



# შენაბამისობის აუდიტის ანგარიში





## სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

**„ვამტკიცებ“**

თვითმმართველი ერთეულების აუდიტის დეპარტამენტი

დეპარტამენტის უფროსი  
გიორგი მამრიკიშვილი

2 თებერვალი, 2021 წელი

N 13/36

ვგზ. N 1

თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის 2018-  
2019 წლების საქმიანობის შესაბამისობის  
აუდიტის ანგარიში

**შინაარსი**

|                        |                                                   |           |
|------------------------|---------------------------------------------------|-----------|
| <b>ძირითადი ნაწილი</b> | <b>ტერმინები და შემოკლებები</b>                   | <b>3</b>  |
|                        | <b>შემაჯამებელი მიმოხილვა</b>                     | <b>4</b>  |
|                        | <b>რეკომენდაციები</b>                             | <b>6</b>  |
|                        | <b>1. შესავალი</b>                                | <b>8</b>  |
|                        | <b>ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა</b>            | <b>8</b>  |
|                        | <b>აუდიტორის პასუხისმგებლობა</b>                  | <b>8</b>  |
|                        | <b>აუდიტის საგანი</b>                             | <b>8</b>  |
|                        | <b>აუდიტის მასშტაბი</b>                           | <b>8</b>  |
|                        | <b>აუდიტის კრიტერიუმები</b>                       | <b>8</b>  |
|                        | <b>აუდიტის მიზანი</b>                             | <b>9</b>  |
|                        | <b>აუდიტის მეთოდოლოგია</b>                        | <b>10</b> |
|                        | <b>ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ</b> | <b>10</b> |
|                        | <b>2. აუდიტის მიგნებები</b>                       | <b>11</b> |
| <b>დანართები</b>       | <b>დანართები</b>                                  | <b>42</b> |
|                        | <b>საკონტაქტო ინფორმაცია</b>                      | <b>45</b> |

## ტერმინები და შემოკლებები

- )/ მუნიციპალიტეტი – თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი.
- )/ მერია – თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის მერია.
- )/ მერი – თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის მერი.
- )/ საკრებულო – თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის საკრებულო.
- )/ შემსყიდველი ორგანიზაცია – თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის მერია.
- )/ შპს – შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება.
- )/ ი/მ – ინდივიდუალური მეწარმე.

## შემაჯამებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

### საბიუჯეტო რესურსები

#### 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, შესაბამისად, 34%<sup>1</sup> და 23%<sup>2</sup> დააკლდა.

### ხელშეკრულების მართვა

#### უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოები

მუნიციპალიტეტში არსებობს ხელშეკრულებების მართვის ხარვეზები, შედეგად:

- ხელშეკრულების ფარგლებში სამუშაოები შესრულებულია ხარვეზებით;
- 5 შემთხვევაში სამუშაოები შესასრულებლად გადაეცა გამოუცდელ ქვეკონტრაქტორებს, რის გამოც გვიანდება სამუშაოების დასრულება;
- 4 შემთხვევაში მიწოდების ვადები გადაწეულია დაუსაბუთებლად და გავრცელებული არ არის, ჯამში – 10.5 ათასი ლარის საჯარიმო სანქცია;
- მიწოდების ვადის დარღვევისთვის, ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად დათვლილი და გავრცელებული არ არის 46.1 ათასი ლარის საჯარიმო სანქცია;
- ხარვეზებია სამუშაოების მიღება-ჩაბარების პროცესში.

### მუნიციპალური სერვისების მიწოდება

#### არაეფექტიანი ღონისძიებები

მუნიციპალიტეტი ვერ უზრუნველყოფს დაგეგმილი სერვისების სათანადოდ მიწოდებას. შედეგად, ხარვეზებია წყალმომარაგებით უზრუნველყოფაში.

### სახელმწიფო შესყიდვები

#### სავარაუდო ღირებულების დაუსაბუთებელი ზრდა

მუნიციპალიტეტი ზოგ შემთხვევაში ვერ უზრუნველყოფს სახელმწიფო შესყიდვების წარმართვას მოქმედი კანონმდებლობის სრული დაცვით. შედეგად, გაწეულია 18.0 ათასი ლარის არაეკონომიური ხარჯი.

შემზღუდავი პირობების გამო, შესყიდვების პროცესები იმართება არაკონკურენტულ გარემოში. შესყიდვის პროცესის არასათანადო შესწავლისა და კანონდარღვევით შერჩეული მიმწოდებლის გამო, სამუშაოები დაუსრულებელია.

### ქონების მართვა და განკარგვა

#### ჩაუტარებელი ინვენტარიზაცია

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

<sup>1</sup> ვერ იქნა ათვისებული 1,916.9 ათასი ლარი.

<sup>2</sup> ვერ იქნა ათვისებული 2,458.5 ათასი ლარი.

## ტრანსპორტის შენახვა და ექსპლოატაცია

### ავტოპარკის მართვის ხარვეზები

მუნიციპალიტეტის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სამორიგეო სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა, საშუალოდ, 40 ერთეულით აღემატება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტს სათანადო კონტროლი არ აქვს დაწესებული საწვავის მიზნობრივ გამოყენებაზე.

## შემოსავლების მართვა

შემოსავლების ადმინისტრირების მიზნით მუნიციპალიტეტის მიერ დანერგილი კონტროლის მექანიზმები სუსტია:

- მუნიციპალიტეტმა იჯარით გაცემული ქონებიდან 2019 წლის ბოლოსათვის ვერ მიიღო კუთვნილი შემოსავალი – 28.1 ათასი ლარი;
- 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტს არ მიუღია შემოსავალი ფიზიკური პირებისგან დასუფთავების მოსაკრებლის სახით.

## რეკომენდაციები

### მუნიციპალიტეტის მერიამ:

- ) ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველსაყოფად, 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.
- ) დანერგოს ისეთი კონტროლის მექანიზმები და პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს მაღალი რწმუნების მიღებას, რომ ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოები სრულდება ხარისხიანად და ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად;

რეგულარულად აწარმოოს შესყიდული ობიექტების მონიტორინგი და ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში, აამოქმედოს გარანტიის მექანიზმი, ნაკლოვანებების/ხარვეზების დროულად აღმოფხვრის მიზნით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში.
- ) შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადების ცვლილება არ განახორციელოს დაუსაბუთებელი გარემოებებით, გაითვალისწინოს მხოლოდ ობიექტური და ფორსმაჟორული საფუძვლების არსებობა. ყველა დანარჩენ შემთხვევაში ვადებისა და სხვა პირობების დარღვევისათვის გაავრცელოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები. შედეგად, დროულად მოხდება იმ პროდუქტის მიღება, რომელიც დაგეგმილია ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისათვის.
- ) 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.
- ) უზრუნველყოს შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობის იმგვარი წარმართვა, რომელიც განაპირობებს 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.

### მუნიციპალიტეტის მერიამ საკრებულოსთან შეთანხმებით:

- ) დაგეგმოს და განახორციელოს ღონისძიებები, რომლებიც გონივრულ ვადაში უზრუნველყოფს მოსახლეობის წყალმომარაგების მოწესრიგებას,

მიწოდებული წყლის ხარისხის კონტროლს და წყლის სისტემის გამართულ ექსპლოატაციას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მოსახლეობის სოციალური პირობების გაუმჯობესებას.

#### **მუნიციპალიტეტის მერიამ და საკრებულომ:**

- ) შეიმუშაონ სტრატეგია საკუთრებაში არსებული ქონების მართვის, განკარგვისა და სათანადო კონტროლის მექანიზმების დაწესების შესახებ. მერიამ უზრუნველყოს იჯარით გაცემული ობიექტების რაოდენობის დაზუსტება და ფაქტობრივ მოსარგებლეთა დადგენა. გარდა ამისა, გაატაროს ქმედითი ღონისძიებები, გადაუხდელი საიჯარო ქირისა და დარიცხული საურავის ადგილობრივ ბიუჯეტში მობილიზების მიზნით. აღნიშნული ღონისძიებები ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის საკუთარი შემოსავლების გაზრდას. ამასთანავე, მერიამ განიხილოს იმ პირების პასუხისმგებლობის საკითხი, ვისაც აუდიტის ანგარიშში დაფიქსირებულ ხარვეზებზე რეაგირება ევალებოდა.
- ) იმსჯელოს ფიზიკური პირების მიერ დასუფთავების მოსაკრებლის გადახდის საკითხზე და მიიღოს ისეთი გადაწყვეტილება, რომელიც უზრუნველყოფს ადმინისტრაციული რესურსის გონივრული გამოყენებით შედეგის მიღწევის შესაძლებლობას. აღნიშნულმა ხელი უნდა შეუწყოს დასუფთავების მოსაკრებლის სახით მისაღები შემოსავლების დაგეგმვის გაუმჯობესებას.

#### **მუნიციპალიტეტის საკრებულომ მერიასთან შეთანხმებით:**

- ) შეიმუშაოს წესი საწვავის განაწილებისა და ხარჯვის შესახებ. აღნიშნული დოკუმენტი, რომელიც დაეფუძნება მიღებულ პრაქტიკას, ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო პარკის ოპტიმიზაციას და მოვლა-შენახვის ხარჯების რაციონალიზაციას. ამასთანავე, მერიამ დააწესოს კონტროლის ისეთი მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს საწვავის არარაციონალური და არასამსახურებრივი მიზნებისათვის გამოყენების თავიდან აცილებას.

## 1. შესავალი

### ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობით და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე. ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა 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. მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა ასევე პასუხისმგებელია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის, აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე, მოწოდებული ინფორმაციის სისრულესა და სისწორეზე.

### აუდიტორის პასუხისმგებლობა

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

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

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

### აუდიტის საგანი

თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში, 2018-2019 წლებში გაწეული საქმიანობის მოქმედ საკანონმდებლო ნორმებთან შესაბამისობა.

### აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული საქმიანობის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. მუნიციპალიტეტის საქმიანობის აუდიტმა მოიცვა მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების ბიუჯეტების გადასახდელები, ჯამში – 28,040.7 ათასი ლარი.

### აუდიტის კრიტერიუმები

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:<sup>3</sup>

<sup>3</sup> 2018-2019 წლებში მოქმედი რედაქციების მიხედვით.

- ს) საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;
- ს) საქართველოს კანონი საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი;
- ს) საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;
- ს) საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
- ს) საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“;
- ს) საქართველოს კანონი „შრომის ანაზღაურების შესახებ“;
- ს) საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“;
- ს) საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის დამტკიცების შესახებ“;
- ს) საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის №55 დადგენილება ტექნიკური რეგლამენტის – „სამშენებლო სამუშაოების სახელმწიფო შესყიდვისას ზედნადები ხარჯებისა და გეგმური მოგების განსაზღვრის წესის“ დამტკიცების შესახებ;
- ს) საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 8 დეკემბრის დადგენილება №669 „მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზების, სარგებლობისა და მართვის უფლებებით გადაცემის, საპრივატიზებო საფასურის, საწყისი საპრივატიზებო საფასურის, ქირის საფასურის, ქირის საწყისი საფასურის განსაზღვრის და ანგარიშსწორების წესების დამტკიცების შესახებ“;
- ს) სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- ს) სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 17 აგვისტოს №13 ბრძანება „გამარტივებული შესყიდვის კრიტერიუმების განსაზღვრისა და გამარტივებული შესყიდვის ჩატარების წესის დამტკიცების თაობაზე“;
- ს) საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანება „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“;
- ს) საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივნისის №605 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- ს) მუნიციპალიტეტის მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტები.

## აუდიტის მიზანი

ა) დასკვნის ჩამოყალიბება საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებების მოპოვების გზით იმის შესახებ, რამდენად შესაბამისობაშია აუდიტის საგანი სათანადო კრიტერიუმთან, ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით. აუდიტის ანგარიშში მათი გამოვლენის შემთხვევაში აისახება ნებისმიერი საკითხი, რომელსაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საჯარო ფინანსების მართვის გასაუმჯობესებლად ან/და საჯარო სექტორში ერთგვაროვანი პრაქტიკის დასაწერად;

ბ) აუდიტის ანგარიშის მომხმარებლებისათვის ინფორმაციის მიწოდება მიგნებების, დასკვნებისა და სადაც შესაფერისია, რეკომენდაციების შესახებ.

## აუდიტის მეთოდოლოგია

აუდიტის საგნის შესახებ ინფორმაციის მოსამზადებლად გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები:

- )/ აუდიტის ობიექტების მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციისა და მონაცემთა ანალიზი;
- )/ დოკუმენტური შემოწმება;
- )/ ინტერვიუები აუდიტის ობიექტების თანამშრომლებთან.

## ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი იურიდიული პირი, რომელსაც აქვს წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, განკარგავს საკუთარ ქონებასა და ბიუჯეტს. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 20 ადმინისტრაციულ ერთეულს, რომელიც მოიცავს ერთ ქალაქს, ერთ დაბასა და 91 სოფელს,<sup>4</sup> მისი ფართობია 1175.5 კვ.კმ,<sup>5</sup> მოსახლეობის რიცხოვნობა კი შეადგენს 22.1 ათას კაცს.<sup>6</sup> ადმინისტრაციული ცენტრია ქალაქი თეთრიწყარო.

2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან ხარჯები გაწეულია შემდეგ პროგრამებზე: წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება – 6,470.3 ათასი ლარი; თავდაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება – 209.2 ათასი ლარი; ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია – 15,364.9 ათასი ლარი; განათლება – 2,646.8 ათასი ლარი; კულტურა, რელიგია, ახალგაზრდული და სპორტული ღონისძიებები – 2,014.4 ათასი ლარი; მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა – 1,335.1 ათასი ლარი.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> mreg.reestri.gov.ge

<sup>5</sup> <http://tetrtskaro.gov.ge/tetrtskaros-shesaxe/tetrtskaros-istoria>

<sup>6</sup> <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/41/mosakhleoba> - 2019 წლის საშუალო წლიური მაჩვენებელი.

<sup>7</sup> წყარო: მუნიციპალიტეტის მიერ წარმოდგენილი ხაზინის ამონაწერი.

## 2. აუდიტის მიგნებები

### 2.1 საბიუჯეტო რესურსების მართვა

**კრიტერიუმი:** ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისათვის, ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგებისათვის პასუხისმგებელია მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო. მუნიციპალიტეტმა 2018-2019 წლებში პროგრამული ბიუჯეტებით დაგეგმა შემდეგი შედეგების მიღწევა: ინფრასტრუქტურის შემდგომი გაუმჯობესება, მგზავრთა შეუფერხებელი და უსაფრთხო გადაადგილება, მოსახლეობის პირობების გაუმჯობესება და სხვ.<sup>8</sup>

შეზღუდული ფინანსური რესურსების პირობებში, საბიუჯეტო პროცესი უნდა წარიმართოს იმგვარად, რომ თავიდან იქნეს აცილებული თავისუფალი ნაშთის უკონტროლო დაგროვება.

**ფაქტობრივი გარემოება:** მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშებზე დაყრდნობით, შემოსულობებმა 2018-2019 წლებში – 29,150.7 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელებმა 28,040.7 ათასი ლარი შეადგინა. მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო დაგეგმილი საბიუჯეტო პარამეტრების სრულად შესრულება. ინფორმაცია შემოსულობების, გადასახდელების და ნაშთის ცვლილების შესახებ წარმოდგენილია ცხრილში №1.

**ცხრილი №1. მუნიციპალიტეტის შემოსულობები, გადასახდელები და ნაშთის ცვლილება 2018-2019 წლებში (ათასი ლარი)**

| დასახელება                   | 2018 წელი         |                  |                | 2019 წელი         |                  |              | საკასო შესრულების % |
|------------------------------|-------------------|------------------|----------------|-------------------|------------------|--------------|---------------------|
|                              | დაზუსტებული გეგმა | საკასო შესრულება | შესრულებების % | დაზუსტებული გეგმა | საკასო შესრულება | შესრულების % |                     |
| <b>შემოსულობები</b>          | <b>11396.4</b>    | <b>11767.2</b>   | 103.3          | <b>17237.8</b>    | <b>17383.5</b>   | 100.8        | <b>29150.7</b>      |
| შემოსავლები                  | 11351.4           | 11719.2          | 103.2          | 16800.8           | 16937.7          | 100.8        | 28656.9             |
| არაფინანსური აქტივების კლება | 45                | 48               | 106.7          | 437               | 439.1            | 100.5        | 487.1               |
| ფინანსური აქტივების კლება    | -                 | -                | -              | -                 | -                | -            | 0                   |
| ვალდებულებების ზრდა          | -                 | -                | -              | 0                 | 6.7              | -            | 0                   |
| <b>გადასახდელები</b>         | <b>13551.1</b>    | <b>11036.8</b>   | 81.4           | <b>20122.9</b>    | <b>17003.9</b>   | 84.5         | <b>28040.7</b>      |
| ხარჯები                      | 7740.9            | 7196.4           | 93.0           | 9366.7            | 8706.2           | 92.9         | 15902.6             |
| არაფინანსური აქტივების ზრდა  | 5664              | 3747.1           | 66.2           | 10632.7           | 8174.2           | 76.9         | 11921.3             |
| ფინანსური აქტივების ზრდა     | -                 | -                | -              | -                 | -                | -            | 0                   |
| ვალდებულებების კლება         | 146.2             | 93.3             | 63.8           | 123.5             | 123.5            | 100.0        | 216.8               |
| <b>ნაშთის ცვლილება</b>       | <b>-2154.7</b>    | <b>730.4</b>     | -              | <b>-2885.1</b>    | <b>379.6</b>     | -            | <b>-</b>            |

**გადასახდელები:** ორივე საანგარიშო წლისათვის მუნიციპალიტეტმა „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლი არასათანადოდ შეასრულა, რაც ძირითადად გამოწვეულია დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტების დაუსრულებლობით, რომლებიც დაიწყო დაგეგმილ საბიუჯეტო წელს, ხოლო სამუშაოები გადავიდა მომდევნო წელში. მუნიციპალიტეტმა 2018-2019 წლებში ვერ უზრუნველყო საგზაო, საკანალიზაციო სისტემების, სპორტული მოედნის,

<sup>8</sup> საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 7, პუნქტი 1; მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების ბიუჯეტები.

საცხოვრებელი სახლების სახურავების, საბავშვო ბაღის, ამბულატორიისა და სხვა ინფრასტრუქტურული ობიექტების მოწყობა რეაბილიტაცია.

**საბიუჯეტო ნაშთი:** საანგარიშო პერიოდში მუნიციპალიტეტი ფლობდა მნიშვნელოვანი მოცულობის საბიუჯეტო ნაშთებს.

კერძოდ, 2018 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტს ბალანსზე ნაშთის სახით ერიცხებოდა 2,154.7 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტმა არსებული ნაშთის გამოყენება დაგეგმა სრულად (2,154,7 ათასი ლარი). მიუხედავად ამისა, 2018 წელს ნაშთის ცვლილებით გამოწვეულმა ფულადი სახსრების დაგროვებამ (ზრდამ) 730.4 ათასი ლარი შეადგინა. შესაბამისად, წლის ბოლოს დაფიქსირდა 2,885.1 ათასი ლარის ნაშთი, საიდანაც 1,299.8 ათასი ლარი თავისუფალი ნაშთია.

2019 წელსაც მუნიციპალიტეტმა სრულად დაგეგმა ნაშთის გამოყენება, თუმცა წინა წლის მსგავსად დააგროვა 379.6 ათასი ლარი. საბოლოოდ, 2020 წლის 1 იანვრისთვის საბიუჯეტო ნაშთმა 3,264.7 ათასი ლარი შეადგინა, მათ შორის, 1,286.9 ათასი ლარი თავისუფალი ნაშთია.

2018 წლის პირველი იანვრისთვის მუნიციპალიტეტის ბალანსზე ნაშთად ირიცხებოდა აუთვისებული თანხები<sup>9</sup> 226.7 ათასი ლარის ოდენობით, რომელიც 2015-2016 წლებში გამოყოფილია სტიქიური მოვლენების შედეგების სალიკვიდაციო ღონისძიებების განხორციელების მიზნით.

მუნიციპალიტეტმა ორივე წლისათვის დაგეგმა აღნიშნული თანხების ხარჯვა, თუმცა ნაშთი არ შემცირებულა. მუნიციპალიტეტმა ასევე ვერ შეძლო 2018-2019 წლებში გამოყოფილი თანხების დროული ათვისება და 2020 წლის 1 იანვრისათვის აუთვისებელმა ნაშთმა 402.5 ათასი ლარი შეადგინა.

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

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.

დასკვნა

რეკომენდაცია №1

<sup>9</sup> დაბრუნებადი ნაშთი.

## 2.2 ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება

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

**ფაქტობრივი გარემოება:** 2020 წლის ნოემბერში მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელმა პირებმა აუდიტის ჯგუფის მოთხოვნით, შერჩევით დაათვალიერეს 2018-2019 წლებში დაფინანსებული ინფრასტრუქტურული პროექტები.<sup>10</sup> წარმოდგენილი ინფორმაციით, დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ 4 ხელშეკრულების ფარგლებში შესრულებული, სულ 1,543.0 ათას ლარამდე ღირებულების სამუშაოები შესრულებულია ხარვეზებით (იხ. დანართი №1), მაგალითად:

- 2018 წელს მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა სოფელ ახალშენში მისასვლელი გზის მოწყობა-რეაბილიტაციის სამუშაო, ჯამური ღირებულებით – 434.5 ათასი ლარი.<sup>11</sup> შემსყიდველმა ორგანიზაციამ მოწყობილი ინფრასტრუქტურული ობიექტი ჩაიბარა ექსპერტის<sup>12</sup> მიერ გაცემული დადებითი დასკვნების საფუძველზე. ობიექტის ჩაბარების პროცესში ჩართული იყო აგრეთვე მუნიციპალიტეტის ინსპექტირების მუდმივმოქმედი ჯგუფი, რომელმაც დაადასტურა შესრულებული სამუშაოს მოცულობები ფორმა №2-ით განსაზღვრულ პარამეტრებთან. მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს აუნაზღაურა შესრულებული სამუშაოს ღირებულება. ობიექტის დათვალიერებით გაირკვა, რომ გზის ბეტონის საფარი დაზიანებულია.<sup>13</sup>

მუნიციპალიტეტში დანერგილი პრაქტიკის შესაბამისად, ობიექტებზე შესრულებულ სამუშაოებს ამოწმებდა მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებით დაკომპლექტებული ინსპექტირების ჯგუფი; ბეტონის გზების ჩაბარებისას ტარდებოდა ბეტონის ლაბორატორიული კვლევა ხარისხის დასადასტურებლად. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტი პროექტებს იბარებდა საექსპერტო ორგანიზაციის დადებითი დასკვნის საფუძველზე.<sup>14</sup> მიუხედავად ამისა, მართვის ხარვეზების გამო, მუნიციპალიტეტში დანერგილმა კონტროლის მექანიზმებმა ვერ უზრუნველყო ხარვეზებით შესრულებული სამუშაოების მიღების თავიდან აცილება.

<sup>10</sup> ჯამში 11,292.8 ათასი ლარის ღირებულების ინფრასტრუქტურული პროექტი.

<sup>11</sup> NAT180003145. ხელშეკრულება №30. მიმწოდებელი - „შპს „როდ სოლუმენს“.

<sup>12</sup> შპს „ოპტიმალ გრუპი“.

<sup>13</sup> ბეტონის საფარზე შეინიშნება განივი და გრძივი ბზარები.

<sup>14</sup> შპს „ოპტიმალ გრუპი“.

ობიექტების ექსპლოატაციის პროცესში გამოვლენილი უხარისხობა, ძირითადად, სამუშაოების მიმდინარეობისას მოქმედი სამშენებლო წესებისა და ნორმების დარღვევის შედეგია, რომლის გამოვლენაც საექსპერტო დაწესებულების ვალდებულებაა. დაზიანებული ობიექტების არსებობის მიუხედავად, მუნიციპალიტეტს აღნიშნული ორგანიზაციების პასუხისმგებლობის შესახებ არ უმსჯელია და სათანადო ღონისძიებები არ გაუტარებია.

გარდა ზემოთ აღნიშნულისა, დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ 2 ხელშეკრულების ფარგლებში<sup>15</sup> მოწყობილი 1,108.3 ათასი ლარის ღირებულების გზის საფარი მნიშვნელოვნადაა დაზიანებული. გზის ზედაპირზე არსებული ხარვეზი, პასუხისმგებელი პირის ინფორმაციით, გამოწვეულია გეოლოგიური პროცესებით და მისი აღმოფხვრის ვალდებულება მიმწოდებელს არ აქვს.

აღნიშნული გზის საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვისას მუნიციპალიტეტს არ ჰქონდა შესწავლილი არსებული ტერიტორიის გეოლოგიური მდგომარეობა და არც პროექტის ავტორისთვის დაუკვეთავს აღნიშნული საკითხის გამოკვლევა.

მუნიციპალიტეტი ვალდებული იყო შეესწავლა არსებული დაზიანებების გამომწვევი მიზეზები და სამუშაოების უხარისხოდ შესრულების დადასტურების შემთხვევაში, მიმწოდებლის მიმართ გაეტარებინა სამართლებრივი ღონისძიებები, ხოლო თუ დაზიანებები გამოწვეულია გეოლოგიური პროცესებით, აღნიშნული უნდა დაედასტურებინა შესაბამისი ექსპერტიზის დასკვნით, რაც არ განუხორციელებია.

თავის მხრივ, საპროექტო ორგანიზაცია ვალდებული იყო პროექტის მომზადების ეტაპზე, ადგილზე შეესწავლა ტერიტორია. გეოლოგიური პროცესების არსებობის შემთხვევაში უნდა ეცნობებინა მუნიციპალიტეტისათვის, რაც მუნიციპალიტეტს საშუალებას მისცემდა შეესყიდა არსებულ მდგომარეობაზე მორგებული საპროექტო დოკუმენტაცია და თავიდან აეცილებინა გზის საფარის დაზიანება.

დათვალიერებით გამოვლენილი დაზიანებული ინფრასტრუქტურული პროექტების საგარანტიო ვადები გასული არ იყო. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტის შესაბამის სამსახურებს არ ჩაუტარებიათ ობიექტების მონიტორინგი, რაც მათ საშუალებას მისცემდა გამოეკვლიათ ხარვეზების მიზეზები და მიმწოდებლებისათვის მოეთხოვათ დაზიანებების გამოსწორება.

აღსანიშნავია, რომ პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, ინფრასტრუქტურული ობიექტის მდგომარეობას მერია ამოწმებს მხოლოდ საგარანტიო ვადის გასვლის ბოლოს. აღნიშნული პრაქტიკა არასწორია, რადგან ვერ უზრუნველყოფს ხარვეზების დროულ აღმოფხვრას და ინფრასტრუქტურული ობიექტების შეუფერხებლად ფუნქციონირებას.

მუნიციპალიტეტში დანერგილი შესრულებული სამუშაოების მიღების კონტროლის სისტემა, რომელიც მოიცავს როგორც მერიის მუდმივმოქმედი ინსპექტირების ჯგუფის მიერ განხორციელებულ საქმიანობას, ასევე საექსპერტო მომსახურების შესყიდვას, რიგ შემთხვევაში, ვერ უზრუნველყოფს სამუშაოების

## დასკვნა

<sup>15</sup> NAT180003670, სოფელ მაწევანში მისასვლელი გზის მოწყობა-რეაბილიტაცია - 764.4 ათასი და სოფელ ასურეთში რუსთაველის ქუჩის მოწყობა-რეაბილიტაცია - 343.9 ათასი ლარი.

## რეკომენდაცია №2

დადგენილ ხარისხს. ამასთანავე, არ ფუნქციონირებს საგარანტიო პერიოდში არსებული ხარვეზების გამოვლენისა და გამოსწორების მექანიზმი.

მერიამ დანერგოს ისეთი კონტროლის მექანიზმები და პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს მაღალი რწმუნების მიღებას, რომ ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოები სრულდება ხარისხიანად და ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად; რეგულარულად აწარმოოს შესყიდული ობიექტების მონიტორინგი და ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში, ამოქმედოს გარანტიის მექანიზმი ნაკლოვანებების/ხარვეზების დროულად აღმოფხვრის მიზნით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში.

## 2.2.2 სამუშაოების მიღება-ჩაბარების პროცესში გამოვლენილი ნაკლოვანებები

**კრიტერიუმი:** სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის შესაბამისად,<sup>16</sup> შესყიდვის მხარეებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულება განსაზღვრავს საქონლის მიწოდების, მომსახურების გაწევის ან/და სამუშაოს შესრულების ვადას. მიმწოდებლების მიერ სათანადო ხარისხით შესაბამისი მოცულობის სამუშაოების ხელშეკრულებით განსაზღვრულ ვადებში დასრულებაზე რწმუნების მიღების მიზნით, მუნიციპალიტეტი შეისყიდის საექსპერტო მომსახურებას. მიწოდების პირობების დარღვევის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია დააჯარიმოს შემსრულებელი და მოსთხოვოს მას თანხის გადახდა.

**ფაქტობრივი გარემოება:** 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებები ითვალისწინებდა სამუშაოების მიღება-ჩაბარებას საექსპერტო-ტექნიკური ზედამხედველის<sup>17</sup> მიერ გაცემული დადებითი დასკვნის საფუძველზე. ტექნიკურ ზედამხედველს ასევე ევალებოდა სამუშაოების გეგმა-გრაფიკით განსაზღვრულ ვადაში მიმდინარეობის კონტროლი და ფარული სამუშაოების აქტების შედგენაში მონაწილეობა.

შესრულებული სამუშაოების მიღება-ჩაბარებას ექსპერტიზის დასკვნის საფუძველზე ახორციელებდა მერიის ზედამხედველობის სამსახური, რომელიც იმავდროულად, პასუხისმგებელი იყო ვადაგადაცილების შემთხვევაში მიმწოდებლებზე დასარიცხი პირგასამტეხლოს მოცულობის დათვლაზე. ფარული სამუშაოების აქტების შესწავლით დგინდება, რომ 7 ხელშეკრულების ფარგლებში,<sup>18</sup> ზოგიერთ შემთხვევაში ექსპერტიზამ დაადასტურა და მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა ისეთი სამუშაოები, რომლებიც ფორმა №2-ის წარმოდგენის თარიღისათვის შესრულებული არ იყო,<sup>19</sup> მაგალითად:

- 1) 2019 წლის 24 აპრილს მუნიციპალიტეტმა ქალაქ თეთრიწყაროში, ჭავჭავაძის ქუჩის სარეაბილიტაციო სამუშაოების შესყიდვის მიზნით ხელშეკრულება გაუფორმა შპს „გზამშენ-2014-ს“, ღირებულებით – 145.0 ათასი ლარი.<sup>20</sup> მიწოდების ვადად განისაზღვრა 6 ივნისი. მიმწოდებელმა 151-დღიანი ვადაგადაცილებით,<sup>21</sup> 4 ნოემბერს წერილობით აცნობა

<sup>16</sup> „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება, მუხლი 33.

<sup>17</sup> 50.0 ათას ლარზე მეტი ღირებულების პროექტების შემთხვევაში სამუშაოებს ამოწმებს შპს „ოპტიმალ გრუპ +“.

<sup>18</sup> NAT180004929, NAT180014819, NAT190003456; NAT190010162; NAT190010159; NAT190007883, NAT190005555.

<sup>19</sup> ფარული სამუშაო მიმდინარეობდა ფორმა №2-ში მითითებული თარიღის შემდგომ, ინსპექტირების პერიოდში.

<sup>20</sup> NAT190003456.

<sup>21</sup> აღნიშნულ პერიოდზე დარიცხულია შესაბამისი პირგასამტეხლო - 21.9 ათასი ლარი.

მუნიციპალიტეტის სამუშაოების დასრულების თაობაზე. დოკუმენტაციის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ მიმწოდებელს 4 ნოემბრისთვის სრულად არ ჰქონდა დასრულებული სამუშაოები, რომლებიც განაფასა წარმოდგენილ ფორმა №2-ში.<sup>22</sup> ფარულ სამუშაოების აქტებზე დაყრდნობით, სამუშაოები ფაქტობრივად მიმდინარეობდა 10 დღის შემდეგ, 15 ნოემბერსაც. შესაბამისად, არსებობს რისკი, რომ ამ თარიღისათვის თანმდევი ხილული სამუშაოებიც შეუსრულებელი იყო. აღნიშნულ 10 დღეზე მიმწოდებელს პირგასამტეხლოს სახით უნდა დარიცხვოდა, მინიმუმ, 1.5 ათასი ლარი. ექსპერტმა დასრულებულ სამუშაოებზე დასკვნა წარმოადგინა 21 ნოემბერს და მიმწოდებელს შესრულებულად ჩაუთვალა დასკვნის შედგენის თარიღამდე შესრულებული ყველა სამუშაო.

არსებული გარემოებები წარმოშობს რისკს, რომ მიმწოდებელი და ექსპერტიზის განმახორციელებელი ორგანო მოქმედებდა მუნიციპალიტეტის ინტერესების საზიანოდ. კერძოდ, საჯარიმო სანქციის მოცულობის შემცირების მიზნით, მიმწოდებლები ფორმალურად წარმოადგენდნენ წერილობით შეტყობინებას სამუშაოების დასრულების თაობაზე, რეალურად კი აგრძელებდნენ ფორმა №2-ში განფასებული სამუშაოების შესრულებას.

მუნიციპალიტეტში დანერგილმა კონტროლის მექანიზმებმა ვერ უზრუნველყო მიწოდების ვადისთვის ფაქტობრივად შესრულებული სამუშაოების მოცულობების დადგენა, რითაც ზიანი მიადგა მუნიციპალიტეტის ინტერესებს. მხარეებს შორის გაფორმებული საბოლოო მიღება-ჩაბარების აქტსა და ფორმა №2-ებზე ხელმოწერი საჯარო მოხელეები სამსახურებრივად იყვნენ პასუხისმგებელი შესრულებული სამუშაოების მოცულობის სიზუსტეზე. მათ ადგილზე უნდა შეემოწმებინათ და გამოეკვლინებინათ სამუშაოების ხარვეზები.

აღსანიშნავია, რომ შეუსრულებელი სამუშაოების მნიშვნელოვანი ნაწილის დაფიქსირება შესაძლებელი იყო ვიზუალური დათვალიერებითაც კი. მიუხედავად ამისა, აღნიშნულმა პირებმა ექსპერტთან ერთად ხელმოწერით დაადასტურეს იმ სამუშაოების შესაბამისობა, რომლებიც მიმწოდებელს ფორმა №2-ის წარდგენის თარიღისთვის არ შეუსრულებია.

## დასკვნა

### 2.2.3 მიწოდების ვადების დაუსაბუთებელი ზრდა

**კრიტერიუმი:** სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის შესაბამისად,<sup>23</sup> შესყიდვის მხარეებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულება უნდა შეიცავდეს საქონლის მიწოდების, მომსახურების გაწევის ან/და სამუშაოს შესრულების ვადას. სატენდერო დოკუმენტაციასა და ხელშეკრულებაში ასახული პირობების შესრულება სავალდებულოა შესყიდვებში მონაწილე პირებისთვის. ხელშეკრულების პირობები შეიძლება შეიცვალოს და სამუშაოს დასრულების ვადა გადაიწიოს მხოლოდ წინასწარ გაუთვალისწინებელი მიზეზების გამო. ამასთანავე, დაუშვებელია ნებისმიერი ცვლილება, რომელსაც მოჰყვება

<sup>22</sup> CW\_TT\_19-05-A007/019; CW-TT-19-05-A007/020; CW-TT-19-05-A007/021; CW-TT-19-05-A007/022; CW-TT-19-05-A007/023.

<sup>23</sup> სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 33.

შემსყიდველი ორგანიზაციის პირობების გაუარესება, გარდა კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.<sup>24</sup>

**ფაქტობრივი გარემოება:** 2018-2019 წლებში სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას მუნიციპალიტეტმა 4 შემთხვევაში მიმწოდებლებს სამუშაოების შესრულების ვადა გადაუწია ცუდი კლიმატური პირობების მოტივით. ვადის გადაწევის მოთხოვნას საფუძვლად უდევს გარემოს ეროვნული სააგენტოდან წარმოდგენილი ცნობა ნალექიანი ამინდების რაოდენობის შესახებ. შესწავლით დგინდება რომ მიწოდების ვადების ზრდა სათანადოდ არ არის არგუმენტირებული.

კერძოდ, სამუშაოების მიმდინარეობის პროცესში არ შექმნილა რაიმე სახის ფორსმაჟორული სიტუაცია, ხოლო მოსალოდნელი კლიმატური პირობებისა და საშუალო სტატისტიკური ნალექიანი ამინდების შესახებ ხელშეკრულების გაფორმების მომენტისათვის ცნობილი იყო როგორც შემსყიდველის, ასევე მიმწოდებლისათვის. შესწავლით ასევე დგინდება, რომ უამინდობის მიზეზით ვადის გადაწევის მოთხოვნა ატარებს ფორმალურ ხასიათს.

კერძოდ, ფარული სამუშაოების აქტებით დგინდება, რომ მიმწოდებლები სამუშაოებს ასრულებდნენ ნალექიან დღეებშიც. შესაბამისად, სამუშაოების დასრულების ვადები, ძირითადად, გაზრდილია დაუსაბუთებლად. ინფორმაცია უამინდობის მოტივით გაზრდილი მიწოდების ვადების შესახებ წარმოდგენილია დანართში №2.

მუნიციპალიტეტმა სათანადოდ არ გააკონტროლა ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების დაცულობა და სამუშაოების დასრულების ვადები 4 შემთხვევაში გაზარდა დაუსაბუთებლად, არაობიექტური მიზეზებით. შედეგად, მიმწოდებლებს არ დააკისრა 10.5 ათასი ლარის საჯარიმო სანქცია.

#### დასკვნა

აუდიტის ჯგუფის მოსაზრებით, უამინდობის მოტივით სამუშაოს დასრულების ვადის გადაწევა ვერ ჩაითვლება ობიექტურად. მერიას არ უნდა გაეხანგრძლივებინა მიწოდების ვადა და უნდა აემოქმედებინა ხელშეკრულებით გათვალისწინებული საჯარიმო სანქციები. შედეგად, მიმწოდებლებს პირგასამტეხლოს სახით დაეკისრებოდათ, ჯამში – 10.5 ათასი ლარი.

#### რეკომენდაცია №3

მუნიციპალიტეტის მერიამ შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადების ცვლილება არ განხორციელოს დაუსაბუთებელი გარემოებებით, გაითვალისწინოს მხოლოდ ობიექტური და ფორსმაჟორული საფუძვლები. ყველა დანარჩენ შემთხვევაში, ვადებისა და სხვა პირობების დარღვევისათვის გაავრცელოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები. შედეგად, დროულად მოხდება იმ პროდუქტის მიღება, რომელიც დაგეგმილია ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისათვის.

#### 2.2.4 გამოუყენებელი საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია

**კრიტერიუმი:** საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვის ძირითადი მიზანია განისაზღვროს იმ ინფრასტრუქტურული პროექტებისათვის საჭირო სამუშაოები, რომელთა განხორციელებაც დაგეგმილია/უნდა დაიგეგმოს ადგილობრივი ბიუჯეტიდან.

<sup>24</sup> საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 21, პუნქტი 5.

**ფაქტობრივი გარემოება:** მუნიციპალიტეტმა 2017-2019 წლებში შეისყიდა 456.3 ათასი ლარის ღირებულების საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია, ინფრასტრუქტურული ობიექტების მოწყობა-რეაბილიტაციისთვის. აქედან, 95.4 ათასი ლარის ღირებულების პროექტების გამოყენების მიზნით, მერიას 2018-2019 წლებში შესყიდვები არ განუხორციელებია. აღნიშნული დოკუმენტაციით გათვალისწინებული იყო 3,180.0 ათასი ლარის სავარაუდო ღირებულების სამშენებლო პროექტების მიწოდება, მაგალითად:

- ✓ 2017 წელს მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა საკანალიზაციო ქსელის მოწყობისა და არსებულ მაგისტრალზე დაერთების საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია, რომელშიც გადაიხადა 11.6 ათასი ლარი.<sup>25</sup> მუნიციპალიტეტს აღნიშნული ინფრასტრუქტურული ობიექტის სამუშაოები 2020 წლის 25 ნოემბრის მდგომარეობით შესყიდული არ ჰქონდა. პროექტის სავარაუდო ღირებულება 386.6 ათასი ლარია;
- ✓ 2019 წელს მერიამ შეისყიდა მუნიციპალიტეტის სოფლებში მისასვლელი გზის მოწყობა-რეაბილიტაციის სამუშაოებისათვის საჭირო საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია, რომელშიც გადაიხადა 54.3 ათასი ლარი.<sup>26</sup> მუნიციპალიტეტს აღნიშნული ინფრასტრუქტურული ობიექტის სამუშაოები 2020 წლის 25 ნოემბრის მდგომარეობით შესყიდული არ ჰქონდა. პროექტის სავარაუდო ღირებულება 1,810.0 ათასი ლარია.

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, პროექტების გამოუყენებლობის მიზეზი არასაკმარისი ფინანსური რესურსია. აღნიშნული პოზიციით მუნიციპალიტეტი ადასტურებს, რომ ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვის ეტაპი ხორციელდება ხარვეზებით. კერძოდ, მუნიციპალიტეტს აღნიშნულ ეტაპზე უნდა განესაზღვრა პროექტის რეალური საჭიროება, სავარაუდო ღირებულება, დაფინანსების წყარო და მხოლოდ ამის შემდეგ განუხორციელებინა საპროექტო დოკუმენტაციის შესყიდვის პროცედურები.

ამასთანავე, წარმოდგენილი არგუმენტი შეუსაბამოა, რადგან მუნიციპალიტეტს საანგარიშო პერიოდში გააჩნდა არსებითი მოცულობის თავისუფალი ნაშთი.

ფინანსური აქტივების მართვის ხარვეზების გამო, მუნიციპალიტეტმა გასწია 95.4 ათასი ლარის არაეფექტიანი ხარჯი და შეისყიდა ისეთი საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია, რომელიც საბიუჯეტო წელს არ გამოუყენებია. გარდა ამისა, არ განუხორციელებულა, სავარაუდოდ, 3,180.0 ათასი ლარის ღირებულების სამშენებლო სამუშაოები.

## 2.3 მოსახლეობის წყალმომარაგების პრობლემები

**კრიტერიუმი:** მუნიციპალიტეტი საკუთარ უფლებამოსილებებს – წყალმომარაგებას (მათ შორის, ტექნიკური წყლით მომარაგების) და წყალარინების უზრუნველყოფას ახორციელებს შესაბამისი ლიცენზიანტი კერძო სამართლის სუბიექტების საშუალებით.<sup>27</sup>

თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის მიერ 2018-2019 წლებისათვის მომზადებული პრიორიტეტების დოკუმენტით, თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის ერთ-

<sup>25</sup> NAT170008514

<sup>26</sup> NAT190009934

<sup>27</sup> „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“. მუხლი 16, პუნქტი 2, „თ“ ქვეპუნქტი; მუხლი 163, პუნქტი 1.

ერთი მიმართულებაა წყლის სისტემების რეაბილიტაცია. შესაბამისად, პროგრამის მიზანია მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის სასმელი წყლით უზრუნველყოფა.

**ფაქტობრივი გარემოება:** მუნიციპალიტეტმა 2018-2019 წლებში წყლის სისტემების მშენებლობასა და რეაბილიტაციაზე დახარჯა 301.4 ათასი ლარი. ქალაქ თეთრიწყაროსა და დაბა მანგლისის წყალმომარაგება ხორციელდება საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიის მიერ, ხოლო სოფლებში წყლის სისტემებზე მოვლა-პატრონობა და მისი გამართული ფუნქციონირების კონტროლი ევალებოდა ა(ა)იპ – თეთრიწყარო-წყალს.<sup>28</sup>

გამოვლინდა, რომ აღნიშნულ ორგანიზაციას შესაბამისი ლიცენზია არ გააჩნდა. საკითხის შესწავლით დგინდება, რომ წყლის სისტემების მოწყობა-რეაბილიტაციის მიზნით განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტები არასაკმარისია და ვერ უზრუნველყოფს სასმელ წყალზე მოსახლეობის უმეტესი ნაწილის ყოველდღიური მოთხოვნების დაკმაყოფილებას.

წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, მუნიციპალიტეტის სოფლებიდან 10 სოფელს წყალი მიეწოდება მუდმივად, ხოლო დანარჩენ 81 სოფელს – გრაფიკით. არსებულ წყლის სისტემებზე მოწყობილი არ არის გამწმენდი ნაგებობები და წყლის დაქლორვის საშუალებები.

მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულმა ა(ა)იპ – სკოლამდელი აღზრდის ცენტრმა 2018 წლის მაისში სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ლაბორატორიის საშუალებით გამოიკვლია წყლის ხარისხი. შედეგად აღმოჩნდა, რომ სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებში წყლის ხარისხი არ შეესაბამებოდა დადგენილ სტანდარტებს. პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, სოფლის მოსახლეობაზე მიწოდებული წყლის ხარისხი არ მოწმდება. შესაბამისად, არსებობს რისკი იმისა, რომ მოსახლეობისთვის მიწოდებულ სასმელ წყალშიც ანალოგიური ხასიათის პრობლემებია.

მიუხედავად იმისა, რომ მოსახლეობის წყალმომარაგების პრობლემა ატარებს სისტემურ ხასიათს და ასახულია პრიორიტეტების დოკუმენტში, მისი გამოსწორებისათვის სათანადო ღონისძიებები არ გატარებულა. არსებული მდგომარეობის გაუმჯობესება მუნიციპალიტეტს შეეძლო თავისუფალი ნაშთის სახით არსებული ფინანსური რესურსის ეფექტიანი გამოყენებით, რაც არ განუხორციელებია.

საანგარიშო პერიოდში შესრულებული სამუშაოები არ ითვალისწინებდა აბონენტების გამრიცხველიანებას. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტს მოხმარებული წყლის საფასურის ამოღება არ დაუგეგმავს.

მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებულმა ღონისძიებებმა ვერ უზრუნველყო პრიორიტეტების დოკუმენტით დასახული მიზნების მიღწევა. მოსახლეობის წყალმომარაგება რჩება პრობლემურ საკითხად, რომლის მოგვარებისათვის მუნიციპალიტეტს არ გაუტარებია ადეკვატური ღონისძიებები და არ გამოუყენებია საკმარისი საბიუჯეტო რესურსები.

## დასკვნა

<sup>28</sup> 2020 წლიდან ორგანიზაცია ლიკვიდირებულია და წყლის სისტემების მოვლა-პატრონობას ახორციელებს შპს „თეთრიწყაროს სერვისჯგუფი“, თუმცა არც აღნიშნულ ორგანიზაციას არ აქვს შესაბამისი ლიცენზია.

## რეკომენდაცია №4

მერიამ საკრებულოსთან შეთანხმებით დაგეგმოს და განახორციელოს ღონისძიებები, რომლებიც გონივრულ ვადაში უზრუნველყოფს მოსახლეობის წყალმომარაგების მოწესრიგებას, მიწოდებული წყლის ხარისხის კონტროლს და წყლის სისტემის გამართულ ექსპლუატაციას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მოსახლეობის სოციალური პრობლემების გაუმჯობესებას.

## 2.4 სახელმწიფო შესყიდვების მართვა

### 2.4.1 დაუსაბუთებელი დისკვალიფიკაციის შედეგად გაწეული არაეკონომიური ხარჯი

**კრიტერიუმი:** მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, სატენდერო კომისიამ შეიძლება დააწესოს მოთხოვნები პრეტენდენტთა გამოცდილების, პერსონალის პროფესიული კვალიფიკაციის, ტექნიკური აღჭურვილობისა და სხვა საკითხების მიმართ. შერჩევა-შეფასების პროცესში სატენდერო კომისია ვალდებულია გადაამოწმოს პრეტენდენტების მიერ წარმოდგენილი მონაცემები, ხარჯთაღრიცხვაში არსებული თანხების სისწორე და შეუსაბამობის აღმოჩენის შემთხვევაში, კონკრეტულად მიუთითოს პრეტენდენტს დასაზუსტებელი პოზიციის/ნაწილის შესახებ.<sup>29</sup>

**ფაქტობრივი გარემოება:** 2018-2019 წლებში განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვებისას, მუნიციპალიტეტის სატენდერო კომისიამ კანონშესაბამოსდ მისცა დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტებს დისკვალიფიკაცია, რამაც გაზარდა სახელშეკრულებო ღირებულებები, კერძოდ:

) მუნიციპალიტეტმა 2019 წელს გამოაცხადა ტენდერი საჯარო სკოლების სარეაბილიტაციო სამუშაოების შესყიდვის მიზნით, სავარაუდო ღირებულებით – 82.0 ათასი ლარი.<sup>30</sup> ტენდერში ყველაზე დაბალმა შემოთავაზებამ 73.0 ათასი ლარი შეადგინა.

სატენდერო კომისიამ პრეტენდენტს<sup>31</sup> მიმართა ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტების თაობაზე<sup>32</sup> და მიანიჭა დისკვალიფიკაცია, რადგან დაზუსტებული ხარჯთაღრიცხვა შეიცავდა რიგ უზუსტობებს.<sup>33</sup> აღსანიშნავია, რომ იგივე თანხები არასწორად იყო განგარიშებული თავდაპირველად წარმოდგენილ ხარჯთაღრიცხვაშიც. კომისიამ არ გადაამოწმა ხარჯთაღრიცხვაში წარმოდგენილი მონაცემები და პრეტენდენტს კონკრეტულად არ მიუთითა დასაზუსტებელი პოზიციის/ნაწილის შესახებ. ტენდერში საბოლოოდ გაიმარჯვა სხვა პრეტენდენტმა,<sup>34</sup> ღირებულებით – 79.7 ათასი ლარი, რაც 6.7 ათასი ლარით აღემატებოდა დისკვალიფიცირებული პრეტენდენტის მიერ შეთავაზებულ ფასს.

პრეტენდენტის ანალოგიური კანონშესაბამო დისკვალიფიკაციის შემთხვევა დაფიქსირდა 2019 წელს გამოცხადებულ ტენდერშიც,<sup>35</sup> სადაც მუნიციპალიტეტმა ასევე არ მიუთითა დაბალი ფასის წარმომდგენ პრეტენდენტს დასაზუსტებელ

<sup>29</sup> „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება, მუხლი 18, პუნქტი 3; მუხლი 27.

<sup>30</sup> NAT190010162 - წინწყაროს, ბოგვისა და ერტისის საჯარო სკოლები.

<sup>31</sup> შპს „ურიში“.

<sup>32</sup> უნდა დაეზუსტებინა და წარმოედგინა ხარჯთაღრიცხვა, გეგმა-გრაფიკი და სამუშაო გამოცდილება.

<sup>33</sup> ხარჯთაღრიცხვის 2 პოზიციაზე თავების ჯამი არასწორად იყო შეკრებილი.

<sup>34</sup> შპს „ოცნების სახლი“.

<sup>35</sup> NAT190014956

ხარჯთაღრიცხვაში არსებულ შეცდომაზე. ტენდერში გაიმარჯვა პრეტენდენტმა, რომლის ფასი 4.1 ათასი ლარით აღემატებოდა დისკვალიფიცირებული პრეტენდენტის მიერ შეთავაზებულ ფასს.

) მუნიციპალიტეტმა 2019 წელს გამოაცხადა ტენდერი საჯარო სკოლების სარეაბილიტაციო სამუშაოების შესყიდვის მიზნით, სავარაუდო ღირებულებით – 201.3 ათასი ლარი.<sup>36</sup> სატენდერო კომისიამ პრეტენდენტებს მოსთხოვა წარმოედგინათ ინფორმაცია საინჟინრო სფეროში განათლების მქონე პერსონალის გამოცდილების შესახებ. შესაბამისად, მონაწილეებს სისტემაში უნდა აეტვირთათ სპეციალისტ(ებ)ის პირადობის დამადასტურებელი მოწმობების და საინჟინრო განათლების დიპლომების, ასევე შრომითი ხელშეკრულებების ასლები, რომელებიც დაადასტურებდა მიმწოდებელთან მათი მუშაობის ფაქტს.

ტენდერში მონაწილეობდა 4 პრეტენდენტი.<sup>37</sup> კომისიამ სათანადოდ არ შეისწავლა ერთ-ერთი პრეტენდენტის<sup>38</sup> მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტაცია და არასწორად მისცა დისკვალიფიკაცია.<sup>39</sup> ტენდერში საბოლოოდ გამარჯვებულ პრეტენდენტთან მუნიციპალიტეტმა გააფორმა ხელშეკრულება ღირებულებით – 199.0 ათასი ლარი, რაც 7.2 ათასი ლარით აღემატებოდა დისკვალიფიცირებული პრეტენდენტის მიერ შეთავაზებულ ფასს.

მუნიციპალიტეტის მერიამ შესყიდვების განხორციელების პროცესში ვერ უზრუნველყო საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვა. სატენდერო კომისიამ სათანადოდ არ შეისწავლა სატენდერო დოკუმენტაცია და დაარღვია მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები, რამაც გამოიწვია ყველაზე დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტის არასწორი დისკვალიფიკაცია. შედეგად, შესყიდვების პროცესის არასწორად წარმართვის გამო, ადგილობრივი ბიუჯეტიდან 18.0 ათასი ლარი დაიხარჯა არაეკონომიურად.

## დასკვნა

### 2.4.2 დაუსრულებელი სამუშაოები

**კრიტერიუმი:** სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობის მიხედვით, გადაუდებელი აუცილებლობის არსებობისას შესაძლებელია, შესყიდვა განხორციელდეს გამარტივებული ფორმით. იმ შემთხვევაში, როდესაც გადაუდებელი შესყიდვის აუცილებლობა გამოწვეულია ტენდერისათვის/კონკურსისთვის სტატუსის – „დასრულებულია უარყოფითი შედეგით“, „არ შედგა“ ან „შეწყვეტილია“ – მინიჭების მიზეზით, გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით ხელშეკრულების დადება შეიძლება მხოლოდ იმ მიმწოდებელთან, რომელიც აკმაყოფილებს სატენდერო/საკონკურსო პირობებს შემდეგი პრინციპების დაცვით: დაუშვებელია მიმწოდებლის გამოცდილება და სხვა პერსონალური მახასიათებლები (წლიური ბრუნვა, დასაქმებულთა რაოდენობა და სხვ.) იყოს სატენდერო/საკონკურსო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ ანალოგიურ მონაცემებზე უარესი.<sup>40</sup>

<sup>36</sup> NAT190010245

<sup>37</sup> 1. შპს „ნიუ სიტი“ - 199.0 ათასი ლარი. 2. შპს „ემ-სი გრუპი“ - 191.8 ათასი ლარი. 3. შპს „ოცნების სახლი“ - 189.5 ათასი ლარი. 4. შპს BRENDS STILE - 170.0 ათასი ლარი; შპს BRENDS STILE - დისკვალიფიკაცია პერსონალის გამოცდილების გამო; შპს „ოცნების სახლი“ - დისკვალიფიკაცია, არასაკმარისი გამოცდილების გამო.

<sup>38</sup> შპს „ემ-სი გრუპი“.

<sup>39</sup> კომისიამ ჩათვალა, რომ არ იყო წარმოდგენილი საინჟინრო განათლების მქონე პირის შრომითი ხელშეკრულება. აღნიშნული პირი იყო საწარმოს დირექტორი და ვერ წარმოადგენდა საკუთარ თავთან გაფორმებულ ხელშეკრულებას.

<sup>40</sup> „გამარტივებული შესყიდვის კრიტერიუმები და გამარტივებული შესყიდვის ჩატარების წესი“, მუხლი 4, პუნქტი 4, „ბ“ ქვეპუნქტი.

ამ პრინციპების დაუცველობა უნდა ეფუძნებოდეს მხოლოდ ობიექტურ გარემოებას (გარემოებებს), რაც უნდა დასაბუთდეს შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ და დაერთოს ხელშეკრულებას.

**ფაქტობრივი გარემოება:** თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა ტენდერები: სოფელ პანტიანში – ახალი ამბულატორიის<sup>41</sup> და დაბა მანგლისში, სასწრაფო-სამედიცინო დახმარების შენობის მშენებლობის სამუშაოებზე.<sup>42</sup> ამბულატორიის მშენებლობაზე ტენდერი გამოცხადდა 2-ჯერ და არ შედგა. სასწრაფო-სამედიცინო დახმარების შენობის მშენებლობაზე გამოცხადებული ტენდერი სატენდერო კომისიამ 31 ივლისს შეწყვიტა<sup>43</sup> და მიიღო გადაწყვეტილება სამუშაოები შეესყიდა გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, გამარტივებული შესყიდვით გზით.

ტენდერის შეწყვეტის მიზეზად მოყვანილია არგუმენტი, რომ ტენდერის პროცედურები საჭიროებდა, მინიმუმ, 25 დღეს. შესაბამისად, ხელშეკრულება ვერ გაფორმდებოდა აგვისტოს ბოლომდე და მიმწოდებელს სამუშაოების შესრულება მოუწევდა შემოდგომა-ზამთარში, მკაცრ კლიმატურ პირობებში, რაც ხელს შეუშლიდა სამუშაოების დროულად დასრულებასა და მაღალხარისხიანად წარმართვას. მუნიციპალიტეტმა სოფელ პანტიანში, ამბულატორიის მშენებლობის სამუშაოების განხორციელება ანალოგიური მიზეზით გამარტივებული შესყიდვის გზით გადაწყვიტა. მუნიციპალიტეტმა აღნიშნული სამუშაოების მოწყობის მიზნით ხელშეკრულებები გააფორმა:

- J) 2019 წლის 30 აგვისტოს, შპს „ბიარსთან“, დაბა მანგლისში სასწრაფო-სამედიცინო დახმარების შენობის მშენებლობის სამუშაოებზე, ღირებულებით – 268.2 ათასი.<sup>44</sup>
- J) 2019 წლის 21 აგვისტოს, შპს „ლ.გ. გრუპ ინვესტსთან“, სოფელ პანტიანში ამბულატორიის მშენებლობაზე, ღირებულებით – 81.5 ათასი ლარი.<sup>45</sup>

გამარტივებული შესყიდვის გზით სამუშაოების შესყიდვის მიზეზად დასახელებულია ტენდერისათვის არასაკმარისი დრო, შესაბამისად, მუნიციპალიტეტი ვალდებული იყო უმოკლეს ვადაში მოეძებნა მიმწოდებელი და დროულად გაეფორმებინა ხელშეკრულებები. ნაცვლად ამისა, მუნიციპალიტეტმა შესყიდვის პროცედურები წარმართა ისე, რომ ხელშეკრულებები გააფორმა დაგვიანებით – ერთ შემთხვევაში, გადაწყვეტილების მიღებიდან – ერთი თვის, ხოლო მეორე შემთხვევაში – 21 დღის შემდეგ. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მიერ აღნიშნული გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობა არ არის საკმარისად დასაბუთებული.

წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლით ირკვევა, რომ მიმწოდებლებმა ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებები არ შეასრულეს და ობიექტები არ ფუნქციონირებს, კერძოდ:

<sup>41</sup> 2019 წლის 28 ივნისი NAT190012826 და 2019 წლის 10 ივლისი NAT190013742.

<sup>42</sup> ტენდერი გამოცხადდა 2019 წლის 22 ივლისს, NAT190014552.

<sup>43</sup> 2019 წლის 22 ივლისს გამოცხადდა ტენდერი დაბა მანგლისში, სასწრაფო-სამედიცინო დახმარების შენობის მშენებლობის სამუშაოებზე, ღირებულებით – 270.0 ათასი ლარი. NAT190014552.

<sup>44</sup> CMR190141219.

<sup>45</sup> CMP 190138804.

### **სოფელ პანტიანში ამბულატორიის მშენებლობა**

ხელშეკრულების პირობების მიხედვით, შპს „ლ.გ. გრუპ ინვესტს“ სოფელ პანტიანში ამბულატორიის მშენებლობის სამუშაოები უნდა დაესრულებინა 2019 წლის 30 ოქტომბერს. შპს „ლ.გ. გრუპ ინვესტს“ არ შეასრულა ნაკისრი ვალდებულებები, რის გამოც 26 დეკემბერს შეუწყდა ხელშეკრულება.<sup>46</sup> მუნიციპალიტეტმა არ გამოიყენა ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პირობები და მიმწოდებლისთვის არ დაურიცხავს პირგასამტეხლო გეგმა-გრაფიკის დარღვევისათვის – 7.8 ათასი ლარი, ხოლო შეუსრულებელი სამუშაოებისათვის – 4.1 ათასი ლარი.

აღსანიშნავია, რომ ამბულატორიის მშენებლობაზე გამოცხადებულ ტენდერებში მოთხოვნილი იყო ანალოგიური სამუშაოების შესრულების გამოცდილება, თანხით – 101.6 ათასი ლარი. შესწავლით ირკვევა, რომ შპს „ლ.გ. გრუპ ინვესტს“ წარმოდგენილი აქვს ცენტრალური გათბობის სისტემის მონტაჟის და სველი წერტილების სარემონტო სამუშაოების გამოცდილება, რაც ანალოგიური ტიპის და სირთულის გამოცდილებაში არ შეიძლება ჩაითვალოს. მუნიციპალიტეტმა ვერ დაასაბუთა, თუ რა კრიტერიუმების მიხედვით იქნა შერჩეული მიმწოდებელი. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტმა გადაუდებელი აუცილებლობის მიზეზით, გამარტივებული შესყიდვის ფორმით, კანონმდებლობის დარღვევით ხელშეკრულება გაუფორმა ისეთ მიმწოდებელს, რომელსაც არ გააჩნდა შესაბამისი რესურსი და სამუშაოების წარმართვის შესაძლებლობა. შესაბამისად, არსებობს რისკი, რომ ხელშეკრულება გაფორმდა წინასწარ შერჩეულ პირთან.<sup>47</sup>

### **დაბა მანგლისში სასწრაფო-სამედიცინო დახმარების შენობის მშენებლობა**

შპს „ბიარსთან“ გაფორმებული ხელშეკრულების თანახმად, მიმწოდებელს დაბა მანგლისში სასწრაფო-სამედიცინო დახმარების შენობის მშენებლობის სამუშაოები უნდა დაესრულებინა 2020 წლის 29 იანვარს.<sup>48</sup> წარმოდგენილი ინფორმაციით, შპს „ბიარსმა“ ხელშეკრულებით განსაზღვრული 268.2 ათასი ლარის სამუშაოებიდან შეასრულა მხოლოდ 128.7 ათასი ლარის სამუშაოები,<sup>49</sup> რის გამოც 2020 წლის 17 ივნისს შეუწყდა ხელშეკრულება<sup>50</sup> და დაეკისრა საჯარიმო სანქცია გეგმა-გრაფიკის დარღვევისათვის, 13.9 ათასი ლარის ოდენობით, ხოლო შეუსრულებელი სამუშაოებისათვის – 6.9 ათასი ლარი. აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში საჯარიმო სანქცია გადახდილი არ იყო.<sup>51</sup> მუნიციპალიტეტმა ვერ შეძლო ხელშეკრულების უზრუნველყოფის საბანკო გარანტიის მიღება, რადგან მისი მოქმედების ვადა ხელშეკრულების შეწყვეტის დროს გასული იყო. მიუხედავად იმისა, რომ მიმწოდებელი არ ასრულებდა სამუშაოებს ხელშეკრულებით განსაზღვრულ ვადებში, მუნიციპალიტეტმა არ

<sup>46</sup> მუნიციპალიტეტს სამუშაოების შესასრულებლად მიმწოდებლისათვის გადარიცხული ჰქონდა ავანსი – 15.0 ათასი ლარის ოდენობით, საავანსო თანხა სს - სადაზღვევო კომპანია „ალფამ“ მუნიციპალიტეტს აუნაზღაურა 2020 წლის 10 იანვარს.

<sup>47</sup> რაც შეეხება შპს „ბიარსს“, მიმწოდებელი შერჩეულია მუნიციპალიტეტის მიერ გამოცხადებული ბაზრის კვლევის შედეგებიდან. გამოცდილებად წარმოდგენილი აქვს კერძო კომპანიასთან გაფორმებული კონტრაქტი და მიღება-ჩაბარების აქტები. სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილეობა მიღებული არ აქვს.

<sup>48</sup> თავდაპირველად სამუშაოების დასრულების ვადად განისაზღვრა 2019 წლის 20 დეკემბერი, ხელშეკრულებაში შევიდა ცვლილება და სამუშაოების დასრულების ვადად განისაზღვრა იმავე წლის 29 იანვარი.

<sup>49</sup> მიმწოდებელს გადაერიცხა 121.7 ათასი ლარი. ხოლო დარჩენილი თანხა დაკავებულია ხარისხის უზრუნველყოფის გარანტიის სახით, ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად.

<sup>50</sup> მუნიციპალიტეტმა სააგენტოს მიმართა მიმწოდებლის ე.წ. „შავ სიაში“ რეგისტრაციისათვის 2020 წლის 22 ივნისს.

<sup>51</sup> საკითხთან დაკავშირებით მიმდინარეობს სასამართლო დავა.

## დასკვნა

მოსთხოვა მიმწოდებელს საბანკო გარანტიის ვადის გაგრძელება, რის გამოც დაკარგა 13.4 ათასი ლარი მიღების შესაძლებლობა.

მუნიციპალიტეტმა, სამუშაოების მოკვ ვადაში შესრულების მიზნით, ტენდერის გვერდის ავლით, გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით გამარტივებული შესყიდვით გააფორმა ხელშეკრულებები ისეთ მიმწოდებლებთან, რომლებმაც ვერ შეძლეს ხელშეკრულების პირობების შესრულება. შესყიდვის პროცესის არასათანადო წარმართვის გამო, სამუშაოები დაუსრულებელია.

### 2.4.3 ქვეკონტრაქტორების მიერ შესრულებული სამუშაოების ფარგლებში გამოვლენილი ხარვეზები

**კრიტერიუმი:** სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის შესაბამისად,<sup>52</sup> შესყიდვის მხარეებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულება განსაზღვრავს საქონლის მიწოდების, მომსახურების გაწევის ან/და სამუშაოს შესრულების ვადას. მიმწოდებლების მიერ სამუშაოების სათანადო ხარისხით და მოცულობით, ხელშეკრულებით განსაზღვრულ ვადებში დასრულებაზე რწმუნების მიღების მიზნით, შემსყიდველი ორგანიზაცია პრეტენდენტებისგან ითხოვს ინფორმაციას ანალოგიური სამუშაოების შესრულების შესახებ. თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის მიერ სახელმწიფო შესყიდვების ფარგლებში გაფორმებული ხელშეკრულება ითვალისწინებს მიმწოდებლის მიერ ქვეკონტრაქტორის აყვანას, ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაოების შესრულების მიზნით.

**ფაქტობრივი გარემოება:** 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული შესყიდვების შესწავლისას გამოვლინდა, რომ 5 შემთხვევაში მიმწოდებლებმა ტენდერით განსაზღვრული სამუშაოები შესასრულებლად გადასცეს ქვეკონტრაქტორებს.<sup>53</sup> მესამე პირზე ვალდებულებების გადაცემის პროცესი წარმართა მნიშვნელოვანი ხარვეზებით.

ხუთივე ტენდერის შემთხვევაში, პრეტენდენტს მოეთხოვებოდა ანალოგიური სამუშაოების შესრულების დამადასტურებელი დოკუმენტაციის წარმოდგენა. თავის მხრივ, გამოცდილების მოთხოვნის მიზანია, შემსყიდველმა ორგანიზაციამ მიიღოს რწმუნება, რომ პრეტენდენტი შეძლებს სამუშაოების განხორციელებას სათანადო ხარისხით და მოცულობით, ხელშეკრულებით განსაზღვრულ ვადებში. შესწავლით დგინდება, რომ ერთ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტმა წერილობითი თანხმობა ქვეკონტრაქტორის აყვანის შესახებ ისე გასცა პირზე, რომ სათანადოდ არ შეუსწავლია მისი გამოცდილება, დანარჩენ 4 შემთხვევაში მუნიციპალიტეტი არ ფლობდა ინფორმაციას და ვერ წარმოადგინა მიმწოდებლებზე გაცემული წერილობითი თანხმობები ქვეკონტრაქტორის აყვანის შესახებ. ჩატარებული აუდიტორული პროცედურებით დადგინდა, რომ ზემოთ აღნიშნულ ოთხივე შემთხვევაში ქვეკონტრაქტორებად აყვანილი არიან ახლად დაფუძნებული პირები და მათ ქვეკონტრაქტის გაფორმების მომენტში ანალოგიური ხასიათის სამუშაოების შესრულების გამოცდილება უმნიშვნელო ან/და საერთოდ არ უფიქსირდებათ ელექტრონულ სისტემაში; ხოლო მანდატიდან გამომდინარე, ქვეკონტრაქტორების მიერ კერძო სექტორში შესრულებული სამუშაოების შესახებ ინფორმაცია აუდიტის ჯუფმა ვერ მოიპოვა. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტი არ იყო ინფორმირებული, ქვეკონტრაქტორების სამუშაო გამოცდილების შესახებ,

<sup>52</sup> „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება, მუხლი 33.

<sup>53</sup> NAT190010159, NAT190001707, SPA180002387, NAT180003670, NAT180004929.

რაც მოთხოვნილი ჰქონდა ტენდერში მონაწილე პირებთან მიმართებით. ხუთივე შემთხვევაში მიმწოდებლებმა ვერ უზრუნველყვეს ინფრასტრუქტურული პროექტების ხელშეკრულებით განსაზღვრულ ვადებში დასრულება, მაგალითად:

- J) 2019 წლის 1 ივლისს მუნიციპალიტეტმა საჯარო სკოლების სარეაბილიტაციო სამუშაოების შესყიდვების მიზნით ხელშეკრულება გაუფორმა შპს „საგზაო 333“-ს, ღირებულებით – 94.3 ათასი ლარი.<sup>54</sup> სამუშაოები უნდა დასრულებულიყო 29 აგვისტოს. 3 ივლისს<sup>55</sup> მიმწოდებელმა ქვეკონტრაქტორად აიყვანა შპს „სტარტ+“ და სამუშაოების მიწოდების ვადად განუსაზღვრა არა უგვიანეს 31 დეკემბერი.<sup>56</sup> აღნიშნული თავის მხრივ, თავიდანვე წარმოშობდა სამუშაოების მუნიციპალიტეტთან გაფორმებული ხელშეკრულებით განსაზღვრულ ვადაში დაუსრულებლობის რისკს. მიმწოდებელმა სამუშაოები დაასრულა 24 დღის ვადაგადაცილებით.<sup>57</sup>

გაფორმებული ხელშეკრულების პირობების მიხედვით, ვალდებულებების მესამე პირზე გადაცემის შემთხვევაში მიმწოდებელს წერილობით უნდა ეცნობებინა მუნიციპალიტეტისთვის. ამასთანავე, ქვეკონტრაქტორთან გაფორმებული ხელშეკრულების ღირებულება არ უნდა ყოფილიყო შესასრულებელი სამუშაოების 40%-ზე მეტი. შპს „სტარტ+“-თან გაფორმებული ხელშეკრულების ღირებულება და ანაზღაურებული თანხა შეადგეს 73.0 ათას ლარს, რომელიც შესრულებული სამუშაოების 77%-ს მოიცავს.

სატენდერო დოკუმენტაციით მუნიციპალიტეტს მოთხოვნილი ჰქონდა ბოლო 3 წლის განმავლობაში 229.0 ათასი ლარის ანალოგიური სამუშაოების შესრულების გამოცდილება. ქვეკონტრაქტორის გამოცდილების დასადგენად, აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა დამატებითი აუდიტორული პროცედურები შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის მეშვეობით. შესწავლის შედეგად გამოვლინდა რომ შპს „სტარტ+“ დაარსებულია ქვეკონტრაქტის გაფორმებამდე ერთი წლით ადრე<sup>58</sup> და აღნიშნული ტენდერის გამოცხადებამდე უფიქსირდებოდა მხოლოდ 20.0 ათასი ლარის ანალოგიური სამუშაო გამოცდილება; ხოლო მანდატიდან გამომდინარე, კერძო სექტორში შესრულებული სამუშაოების შესახებ ინფორმაცია აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა.

ინფორმაცია ქვეკონტრაქტორების მიერ ვადაგადაცილებით შესრულებული სამუშაოების შესახებ წარმოდგენილია დანართში №3.

მუნიციპალიტეტი სათანადოდ არ აკონტროლებდა ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების დაცულობას და არ ატარებდა საკმარის ღონისძიებებს სამუშაოების დროულად დასასრულებლად. მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა ვერ უზრუნველყვეს ისეთი კონტროლის მექანიზმების დანერგვა, რითაც აღნიშნული ხარვეზები თავიდან იქნებოდა აცილებული.

## დასკვნა

<sup>54</sup> NAT190010159.

<sup>55</sup> სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების გაფორმებიდან 2 დღის შემდეგ.

<sup>56</sup> აღნიშნული პერიოდი 124 დღით აღემატებოდა, მუნიციპალიტეტის მიერ მოთხოვნილ შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადას.

<sup>57</sup> მიმწოდებელზე დარიცხულია შესაბამისი ჯარიმა.

<sup>58</sup> 12.06.2018.

#### 2.4.4 საჯარიმო სანქციის განსაზღვრის ნაკლოვანება

**კრიტერიუმი:** მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულების თანახმად, სამუშაოები დასრულებულად ჩაითვლება საბოლოო მიღება-ჩაბარების აქტის ხელმოწერის შემდეგ. მიწოდების ვადების დარღვევა იწვევს პასუხისმგებელი პირის დაჯარიმებას.<sup>59</sup>

მოქმედი კანონმდებლობით, გამარჯვებულ პრეტენდენტთან ხელშეკრულება იდება სატენდერო დოკუმენტაციაში არსებული ხელშეკრულების პროექტის საფუძველზე.<sup>60</sup> ნებისმიერი ცვლილება დაუშვებელია, რომელსაც მოჰყვება შემსყიდველისათვის პირობების გაუარესება.<sup>61</sup>

**ფაქტობრივი გარემოება 1:** 2018 წლის აპრილში მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა ადგილობრივი გზების მოწყობა-რეაბილიტაციის სამუშაო, ღირებულებით – 755.7 ათასი ლარი.<sup>62</sup> ხელშეკრულებით სამუშაოების დასრულების ვადად განისაზღვრა იმავე წლის 16 ივლისი. ხარჯთაღრიცხვის კორექტირებების, გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიის სამუშაოებისა და ზამთრის მკაცრი კლიმატური პირობების მოტივით, ხელშეკრულებაში რამდენჯერმე<sup>63</sup> შევიდა ცვლილება და სამუშაოების საბოლოო მიწოდების ვადად 2019 წლის პირველი მაისი განისაზღვრა. ხელშეკრულების თანახმად, თუ შემსრულებელი გადააცილებდა მიწოდების საბოლოო ვადას, დაეკისრებოდა პირგასამტეხლო ყოველ გადაგადაცილებულ დღეზე შეუსრულებელი სამუშაოების ღირებულების 0,1%-ის ოდენობით. ხელშეკრულების დანართი-შეთანხმება №1-ის თანახმად, სამუშაოები მიღებულად და დასრულებულად ჩაითვლებოდა საბოლოო მიღება-ჩაბარების აქტის გაფორმების შემდეგ.

მიმწოდებელმა გაზრდილ ვადაშიც ვერ უზრუნველყო ინფრასტრუქტურული ობიექტის მოწყობა და 99 დღის დაგვიანებით მისწერა მუნიციპალიტეტს სამუშაოების დასრულების თაობაზე. ამ პერიოდისათვის მას შეუსრულებელი ჰქონდა 289.9 ათასი ლარის სამუშაო. საბოლოო მიღება-ჩაბარება გაფორმდა 2019 წლის 12 დეკემბერს. მუნიციპალიტეტმა პირგასამტეხლოს გაანგარიშებისას არ გაითვალისწინა დანართი-შეთანხმება №1-ით განსაზღვრული პირობა და გადაგადაცილებული დღეების რაოდენობა დაითვალა მიმწოდებლის მიერ წარმოდგენილი წერილის თარიღამდე.

მუნიციპალიტეტი ვალდებული იყო დაეცვა დანართ-შეთანხმებით განსაზღვრული პირობა, რომელიც ხელშეკრულების განუყოფელი ნაწილი იყო. შესაბამისად, მიმწოდებელზე გადაგადაცილებული დღეების რაოდენობა უნდა დათვლილიყო 12 დეკემბრამდე, სულ – 244 დღე. ასეთ შემთხვევაში მიმწოდებელზე დასარიცხი პირგასამტეხლო შეადგენს 70.7 ათას ლარს, რაც 42.9 ათასი ლარით აღემატება მასზე სამუშაოების დაგვიანებისათვის ფაქტობრივად დარიცხულ ჯარიმას.

**ფაქტობრივი გარემოება 2:** 2018 წელს მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი,<sup>64</sup> სოფელ მაწევანსა და სოფელ ქოსალარში მისასვლელი გზის მოწყობა-რეაბილიტაციის სამუშაოების შესყიდვის მიზნით.

<sup>59</sup> NAT180003145, ხელშეკრულება №30, მუხლი 7.1.

<sup>60</sup> სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 33.

<sup>61</sup> საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 21, პუნქტი 5.

<sup>62</sup> NAT180003145.

<sup>63</sup> პირველ 4 შემთხვევაში ვადის გადაწევა დასაბუთებულია ხარჯთაღრიცხვის კორექტირების მოტივით, ხოლო 30 დეკემბერს ვადა გადაიწია ზამთრის კლიმატური პირობების გათვალისწინების მოტივით.

<sup>64</sup> NAT180003670.

შესყიდვების სისტემაში ატვირთული ხელშეკრულების პროექტის მიხედვით, შემსრულებელს საბოლოო მიწოდების ვადის გადაცილებისათვის დაეკისრებოდა პირგასამტეხლო, ყოველ გადაგადაცილებულ დღეზე შეუსრულებელი სამუშაოების ღირებულების 0,1%-ის ოდენობით.

ტენდერი წარიმართა კონკურენტულ გარემოში და 2018 წლის 5 ივლისს გაფორმდა ხელშეკრულება მიმწოდებელთან. ხელშეკრულებაში მუნიციპალიტეტის ინტერესების საზიანოდ შეიცვალა პირობები და დასარიცხი პირგასამტეხლოს მოცულობა შემცირდა 0,02%-მდე. აღნიშნულით მიმწოდებელს შეეძენა შესაძლებლობა, მიწოდების ვადის მნიშვნელოვანი დარღვევის შემთხვევაში, მინიმალური დანახარჯებით შეესრულებინა სახელშეკრულებო პირობები. კერძოდ, მიმწოდებელმა 59.5 ათასი ლარის სამუშაო შეასრულა 54-დღიანი ვადის გადაცილებით, ხოლო საჯარიმო სანქციის დაბალი განაკვეთის გამო, მასზე დასარიცხმა პირგასამტეხლომ 0.6 ათასი ლარი შეადგინა.

იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალიტეტი არ შეცვლიდა სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ პირობებს და პირგასამტეხლოს განაკვეთი დარჩებოდა 0,1%, მიმწოდებელს დამატებით დაეკისრებოდა 3.2 ათასი ლარით მეტი საჯარიმო სანქცია.

მუნიციპალიტეტის მიერ დანერგილმა კონტროლის მექანიზმებმა რიგ შემთხვევაში ვერ უზრუნველყო მუნიციპალიტეტის ინტერესების სათანადოდ დაცვა. შედეგად, მიმწოდებლებზე დარიცხული არ არის 46.1 ათასი ლარის ჯარიმა, ვადაგადაცილებით შესრულებული სამუშაოებისათვის.

დასკვნა

## 2.5 ქონების მართვა და განკარგვა

### 2.5.1 მუნიციპალიტეტის ბალანსზე რიცხული აქტივების განკარგვის ხარვეზები

**კრიტერიუმი:** მუნიციპალიტეტის ქონება არის მის საკუთრებაში არსებული ყველა ნივთი და არამატერიალური ქონებრივი სიკეთე. კანონმდებლობის მიხედვით, თვითმმართველი ერთეული ქონებრივი უფლებების განხორციელებისას ვალდებულია, შესაბამისი კონტროლის მექანიზმების გამოყენებით უზრუნველყოს ქონების მონიტორინგი და დაიცვას მუნიციპალიტეტის, როგორც მესაკუთრის კანონიერი ინტერესები.<sup>65</sup>

ამასთანავე, ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემის შემთხვევაში, თვითმმართველი ერთეული ვალდებულია უზრუნველყოს უფლებამოსილი პირის მიერ შესაბამისი საფასურის ჩარიცხვა ადგილობრივ ბიუჯეტში, რაც მუნიციპალიტეტის საკუთარი შემოსავლების ერთ-ერთი წყაროა.

**ფაქტობრივი გარემოება:** საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მონაცემებით, 2019 წლის 31 დეკემბრისათვის მუნიციპალიტეტს საკუთრებაში ერიცხებოდა 306 ერთეული უძრავი ქონება, საიდანაც მერიის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით, სარგებლობის უფლებით გაცემულია 33 ობიექტი.

<sup>65</sup> „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 109.

მერია ვერ უზრუნველყოფდა იჯარით გაცემული ქონების სათანადო ადმინისტრირებას, რის გამოც, 2020 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, იჯარით გაცემული ქონებიდან არ მიუღია, სულ – 27.1 ათასი ლარის შემოსავალი.

საიჯარო ქირის დროულად გადაუხდელობის შემთხვევაში, არ იყო გამოყვანილი გადაუხდელი საიჯარო ქირის ნაშთები (საიჯარო ქირის დავალიანებები); მოიჯარეებზე არ იყო დარიცხული და მოთხოვნილი ხელშეკრულებით გათვალისწინებული საჯარიმო სანქციები.

გადაუხდელმა საიჯარო ქირამ 2020 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით – 14.3 ათასი ლარი, ხოლო ქირის დაგვიანებისათვის ხელშეკრულებით გათვალისწინებულმა დაურიცხავმა საჯარიმო სანქციამ (საურავი) 12.8 ათასი ლარი შეადგინა.

აუდიტორული პროცედურებით გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული შენობა-ნაგებობის ფართის ნაწილს – 245.3 კვ.მ-ს სამეწარმეო მიზნებისათვის იყენებდა არაუფლებამოსილი პირი.<sup>66</sup> პასუხისმგებელი პირის ინფორმაციით, აღნიშნულ პირთან ხელშეკრულება გაფორმებული იყო 2017 წელს, 2 თვის ვადით. მიუხედავად იმისა, რომ პირი 2018-2019 წლებშიც იყენებდა აღნიშნულ ფართს, მას ქონებით სარგებლობისთვის რაიმე სახის საფასური არ გადაუხდია. 2017 წლის ივნისიდან 2020 წლის 1 იანვრამდე პირის მიერ გადასახდელმა თანხამ 28.3 ათასი ლარი შეადგინა,<sup>67</sup> მათ შორის, გადასახდელი საიჯარო ქირა – 23.6 ათასი ლარი და ქირის გადაუხდელობისთვის საურავი – 4.7 ათასი ლარი. ამდენად, ქონებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას, მერიამ სათანადოდ ვერ დაიცვა საკუთარი კანონიერი ინტერესები და დაუშვა მუნიციპალიტეტის ქონების არამართლზომიერი სარგებლობის ფაქტი.

## დასკვნა

მერია ვერ უზრუნველყოფდა იჯარით გაცემული ქონების სათანადო ადმინისტრირებას, რის გამოც 2020 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით იჯარით გაცემული ქონებიდან არ მიუღია, სულ – 27.1 ათასი ლარის შემოსავალი. ასევე ვერ უზრუნველყო მის საკუთრებაში არსებული ქონების სათანადო დაცვა, რის გამოც ვერ მიიღო შემოსავალი.

## რეკომენდაცია №5

მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა და აღმასრულებელმა ორგანოებმა შეიმუშაონ სტრატეგია საკუთრებაში არსებული ქონების მართვის, განკარგვისა და სათანადო კონტროლის მექანიზმების დაწესების შესახებ. მერიამ უზრუნველყოს იჯარით გაცემული ობიექტების რაოდენობის დაუზუსტება და ფაქტობრივ მოსარგებლეთა დადგენა. გარდა ამისა, გაატაროს ქმედითი ღონისძიებები, გადაუხდელი საიჯარო ქირისა და დარიცხული საურავის ადგილობრივ ბიუჯეტში მობილიზების მიზნით. აღნიშნული ღონისძიებები ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის საკუთარი შემოსავლების გაზრდას. ამასთანავე, მერიამ განიხილოს იმ პირების პასუხისმგებლობის საკითხი, ვისაც აუდიტის ანგარიშში დაფიქსირებულ ხარვეზებზე რეაგირება ევალებოდა.

## 2.5.2 დასუფთავების მოსაკრებლის

**კრიტერიუმი:** საქართველოს ტერიტორიაზე ადგილობრივი მოსაკრებლის სახე, ოდენობა, შემოღების წესი და მოსაკრებლის გადამხდელთა უფლება-

<sup>66</sup> ს/კ 84.18.35.062.035, დაბა მანგლისი.

<sup>67</sup> საიჯარო თანხისა და საურავის გაანგარიშებისას გამოყენებულია სსიპ - ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს 2017 წლის დასკვნით განსაზღვრული საიჯარო ქირის თანხა.

## ადმინისტრირების ნაკლოვანება

მოვალეობები რეგულირდება კანონით „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“. ადგილობრივი მოსაკრებელი არის აუცილებელი გადასახდელი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში, რომელსაც იხდიან ფიზიკური და იურიდიული პირები.<sup>68</sup> ამ კანონით დადგენილი წესით, ადგილობრივი მოსაკრებლის შემოდების უფლება აქვს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით ორგანოს – საკრებულოს.

**ფაქტობრივი გარემოება:** მუნიციპალიტეტში დასუფთავების მოსაკრებლის შემოდებისა და გადახდის წესი დამტკიცებულია საკრებულოს დადგენილებების შესაბამისად.<sup>69</sup> 2018-2019 წლებში დასუფთავების ყოველთვიური მოსაკრებელი ფიზიკური პირებისათვის შეადგენდა მოსახლეზე – 0.5 ლარს, ხოლო დაწესებულებებისათვის, ორგანიზაციებისათვის, ინდივიდუალური მეწარმეებისა და იურიდიული პირებისათვის – 10 ლარს, ერთი კუბ.მ მოცულობის ნარჩენზე. დასუფთავების მოსაკრებლის ამოღების ადმინისტრირებას ახორციელებს მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირი – ა(ა)იპ – თეთრიწყარო წყალი, ზოგადი კონტროლი ევალება მერიის შესაბამის სამსახურს.

წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, 2018-2019 წლებში გადამხდელი იურიდიული პირებიდან და ინდივიდუალური მეწარმეებისგან მისაღები დასუფთავების მოსაკრებელი 38.6 ათას ლარს შეადგენდა. ფაქტობრივად ამოღებულია 32.5 ათასი ლარი (84%). ფიზიკურ პირებს მოსაკრებელი შესამოწმებელ პერიოდში საერთოდ არ გადაუხდიათ. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა ინფორმაცია გადამხდელთა ბაზისა და გადასახდელი მოსაკრებლების მოცულობის შესახებ. შესაბამისად, მერიამ ვერ უზრუნველყო ადგილობრივ ბიუჯეტში შესაბამისი შემოსავლების მოზილიზება.

## დასკვნა

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სამართლებრივი აქტი დასუფთავების მოსაკრებელს აწესებს როგორც იურიდიული, ასევე ფიზიკური პირებისათვის. მიუხედავად ამისა, აღმასრულებელ ორგანოს არ გააჩნია გადამხდელთა ბაზა ფიზიკური პირებისათვის და არ გეგმავს შემოსავლის მიღებას.

## რეკომენდაცია №6

მერიამ საკრებულოსთან ერთად იმსჯელოს ფიზიკური პირების მიერ დასუფთავების მოსაკრებლის გადახდის საკითხზე და მიიღოს ისეთი გადაწყვეტილება, რომელიც უზრუნველყოფს ადმინისტრაციული რესურსის გონივრული გამოყენებით შედეგის მიღწევის შესაძლებლობას. აღნიშნულმა ხელი უნდა შეუწყოს დასუფთავების მოსაკრებლის სახით მისაღები შემოსავლების დაგეგმვის გაუმჯობესებას.

## 2.6. ავტომობილების რაოდენობის და საწვავის ხარჯი

**კრიტერიუმი:** საქართველოს მთავრობის დადგენილების მიხედვით,<sup>70</sup> 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტისათვის სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად რეკომენდებული იყო 6 სამორიგეო ავტომანქანა.

საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისად, მუნიციპალურ სარგებლობაში არსებულ თითოეულ ავტოსატრანსპორტო საშუალებაზე საწვავის ლიმიტი განისაზღვრება

<sup>68</sup> მუხლი 1.

<sup>69</sup> „თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ადგილობრივი მოსაკრებლების შემოდების შესახებ“ თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2011 წლის 13 აპრილის №5/4 დადგენილება.

<sup>70</sup> „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება.

კონკრეტული საჭიროებებიდან გამომდინარე და მისი ხარჯვა ხორციელდება მიზნობრივად.

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო პრიორიტეტულად მიიჩნევს საწვავით გამართვა განხორციელდეს აგაი სისტემის გამოყენებით,<sup>71</sup> ვინაიდან სხვა საშუალებები ვერ უზრუნველყოფს საწვავის ხარჯვაზე სათანადო კონტროლს.

**ფაქტობრივი გარემოება:** სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად მუნიციპალიტეტი 2018-2019 წლებში სარგებლობდა ბალანსზე რიცხული 12 და თანამშრომლების საკუთრებაში არსებული 45-56 ავტომანქანით. სულ საანგარიშო პერიოდში აღნიშნულ ავტომანქანებზე დაიხარჯა 171.5 ტონა საწვავი, საერთო ღირებულებით – 370.2 ათასი ლარი, მათ შორის, თანამშრომლების პირად საკუთრებაში არსებულ სატრანსპორტო საშუალებებზე გახარჯულია 111.1 ათასი ლიტრი საწვავი. ამდენად, თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა მნიშვნელოვნად აღემატება მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას.

ხარვეზი, ავტომანქანების გაზრდილი რაოდენობისა და თანამდებობის პირების მიერ კერძო ავტომობილებზე დახარჯული საწვავის შესახებ, დაფიქსირებულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ წინა აუდიტის ანგარიშშიც. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტს (შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს) გამოვლენილი გარემოება არ გამოუსწორებია.

მუნიციპალიტეტში 2018-2019 წლებში საწვავის ხარჯვა ხორციელდებოდა აგაი სისტემის გამოყენებით. აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა ცალკეულ საჯარო მოსამსახურეზე გამოყოფილი საწვავის ყოველდღიური ხარჯვა. არსებობს რისკი, რომ ზოგიერთი მათგანი მიღებულ საწვავს სრულად არ გამოიყენებდა სამსახურებრივი დანიშნულებით. კერძოდ, 44-ზე მეტ შემთხვევაში, საჯარო მოსამსახურეებმა 1.4 ტონაზე მეტი საწვავი ჩაასხეს ისეთი მიმართულებით გადაადგილებისას, რომლებიც, სავარაუდოდ, არ უკავშირდება სამსახურში გამოცხადებას ან სხვა სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებას (მივლინებას). გარდა ამისა, 80-მდე შემთხვევაში 2.1 ტონაზე მეტი საწვავი გახარჯულია თანამშრომლის შვებულებაში ყოფნის დროს.

არსებობს რისკი, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში საჯარო მოხელეებმა მიღებული საწვავი სრულად არ გამოიყენეს სამსახურებრივი დანიშნულებით ან/და საწვავი გამოიყენეს არავტორიზებულ ავტომანქანაში. კერძოდ, 150-ზე მეტ შემთხვევაში ცალკეულ ავტომანქანაზე ერთჯერადად ჩასხმული საწვავის მოცულობა მნიშვნელოვნად აღემატება ავტომანქანის საწვავის ავზის მოცულობას (იხ. დანართი №4).

გარდა ზემოთ აღნიშნულისა, ასევე გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც ცალკეულ ავტომანქანაზე ერთი დღის განმავლობაში, დროის მცირე ინტერვალში, საწვავი ჩასხმულია რამდენჯერმე და მათი ჯამური მოცულობა ავტომანქანის საწვავის ავზის მოცულობას მნიშვნელოვნად აღემატება. მაგალითად, ავტომობილში სახელმწიფო ნომრით: HH841JJ 2019 წლის 7 ივლისს

<sup>71</sup> აგაი სისტემა - სისტემა/საშუალება, რომლის გამოყენებით ავტორიზებული ავტომობილის ავზზე მონტაჟდება სპეციალური ჩიპი (მეხსიერების ბარათი), რომლის საშუალებითაც ხდება ავტომობილის იდენტიფიცირება ავტოგასამართ სადგურზე.

14:03 საათიდან 14:41 საათამდე ჩასხმულია 168.29 ლიტრი საწვავი, მაშინ როდესაც წარმოდგენილი ინფორმაციით ავზის მოცულობა 70 ლიტრია.

აგაი სისტემის გამოყენების პირობებში მსგავსი ფაქტების არსებობა ტექნიკურად შეუძლებელია, ავტორიზებულ ავტომანქანაში ვერ ჩაისხმებოდა საწვავი იმაზე დიდი რაოდენობით, ვიდრე ავზის მოცულობაა. შესაბამისად, არსებობს რისკი, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში, აგაი სისტემა დამაგრებული არ იყო ავტომანქანაზე და საწვავის ჩასხმა ხდებოდა არავტორიზებულ ავტომობილებზე. არსებობს რისკი, რომ არაიდენტიფიცირებული ავტომანქანების საწვავით გამართვა ხორციელდებოდა პირადი მიზნებისათვის და სამსახურებრივი დანიშნულებით არ გამოიყენებოდა.

მუნიციპალიტეტი 2018-2019 წლებში იყენებდა 4 ერთეულ VIP ბარათს, რომელთა საშუალებით აღნიშნულ წლებში შესყიდულია 97 ათასი ლარის ღირებულების 37.3 ტონა საწვავი. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა სათანადო მტკიცებულებები საწვავის მიზნობრივი ხარჯვის შესახებ.

ანალოგიური ხასიათის ხარვეზები ფიქსირდება მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების მიერ საწვავის გამოყენების პროცესში (იხ. დანართი №5).

ამდენად, საკითხის შესწავლისას გამოვლენილი გარემოებები და მათი სიხშირე ნათლად მიუთითებს იმაზე, რომ მუნიციპალიტეტს სათანადო კონტროლი არ აქვს დაწესებული საწვავის რაციონალურ ხარჯვაზე.

#### დასკვნა

აუდიტის ობიექტს არ გააჩნია რაციონალური მიდგომა მისი ფუნქციონირებისათვის საჭირო ავტოსატრანსპორტო საშუალებების გამოყენებასა და საწვავის ხარჯვასთან დაკავშირებით. სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სამორიგეო სატრანსპორტო საშუალებების რიცხვი მნიშვნელოვნად აღემატებოდა საქართველოს მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას. მუნიციპალიტეტს სათანადო კონტროლი არ აქვს დაწესებული საწვავის მიზნობრივ ხარჯვაზე რამაც საწვავის არაუფლებამოსილი პირების მიერ ან/და არასამსახურებრივი დანიშნულებით გამოყენება გამოიწვია.

#### რეკომენდაცია №7

მუნიციპალიტეტის საკრებულომ მერიასთან შეთანხმებით შეიმუშაოს წესი საწვავის განაწილებისა და ხარჯვის შესახებ. აღნიშნული დოკუმენტი, რომელიც დაეფუძნება მიღებულ პრაქტიკას, ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო პარკის ოპტიმიზაციას და მოვლა-შენახვის ხარჯების რაციონალიზაციას. ამასთანავე, მერიამ დააწესოს კონტროლის ისეთი მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს საწვავის არარაციონალური და არასამსახურებრივი მიზნებისათვის გამოყენების თავიდან აცილებას.

## 2.7

## წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება

### 2.7.1 დოკუმენტური დასაბუთების გარეშე გაცემული სახელფასო დანამატი

**კრიტერიუმი:** მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, მოხელეს სახელფასო დანამატი შეიძლება მიეცეს ზემდგომი თანამდებობის პირის დავალებით შესრულებული ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესაბამისად ან/და დამატებითი ფუნქციების დაკისრებისას. ამასთანავე, მოხელის მიერ ზეგანაკვეთური სამუშაო სრულდება მხოლოდ მოხელის ზემდგომი თანამდებობის პირის წერილობითი დავალების საფუძველზე.<sup>72</sup>

**ფაქტობრივი გარემოება:** 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტმა სახელფასო დანამატის სახით გასცა 332.7 ათასი ლარი. დანამატის გაცემის საფუძველია საკრებულოს თავმჯდომარისა და მერის ბრძანებები, რომლებიც მომზადებულია საკრებულოს აპარატისა და მერიის სამსახურის უფროსების მოხსენებითი ბარათების შესაბამისად.

წარმომადგენელი დოკუმენტაციის მიხედვით, სახელფასო დანამატი გაცემულია მოხელეების მიერ ზეგანაკვეთური სამუშაოების შესრულების მოტივით, თუმცა სამუშაოების შესრულების მიზნით, ზემდგომი თანამდებობის პირის დავალებები წერილობითი ფორმით გაცემული არ არის. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა დოკუმენტური მტკიცებულებები, თუ რა სახის ზეგანაკვეთური სამუშაო შეასრულეს დასაქმებულმა პირებმა, რის საფუძველზეც მოხდა სახელფასო დანამატის გაცემა. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა 10 შემთხვევაში დაარღვია სახელფასო დანამატისთვის კანონით განსაზღვრული მოცულობები და ნაცვლად ხელფასის წლიური ოდენობის 20%-ისა მომსახურებებზე გასცა 21%-დან 28%-მდე.

2018-2019 წლებში სახელფასო დანამატის სახით 123.2 ათასი ლარი გაცემული აქვთ მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებსაც. ორგანიზაციებმა ვერ წარმოადგინეს ვერც ხელმძღვანელის წერილობითი დავალებები, რომლებიც სახელფასო დანამატის გაცემის საფუძველია და ვერც სამუშაოების ზეგანაკვეთურად შესრულების დოკუმენტური მტკიცებულება.

### დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა დასაქმებულ საჯარო მოხელეებზე სახელფასო დანამატი 455.9 ათასი ლარის ოდენობით გასცა, შესაბამისი დოკუმენტური დასაბუთების გარეშე.

### 2.7.2 საკრებულოს წევრებზე დასაბუთების გარეშე გაწეული ხარჯები

**კრიტერიუმი:** მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრი, გარდა თანამდებობის პირისა, თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს სამსახურებრივი საქმიანობისაგან მოუწყვეტლად და უსასყიდლოდ. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ შესაბამისად.<sup>73</sup> მას შეიძლება აუნაზღაურდეს უფლებამოსილების განხორციელებასთან

<sup>72</sup> საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლები: 58 და 61.

<sup>73</sup> „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 41.

დაკავშირებული ისეთი ხარჯები, როგორებიცაა, 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, ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტი პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტია, სადაც მითითებულია დოკუმენტის დასახელება, შედგენის თარიღი, სამეურნეო ოპერაციის შინაარსი, რაოდენობა, ფასი, თანხა, სამეურნეო ოპერაციაში მონაწილე მხარეთა დასახელება, დოკუმენტის სწორად გაფორმებისათვის პასუხისმგებელ პირთა ხელმოწერები და სხვა მონაცემები.<sup>74</sup>

**ფაქტობრივი გარემოება:** მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრების (არათანამდებობის პირები) უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები 2018-2019 წლებში გაიცემოდა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილების საფუძველზე.<sup>75</sup> უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით გაწეული ხარჯების ანაზღაურების ყოველთვიურ ზღვრულ ოდენობად განისაზღვრა 540 ლარი.<sup>76</sup> საკრებულოს წევრის მიერ მისაღები კონკრეტული თანხის მოცულობა დადგენილია საკრებულოს სხდომებსა და მის ორგანოთა მუშაობაში მონაწილეობისათვის, ამომრჩეველთან შეხვედრებისათვის, საკრებულოს და საკრებულოს თავმჯდომარის დავალებების შესრულებისათვის. წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრებს (არათანამდებობის პირები), 2018-2019 წლებში ხარჯების ანაზღაურების სახით სულ მიღებული აქვთ 186.3 ათასი ლარი, მათ შორის, 2018 წელს – 90.9 ათასი ლარი, ხოლო 2019 წელს – 95.4 ათასი ლარი.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ შესაბამისად, საკრებულოს არათანამდებობის პირებს ეძლევათ არა ფიქსირებული გასამრჯელო, არამედ უნაზღაურდებათ უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები. შესაბამისად, თანხის გაცემის საფუძველი უნდა იყოს ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია.

მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა დოკუმენტური მტკიცებულებები საკრებულოს წევრების ხარჯების დასადასტურებლად. თანხების გაცემის საფუძველია მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარის ბრძანებები საკრებულოს წევრებისათვის ხარჯის ანაზღაურების შესახებ. აღნიშნული დოკუმენტი არ აკმაყოფილებს ხარჯის დამადასტურებელი პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტის კრიტერიუმს. შესაბამისად, საკრებულოს წევრებზე თანხების გაცემა ვერ ჩაითვლება წარმოშობილი ხარჯების ანაზღაურებად, რადგან საფუძველად არ უდევს ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტი.

გარდა ამისა, უმრავლეს შემთხვევაში საკრებულოს წევრებზე ყოველთვიურად გაცემულია ფიქსირებული თანხა, ლიმიტის მაქსიმალური ოდენობა. ნაკლებად

<sup>74</sup> „ინსტრუქცია ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“, მუხლი 5, დამტკიცებულია საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბერს №1321 ბრძანებით.

<sup>75</sup> „თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესის დამტკიცების შესახებ“ თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 11 თებერვლის №109 დადგენილება.

<sup>76</sup> 2018 წლის აპრილამდე 387 ლარი.

## დასკვნა

სარწმუნოა, რომ საკრებულოს წევრებს, რომლებიც წარმოდგენენ მუნიციპალიტეტის სხვადასხვა ადმინისტრაციულ ერთეულებს, ზუსტად იდენტური დანახარჯები ჰქონდეთ და დანახარჯები ყოველთვის ურად, ძირითადად, უცვლელი იყოს.

მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) 2018-2019 წლებში საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე ხარჯების ასანაზღაურებლად 186.3 ათასი ლარი გასცა ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტის წარმოდგენის გარეშე, საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შეუსაბამოდ.

## 2.7.3 სხვა ორგანიზაციაში დასაქმებული პირების დაფინანსება

**კრიტერიუმი:** მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომლის განხორციელებაც საქართველოს კანონმდებლობით არ არის ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება, ხოლო სახელმწიფო ორგანოს უფლებამოსილება მუნიციპალიტეტს ნაწილობრივ ან სრულად გადმოეცემა შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების უზრუნველყოფით.<sup>77</sup> მუნიციპალიტეტი საჯარო მოსამსახურეთა დაქირავებას უზრუნველყოფს საკუთარი საქმიანობის ორგანიზებისა და უფლებამოსილებების განსახორციელებლად და გასცემს მათზე შესაბამის ანაზღაურებას.

**ფაქტობრივი გარემოება:** 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოს ადმინისტრაციული სამსახურის შტატში ირიცხებოდა 4 თანამშრომელი, რომლებიც დასაქმებული არიან დაბა მანგლისისა და სოფელ კოდის საზოგადოებრივ ცენტრებში. აღნიშნულ პირებზე შრომის ანაზღაურების სახით გაწეულმა ხარჯებმა სულ 71.7 ათასი ლარი შეადგინა, მათ შორის, 2018 წელს – 35.3 ათასი ლარი და 2019 წელს – 36.4 ათასი ლარი.

წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, ისინი ასრულებენ იუსტიციის სამინისტროს უფლებამოსილებით განსაზღვრულ სამუშაოებს და მოსახლეობას უწევენ სხვადასხვა მომსახურებას: დაბადების მოწმობის, ქორწინების მოწმობის, გარდაცვალების შესახებ, ქონებრივი უფლების, სამუშაო სტაჟის საარქივო ცნობების გაცემასა და სხვ. საზოგადოებრივ ცენტრებში დასაქმებული პირები ანგარიშვალდებული იყვნენ იუსტიციის სამინისტროს წინაშე.<sup>78</sup>

ხარვეზი, სხვა ორგანიზაციაში დასაქმებული პირების დაფინანსების შესახებ დაფიქსირებულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ წინა აუდიტის ანგარიშშიც. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტს (შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს) გამოვლენილი გარემოება არ გამოუსწორებია.

<sup>77</sup> „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლები: 16 და 17.

<sup>78</sup> მომსახურების საფასური ასევე ირიცხებოდა სსიპ - იუსტიციის სახლის ანგარიშზე.

## 2.8 მმართველობითი გადაწყვეტილებები

### 2.8.1 ვალდებულებების შეუსრულებლობის შედეგად გაწეული არაეკონომიური ხარჯი

**კრიტერიუმი:** მოქმედი კანონმდებლობით, მუნიციპალიტეტის კომპეტენციას განეკუთვნება მუნიციპალური ნარჩენების მართვა. ამ მიზნით, თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი ვალდებული იყო შემუშავებინა მუნიციპალური ნარჩენების მართვის გეგმა 2017 წლის 31 დეკემბრამდე. კოდექსით გათვალისწინებულ ვადაში დოკუმენტის შეუმუშავებლობა იწვევს დაჯარიმებას 5000 ლარის ოდენობით.<sup>79</sup>

**ფაქტობრივი გარემოება:** თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტმა 2017 წლის ბოლომდე ვერ უზრუნველყო ნარჩენების მართვის გეგმის შემუშავება და წარდგენა.<sup>80</sup> გეგმის წარდგენის ვადის ამოწურვის შემდეგ, საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტის ქვემო ქართლის რეგიონალური სამმართველოს წამომადგენლებმა რამდენჯერმე გაუგზავნეს გამაფრთხილებელი წერილი მუნიციპალიტეტს ნარჩენების გეგმის შემუშავების და წარდგენის შესახებ, თუმცა მუნიციპალიტეტს რეაგირება არ ჰქონია.

შედეგად, სამმართველომ მიმართა სასამართლოს კანონით განსაზღვრული ღონისძიებების განხორციელების მიზნით. სამმართველომ არ გაიზიარა მუნიციპალიტეტის მიერ წარდგენილი გეგმის დაუმტკიცებლობის მიზეზები. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტი ცნო ადმინისტრაციულ სამართალდამრღვევად და დააკისრა კოდექსით გათვალისწინებული 5.0 ათასი ლარის გადახდის ვალდებულება.

გარდა ზემოთ განხილული შემთხვევისა, მუნიციპალიტეტმა კიდევ 2 შემთხვევაში ვერ შეასრულა ვალდებულებები და დაჯარიმდა 0.8 ათასი ლარით.<sup>81</sup>

მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა დროულად და ჯეროვნად ვერ შეასრულეს მათზე დაკისრებული სამსახურებრივი მოვალეობები, რომლებიც განსაზღვრულია კანონით, თანამდებობრივი ინსტრუქციებით და სხვა სამართლებრივი აქტებით. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა ჯარიმის სახით გასწია 5.8 ათასი ლარის არაეკონომიური ხარჯი.

დასკვნა

### 2.8.2 საბიუჯეტო პროცესის ხარვეზები

**კრიტერიუმი:** ბიუჯეტის პროექტის მომზადების მიზნით, საფინანსო ორგანო საბიუჯეტო ორგანიზაციებს უგზავნის საბიუჯეტო განაცხადის ფორმებს ასიგნებებისა და მომუშავეთა რიცხოვნობის საორიენტაციო ზღვრული მოცულობების მითითებით.<sup>82</sup>

საბიუჯეტო კოდექსი განსაზღვრავს ინფორმაციის ნუსხას, რომელსაც უნდა მოიცავდეს ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში.<sup>83</sup>

<sup>79</sup> საქართველოს კანონი ნარჩენების მართვის კოდექსი, მუხლები: 40 და 48.

<sup>80</sup> დოკუმენტი შემუშავებულია 2018 წლის 23 იანვარს.

<sup>81</sup> შპს „მშენებლომპლექსის“ სასარგებლოდ - 0.7 ათასი ლარი და მგფ-ის სასარგებლოდ - 0.1 ათასი ლარი.

<sup>82</sup> საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 77.

<sup>83</sup> საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 87.

საბიუჯეტო სისტემის ყოვლისმომცველობის პრინციპების თანახმად, ბიუჯეტის ყველა შემოსულობა სრულყოფილად უნდა აისახოს შესაბამის ბიუჯეტში.<sup>84</sup>

**ფაქტობრივი გარემოება:** საანგარიშო პერიოდში მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული საბიუჯეტო პროცესი გამოირჩევა შემდეგი ნაკლოვანებებით:

- J დასუფთავების მოსაკრებლის სახით მიღებული 32.5 ათასი ლარი ასახულია მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირის ბიუჯეტში. შესაბამისად, თანხა არ ასახულა მუნიციპალიტეტის საკუთარი შემოსულობების ნაწილში.
- J 2018 წლისა და 2019 წლის ბიუჯეტების პროექტის მომზადების მიზნით, მუნიციპალიტეტის საფინანსო ორგანოს საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის არ გაუგზავნია საბიუჯეტო განაცხადის ფორმები ასიგნებებისა და მომუშავეთა რიცხოვნობის საორიენტაციო ზღვრული მოცულობების მითითებით. მერიამ მის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებს მხოლოდ წერილობით მიმართა, განაცხადების წარმოდგენის მოთხოვნით.
- J 2018-2019 წლების ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშები, მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელმა ორგანომ შეადგინა ხარვეზებით და მასში სრულყოფილად ასახული არ არის კანონმდებლობით მოთხოვნილი ინფორმაცია. კერძოდ, წლიური ანგარიშები არ მოიცავს:
  - ბიუჯეტის ბალანსს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით;
  - ორივე საბიუჯეტო წლისათვის, პროგრამების მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობის განმარტებას, სადაც პროგრამების შესრულების მაჩვენებელი ნაკლებია 70%-ზე;
  - ინფორმაციას სარეზერვო და წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების ფონდიდან სახსრების გამოყოფის მდგომარეობის შესახებ.

ამდენად, 2018-2019 წლების საბიუჯეტო პროცესი მუნიციპალიტეტში მიმდინარეობს ხარვეზებით და ზოგიერთ შემთხვევაში, არ შეესაბამება კოდექსით განსაზღვრულ მოთხოვნებს.

### 2.8.3 ქვემო ქართლის რეგიონული განვითარების სააგენტოს დაფინანსება

**კრიტერიუმი:** მუნიციპალიტეტი ვალდებულია ბიუჯეტის შედგენისას და შესაბამისად, ხარჯების დაგეგმვისას, გაითვალისწინოს ის პრიორიტეტები, რომლებიც სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად იქნება მიმართული. შესაბამისად, ადგილობრივი ბიუჯეტიდან პროექტის/პროგრამის დაფინანსების შემთხვევაში, თვითმმართველობამ უნდა მიიღოს გაწეული ხარჯის შესაბამისი სარგებელი.

<sup>84</sup> საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 4.

## დასკვნა

**ფაქტობრივი გარემოება:** 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ ა(ა)იპ – ქვემო ქართლის რეგიონული განვითარების სააგენტოს ანგარიშზე გრანტის სახით გადარიცხულია – 45.0 ათასი ლარი.

სააგენტოს მიზანია ხელი შეუწყოს ქვემო ქართლის რეგიონის ეკონომიკურ განვითარებას და სამუშაო ადგილების შექმნას, ბიზნესისათვის ხელსაყრელი გარემოს ჩამოყალიბებას, მეწარმეების გაძლიერებისთვის საჭირო ინფორმაციის/სერვისების მიწოდებას და რეგიონში ინვესტიციების მოზიდვას.

მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა ინფორმაცია იმის შესახებ, თუ რა აქტივობები განახორციელა ა(ა)იპ – ქვემო ქართლის რეგიონული განვითარების სააგენტომ და შედეგად, რა სარგებელი მიიღო თვითმმართველობამ. აქედან გამომდინარე, ადგილობრივი ბიუჯეტიდან გაწეული 45.0 ათასი ლარის ხარჯის მიზანშეწონილობა ვერ იქნა დასაბუთებული.

აღსანიშნავია, რომ ანალოგიური ხარვეზი დაფიქსირებულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ დამტკიცებულ წინა აუდიტის ანგარიშშიც. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტს (შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს) გამოვლენილი გარემოება არ გამოუსწორებია.

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან გაცემული თანხის ფარგლებში ვერ დასტურდება დაფინანსების მიმღები სუბიექტის მიერ განხორციელებული აქტივობები, რომლებიც დადებითად აისახებოდა მუნიციპალიტეტის განვითარებასა და ინტერესებზე. შესაბამისად, 45.0 ათასი ლარი არაეფექტიანი ხარჯია.

#### 2.8.4 დელეგირებული უფლებამოსილების დაფინანსება საკუთარი შემოსავლებიდან

**კრიტერიუმი:** მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად,<sup>85</sup> სახელმწიფოს მიერ უფლებამოსილებების დელეგირების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტმა უნდა მოითხოვოს შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსი.

**ფაქტობრივი გარემოება:** 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით, მიზნობრივი ტრანსფერის სახით თითოეულ წელს გამოეყო 402.7 ათასი ლარი. აღნიშნული ტრანსფერიდან დაფინანსებულია მუნიციპალიტეტის სამხედრო აღრიცხვისა და გაწვევის სამსახური, ა(ა)იპ – საზოგადოებრივი ჯანდაცვის სამსახური და ომის ვეტერანების სოციალური დაცვის ღონისძიებები.

გარდა მიზნობრივი ტრანსფერისა, 2019 წელს მუნიციპალიტეტმა დელეგირებული უფლებამოსილების დაფინანსების მიზნით, გამოიყენა საკუთარი ფინანსური რესურსიც – 8.6 ათასი ლარი. აღნიშნული თანხები ძირითადად გამოყენებულია შრომის ანაზღაურების დაფინანსებისას, რომლის დაგეგმვა და გაანგარიშებაც მუნიციპალიტეტს შეეძლო წინასწარ.

მუნიციპალიტეტს არ გაუტარებია რაიმე სახის ღონისძიება დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისთვის საჭირო დამატებითი ფინანსური რესურსის მისაღებად. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, 2019 წელს მერიას

<sup>85</sup> „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 17.

## დასკვნა

არ მოუთხოვია დელეგირებული უფლებამოსილებისათვის გამოყოფილი ტრანსფერის მოცულობის გაზრდა. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტის შესაბამის სამსახურებს არ უმსჯელიათ საქმიანობა განხორციელებინათ დელეგირებული უფლებამოსილებისათვის გამოყოფილი ფინანსური რესურსის ფარგლებში.

მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო დელეგირებული უფლებამოსილების განმახორციელებელი სამსახურების საქმიანობის დაგეგმვა და წარმართვა, მათთვის გამოყოფილი ფინანსური რესურსების შესაბამისად, რამაც 8.6 ათასი ლარის დამატებითი ხარჯი გამოიწვია. მიზანშეწონილია, საქმიანობის ეკონომიკურად წარმართვისა და საბიუჯეტო რესურსების ოპტიმიზაციის მიზნით, მუნიციპალიტეტმა სათანადოდ დაასაბუთოს და მოითხოვოს დელეგირებული ტრანსფერის მოცულობის ზრდა ან შეამციროს ხარჯები და საქმიანობა წარმართოს გამოყოფილი დაფინანსების ფარგლებში.

### 2.8.5 ბუღალტრული ანგარიშგების ფორმების მომზადების ნაკლოვანება

**კრიტერიუმი:** ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული ანგარიშგების ფორმების დამტკიცების შესახებ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2008 წლის 16 აპრილის №364 ბრძანების მიხედვით,<sup>86</sup> მუნიციპალიტეტი ვალდებულია მოამზადოს ბუღალტრული ანგარიშგების ფორმები – ბალანსი და ბალანსის დანართები.

**ფაქტობრივი გარემოება:** მუნიციპალიტეტს 2018-2019 წლების ბალანსი და ბალანსის დანართი ფორმები შედგენილი არ ჰქონდა. შედეგად, მომხმარებლებს არ ეძლევათ საშუალება დროულად და სრულყოფილად მიიღონ ინფორმაცია მუნიციპალიტეტის ფინანსური მდგომარეობის შესახებ.

მუნიციპალიტეტში არ არის დანერგილი საბუღალტრო აღრიცხვის სპეციალიზებული სისტემა. სასურველია, მუნიციპალიტეტმა იმსჯელოს საბუღალტრო პროგრამის შეძენის მიზანშეწონილობაზე.

### 2.8.6 ინვენტარიზაცია

**კრიტერიუმი:** კანონმდებლობის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია დადგენილ ვადებში ჩაატაროს მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების ინვენტარიზაცია.<sup>87</sup> საბიუჯეტო ორგანიზაციაში აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარება სავალდებულოა ყოველწლიურად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, გარდა უძრავი ქონებისა, რომლის ინვენტარიზაცია ხორციელდება 3 წელიწადში ერთხელ მაინც.

**ფაქტობრივი გარემოება:** 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტში ქონების, მოთხოვნების და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია არ განხორციელებულა. მათ შორის, 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,

<sup>86</sup> 2018 წლისთვის მოქმედი რედაქციით - „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული ანგარიშგების ფორმების დამტკიცების შესახებ“.

<sup>87</sup> საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის“ დამტკიცების შესახებ.

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. აღსანიშნავია, რომ ანალოგიური ხარვეზი დაფიქსირებული იყო სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ დამტკიცებულ წინა აუდიტის ანგარიშში. მიუხედავად ამისა, მერიას სათანადო რეაგირება არ მოუხდენია და დარღვევა კვლავ ფიქსირდება.

#### დასკვნა

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

#### რეკომენდაცია №8

მერიამ 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.

### 2.9 შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობის ხარვეზები

**კრიტერიუმი:** მუნიციპალიტეტის წარმატებული საქმიანობისათვის მნიშვნელოვანია სისტემის გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული შიდა აუდიტის სამსახურის შექმნა.<sup>88</sup> სამსახურის მიზანია დაეხმაროს მუნიციპალიტეტს იმ პოლიტიკისა და პროცედურების განხორციელებაში, რომლებიც დაადგინა 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, რომლებიც მტკიცდება დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ დაგეგმილი პერიოდის დაწყებამდე.

**ფაქტობრივი გარემოება:** 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურს ჩატარებული აქვს სულ 13 აუდიტორული შემოწმება. მათ შორის, მხოლოდ 2 შემთხვევაშია შესწავლილი მერიის სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობა, ხოლო 11 შემთხვევაში – მერიის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირები. სამსახურის მიერ გაცემული დასკვნების გაცნობით დგინდება, რომ სამსახურს არ აქვს სისტემური ხარვეზების შესწავლაზე ორიენტირებული

<sup>88</sup> საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“.

მიდგომა და ვერ განსაზღვრავს, რამდენად ეფექტიანად და პროდუქტიულად ფუნქციონირებს ცალკეული სისტემა/პროცესი, კერძოდ:

შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტებით გამოვლენილია სხვადასხვა სახის დარღვევა-ნაკლოვანება (მიგნება), რომლებიც არ არის განხილული ვრცელი ფორმით, 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 რეკომენდაციები ვერ უზრუნველყოფს ორგანიზაციის წინაშე არსებული რისკების მართვისა და შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესებას.

#### დასკვნა

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

#### რეკომენდაცია №9

მუნიციპალიტეტის მერიამ უზრუნველყოს შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობის იმგვარი წარმართვა, რომელიც განაპირობებს 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

2018 წელს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური აუდიტი და 2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ (პროგრამის კოდი: 01 00) და „ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციისა და ექსპლოატაციის“ (პროგრამის კოდი: 03 00) პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტი.

მუნიციპალიტეტმა გაატარა გარკვეული ღონისძიებები ნაკლოვანებების გამოსასწორებლად, თუმცა ხარვეზები სრულად არ არის აღმოფხვრილი. კერძოდ:

- ✓ მუნიციპალიტეტს არ დაურეგულირებია სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა და მათი რიცხვი ისევ რამდენჯერმე აღემატება მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას; ამასთანავე, საწვავის ხარჯვისას კვლავ არ არის დაცული საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვის პრინციპები.
- ✓ საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები კვლავ ანაზღაურებულია

შესაბამისი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე;

- ✓ მუნიციპალიტეტს არ გაუტარებია საკმარისი ღონისძიებები გამარტივებული შესყიდვის გზით გაფორმებული ხელშეკრულებების ფარგლებში ფაქტობრივი დანახარჯების დათვლის მიზნით.
- ✓ კვლავ შეინიშნება მნიშვნელოვანი ხარვეზები შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობაში;
- ✓ მუნიციპალიტეტს არც მომდევნო წლებში არ შეუდგენია ფინანსური ანგარიშგებები;
- ✓ მუნიციპალიტეტს ინვენტარიზაცია არ ჩაუტარებია 2018-2019 წლებში.

მუნიციპალიტეტი (შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები) ვალდებული იყო გაეტარებინა საკმარისი და შესაფერისი ღონისძიებები აუდიტის ანგარიშებში დაფიქსირებული ხარვეზების გამოსასწორებლად და შესაბამისი შედეგების მისაღებად, რაც სრულად არ განხორციელებულა.

გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტმა არ განახორციელა სათანადო რეაგირება და განმეორებით დაუშვა ზოგიერთი დარღვევა, 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

ნატალია საღარეიშვილი  
უფროსი აუდიტორი



ანა ზაქარაშვილი  
აუდიტორ-ასისტენტი



ირაკლი გოგოლიძე  
აუდიტორი



ირმა ხეცურიანი  
აუდიტორი



## დანართები

### დანართი №1

#### დაზიანებული ინფრასტრუქტურული პროექტები (ათასი ლარი)

| № | შესყიდვის<br>ნომერი | ღირებულება | სამუშაოს დასახელება                                                                      | დაზიანება                                                                                                       |
|---|---------------------|------------|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | NAT190<br>005555    | 128.9      | სოფელ მარაბდის საბავშვო ბაღის შენობის რეაბილიტაცია.                                      | ლამინირებული იატაკი დეფორმირებულია, კედლები დაზარალებულია, კედელი დაზიანებულია ჭერიდან წყლის ჩამოსვლის შედეგად. |
| 2 | NAT180<br>003145    | 434.5      | სოფელ ახალშენში მისასვლელი გზის მოწყობა-რეაბილიტაციის სამუშაო.                           | ბეტონის საფარი დაზიანებულია განივი და გრძივი ბზარებით.                                                          |
| 3 | NAT190<br>007210    | 730.0      | დაბა მანგლისში, თამარ მეფის ქუჩის მოწყობა-რეაბილიტაციის სამუშაოები.                      | რამდენიმე მონაკვეთზე დაზიანებულია გზის საფარი.                                                                  |
| 4 | NAT190<br>001034    | 249.6      | ქ. თეთრიწყაროში, გურამიშვილის ქუჩის საავტომობილო გზის ასფალტის საფარის მოწყობის სამუშაო. | დაზიანებულია ასფალტის საფარი.                                                                                   |

### დანართი №2

#### უამინდობის მოტივით გაზრდილი მიწოდების ვადები და დასარიცხი პირგასამტეხლო (ათასი ლარი)

| შესყიდვის<br>ნომერი | მიმწოდებელი                                   | სამუშაოს დასახელება                                                                    | ხელშ. ღირებულება | გადაწეული დღეების რაოდენობა | ჯარიმა |
|---------------------|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------|--------|
| NAT180<br>003670    | „ჯეუ გრუპი“                                   | სოფლებში: მაწევანსა და ქოსალარში მისასვლელი გზების მოწყობა - რეაბილიტაციის სამუშაოები. | 2,337.3          | 31                          | 3.6    |
| NAT180<br>014819    | შპს „ერ ტე დე“                                | სოფელ ასურეთში, ყაზბეგის ქუჩის მოწყობა - რეაბილიტაციის სამუშაოები.                     | 160.0            | 21                          | 0.7    |
| NAT190<br>001034    | შ.პ.ა. მშენებლობის კასპიისპირეთის სამმართველო | ქ. თეთრიწყაროში, გურამიშვილის ქუჩის საავტომობილო გზის ასფალტის საფარის მოწყობა.        | 249.6            | 23                          | 5.7    |
| NAT190<br>003450    | შპს „გზამშენი - 2014“                         | ქ. თეთრიწყაროში, აბანოს ქუჩის რეაბილიტაცია.                                            | 45.6             | 12                          | 0.5    |

## დანართი №3

## ქვეკონტრაქტორების მიერ შესრულებული სამუშაოები (ათასი ლარი)

| სამუშაოს დასახელება                                                                                                                          | ხელშ. ღირებულება | ქვეკონტრაქტორი              | ქვეკონტრაქტის მიერ შესრულებული სამუშაოს ღირებულება | სამუშაოს მიწოდების ვადა | ვადა გადაცილება |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------|-----------------|
| NAT180004929 - სოფელ კლდისში, სტიქიის შედეგად დაზიანებული გზის მოწყობის სამუშაოების შესყიდვა.                                                | 98.1             | შპს „გამა“ <sup>89</sup>    | 88.1                                               | 22.08.2018              | 47 დღე          |
| NAT180003670 - სოფლებში: მაწევანსა და ქოსალარში მისასვლელი გზის მოწყობა-რეაბილიტაცია.                                                        | 2,337.2          | შპს „იბერი“                 | 2,231.6                                            | 20.02..2019             | 54 დღე          |
| SPA180002387 - დაბა მანგლისში სარიტუალო დარბაზის სახურავისა და სამზარეულოს მოწყობის სამუშაოები.                                              | 44.9             | შპს „ხორხელი“ <sup>90</sup> | 36.2                                               | 15.08.2018              | 70 დღე          |
| NAT190001707 - თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის სოფელ შავსაყდარში მისასვლელი გზის მოწყობა.                                                        | 1,243.9          | შპს „გია კონსტრაქშენი“      | 1,176.9                                            | 27.08.2019              | 42 დღე          |
| NAT190010159 - თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის სოფლების: ირაგის, ალექსეევკის, ჭივჭავისა და სამშვილდის საჯარო სკოლების სარეაბილიტაციო სამუშაოები. | 94.3             | შპს „სტარტ“                 | 73.0                                               | 29.08.2019              | 24 დღე          |

## დანართი №4

## 2018-2019 წლებში ავტომობილებში ავზის მოცულობაზე ერთჯერადად მეტი ოდენობით ჩასხმის მაგალითები (ლიტრი)

| სახელმწიფო ნომერი | ავზის მოცულობა | ერთჯერადად ჩასხმული | სხვაობა მეტობით | ჩასხმის თარიღი | დრო   |
|-------------------|----------------|---------------------|-----------------|----------------|-------|
| SCS-515           | 70             | 190                 | 120             | 01:01:2019     | 11:15 |
| PTP-750           | 60             | 118                 | 58              | 01:10:2019     | 11:00 |
| AA078BB           | 45             | 80                  | 35              | 31.01.2018     | 15:25 |
| OB212OB           | 60             | 100                 | 40              | 07.09.2018     | 13:37 |

<sup>89</sup> ჩატარებული პროცედურების შედეგად დგინდება, რომ შესყიდვების ელექტრონული სისტემის საშუალებით შპს „გამა“-ს აღნიშნული ტენდერის გამოცხადებამდე არ უფიქსირდება ანალოგიური სამუშაოები.

<sup>90</sup> შპს „ხორხელი“ დაფუძნებულია 2018 წლის 19 მარტს, ტენდერის გამოცხადებიდან ერთი თვის შემდეგ. შესაბამისად, იმ პერიოდისათვის გამოცდილება ელექტრონულ სისტემაში არ უფიქსირდება.

## დანართი №5

ავტომობილებში ავზის მოცულობაზე მეტი ოდენობით ჩასხმის მაგალითები (ლიტრი)

| ჩასხმის<br>თარიღი | ავტომობილი | ავზის<br>მოცულობა | ფაქტობრივად<br>ჩასხმული | სხვაობა<br>მეტობით |
|-------------------|------------|-------------------|-------------------------|--------------------|
| 10/9/2019         | CP079PC    | 80                | 300.00                  | 220                |
| 3/7/2019          | CP079PC    | 80                | 295.00                  | 215                |
| 8/11/2018         | CP079PC    | 80                | 292.00                  | 212                |
| 4/5/2018          | SCS-515    | 75                | 291.69                  | 217                |
| 1/18/2019         | CP079PC    | 80                | 274.99                  | 195                |

## 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](mailto:sao@sao.ge)

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