცემათა კოლოფი

¹⁸ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“.

¹⁹ NAT180010256; NAT180010259.

²⁰ ერთი ერთეული – საგარეუბნო და 4 ავტობუსი – ქალაქ ბორჯომისთვის.

ავტომატური უნდა ყოფილიყო, ხოლო შეთავაზებული ავტობუსების გადაცემათა კოლოფი მექანიკური იყო.

ბაზრის კვლევის ეტაპზე, შპს „თეგეტა თრაქ ენდ ბასისტვის“ მიწოდებული სპეციფიკაციების თანახმად, კომპანიას მოეთხოვა მუნიციპალიტეტისთვის წარედგინა მექანიკური გადაცემათა კოლოფის მქონე ავტობუსების განფასება. შესაბამისად, ტენდერში წარადგინა მექანიკური გადაცემათა კოლოფის მქონე ავტობუსები, მაშინ როდესაც სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილი იყო ავტომატური გადაცემათა კოლოფი.

მომდევნო პრეტენდენტი, შპს „ჯი-თი გრუპი“, რომლის შემოთავაზებული ფასი 70.6 ათასი ლარით ნაკლები იყო გამარჯვებულ პრეტენდენტზე ტენდერიდან მოიხსნა იმის გამო, რომ ავტობუსის მეორე კარი იყო უკანა საბურავის მარცხნივ, ხოლო სატენდერო დოკუმენტაციის მოთხოვნების თანახმად, კარი უნდა ყოფილიყო უკანა საბურავის მარჯვნივ. საბოლოოდ, გამარჯვებულად გამოცხადდა შპს Urban Motors რომელსაც 2018 წლის 27 აგვისტოს გაუფორმდა ხელშეკრულება, საერთო ღირებულებით – 952.0 ათასი ლარი.

შპს Urban Motors-ის გამარჯვებითვე დასრულდა ბორჯომის სოფლებში გადასადილელები ავტობუსის შესყიდვის მიზნით გამოცხადებული ტენდერი²¹ და კომპანიას 2018 წლის 13 აგვისტოს გაუფორმდა ხელშეკრულება, ღირებულებით – 205.0 ათასი ლარი.

აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა და ვერც აუდიტის ობიექტმა წარმოადგინა საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები იმისა, თუ რა აუცილებლობით იყო განპირობებული ავტობუსებისთვის ავტომატური გადაცემათა კოლოფის ან უკანა კარის მდებარეობის მოთხოვნის არსებობა. შედეგად, არსებობს მაღალი რისკი იმისა, რომ სატენდერო დოკუმენტაცია შედგენილი იყო ისე, რომ კონკურენტული უპირატესობა გამარჯვებულ კომპანიას მოეპოვებინა. ავტობუსების ტენდერების შპს Urban Motors-ზე მორგების რისკს ასევე ამყარებს ის გარემოება, რომ ორივე ტენდერში არსებული მოთხოვნის მიხედვით, მიმწოდებელს 2015 წლის 1 იანვრიდან უნდა ჰქონოდა 2 მილიონი ლარის სატრანსპორტო საშუალებების მიწოდების გამოცდილება. შპს გამოცდილების ამ მოთხოვნას ვერ აკმაყოფილებდა, ამიტომ შემსყიდველს მიმართა²² წინადადებით – დაეკორექტირებინა გამოცდილების მოთხოვნა, რაც მერიამ გაითვალისწინა და 2015 წლის 1 იანვრის ნაცვლად, გამოცდილება მოითხოვა 2014 წლის 1 იანვრიდან.

2018 წლის 5 ივლისს ბორჯომის მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა 2 ტენდერი მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე 2 ერთეული ნაგავმზიდის²³ და ერთი ერთეული ქუჩის დასაგველი²⁴ სპეცტექნიკის შესაძენად. ტენდერების

²¹ NAT180010259

²² შპს-მ შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის მეშვეობით, მუნიციპალიტეტს წერილით მიმართა 2018 წლის 9 ივლისს.

²³ NAT180010271

²⁴ NAT180010263.

გამოცხადებამდე, ბორჯომის მერიამ ჩაატარა ბაზრის კვლევა ორივე მახასიათებლის მქონე სატვირთო ავტომობილებზე.

ნაგავმზიდის ბაზრის კვლევაში მონაწილეობა მიიღო სამმა კომპანიამ: შპს Urban Motors-მა, შპს „ჯი თი გრუპმა“ და „განჯის საავტომობილო ქარხნის“ საქართველოს წარმომადგენლობამ. ბაზრის კვლევის ეტაპზე ყველაზე დაბალი ფასი – 153.0 ათასი ლარი, შპს „განჯის საავტომობილო ქარხანამ“ დააფიქსირა.

ნაგავმზიდზე ტენდერის გამოცხადების დროს, ბორჯომის მუნიციპალიტეტმა ბაზრის კვლევის ეტაპზე განჯის საავტომობილო ქარხნის მიერ წარმოდგენილი სპეცმანქანის კრიტერიუმებით იხელმძღვანელა, თუმცა ეკოლოგიურ სტანდარტად EURO 2 ან EURO 3 მოითხოვა, განჯის ქარხანამ კი ბაზრის კვლევის ეტაპზე EURO 4²⁵ ეკოლოგიური სტანდარტის ნაგავმზიდი წარმოადგინა. სატენდერო მოთხოვნების განსაზღვრის დროს მნიშვნელოვანია მუნიციპალიტეტმა იხელმძღვანელოს ისეთი პრინციპებით, რომელიც მას საშუალებას მისცემს მინიმალური დანახარჯებით შეისყიდოს საუკეთესო სპეციალური ტექნიკა. ნაგავმზიდის სტანდარტის ზედა ზღვრის დადგენამ კი შეზღუდა კონკურენცია, რის შედეგად მერიამ დაკარგა შესაძლებლობა, ტენდერით განსაზღვრული უფრო თანამედროვე და მაღალი სტანდარტის ტექნიკა შეესყიდა.

აღსანიშნავია, რომ ნაგავმზიდის ტენდერის მიმდინარეობისას ბაზრის ერთ-ერთმა მსხვილმა მიმწოდებელმა შპს „თეგეტა თრაქ ენდ ბასმა“ მერიას მისწერა, რომ სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილი ნაგავმზიდის სამუხრუჭე სისტემა ზღუდავდა კონკურენციას და მიმწოდებელს საშუალებას არ აძლევდა რეალურად უკეთესი სამუხრუჭე სისტემის მქონე სატრანსპორტო საშუალებით მიეღო მონაწილეობა შესყიდვაში. კომპანია მერიას მიმართავდა მოთხოვნების კორექტირების რეკომენდაციით, რაც შესყიდვების კომისიამ არ გაითვალისწინა. ამასთანავე, შპს „ურბან მოტორსის“ რეკომენდაციის საფუძველზე, შესყიდვების კომისიამ დააკორექტირა სატენდერო პირობები და გამოცდილების მოთხოვნის პერიოდი ნაცვლად 2015 წლის პირველი იანვრისა, განისაზღვრა 2014 წლის პირველი იანვრით.

იმის დასადგენად, თუ რამდენად ეკონომიურად განახორციელა მერიამ ავტობუსების და ნაგავმზიდების შეძენა, აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა იმ კომპანიის ვებგვერდზე არსებული ფასები, რომლისგანაც შპს Urban Motors-მა შეისყიდა სატრანსპორტო საშუალებები. ფასების შედარების შედეგად, აღმოჩნდა არსებითი სხვაობები სატრანსპორტო საშუალებების საბაზრო ღირებულებასა და მუნიციპალიტეტის მიერ გადახდილ თანხებს შორის.

სატრანსპორტო საშუალებების ღირებულების დადგენის მიზნით, აუდიტის სამსახურმა, სასამართლოს განჩინების საფუძველზე, სსიპ – შემოსავლების სამსახურიდან გამოითხოვა მიმწოდებლის საბაჟო დეკლარაციები თანდართულ დოკუმენტებთან ერთად. საკითხის შესწავლის შედეგად აღმოჩნდა, რომ მიმწოდებელს ზემოაღნიშნულ ტექნიკაში,

²⁵ EURO-4 სტანდარტის ავტომობილი ეკოლოგიას უფრო ნაკლებად აზიანებს და მისი ფასიც, შესაბამისად, უფრო მაღალია.

დასკვნა

ტრანსპორტირების ხარჯის ჩათვლით გადახდილი აქვს 1,329.2 ათასი ლარი, ხოლო მერიას მიაწოდა 1,740.0 ათას ლარად, 410.8 ათასლარიანი, (31%) ფასსამატი.

მერიამ სათანადოდ არ ჩაატარა ბაზრის კვლევა, შედეგად, შეუძლებელი იყო ბაზარზე ობიექტური ფასის დადგენა. ასევე შემსყიდველმა სატენდერო დოკუმენტაცია შეადგინა ისე, რომ შეზღუდა კონკურენცია და მაქსიმალურად მოარგო შპს Urban Motors-ს, რომელმაც ისარგებლა უკონკურენტო გარემოთი და ერთსა და იმავე დღეს გამოცხადებულ 4 შესყიდვის ფარგლებში, მერიას სატრანსპორტო საშუალებები მიაწოდა 410.8 ათასლარიანი ფასსამატი.

რეკომენდაცია N3

საქონლის ეკონომიურად შესყიდვის მიზნით, მერიამ ბაზრის კვლევის ჩატარების დროს მაქსიმალურად უნდა გაითვალისწინოს შესასყიდი საქონლის ჩანაცვლებადობის პრინციპი და სატენდერო სპეციფიკაციები ისე განსაზღვროს, რომ მაქსიმალურად შეუწყოს ხელი კონკურენტული გარემოს შექმნას. აღნიშნული მუნიციპალიტეტს საშუალებას მისცემს შეისყიდოს ბაზარზე არსებული საუკეთესო საქონელი ეკონომიურ ფასად. ასევე მერიამ შეისწავლოს იმ პირების პასუხისმგებლობის საკითხი, რომელთაც ევალებოდათ შესყიდვის პროცესის სათანადოდ წარმართვა და მათ მიმართ გაატაროს კანონით განსაზღვრული ღონისძიებები.

2.3.2 პრეტენდენტების არასწორი დისკვალიფიკაცია

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით,²⁶ სატენდერო კომისიამ, მიმწოდებლების შერჩევა-შეფასების პროცესში უნდა იმსჯელოს, შეესაბამება თუ არა ყველაზე დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტის ტექნიკური დოკუმენტაცია სატენდერო დოკუმენტაციით დადგენილ მოთხოვნებს. ამ მიზნით, კომისია ვალდებულია გადაამოწმოს წარმოდგენილი მონაცემები და შეუსაბამობის აღმოჩენის შემთხვევაში, კონკრეტულად მიუთითოს პრეტენდენტს დასაზუსტებელი პოზიციის/ნაწილის შესახებ.

გამოვლენილი გარემოება 1: 2018 წლის 21 მარტს გამოცხადდა ტენდერი²⁷ თორის ქუჩაზე, მდინარე გუჯარულაზე გადასასვლელი ხიდის და გზის რეაბილიტაციის სამუშაოებზე, სავარაუდო ღირებულებით – 59.4 ათასი ლარი. ტენდერში ყველაზე დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტმა²⁸ სამუშაოების ღირებულებად 55.7 ათასი ლარი დაასახელა.

სატენდერო კომისიამ პრეტენდენტს დააზუსტებინა გამოცდილება და ხარჯთაღრიცხვა. საბოლოოდ, შპს-ს დისკვალიფიკაცია მისცეს იმის გამო, რომ მას გამოცდილება არ ჰქონდა წარმოდგენილი დანართი N2-ის შესაბამისად.

აღსანიშნავია, რომ მერიას დანართი N2, რომელიც მიმწოდებელს უნდა შეეცხო, სატენდერო დოკუმენტაციაში არ ჰქონდა ატვირთული, რის გამოც

²⁶ „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის N12 ბრძანება, მუხლი 27.

²⁷ NAT180004617.

²⁸ შპს „გეზი 09“.

პრეტენდენტმა ფორმა ვერ შეავსო. საბოლოოდ, ტენდერში გამარჯვებულად გამოცხადდა მომდევნო ფასის მქონე პრეტენდენტი.²⁹

გამოვლენილი გარემოება 2: 2018 წლის ოქტომბერში ბორჯომის მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა ტენდერი³⁰ სოფელ ტაძრისის საბავშვო ბაღის ტერიტორიის კეთილმოწყობის სამუშაოებზე, სავარაუდო ღირებულებით – 137.2 ათასი ლარი. სატენდერო დოკუმენტაციის მიხედვით, პრეტენდენტს ერთი ხელშეკრულების ფარგლებში შესრულებული უნდა ჰქონოდა 68.6 ათასი ლარის ანალოგიური ტიპის, ხასიათის, სირთულის და შინაარსის (ეზოების, სკვერების, ქუჩების ან/და სხვა ტერიტორიის კეთილმოწყობა) სამუშაოები.

ტენდერზე ყველაზე დაბალი ფასი – 127.0 ათასი ლარი დაფიქსირდა.³¹ სატენდერო კომისიამ პრეტენდენტს დისკვალიფიკაცია მისცა იმის გამო, რომ მას ერთი ხელშეკრულების ფარგლებში არ ჰქონდა შესრულებული 68.6 ათასი ლარის ანალოგიური სამუშაო, თუმცა შპს-ს გამოცდილების დამადასტურებელი დოკუმენტაციის შესწავლით ირკვევა, რომ პრეტენდენტს შესრულებული ჰქონდა ტენდერით მოთხოვნილი ეზოების კეთილმოწყობის სამუშაოები და მისი დისკვალიფიკაცია განხორციელდა არასწორად.³² საბოლოოდ კომისიამ ხელშეკრულება გაუფორმა მომდევნო პრეტენდენტს.³³ შედეგად, მუნიციპალიტეტმა კანონმდებლობის დარღვევით დისკვალიფიკაცია მიანიჭა ყველაზე დაბალი ფასის მქონე კომპანიას, მისთვის სასურველი მიმწოდებლისთვის ხელშეკრულების გაფორმების მიზნით.

კრიტერიუმი: საკვალიფიკაციო და ტექნიკური მოთხოვნების განსაზღვრისას, შემსყიდველმა ორგანიზაციამ საჭიროა შეაფასოს რისკები, ვინაიდან არასაკმარისად განსაზღვრული მოთხოვნები ზრდის ხელშეკრულების შეუსრულებლობის რისკს, ხოლო გადაჭარბებული მოთხოვნები უსაფუძვლოდ აფერხებს პოტენციურ მიმწოდებლებს და ზღუდავს კონკურენციას.³⁴

„სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ კანონმდებლობის შესაბამისად, სატენდერო კომისიამ მიმწოდებლების შერჩევა-შეფასების პროცესში უნდა იმსჯელოს, პრეტენდენტების მიერ სისტემაში განთავსებული ტექნიკური დოკუმენტაცია შეესაბამება თუ არა სატენდერო მოთხოვნებს. ასევე მიმწოდებლების მიერ წარმოდგენილი წინადადებების/დოკუმენტაციის განხილვისა და შეფასებისას, სატენდერო კომისიას უნდა გააჩნდეს ერთგვაროვანი და სამართლიანი მიდგომა.³⁵

²⁹ უცხოური საწარმოს ფილიალის „ნიკარემსტროის“ წარმომადგენლობა საქართველოში, რომლის ფასიც 3.1 ათასი ლარით უფრო ძვირი იყო. NAT180016114.

³¹ ყველაზე დაბალი ფასი შპს „ლაზარე 2008-მ“ დაფიქსირდა.

³² პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მიმწოდებელს არ ჰქონდა ატრაქციონის მიწოდების გამოცდილება. სატენდერო დოკუმენტაციაში არ იყო მოთხოვნილი ატრაქციონის მოწყობის გამოცდილება, ხოლო ეზოს სარეაბილიტაციო სამუშაოები მიმწოდებელს გააჩნდა.

³³ ი/მ ქრისტინე სარაშვილი.

³⁴ შესყიდვების სააგენტოს რეკომენდაცია შესყიდვის საგნის ტექნიკური მოთხოვნების განსაზღვრის შესახებ.

³⁵ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მე-2 მუხლი და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის N12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მე-4 მუხლი.

გამოვლენილი გარემოება 1: რუსთაველის ქუჩაზე მდებარე სკვერის სარეაბილიტაციო სამუშაოების შესყიდვის მიზნით, 2018 წელს მერიამ გამოაცხადა ელტენდერი, სავარაუდო ღირებულებით – 129.2 ათასი ლარი.³⁶ სატენდერო დოკუმენტაციის თანახმად, პრეტენდენტს უნდა ჰქონოდა 1,162.8 ათასი ლარის ანალოგიური სამუშაოების შესრულების გამოცდილება, რაც სავარაუდო ღირებულებაზე 9-ჯერ მეტია. ანალოგიური გარემოება გამოვლინდა იმავე წელს, სოფელ სადგერში სკვერის სარეაბილიტაციო სამუშაოების შესყიდვის დროს,³⁷ სადაც 127.3 ათასი ლარის სავარაუდო ღირებულების ტენდერში მოთხოვნილია 1,146.1 ათასი ლარის გამოცდილება (სავარაუდო ღირებულებაზე 9-ჯერ მეტი).

სკვერების სარეაბილიტაციო სამუშაოების მსგავსად, რუსთაველის და ზეინკლიშვილის ქუჩებზე გზის გამყოლი მოაჯირების სამუშაოების შესყიდვის ტენდერში,³⁸ სავარაუდო ღირებულებით – 65.5 ათასი ლარი, მოთხოვნილია 1,179.2 ათასი ლარის გამოცდილება (სავარაუდო ღირებულებაზე 18-ჯერ მეტი). აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები იმისა, რით იყო განპირობებული შემსყიდველის მხრიდან სავარაუდო ღირებულებაზე არსებითად მეტი გამოცდილების მოთხოვნა.

სამივე ტენდერი ჩატარდა უკონკურენტო გარემოში, მაშინ როდესაც ჩასატარებელი სამუშაოების ტიპიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტის ბაზარზე არსებობდა რამდენიმე კომპანია, რომლებსაც შეეძლოთ ტენდერში მონაწილეობა,³⁹ რომ არა სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული არაგონივრულად მაღალი გამოცდილების მოთხოვნა. შესაბამისად, არსებობს მაღალი რისკი იმისა, რომ გამოცდილების ფაქტორმა შეზღუდა კონკურენცია და ტენდერები ერთ კონკრეტულ მიმწოდებელზე იქნა მორგებული, რადგან სამივე ტენდერში კონკურენციის გარეშე იმარჯვებს მხოლოდ ერთი პრეტენდენტი.⁴⁰

გამოვლენილი გარემოება 2: „საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონის მოთხოვნათა შესაბამისად,⁴¹ ყოველწლიურად საქართველოს მთავრობის განკარგულების საფუძველზე მტკიცდება „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა“, რომელიც გულისხმობს სხვადასხვა სახის საჭიროების მოგვარებას და ამ საჭიროებათა მოგვარებაში საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველყოფას.

შესასრულებელ სამუშაოზე ხელშეკრულება ფორმდება გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით.⁴² გამარტივებული შესყიდვის დროს დაუშვებელია მიმწოდებლის გამოცდილება და სხვა პერსონალური მახასიათებლები (წლიური ბრუნვა, დასაქმებულთა რაოდენობა და სხვ.) იყოს

³⁶ NAT180017219.

³⁷ NAT180011728.

³⁸ NAT180016943.

³⁹ მაგალითად: NAT190017641 შესყიდვაში წარმოდგენილი კომპანიები.

⁴⁰ ი/მ შორენა თაბაგარი.

⁴¹ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება N13, მუხლი 4.

⁴² გამარტივებული შესყიდვით შეძენის უფლება ნებადართულია საქართველოს მთავრობის განკარგულების საფუძველზე.

სატენდერო/საკონკურსო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ ანალოგიურ მონაცემებზე უარესი.

ბორჯომის მუნიციპალიტეტმა პროგრამის ფარგლებში, გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით, 2019 წელს შეისყიდა სხვადასხვა სახის წყლის რეაბილიტაციასთან დაკავშირებული მომსახურება. მერიამ ერთ მიმწოდებელს⁴³ გაუფორმა 7 ხელშეკრულება,⁴⁴ საერთო ღირებულებით – 167.6 ათასი ლარი. პირველი შესყიდვა განხორციელდა 2019 წლის 3 მაისს. შერჩეული მიმწოდებლის საჯარო რეესტრის ამონაწერიდან დადგინდა, რომ კომპანია დაარსდა 2019 წლის 21 მარტს.⁴⁵ მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა აუდიტის ჯგუფს ვერ დაუსაბუთეს ის გარემოება, თუ რატომ გაფორმდა ხელშეკრულება ერთი თვის დაფუძნებულ კომპანიასთან, მისი გამოცდილების შესწავლის გარეშე.⁴⁶

დასკვნა

ბორჯომის მუნიციპალიტეტის მერიას სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვის დროს არ აქვს შემუშავებული ერთგვაროვანი მიდგომა შემსრულებლების შერჩევის პროცესში. მერია, ერთი მხრივ, ტენდერების ნაწილზე არაგონივრულად მაღალი გამოცდილების მოთხოვნის დაწესებით ზღუდავს კონკურენციას, ხოლო მეორე მხრივ, გამარტივებულ შესყიდვას აფორმებს ერთი თვის დაფუძნებულ კომპანიასთან, მისი გამოცდილების შესწავლის გარეშე.

რეკომენდაცია N4

მერიამ სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვისას სატენდერო მოთხოვნები განსაზღვროს ისე, რომ ხელი შეუწყოს კონკურენციას და ამავე დროს შეამციროს მიმწოდებლების მხრიდან ხელშეკრულების პირობების შეუსრულებლობის რისკები. მნიშვნელოვანია, რომ გამარტივებული წესით სამუშაოების შესყიდვისას მიმწოდებლის შერჩევის დროს, შემსრულებლის გამოცდილების განსაზღვრისას, მერიამ იხელმძღვანელოს იმავე პრინციპებით, რასაც ტენდერებზე იყენებს. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მაღალი ხარისხის სამუშაოების უფრო ეკონომიურად შესყიდვას.

2.4 კომუნალური ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია

2.4.1 სასმელი წყლის ინფრასტრუქტურის ხარვეზები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებებია წყალმომარაგების (მათ შორის, ტექნიკური წყლით მომარაგების) და წყალარინების უზრუნველყოფა. მუნიციპალიტეტი მომსახურებას უზრუნველყოფს შესაბამისი ლიცენზიანტი კერძო სამართლის სუბიექტების საშუალებით.⁴⁷

მუნიციპალიტეტის მიერ 2018-2019 წლებისათვის მომზადებული პრიორიტეტების დოკუმენტით, თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის ერთ-ერთი მიმართულებაა წყლის სისტემების რეაბილიტაცია. პროგრამის მიზანია მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის სასმელი წყლით უზრუნველყოფა დღე-ღამის ნებისმიერ დროს.

⁴³ შპს „წყალსადენი - 2012“.

⁴⁴ CMR190179288; CMR190128071; CMR190113159; CMR190111936; CMR190111934; CMR190111548; CMR190089548.

⁴⁵ <https://www.napr.gov.ge/>

⁴⁶ კომპანიას ამ პერიოდში არ ჰქონდა მონაწილეობა მიღებული სახელმწიფო შესყიდვებში, ხოლო მუნიციპალიტეტმა, თავის მხრივ, ვერ წარმოადგინა მტკიცებულებები, რა დოკუმენტაციას დაეყრდნო, როდესაც კომპანია საკმარისად გამოცდილად ჩათვალა და გაუფორმა ხელშეკრულება.

⁴⁷ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 16, პუნქტი 2, ქვეპუნქტი „თ“; მუხლი 163, პუნქტი 1.

გამოვლენილი გარემოება 1: 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლიდან, წყლის მომარაგების სისტემების მშენებლობასა და რეაბილიტაციაზე გაწეულმა ხარჯმა 935.8 ათასი ლარი შეადგინა. აუდიტის ჯგუფმა, წარმოდგენილ მასალებზე დაყრდნობით და შესრულებული პროექტების ვიზუალური დათვალიერებით, შეისწავლა წყლის სისტემების ზოგადი მდგომარეობა.

წყლის სისტემა 38 დასახლებული პუნქტიდან მოწყობილია 32 დასახლებაში, საიდანაც 30 სოფელს ა(ა)იპ – სოფლის წყალი ემსახურება, ხოლო ქალაქ ბორჯომისა და დაბა ბაკურიანის სისტემის მომსახურებას შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“ უზრუნველყოფს. დანარჩენი 6 სოფლის მოსახლეობა სარგებლობს ჭებით და წყაროებით. მუნიციპალიტეტის სოფლებში არსებული სასმელი წყლის სისტემა, დაახლოებით, 4500 ოჯახს ემსახურება.⁴⁸ აქედან, 8 სოფელში⁴⁹ 714 ოჯახს წყალი მიეწოდება პერიოდული გრაფიკით, 6 დასახლებულ პუნქტში,⁵⁰ სადაც 1076 ოჯახი ცხოვრობს, წყლის სისტემაზე დებეტის/მოცულობის მოსამატებლად ხორციელდება წყლის ალტერნატიული რესურსის⁵¹ მოძიება, რაც წყალს აბინძურებს და სასმელად უვარგისს ხდის, ხოლო დანარჩენ 16 სოფელში, სადაც 2710 ოჯახია დასახლებული, მოსახლეობას წყალი რეგულარულად მიეწოდება. ქალაქ ბორჯომის გარდა, წყლის გამწმენდი ნაგებობები⁵² მოწყობილია მხოლოდ 6 დასახლებაში,⁵³ რომელთა სისტემა, დაახლოებით, 1900 ოჯახს აწვდის წყალს. დანარჩენ შემთხვევაში წყალი არ იწმინდება და მოსახლეობა მარაგდება სოფლის წყაროებიდან. ამასთანავე, აბონენტების გამრიცხველიანება მხოლოდ ქალაქ ბორჯომსა და ბაკურიანშია განხორციელებული, დანარჩენ დასახლებულ პუნქტებში წყლის მრიცხველები დამონტაჟებული არ არის და მოსახლეობას წყალი უფასოდ მიეწოდება.

აღსანიშნავია, რომ ბორჯომის მუნიციპალიტეტში 30 დასახლებული პუნქტის წყლის სისტემის მომსახურებას ახორციელებს მუნიციპალური ა(ა)იპ – ბორჯომის სოფლის წყალი, რომელსაც არ გააჩნია შესაბამისი ლიცენზია. ა(ა)იპ წყლის ლაბორატორიულ შემოწმებას ყიდულობს შესაბამისი ლიცენზიის არმქონე კომპანიისგან.⁵⁴ ა(ა)იპ – ბორჯომის სოფლის წყალმა წყლის ნიმუშების ყოველთვიური ლაბორატორიული კვლევისთვის 2018 წელს – 8.8 ათასი ლარი, ხოლო 2019 წელს 9.6 ათასი ლარი გადაუხადა.

ა(ა)იპ-ის დაკვეთით ჩატარებული შემოწმების დასკვნების შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ ლაბორატორიული კვლევის შედეგები ეწინააღმდეგება იმავე პერიოდში სხვა ლიცენზირებული ლაბორატორიის კვლევის შედეგებს. კერძოდ, სსიპ – საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ლაბორატორიის ახალციხის „ზონალურმა დიაგნოსტიკურმა

⁴⁸ არ მოიცავს ბორჯომს და ბაკურიანს.

⁴⁹ ტიმოთესუბანი, ბალანთა, ჭიხარულა, ჩითახევი, ჭობისხევი, ტაბაწყური, მოლითი, სადგერი.

⁵⁰ დაბა ახალდაბა, ტაძრისი, დგვარი, საკირე, ვარდგინეთი, ზანავი.

⁵¹ ღია გრუნტზე მომდინარე წყალი (ლეღე, რუ, მცირე მოცულობის მდინარე და სხვ.).

⁵² საქლორატორო.

⁵³ დაბები: ახალდაბა, ბაკურიანი, წაღვერი და სოფლები: სადგერი, ყვიზისი.

⁵⁴ შპს „ჰიგიენა“.

ლაბორატორიამ⁵⁵ რამდენიმე სოფელში⁵⁶ ჩატარა წყლის ხარისხის შემოწმება. აღმოჩნდა, რომ ერთსა და იმავე პერიოდში⁵⁷ ჩატარებული შემოწმების შედეგების მიხედვით, ა(ა)იპ – სოფლის წყლის მიერ გაცემულია დადებითი დასკვნა, მაშინ როდესაც ლიცენზირებული ლაბორატორიის შედეგების თანახმად, სოფლებში წყლის ხარისხი არ შეესაბამება დადგენილ სახელმწიფო სტანდარტს.

გამოვლენილი გარემოება 2: 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტმა საბიუჯეტო რესურსის ხარჯვის მიუხედავად, ზოგ შემთხვევაში ვერ უზრუნველყო სამუშაოების ისე დაგეგმვა და განხორციელება, რომ მოსახლეობას საკმარისი რაოდენობის სასმელად ვარგისი წყალი მიეღო, მაგალითად:

- ბორჯომის მუნიციპალიტეტის სოფელ ყვებისში მოსახლეობის სასმელი წყლით უზრუნველყოფის მიზნით, მერიამ 2018 წელს შეისყიდა ქსელის სარეაბილიტაციო სამუშაოები, საერთო ღირებულებით – 109.4 ათასი ლარი. ყვებისში მცხოვრები 421 ოჯახისთვის, სასმელად ვარგისი წყლის მიწოდების მიზნით, 2016 წლის 4 მარტს მერიამ ექსპლოატაციაში მიიღო ყვებისის წყლის სისტემის გამწმენდი ნაგებობა, რომლის მშენებლობაშიც გადახდილია 484.1 ათასი ლარი.

შესრულებული სამუშაოების ადგილზე დათვალიერების, ასევე მუნიციპალიტეტიდან მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე ირკვევა, რომ ყვებისის მოსახლეობას, მიუხედავად ჩატარებული სამუშაოებისა, მიეწოდება გაუფილტრავი და მოქმედი სტანდარტების შეუსაბამო წყალი, რადგან არასაკმარისი წყლის რესურსის გამო სათავე ნაგებობაზე ხორციელდება სხვადასხვა ჩამდინარე წყლების დაერთება.

- სსიპ – მუნიციპალური განვითარების ფონდმა, დაბა ახალდაბაში მოსახლეობისთვის სასმელად ვარგისი წყლის მიწოდების მიზნით, 743.2 ათას ლარად შეისყიდა წყლის სათავე ნაგებობებისა და საქლორატოროს მოწყობის სამუშაოები,⁵⁸ რომლებიც მუნიციპალიტეტს სამართავად გადაეცა. საქლორატოროსა და წყლის სათავე ნაგებობების რეაბილიტაციის მიუხედავად, ახალდაბის მოსახლეობას სასმელად ვარგისი წყალი არ მიეწოდება.

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მოსახლეობას სტანდარტების შეუსაბამო წყალი მიეწოდა იმის გამო, რომ აღნიშნულ პერიოდში გამწმენდი ნაგებობა არ ფუნქციონირებდა, რადგან წყლის სათავე ნაგებობებისა და საქლორატოროს დამაკავშირებელი 2 კმ-იანი მილი სრულად ამორტიზებული იყო და საჭიროებდა რეაბილიტაციას.

საკითხის გადაჭრის მიზნით, მუნიციპალიტეტმა 2019 წელს გამოაცხადა ტენდერი და შეისყიდა დაზიანებული მილების სარეაბილიტაციო სამუშაოები, საერთო ღირებულებით – 277.2 ათასი ლარი. მიუხედავად იმისა, რომ ახალდაბის წყლის სათავე და გამწმენდი ნაგებობების, ასევე შიდა ქსელის სარეაბილიტაციო სამუშაოებზე ჯამში 1,020.4 ათასი ლარია

⁵⁵ ლაბორატორიას გააჩნია შესაბამისი ლიცენზია.

⁵⁶ ახალდაბა, ყვებისი, ვარდგინეთი.

⁵⁷ შემოწმებები ჩატარდა 2019 წლის თებერვალში.

⁵⁸ შესყიდვა განხორციელდა 2017 წელს და სამუშაოები დასრულდა 2018 წლის მარტში.

დასკვნა

დახარჯული, მოსახლეობას აუდიტის პერიოდში მიეწოდება წყალი რომელიც არ შეესაბამება მოქმედ სტანდარტებს.

მიუხედავად იმისა, რომ ბორჯომის მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წყალმომარაგების პრობლემა სისტემური ხასიათისაა, მის გამოსასწორებლად საკმარისი ღონისძიებები არ გატარებულა. არსებული მდგომარეობის გაუმჯობესება მუნიციპალიტეტს შეეძლო თავისუფალი ნაშთის სახით არსებული ფინანსური რესურსის ეფექტიანი გამოყენებით, რაც არ განუხორციელებია.

მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებულმა ღონისძიებებმა ვერ უზრუნველყო პრიორიტეტების დოკუმენტით დასახული მიზნების მიღწევა. მოსახლეობის წყალმომარაგება რჩება პრობლემურ საკითხად, მათ შორის, ლიცენზირებული ორგანიზაციის მიერ არ ტარდება მოსახლეობისათვის მიწოდებული წყლის ლაბორატორიული კვლევები. მუნიციპალიტეტის მოსახლეობა, მათ შორის, ბაღების ნაწილი იყენებს წყალს რომელიც არ შეესაბამება მოქმედ სტანდარტებსა და ნორმებს. პრობლემის მოგვარებისათვის მუნიციპალიტეტს არ გაუტარებია სათანადო ღონისძიებები და არ გამოუყენებია არსებული საბიუჯეტო რესურსები.

რეკომენდაცია N5

მერიამ, საკრებულოსთან შეთანხმებით, დაგეგმოს და განახორციელოს კომპლექსური ღონისძიებები, რომლებიც უმოკლეს ვადაში უზრუნველყოფს მოსახლეობის წყალმომარაგების გაუმჯობესებას. ღონისძიებათა გეგმა უნდა ითვალისწინებდეს როგორც წყლის, ასევე საბიუჯეტო რესურსების რაციონალურ ხარჯვას. მერიამ გამოიყენოს ის აქტივები, რომლებმაც უნდა უზრუნველყოს მოსახლეობისთვის არსებული სტანდარტების შესაბამისი წყლის მიწოდება, ხოლო წყლის სისტემის მომსახურებისა და ხარისხის შემოწმების მიზნით, მუნიციპალიტეტმა ითანამშრომლოს მხოლოდ სათანადო ლიცენზიის მქონე ორგანიზაციებთან. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მოსახლეობის სოციალური პირობების გაუმჯობესებას, წყლის სისტემის გამართულ ექსპლოატაციას და მიწოდების ხარჯების შემცირებას.

2.4.2 მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლების სარეაბილიტაციო სამუშაოების ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების მიზნით, ბიუჯეტში გათვალისწინებულია ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის პროგრამა. პროგრამის მთავარი მიზანია ძველი ამორტიზებული მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლების რეაბილიტაცია, მოქალაქეთა ცხოვრების პირობების გაუმჯობესების მიზნით.

გამოვლენილი გარემოება: 2018-2019 წლებში „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების განვითარების“ პროგრამის ფარგლებში, ბორჯომის მერიამ დააფინანსა 2012 წელს აშენებული კორპუსის⁵⁹ გადახურვის და 2010 წელს აშენებული⁶⁰ მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლის ლიფტის სარეაბილიტაციო სამუშაოები, საერთო ღირებულებით – 57.7 ათასი ლარი.⁶¹

ჩატარებული აუდიტის შედეგად დადგინდა, რომ ორივე მრავალსართულიან კორპუსში ბინების ნაწილს მშენებელი კომპანიები ფლობენ. კერძოდ, პირველ კორპუსში მშენებელი კომპანია ფლობს 11 ბინას, საერთო ფართობით –

⁵⁹ მშენებელი შპს „K2“

⁶⁰ დიდველი 1.

⁶¹ გადახურვის სამუშაოებზე დაიხარჯა 45.7 ათასი ლარი, ხოლო ლიფტის შეკეთებაზე – 12.0 ათასი ლარი

525.5 კვ.მ, ხოლო მეორეში მშენებლის საკუთრებაა კორპუსში არსებული 2 ბინა, ფართით – 126.6 კვ.მ და სარდაფი, რომლის ფართობიც 353.7 კვ.მ-ია. შესაბამისად, მათ ინტერესებში უნდა ყოფილიყო ხარვეზით შესრულებული სამუშაოების გამოსწორება.

საკითხის შესწავლის შედეგად დადგინდა⁶², რომ კორპუსებში არსებულ ბინებს მესაკუთრეები არა მუდმივ საცხოვრებლად, არამედ გასაქირავებლად იყენებენ. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა პროგრამის ფარგლებში ბორჯომში მუდმივად მცხოვრები მოსახლეობის საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესების ნაცვლად, იმ კერძო პირების ქონების რეაბილიტაცია დააფინანსა, რომლებიც არ არიან მუდმივი მაცხოვრებლები და ბინებს ძირითადად აქირავებენ.

აღსანიშნავია, რომ პროგრამა თავისი არსით სოციალური პროექტია და შექმნილია იმ ადამიანების დასახმარებლად, რომლებიც რამდენიმე ათეული წლის წინ აშენებულ ამორტიზებულ მრავალბინიან საცხოვრებელ სახლებში ცხოვრობენ. ასეთ შენობებს დიდი ხანია გაუვიდა ექსპლოატაციის ვადა და მასში მცხოვრებ ოჯახებს არ აქვთ საშუალება, ადადგინონ შენობის სიძველით გამოწვეული დაზიანებები.

ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის განვითარების პროგრამის ფარგლებში, ბორჯომის მერიამ, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მუდმივად მცხოვრები მოსახლეობისთვის საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესების ნაცვლად, დააფინანსა ისეთი ბინების რეაბილიტაცია რომელთაც მფლობელები, ძირითადად, გასაქირავებლად იყენებენ. შედეგად, ადგილობრივი ბიუჯეტიდან 57.7 ათასი ლარი დახარჯულია პროგრამის მიზნების შეუსაბამოდ.

დასკვნა

მერიამ ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის პროგრამის ფარგლებში, შეიმუშაოს და დანერგოს ისეთი კონტროლის სისტემა, რომელიც გამორიცხავს პროგრამის მიზნების შეუსაბამო პროექტის შერჩევას. აღნიშნული მას საშუალებას მისცემს პრიორიტეტულად შეასრულოს ის სამუშაოები, რომლებიც ობიექტური საჭიროებებიდან გამომდინარეობს. ამასთანავე, იმ პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომლებმაც სარეაბილიტაციო ობიექტების შერჩევის დროს არ იხელმძღვანელეს პროგრამის მიზნებითა და ამოცანებით, გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სათანადო ღონისძიებები.

რეკომენდაცია N6

2.4.3 უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებების პირობების შესაბამისად, მიმწოდებელმა სამუშაო უნდა შეასრულოს ჯეროვნად, სამუშაოების საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის, ტექნიკური დავალების და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შესაბამისი სამშენებლო ნორმების დაცვით.

სამუშაოს საგარანტიო ვადის განმავლობაში რაიმე წუნის (ნაკლოვანებები, დეფექტი) აღმოჩენის შემთხვევაში, მიმწოდებელი ვალდებულია,

⁶² აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა შესაბამისი ინტერნეტრესურსები, ასევე განმარტება მიიღო ბაკურიანის თემის რწმუნებულისგან.

დასკვნა

შეტყობინების მიღებიდან შემსყიდველის მიერ განსაზღვრულ გონივრულ ვადაში, საკუთარი ხარჯებით უზრუნველყოს მისი აღმოფხვრა.

გამოვლენილი გარემოება: აუდიტის მიმდინარეობისას ჯგუფმა დაათვალიერა 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ დაფინანსებული ინფრასტრუქტურული პროექტები, რის შედეგადაც გამოვლინდა, რომ 413.4 ათასი ლარის სამუშაოები შესრულებულია უხარისხოდ და დაზიანებულია (დაზიანებული ინფრასტრუქტურული პროექტები იხ. დანართ 1-ში).

უნდა აღინიშნოს, რომ მუნიციპალიტეტმა აუდიტის მიმდინარეობის პროცესში ყველა მიმწოდებელს მიმართა არსებული დაზიანებების გამოსწორების თაობაზე, რომელთაც თავის მხრივ, დაიწყეს სათანადო ღონისძიებების განხორციელება. დაზიანებების ძირითადი ნაწილი გამოსწორებულია და ნაწილზე მიმდინარეობს შესაბამისი ღონისძიებები.

მუნიციპალიტეტის მიერ შესრულებული ინფრასტრუქტურული პროექტების ადგილზე დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ სხვადასხვა სამშენებლო სამუშაო, ღირებულებით 413.4 ათასი ლარი, დაზიანებულია. აღსანიშნავია, რომ მერიის შესაბამისმა სამსახურებმა მხოლოდ აუდიტის მიმდინარეობის პროცესში მიმართეს მიმწოდებლებს არსებული ხარვეზების გამოსასწორებლად, მანამდე მუნიციპალიტეტს სათანადო რეაგირება არ მოუხდენია, დაზიანებების გამოვლენისა და გამოსწორების მიზნით. მიმწოდებლებზე მიმართვის შედეგად, ხარვეზების ნაწილი გამოსწორებულია, ხოლო დარჩენილ ნაწილზე მიმდინარეობს შესაბამისი სამუშაოები.

2.4.4 მუნიციპალური გზების რეაბილიტაციის სამუშაოების ხარვეზები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტმა კაპიტალური პროექტების დაგეგმვისას მათი პრიორიტეტულობა უნდა განსაზღვროს არსებული საჭიროებიდან გამომდინარე და გაითვალისწინოს, თუ რამდენად გაუმჯობესდება სოფლებში მაცხოვრებელთა სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციის შედეგად.⁶³

გამოვლენილი გარემოება: 2018 წელს მუნიციპალიტეტმა დაიწყო დაბა წაღვერში, ე. წ. აგარაკებამდე მიმავალი გზის⁶⁴ სამუშაოების პირველი ეტაპი, ღირებულებით – 90.2 ათასი ლარი, რომელიც დასრულდა ამავე წლის 16 ივლისს. პროექტი უნდა გაგრძელებულიყო 2019-2020 წლებში, თუმცა პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, აღნიშნული გზის სამუშაოები შეჩერდა, რადგან გზის დასახლებამდე მიყვანა მოითხოვდა დიდ ხარჯს. ამასთანავე, წაღვერის ამ ნაწილში ძირითადად აგარაკებია განთავსებული და ადგილობრივი მოსახლეობა ამ გზით ნაკლებად სარგებლობს. მუნიციპალიტეტმა არ დაასრულა გზის სარეაბილიტაციო სამუშაოები, რადგან პროექტი მიიჩნია არაპრიორიტეტულად.

მუნიციპალიტეტმა წაღვერში აგარაკებამდე მისასვლელი გზის სარეაბილიტაციო სამუშაოები შეაჩერა, რადგან პროექტის გაგრძელება ხარჯთეფექტურობის პრინციპიდან გამომდინარე არ მიიჩნია მიზანშეწონილად. შედეგად 90.2 ათასი ლარი დახარჯულია არაეფექტიანად.

დასკვნა

⁶³ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია.

⁶⁴ 2018 წლის 3 მაისის N146 ხელშეკრულება.

დასკვნა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით შესრულებული ინფრასტრუქტურული სამუშაოები უნდა იყოს ხარისხიანი, მისგან მიღებული შედეგი დადებითად უნდა აისახებოდეს თვითმმართველობაზე. იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალური ქონება დაზიანდა, მერია ვალდებულია გაატაროს სათანადო ღონისძიებები არსებული დაზიანების აღმოსაფხვრელად.⁶⁵

გამოვლენილი გარემოება: 2018 წლის მაისში ბორჯომის მუნიციპალიტეტის მერიამ მდინარე გუჯარულაზე გადასასვლელი ხიდის რეაბილიტაციის მიზნით, გააფორმა ხელშეკრულება ღირებულებით – 58.4 ათასი ლარი.⁶⁶ შესრულებული სამუშაოების ადგილზე დათვალიერების შედეგად აღმოჩნდა, რომ ხიდის კონსტრუქციის ნაწილი დაზიანებულია.

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, დაზიანების ძირითადი ნაწილი გამოწვეულია 2019 წლის ბოლოს, ხიდზე სატვირთო ავტომობილის შეჯახებით, თუმცა მუნიციპალიტეტის შესაბამის სამსახურებს დამნაშავე პირის მიმართ არ გაუტარებიათ სათანადო ღონისძიებები, დაზიანებების გამოსწორების მიზნით.

ხიდის მოწყობის სამუშაოები, რაშიც გადახდილია 58.4 ათასი ლარი, აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში დაზიანებულია. მერიამ აუდიტის ჯგუფს ვერ წარუდგინა სათანადო მტკიცებულებები იმისა, თუ რა ღონისძიებები გაატარა მის ქონებაზე მიყენებული ზიანის ასანაზღაურებლად. ასევე მუნიციპალიტეტს არ განუხილავს საკითხი არსებული დაზიანებების საკუთარი სახსრებით გამოსწორების მიზნით იმ შემთხვევაში, თუ ვერ ხდებოდა პირის იდენტიფიცირება, რომელმაც დააზიანა მუნიციპალური ქონება.

2.4.5 ა(ა)იპ – ბორჯომის ცენტრალური (ისტორიული) პარკის ინფრასტრუქტურის მართვის ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი ვალდებულია განახორციელოს მის საკუთრებაში არსებული აქტივების გონივრული და ეფექტიანი მართვა. ქონების ეფექტიანი განკარგვის მიზნით, მუნიციპალიტეტმა უნდა უზრუნველყოს აქტივების გამოყენებისგან მისაღები სარგებლის საუკეთესო ალტერნატივების შეფასება და აქტივების მოვლა-შენახვასთან დაკავშირებული პრობლემების დროული გადაჭრა.⁶⁷

გამოვლენილი გარემოება: ბორჯომის მუნიციპალიტეტის მერიას ა(ა)იპ – ბორჯომის ცენტრალური (ისტორიული) პარკისთვის გადაცემული აქვს პარკის ტერიტორიაზე არსებული საცურაო აუზი, რომლის ღირებულება 1,597.2 ათასი ლარია.⁶⁸ აღნიშნული აუზის შენობას წლების განმავლობაში აუქციონის ფორმით, ზაფხულის ტურისტულ სეზონზე ა(ა)იპ გასცემდა იჯარით და მუნიციპალიტეტი შემოსავლის სახით განსაზღვრულ თანხას იღებდა.

მაგალითად, 2015 წელს აუზის იჯარით გაცემით ორგანიზაციამ შემოსავლის სახით 26.3 ათასი ლარი მიიღო, ხოლო 2016 წელს 28.4 ათასი. 2017 წელს ა(ა)იპ – ბორჯომის ცენტრალური (ისტორიული) პარკის ადმინისტრაციამ მიიღო

⁶⁵ ბორჯომის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2018 წლის 25 აპრილის N33 დადგენილება „ბორჯომის მუნიციპალიტეტის მერიის დებულების დამტკიცების შესახებ“.

⁶⁶ შესრულებული – შპს „ნიკარემსტროის ფილიალი საქართველოში“.

⁶⁷ ბორჯომის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2018 წლის 25 აპრილის N33 დადგენილება „ბორჯომის მუნიციპალიტეტის მერიის დებულების დამტკიცების შესახებ“.

⁶⁸ პარკის აშენებასა და კაპიტალურ რემონტზე დახარჯული თანხების ჯამი.

გადაწყვეტილება, შენობის იჯარით გაცემის ნაცვლად თვითონ უზრუნველყო აუზის ექსპლოატაცია და, შესაბამისად, მიეღო შემოსავალი. 2017 წლის ზაფხულის სეზონზე აუზმა მხოლოდ ერთი თვე იფუნქციონირა, 11.3 ათასი ლარის შემოსავალი მიიღო და ივნისის ბოლოს დაზიანდა.

დაზიანებების გამოსწორების მიზნით, ა(ა)იპ-მა გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, გამარტივებული შესყიდვის გზით გააფორმა ორი ხელშეკრულება, საერთო ღირებულებით – 5.4 ათასი ლარი,⁶⁹ ფილტრების, ტუმბოების და წყლის გამწმენდი საშუალებების შესაძენად. საბოლოოდ, აუზის შეკეთება ვერ მოხერხდა და ა(ა)იპ – ბორჯომის ცენტრალური (ისტორიული) პარკის დირექტორის ბრძანების საფუძველზე, 2017 წლის 22 აგვისტოდან აუზმა ოფიციალურად შეწყვიტა ფუნქციონირება. 2018 წლის 2 თებერვალს ორგანიზაციამ შეისყიდა საცურაო აუზის წყლის სისტემის შემოწმების/დათვალიერების მომსახურება, რაშიც 400 ლარი გადაიხადა. დასკვნის თანახმად, არსებული დაზიანებების აღმოსაფხვრელად 27.3 ათასი ლარის მოწყობილობების შესყიდვა იყო საჭირო.⁷⁰ ამავე წლის 27 აპრილს, ისე რომ ორგანიზაციას აუზი არ შეუკეთებია, ა(ა)იპ-მა შეისყიდა საცურაო აუზის შენობის ადმინისტრაციული ნაწილის სარეაბილიტაციო სამუშაოების საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია, რაშიც 4.5 ათასი ლარი გადაიხადა.⁷¹

აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები იმისა, თუ რატომ გადაწყვიტა ა(ა)იპ – ბორჯომის ცენტრალური (ისტორიული) პარკის ადმინისტრაციამ აუზის იჯარით გაცემის ნაცვლად თვითონ განეხორციელებინა ობიექტის ექსპლოატაცია, მაშინ როცა მას ობიექტის მართვის გამოცდილება და რესურსი არ გააჩნდა.

(ა)იპ-მა აუდიტის ჯგუფს ვერ დაუსაბუთა, რით არის განპირობებული აუზის შეჩერება, რადგან შესაბამისი ექსპერტიზის დასკვნების მიხედვით, მისი ფუნქციონირების აღდგენა არ იყო არსებითად დიდ ხარჯებთან დაკავშირებული. ორგანიზაციას გააჩნდა საკმარისი ფინანსური რესურსი ობიექტის აღსადგენად, თუმცა ადმინისტრაციამ მაინც შეაჩერა მისი საქმიანობა. აუდიტის ჯგუფმა აუდიტის მიმდინარეობის პროცესში დაათვალიერა საცურაო აუზის შენობა. დათვალიერების შედეგად აღმოჩნდა, რომ შენობა მიტოვებულია და მისი მნიშვნელოვანი ნაწილი დაზიანებულია. აღსანიშნავია, რომ 2016 წლის 14 ივნისის N1141 მთავრობის განკარგულებით, შპს „სამკურნალო-სპორტული გამაჯანსაღებელ კომპლექს ოლიმპს“ გადაეცა 2301 კვ.მ არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი და მასზე განთავსებული 1801 კვ.მ შენობა-ნაგებობა, პირდაპირი მიყიდვის ფორმით, რაშიც კომპანიამ 50 ათასი ლარი გადაიხადა. შეთანხმების მიხედვით, „ოლიმპს“ უნდა უზრუნველყო ბორჯომის ტერიტორიაზე საცურაო აუზის ფუნქციონირება. ორგანიზაციამ 2018 წელს დაასრულა ძველი საცურაო აუზის რეაბილიტაცია და დაიწყო მისი კომერციული მიზნებისთვის გამოყენება.

შპს „ოლიმპსა“ და საქართველოს მთავრობას შორის გაფორმებული შეთანხმების მიხედვით, კვირაში არანაკლებ 3 დღე, შპს-ს უნდა

⁶⁹ CMR170128732; CMR170145148

⁷⁰ CMR180050491

⁷¹ CMR180093300

უზრუნველყო ცურვის შესწავლის მსურველი, ბორჯომის მუნიციპალიტეტის საჯარო სკოლის მოსწავლეებისთვის აუზის დათმობა, არანაკლებ შესყიდვიდან 10 წლის განმავლობაში. დოკუმენტების შესწავლის შედეგად ირკვევა, რომ ორგანიზაცია არსებულ პირობას არ ასრულებდა აუზის გახსნის დღიდან.

2019 წელს, მუნიციპალიტეტმა „ოლიმპს“ მოსთხოვა შეესრულებინა ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულება და გამოეყო 3 დღე ცურვის წრისთვის, სადაც უფასოდ ივლიდნენ მუნიციპალიტეტში მცხოვრები ბავშვები. მიუხედავად იმისა, რომ შემსრულებელმა არ შეასრულა ნაკისრი ვალდებულება, მერიამ მთავრობას არ შეატყობინა მიმწოდებლის მხრიდან საინვესტიციო ვალდებულების შეუსრულებლობის შესახებ. აღსანიშნავია, რომ ბორჯომის მუნიციპალიტეტის მერიას საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ქონების მართვის სააგენტოდან პერიოდულად ეგზავნება წერილები, ბორჯომის ტერიტორიაზე სხვადასხვა ხელშეკრულების ფარგლებში კონტრაქტორების მხრიდან საინვესტიციო ვალდებულების შესრულების დადასტურების მიზნით. რაც შეეხება „ოლიმპისთვის“ გადაცემულ საცურო აუზს, მსგავსი მოთხოვნა მუნიციპალიტეტმა მხოლოდ ერთხელ მიიღო და მიუხედავად იმისა, რომ საპასუხო წერილი არ გაგზავნილა, საკითხთან დაკავშირებით სამინისტროს განმეორებით აღარ მიუმართავს მერიისთვის.

დასკვნა

ა(ა)იპ – ბორჯომის ცენტრალური (ისტორიული) პარკის ადმინისტრაციამ სათანადო დასაბუთების გარეშე მიიღო გადაწყვეტილება შეეჩერებინა პარკის ტერიტორიაზე არსებული აუზის ფუნქციონირება. შედეგად, ორგანიზაციამ 1,597.2 ათასი ლარის ღირებულების ქონება, რომლის შეკეთება, ექსპერტის დასკვნის მიხედვით, 27.3 ათას ლარს საჭიროებდა, 2017 წლიდან პრაქტიკულად მიატოვა, არ ხორციელდება მისი სათანადოდ მოვლა-პატრონობა, რის გამოც ობიექტი ზიანდება.

რეკომენდაცია N7

ა(ა)იპ – ბორჯომის ცენტრალური (ისტორიული) პარკის ადმინისტრაციამ სათანადოდ შეისწავლოს მის საკუთრებაში არსებული საცურო აუზის უფუნქციოდ დარჩენის მიზეზები და გაატაროს აღდგენისთვის საჭირო სათანადო ღონისძიებები. ასევე ა(ა)იპ ვალდებულია, უზრუნველყოს ქონების სათანადო დაცვა და არ დაუშვას დაკეტილი აუზის შენობის დაზიანება. აღნიშნული ორგანიზაციას საშუალებას მისცემს, შეფერხებების გარეშე და ხანგრძლივი ვადით გამოიყენოს არსებული ინფრასტრუქტურა და მაქსიმალური სარგებელი მიიღოს მისგან.

კრიტერიუმი: ა(ა)იპ – ბორჯომის ცენტრალური (ისტორიული) პარკის ადმინისტრაცია ვალდებულია შექმნას ისეთი კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს შემოსავლების სრულ და სამართლიან ასახვას ორგანიზაციის ბიუჯეტში. მნიშვნელოვანია, რომ კონტროლის სისტემა გამორიცხავდეს თანხის არასრულად აღრიცხვის შესაძლებლობებს.⁷²

გამოვლენილი გარემოება: ა(ა)იპ – ბორჯომის ცენტრალური (ისტორიული) პარკის შემოსავლების აღრიცხვის მიზნით, ორგანიზაციას პარკის

⁷² ა(ა)იპ – ბორჯომის ცენტრალური (ისტორიული) პარკის წესდება.

შესასვლელში და ატრაქციონებთან დამონტაჟებული აქვს აღრიცხვის ელექტრონული სისტემა, ე.წ. ტურნიკეტები.

დანერგილი სისტემის გამართული ფუნქციონირების შემთხვევაში, აღრიცხვა უნდა განხორციელდეს შემდეგნაირად: პარკის შესასვლელში არსებულ საღაროსთან მომხმარებელი ყიდულობს სპეციალურ პლასტიკურ ბარათს, რომლის ღირებულებაც შეადგენს 2 ლარს. პარკში შესვლის ღირებულებაც ასევე 2 ლარია. მომხმარებელი აღნიშნულ თანხას რიცხავს ბარათზე, შესვლის მომენტში ადებს ტურნიკეტს და მას ბარათიდან ჩამოეჭრება თანხა. ანალოგიური პრინციპია ატრაქციონების გამოყენების დროს, შესაბამისი თანხა ირიცხება ბარათზე და ატრაქციონზე შესვლისას ჩამოიჭრება ბარათიდან. შემოსავლების აღრიცხვის ელექტრონულ სისტემაში მერიამ 153.2 ათასი ლარი გადაიხადა.⁷³

აღრიცხვის ელექტრონული სისტემა მერიამ გადასცა ა(ა)იპ – ბორჯომის ცენტრალურ (ისტორიულ) პარკს, რომელმაც შეცვალა სისტემის პრინციპები. გაუქმდა შესასვლელში პლასტიკური ბარათის შესყიდვის საჭიროება და საღაროში პლასტიკური ბარათების ნაცვლად დაიწყო ბილეთების გაყიდვა. ბილეთები არ წარმოადგენდა მკაცრი აღრიცხვის დოკუმენტს, არ იყო დანომრილი, ისინი ვიზიტორის მხრიდან შესყიდვის დროს სპეციალურ პრინტერზე იბეჭდებოდა, სადაც მითითებული იყო ბილეთის შესყიდვის თარიღი.

მყიდველს ბილეთის გამოყენება შეეძლო მთელი დღის განმავლობაში. ვინაიდან ტურნიკეტი ვერ აღიქვამდა ბილეთის მონაცემებს, შესასვლელში დაცვის თანამშრომელს გადაეცა ულიმიტო პლასტიკური ბარათი და ვიზიტორების შეშვება ამ ბარათის გამოყენებით ხორციელდებოდა. სტუმარს პლასტიკური ბარათის შეძენა მხოლოდ იმ შემთხვევაში სჭირდებოდა, როცა იყენებდა ატრაქციონებს.

ცვლილებების შედეგად, მთლიანად დაირღვა ელექტრონული აღრიცხვის პრინციპი, რადგან ბილეთის მფლობელი დღეში რამდენიმეჯერ შესვლის შემთხვევაში, მხოლოდ ერთხელ იხდიდა შესვლის საფასურს, სისტემაში კი საფასურის გადახდა რამდენიმეჯერ აისახებოდა. დანერგილი კონტროლის სისტემა ვერ უზრუნველყოფდა ფაქტობრივად რეალიზებული ბილეთებისა და მიღებული შემოსავლების შესაბამისობის დადგენას. შესაბამისად, ტურნიკეტი, რომელშიც გადახდილი იყო 153.2 ათასი ლარი, პრაქტიკულად აღარ გამოიყენებოდა შემოსავლების აღსარიცხავად. შედეგად, ა(ა)იპ არ ახორციელებს მიღებული შემოსავლების სათანადოდ აღრიცხვას, რაც მიღებული თანხის არასათანადოდ განკარგვის რისკებს წარმოშობს.

ა(ა)იპ-ის სახაზინო ამონაწერის მიხედვით, პარკის შესასვლელიდან და ატრაქციონებიდან მიღებულმა შემოსავლებმა 2018 წელს 624.5 ათასი ლარი შეადგინა, ხოლო 2019 წელს – 562.5 ათასი. პარკის მიერ, მოწოდებული ტურნიკეტების ამონაწერებში კი 2018 წელს – 692.4 ათასი ლარი, ხოლო 2019 წელს 627.1 ათასი ლარი ფიქსირდება.

შესაბამისად, 2018-2019 წლებში ფაქტობრივად მიღებული შემოსავლები, ტურნიკეტში ასახულ მონაცემებზე 132.5 ათასი ლარით ნაკლებია. აუდიტის ჯგუფმა ვერ შეძლო არსებული სისტემის სათანადო შემოწმება და მიღებული

⁷³ 2015 წლის 7 მაისის N184 ხელშეკრულება.

შემოსავლების რეალურობის დაანგარიშება, რადგან აღრიცხვის სისტემა სრულად არის ამოღებული სამართალდამცავი ორგანოების მიერ.

დასკვნა

ა(ა)იპ – ბორჯომის ცენტრალური (ისტორიული) პარკის შემოსავლების აღრიცხვის სისტემაში არსებული ხარვეზების გამო, შეუძლებელია განისაზღვროს, რა შემოსავლები მიიღო პარკმა. ჯამში ტურნიკეტში ასახულ მონაცემებსა და ფაქტობრივად მიღებულ შემოსავლებს შორის 2018-2019 წლებში არსებული სხვაობა 132.5 ათას ლარს შეადგენს. ა(ა)იპ სათანადოდ არ იყენებს აღრიცხვის სისტემას, რაშიც ჯამში – 153.2 ათასი ლარია გადახდილი.

რეკომენდაცია N8

ა(ა)იპ – ბორჯომის ცენტრალური (ისტორიული) პარკის ადმინისტრაციამ შეიმუშაოს და დანერგოს სათანადო კონტროლის მექანიზმები, ისტორიული პარკის სერვისებიდან მიღებული შემოსავლების სათანადო აღრიცხვის მიზნით. მნიშვნელოვანია შემოსავლების აღრიცხვა დაიგეგმოს და განხორციელდეს ისე, რომ სრულად იქნეს გამოყენებული ტურნიკეტებისა და შესყიდული პროგრამული უზრუნველყოფის შესაძლებლობები. აღნიშნული ორგანიზაციას საშუალებას მისცემს შეამციროს შემოსავლების არაზუსტად აღრიცხვის რისკები.

2.5 მუნიციპალური ქონების მართვა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი ვალდებულია უზრუნველყოს მის საკუთრებაში არსებული ქონების სათანადო დაცვა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ქონების არაუფლებამოსილი პირების მიერ გამოყენება. იმ შემთხვევაში, თუ მერია გადაწყვეტს, რომ მუნიციპალური ქონებით სარგებლობა იყოს უფასო, შესაბამისი სამსახურები ვალდებული არიან სათანადოდ უზრუნველყონ მიღებული გადაწყვეტილების აღსრულება.

გამოვლენილი გარემოება: ბორჯომის მერიას მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული აქვს 10 სხვადასხვა საპარკინგე ადგილი, რომელთა საერთო ფართი 3.4 ათასი კვ.მ-ია. აღნიშნული პარკინგებიდან ადგილობრივი ბიუჯეტი შემოსავალს არ იღებს. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მერიის შესაბამისმა სამსახურებმა საკრებულოსთან შეთანხმებით მიიღეს გადაწყვეტილება, რომ ავტომობილების პარკირების მომსახურება მთელი მუნიციპალიტეტის მასშტაბით ყოფილიყო უფასო.

აუდიტის ჯგუფის მიერ ავტომობილების დგომისთვის/გაჩერებისათვის განკუთვნილი ადგილების დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ ქალაქის ცენტრში არსებულ 3 ავტოსადგომზე, რომელთა საერთო ფართი შეადგენს 1.2 ათას კვ.მ-ს, კონკრეტული პირები ახორციელებდნენ პარკირების საფასურის აკრებას. აღნიშნულ ტერიტორიებზე გამოკრულია საინფორმაციო დაფა, სადაც მითითებულია ინდივიდუალური მეწარმის რეკვიზიტები და ავტოსადგომის საფასური, რომელიც შეადგენს 2 ლარს. მერიის ზედამხედველობის სამსახურის განმარტებით, მათ აუდიტის მიმდინარეობის პროცესში ზეპირი ფორმით არაერთხელ მიმართეს აღნიშნულ პირებს, რადგან მათი საქმიანობა არ იყო კანონშესაბამისი. მიუხედავად მოთხოვნისა, აუდიტის მიმდინარეობის დროს პირები მაინც ახორციელებდნენ პარკირების გადასახადის აკრევას, მერიას კი არ გაუტარებია დამატებითი ღონისძიებები, რათა აღეკვეთა მუნიციპალური ქონების გამოყენება არაუფლებამოსილი პირების მიერ. აუდიტის მიმდინარეობის პროცესში მერიის შესაბამისმა სამსახურებმა დაიწყეს

დასკვნა

სპეციალური ნიშნების დამზადება, სადაც მითითებული იქნება, რომ პარკინგით სარგებლობა არის უფასო, მერია უახლოეს მომავალში გეგმას აღნიშნული მიმთითებლების დამონტაჟებას პარკირების ადგილებში.

ბორჯომის მუნიციპალიტეტის მერიის საკუთრებაში არსებული ქონება გამოიყენება არაუფლებამოსილი პირების მიერ. შედეგად, სხვადასხვა პირის მიერ კანონმდებლობის დარღვევით ხორციელდება პარკირების საფასურის აკრება და მომხმარებლებს იმ სერვისში უწევს ფულის გადახდა, რომელიც მერიის გადაწყვეტილებით უნდა იყოს უფასო. მუნიციპალიტეტის მერიის შესაბამის სამსახურებს კი, თავის მხრივ, არ გაუტარებიათ სათანადო ღონისძიებები არსებული კანონდარღვევის აღმოსაფხვრელად.

რეკომენდაცია N9

მერიამ დანერგოს სათანადო კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს მის საკუთრებაში არსებული ქონების არაუფლებამოსილი პირების მიერ გამოყენების იდენტიფიკაციას და მოახდენს შესაბამის რეაგირებას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალური ქონების მართვის სისტემის გაუმჯობესებას და ავტოსადგომის მომხმარებლებს საშუალებას მისცემს, არ გადაიხადონ დამატებითი საფასური იმ სერვისში, რომელიც მერიის გადაწყვეტილებით არის უფასო.

2.6 მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საქმიანობა

2.6.1 ა(ა)იპ-ების საქმიანობაში არსებული ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტს თავისი საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით, უფლება აქვს დააფუძნოს ა(ა)იპ/შპს, რომელიც ორგანიზებას გაუწევს მისი უფლებამოსილების სფეროში განსახორციელებელ ერთობლივ ღონისძიებებს.⁷⁴ 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 გამოყენება. შესაბამისად, იურიდიულ პირებში დასაქმებულთა რიცხოვნობა და მათზე დაკისრებული ფუნქციონალური მოვალეობები განსაზღვრული უნდა იყოს რეალურ საჭიროებებზე დაყრდნობით.

მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირები მერიაში წარადგენენ მიღებული სუბსიდიის ხარჯვის დამადასტურებელ დოკუმენტებს. აღნიშნული დოკუმენტების საფუძველზე მერია უნდა ახორციელებდეს სათანადო კონტროლს გადარიცხული სუბსიდიის მიზნობრივად ხარჯვის დასადასტურებლად.

გამოვლენილი გარემოება: ბორჯომის მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ-ებში⁷⁵ 2018-2019 წლებში დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურების სახით გაცემულია 9,183.7 ათასი ლარი,⁷⁶ მთლიანი გადასახდელების 61%. აქედან,

⁷⁴ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“.

⁷⁵ სულ ფუნქციონირებდა 16 ა(ა)იპ, რომელთა დაფინანსება 2018 წელს - 7,138.9 ათასი ლარი, ხოლო 2019 წელს - 8,012.2 ათასი ლარი იყო.

⁷⁶ 2018 წელს დასაქმებული იყო 819 ადამიანი, ხოლო 2019 წელს - 885.

შტატგარეშე თანამშრომელთა ანაზღაურება 797.9 ათასი ლარია. საკითხის შესწავლით გამოვლინდა, რომ ა(ა)იპ-ებში დასაქმებული პირები არ არიან ფუნქციურად დატვირთულნი და ყოველდღიურად არ ეწევიან სამსახურებრივ საქმიანობას, კერძოდ:

1. ა(ა)იპ – ბორჯომის კულტურისა და ხელოვნების ცენტრის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, ა(ა)იპ-ში დასაქმებულ ორ მსახიობს 2018-2019 წლებში არც ერთ სპექტაკლში ან სხვა კულტურულ ღონისძიებაში არ აქვს მონაწილეობა მიღებული. ამავე ა(ა)იპ-ში ობიექტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, ადმინისტრაციულ ერთეულებში არსებული კლუბების ხელმძღვანელების პოზიციაზე დასაქმებულია 10 პირი, რომლებმაც 2018-2019 წლებში ანაზღაურების სახით მიიღეს 52.6 ათასი ლარი. ორგანიზაციის საქმიანობის შესწავლის შედეგად კი გამოვლინდა, რომ აღნიშნული კლუბები არ ფუნქციონირებდა, კერძოდ, არ იყო მოქმედი წრეები და არ ჩატარებულა რაიმე სახის კულტურული ღონისძიება.

2. ა(ა)იპ – გამწვანება 2012-ში დასაქმებულია ორი სპეციალისტი, რომლებმაც შრომის ანაზღაურების სახით მიიღეს 23.3 ათასი ლარი, აუდიტის ჯგუფმა ობიექტისგან ვერ მოიპოვა საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები იმისა, თუ რა ობიექტური საჭიროებებით იყო გამოწვეული აღნიშნული პოზიციის არსებობა. ა(ა)იპ-ს არ გააჩნია დასაქმებულების სამუშაო აღწერილობები და დირექტორმა აუდიტის ჯგუფს სათანადოდ ვერ განუმარტა რა საქმიანობას ეწეოდნენ დასაქმებული პირები.

3. ა(ა)იპ – ბორჯომის ტრანსპორტში კონტროლიორის პოზიციაზე დასაქმებულია ორი პირი, რომლებსაც შრომის ანაზღაურების სახით 2018-2019 წლებში მიღებული აქვთ 14.8 ათასი ლარი. მათ ევალებათ მგზავრების ბილეთების შემოწმება, მაშინ როდესაც ტრანსპორტით სარგებლობისთვის ბილეთები არ იყიდება. კონტროლიორს არც სამგზავროს ღირებულების გადაუხდელობის შემთხვევაში აქვს რაიმე სანქციის გამოყენების უფლება. შესაბამისად, აუდიტის ჯგუფმა ვერ მიიღო დასაბუთება, თუ რა ობიექტური საჭიროებებით იყო განპირობებული ა(ა)იპ-ში აღნიშნული პოზიციის არსებობა.

დასკვნა

ა(ა)იპ-ებში ზოგიერთი დასაქმებულის ფუნქცია-მოვალეობები გაურკვეველია, ხოლო ზოგიერთი მოსამსახურე პრაქტიკულად არ არის ფუნქციურად დატვირთული. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა შესაფერისი და საკმარისი მტკიცებულებები იმისა, თუ რა ობიექტური საჭიროებით არის განპირობებული ზოგიერთი შტატის არსებობა. შედეგად, დაგეგმვასა და კონტროლში არსებულმა მართვის სისუსტეებმა გამოიწვია ა(ა)იპ-ებში სამშატო რიცხოვნობის არაგონივრული ზრდა და საბიუჯეტო სახსრების არარაციონალური ხარჯვა.

აუდიტის ანგარიშში საკადრო პოლიტიკის ნაკლოვანებების მხოლოდ რამდენიმე მაგალითია განხილული, თუმცა შესწავლით გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში არსებობს კადრების მართვასთან და საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივად

რეკომენდაცია N10

ხარჯვასთან დაკავშირებული ხარვეზები, რომლებიც სისტემურ ხასიათს ატარებს.

მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელმა ორგანომ შეისწავლოს მის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საქმიანობა და არსებული საკადრო პოლიტიკა, განსაზღვროს, რამდენად პასუხობს მათი საქმიანობა მუნიციპალიტეტის მიზნებსა და ამოცანებს. აგრეთვე მნიშვნელოვანია განხორციელდეს ა(ა)იპ-ებში დასაქმებულთა უფლება-მოვალეობების და მათზე დახარჯული სახსრების ანალიზი. საჭიროების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტმა უზრუნველყოს თანამშრომელთა ფუნქციური დატვირთვა ან საშტატო ერთეულების ოპტიმიზაცია. აღნიშნული ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო რესურსების ეკონომიურად და რაციონალურად ხარჯვას.

2.6.2 განათლების პროგრამის ხარვეზები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, სკოლამდელი აღზრდის სერვისის მიწოდება ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებას განეკუთვნება.⁷⁷ მნიშვნელოვანია, რომ მერიის მიერ იურიდიული პირების დაფუძნების საკითხი ეფუძნებოდეს გონივრულ გათვლებს. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტის მერია ვალდებულია შექმნას ისეთი ინფრასტრუქტურა, რომ ბავშვებს საშუალება ჰქონდეთ ისარგებლონ მაღალი ხარისხის სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებით. მერია ვალდებულია საბავშვო ბაღების მომსახურების სერვისი ხელმისაწვდომი გახადოს მუნიციპალიტეტის მაცხოვრებლებისთვის.

არსებული გარემოება: ბორჯომის მუნიციპალიტეტში ბაღების საქმიანობის კოორდინაციას ახორციელებენ მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული არაკომერციული იურიდიული პირები, კერძოდ ა(ა)იპ – ბორჯომის სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულება – „ჯანმრთელი მომავალი“ და ბაკურიანის სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულება.

მუნიციპალიტეტში სულ 12 მოქმედი საბავშვო ბაღია, მათ შორის, 4 – ქალაქ ბორჯომში, ერთი – დაბა ბაკურიანში, ხოლო დანარჩენი 7 – სხვადასხვა სოფლის ტერიტორიაზე.⁷⁸ ბორჯომის ტერიტორიაზე 23 სოფელში, სადაც 1990 ოჯახი ცხოვრობს ბაღი არ ფუნქციონირებს და შესაბამისად, სოფლის მაცხოვრებლები მოკლებულნი არიან შესაძლებლობას, ისარგებლონ მუნიციპალური სერვისით.

მიუხედავად იმისა, რომ საბავშვო ბაღების მომსახურების სერვისი სოფლების ნაწილისთვის არ არის ხელმისაწვდომი, ბორჯომის მუნიციპალიტეტის მერიას არ განუხორციელებია სათანადო ღონისძიებები არსებული საკითხის მოსაგვარებლად. საბავშვო ბაღების პრობლემასთან დაკავშირებით, სხვადასხვა სოფლის მოსახლეობამ წერილით მიმართა მერიას, თუმცა შესაბამისი რეაგირება არ მომხდარა. ბორჯომის მუნიციპალიტეტს შეეძლო აღნიშნული საკითხის ნაწილობრივ მოსაგვარებლად 2018-2019 წლებში მის ანგარიშზე არსებული თავისუფალი ნაშთი გამოეყენებინა.

⁷⁷ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“.

⁷⁸ სოფლებში, სადაც საბავშვო ბაღები ფუნქციონირებს, 2,386.0 ოჯახია აღრიცხული.

აღსანიშნავია, რომ ბაღების საქმიანობას ბორჯომში ორი ა(ა)იპ უწევს კოორდინაციას. აუდიტის ჯგუფმა მუნიციპალიტეტისგან ვერ მიიღო სათანადო დასაბუთება, რა ობიექტური საჭიროებებითაა განპირობებული საბავშვო ბაღების სამართავად 2 იურიდიული პირის შექმნა. ასევე ა(ა)იპების საქმიანობის შესწავლით გამოვლინდა, რომ მერია ვერ უზრუნველყოფს ორგანიზაციებს შორის კოორდინაციას, რის გამოც ხორციელდება ერთი და იმავე მომსახურების ორჯერ შესყიდვა. მაგალითად, ბაკურიანის ბაღის კვების მენიუს შესყიდვაში ა(ა)იპ-მა 2019 წელს 4.0 ათასი ლარი გადაიხადა, მაშინ როდესაც, ბორჯომის სტანდარტების შესაბამისი მენიუ უკვე გააჩნდა, რომლითაც შეიძლებოდა ბაკურიანის ბაღსაც ესარგებლა. 2018-2019 წლებში ა(ა)იპ – ბორჯომის სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულება „ჯანმრთელი მომავლის“ ადმინისტრაციის შრომის ანაზღაურებაში ჯამში 276.2 ათასი ლარია გადახდილი, ხოლო ა(ა)იპ – ბაკურიანის სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულების ადმინისტრაციის შრომის ანაზღაურების ხარჯმა 51.6 ათასი ლარი შეადგინა.

დასკვნა

ბორჯომის მუნიციპალიტეტის მერია სოფლების ნაწილს ვერ უზრუნველყოფს საბავშვო ბაღებით. მიუხედავად იმისა, რომ სხვადასხვა სოფლის მაცხოვრებლებმა არაერთხელ მიმართეს მუნიციპალიტეტს აღნიშნული საკითხის მოსაგვარებლად, მერიის შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს არ განუხილავთ საკითხი მათ ანგარიშზე არსებული თავისუფალი ფულადი სახსრების არსებული პრობლემის მოსაგვარებლად მიემართათ.

რეკომენდაცია N11

ბორჯომის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეისწავლოს საკითხი სოფლებში ბაღების ფუნქციონირების უზრუნველყოფის შესახებ და შეიმუშაოს მის ტერიტორიაზე არსებულ სოფლებში ბაღების ინფრასტრუქტურის განვითარების სტრატეგია; ასევე იმ სოფლებისთვის, სადაც მოკლევადიან პერიოდში შეუძლებელი იქნება ბაღის მშენებლობა, განიხილოს საკითხი ბავშვებისთვის ბაღის სერვისის მიწოდების ალტერნატიული შესაძლებლობები, რათა სერვისი იყოს მაქსიმალურად ხელმისაწვდომი.

2.6.3 მუნიციპალური ტრანსპორტით სარგებლობის პრობლემები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი ვალდებულია მოქალაქეთა სამგზავრო გადაყვანის სისტემა მართოს ისე, რომ ხელმისაწვდომი გახადოს აღნიშნული სერვისი.⁷⁹ მუნიციპალური ტრანსპორტის ორგანიზების მნიშვნელოვან ნაწილს მგზავრობის საფასურის აკრების ორგანიზება წარმოადგენს, რომელიც ისე უნდა მოწესრიგდეს, რომ გამოირიცხოს შემოსავლების არასათანადოდ აღრიცხვის რისკები.

გამოვლენილი გარემოება: ბორჯომის მუნიციპალიტეტში მგზავრთა შიდა საქალაქო ტრანსპორტირებას უზრუნველყოფს ა(ა)იპ – ბორჯომის ტრანსპორტი, რომელიც მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული სატრანსპორტო საშუალებებით უზრუნველყოფს მგზავრთა გადაადგილებას, და შპს „ბორჯომის კეთილმოწყობა“, რომელიც კერძო სამარშრუტო ტაქსებზე გარკვეული საფასურის სანაცვლოდ გასცემს საგზურებს მგზავრთა შიდასაქალაქო და საქალაქთშორისო გადაყვანისთვის.

⁷⁹ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“.

ა(ა)იპ-მა ბიუჯეტიდან სუბსიდიის სახით 2018 წელს – 615.7 ათასი ლარი, ხოლო 2019 წელს 772.0 ათასი ლარი მიიღო. ორგანიზაციის მგზავრობის ღირებულების სახით მიღებულმა შემოსავალმა 2018-2019 წლებში 346.0 ათასი ლარი შეადგინა. რაც შეეხება შპს „კეთილმოწყობას“, იგი ბიუჯეტიდან სუბსიდიას არ იღებს და 2018-2019 წლებში საგზურის ღირებულების სახით ჯამში მიღებული აქვს 57.0 ათასი ლარის შემოსავალი.

შპს „კეთილმოწყობაში“ არის 3 საშტატო ერთეული: დირექტორი, ბუღალტერი და ოპერატორი. ორგანიზაციაში არ არსებობს ფიქსირებული ხელფასები და მისი განაწილება დამოკიდებულია მიღებულ შემოსავალზე ისე, რომ შპს-ს წლის ბოლოს მოგება არ რჩება. ორგანიზაციის მიღებული შემოსავლები სრულად შრომის ანაზღაურებას ხმარდება.

შპს-ს საქმიანობის შესწავლისას გამოვლინდა, რომ მგზავრთა გადაზიდვის უზრუნველსაყოფად 2 იურიდიული პირის ფუნქციონირება არ არის ობიექტური საჭიროებებით განპირობებული.

აღსანიშნავია, რომ შპს-ს დირექტორი პარალელურად კერძო კომპანიის ზედამხედველია.⁸⁰ ხელშეკრულების მიხედვით იგი ვალდებულია სრულად დააკვირდეს მშენებლობის პროცესს, დაადასტუროს მიმწოდებლის შესრულებული სამუშაოები, ყოველდღიურად მონაცემები შეიტანოს სამუშაოთა წარმოების ჟურნალში და სხვ. დაკისრებული მოვალეობების შინაარსიდან გამომდინარე, მათი სათანადოდ შესრულება ზედამხედველის მხრიდან სრული სამუშაო დღის განმავლობაში სამშენებლო ობიექტზე ყოფნას მოითხოვს. შესაბამისად, არსებობს მაღალი რისკი იმისა, რომ ერთი და იგივე პიროვნება სამშენებლო სამუშაოების ზედამხედველის და შპს-ის დირექტორის ფუნქცია-მოვალეობების პარალელურ შესრულებას ვერ ახერხებს.

აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტის დაფუძნებული ა(ა)იპ მგზავრთა გადაყვანის დროს სამგზავრო საფასურის აკრებას ახორციელებს ნაღდი ანგარიშსწორებით. მოსარგებლეზე არ გაიცემა ჩეკი, სამგზავრო ბილეთი ან რაიმე სხვა დამადასტურებელი დოკუმენტი. შესაბამისად, ა(ა)იპ-ს არ გააჩნია არანაირი კონტროლის მექანიზმი, რომლითაც შემოსავლების მიღებას გააკონტროლებს.

ა(ა)იპ – ტრანსპორტს, მგზავრობის საფასურის აკრეფის სისტემა ისე აქვს ორგანიზებული, რომ შეუძლებელია განისაზღვროს, რამდენად სრულყოფილად ხდება მიღებული შემოსავლების აღრიცხვა. მუნიციპალური ტრანსპორტის საქმიანობის ორგანიზებას მერია 2 იურიდიული პირის საშუალებით ახორციელებს, რაზედაც მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა სათანადო დასაბუთება, რა ობიექტური საჭიროებებით არის განპირობებული მგზავრთა გადაყვანის სფეროში 2 იურიდიული პირის ფუნქციონირება.

ა(ა)იპ – ბორჯომის ტრანსპორტმა მერიასთან კონსულტაციის საფუძველზე, დანერგოს ისეთი კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს

დასკვნა

⁸⁰ შპს „კრიზოლოთი +“

რეკომენდაცია N12

მგზავრთა გადაყვანის ღირებულების სრულად და სამართლიანად ასახვას ადგილობრივ ბიუჯეტში. ასევე მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს საკითხი, რამდენად საჭიროა მგზავრთა გადაყვანის საკითხის სათანადო ორგანიზებისთვის 2 იურიდიული პირის არსებობა. აღნიშნული უზრუნველყოფს მუნიციპალური სერვისის ხელმისაწვდომობის გაზრდას, მიღებული შემოსავლების სამართლიანად ასახვას ბიუჯეტში და შეამცირებს სერვისის მომსახურების ხარჯებს.

2.7 ადმინისტრაციული ხარჯები

2.7.1 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“ შესაბამისად,⁸¹ მას შეიძლება აუნაზღაურდეს უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები, როგორცაა, საკრებულოსა და კომისიის სხდომების, დროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობაში მონაწილეობის მიღების, ამომრჩეველთან შეხვედრების, ასევე საკრებულოს და საკრებულოს თავმჯდომარის ცალკეული დავალების შესრულებისათვის საჭირო ხარჯები.

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად,⁸² ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტია პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტი, სადაც აღინიშნება დოკუმენტის 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: 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტში საკრებულოს არაანაზღაურებადი წევრების ხარჯები გაიცემოდა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილების საფუძველზე.⁸³ დოკუმენტის მიხედვით, საკრებულოს სხდომებსა და მის ორგანოთა მუშაობაში მონაწილეობის მისაღებად, ამომრჩეველთან შეხვედრების, ასევე საკრებულოსა და საკრებულოს თავმჯდომარის დავალებების შესრულებისათვის, საკრებულოს წევრებს (გარდა თანამდებობის პირებისა) ხარჯების ასანაზღაურებლად განესაზღვრათ ზღვრული მოცულობა, ყოველთვიურად 562.5 ლარი.

წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებს 2018-2019 წლებში ხარჯების ანაზღაურების სახით მიღებული აქვთ სულ 57.7 ათასი ლარი.⁸⁴ მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა დოკუმენტური მტკიცებულებები საკრებულოს წევრების ხარჯების დასადასტურებლად. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ შესაბამისად, საკრებულოს არათანამდებობის პირებს, ეძლევათ არა ფიქსირებული გასამრჯელო, არამედ უნაზღაურდებათ

⁸¹ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 41.

⁸² საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის N1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ ინსტრუქცია“, მუხლი 5.

⁸³ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 8 აგვისტოს N38 დადგენილება.

⁸⁴ 2017 წელს – 18.3 ათასი ლარი, 2018 წელს – 39.4 ათასი ლარი.

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 ერთი და იგივე შესასრულებელი დავალებები და იდენტური ხარჯი.

ბორჯომის მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე ხარჯების ასანაზღაურებლად 57.7 ათასი ლარი გასცეს შესაბამისი დოკუმენტური დადასტურების გარეშე.

დასკვნა

2.8 მუნიციპალური ქონების ინვენტარიზაციის ხარვეზები

კრიტერიუმი: კანონმდებლობის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია დადგენილ ვადებში ჩატაროს მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების ინვენტარიზაცია.⁸⁵ საბიუჯეტო ორგანიზაციაში აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარება სავალდებულოა ყოველწლიურად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, გარდა უძრავი ქონებისა, რომლის ინვენტარიზაცია ხორციელდება 3 წელიწადში ერთხელ მაინც.

გამოვლენილი გარემოება: 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტში ქონების, მოთხოვნების და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია არ განხორციელებულა. მათ შორის, არ განხორციელებულა უძრავი ქონების ინვენტარიზაცია, რომელიც სავალდებულოა 3 წელიწადში ერთხელ.

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ორგანიზაციის საკუთრებაში არსებული ყველა აქტივი არ არის ჩაბარებული მატერიალურად პასუხისმგებელ პირებზე. აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, მუნიციპალიტეტს არ აქვს დაწესებული სათანადო კონტროლი საკუთრებაში არსებული აქტივების მოძრაობაზე. შესაბამისად, არსებობს მაღალი რისკი, მისი კუთვნილი ქონების დაკარგვის ან დაზიანების შემთხვევები დარჩეს შეუმჩნეველი, შესაბამისი რეაგირების გარეშე.

ანალოგიური ხარვეზი დაფიქსირებული იყო სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ბორჯომის მუნიციპალიტეტში ჩატარებულ წინა აუდიტის ანგარიშებში. მიუხედავად ამისა, მერიას სათანადო რეაგირება არ მოუხდენია და დარღვევა კვლავ ფიქსირდება. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტმა 2020 წელს დაიწყო სათანადო ღონისძიებების განხორციელება, ყველა აქტივს მიანიჭა საინვენტარიზაციო ნომრები და 2021 წლისთვის იგეგმება ინვენტარიზაციის ჩატარება.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა დაარღვია სამართლებრივი აქტის მოთხოვნები ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის შესახებ.

მერიამ განახორციელოს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია კანონმდებლობით დადგენილი წესით, რაც უზრუნველყოფს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების

⁸⁵ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის N605 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის“ დამტკიცების შესახებ.

რეკომენდაცია N13

დადგენას და მათ შედარებას ორგანიზაციის სააღრიცხვო მონაცემებთან, რის საფუძველზეც შესაძლებელი იქნება ინვენტარიზაციის შედეგების დადგენა და შესაბამისი მატერიალურად პასუხისმგებელი პირების გამოვლენა. აღნიშნული გაზრდის მუნიციპალური აქტივების დაცულობის ხარისხს. ასევე იმ პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალუოდან წინა წელს გაცემული რეკომენდაციის შესრულება და ინვენტარიზაციის ჩატარება, მერიამ გაატაროს კანონით განსაზღვრული სათანადო ღონისძიებები.

2.9 შიდა აუდიტი

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის საქმიანობისათვის მნიშვნელოვანია სისტემის გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული შიდა აუდიტის სამსახურის შექმნა.⁸⁶ სამსახურის მიზანია დაეხმაროს მუნიციპალიტეტს იმ პოლიტიკისა და პროცედურების განხორციელებაში, რომლებიც დანერგა ხელმძღვანელობამ მოწესრიგებული და ეფექტიანი მართვის მიზნით.

აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად შიდა აუდიტის სამსახურის უპირველესი ფუნქციაა სისტემური ხარვეზების შესწავლა და მათ გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული რეკომენდაციების შემუშავება. 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. შიდა აუდიტის სამსახურმა თავისი საქმიანობით უნდა უზრუნველყოს მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის ზრდა.

სამსახურის მიერ აუდიტები ტარდება სტრატეგიული და წლიური გეგმების შესაბამისად, რომელიც მტკიცდება დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ დაგეგმილი პერიოდის დაწყებამდე.

გამოვლენილი გარემოება: 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარდა 14 აუდიტორული შემოწმება.⁸⁷ წარმოდგენილი მონაცემებით, შიდა აუდიტის სამსახურს არ შეუსწავლია მერიის 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.

შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტებით გამოვლენილია სხვადასხვა სახის დარღვევა-ნაკლოვანება (მიგნება), თუმცა არ არის გაანალიზებული დარღვევების გამომწვევი მიზეზები. ასევე არ არის შესწავლილი ორგანიზაციაში არსებული პროცესები და შიდა კონტროლის სისტემები, არ არის გამოვლენილი სისტემური ხასიათის რისკები. გამოვლენილ დარღვევებზე გაცემულია ზოგადი ხასიათის რეკომენდაციები და მათზე არ არის შედგენილი და აუდიტის ობიექტისათვის წარდგენილი რეკომენდაციების შესრულების სამოქმედო გეგმა. ამდენად, აღნიშნული

⁸⁶ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“.

⁸⁷ 2017 წელს შემოწმდა 4 ა(ა)იპ, 2018 წელს შემოწმდა 5 ა(ა)იპ და 2 შპს.

დასკვნა

რეკომენდაციები ვერ უზრუნველყოფს ორგანიზაციის წინაშე არსებული რისკების მართვისა და შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესებას.

გარდა ამისა, შიდა აუდიტის სამსახურმა 2018-2019 წლების საქმიანობის გეგმები არასათანადოდ მოამზადა. კერძოდ, მათში არ არის გათვალისწინებული კანონმდებლობით განსაზღვრული რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგი.

შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობა საკმარისად ვერ უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის წინაშე არსებული ამოცანების ეფექტიანად შესრულებას, რისკების მართვას და შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესებას. გამომდინარე აქედან, 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახური სათანადოდ ვერ უზრუნველყოფდა ფუნქცია-მოვალეობების შესრულებას.

რეკომენდაცია N14

მერიამ უზრუნველყოს შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობის იმგვარი წარმართვა, რომელიც ხელს შეუწყობს 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.

2.10 წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების მდგომარეობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2018 წელს ჩაატარა ბორჯომის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური და 2015-2016 წლების წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების, ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციის, ექსპლოატაციის პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის ანგარიშში დაფიქსირდა სხვადასხვა ხასიათის დარღვევა-ნაკლოვანება.

2018 წელს ჩატარებული შესაბამისობის აუდიტის ფარგლებში გამოვლენილი გარემოებების შედეგად, მუნიციპალიტეტს ნაკლოვანებები არ გამოუსწორებია და ხარვეზები ისევ ფიქსირდება, კერძოდ:

- არ არის გამოსწორებული სანაპიროს გასწვრივ მოწყობილ სკვერში არსებული ხარვეზები, რაშიც ჯამში 26.0 ათასი ლარია გადახდილი;
- არ დასრულებულა აუდიტის ანგარიშში ასახული დაუსრულებელი მშენებლობები.

ასევე მუნიციპალიტეტმა არ მოახდინა სათანადო რეაგირება და განმეორებით დაუშვა ზოგიერთი დარღვევა, როგორცაა, საკრებულოს წევრების ანაზღაურება, ინვენტარიზაცია და სხვ. რაც აღწერილია აუდიტის ანგარიშში.

მნიშვნელოვანია, რომ აუდიტის ობიექტმა დაგეგმოს და განახორციელოს საჭირო ქმედებები აუდიტის ანგარიშებში ასახული დარღვევა-ნაკლოვანებების გამოსწორებისათვის და მომავალში არ დაუშვას მათი

განმეორება. აღნიშნული აუცილებელია საჯარო დაწესებულების ინტერესების დაცულობისა და საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვისათვის.

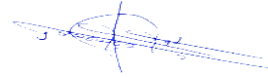
აუდიტორები

ხელმოწერა

მიხეილ ჩიქოვანი
წამყვანი აუდიტორი



მიხეილ გოდოლაძე
აუდიტორი



ნინო ხაზალია
უფროსი აუდიტორ-ასისტენტი



დანართები

დანართი N1

2018-2019 წლებში განხორციელებული და შემდეგ დაზიანებული სამუშაოები

(ათასი ლარი)

შესყიდვის N	დათვალიერებული ობიექტი	სამუშაოს ღირებულება	გამოვლენილი ხარვეზები
NAT170003951	ბორჯომის კულტურის სახლი.	108	დაზიანებულია შენობის გადახურვა და შიდა სარემონტო სამუშაოების ნაწილი.
NAT190016893/ NAT190014408/ NAT190014124	სოფელ ყვიბისის, ჯვრის და ტბის ამბულატორიები.	254.3	დაზიანებულია შიდა სამუშაოს ნაწილი, ფასადები, მოწყობილი ქვაფენილი.
NAT190019882	მრავალბინიანი კორპუსების გადახურვა.	34.4	დაზიანებულია სახურავი.
NAT180013215/ NAT180016391	მრავალბინიანი კორპუსების სადარბაზოები.	16.7	დაზიანებულია კედლები.

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, ნმ. ქეთევან დედოფლის გამზირი N96
+995 32 243 84 38