



შენაბამისობის აუდიტის ანგარიში





სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვატკიცებ“

თვითმმართველი ერთეულების აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი მამრიკიშვილი

3 თებერვალი 2023 წელი

№ 41/36

ეგზ. № 1

გურჯაანის მუნიციპალიტეტის
2021-2022 წლების
საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის
ანგარიში

შინაარსი

ძირითადი ნაწილი	ტერმინები და შემოკლებები	2
	შემაჯამებელი მიმოხილვა	3
	რეკომენდაციები	5
	1. შესავალი	7
	ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	7
	აუდიტორის პასუხისმგებლობა	7
	აუდიტის საგანი	7
	აუდიტის მასშტაბი	7
	აუდიტის კრიტერიუმები	7
	აუდიტის მიზანი	9
	აუდიტის მეთოდოლოგია	9
	ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ	9
	2. აუდიტის მიგნებები	10
დანართები	დანართები	30
	საკონტაქტო ინფორმაცია	37

ტერმინები და შემოკლებები

-)/ ა(ა)იპ – არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი.
-)/ ი/მ – ინდივიდუალური მეწარმე.
-)/ მერია – გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მერია.
-)/ მუნიციპალიტეტი – გურჯაანის მუნიციპალიტეტი.
-)/ საკრებულო – გურჯაანის მუნიციპალიტეტის საკრებულო.
-)/ შპს – შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

ფინანსური რესურსების მართვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა გურჯაანის მუნიციპალიტეტის 2021-2022 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

ფინანსური რესურსების მართვაში არსებული ხარვეზები

მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო საბიუჯეტო შემოსულობებისა და გადასახდელების, მათ შორის, არაფინანსური აქტივების ზრდის პარამეტრების სათანადოდ დაგეგმვა და განხორციელება. აღნიშნული საბიუჯეტო მუხლის შესრულებას 2021-2022 წლებში, შესაბამისად, 15%¹ და 17%² დააკლდა. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა დააგროვა არსებითი მოცულობის თავისუფალი ნაშთი.³

ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია

დაზიანებული ინფრასტრუქტურული პროექტები

მუნიციპალიტეტში არსებობს ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვის ხარვეზები. კერძოდ, 1,203.4 ათასი ლარის ღირებულების პროექტების განხორციელებისას სამუშაოების ნაწილზე არ არის მიღწეული დადგენილი ხარისხი, რის გამოც ობიექტების მდგომარეობა მოკლე პერიოდში გაუარესებულია.

გამოყენებული პროექტები

მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა და შეისყიდა ისეთი პროექტები, რომლებიც უფუნქციოა და არ იყენებს. შესაბამისად, ბიუჯეტიდან გაწეულია 57.4 ათასი ლარის არაეფექტიანი ხარჯი და დასახული მიზანი არ არის მიღწეული.

შესყიდვების მართვა

ხელშეკრულების ცვლილებით გამოწვეული არაეკონომიური ხარჯი

საგზაო სამუშაოების მოწყობის მიზნით გაფორმებულ ხელშეკრულებაში მერიამ შესაბამისი დასაბუთების გარეშე შეცვალა პროექტით გათვალისწინებული სამუშაოების სახეობა და გაზარდა ერთეულის ღირებულებები, რამაც სამუშაოების მოცულობის შემცირება გამოიწვია. შედეგად, ხელშეკრულების პირობები გაუარესდა და მუნიციპალიტეტმა მიიღო დაგეგმილზე ნაკლები პროდუქტი.

წინასწარი ანგარიშსწორების ხარვეზი

მერიამ არ დაიცვა ხელშეკრულებით მის მიერვე დადგენილი მოთხოვნები და არ გააკონტროლა შემსრულებლის მიერ ავანსის გამოყენების პროცესი. კერძოდ, დროულად არ მოსთხოვა სადაზღვევო კომპანიას ავანსის თანხა და დაკარგა გარანტირებული 21.3 ათასი ლარის მიღების შესაძლებლობა.

დარიცხული და ამოღებული საჯარიმო თანხები

მუნიციპალიტეტში არსებობს საჯარიმო სანქციების ადმინისტრირების სისტემური ხარვეზი. ჯარიმების დარიცხვისა და ამოღების პროცესი წარიმართა ხარვეზებით და ადგილობრივმა ბიუჯეტმა ვერ მიიღო 782.2 ათასი ლარის შემოსავალი.

მუნიციპალური სერვისების მიწოდება

მოსახლეობის წყალმომარაგების პრობლემები

მუნიციპალიტეტის მიერ მოსახლეობის წყალმომარაგების კუთხით განხორციელებული ღონისძიებები არასაკმარისია. მოსახლეობის ნაწილს სასმელი წყალი არ მიეწოდება ან მიეწოდება შეფერხებით; მიწოდებული წყალი

¹ ვერ იქნა ათვისებული 1,888.4 ათასი ლარი.

² ვერ იქნა ათვისებული 2,885.9 ათასი ლარი.

³ 2021 წელს - 3,608.4 ათასი ლარი, 2022 წელს - 6,307.1 ათასი ლარი.

	არ იწმინდება და მისი ხარისხი არ მოწმდება; გარდა ამისა, სასმელი წყლის მიწოდებას ახორციელებს არალიცენზირებული პირი, რომელიც წყლის გადასახადის ადმინისტრირებას კანონმდებლობის შეუსაბამოდ ახორციელებს.
ტრანსპორტის შენახვა და ექსპლოატაცია	ავტოპარკის მართვის ხარვეზები მუნიციპალიტეტის მიდგომა სატრანსპორტო ხარჯების მხრივ არარაციონალურია. ამასთანავე, საწვავის ხარჯვის პროცესში არსებული კონტროლის მექანიზმები სრულად ვერ უზრუნველყოფს მიზნობრივ და ეფექტიან გამოყენებას.
ქონების მართვა და განკარგვა	ქონების მართვის ხარვეზები ქონებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას, კონტროლის მექანიზმების სისუსტის გამო, რეაგირების გარეშე დარჩენილი ქონებით არამართლზომიერი სარგებლობის შემთხვევები; ასევე საიჯარო ქირის განსაზღვრისა და ხელშეკრულებების ადმინისტრირების პროცესში არსებული ხარვეზების შედეგად ადგილობრივი ბიუჯეტი ვერ იღებს დამატებით შემოსავლებს.
იურიდიული პირების მართვა და დაფინანსება	იურიდიული პირების მართვის ხარვეზები მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების მართვა ხორციელდებოდა ხარვეზებით. კერძოდ, არ არის დაცული ფულადი სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად გამოყენების ვალდებულება: სათანადოდ არ არის დასაბუთებული მუნიციპალიტეტის გადაწყვეტილებები იურიდიული პირების შექმნისა და საქმიანობის მიმართულებების განსაზღვრასთან დაკავშირებით; რიგ შემთხვევაში თანამშრომლების ფუნქცია-მოვალეობები ორგანიზაციის რეალურ საჭიროებებს არ შეესაბამება.
მოსახლეობის სოციალური დახმარება	სარეზერვო ფონდიდან გაცემული დახმარებები მუნიციპალიტეტი სოციალური დახმარებების დასაფინანსებლად შეუსაბამოდ იყენებდა სარეზერვო ფონდს. დახმარებები გაცემულია დახმარების პროგრამებისათვის დადგენილი კრიტერიუმების გარეშე, რაც შეიცავს თანხების არასამართლიანი და არაეფექტიანი განაწილების რისკებს.
ორგანიზაციული და პერსონალის მართვა	დელეგირებული უფლებამოსილების დაფინანსება საკუთარი შემოსავლებიდან მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო დელეგირებული უფლებამოსილების განმახორციელებელი სამსახურების საქმიანობის დაგეგმვა და წარმართვა მისთვის გამოყოფილი ფინანსური რესურსების ფარგლებში, რამაც ადგილობრივი ბიუჯეტიდან დამატებითი ხარჯები გამოიწვია.
	დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირების ხარვეზები მერია ვერ უზრუნველყო საკრებულოს დადგენილებით განსაზღვრული დასუფთავების მოსაკრებლის სათანადო ადმინისტრირება. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა სრულად ვერ მიიღო მოსაკრებელი, რაც უარყოფითად აისახა ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავლებზე.
	ჩაუტარებელი ინვენტარიზაცია მუნიციპალიტეტში კანონმდებლობის მოთხოვნების შესაბამისად არ ჩატარებულა ძირითადი საშუალებებისა და მატერიალური ფასეულობების ინვენტარიზაცია. შედეგად არსებობს რისკი, რომ მუნიციპალიტეტის კუთვნილი ქონების დაკარგვის ან დაზიანების შემთხვევები დარჩეს შეუმჩნეველი, შესაბამისი რეაგირების გარეშე.

რეკომენდაციები

რეკომენდაცია №1: მერიამ შეიმუშაოს ფინანსური რესურსების მართვის პოლიტიკა, რომლის საფუძველზეც განხორციელდება შემოსულობების სათანადო პროგნოზირება და ბიუჯეტში მყისიერი ასახვა. ამასთანავე, ბიუჯეტის განწერისას გამოიყენოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს თავისუფალი ნაშთის დაგროვების პრევენციას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალური რესურსების ეფექტიან გამოყენებას.

რეკომენდაცია №2: მერიამ შეიმუშაოს და დანერგოს სამშენებლო სამუშაოების მიღება-ჩაბარების წესი, სადაც დეტალურად იქნება გაწერილი მოქმედი სამშენებლო სტანდარტების დაცვით სამუშაოების შესრულებისათვის საჭირო კონტროლის მექანიზმები. დოკუმენტით ნათლად უნდა განისაზღვროს კონტროლის თითოეულ ეტაპზე ჩასატარებელი სამუშაოები და კონტროლის განმახორციელებელი პირები, მათი მოვალეობები და პასუხისმგებლობები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს კონტროლის მექანიზმების გამართულ ფუნქციონირებას, პროექტის შემოწმებისათვის საჭირო ყველა პროცედურის სათანადოდ წარმართვას და ხარისხიანი პროექტების ჩაბარებას. ამასთანავე, მერიამ შეისწავლოს პროექტების დაზიანების გამომწვევი მიზეზები და უზრუნველყოს მათი აღმოფხვრა.

რეკომენდაცია №3: მერიამ შეიმუშაოს წესი, ხელშეკრულების პირობების დარღვევის შემთხვევაში, საჯარიმო სანქციების ადმინისტრირების შესახებ. დოკუმენტით დეტალურად უნდა განისაზღვროს ჯარიმების გაანგარიშების, დარიცხვისა და ბიუჯეტში მობილიზების თითოეულ ეტაპზე ჩასატარებელი სამუშაოები, შემსრულებლები და შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები; ამასთანავე, არ დაუშვას არაკეთილსინდისიერ მიმწოდებლებთან ხელშეკრულების გაფორმება და საბოლოო ანგარიშსწორება განახორციელოს მიმწოდებლის მიერ ხელშეკრულებით ნაკისრი ყველა ვალდებულების შესრულების შემთხვევაში. აღნიშნული ღონისძიებები ხელს შეუწყობს ხელშეკრულების პირობების დარღვევის პრევენციას, მიმწოდებლების მიმართ ერთგვაროვანი მიდგომის ჩამოყალიბებას და გაზრდის საბიუჯეტო შემოსავლებს.

რეკომენდაცია №4: მერიამ საკრებულოსთან შეთანხმებით შეიმუშაოს სტრატეგია, რომლის ფარგლებშიც დაგეგმავს და განახორციელებს კომპლექსურ ღონისძიებებს გონივრულ ვადაში მოსახლეობის სასმელი წყლით მომარაგების გაუმჯობესების მიზნით. სტრატეგია ასევე უნდა ითვალისწინებდეს პროცესის კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანას, მათ შორის, წყალმომარაგების უზრუნველყოფას შესაბამისი ლიცენზიანტი სუბიექტის მეშვეობით და როგორც წყლის, ასევე საბიუჯეტო რესურსების რაციონალურ ხარჯვას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მოსახლეობის სოციალური პირობების გაუმჯობესებასა და წყლის სისტემის გამართულ ფუნქციონირებას.

რეკომენდაცია №5: საკრებულომ მერიასთან შეთანხმებით განსაზღვროს კონტროლის მექანიზმები და შეიმუშაოს წესი, რითაც დარეგულირდება სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო სამორიგო ავტომატური რაოდენობა. მერიამ დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმ(ებ)ი საწვავის არამიზნობრივად ხარჯვის პრევენციის მიზნით; ასევე მიზანშეწონილია შეიმუშაოს სათანადო პროცედურები, მათ შორის, ალტერნატიულ პროცედურად შესაძლოა განხილულ იქნეს ავტოსატრანსპორტო საშუალებების პერიოდული ინვენტარიზაციისას უფლებამოსილი პირების მიერ

დამონტაჟებული საწვავის ჩიპების მთლიანობის შემოწმება; სამორიგო ავტომობილების სამსახურებრივი დანიშნულებით გამოყენების მონიტორინგის მიზნით, კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, ასევე შესაძლოა განხილულ იქნეს სატელიტური (GPS) ან სხვა სახის ელექტრონული კონტროლის სისტემის დანერგვა

რეკომენდაცია №6: მერიამ საკრებულოსთან შეთანხმებით შეიმუშაოს ქონების მართვის სტრატეგია და შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობს ქონების მონიტორინგისა და განკარგვის გაუმჯობესებას, ქონების თვითნებურად დაკავების თავიდან აცილებას ან/და დროულად გამოვლენას. ამასთანავე, მერიამ განახორციელოს შესაბამისი რეაგირება მუნიციპალური ქონების არაუფლებამოსილი პირების მიერ გამოყენების შემთხვევებთან დაკავშირებით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალური ქონების მართვის პროცესის გაუმჯობესებას და საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდას.

რეკომენდაცია №7: მერიამ საკრებულოსთან ერთად შეიმუშაოს დაფუძნებული იურიდიული პირების მართვის სტრატეგია, რომელიც დაეფუძნება საბიუჯეტო რესურსების ეფექტიანი და ეკონომიური განკარგვის პრინციპებს. სტრატეგიის შესაბამისად განხორციელებული ღონისძიებების ფარგლებში, მერიამ შეაფასოს სუბიექტების საქმიანობის მიმართულებები და სარგებლიანობა; ასევე შეისწავლოს ორგანიზაციებში არსებული საკადრო პოლიტიკა, დასაქმებულთა ფუნქცია-მოვალეობების განსაზღვრისა და რეალური საჭიროების მხრივ. აღნიშნული ხელს შეუწყობს იურიდიული პირების საქმიანობის ეფექტიანობის ზრდასა და საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №8: მერიამ შეიმუშაოს და დანერგოს დასუფთავების მოსაკრებლის გადახდის ისეთი მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს მოსაკრებლის სახით მისაღები შემოსავლების ბიუჯეტში მობილიზებას, მათ შორის, შესაბამისი უწყებების ჩართულობით მიზანშეწონილია დაიწყოს მუშაობა მოსაკრებლის გადახდის ალტერნატიული და საუკეთესო პრაქტიკის დანერგვაზე. აღნიშნული შეამცირებს მოსაკრებლის ადმინისტრირებისათვის დახარჯულ რესურსს და ამასთანავე, გაზრდის მოსაკრებლის ამოღების მაჩვენებელს.

რეკომენდაცია №9: მერიამ განახორციელოს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია კანონმდებლობით დადგენილი წესით, რაც უზრუნველყოფს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების დადგენას, მათ შედარებას ორგანიზაციის სააღრიცხვო მონაცემებთან, ინვენტარიზაციის შედეგების დადგენას და შესაბამისი მატერიალურად პასუხისმგებელი პირების გამოვლენას. აღნიშნული გაზრდის მუნიციპალური აქტივების დაცულობის ხარისხს.

1. შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

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

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

აუდიტორი პასუხისმგებელია აუდიტის ანგარიშში ასახული გარემოებების სისწორეზე. აუდიტი წარიმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტის (ISSAI 4000-4899) შესაბამისად.

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

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

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

აუდიტის საგანი

გურჯაანის მუნიციპალიტეტის საქმიანობა.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მიერ 2021-2022 წლებში განხორციელებული საქმიანობის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. გარდამავალი ხელშეკრულებებიდან და წინა აუდიტით გამოვლენილ რისკის შემცველ საკითხებთან დაკავშირებით, შესწავლილ იქნა სხვა პერიოდის დოკუმენტაცია.

აუდიტის კრიტერიუმები

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:⁴

⁴ 2021-2022 წლებში მოქმედი რედაქციით.

-)/ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;
-)/ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი;
-)/ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 იანვრის №58 დადგენილება „სასმელი წყლის ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 8 დეკემბრის №669 დადგენილება „მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზების, სარგებლობისა და მართვის უფლებებით გადაცემის, საპრივატიზებო საფასურის, საწყისი საპრივატიზებო საფასურის, ქირის საფასურის, ქირის საწყისი საფასურის განსაზღვრის და ანგარიშსწორების წესების დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2020 წლის 5 მაისის №108 ბრძანებით დამტკიცებული „საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (სსბასს-ების) საფუძველზე ფინანსური აღრიცხვა-ანგარიშგების წარმოების შესახებ“ ინსტრუქცია;
-)/ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2021 წლის 31 დეკემბრის №364 ბრძანებით დამტკიცებული „ინსტრუქცია საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების და ინვენტარიზაციის შედეგების საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (სსბასს-ების) საფუძველზე აღრიცხვა-ანგარიშგებაში ასახვის შესახებ“;
-)/ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 19 ოქტომბრის №19 ბრძანებით დამტკიცებული „შავი სიის წარმოების წესი და პირობები“;
-)/ გურჯაანის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2020 წლის 19 ნოემბრის №25 დადგენილება „გურჯაანის მუნიციპალიტეტის 2021 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“;

გ) გურჯაანის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2021 წლის 24 ნოემბრის №13 დადგენილება გურჯაანის მუნიციპალიტეტის 2022 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“.

აუდიტის მიზანი

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

აუდიტის მეთოდოლოგია

- აუდიტის საგნის შესახებ ინფორმაციის მოსამზადებლად გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები:
- გ) აუდიტის ობიექტების მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციისა და მონაცემთა ანალიზი;
 - გ) დოკუმენტური შემოწმება;
 - გ) ინტერვიუები აუდიტის ობიექტის თანამშრომლებთან;
 - გ) ადგილზე დათვალიერება.

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

გურჯაანის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელსაც აქვს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, განკარგავს საკუთარ ქონებასა და ბიუჯეტს. მუნიციპალიტეტი მოიცავს 31 ადმინისტრაციულ ერთეულს, რომელიც აერთიანებს 30 სოფელს და ადმინისტრაციულ ცენტრს – ქ. გურჯაანს.⁵ მუნიციპალიტეტის ფართობია 846.0 კვ.კმ, მოსახლეობის რიცხოვნობა შეადგენს 51.0 ათას კაცს.⁶

2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან ხარჯები გაწეულია შემდეგ პროგრამებზე: მმართველობა და საერთო დანიშნულების ხარჯები – 8,911.4 ათასი ლარი; ინფრასტრუქტურის განვითარება – 33,541.1 ათასი ლარი; დასუფთავება და გარემოს დაცვა – 3,337.4 ათასი ლარი; განათლება – 7,482.8 ათასი ლარი; კულტურა, ახალგაზრდობა და სპორტი – 6,067.0 ათასი ლარი; მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა – 4,112.4 ათასი ლარი.

⁵ ინფორმაციის წყარო: mreg.reestri.gov.ge (2023 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით).

⁶ ინფორმაციის წყარო: www.geostat.ge; www.budgetmonitor.ge (2023 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით).

2. აუდიტის მიგნებები

2.1 ფინანსური რესურსების მართვა

2.1.1 ბიუჯეტის შესრულების ხარვეზები

კრიტერიუმი: ბიუჯეტის პროექტის მომზადების, ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგებისათვის პასუხისმგებელია მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო.⁷ მუნიციპალიტეტმა 2021-2022 წლებში პროგრამული ბიუჯეტებით დაგეგმა ინფრასტრუქტურის განვითარება, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობა, მოსახლეობის პირობების გაუმჯობესება და სხვ.

მუნიციპალიტეტმა უნდა დანერგოს ფინანსური მართვისა და კონტროლის ისეთი სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოყენებას.⁸

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების მაჩვენებლებზე დაყრდნობით, 2021-2022 წლების შემოსულობებმა – 70,452.6 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელებმა 63,452.1 ათასი ლარი შეადგინა. ბიუჯეტის გეგმური და ფაქტობრივი მაჩვენებლები წარმოდგენილია ცხრილში.

ცხრილი. მუნიციპალიტეტის შემოსულობები, გადასახდელები და ნაშთის ცვლილება 2021-2022 წლებში (ათასი ლარი)⁹

დასახელება	2021 წლის გეგმა	2021 წლის ფაქტი	შესრუ ლების %	2022 წლის გეგმა	2022 წლის ფაქტი	შესრუ ლების %	სულ ფაქტი
შემოსულობები	30,946.5	33,953.9	109.7	34,106.3	36,498.7	107.0	70,452.6
შემოსავლები	29,946.5	32,800.4	109.5	33,706.3	35,783.3	106.2	68,583.7
არაფინანსური აქტივების კლება	1,000.0	1,153.5	115.4	400.0	715.4	178.9	1,868.9
ფინანსური აქტივების კლება	-	-	-	-	-	-	-
ვალდებულებების ზრდა	-	-	-	-	-	-	-
გადასახდელები	31,502.4	28,326.7	89.9	39,584.5	35,125.4	88.7	63,452.1
ხარჯები	18,565.9	17,292.3	93.1	22,261.0	20,691.5	92.9	37,983.8
არაფინანსური აქტივების ზრდა	12,846.5	10,958.1	85.3	17,243.5	14,357.6	83.3	25,315.7
ვალდებულებების კლება	90.0	76.3	84.8	80.0	76.3	95.4	152.6
ნაშთის ცვლილება	-555.9	5,627.6		-5,478.2	1,373.3		

ორივე საბიუჯეტო წლისათვის მუნიციპალიტეტმა არასათანადოდ შეასრულა ბიუჯეტის როგორც შემოსულობების, ასევე გადასახდელების მუხლები, კერძოდ:

1) 2021-2022 წლებში ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის გადაჭარბებამ ჯამში 5,399.8 ათასი ლარი შეადგინა.¹⁰ შესაბამისად, მუნიციპალიტეტმა კონკრეტულ საბიუჯეტო წლებში არ გაითვალისწინა მნიშვნელოვანი ფულადი რესურსის ხარჯვა;

⁷ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 7, პუნქტი 1, „გ“ ქვეპუნქტი.

⁸ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 6, პუნქტი 1, „გ“ ქვეპუნქტი.

⁹ წყარო: გურჯაანის მუნიციპალიტეტის 2021-2022 წლების ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშები.

¹⁰ 2021 წელს - 3,007.4 ათასი ლარი; 2022 წელს - 2,392.4 ათასი ლარი.

მერამ წლის ბოლომდე ვერ აითვისა ინფრასტრუქტურული პროექტებისათვის საქართველოს მთავრობის განკარგულებით გამოყოფილი თანხები¹¹ და ვერ უზრუნველყო ბიუჯეტით განსაზღვრული ღონისძიებების განხორციელება. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტმა ვერ მიიღო პროგრამებით გათვალისწინებული შედეგები: ძირითადად ვერ დასრულდა და დაგვიანდა საგზაო ინფრასტრუქტურის, წყლის სისტემის, სპორტული მოედნების, სკვერებისა და სხვა ობიექტების მშენებლობის და რეაბილიტაციის სამუშაოები, შეუსაბამოდ დაიგეგმა ან/და არ ჩატარდა კულტურული და სპორტული ღონისძიებები და სხვ.

საბიუჯეტო პარამეტრების არასათანადო დაგეგმვისა და შესრულების გამო, მუნიციპალიტეტი ფლობდა მნიშვნელოვანი მოცულობის საბიუჯეტო ნაშთებს. კერძოდ, 2021 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტს ბალანსზე ნაშთის სახით ერიცხებოდა 764.1 ათასი ლარი. 2021 წლისათვის დაიგეგმა 555.9 ათასი ლარის ათვისება, თუმცა ფულადი სახსრების დაგროვებამ 5,627.6 ათასი ლარი შეადგინა. შესაბამისად, პერიოდის ბოლოს დაფიქსირდა 6,391.7 ათასი ლარის ნაშთი, საიდანაც 3,608.4 ათასი ლარი თავისუფალი ნაშთია.¹² 2022 წელს მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა 5,478.2 ათასი ლარის ათვისება, თუმცა დააგროვა 1,373.3 ათასი ლარი. საბოლოოდ, წლის ბოლოსათვის საბიუჯეტო ნაშთმა 7,765.0 ათასი ლარი შეადგინა, საიდანაც 6,307.1 ათასი ლარი თავისუფალი ნაშთია.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა 2021-2022 წლებში ვერ უზრუნველყო ბიუჯეტით დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული და სხვა პროექტების/პროგრამების დროულად განხორციელება და დააგროვა არსებითი მოცულობის ნაშთი (მათ შორის, თავისუფალი ნაშთი). აღნიშნული მიუთითებს მუნიციპალიტეტის მფლობელობაში არსებული ფინანსური რესურსების არაეფექტიან მართვაზე.

რეკომენდაცია №1

მერამ შეიმუშაოს ფინანსური რესურსების მართვის პოლიტიკა, რომლის საფუძველზეც განხორციელდება შემოსულობების სათანადო პროგნოზირება და ბიუჯეტში მყისიერი ასახვა. ამასთანავე, ბიუჯეტის განწერისას გამოიყენოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს თავისუფალი ნაშთის დაგროვების პრევენციას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალური რესურსების ეფექტიან გამოყენებას.

2.2 ინფრასტრუქტურის მშენებლობა,

რეაბილიტაცია და ექსპლუატაცია

2.2.1 დაზიანებული ინფრასტრუქტურული პროექტები

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 საკუთარი ხარჯებით აღმოფხვრას ხარვეზები.

ფაქტობრივი გარემოება: 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტმა სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული პროექტი განახორციელა 249 ხელშეკრულებით, ღირებულებით – 29,734.0 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტში დანერგილი

¹¹ დაგვიანდა შესყიდვის პროცესი, გაიზარდა სამუშაოების მიწოდების ვადა, სამუშაოები არ დასრულდა ხელშეკრულებების შეწყვეტის გამო და სხვ.

¹² თავისუფალი ნაშთი - ნაშთის ის ნაწილი, რომელიც არ არის გათვალისწინებული რაიმე მიზნებისათვის. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 6.

პრაქტიკის შესაბამისად, შესრულებული სამუშაოების მიღება-ჩაბარებას და ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულებაზე კონტროლს ახორციელებდა სამშენებლო-სამონტაჟო სამუშაოს მიმღები ჯგუფი. ხელშეკრულებით ასევე განსაზღვრული იყო სამუშაოების მიღება-ჩაბარება საექსპერტო ან/და ტექნიკური ზედამხედველის¹³ მიერ გაცემული დასკვნების გათვალისწინებით, რითაც დასტურდებოდა შესრულებული სამუშაოების მოცულობა, ხარისხი და შესრულების ვადები. წარმოდგენილი ინფორმაციის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტმა ობიექტები ჩაიბარა დადებითი საექსპერტო დასკვნების საფუძველზე.

აუდიტის ჯგუფმა ინფრასტრუქტურული პროექტები დაათვალიერა მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად,¹⁴ რის შედეგად გამოვლინდა დაზიანებული ობიექტები. მაგალითად, მუნიციპალიტეტმა 2022 წელს შეისყიდა ქალაქ გურჯაანში კოტეხის ქუჩის რეაბილიტაციის სამუშაოები ღირებულებით – 183.3 ათასი ლარი.¹⁵ გზის მნიშვნელოვანი ნაწილი დაზიანებულია.¹⁶

გარდა ამისა, ხარვეზები გამოვლინდა 11 ხელშეკრულების ფარგლებში შესრულებულ პროექტებზე, რომელთა ღირებულება 1,020.1 ათასი ლარია. კერძოდ, დაზიანებულია საგზაო, განათლების, სპორტისა და სხვა დანიშნულების ინფრასტრუქტურული ობიექტები. ინფორმაცია 2021-2022 წლებში შესყიდული და დაზიანებული პროექტების შესახებ ასახულია დანართში №1.

როგორც გამოვლინდა, მუნიციპალიტეტის მიერ დანერგილი კონტროლის პროცედურები ზოგიერთ შემთხვევაში ვერ უზრუნველყოფდა სათანადო რწმუნებას სამუშაოების ხარისხის მოქმედ სტანდარტებთან და ნორმებთან შესაბამისობაზე. შედეგად, ობიექტები დაზიანებულია და საჭიროებს დამატებით რეაბილიტაციას. მერიას არ დაუდგენია ხარვეზების გამომწვევი მიზეზები, შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები/ორგანიზაციები და არ გაუტარებია სათანადო ღონისძიებები.

დათვალიერებით გამოვლენილი დაზიანებული ინფრასტრუქტურული პროექტების საგარანტიო ვადები არ იყო გასული. მიუხედავად ამისა, მერიის შესაბამის სამსახურს ყველა ობიექტის მონიტორინგი არ განუხორციელებია, რაც მუნიციპალიტეტს საშუალებას მისცემდა გამოეკვლია დაზიანების მიზეზები და მიმწოდებლებისათვის მოეთხოვა დაზიანებების გამოსწორება.¹⁷ შესაბამისად, მერიამ არ გამოიყენა ხელშეკრულებით მინიჭებული უფლება და არ უზრუნველყო არსებული წუნის მიმწოდებელი ორგანიზაციების სახსრებით დროული აღმოფხვრა.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა ვერ დანერგა კონტროლის შესაფერისი პროცედურები და პროცესები ვერ წარმართა იმგვარად, რომ მიეღო სათანადო ხარისხის ინფრასტრუქტურული პროექტები. შედეგად, მერიამ ჩაიბარა 1,203.4 ათასი

¹³ 50.0 ათას ლარზე მეტი ღირებულების პროექტების შემთხვევაში სამუშაოებს ამოწმებდა შპს „სამეცნიერო, საპროექტო-ტექნოლოგიური საწარმო ინდუსტრია“ (NAT190005054) და შპს „ექსპერტ ჰალსი“ (NAT210024445). 2021 წელს მუნიციპალიტეტს სამუშაოების საექსპერტო ან/და ტექნიკური ზედამხედველობის მომსახურება არ შეუსყიდა.

¹⁴ 2023 წლის 3, 4 და 5 აპრილს.

¹⁵ NAT220000971, მიმწოდებელი შპს „ბილტმორი“.

¹⁶ მთლიანად გზაზე აღენიშნება გრძივი ზზარები.

¹⁷ მუნიციპალიტეტმა 11 შემთხვევიდან, მიმწოდებლებს ხარვეზების გამოსასწორებლად მიმართა მხოლოდ 4 ხელშეკრულების ფარგლებში. ერთმა მიმწოდებელმა ხარვეზი გამოსწორა.

ლარის¹⁸ ღირებულების ისეთი ობიექტები, რომლებიც ექსპლოატაციაში მიღებიდან მოკლე დროში დაზიანდა და საჭიროებს დამატებით რეაბილიტაციას. მუნიციპალიტეტმა არ დაადგინა დაზიანების გამომწვევი მიზეზები და ზარალის ანაზღაურების მიზნით არ გაატარა შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №2

მერიამ შეიმუშაოს და დანერგოს სამშენებლო სამუშაოების მიღება-ჩაბარების წესი, სადაც დეტალურად იქნება გაწერილი მოქმედი სამშენებლო სტანდარტების დაცვით სამუშაოების შესრულებისათვის საჭირო კონტროლის მექანიზმები. დოკუმენტით ნათლად უნდა განისაზღვროს კონტროლის თითოეულ ეტაპზე ჩასატარებელი სამუშაოები და კონტროლის განმახორციელებელი პირები, მათი მოვალეობები და პასუხისმგებლობები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს კონტროლის მექანიზმების გამართულ ფუნქციონირებას, პროექტის შემოწმებისათვის საჭირო ყველა პროცედურის სათანადოდ წარმართვას და ხარისხიანი პროექტების ჩაბარებას. ამასთანავე, მერიამ შეისწავლოს პროექტების დაზიანების გამომწვევი მიზეზები და უზრუნველყოს მათი აღმოფხვრა.

2.2.2 გამოუყენებელი ობიექტები

კრიტერიუმი: შემსყიდველი ორგანიზაცია შესყიდვებს ახორციელებს წინასწარ დამტკიცებული გეგმის შესაბამისად. შესყიდვების წლიური გეგმის პროექტის შემუშავების დროს გათვალისწინებულ უნდა იქნეს შესყიდვის განხორციელების აუცილებლობა.¹⁹

მუნიციპალიტეტმა უნდა დანერგოს ფინანსური მართვისა და კონტროლის ისეთი სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოყენებას.²⁰

ფაქტობრივი გარემოება: 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტი ინფრასტრუქტურულ პროექტებს ახორციელებდა შესყიდვების წლიური გეგმის შესაბამისად. აუდიტის ჯგუფმა მოწყობილი ობიექტები დაათვალიერა მერიის წარმომადგენლებთან ერთად. გამოვლინდა, რომ ზოგიერთი ობიექტი უფუნქციოა და მოსახლეობა ვერ იყენებს, მაგალითად:

- 1) 2021 წელს სოფელ ვეჯინში ტურისტების მომსახურებისათვის მოეწყო ობიექტი, ღირებულებით – 38.4 ათასი ლარი.²¹ პროექტი გათვლილი იყო ტურისტების შესვენებისა და მომსახურებისათვის. ობიექტი არ ფუნქციონირებს – მისი ექსპლოატაციისათვის საჭიროა დამატებითი სამუშაოების შესრულება. კერძოდ, მუნიციპალიტეტი გეგმავს ტერიტორიის კეთილმოწყობას, გადასახედის, მაგიდებისა და სკამების მოწყობას;
- 2) 2022 წელს სოფელ კოლაგში მოეწყო სკვერი, ღირებულებით – 19.0 ათასი ლარი.²² ობიექტი მდებარეობს დაუსახლებელ ადგილას, სოფლისაგან მოშორებით და მოსახლეობა მას ვერ იყენებს.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის საქმიანობა ობიექტების საჭიროებისა და დასაბუთების მხრივ მიმდინარეობდა ხარვეზებით. კერძოდ, ინფრასტრუქტურული პროექტების არასათანადო დაგეგმვის გამო, მუნიციპალიტეტმა არაეფექტიანად

¹⁸ 1,203,405=183,330+1,020,075 ლარი.

¹⁹ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 9, პუნქტი 1; პუნქტი 6, „ა“ ქვეპუნქტი.

²⁰ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 6, პუნქტი 1, „გ“ ქვეპუნქტი.

²¹ CMR210096776.

²² CMR220144841.

დახარჯა 57.4 ათასი ლარი და ვერ მიაღწია პროექტების განხორციელებით განსაზღვრულ შედეგებს.

2.3 შესყიდვების მართვა

2.3.1 ხელშეკრულების ცვლილებით გამოწვეული არაეკონომიური ხარჯი

კრიტერიუმი: შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია, რაციონალურად და სახელმწიფო ინტერესების გათვალისწინებით განხორციელოს შესყიდვები მისთვის გამოყოფილ ასიგნებათა ფარგლებში.²³ მიმწოდებელთან დადებული ხელშეკრულების პირობების შეცვლა დაუშვებელია, თუ ამ ცვლილების შედეგად შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის იზრდება ხელშეკრულების ღირებულება ან უარესდება ხელშეკრულების პირობები.²⁴

ფაქტობრივი გარემოება: 2021 წელს მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა სოფელ გურჯაანში, ქვემო წითელ უბანში შიდა საუბნო გზის რეაბილიტაციის სამუშაოები, ღირებულებით – 428.4 ათასი ლარი.²⁵ ხელშეკრულება გაფორმდა ტენდერში გამარჯვებულ მიმწოდებელთან, ამხანაგობა „გზამშენი 15“-თან. მუნიციპალიტეტმა სრულად აანაზღაურა ხელშეკრულების ღირებულება. ხელშეკრულების შესრულების პროცესში გამოვლინდა შემდეგი ხარვეზები:

- 1) სამუშაოების მიმდინარეობის პროცესში მხარეები შეთანხმდნენ ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებაზე.²⁶ აღსანიშნავია, რომ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაოების ნაწილი შეიცვალა ისეთი სამუშაოებით, რომელთა ღირებულებაც ტენდერის შედეგად არ იყო დადგენილი. კერძოდ, ხარჯთაღრიცხვით გათვალისწინებული მონოლითური რკინაბეტონის კონსტრუქციების მოწყობის სამუშაოები შეიცვალა ანაკრებით;
- 2) ხელშეკრულების კორექტირების შედეგად გაიზარდა კონკრეტული სამუშაოების ერთეულის ფასები და შესაბამისად, მნიშვნელოვნად გაიზარდა სამუშაოების სრული ღირებულება. კერძოდ, ხარჯთაღრიცხვის მიხედვით უნდა მოწყობილიყო 42.3 ათასი ლარის ღირებულების რკინაბეტონის ღარი და კიუვეტი, თანმდევი სამუშაოებით. ცვლილების შესაბამისად, სამუშაოების ღირებულება გაიზარდა 33.3 ათასი ლარით;
- 3) ხელშეკრულების ცვლილების შედეგად შემცირდა ხარჯთაღრიცხვით გათვალისწინებული სამუშაოების მოცულობები. კერძოდ, 950 გრძ/მ რკინაბეტონის ღარებისა და კიუვეტების ნაცვლად მოეწყო – 773.5 გრძ/მ, არ მოეწყო 228 კვ.მ ასფალტის საფარი და სხვ.

დასკვნა

საგზაო სამუშაოების მოწყობის მიზნით გაფორმებულ ხელშეკრულებაში მერიამ შესაბამისი დასაბუთების გარეშე შეცვალა პროექტით გათვალისწინებული სამუშაოების სახეობა და გაზარდა ერთეულის ღირებულებები, რამაც სამუშაოების მოცულობის შემცირება გამოიწვია. შედეგად, ხელშეკრულების პირობები გაუარესდა და მუნიციპალიტეტმა მიიღო დაგეგმილზე ნაკლები პროდუქტი.

2.3.2 წინასწარი ანგარიშსწორების ხარვეზი

კრიტერიუმი: სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობით, წინასწარი ანგარიშსწორების შემთხვევაში, მიმწოდებელი ვალდებულია შემსყიდველ ორგანიზაციას წარუდგინოს წინასწარ გადასახდელი თანხის იდენტური ოდენობის გარანტია.²⁷ მიმწოდებლის მიერ გარანტიით განსაზღვრული სამუშაოების/მომსახურების შეუსრულებლობის შემთხვევაში,

²³ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 7, პუნქტი 2, „ა“ ქვეპუნქტი.

²⁴ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 21, პუნქტი 5.

²⁵ NAT210009981.

²⁶ ცვლილების საფუძველია სამუშაოების დაგეგმილზე ადრე დასრულება.

²⁷ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 21¹, პუნქტი 1.

მუნიციპალიტეტი ვალდებულია გარანტორისაგან მოითხოვოს შეუსრულებელი საგარანტიო პირობის შესაბამისი თანხა.

ფაქტობრივი გარემოება: ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად, 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტი წინასწარ ანგარიშსწორებას ახორციელებდა მიმწოდებლების მიერ წარმოდგენილი იდენტური თანხის გარანტიის საფუძველზე. საავანსო თანხა გამოიქვითებოდა შესრულებული სამუშაოების შესაბამისად.

პროცესის შესწავლით გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც მერიამ არ გამოიყენა შესაძლო ზარალის დამცავი მექანიზმი და გარანტორისაგან საგარანტიო თანხები დროულად არ მოითხოვა, რითაც მუნიციპალიტეტი ფინანსურად დაზარალდა, კერძოდ:

1) 2022 წელს მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა მინი-მოედნის, სატრენაჟორო სივრცისა და საბავშვო მოედნის მოწყობის სამუშაოები, ღირებულებით – 180.0 ათასი ლარი.²⁸ მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს გადაუხადა სულ 87.5 ათასი ლარი, მათ შორის: 30.0 ათასი ლარი – ავანსის სახით და 57.5 ათასი ლარი – შესრულებული სამუშაოს ღირებულების (73.4 ათასი ლარი) პროპორციულად, ავანსის ნაწილის დაკავებით.

მიმწოდებელმა – შპს „დიომინემ“ სამუშაოები ვერ დაასრულა, რის გამოც მერიამ ხელშეკრულება შეწყვიტა. შედეგად, გადახდილმა თანხამ 14.1 ათასი ლარით²⁹ გადააჭარბა შესრულებული სამუშაოს ღირებულებას. მიუხედავად იმისა, რომ შემსყიდველის ინტერესების დასაცავად იდგა სადაზღვევო გარანტიის გამოყენების შემთხვევა, მერიამ შესაბამისი თანხა გარანტორისაგან დროულად არ მოითხოვა და ხელშეკრულება შეწყვიტა გარანტიის მოქმედების ვადის ამოწურვის შემდეგ;

2) ანალოგიურად, 2022 წელს ქ. გურჯაანში ინფრასტრუქტურული ობიექტების შესყიდვისას,³⁰ მერიამ შპს „ლისა ჯგუფთან“ ხელშეკრულება შეწყვიტა მიმწოდებლის მხრიდან პირობების შეუსრულებლობის გამო. სხვაობამ გადახდილ თანხას და შესრულებული სამუშაოს ღირებულებას შორის 7.2 ათასი ლარი შეადგინა.³¹ მერიამ არც ამ შემთხვევაში მოითხოვა დროულად შესაბამისი საგარანტიო თანხის ანაზღაურება.

დასკვნა

ხელშეკრულებების არასათანადო ადმინისტრირების გამო, მერიამ არ გამოიყენა ხელშეკრულების შეუსრულებლობით მიყენებული ზიანის ანაზღაურების ქმედითი მექანიზმი, რითაც მუნიციპალიტეტმა დაკარგა გარანტორისაგან 21.3 ათასი ლარის მიღების შესაძლებლობა.³²

2.3.3 საჯარიმო სანქციების ადმინისტრირების ხარვეზები

კრიტერიუმი: შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია, განახორციელოს კონტროლი და ზედამხედველობა მიმწოდებლების მიერ ხელშეკრულების პირობების შესრულებაზე.³³

გაფორმებული ხელშეკრულებების პირობების მიხედვით, მუნიციპალიტეტი იყენებდა საჯარიმო სანქციებს ხელშეკრულების შეწყვეტის, ხელშეკრულებით

²⁸ NAT220012031.

²⁹ 14110=87475-7365 ლარი.

³⁰ NAT220001643.

³¹ ავანსისა და სამუშაოს ღირებულების ნაწილის სახით გადახდილი თანხა - 58.3 ათასი ლარი; შესრულებული სამუშაოს ღირებულება - 51.1 ათასი ლარი. აუდიტის ჯგუფის მიერ საკითხით დაინტერესების შემდეგ, მუნიციპალიტეტმა დაიწყო ღონისძიებები ზედმეტად გადახდილი თანხის დასაბრუნებლად.

³² 21296=14108+7188 ლარი.

³³ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 7, პუნქტი 1, „დ“ ქვეპუნქტი.

გათვალისწინებული ვალდებულებების შეუსრულებლობის ან არაჯეროვნად შესრულებისთვის, მათ შორის, სამუშაოების მიწოდების კალენდარული და თანხობრივი გეგმა-გრაფიკის დარღვევისათვის. პირგასამტეხლოს გადახდა, ისევე როგორც ხელშეკრულების სხვა პირობების შესრულება, მხარეებისათვის სავალდებულოა.

სახელმწიფო შესყიდვის ნებისმიერი საშუალებით განხორციელებისას, გარდა კონსოლიდირებული ტენდერისა, პრეტენდენტის/მიმწოდებლის შავ სიაში დარეგისტრირების საფუძველია შემდეგი გარემოების არსებობა: მიმწოდებელმა ვერ შეასრულა ან არაჯეროვნად შეასრულა ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებები. შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია პრეტენდენტის/მიმწოდებლის შავ სიაში დარეგისტრირების მოთხოვნით დაუყოვნებლივ მიმართოს სააგენტოს წერილობითი შეტყობინებით, თუ წარმოიშობა პრეტენდენტის/მიმწოდებლის შავ სიაში რეგისტრაციის საფუძველი.³⁴

ფაქტობრივი გარემოება 1: ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების მიზნით მუნიციპალიტეტის მიერ 2021-2022 წლებში გაფორმებული ხელშეკრულებების პირობები ზოგ შემთხვევაში დარღვეულია. კერძოდ, 60 ხელშეკრულების შემთხვევაში, საერთო ღირებულებით – 10,593.0 ათასი ლარი, მიმწოდებელმა სამუშაოები დაგეგმილ ვადებში, გეგმა-გრაფიკის შესაბამისად ვერ დაასრულეს, რის გამოც დაერიცხათ 610.6 ათასი ლარის ჯარიმა.

მუნიციპალიტეტის საქმიანობა ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული საჯარიმო სანქციების ადმინისტრირების მხრივ გამოირჩევა მნიშვნელოვანი ხარვეზებით. კერძოდ, 2023 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტმა ამოიღო მხოლოდ 8.6 ათასი ლარის ჯარიმა.³⁵ საჯარიმო სანქციების ადმინისტრირების ხარვეზი გამოვლინდა სხვადასხვა მიმართულებით:

- 1) მერიაში სამუშაოების საბოლოო მიღება-ჩაბარების დოკუმენტს ადგენდნენ და სრულ ანგარიშსწორებას ახორციელებდნენ ისე, რომ მიმწოდებლებს საჯარიმო თანხები არ ჰქონდათ გადახდილი. ხელშეკრულებების შესრულების დოკუმენტაციის შესწავლით გამოვლინდა, რომ მიმწოდებლების უმეტესობამ საჯარიმო თანხა მიღება-ჩაბარების აქტის გაფორმების შემდეგ არ გადაიხდა. კერძოდ, 2021 წელს 20 მიმწოდებელს დაერიცხა სულ 102.5 ათასი ლარის ჯარიმა, საიდანაც თანხა – 2.2 ათასი ლარი, გადაიხდა მხოლოდ ხუთმა სუბიექტმა; 2021 წელს 508.1 ათასი ლარით დაჯარიმდა 29 მიმწოდებელი. თანხა – 6.4 ათასი ლარი, გადაიხდა მხოლოდ შვიდმა სუბიექტმა;
- 2) გაფორმებული ხელშეკრულებების პირობების მიხედვით, მუნიციპალიტეტს უფლება ჰქონდა დადგენილ ვადაში გადაუხდელი პირგასამტეხლოს თანხა მიმწოდებლისათვის დაეკავებინა შესრულებული სამუშაოების ღირებულებიდან და გაექვითა ურთიერთმოთხოვნები. მიუხედავად იმისა, რომ მიმწოდებლები, როგორც წესი, საბოლოო მიღება-ჩაბარების აქტის გაფორმების შემდეგ ჯარიმებს არ იხდიდნენ, მერიამ თანხის წინასწარი დაკავების მეთოდი არ გამოიყენა და ჯამური 610.6 ათასი

³⁴ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 19 ოქტომბრის №19 ბრძანებით დამტკიცებული „შავი სიის წარმოების წესი და პირობები“, მუხლი 3, პუნქტი 4, „ბ“ ქვეპუნქტი; მუხლი 4, პუნქტი 1.

³⁵ 2023 წლის 1 სექტემბრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტმა ჯარიმის სახით დამატებით ამოიღო 87.6 ათასი ლარი.

ლარის საჯარიმო თანხიდან, 10 მიმწოდებელს არ დაუკავა გეგმა-გრაფიკის დარღვევისათვის დარიცხული 522.4 ათასი ლარი (იხ. დანართი №2);³⁶

- საჯარიმო თანხების მისაღებად მუნიციპალიტეტი იყენებდა მხოლოდ წერილობით მიმართვას, რაც ვერ უზრუნველყოფდა სათანადო შედეგს. კერძოდ, 2021-2022 წლებში დარიცხული 610.6 ათასი ლარიდან მუნიციპალიტეტმა ვერ ამოიღო 602.0 ათასი ლარი;³⁷
- ჯარიმის გადაუხდელობის, ანუ სახელშეკრულებო ვალდებულების შეუსრულებლობის შემთხვევაში მუნიციპალიტეტს უნდა მიემართა სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსათვის არაკეთილსინდისიერი მიმწოდებლების შავ სიაში დასარეგისტრირებლად.³⁸ მერიას აღნიშნული ვალდებულება არ შეუსრულებია. მიმწოდებლების მიმართ სათანადო ზომების გაუტარებლობის გამო, მუნიციპალიტეტში ჩამოყალიბდა სახელმწიფო შესყიდვებთან შეუსაბამო პრაქტიკა. კერძოდ, საწარმოები არ ასრულებდნენ ხელშეკრულების პირობებს, მაგრამ არ ემუქრებოდათ შავ სიაში დარეგისტრირების რისკი. შესაბამისად, მიმწოდებლებს ეძლეოდათ საშუალება, რომ მოწინააღმდეგეობა მიეღოთ სხვა შესყიდვების პროცედურებშიც ისე, რომ შეუსრულებელი ჰქონდათ წინა შესყიდვების ვალდებულებები, მაგალითად:

ი/მ ირაკლი ჯიქურაშვილმა 2021-2022 წლებში გაფორმებული 4 ხელშეკრულების ფარგლებში დაარღვია შესყიდვის ობიექტების მიწოდების ვადები და დაეკისრა, ჯამში, 3.9 ათასი ლარის საჯარიმო სანქცია. ი/მ-მ ჯარიმები არ გადაიხადა. მიუხედავად ამისა, მერიას არ უმსჯელია მიმწოდებლის შავ სიაში დარეგისტრირების შესახებ, 2021-2022 წლებში მეწარმესთან გააფორმა 13 ხელშეკრულება³⁹ და სრულად აუნაზღაურა სამუშაოების ღირებულება – 722.9 ათასი ლარის ოდენობით; მათ შორის, 7 შემთხვევაში მერიამ თავად შეარჩია აღნიშნული არაკეთილსინდისიერი მიმწოდებელი და ხელშეკრულებები გამარტივებული წესით გაუფორმა.

ფაქტობრივი გარემოება 2: მუნიციპალიტეტში არსებული პრაქტიკის შესაბამისად, მიმწოდებლები სამუშაოების დასრულების შესახებ მერიას მიმართავდნენ წერილობით. მერია სამუშაოების დასრულების თარიღად თვლიდა მომართვაში დაფიქსირებულ დროს. სამუშაოების შესრულებას ასევე აკონტროლებდნენ სახედამხედველო და საექსპერტო კომპანიები.⁴⁰ კერძოდ, ექსპერტიზის დასკვნებში მითითებული იყო სამუშაოების დაწყების და დასრულების ფაქტობრივი პერიოდი.

წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლით გამოვლინდა, რომ მიმწოდებლების მიერ წერილებში დაფიქსირებული სამუშაოების დასრულების თარიღები არ ემთხვევა ექსპერტიზის დასკვნებში მითითებულ პერიოდს. შესაბამისად, სამუშაოები არ იყო დასრულებული, წერილი ფორმალურად

³⁶ დანარჩენი ხელშეკრულებები თანხის დაკავებას არ ითვალისწინებდა.

³⁷ გარდა ამისა, 2021 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით მიუღებელი იყო 20.0 ათასი ლარის ჯარიმა.

³⁸ მერია სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს არაკეთილსინდისიერი მიმწოდებლების შავ სიაში დასარეგისტრირებლად მიმართავდა მხოლოდ ხელშეკრულების შეწყვეტის შემთხვევაში.

³⁹ CMR210070328; CMR210085678; CMR210085705; CMR220105443; CMR220105442; CMR220105441; CMR220105439; NAT220003152; NAT220001271; NAT220020497; NAT220018319; NAT220017008; NAT220013679.

⁴⁰ NAT190005054, შპს „საინჟინრო მონიტორინგის ჯგუფი“ 2019 წლის 24 აპრილის №76 ხელშეკრულება; NAT210024445, შპს „ექსპერტ ჰაუსი“ 2022 წლის 8 თებერვლის №20 ხელშეკრულება აგრეთვე მიმწოდებლის მიერ დაქირავებული საექსპერტო კომპანიები.

გამოიყენებოდა საჯარიმო სანქციების ასარიდებლად და მიმწოდებლები სამუშაოებს აგრძელებდნენ მერიისათვის წერილით მიმართვის შემდგომაც.

ექსპერტიზის დასკვნების მიხედვით, სამუშაოების დადგენილ ვადებში დაუსრულებლობა 2021-2022 წლებში ფიქსირდება 28 ხელშეკრულების შემთხვევაში, კერძოდ, სამუშაოების შესრულება დაგვიანებულია 6-57 დღით. საექსპერტო დასკვნებით ან/და ობიექტების დათვალიერებით მუნიციპალიტეტს მარტივად შეეძლო დაედგინა სამუშაოების დადგენილ ვადებში დაუსრულებლობის ფაქტი. მიუხედავად ამისა, მერიამ მიმწოდებლები ხელშეკრულების პირობების დარღვევისათვის არ დააჯარიმა და არ დააკისრა, ჯამში, 113.9 ათასი ლარის ოდენობის საჯარიმო სანქცია (იხ. დანართი №3).

ასევე გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტი მიმწოდებლებს არ აჯარიმებდა ხელშეკრულების შეწყვეტის შემთხვევაში. კერძოდ, ხელშეკრულებები ითვალისწინებდა საჯარიმო სანქციებს მიმწოდებლის მიერ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებების შეუსრულებლობისათვის. მიუხედავად ამისა, მერიამ საჯარიმო სანქცია არ გამოიყენა 12-დან 9 შეწყვეტილი ხელშეკრულებისათვის. შესაბამისად, გაუვრცელებელმა სანქციამ⁴¹ 46.3 ათასი ლარი შეადგინა (იხ. დანართი №4). ამდენად, მერიამ ვერ მიიღო ხელშეკრულებების შეწყვეტის შედეგად მიღებული ზიანის კომპენსაცია.

დასკვნა

ხელშეკრულების პირობების დარღვევისთვის საჯარიმო სანქციების ადმინისტრირებას მუნიციპალიტეტი ახორციელებდა სისტემური ხარვეზებით. პროცესი გაუმართავია როგორც ჯარიმების დარიცხვისა და ამოღების, ასევე შემსყიდველი სუბიექტის შემდგომი რეაგირების კუთხითაც. აღნიშნული ნაკლოვანების გამო მუნიციპალიტეტმა დროულად ვერ მიიღო 782.2 ათასი ლარის⁴² საჯარიმო თანხა.

რეკომენდაცია №3

მერიამ შეიმუშაოს წესი, ხელშეკრულების პირობების დარღვევის შემთხვევაში, საჯარიმო სანქციების ადმინისტრირების შესახებ. დოკუმენტით დეტალურად უნდა განისაზღვროს ჯარიმების გაანგარიშების, დარიცხვისა და ბიუჯეტში მობილიზების თითოეულ ეტაპზე ჩასატარებელი სამუშაოები, შემსრულებლები და შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები; ამასთანავე, არ დაუშვას არაკეთილსინდისიერ მიმწოდებლებთან ხელშეკრულების გაფორმება და საბოლოო ანგარიშსწორება განახორციელოს მიმწოდებლის მიერ ხელშეკრულებით ნაკისრი ყველა ვალდებულების შესრულების შემთხვევაში. აღნიშნული ღონისძიებები ხელს შეუწყობს ხელშეკრულების პირობების დარღვევის პრევენციას, მიმწოდებლების მიმართ ერთგვაროვანი მიდგომის ჩამოყალიბებას და გაზრდის საბიუჯეტო შემოსავლებს.

2.4 მუნიციპალური სერვისების მიწოდება 2.4.1 მოსახლეობის წყალმომარაგების პრობლემები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებაა წყალმომარაგებისა და წყალარინების უზრუნველყოფა. მუნიციპალიტეტი მომსახურებას უზრუნველყოფს შესაბამისი ლიცენზიანტი კერძო სამართლის სუბიექტების საშუალებით.⁴³ კანონმდებლობის მიხედვით, სასმელი წყალი უნდა იყოს უსაფრთხო, უვნებელი და აკმაყოფილებდეს ქვეყანაში მოქმედ სტანდარტებს. სასმელი წყლის მიმწოდებელი ორგანიზაცია ვალდებულია აწარმოოს წყლის ტექნიკური რეგლამენტით დადგენილ მაჩვენებლებთან

⁴¹ ხელშეკრულების ღირებულების ან შეუსრულებელი ვალდებულების 5%.

⁴² 782169=602040+19962+113851+46316 ლარი.

⁴³ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 16, პუნქტი 2, „თ“ ქვეპუნქტი; მუხლი 163, პუნქტი 1.

შესაბამისობის კონტროლი და მონიტორინგი.⁴⁴ კანონმდებლობის მიხედვით, მომხმარებლისათვის წყლით მომარაგება განეკუთვნება ისეთ საქმიანობას, რომელიც საჭიროებს სპეციალურ ნებართვას – ლიცენზიას.⁴⁵ წყლის გადასახადს ორგანიზაცია იღებს საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის მიერ დადგენილი ზღვრული ტარიფების ფარგლებში.⁴⁶

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის 31 დასახლებული პუნქტიდან,⁴⁷ ქ. გურჯაანის მოსახლეობისთვის წყლის მიწოდებას უზრუნველყოფს შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“. დანარჩენი 30 სოფლის მოსახლეობის წყალმომარაგება ფუნქციურად ევალება მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ – გურჯაანის მუნიციპალურ სერვისს.⁴⁸

აღსანიშნავია, რომ ა(ა)იპ-ს არ აქვს საქმიანობის შესაბამისი ლიცენზია. ამ მიზნით, მუნიციპალიტეტს არ მიუმართავს საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიისათვის. მიუხედავად იმისა, რომ მომხმარებლები არ არიან გამრიცხველიანებული და მარეგულირებელ კომისიას ზღვრული ტარიფების ოდენობა მუნიციპალიტეტისათვის არ დაუდგენია, ა(ა)იპ – გურჯაანის მუნიციპალური სერვისი მაინც კრეფდა წყლის გადასახადს მოსახლეობისგან და იურიდიული პირებისგან.⁴⁹

მუნიციპალიტეტში სასმელი წყლის სისტემების განვითარება პრიორიტეტულადაა მიჩნეული.⁵⁰ 2021-2022 წლებში ადგილობრივი ბიუჯეტიდან სასმელი წყლის სისტემის რეაბილიტაციაზე დაიგეგმა 8,228.5 ათასი ლარის ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება,⁵¹ ფაქტობრივად გაწეულია 7,820.9 ათასი ლარის ხარჯი (95%).⁵² მიუხედავად ამისა, წყლის სისტემების მოწყობა-რეაბილიტაციის მიზნით განხორციელებული აქტივობები არასაკმარისია და ვერ უზრუნველყოფს სასმელ წყალზე მოსახლეობის ნაწილის ყოველდღიური მოთხოვნის დაკმაყოფილებას. კერძოდ, 30 სოფელში მცხოვრები 19 059 ოჯახიდან, 17 454 ოჯახს წყალი მიეწოდება გრაფიკით. მოსახლეობის უმრავლესობა ზაფხულში განიცდის წყლის დეფიციტს.

აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტი არ ახორციელებს სასმელი წყლის სრულ ლაბორატორიულ კვლევას. ა(ა)იპ-ს არ გააჩნია მიკრობიოლოგიური და ქიმიური გამოკვლევებისათვის საჭირო ლაბორატორია, საფილტრი მოწყობილობები და სხვა საჭირო ტექნიკა. სათავე ნაგებობები/რეზერვუარები, საიდანაც მოსახლეობას წყალი მიეწოდება, არ არის აღჭურვილი წყლის გაწმენდის საშუალებებით.

⁴⁴ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 იანვრის №58 დადგენილება „სასმელი წყლის ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ“.

⁴⁵ საქართველოს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“, მუხლი 6, პუნქტი 87.

⁴⁶ საქართველოს კანონი „ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების შესახებ“, მუხლი 146, პუნქტი 1.

⁴⁷ ქალაქი გურჯაანი და 30 სოფელი.

⁴⁸ წესდების მიხედვით, ა(ა)იპ-ის საქმიანობის სფეროებია მოსახლეობისათვის სასმელი წყლის მიწოდება, გაწეული მომსახურების საფასურის ადმინისტრირება, სასმელი წყლის სისტემის მოწყობა, ექსპლუატაცია და მოვლა-პატრონობა და სხვ.

⁴⁹ 2021 წელს ამოღებულია 171.4 ათასი ლარი, 2022 წელს – 57.2 ათასი ლარი. 2022 წლის აპრილიდან ორგანიზაცია მოსახლეობიდან წყლის გადასახადს აღარ იღებს.

⁵⁰ მუნიციპალიტეტის მიერ 2020 წელს მიღებული „გურჯაანის მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტების დოკუმენტი 2021-2025 წლებისათვის“ და 2021 წელს მიღებული „გურჯაანის მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტების დოკუმენტი 2022-2026 წლებისათვის“.

⁵¹ მათ შორის, 2021 წელს – 3,521.5 ათასი ლარი, 2022 წელს – 4,707.0 ათასი ლარი.

⁵² მათ შორის, 2021 წელს – 3,433.4 ათასი ლარი, 2022 წელს – 4,387.5 ათასი ლარი.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტში არსებობს მოსახლეობის წყალმომარაგების მნიშვნელოვანი პრობლემები: სასმელი წყლის მიწოდებას ახორციელებს არალიცენზირებული პირი, მოსახლეობის ნაწილს სასმელი წყალი არ მიეწოდება ან მიეწოდება შეფერხებით; მიწოდებული წყალი არ იწმინდება და მისი ხარისხი არ მოწმდება; წყლის გადასახადის ადმინისტრირება ხორციელდებოდა კანონმდებლობის შეუსაბამოდ.

რეკომენდაცია №4

მერია, საკრებულოსთან შეთანხმებით შეიმუშაოს სტრატეგია, რომლის ფარგლებშიც დაგეგმავს და განახორციელებს კომპლექსურ ღონისძიებებს გონივრულ ვადაში მოსახლეობის სასმელი წყლით მომარაგების გაუმჯობესების მიზნით. სტრატეგია ასევე უნდა ითვალისწინებდეს პროცესის კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანას, მათ შორის, წყალმომარაგების უზრუნველყოფას შესაბამისი ლიცენზიანტი სუბიექტის მეშვეობით და როგორც წყლის, ასევე საბიუჯეტო რესურსების რაციონალურ ხარჯვას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მოსახლეობის სოციალური პირობების გაუმჯობესებასა და წყლის სისტემის გამართულ ფუნქციონირებას.

2.5

**წარმომადგენლობითი
და აღმასრულებელი
ორგანოების
დაფინანსება**

**2.5.1 საწვავის ხარჯვის
ნაკლოვანებები**

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტებისათვის სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად რეკომენდებული სამორიგო ავტომანქანების რაოდენობა განისაზღვრება მთავრობის დადგენილებით. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ეთხოვათ მუნიციპალური ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის თაობაზე მიიღონ ნორმატიული აქტი, დადგენილებით განსაზღვრული წესისა და პრინციპების შესაბამისად.⁵³ მუნიციპალიტეტის მერის ბრძანებების საფუძველზე,⁵⁴ სამორიგო ავტომანქანების რაოდენობა 2021-2022 წლებში შეადგენდა 6-13 ერთეულს.

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო პრიორიტეტულად მიიჩნევს საწვავით გამართვა განხორციელდეს აგაი სისტემის⁵⁵ გამოყენებით, ვინაიდან სხვა საშუალებები ვერ უზრუნველყოფს საწვავის ხარჯვაზე სათანადო კონტროლს.⁵⁶

მოხელის შვებულების დროს მისი სამსახურებრივი უფლებამოსილება ჩერდება.⁵⁷

ფაქტობრივი გარემოება: საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტი „ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის შესახებ“ თვითმმართველობებისათვის სარეკომენდაციო ხასიათისაა, თუმცა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვის პრინციპიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია მისი შესრულება. მუნიციპალიტეტს აღნიშნულ საკითხზე ნორმატიული აქტი არ მიუღია – სამორიგო ავტომანქანების რაოდენობა რეგულირდებოდა მერის ბრძანებების საფუძველზე.⁵⁸

⁵³ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 2, პუნქტი 2, მუხლი 5.

⁵⁴ გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მერის 2021 წლის 2 მარტის №257 ბრძანება „გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მერიაში სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებისას ავტომობილების გამოყენების თაობაზე“.

⁵⁵ აგაი სისტემა - სისტემა/საშუალება, რომლის გამოყენებით ავტორიზებული ავტომობილის ავზზე მონტაჟდება სპეციალური ჩიპი (მეხსიერების ბარათი), რომლის საშუალებითაც ხდება ავტომობილის იდენტიფიცირება ავტოგასამართ სადგურზე.

⁵⁶ შესყიდვების სააგენტოს რეკომენდაცია „აგაი სისტემის გარეშე საწვავის შესყიდვის შესაბამისი მეთოდების გამოყენების თაობაზე“.

⁵⁷ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 55, პუნქტი 2.

⁵⁸ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტი ფაქტობრივად იყენებდა მერის ბრძანებით დადგენილზე საშუალოდ 2 ერთეულით მეტ სამორიგეო ავტომანქანას. მუნიციპალიტეტი საწვავს ასევე გასცემდა მოხელეების კერძო საკუთრებაში არსებულ 31-38 ერთეულ ავტომანქანაზე. კერძოდ, 2021-2022 წლებში კერძო ტრანსპორტზე გამოყენებულია, სულ – 44.6 ათასი ლიტრი საწვავი.⁵⁹

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა ავტომობილებზე საწვავის ხარჯვის დოკუმენტაცია, მათ შორის, აგაი სისტემის მონაცემები. გამოიკვეთა, რომ რიგ შემთხვევებში, ავტოსატრანსპორტო საშუალებებში ერთჯერადად ჩასხმულია ავტომობილების ავზის მოცულობაზე მეტი ოდენობის საწვავი. კერძოდ, 2021-2022 წლებში გამოვლინდა 5 სატრანსპორტო საშუალებაზე ავტომობილის ავზის მოცულობაზე გადაჭარბებით საწვავის ჩასხმის 8 შემთხვევა (იხ. დანართი №5).⁶⁰ გარდა ამისა, გამოვლინდა მივლინების ან/და სხვა სახის დასაბუთების გარეშე გურჯაანის ადმინისტრაციულ საზღვრებს გარეთ მდებარე ბენზინგასამართ სადგურებზე საწვავით გამართვის 129 ფაქტი.⁶¹ ამ შემთხვევებში დახარჯულია 24.8 ათასი ლარის ღირებულების 9.9 ათასი ლიტრი საწვავი (იხ. დანართი №6).

შვებულების პერიოდში მუნიციპალიტეტის თანამშრომლები არ არიან უფლებამოსილნი ისარგებლონ მათთვის გამოყოფილი საწვავით. მიუხედავად ამისა, 2021-2022 წლებში დაფიქსირდა შვებულების პერიოდში კერძო ავტომობილების საწვავით გამართვის 30 შემთხვევა.⁶² ჯამში გახარჯულია 2.0 ათასი ლარის ღირებულების 730.0 ლიტრი საწვავი (იხ. დანართი №7).

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის მიდგომა სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობის განსაზღვრის შესახებ არარაციონალურია: მუნიციპალიტეტს არ აქვს მიღებული საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული ნორმატიული აქტი მუნიციპალური ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის თაობაზე; საწვავის ხარჯვის პროცესში არსებული კონტროლის მექანიზმები სრულად ვერ უზრუნველყოფს მიზნობრივი ხარჯვის ეფექტიან კონტროლს. შედეგად, საწვავი გამოყენებულია არაავტორიზებულ ავტომანქანებზე, ასევე მოხელეების შვებულებაში ყოფნის დროს და კონკრეტული მუნიციპალიტეტის ფარგლებს გარეთ, რაც წარმოშობს საწვავის არასამსახურებრივი დანიშნულებით გამოყენების რისკებს.

რეკომენდაცია №5

საკრებულომ მერიასთან შეთანხმებით განსაზღვროს კონტროლის მექანიზმები და შეიმუშაოს წესი, რითაც დარეგულირდება სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო სამორიგეო ავტომანქანების რაოდენობა. მერიამ დაანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმ(ებ)ი საწვავის არამიზნობრივად ხარჯვის პრევენციის მიზნით; ასევე მიზანშეწონილია შეიმუშაოს სათანადო პროცედურები, მათ შორის, ალტერნატიულ პროცედურად შესაძლოა განხილულ იქნეს ავტოსატრანსპორტო საშუალებების პერიოდული ინვენტარიზაციისას უფლებამოსილი პირების მიერ დამონტაჟებული საწვავის ჩიპების მთლიანობის

⁵⁹ 2021 წელს - 34.4 ათასი ლიტრი საწვავი, 2022 წელს - 10.2 ათასი ლიტრი საწვავი.

⁶⁰ დათვლილია მხოლოდ ის შემთხვევები, როდესაც ერთჯერადად ჩასხმული საწვავის რაოდენობა ავზის მოცულობას 5 ლიტრზე მეტით აჭარბებს. ამ ავტომანქანებში ჯამურად სულ ჩასხმულია 1.5 ათასი ლარის ღირებულების 0.5 ათასი ლიტრი საწვავი.

⁶¹ 2021 წელს - 66, 2022 წელს - 63 შემთხვევა. მოიცავს საწვავის ჩასხმებს გურჯაანის მუნიციპალიტეტის გარეთ.

⁶² 2021 წელს -19, 2022 წელს - 11 შემთხვევა.

2.5.2 ზედმეტად გაცემული ფულადი ჯილდო

შემოწმება; სამორიგო ავტომობილების სამსახურებრივი დანიშნულებით გამოყენების მონიტორინგის მიზნით, კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, ასევე შესაძლოა განხილულ იქნეს სატელიტური (GPS) ან სხვა სახის ელექტრონული კონტროლის სისტემის დანერგვა.

კრიტერიუმი: საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული პირის მიერ წლის განმავლობაში მიღებული ფულადი ჯილდოს საერთო ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს ამ პირის მიერ დაკავებული პოზიციის თანამდებობრივი სარგოს წლიური ოდენობის 10%-ს.⁶³

ფაქტობრივი გარემოება: 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტი საჯარო მოხელეების წახალისების მიზნით გასცემდა ფულად ჯილდოს. პროცესის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ 2021 წელს 137 პირზე 20.1 ათასი ლარის ჯილდო გაცემულია კანონმდებლობის დარღვევით, კერძოდ:

მუნიციპალიტეტს თითოეულ პირზე ჯილდოს სახით შეეძლო გაცემა თანამდებობრივი სარგოს წლიური ოდენობის არაუმეტეს 10%, რაც 130.5 ათას ლარს შეადგენს. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტმა ჯამურად გასცა 150.6 ათასი ლარი, რაც აღემატება დადგენილ ნორმას.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა 2021 წელს ფულადი ჯილდო გასცა საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შეუსაბამოდ და ჯამში, 20.1 ათასი ლარით გადაამეტა კანონმდებლობით დადგენილ ზღვრულ ოდენობას.

2.6 მუნიციპალური ქონების მართვა

2.6.1 ქონების მონიტორინგისა და განკარგვის ხარვეზები

კრიტერიუმი: თვითმმართველი ერთეული ქონებრივი უფლებების განხორციელებისას ვალდებულია, შესაბამისი კონტროლის მექანიზმების გამოყენებით, უზრუნველყოს ქონების მონიტორინგი და დაიცვას მუნიციპალიტეტის, როგორც მესაკუთრის კანონიერი ინტერესები.⁶⁴

კანონმდებლობის მიხედვით, მხარემ შეიძლება მოითხოვოს ხელშეკრულების მისადაგება ხელშეკრულების გაფორმების შემდეგ შეცვლილი გარემოებებისადმი.⁶⁵ საიჯარო ქირის საფასური შეიძლება შეიცვალოს მხარეთა შეთანხმების საფუძველზე.⁶⁶

ფაქტობრივი გარემოებები: 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტი ფლობდა 578 ერთეულ სხვადასხვა დანიშნულების უძრავ ქონებას. მერიამ ვერ უზრუნველყო საკუთრებაში არსებული აქტივების სათანადო განკარგვა, კერძოდ:

1) მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული 28 ერთეული არასასოფლო და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთით სარგებლობენ არაუფლებამოსილი პირები. მაგალითად, სოფელ ჯიმითში 43 001 კვ.მ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა დამუშავებულია ისე, რომ მოსარგებლესთან რაიმე ტიპის ხელშეკრულება ქონების გამოყენების შესახებ არ გაფორმებულა. უნებართვოდ დაკავებული მიწების საერთო ფართობი, ჯამში, 303 527.4 კვ.მ-ია, რომელთა სარგებლობის საფასურიც ბიუჯეტში ჩარიცხული არ არის (იხ. დანართი №8).

2) 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტში მოქმედებდა 17 გრძელვადიანი საიჯარო ხელშეკრულება, რომლებიც გაფორმებულია 2012-2019 წლებში.

⁶³ საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“, მუხლი 28.

⁶⁴ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 109.

⁶⁵ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 398.

⁶⁶ მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული საიჯარო ხელშეკრულებები.

ხელშეკრულებების უმეტესობა ითვალისწინებდა ხელშეკრულების პირობების, მათ შორის, საიჯარო ფასის პერიოდულ გადასინჯვას. მუნიციპალიტეტს არ უმსჯელია იჯარით გაცემული ქონების საიჯარო ღირებულების გადახედვისა და საბაზრო ფასებთან შესაბამისობაში მოყვანის შესახებ.⁶⁷

დასკვნა

კონტროლის მექანიზმების სისუსტის გამო, მუნიციპალიტეტი ქონებრივ უფლებამოსილებას ახორციელებდა ხარვეზებით. სათანადო რეაგირების გარეშეა დარჩენილი სხვადასხვა არაუფლებამოსილი პირის მიერ მუნიციპალიტეტის ქონებით არამართლობითი სარგებლობის შემთხვევები; მუნიციპალიტეტი კარგავს იჯარის სახით დამატებითი შემოსავლის მიღების შესაძლებლობას.

რეკომენდაცია №6

მერია საკრებულოსთან შეთანხმებით შეიმუშაოს ქონების მართვის სტრატეგია და შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობს ქონების მონიტორინგისა და განკარგვის გაუმჯობესებას, ქონების თვითნებურად დაკავების თავიდან აცილებას ან/და დროულად გამოვლენას. ამასთანავე, მერია განახორციელოს შესაბამისი რეაგირება მუნიციპალური ქონების არაუფლებამოსილი პირების მიერ გამოყენების შემთხვევებთან დაკავშირებით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალური ქონების მართვის პროცესის გაუმჯობესებას და საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდას.

2.7 იურიდიული

პირების მართვა

2.7.1 მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების მართვის ხარვეზები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტს თავისი საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით, უფლება აქვს დააფუძნოს იურიდიული პირები, რომლებიც ორგანიზებას გაუწევენ მისი უფლებამოსილების სფეროში განსახორციელებელ ღონისძიებებს.⁶⁸ მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, დაწესებულების ხელმძღვანელმა ორგანიზაციაში და მის დაქვემდებარებულ ყველა ერთეულში უნდა დანერგოს ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემა. აღნიშნული უნდა განხორციელდეს იმგვარად, რომ ორგანიზაციაში უზრუნველყოფილ იქნეს ფულადი სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, პროდუქტიულად და ეფექტიანად გამოყენება. დაწესებულების ხელმძღვანელი, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, დაკისრებული მოვალეობის ეფექტიანად შესასრულებლად, შეიმუშავებს და აყალიბებს ოპტიმალურ ორგანიზაციულ სტრუქტურას.⁶⁹

ფაქტობრივი გარემოება: 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებდა 15 ა(ა)იპ.⁷⁰ აღნიშნულ პერიოდში ადგილობრივი ბიუჯეტიდან იურიდიული პირების დაფინანსებაზე გაცემულია 15,792.0 ათასი ლარი, რაც მუნიციპალიტეტის გადასახდელების მნიშვნელოვანი ნაწილია (24.9%). 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ სუბიექტებში, საშუალოდ, დასაქმებული იყო 1291-1343 პირი, რომელთა შრომის ანაზღაურებაზეც დაიხარჯა 8,757.0 ათასი ლარი – მიღებული დაფინანსების 55.5%.

⁶⁷ ხელშეკრულების დადების თარიღი და საკადასტრო კოდი: 1) 14.04.2010, 51.01.60.065; 2) 14.04.2010, 51.01.60.064; 3) 19.04.2012, 51.04.13.026; 4) 24.10.2012, 51.01.60.130.01.503; 5) 29.03.2013, 51.01.60.022.01.500; 6) 21.03.2014, 51.01.60.022.01.500; 7) 15.04.2014, 51.01.10.589.01.502; 8) 30.05.2014, 51.06.04.396; 9) 11.09.2014, 51.01.60.080.01.509; 10) 30.12.2014, 51.14.12.682; 11) 22.06.2016, 51.02.61.009; 12) 22.06.2016, 51.02.61.009; 13) 29.06.2016, 51.01.60.447; 14) 03.10.2016, 51.14.62.142; 15) 23.10.2017, 51.01.60.080.01.500; 16) 12.11.2018, 51.01.60.172; 17) 03.07.2019, 51.01.60.437, 51.01.60.627.

⁶⁸ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 20, პირველი და მე-2 პუნქტები; მუხლი 106¹.

⁶⁹ საქართველოს კანონი „სახელმწიფოს შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 6, პუნქტი 1, „გ“ ქვეპუნქტი, პუნქტი 2; მუხლი 8, პუნქტი 1, „ვ“ ქვეპუნქტი.

⁷⁰ ა(ა)იპ - მრავალჟამიერი - 1 2022 წელს გაერთიანდა ა(ა)იპ - კულტურის ცენტრთან.

წარმოდგენილი დოკუმენტების შესწავლით გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტის საქმიანობა იურიდიული პირების მართვის მხრივ მიმდინარეობდა მნიშვნელოვანი ხარვეზებით, კერძოდ:

1) დაფუძნებული სუბიექტების მართვის პროცესში სახსრები არაეკონომიურად გამოიყენება, მაგალითად:

- მუნიციპალიტეტში არსებობს საერთო მიზნების და ამოცანების მქონე ერთი და იმავე პროფილის რამდენიმე ა(ა)იპ, რომლებიც მომხმარებელს სთავაზობს ერთნაირ დარგობრივ მომსახურებას. კერძოდ, 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებდა კულტურისა და განათლების მიმართულების 6 სხვადასხვა ა(ა)იპ.⁷¹ აღნიშნულ ა(ა)იპ-ების ადმინისტრაციაში დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურებაზე დაიხარჯა 450.0 ათას ლარზე მეტი. მერიამ ვერ წარმოადგინა საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები, რატომ არის უფრო ეფექტიანი და მეტი შედეგის მომტანი სუბიექტების დამოუკიდებელი ფუნქციონირება და შესაბამისი ადმინისტრაციული ხარჯების გაწევა. მასშტაბიდან და სპეციფიკიდან გამომდინარე, მომსახურების ხელმისაწვდომობისა და ხარისხის შეუცვლელად, კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, სუბიექტების საქმიანობა ორგანიზაციულად შესაძლებელი იყო დარგების მიხედვით, ერთი ადმინისტრაციის პირობებში;
- მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებდა ა(ა)იპ – გურჯაანის მუნიციპალური სერვისი, რომელიც 2022 წელს გაიყო და არსებულის ბაზაზე შეიქმნა 2 ა(ა)იპ.⁷² 2021-2022 წლებში აღნიშნულ ა(ა)იპ-ებზე მუნიციპალიტეტმა დახარჯა, სულ, 5,391.0 ათასი ლარი. ორგანიზაციის გაყოფის შედეგად 9 ერთეულით გაიზარდა ადმინისტრაციაში დასაქმებულთა რაოდენობა, რომელთა ხელფასებზე დამატებით 109.6 ათასი ლარი დაიხარჯა.⁷³ გადაწყვეტილება ახალი იურიდიული პირის დაფუძნების შესახებ არ არის დასაბუთებული, რადგანაც სხვადასხვა ადმინისტრაციის მართვის პირობებში სუბიექტების ფუნქციონირება არ შეცვლილა.

2) დაფუძნებული სუბიექტების ორგანიზაციული სტრუქტურა/საშტატო განრიგი არ არის ოპტიმიზებული, მაგალითად:

- მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ-ებში დასაქმებული პირები ერთდროულად მუშაობენ 2-4 სხვადასხვა საბიუჯეტო ორგანიზაციაში. კერძოდ, 2021 წელს პარალელურად რამდენიმე ორგანიზაციაში დასაქმებული იყო 37, ხოლო 2022 წელს – 40 პირი. მათ შორის, 2021 წელს – 4 და 2022 წელს – 3 დასაქმებულ პირს სხვადასხვა ორგანიზაციაში ეკავათ მთავარი ბუღალტრის, შესყიდვების სპეციალისტის და ა.შ. პოზიციები (იხ. დანართი №9). აუდიტის ჯგუფმა ვერ მიიღო რწმუნება, რამდენად მიზანშეწონილი და ეფექტიანია ერთი და იმავე პირის საქმიანობა სხვადასხვა ორგანიზაციაში და ასევე,

⁷¹ ა(ა)იპ - გურჯაანის მოსწავლე-ახალგაზრდობის საგანმანათლებლო-შემოქმედებითი ცენტრი, ა(ა)იპ - გურჯაანის სამხატვრო სკოლა, ა(ა)იპ - ქართული ეროვნული ცეკვის ანსამბლი „გურჯაანი“, ა(ა)იპ - გურჯაანის საბიბლიოთეკო და სამუზეუმო გაერთიანება, ა(ა)იპ - გურჯაანის სამუსიკო სკოლების გაერთიანება, ა(ა)იპ - გურჯაანის კულტურის ცენტრი.

⁷² ა(ა)იპ - გურჯაანის მუნიციპალური სერვისი და ა(ა)იპ - გურჯაანის გარე განათების სამსახური.

⁷³ ანაზღაურება გაცემულია 2022 წლის მაისიდან დეკემბრის ჩათვლით.

რამდენად ასრულებდნენ ისინი მათზე დაკისრებულ მოვალეობებს ერთდროულად, რამდენიმე პოზიციაზე მუშაობის პირობებში;

ა(ა)იპ-ებში დასაქმებულთა ფუნქციური დატვირთვა, რიგ შემთხვევებში, დოკუმენტურად ვერ დასტურდება, მაგალითად:

- ა(ა)იპ – გურჯაანის კულტურის ცენტრში 2021-2022 წლებში⁷⁴ დასაქმებული იყო 4-5 შტატით განსაზღვრული და შტატგარეშე პირი, რომელთაც ევალუბოდათ კადრებთან დაკავშირებული ბრძანებებისა და ხელშეკრულების საკითხების მოგვარება, განცხადებების მიღება, შიდა და გასული კორესპონდენციების (წერილების) მომზადება; ცენტრში ერთდროულად საქმიანობდა 2 პიარმენეჯერი და საზოგადოებასთან ურთიერთობის 1 სპეციალისტი; აღნიშნული პირების შრომის ანაზღაურებაზე სულ დახარჯულია 45.6 ათასი ლარი;
- ა(ა)იპ – გურჯაანის სამუსიკო სკოლაში 2021-2022 წლებში დასაქმებული იყო 4 პირი – სოფლებში არსებულ სამუსიკო სკოლებში საქმისწარმოების მიზნით,⁷⁵ რომელთა შრომის ანაზღაურებაზე სულ დახარჯულია 11.5 ათასი ლარი.
- ა(ა)იპ – გურჯაანის სპეციალურ სერვისში 2021-2022 წლებში დირექტორის მოადგილის პოზიციაზე ერთდროულად დასაქმებული იყო 4-5 პირი, რომელთა შრომის ანაზღაურებაზე სულ დახარჯულია 97.9 ათასი ლარი. საუკეთესო პრაქტიკიდან გამომდინარე, აღნიშნული რიცხოვნობა არაგონივრულად მაღალია.⁷⁶

აუდიტის ანგარიშში წარმოდგენილია გამოვლენილი ხარვეზების რამდენიმე მაგალითი. გარდა ამისა, შესაძლოა არსებობდეს სხვა მსგავსი შემთხვევებიც, მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ-ებში კადრების მართვასა და საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივად ხარჯვასთან დაკავშირებული ხარვეზების შესახებ.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების მართვა ხორციელდებოდა ხარვეზებით, კერძოდ, არ არის დაცული ფულადი სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად გამოყენების ვალდებულება; რიგ შემთხვევაში თანამშრომლების ფუნქცია-მოვალეობები არ არის სათანადოდ დასაბუთებული. გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები, თუ რა ობიექტური საჭიროებით არის განპირობებული მსგავსი პროფილის ა(ა)იპ-ების დამოუკიდებლად არსებობა.

რეკომენდაცია №7

მერიამ საკრებულოსთან ერთად შეიმუშაოს დაფუძნებული იურიდიული პირების მართვის სტრატეგია, რომელიც დაეფუძნება საბიუჯეტო რესურსების ეფექტიანი და ეკონომიური განკარგვის პრინციპებს. სტრატეგიის შესაბამისად განხორციელებული ღონისძიებების ფარგლებში, მერიამ შეაფასოს სუბიექტების საქმიანობის მიმართულებები და სარგებლიანობა; ასევე შეისწავლოს ორგანიზაციებში არსებული საკადრო პოლიტიკა, დასაქმებულთა ფუნქცია-მოვალეობების განსაზღვრისა და რეალური საჭიროების მხრივ. აღნიშნული ხელს შეუწყობს იურიდიული პირების საქმიანობის ეფექტიანობის ზრდასა და საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურ ხარჯვას.

⁷⁴ აღნიშნული პირები ორგანიზაციაში დასაქმებული იყვნენ 2022 წლის მაისამდე.

⁷⁵ სამუსიკო სკოლებში ასევე დასაქმებულნი არიან მენეჯერები, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან სკოლების ფუნქციონირებაზე.

⁷⁶ 2022 წლის მაისიდან მოადგილის პოზიციაზე დასაქმებულია 2 პირი.

2.8 სოციალური დახმარება

2.8.1 მოსახლეობის ერთჯერადი დახმარების პროგრამის ხარვეზები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში სარეზერვო ფონდი იქმნება გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დასაფინანსებლად.⁷⁷

მუნიციპალიტეტს უფლება აქვს განახორციელოს ღონისძიებები მოსახლეობაზე სოციალური დახმარების გაწევის მიზნით.⁷⁸ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ მოქალაქეებზე დახმარება გაიცემა საკრებულოს მიერ დამტკიცებული წესისა და კრიტერიუმების შესაბამისად.⁷⁹

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტი სოციალურ დახმარებებს ძირითადად გასცემდა შესაბამისი საბიუჯეტო კლასიფიკაციის კოდით, პროგრამულად, ბენეფიციართა შერჩევის კონკრეტული კრიტერიუმების გათვალისწინებით. კერძოდ, 2021-2022 წლებში 18 სხვადასხვა სოციალური პროგრამის შესაბამისად სულ დახარჯულია 3,621.1 ათასი ლარი.

წარმოდგენილი დოკუმენტაციის მიხედვით გამოვლინდა, რომ სოციალური დახმარება 370 შემთხვევაში გაცემულია ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდიდან და ამ მიზნით გამოყოფილია 150.8 ათასი ლარი. დახმარების გაცემის საფუძველია მერის ბრძანებები, ხოლო თანხები ანგარიშსწორებისას გასულია შესაბამისი სოციალური პროგრამიდან. კერძოდ, გამოყენებულია სამედიცინო დახმარების თანადაფინანსების, მკურნალობისათვის საჭირო მედიკამენტების თანადაფინანსებისა და სოციალურად დაუცველი ოჯახების ერთჯერადი დახმარების პროგრამები. აღსანიშნავია, რომ სარეზერვო ფონდის გარდა, აღნიშნული პროგრამებით 5 221 მოქალაქეზე გაცემულია სულ 1,257.7 ათასი ლარის სოციალური დახმარება. შესაბამისად, სარეზერვო ფონდი არ არის გამოყენებული ბიუჯეტით გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დასაფინანსებლად, რადგან არსებობდა შესაბამისი სოციალური პროგრამები.

სარეზერვო ფონდიდან დახმარებები გაცემულია სოციალური პროგრამით გათვალისწინებული კრიტერიუმების გარეშე. კერძოდ, ბენეფიციარებს განცხადებების საფუძველზე მიღებული აქვთ სხვადასხვა ოდენობის თანხები. ამდენად, არ არის დასაბუთებული, როგორ და რის საფუძველზე განისაზღვრებოდა დახმარების მიმღებთა კატეგორია და დახმარების ოდენობა.

მუნიციპალიტეტი სარეზერვო ფონდს იყენებდა ბიუჯეტით გათვალისწინებული გადასახდელების დასაფინანსებლად, სოციალური დახმარების პროგრამისათვის დადგენილი კრიტერიუმების გარეშე. აღნიშნული ვერ უზრუნველყოფს თანხების სამართლიან და ეფექტიან განაწილებას, ხელს უწყობს მოსახლეობის არათანაბარ პირობებში ჩაყენებას და ზრდის სუბიექტური გადაწყვეტილებების მიღების რისკს.

დასკვნა

2.9 ორგანიზაციული და პერსონალის მართვა

2.9.1 დელეგირებული უფლებამოსილების დაფინანსება საკუთარი შემოსავლებიდან

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, სახელმწიფოს მიერ მუნიციპალიტეტისათვის უფლებამოსილებების დელეგირება შეიძლება სათანადო მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით.⁸⁰ ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა უნდა მოითხოვოს შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსი.⁸¹

⁷⁷ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 67, პუნქტი 1.

⁷⁸ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 16.

⁷⁹ საკრებულოს 2020 წლის 17 დეკემბრის №27 დადგენილება, საკრებულოს 2021 წლის 24 დეკემბრის №22 დადგენილება.

⁸⁰ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 17, პუნქტი 2.

⁸¹ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 79, პუნქტი 2.

ფაქტობრივი გარემოება: 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტს დელეგირებული ჰქონდა ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებების ნაწილი.⁸² აღნიშნული უფლებამოსილების განსახორციელებლად მიზნობრივი ტრანსფერის სახით მუნიციპალიტეტმა მიიღო 819.0 ათასი ლარი.⁸³ გარდა მიზნობრივი ტრანსფერისა, 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტმა გამოიყენა საკუთარი ფინანსური რესურსი და დელეგირებული უფლებამოსილების დაფინანსების მიზნით დამატებით დახარჯა 86.4 ათასი ლარი.⁸⁴ აღნიშნული თანხა ძირითადად გამოყენებულია შრომის ანაზღაურების, ტრანსპორტისა და სხვა ხარჯების დაფინანსების მიზნით, რომლის დაგეგმვა და გაანგარიშებაც მუნიციპალიტეტს შეეძლო წინასწარ.

მუნიციპალიტეტს, დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისთვის საჭირო ფინანსური რესურსის გაზრდის მიზნით, შესაბამისი სახელმწიფო სტრუქტურისთვის არ მიუძღრთავს. მუნიციპალიტეტის სამსახურებს არ უმსჯელიათ შეემცირებინათ ხარჯები და საქმიანობა განეხორციელებინათ დელეგირებული უფლებამოსილებისათვის გამოყოფილი ფინანსური რესურსის ფარგლებში.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო დელეგირებული უფლებამოსილების განმახორციელებელი სამსახურების საქმიანობის დაგეგმვა და წარმართვა მისთვის გამოყოფილი ფინანსური რესურსების შესაბამისად, რამაც დამატებითი ხარჯები გამოიწვია.

2.9.2 საბიუჯეტო პროცესის ხარვეზები

კრიტერიუმი: ბიუჯეტის პროექტის მომზადების მიზნით, მუნიციპალიტეტის საფინანსო ორგანო საბიუჯეტო ორგანიზაციებს უგზავნის საბიუჯეტო განაცხადის ფორმებს, ასიგნებებისა და მომუშავეთა რიცხოვნობის საორიენტაციო ზღვრული მოცულობების მითითებით.⁸⁵ საფინანსო ორგანო ყოველი თვის დასრულებიდან 10 დღის ვადაში ამზადებს ანგარიშს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსულობების, გადასახდელების, ნაშთის ცვლილებისა და მთლიანი სალდოს ჩვენებით.⁸⁶

საბიუჯეტო კოდექსი განსაზღვრავს ინფორმაციის ნუსხას, რომელიც უნდა აისახოს საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ შევსებულ საბიუჯეტო განაცხადებში.⁸⁷ ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშები უნდა მოიცავდეს პროგრამების მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობის განმარტებას, როდესაც ასეთი შეუსაბამობა აღემატება 30%-ს.⁸⁸

მუნიციპალიტეტმა ადგილობრივ ბიუჯეტში გათვალისწინებული საკუთარი შემოსულობების საპროგნოზო მაჩვენებლების (მოცულობის) ყოველწლიური ზრდის (დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში გათვალისწინებულ საკუთარ შემოსულობებსა და წინა წლის დამტკიცებულ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში გათვალისწინებულ საკუთარ შემოსულობებს

⁸² ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის ამაღლების ხელშეწყობის (ნაწილობრივ), საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის (ნაწილობრივ), ვეტერანთა და ლტოლვილთა დაკრძალვისა და მოსწავლეთა ტრანსპორტირების ღონისძიებების უზრუნველყოფა.

⁸³ 2021 წელს - 418.7 ათასი ლარი, 2022 წელს - 400.3 ათასი ლარი.

⁸⁴ 2021 წელს - 43.7 ათასი ლარი, 2022 წელს - 42.7 ათასი ლარი. ტექნიკური ხარვეზის გამო, 2022 წელს მუნიციპალიტეტმა სამხედრო აღრიცხვის, გაწვევისა და მობილიზაციის და საზოგადოებრივი ჯანდაცვის მომსახურებაზე მიმართა საკუთარი შემოსავლები - 42.7 ათასი ლარის ოდენობით, როცა არ ჰქონდა ათვისებული მიღებული ტრანსფერი - 15.2 ათასი ლარი.

⁸⁵ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 77.

⁸⁶ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 84, პუნქტი 4.

⁸⁷ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 77, პუნქტი 4.

⁸⁸ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 50, პუნქტი 1, „ე“ ქვეპუნქტი.

შორის დადებითი სხვაობის) საფუძველზე მიღებული გაზრდილი ფინანსური რესურსები შეიძლება გამოიყენოს მხოლოდ არაფინანსური აქტივების ზრდასთან დაკავშირებული გადასახდელების დასაფინანსებლად, გარდა ახალი ინფრასტრუქტურული ობიექტების (გზები, სპორტული და სააღმზრდელო დაწესებულებები, სხვა ობიექტები) მოვლა-შენახვისა და ფუნქციონირებისთვის საჭირო სახსრებისა.⁸⁹

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული საბიუჯეტო პროცესი გამოირჩევა შემდეგი ნაკლოვანებებით:

- 1) ბიუჯეტის პროექტის მომზადების მიზნით წარმოდგენილი საბიუჯეტო განაცხადები ზოგიერთ შემთხვევაში არ მოიცავს კოდექსით დადგენილ სრულ ინფორმაციას;⁹⁰
- 2) 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტის საფინანსო ორგანოს ყოველი თვის დასრულებიდან 10 დღის ვადაში არ მოუმზადებია ანგარიშები მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსულობების, გადასახდელების, ნაშთის ცვლილებისა და მთლიანი სალდოს ჩვენებით;
- 3) 2021-2022 წლების ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშები არ მოიცავს პროგრამების მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის 30%-ზე მეტი შეუსაბამობის შესახებ განმარტებას;
- 4) 2021 წელს საკუთარი შემოსულობები მუნიციპალიტეტში 2020 წელთან შედარებით 1,272.3 ათასი ლარით გაიზარდა. შესაბამისად, „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლი ექვემდებარებოდა 632.0 ათასი ლარით გაზრდას.⁹¹ მუნიციპალიტეტმა აღნიშნული გარემოება არ გაითვალისწინა.

დასკვნა

2021-2022 წლების საბიუჯეტო პროცესი მუნიციპალიტეტში მიმდინარეობდა ხარვეზებით და არ შეესაბამებოდა საბიუჯეტო კოდექსით განსაზღვრულ მოთხოვნებს.

2.9.3 დასუფთავების მოსაკრებლის არასათანადო ადმინისტრირება

კრიტერიუმი: ადგილობრივი მოსაკრებელი აუცილებელი გადასახდელია თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში, რომელსაც იხდიან ფიზიკური და იურიდიული პირები.⁹² მუნიციპალიტეტში საკრებულოს დადგენილების საფუძველზე დაწესებულია დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავების მოსაკრებელი.⁹³

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტში დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირებას ახორციელებდა მერიის ზედამხედველობის სამსახური.⁹⁴ წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, 2021-2022 წლებში დასუფთავების მოსაკრებლის სახით მისაღები იყო 441.8 ათასი ლარი. ბიუჯეტში ფაქტობრივად მობილიზებულია მხოლოდ 272.4 ათასი ლარი – მისაღები მოსაკრებლის 62%. ჯამური დავალიანება 2023 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით – 192.1 ათას ლარს შეადგენს.⁹⁵

⁸⁹ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 155, პუნქტი 3.

⁹⁰ დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის და დასაგეგმის შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებებიდან განსახორციელებელ პროგრამებს/ქვეპროგრამებს, მათ დაფინანსებას, აღწერას, მიზნებს, მოსალოდნელ შედეგებს და მათი შესრულების შეფასების ინდიკატორებს; ინფორმაციას კაპიტალური პროექტების შესახებ.

⁹¹ საკუთარი შემოსულობების ზრდა - 1,272.3 ათასი ლარი მცირდება 640.0 ათასი ლარით. აღნიშნული თანხა საჭირო იყო ახალი ინფრასტრუქტურული ობიექტების მოვლა-შენახვისა და ფუნქციონირებისთვის.

⁹² საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“, მუხლი 1.

⁹³ საკრებულოს 2015 წლის 6 ივლისის №23 დადგენილება.

⁹⁴ საკრებულოს 2019 წლის 12 ნოემბრის №32 დადგენილებით დამტკიცებული „გურჯაანის მუნიციპალიტეტის ზედამხედველობის სამსახურის დებულება“, მუხლი 4.

⁹⁵ მათ შორის, 2020 წლის 1 იანვრისთვის გადაუხდეელი მოსაკრებელი შეადგენდა 22.7 ათას ლარს.

დასკვნა

მერიამ ვერ უზრუნველყო საკრებულოს დადგენილებით განსაზღვრული დასუფთავების მოსაკრებლის სათანადოდ ადმინისტრირება, რაც უარყოფითად აისახა ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავლებზე.

რეკომენდაცია №8

მერიამ შეიმუშაოს და დაწეროს დასუფთავების მოსაკრებლის გადახდის ისეთი მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს მოსაკრებლის სახით მისაღები შემოსავლების ბიუჯეტში მობილიზებას, მათ შორის, შესაბამისი უწყებების ჩართულობით მიზანშეწონილია დაიწყოს მუშაობა მოსაკრებლის გადახდის ალტერნატიული და საუკეთესო პრაქტიკის დანერგვაზე. აღნიშნული შეამცირებს მოსაკრებლის ადმინისტრირებისათვის დახარჯულ რესურსს და ამასთანავე, გაზრდის მოსაკრებლის ამოღების მაჩვენებელს.

2.9.4 ჩაუტარებელი ინვენტარიზაცია

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით,⁹⁶ საბიუჯეტო ორგანიზაციაში აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარება სავალდებულოა ყოველწლიურად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, გარდა უძრავი ქონებისა, რომლის ინვენტარიზაცია ხორციელდება სამ წელიწადში ერთხელ მაინც. ორგანიზაციაში ინვენტარიზაციის ჩატარების მიზნით, ხელმძღვანელის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის (ბრძანების) საფუძველზე, იქმნება საინვენტარიზაციო კომისია.

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტს 2021-2022 წლებში არ ჩაუტარებია აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია. შესაბამისად, არ განხორციელებულა აქტივების, ვალდებულებებისა და ასევე ბალანსის საცნობარო მუხლებში ასახული ფაქტობრივი ნაშთების დადგენა და ორგანიზაციის სააღრიცხვო მონაცემებთან შედარება. ასევე არ ჩატარებულა შემოწმება ფინანსური და არაფინანსური აქტივების შენახვის/დაცვის წესებისა და პირობების და არაფინანსური აქტივების ექსპლოატაციის წესების დაცვის კანონთან შესაბამისობის დადგენის მიზნით.

დასკვნა

ორგანიზაციული და პერსონალის მართვასთან დაკავშირებული ხარვეზების გამო, მუნიციპალიტეტმა არ დაიცვა სამართლებრივი აქტის მოთხოვნები ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის შესახებ. შედეგად, არსებობს მაღალი რისკი, რომ შეუმჩნეველი დარჩეს მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული არაფინანსური და ფინანსური აქტივების, მატერიალური ფასეულობების შენახვისა და დაცვის პირობების დარღვევის, ასევე დაკარგვის ან დაზიანების შემთხვევები.

რეკომენდაცია №9

მერიამ განახორციელოს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია კანონმდებლობით დადგენილი წესით, რაც უზრუნველყოფს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების დადგენას, მათ შედარებას ორგანიზაციის სააღრიცხვო მონაცემებთან, ინვენტარიზაციის შედეგების დადგენას და შესაბამისი მატერიალურად პასუხისმგებელი პირების გამოვლენას. აღნიშნული გაზრდის მუნიციპალური აქტივების დაცულობის ხარისხს.

2.9.5 უარყოფითი შედეგით

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტი 2020-2021 წლებში მიმწოდებელთან აწარმოებდა სასამართლო დავას, გაფორმებული ხელშეკრულების პირობების

⁹⁶ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანებით დამტკიცებული „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესი“, მე-2 და მე-3 მუხლები; საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2021 წლის 31 დეკემბრის №364 ბრძანებით დამტკიცებული „ინსტრუქცია საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების და ინვენტარიზაციის შედეგების საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (სსბასს-ების) საფუძველზე აღრიცხვა-ანგარიშებაში ასახვის შესახებ“, მე-2 და მე-3 მუხლები.

დასრულებული სასამართლო დავა

დარღვევისა და შესრულებული სამუშაოების ანაზღაურებაზე უარის გამო.⁹⁷ სასამართლო დავა დასრულდა შემდეგი შედეგით: მუნიციპალიტეტს დაეკისრა 251.9 ათასი ლარის შესრულებული სამუშაოების ღირებულებისა და დამატებით – 89.2 ათასი ლარის პირგასამტეხლოს გადახდა. თახები 2022 წელს სრულადაა ანაზღაურებული.

დასკვნა

სასამართლო გადაწყვეტილებების მიხედვით, მუნიციპალიტეტმა დაარღვია ხელშეკრულების პირობები. შედეგად, ორგანიზაციული და მართვასთან დაკავშირებული ხარვეზების გამო, მუნიციპალიტეტმა 2022 წელს გასწია 89.2 ათასი ლარის დამატებითი ხარჯი.

2.10 წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა - ნაკლოვანებების მდგომარეობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა გურჯაანის მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის ობიექტმა გაატარა ღონისძიებები და წარმოადგინა ინფორმაცია წინა აუდიტის ანგარიშში ასახული ზოგიერთი ხარვეზის გამოსწორების შესახებ. ამასთან ერთად, მუნიციპალიტეტმა არ უზრუნველყო სათანადო რეაგირება და განმეორებით დაუშვა ზოგიერთი დარღვევა, რაც აღწერილია წინამდებარე აუდიტის ანგარიშში, კერძოდ:

- გამოვლინდა უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოები, რომელთა საგარანტიო ვადა ამოწურული არ იყო;
- მუნიციპალიტეტმა საკრებულოს არათანამდებობის პირების ხარჯები ანაზღაურა საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შეუსაბამოდ;
- მუნიციპალიტეტის მიდგომა სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობის განსაზღვრის შესახებ არარაციონალურია;
- მუნიციპალიტეტში ინვენტარიზაცია არ ჩატარებულა და სხვ.

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

გიორგი ჩახვაძე

წამყვანი აუდიტორი

სოფიო ბელთაძე

უფროსი აუდიტორი

ლელა მიქაძე

აუდიტორი

ირაკლი გოგოლიძე

აუდიტორი

⁹⁷ SPA120008518; 2012 წლის 20 აპრილის №50 ხელშეკრულება, მიმწოდებელი - შპს „თემა“ (უფლებამონაცვლე - შპს „ბაზალტ ფაიბერსი“). დავა მიმდინარეობდა 2013-2021 წლებში.

დანართები

დანართი №1.

დაზიანებული ინფრასტრუქტურული პროექტები

NAT/CMR	დათვალიერებული ობიექტი	მიმწოდებელი	სამუშაოების ღირებულება (ათასი ლარი)	გამოვლენილი ხარვეზი
NAT200013952	ქალაქ გურჯაანში, 9 აპრილის ქუჩასა და სანაპიროს ქუჩაზე მინი-მოედნების მოწყობის სამუშაოები	შპს „საფეხბურთო კლუბი ერთობა“	116.5	ხელოვნური საფარი გადამბის ადგილებში დაცილებული და ავარდნილია, დაზიანებულია მავთულბადე.
NAT220000971	ქალაქ გურჯაანში, კოტეხის ქუჩის რეაბილიტაციის სამუშაოები	შპს „ბილტმორი“	183.3	გზის მთლიან პერიმეტრზე აღინიშნება გრძივი ბზარები.
CMR210089326	სოფელ ძირკოკში სკვერის მოწყობის სამუშაოები	შპს „ანთილიოსი“	16.3	დაზიანებულია ატრაქციონი, აიწონა-დაიწონა. სასიარულო ბილიკზე აყრილია ფილები და სხვ.
NAT200014270	სოფელ კარდენახში ტეტელოვანთ უბნის და ბანკის ჩასასვლელის რეაბილიტაციის სამუშაოები	ამხანაგობა „გზამშენი 15“	447.5	სანიაღვრებზე ორი გადახურვა (ბეტონის ფილები) ჩანგრეულია, ჩახერგილია ღვარსადენი.
NAT210013661	სოფელ კოლაგში მინი-მოედნის რეაბილიტაციის სამუშაო	შპს „ფერმო ფენსი“	40.4	ჩამომტვრეულია ფარები.
NAT200016712	სოფელ ვეჯინში მინი-მოედნის მოწყობის სამუშაო	შპს „სტარტ +“	64.8	ხელოვნური საფარი გადამბის ადგილებში დაცილებული და ავარდნილია.
NAT200011682	სოფელ გურჯაანის №1 საბავშვო ბაღის რეაბილიტაციის სამუშაო	შპს „არმან“	83.6	ბაღის გარეთა კედლებიდან ჩამოყრილია ნალესი, შიდა კედელი ერთ ადგილას დაზიანებულია (გამოზურცულია), ერთ ადგილას ჩამოსულია წყალი.
NAT210017477	გურჯაანის მუნიციპალიტეტის სოფ. ახაშნის საჯარო სკოლაში იატაკის რეაბილიტაციის სამუშაოები	ი/მ ვახტანგ დალაქიშვილი	21.2	იატაკის ფიცრები ერთმანეთს დაშორებულია. ზედაპირი უსწორმასწოროა და საჭიროებს ხელმეორედ დამუშავებას.
CMR220114282	სოფელ ვაჩნაძიანში სპორტული მოედნის მოწყობის სამუშაოები	ი/მ ვახტანგ დალაქიშვილი	9.8	ფრენბურთის მოედნის ნაწილი უხარისხოდაა მოწყობილი. ზედაპირი უსწორმასწოროა. მოედნის გამოყენება დანიშნულებისამებრ შეუძლებელია
NAT220001133	ქ. გურჯაანში, წმ. ნინოს მეორე ჩიხის და აღმაშენებლის პირველი ჩიხის რეაბილიტაციის სამუშაოები	შპს „ვერო გზა“	117.6	წმ. ნინოს მეორე ჩიხის ბეტონის ნაწილი დაზიანებულია, საფარის ზედაპირის დონე დაბალია, გროვდება წყალი და ვერ გადადის სანიაღვრე არხში.
NAT200020860	სოფელ ჯიმიტში მინი-სპორტული მოედნის მოწყობის სამუშაო	შპს „სტარტ +“	67.3	მინი-სპორტული მოედნის ღობეები მნიშვნელოვნადაა დაზიანებული, მოედნის საფარი გადამბის ადგილებში დაშორებულია ერთმანეთთან და ავარდნილია.
NAT220018600	სოფელ მელაანში საბავშვო ბაღის სარეაბილიტაციო სამუშაოები	შპს „ვენეტო“	35.1	საბავშვო ბაღში ლამინირებული პარკეტით მოწყობილი იატაკი ზოგ ადგილას დეფორმირებულია, პლინტუსები არ არის სათანადოდ დამაგრებული, დამტვრეული და დაშლილია.
სულ:			1,203.4	

დანართი №2.

2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ მიმწოდებელთან დარიცხული და დაუკავებელი ჯარიმები

№	შესყიდვის ნომერი	მიმწოდებელი	სახელშეკრულებო თანხა (ათასი ლარი)	ჯარიმა (ათასი ლარი)
1	NAT200014272	შპს „კავკასავტომავისტრალი“	698.5	37.7
2	NAT200020859	შპს „კავკასავტომავისტრალი“	383.3	7.7
3	NAT210009983	შპს „ლაგოდეხავტოგზა“	686.2	26.7
4	NAT210009984	შპს „იბერი“	628.3	43.2
5	NAT210014852	შპს „ფენიქსი“	781.2	83.6
6	NAT220001283	შპს „ბახტრიონი-2012“	906.5	70.4
7	NAT220001288	შპს „ბახტრიონი-2012“	582.9	41.3
8	NAT210014903	შპს „ბი-ეს-ჯი“	487.6	39.5
9	NAT210019941	შპს „ჰედევ ჯორჯია“	1856.0	161.7
10	NAT220001643	შპს „ლისა ჯგუფი“	58.3	10.6
სულ:				522.4

დანართი №3.

2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ მიმწოდებელზე დაურიცხავი ჯარიმები

№	შესყიდვის ნომერი	მიმწოდებელი	სახელშეკრულებო თანხა (ათასი ლარი)	ჯარიმა (ათასი ლარი)
1	NAT220001400	შპს GDS company	139.6	4.9
2	NAT220001647	შპს „ბახტრიონი-2012“	356.3	7.8
3	NAT220003152	ი/მ ირაკლი ჯიქურაშვილი	146.1	2.9
4	NAT220006890	შპს „სასწორი“	131.9	5.7
5	NAT220012034	შპს „მალ გრუპი“	172.8	4.3
6	NAT220001265	შპს GDS company	143.9	1.3
7	NAT220001271	ი/მ ირაკლი ჯიქურაშვილი	158.0	5.4
8	NAT220011769	ი/მ აკაკი ხუტიძე	91.8	4.8
9	NAT220020461	შპს „ენერჯი გრუპი“	82.4	1.9
10	NAT220019721	შპს „სასწორი“	114.6	0.8
11	NAT220019425	ი/მ გელა ნადირაშვილი	29.4	0.4
12	NAT220018600	შპს „ვენეტო“	35.1	0.2
13	NAT220018319	ი/მ ირაკლი ჯიქურაშვილი	39.4	1.7
14	NAT220018317	შპს „სამშენებლო კომპანია არგო“	55.2	0.9
15	NAT220018315	შპს „სამშენებლო კომპანია არგო“	45.9	0.8
16	NAT220015001	ი/მ ვახტანგ დალაქიშვილი	47.4	0.5
17	NAT220014092	შპს „ელიტ ბილდერს გრუპი“	143.5	2.0
18	NAT200005819	ამხანაგობა „მშენებელი 2019“	133.8	6.9
19	NAT200006584	შპს „ჰიდროგეო“	156.8	1.6
20	NAT200011682	შპს „არმან“	83.6	1.3
21	NAT200013952	შპს „საფეხბურთო კლუბი ერთობა“	116.5	1.6
22	NAT200014316	შპს „ჰიდროგეო“	130.3	5.4
23	NAT200014325	შპს „ჰიდროგეო“	171.4	7.2
24	NAT200014675	შპს „გუმბათი“	290.1	16.5
25	NAT200014853	შპს „ალგი“	291.0	13.7
26	NAT210009983	შპს „ლაგოდეხავტოგზა“	686.2	6.9
27	NAT210009715	შპს „ჰიდროგეო“	411.8	5.4
28	NAT210016328	შპს „ინფრასტრუქტურა და გზები“	62.0	1.1
სულ:				113.9

დანართი №4.

2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ მიმწოდებელთან შეწყვეტილ ხელშეკრულებაზე დაურიცხავი ჯარიმები

№	შესყიდვის ნომერი	მომწოდებელი	სახელშეკრულებო თანხა (ათასი ლარი)	ჯარიმა (ათასი ლარი)
1	NAT210014903	შპს „ბი-ეს-ჯი“	487.6	19.1
2	NAT210006088	შპს „როიალ ბილდინგი“	42.4	2.1
3	NAT210008117	შპს „არტ-სტარი“	41.5	2.1
4	NAT220001643	შპს „ლისა ჯგუფი“	196.6	7.3
5	NAT220003991	შპს „ლისა ჯგუფი“	165.0	5.1
6	NAT220006895	შპს „აი-ბი-ჯი“	43.3	2.2
7	NAT220012031	შპს „დიომინე“	180.0	5.3
8	NAT220021492	შპს „მონიქსი“	44.1	2.2
9	NAT220014563	შპს „სტუდია არქი“	18.8	0.9
სულ:				46.3

დანართი №5.

2021-2022 წლებში ავტომობილებში ავზის მოცულობაზე მეტი ოდენობით ერთჯერადად ჩასხმის შემთხვევები

№	ავტომობილის სახ. ნომერი/ბარათის ნომერი	ავზის მოცულობა (ლიტრი)	ერთჯერადად ჩასხმული საწვავის რაოდენობა (ლიტრი)	სხვაობა (მეტობით ლიტრის ჩასხმა)	ჩასხმის თარიღი	ჩასხმის დრო
1	BB143BC	50	56	6	14.11.2022	17:06
2			72	12	27.04.2021	12:04
3	CO837OC	60	68	8	26.03.2021	17:52
4			73	13	05.02.2021	18:23
5			68	8	31.01.2021	13:38
6	RO523OR	50	100	50	02.06.2021	11:03
7	SK790KK	40	46	6	09.03.2021	18:26
8	TL404TT	30	37	7	15.07.2021	19:30
სულ:			520	110		

დანართი №6.

2021-2022 წლებში ავტომანქანებში გურჯაანის ადმინისტრაციულ საზღვრებს გარეთ შესაბამისი დასაბუთების გარეშე საწვავის ჩასხმის შემთხვევები

№	წელი	ავტომანქანის/ბარათის ნომერი	საწვავის ჩასხმის ჯერადობა	საწვავის რაოდენობა (ლიტრი)
1	2021	BB143BC	5	155
2	2021	AA319AB	1	20
3	2021	EE404PP	18	764
4	2021	ML100QA	3	60
5	2021	AA108XX	2	69
6	2021	HN771NN	1	50
7	2021	DD784DB	6	180
8	2021	DD783DB	1	43

9	2021	WW869WI	1	15
10	2021	AY407AA	8	545
11	2021	BB140BC	2	55
12	2021	SO777UL	1	54
13	2021	BR707KA	1	20
14	2021	CO837OC	5	191
15	2021	TL404TT	5	119
16	2021	UMU-315	4	259
17	2021	OO506LO	1	27
18	2021	TF422FF	1	45
19	2022	RE888NA	4	451
20	2022	BN206BB	6	539,5
21	2022	AY407AA	17	3777,9
22	2022	KK107FF	1	310,1
23	2022	AA108XX	5	800,3
24	2022	TF810FF	1	96,3
25	2022	BB143BC	1	134,8
26	2022	DD783DB	17	601
27	2022	RU609UR	7	350
28	2022	XF023FF	3	100
29	2022	DD781DB	1	40
სულ:			129	9871.9

დანართი №7.

2021-2022 წლებში მოხელეების შვებულების დროს ავტომანქანის გამართვის შემთხვევები

წელი	ავტომობილის სახელმწიფო ნომერი/ზარათის ნომერი	ჩასხმების ჯერადობა შვებულების პერიოდში	საწვავის რაოდენობა (ლიტრი)
2021	AA935XX	4	71
2021	XK090XX	4	100
2021	IO171OI	2	40
2021	SS526SY	2	56
2021	JY909PP	2	40
2021	OB879OB	2	45
2021	AA319AB	1	20
2021	KA404XA	1	50
2021	MM833GG	1	25
2022	AY252AA	4	78
2022	SK790KK	3	50
2022	IO171OI	1	30
2022	GA500BI	1	25
2022	RU609UR	1	50
2022	XX917EE	1	50
სულ:		30	730

დანართი №8.

არაუფლებამოსილი პირების მიერ გამოყენებული მიწები

№	კოდი	მისამართი	დანიშნულება	ფართობი (კვ.მ)
1	51.12.65.003	რაიონი - გურჯაანი, სოფელი ვეჯინი	არასასოფლო - სამეურნეო	1551
2	51.12.62.011	გურჯაანის მუნიციპალიტეტი, სოფელი ვეჯინი, მე-10 ქუჩის I შესახვევი, N 4	არასასოფლო - სამეურნეო	1891
3	51.18.59.011	რაიონი - გურჯაანი, სოფელი არაშენდა	არასასოფლო - სამეურნეო	325
4	51.22.51.007	რაიონი - გურჯაანი, სოფელი ნანიანი	არასასოფლო - სამეურნეო	2602
5	51.01.56.238	რაიონი - გურჯაანი, ქალაქი გურჯაანი, სპორტის ქარხნის მიმდებარედ	სასოფლო - სამეურნეო	1517
6	51.17.57.122	რაიონი - გურჯაანი, სოფელი მელაანი, კალოს დაბლა წყალსაქაჩთან	სასოფლო - სამეურნეო	6000
7	51.18.63.121	რაიონი - გურჯაანი, სოფელი არაშენდა	სასოფლო - სამეურნეო	7858
8	51.08.60.066	რაიონი - გურჯაანი, სოფელი ახაშენი, „ფაფრის მინდორი“	არასასოფლო - სამეურნეო	1080
9	51.18.59.019	რაიონი - გურჯაანი, სოფელი არაშენდა, „სათიბი ხევთან“	სასოფლო - სამეურნეო	26103
10	51.18.59.018	რაიონი - გურჯაანი, სოფელი არაშენდა, „სათიბი ხევთან“	სასოფლო - სამეურნეო	23400
11	51.15.72.051	რაიონი - გურჯაანი, სოფელი კარდენახი	არასასოფლო - სამეურნეო	13531
12	51.18.62.267	რაიონი - გურჯაანი, სოფელი ქოდალო	სასოფლო - სამეურნეო	9409
13	51.17.57.120	რაიონი - გურჯაანი, სოფელი მელაანი, „მრუდე მიწები“	სასოფლო - სამეურნეო	25209
14	51.16.55.272	რაიონი - გურჯაანი, სოფელი ჩალაუბანი, „ძველი შარა“	სასოფლო - სამეურნეო	22716
15	51.17.56.137	რაიონი - გურჯაანი, სოფელი მელაანი, „კოშკი“	სასოფლო - სამეურნეო	19617
16	51.16.55.264	რაიონი - გურჯაანი, სოფელი ჩალაუბანი, „ძველი შარა“	სასოფლო - სამეურნეო	10794
17	51.17.57.121	რაიონი - გურჯაანი, სოფელი მელაანი, „100 - ჰექტარიანის ბოლო“	სასოფლო - სამეურნეო	11940
18	51.08.53.019	რაიონი - გურჯაანი, სოფელი ახაშენი	არასასოფლო - სამეურნეო	6949
19	51.02.53.181	რაიონი - გურჯაანი, სოფელი ვაჩნაძიანი, „დიდი მაცვლები“	სასოფლო - სამეურნეო	6419
20	51.03.13.142	რაიონი - გურჯაანი, სოფელი კალაური	არასასოფლო - სამეურნეო	535,4
21	51.17.54.122	რაიონი - გურჯაანი, სოფელი მელაანი, „ზახარაშენი“	სასოფლო - სამეურნეო	20001
22	51.17.57.119	რაიონი - გურჯაანი, სოფელი მელაანი, „ხრამები“	სასოფლო - სამეურნეო	12779
23	51.02.55.163	რაიონი - გურჯაანი, სოფელი ვაჩნაძიანი	სასოფლო - სამეურნეო	10000
24	51.10.74.088	რაიონი - გურჯაანი, სოფელი გურჯაანი	არასასოფლო - სამეურნეო	2857
25	51.01.56.266	ქალაქი გურჯაანი	სასოფლო - სამეურნეო	3692
26	51.17.57.123	რაიონი - გურჯაანი, სოფელი მელაანი, „კალოს დაბლა“	სასოფლო - სამეურნეო	11534
27	51.19.56.000.297	რაიონი - გურჯაანი, სოფელი ჯიმიტი	სასოფლო - სამეურნეო	43001
28	51.22.51.491	რაიონი - გურჯაანი, სოფელი - ნანიანი	არასასოფლო - სამეურნეო	217
სულ:				303527.4

დანართი №9.

ინფორმაცია საბიუჯეტო ორგანიზაციებში პარალელურად დასაქმებული პირების შესახებ

წელი	დამსაქმებელი ორგანიზაცია	დაკავებული თანამდებობა
2021	ა(ა)იპ - გურჯაანის მუნიციპალური სერვისები	შესყიდვების მენეჯერი
2022	ა(ა)იპ - მიუსაფარი შინაური ცხოველების მუნიციპალური კახეთის ინტერმუნიციპალური სააგენტო	შესყიდვების მენეჯერი
2021	ა(ა)იპ - გურჯაანის მუნიციპალური სერვისები	კვანძის აღმრიცხველი
2022	ა(ა)იპ - მიუსაფარი შინაური ცხოველების მუნიციპალური კახეთის ინტერმუნიციპალური სააგენტო	ფერშალი
2021	ა(ა)იპ - გურჯაანის საბიბლიოთეკო და სამუზეუმო გაერთიანება	ფონდის მცველი
	ა(ა)იპ - გურჯაანის სკოლამდელი სააღმზრდელო დაწესებულებების გაერთიანება	ლოგოპედი
2021	ა(ა)იპ - გურჯაანის სპორტული გაერთიანება	შესყიდვების მენეჯერი
2022	ა(ა)იპ - გურჯაანის სამხატვრო სკოლა	ბუღალტერი

საკონტაქტო ინფორმაცია

ვებგვერდი და სოციალური მედია

<https://www.sao.ge/>
<https://www.budgetmonitor.ge/ka>
<http://www.blog.sao.ge/>
<http://www.sai.ge/main/>
<https://www.linkedin.com/company/stateauditoffice/>
<https://www.youtube.com/user/saogeorgia>
<https://www.facebook.com/www.sao.ge>

ცხელი ხაზი

(+995 32) 243 81 81

ელექტრონული ფოსტა

sao@sao.ge

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