



შენაბამისობის აუდიტის ანგარიში

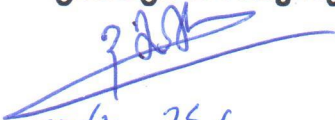




სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

თვითმმართველი ერთეულების აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი მამრიკიშვილი

11  2023 წელი

№ 42/36

ეგზ. № 1

ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის
2021-2022 წლების
საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის
ანგარიში

შინაარსი

ძირითადი ნაწილი	ტერმინები და შემოკლებები	2
	შემაჯამებელი მიმოხილვა	3
	რეკომენდაციები	6
	1. შესავალი	9
	ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	9
	აუდიტორის პასუხისმგებლობა	9
	აუდიტის საგანი	9
	აუდიტის მასშტაბი	9
	აუდიტის კრიტერიუმები	9
	აუდიტის მიზანი	11
	აუდიტის მეთოდოლოგია	11
	ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ	11
	2. აუდიტის მიგნებები	12
დანართები	დანართები	43
	საკონტაქტო ინფორმაცია	51

ტერმინები და შემოკლებები

-)/ ა(ა)იპ – არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი.
-)/ მერია – ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის მერია.
-)/ მუნიციპალიტეტი – ზესტაფონის მუნიციპალიტეტი.
-)/ საკრებულო – ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის საკრებულო.
-)/ შპს – შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

ბიუჯეტის შესრულება

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის 2021-2022 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

შესყიდვების მართვა

ფინანსური რესურსების მართვაში არსებული ხარვეზები

მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო საბიუჯეტო გადასახდელების, მათ შორის, „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის სათანადოდ დაგეგმვა და შესრულება. აღნიშნული საბიუჯეტო მუხლის შესრულებას 2021-2022 წლებში, შესაბამისად, 27%¹ და 29%² დააკლდა. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა დააგროვა არსებითი მოცულობის თავისუფალი ნაშთი.³

არასაბაზრო ღირებულებით ანაზღაურებული სამუშაოები

შესყიდვის პროცესში მუნიციპალიტეტმა სათანადოდ არ შეაფასა ხელშეკრულების შესრულების რისკები. კერძოდ, გზის რეაბილიტაციის სამუშაოებზე დახარჯა 132.2 ათასი ლარის საბიუჯეტო რესურსი და სანაცვლოდ მიიღო არაგონივრულად მაღალი ფასით შესრულებული მოსამზადებელი სამუშაოები.

მიუღებელი და დაურიცხავი ჯარიმები

ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული ვალდებულებების დარღვევისათვის დაკისრებული საჯარიმო თანხების ადმინისტრირების პროცესში მერიამ მიმწოდებლებზე არ გაავრცელა საჯარიმო სანქცია 22.5 ათასი ლარის ოდენობით, ასევე ვერ უზრუნველყო დარიცხული 257.5 ათასი ლარის პირგასამტეხლოს მიღება.

ბაზრის კვლევის ხარვეზები

მერიამ ვერ უზრუნველყო შესყიდვების პროცესის სწორად წარმართვა, სავარაუდო ღირებულებების განსაზღვრა და მიმწოდებლების შერჩევა სათანადო ბაზრის კვლევის საფუძველზე. ამდენად, არსებობს რისკი, რომ მერიამ შესყიდვების ფასები განსაზღვრა არასაბაზრო ღირებულებებით და გასწია არაეკონომიური ხარჯი.

სატენდერო კომისიის საქმიანობის ხარვეზები

მუნიციპალიტეტის სატენდერო კომისიამ შესყიდვების განხორციელების პროცესში ვერ უზრუნველყო საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვა. პრეტენდენტის არასაკმარისად დასაბუთებული დისკვალიფიკაციის შედეგად მუნიციპალიტეტმა დაკარგა მინიმუმ 16.4 ათასი ლარის ეკონომიის მიღების შესაძლებლობა.

სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრულმა დაუსაბუთებელმა მოთხოვნებმა გამოიწვია შესყიდვის პერიოდის გახანგრძლივება, კონკურენციის შეზღუდვა ან/და საბიუჯეტო თანხების არარაციონალური ხარჯვა.

ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია

უხარისხო საპროექტო დოკუმენტაციის შესყიდვა

მუნიციპალიტეტში არ არის დანერგილი სათანადო კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს უხარისხოდ შესრულებული საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის გამოვლენასა და მათზე სათანადო რეაგირებას. საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციაში არსებული

¹ 5,235.8 ათასი ლარი.

² 7,386.5 ათასი ლარი.

³ 2021 წელს - 2,850.3 ათასი ლარი, 2022 წელს - 3,067.2 ათასი ლარი.

ხარვეზები მნიშვნელოვნად ზრდიდა მიწოდების ვადებს და აუარესებდა შემსყიდველი ორგანიზაციის პირობებს.

მიწოდების ვადების დაუსაბუთებლად ზრდა

მუნიციპალიტეტი სათანადოდ არ აკონტროლებდა ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების დაცულობას. კერძოდ, ინფრასტრუქტურული სამუშაოების დასრულების ვადები 29 შემთხვევაში გაზრდილია დაუსაბუთებლად, არაობიექტური მიზეზებით.

გამოუყენებელი აქტივები

მუნიციპალიტეტის საქმიანობა დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტების დასრულების, ასევე შეძენილი აქტივების განკარგვის მხრივ მიმდინარეობდა ხარვეზებით. მერიამ ვერ უზრუნველყო პროექტების ოპტიმალური დაგეგმვა, არაეფექტიანად დახარჯა 343.1 ათასი ლარი და პროექტების განხორციელებით დასახულ მიზანს ვერ მიაღწია.

მოსახლეობის წყალმომარაგების პრობლემები

მუნიციპალიტეტში არსებობს მოსახლეობის წყალმომარაგების პრობლემები: მოსახლეობის წყალმომარაგებაზე ფუნქციურად პასუხისმგებელი არ არის არც ერთი სამსახური; მოსახლეობის ნაწილს სასმელი წყალი არ მიეწოდება ან მიეწოდება შეფერხებით; მიწოდებული წყალი არ იწმინდება და მისი ხარისხი არ მოწმდება.

ავტოპარკის მართვის ხარვეზები

მუნიციპალიტეტის მიდგომა სატრანსპორტო ხარჯების მხრივ არარაციონალურია. ამასთანავე, საწვავის ხარჯვის პროცესში არსებული კონტროლის მექანიზმები სრულად ვერ უზრუნველყოფს მიზნობრივ და ეფექტიან გამოყენებას. აღნიშნული წარმოშობს საწვავის არასამსახურებრივი დანიშნულებით გამოყენების რისკებს.

კანონშეუსაბამოდ გაცემული სახელფასო დანამატი

ორგანიზაციული და პერსონალის მართვასთან დაკავშირებული ხარვეზების შედეგად, 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტმა საკრებულოსა და მერიის პოლიტიკური თანამდებობის პირებზე კანონშეუსაბამოდ გასცა 10.7 ათასი ლარის სახელფასო დანამატი.

საინფორმაციო მომსახურების შესყიდვის ხარვეზები

2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტმა 59.9 ათასი ლარი დახარჯა საინფორმაციო - სარეკლამო სახის მომსახურების შესასყიდად. მუნიციპალიტეტმა სათანადოდ ვერ დაასაბუთა კონკრეტული საინფორმაციო პროგრამების შესყიდვის საჭიროება, ასევე დახარჯული ფულადი რესურსისა და მიღებული შედეგის ადეკვატურობა.

მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების მართვის ხარვეზები

მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების მართვა ხორციელდებოდა ხარვეზებით, კერძოდ: არსებული შემოსავლები სრულად არ აღირიცხება; ქონება განკარგულია არაეფექტიანად; რიგ შემთხვევაში თანამშრომლების ფუნქცია-მოვალეობები არ არის სათანადოდ დასაბუთებული; არ არის დაცული ფულადი სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად გამოყენების ვალდებულება და სხვ. გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა საკმარისი და შესაფერისი

**მუნიციპალური
სერვისების მიწოდება**

**წარმომადგენლობითი და
აღმასრულებელი
ორგანოების დაფინანსება**

**იურიდიული პირების
მართვა**

მტკიცებულებები, თუ რა ობიექტური საჭიროებით არის განპირობებული ზოგიერთი მსგავსი პროფილის ა(ა)იპ-ების დამოუკიდებლად არსებობა.

საბიუჯეტო სახსრების არამართლზომიერი ხარჯვა

2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან არაავთენტური დოკუმენტაციის საფუძველზე თანხები სისტემატურად ირიცხებოდა კონკრეტული ფიზიკური პირის ანგარიშებზე. შედეგად, ადგილობრივი ბიუჯეტიდან 39.2 ათასი ლარი არამართლზომიერად დაიხარჯა. მუნიციპალიტეტის ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემამ ვერ უზრუნველყო ფაქტის გამოვლენა და თავიდან აცილება, რაც მის არასათანადო ფუნქციონირებასა და ფორმალურ ხასიათზე მიანიშნებს.

მმართველობითი გადაწყვეტილებები

დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირების ხარვეზები

მერია ვერ უზრუნველყოფს საკრებულოს დადგენილებით განსაზღვრული დასუფთავების მოსაკრებლის სათანადოდ ადმინისტრირებას. შედეგად, მუნიციპალიტეტი სრულად ვერ იღებს დასუფთავების მოსაკრებელს.

საკონსულტაციო მომსახურების დაუსაბუთებელი შესყიდვა

მუნიციპალიტეტმა ვერ დაასაბუთა თუ რა აუცილებელი საჭიროებით იყო განპირობებული მემორანდუმის ფორმით 30.0 ათასი ლარის საფინანსო-საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვა. მერია ვალდებული იყო პირველ რიგში გამოეყენებინა საკუთარი შრომითი რესურსი, ხოლო მოხელეების პროფესიული განვითარების საჭიროებისას, მომსახურება შეესყიდა მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად.

ჩატარებული 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 და ბიუჯეტის განწერისას დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს თავისუფალი ნაშთის დაგროვების პრევენციას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალური რესურსების ეფექტიან გამოყენებას.

რეკომენდაცია №2: მერიამ შეიმუშაოს სტრატეგია 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. აღნიშნული ღონისძიებები ხელს შეუწყობს ხელშეკრულების პირობების დარღვევის პრევენციას და გაზრდის საბიუჯეტო შემოსავლებს.

რეკომენდაცია №3: მერიამ სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების პროცესში დანერგოს სათანადო კონტროლის მექანიზმები, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ბაზრის კვლევის სათანადო ჩატარება. კერძოდ, კვლევის პროცესი წარმართოს იმგვარად, რომ შემსყიდველ ორგანიზაციას შეეძლოს მაქსიმალურად სრულყოფილი სურათი ბაზარზე არსებული შემოთავაზებებისა და პოტენციური მიმწოდებლების შესახებ, რაც, თავის მხრივ, განაპირობებს შესყიდვების სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრას საბაზრო ღირებულების შესაბამისად, საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურ ხარჯვას, გამოცდილი/კვალიფიციური მიმწოდებლების შერჩევასა და შემსყიდველი ორგანიზაციის ინტერესების დაცვას.

რეკომენდაცია №4: მერიამ შეიმუშაოს საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის მიღება-ჩაბარების წესი და განსაზღვროს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები, რაც ხელს შეუწყობს ხარისხიანი პროდუქტის შეძენას; აღნიშნული უზრუნველყოფს ფაქტობრივად შესასრულებელი სამუშაოებისა და ოპტიმალური ვადების განსაზღვრას და გააუმჯობესებს საბიუჯეტო ასიგნებების გეგმურ და თანაბარ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №5: მერიამ შეიმუშაოს ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვის სტრატეგია/წესი, რომლის ფარგლებში სამუშაოებს დაგეგმავს ყველა იმ ფაქტორის გათვალისწინებით, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს პროექტის წარმატებით დასრულებას ან/და გამოყენებას. მათ შორის, შეისწავლოს პროექტის პრიორიტეტულობა, შესასრულებლად საჭირო რესურსი და აქედან გამომდინარე განსაზღვროს, რამდენად შესაძლებელია მისი განხორციელება და დასახული მიზნის მიღწევა. აღნიშნული ხელს შეუწყობს სამუშაოების დროულად განხორციელებას და მოსახლეობისთვის შესაბამისი სერვისების მიწოდებას.

რეკომენდაცია №6: 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 გაუმჯობესებას და წყლის სისტემის გამართულ ფუნქციონირებას.

რეკომენდაცია №7: საკრებულომ, მერიასთან შეთანხმებით განსაზღვროს კონტროლის მექანიზმები და შეიმუშაოს წესი, რითაც დარეგულირდება სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო სამორიგეო ავტომანქანების 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; სამორიგეო ავტომობილების სამსახურებრივი დანიშნულებით გამოყენების მონიტორინგის მიზნით, კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, ასევე შესაძლოა განხილულ იქნეს სატელიტური (GPS) ან სხვა სახის ელექტრონული კონტროლის სისტემის დანერგვა.

რეკომენდაცია №8: მერიამ საკრებულოსთან ერთად გადახედოს არსებულ პრაქტიკას, განიხილოს გაწეული საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის გავრცელების მეთოდები, დაფინანსების საკითხი და მიიღოს ოპტიმალური გადაწყვეტილება, რაციონალურობის პრინციპის დაცვით, მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მოსახლეობისათვის სასარგებლო მომსახურების მიღება-გავრცელებასა და საბიუჯეტო თანხების რაციონალურ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №9: 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; ამასთანავე, შეიმუშაოს სუბიექტების მართვის ისეთი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს შემოსავლების ბიუჯეტში დროულ და სრულ მობილიზებას; 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 №10: მერიამ საკრებულოსთან ერთად იმსჯელოს გამამხდელთა ბაზის ფორმირებისა და დასუფთავების მოსაკრებლის დაგეგმილი მაჩვენებლის მობილიზების მიზნით გასატარებელ ღონისძიებებზე, მათ შორის, შესაბამისი უწყებების ჩართულობით, მიზანშეწონილია დაიწყოს მუშაობა მოსაკრებლის გადახდის ალტერნატიული და საუკეთესო პრაქტიკის დანერგვაზე, რაც უზრუნველყოფს მოსაკრებლის ამოღების მაჩვენებლის გაზრდას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის სწორად დაგეგმვასა და კუთვნილი შემოსავლების მიღებას.

რეკომენდაცია №11: მერიამ საკრებულოსთან შეთანხმებით მჭიდროდ ითანამშრომლოს ა(ა)იპ – კავშირი საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნულ ასოციაციასთან და საჭიროებიდან გამომდინარე, დაგეგმოს ერთობლივი ღონისძიებები მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლების, პრაქტიკული გამოცდილების გაზიარებისა და ზოგადი განვითარებისათვის. აღნიშნული დაზოგავს საბიუჯეტო თანხებს და სხვა მუნიციპალიტეტებთან ერთად ხელს შეუწყობს საქმიანობის კოორდინაციასა და გაუმჯობესებას.

რეკომენდაცია №12: 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	ზესტაფონის 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 კანონშეუსაბამოებებს.
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, ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული საქმიანობა შეიცავს თუ არა მოქმედ საკანონმდებლო და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან არსებითი შეუსაბამობის ფაქტებს. აუდიტის ანგარიშში არ წარმოადგენს საქმიანობის კანონმდებლობასთან სრულად შესაბამისობის გარანტიას. აუდიტის პროცესის თანდაყოლილი შეზღუდვების გამო, აუდიტის მსვლელობისას არსებობს რისკი, რომ გარკვეული შეუსაბამოებები 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 კანონშეუსაბამოებების რისკებზე, რომლებიც გამოწვეულია თაღლითობით ან შეცდომით. მიგვაჩნია, რომ ჩატარებული აუდიტორული პროცედურები საკმარისი და შესაფერისი საფუძველია აუდიტორული დასკვნების გამოსატანად.
აუდიტის საგანი	ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის საქმიანობა.
აუდიტის მასშტაბი	აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა ზესტაფონის 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 სამოქალაქო 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 „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „მაუწყებლობის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის №55 დადგენილება „ტექნიკური რეგლამენტის – „სამშენებლო სამუშაოების სახელმწიფო შესყიდვისას ზედნადები ხარჯებისა და გეგმური მოგების განსაზღვრის წესის“ დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 იანვრის №58 დადგენილება „სასმელი წყლის ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის 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 ფინანსთა მინისტრის 2020 წლის 5 მაისის №108 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (სსბასს-ების) საფუძველზე ფინანსური აღრიცხვა-ანგარიშგების წარმოების შესახებ“;
-)/ 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 ბრძანება „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 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;

- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 17 აგვისტოს №13 ბრძანება „გამარტივებული შესყიდვის კრიტერიუმების განსაზღვრისა და გამარტივებული შესყიდვის ჩატარების წესის დამტკიცების თაობაზე“;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს რეკომენდაციები ბაზრის კვლევასთან დაკავშირებით;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 10 თებერვლის №2 ბრძანება „შესყიდვითი ორგანიზაციის ანგარიშგების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2020 წლის 24 დეკემბრის №45 დადგენილება „2021 წლის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის პროგრამული ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“;
- ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2021 წლის 15 დეკემბრის №22 დადგენილება „2022 წლის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის პროგრამული ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“.

აუდიტის მიზანი

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

აუდიტის მეთოდოლოგია

- აუდიტის საგნის შესახებ ინფორმაციის მოსამზადებლად გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები:
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს რეკომენდაციები ბაზრის კვლევასთან დაკავშირებით;
 - სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 10 თებერვლის №2 ბრძანება „შესყიდვითი ორგანიზაციის ანგარიშგების წესის დამტკიცების შესახებ“;
 - ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2020 წლის 24 დეკემბრის №45 დადგენილება „2021 წლის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის პროგრამული ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“;
 - ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2021 წლის 15 დეკემბრის №22 დადგენილება „2022 წლის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის პროგრამული ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“.

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

ზესტაფონის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელსაც აქვს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, განკარგავს საკუთარ ქონებასა და ბიუჯეტს. მუნიციპალიტეტი მოიცავს 19 ადმინისტრაციულ ერთეულს, რომელიც აერთიანებს 58 სოფელს, ერთ დაბას და ადმინისტრაციულ ცენტრს – ქალაქ ზესტაფონს.⁵ მუნიციპალიტეტის ფართობია 423 კვ.კმ, მოსახლეობის რიცხოვნობა შეადგენს 54.7 ათას კაცს.⁶

2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან ხარჯები გაწეულია შემდეგ პროგრამებზე: მმართველობა და საერთო დანიშნულების ხარჯები – 7,712.2 ათასი ლარი; ინფრასტრუქტურის განვითარება – 30,145.0 ათასი ლარი; დასუფთავება და გარემოს დაცვა – 4,242.8 ათასი ლარი; განათლება – 9,060.0 ათასი ლარი; კულტურა, რელიგია, ახალგაზრდული და სპორტული ღონისძიებები – 9,270.1 ათასი ლარი; მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა – 4,982.1 ათასი ლარი.

⁵ ინფორმაციის წყარო: www.mreg.reestri.gov.ge.

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 71,594.8 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელებმა – 65,412.2 ათასი ლარი შეადგინა. ბიუჯეტის გეგმური და ფაქტობრივი მაჩვენებლები წარმოდგენილია ცხრილში.

ცხრილი №1. მუნიციპალიტეტის შემოსულობები, გადასახდელები და ნაშთის ცვლილება 2021-2022 წლებში (ათასი ლარი)

დასახელება	2021 წლის გეგმა	2021 წლის ფაქტი	შესრუ ლების %	2022 წლის გეგმა	2022 წლის ფაქტი	შესრულ ების %	სულ ფაქტი
შემოსულობები	31,010.2	32,101.9	104%	38,441.6	39,492.9	103%	71,594.8
შემოსავლები	30,687.5	31,123.2	101%	37,961.6	39,012.4	103%	70,135.6
არაფინანსური აქტივების კლება	322.7	978.7	303%	480.0	480.5	100%	1,459.2
ფინანსური აქტივების კლება	-	-	-	-	-	-	-
ვალდებულებების ზრდა	-	-	-	-	-	-	-
გადასახდელები	34,735.6	28,243.7	81%	46,026.6	37,168.5	81%	65,412.2
ხარჯები	15,090.8	13,834.9	92%	19,921.3	18,449.7	93%	32,284.6
არაფინანსური აქტივების ზრდა	19,410.6	14,174.8	73%	25,854.0	18,467.5	71%	32,642.3
ვალდებულებების კლება	234.2	234.0	100%	251.3	251.2	100%	485.2
ნაშთის ცვლილება	-3,725.4	3,858.2		-7,585.0	2,324.4		

ორივე საბიუჯეტო წლისათვის მუნიციპალიტეტმა არასათანადოდ შეასრულა ბიუჯეტის გადასახდელების მუხლი. კერძოდ, მერიამ ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად წლის ბოლომდე ვერ აითვისა ადგილობრივი ბიუჯეტიდან და საქართველოს მთავრობის განკარგულებით გამოყოფილი თანხები.⁹ შესაბამისად, მუნიციპალიტეტმა ვერ მიიღო პროგრამებით გათვალისწინებული შედეგები: ძირითადად ვერ დასრულდა და დაგვიანდა საგზაო ინფრასტრუქტურის, სპორტული მოედნების, სკვერების და სხვა ობიექტების მშენებლობისა და რეაბილიტაციის სამუშაოები.

საბიუჯეტო პარამეტრების არასათანადო დაგეგმვისა და შესრულების გამო, მუნიციპალიტეტი ფლობდა მნიშვნელოვანი მოცულობის საბიუჯეტო ნაშთებს.

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

კერძოდ, 2021 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტის ბალანსზე ნაშთის სახით ერიცხებოდა 3,727.9 ათასი ლარი. 2021 წლისათვის მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა 3,725.4 ათასი ლარის ათვისება, თუმცა ფულადი სახსრების დაგროვებამ 3,858.2 ათასი ლარი შეადგინა. შესაბამისად, პერიოდის ბოლოს დაფიქსირდა 7,586.1 ათასი ლარის ნაშთი, საიდანაც 2,850.3 ათასი ლარი თავისუფალი ნაშთია. 2022 წელს მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა 7,585.0 ათასი ლარის ათვისება, თუმცა დააგროვა 2,324.4 ათასი ლარი. საბოლოოდ, წლის ბოლოსათვის საბიუჯეტო ნაშთმა 9,910.5 ათასი ლარი შეადგინა, საიდანაც 3,067.2 ათასი ლარი თავისუფალი ნაშთია.

დასკვნა

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

რეკომენდაცია №1

მერიამ შეიმუშაოს ფინანსური რესურსების მართვის პოლიტიკა და ბიუჯეტის განწერისას დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს თავისუფალი ნაშთის დაგროვების პრევენციას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალური რესურსების ეფექტიან გამოყენებას.

2.2 სახელმწიფო შესყიდვების მართვა

2.2.1 არასაბაზრო ღირებულებით ანაზღაურებული სამუშაოები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის ორგანოები უფლებამოსილებათა ფარგლებში ახორციელებენ შესაბამისი ინფრასტრუქტურის მშენებლობას, მოვლა-პატრონობას, რეაბილიტაციას, რეკონსტრუქციასა და განვითარებას.¹⁰ მუნიციპალიტეტმა უნდა დანერგოს ფინანსური მართვისა და კონტროლის ისეთი სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოყენებას.¹¹

ფაქტობრივი გარემოებები: მუნიციპალიტეტმა 2022 წლის 20 მაისს გამოაცხადა ტენდერი¹² სოფელ შუა კვალითში ბარბაწმინდის ტაძრამდე მისასვლელი გზის რეაბილიტაციის სამუშაოებზე, სავარაუდო ღირებულებით 756.7 ათასი ლარი. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ორმა პრეტენდენტმა და გამარჯვებულად გამოცხადდა შპს „ფარაონი“, რომელთანაც გაფორმდა ხელშეკრულება ღირებულებით – 605.3 ათასი ლარი. ინფრასტრუქტურული ობიექტის მიწოდების ვადად განისაზღვრა 2022 წლის 3 ნოემბერი.

სატენდერო დოკუმენტაციის შესწავლით გამოვლინდა, რომ გამარჯვებულ პრეტენდენტს ხარჯთაღრიცხვაში კონკრეტული სამუშაო არარეალურ ფასად ჰქონდა განფასებული. კერძოდ, შპს „ფარაონმა“ ტრასის დამაგრების მოსამზადებელ სამუშაოებში მოითხოვა 101.2 ათასი ლარი. საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის მიხედვით, რომელიც მერიამ შესყიდვის სავარაუდო ღირებულების დასადგენად გამოიყენა, იმავე სამუშაოების ღირებულება შეადგენდა 2.0 ათას ლარს.

ხელშეკრულების გაფორმების შემდეგ მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს ჩაურიცხა ავანსი 121.0 ათასი ლარის ოდენობით. ამასთანავე, შპს „ფარაონმა“ მერიაში წარადგინა შესრულებული სამუშაოების აქტი (ფორმა №2) და მოითხოვა შესაბამისი ანაზღაურება. დოკუმენტის მიხედვით, შპს-ს

¹⁰ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 19.

¹¹ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 6, პუნქტი 1, „გ“ ქვეპუნქტი.

¹² NAT220008396.

შესრულებული ჰქონდა მხოლოდ ტრასის დამაგრების მოსამზადებელი სამუშაოები, ღირებულებით 101.2 ათასი ლარი. მერიამ მიღება-ჩაბარების აქტის საფუძველზე მიმწოდებელს ჩაურიცხა 75.9 ათასი ლარი.¹³

წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლით გამოვლინდა შემდეგი: მუნიციპალიტეტმა მიღება-ჩაბარების აქტი შეადგინა შესრულებული სამუშაოების დათვალიერების საფუძველზე. შესაბამისად, პასუხისმგებელ პირებს უნდა დაედგინათ, რომ ფორმა №2-ში ასახული ტრასის დამაგრების მოსამზადებელი სამუშაოების რეალური ღირებულება ვერ იქნებოდა მოთხოვნილი 101.2 ათასი ლარის ადეკვატური. შესაბამისად, არსებობდა მიმწოდებლის არაკეთილსინდისიერი ქმედებისა და ხელშეკრულების შეუსრულებლობის რისკები. ამდენად, მუნიციპალიტეტს არ უნდა ჩაებარებინა სამუშაოები. მიუხედავად ამისა, მერიამ შპს „ფარაონს“ სრულად აუნაზღაურა სამუშაოს ღირებულება.

სამუშაოების მიმდინარეობის პროცესში დადასტურდა, რომ შპს „ფარაონი“ წარმოადგენდა არაკეთილსინდისიერ მიმწოდებელს. კერძოდ, მიმწოდებელმა სამუშაოები აღარ გააგრძელა და მერიამ 2022 წლის 2 დეკემბერს ხელშეკრულება შეწყვიტა.¹⁴

მუნიციპალიტეტმა სოფელ შუა კვალითში ბარბაწმინდის ტაძრამდე მისასვლელი გზის რეაბილიტაციაზე გამოიყენა 132.2 ათასი ლარის¹⁵ საბიუჯეტო რესურსი და სანაცვლოდ მიიღო არაგონივრულად მაღალი ფასით შესრულებული მოსამზადებელი სამუშაოები. მიუხედავად ამისა, მიყენებული ზარალის სანაცვლოდ მუნიციპალიტეტს საკმარისი ღონისძიებები არ გაუტარებია.

შპს „ფარაონმა“ მიმართა სასამართლოს და მოითხოვა არაკეთილსინდისიერ მიმწოდებელთა რეესტრში რეგისტრაციის გაუქმება. მუნიციპალიტეტის მოთხოვნით¹⁶ სსიპ - ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნულმა ბიურომ ჩაატარა ექსპერტიზა შპს „ფარაონის“ მიერ რეალურად შესრულებული სამუშაოების ღირებულების დასადგენად. ექსპერტიზის დასკვნის მიხედვით,¹⁷ შპს „ფარაონის“ მიერ შესრულებული სამუშაოების საბაზრო ღირებულება 0.9 ათას ლარს შეადგენს.

სოფელ შუა კვალითში ბარბაწმინდის ტაძრამდე მისასვლელი გზის რეაბილიტაციის სამუშაოების შესყიდვის პროცესში მუნიციპალიტეტმა სათანადოდ არ შეაფასა ხელშეკრულების შესრულების რისკები, რის შედეგადაც ფინანსურად დაზარალდა: თვითმმართველმა ერთეულმა მიიღო ისეთი დაუსრულებელი ინფრასტრუქტურული პროექტი, რომლის ღირებულებაც გადახდილ საბიუჯეტო თანხებზე არსებითად ნაკლებია.

დასკვნა

¹³ თანხა დაკორექტირდა გაცემული ავანსის შესაბამისად.

¹⁴ მერის 2022 წლის 2 დეკემბრის №22. 222233615 ბრძანება. მიმწოდებელს დაერიცხა 196.8 ათასი ლარის ჯარიმა, რომელიც აუდიტის მიმდინარეობისას გადაუხდელი იყო. ამასთანავე, მერიამ სადაზღვევო კომპანიას გარანტიის სახით მოსთხოვა 64.7 ათასი ლარის ანაზღაურება. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტს სადაზღვევო კომპანიისაგან უნდა მოეთხოვა არანაკლებ 95.8 ათასი ლარი ($95\,757 = 121\,066 + 75\,891 - 101\,200$).

¹⁵ $132\,223 = 121\,066 + 75\,891 - 64\,734$.

¹⁶ მიმართვა №22 222301391

¹⁷ სსიპ - ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს 2023 წლის 30 იანვრის №5000603823 დასკვნა.

2.2.2 საჯარიმო სანქციების ადმინისტრირების ხარვეზები

კრიტერიუმი: შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია, განახორციელოს კონტროლი და ზედამხედველობა მიმწოდებლების მიერ ხელშეკრულების პირობების შესრულებაზე.¹⁸ გაფორმებული ხელშეკრულებების პირობების მიხედვით, მუნიციპალიტეტი იყენებდა საჯარიმო სანქციებს ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებების შეუსრულებლობისთვის ან არაჯეროვნად შესრულებისთვის. პირგასამტეხლოს გადახდა, ისევე როგორც ხელშეკრულების სხვა პირობების შესრულება, მხარეებისათვის სავალდებულოა.

მიმწოდებლებთან გაფორმებული ხელშეკრულებების თანახმად, ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებ(ებ)ის შეუსრულებლობის ან არაჯეროვნად შესრულებისათვის დამრღვევი მხარე ვალდებულია, მეორე მხარეს მოთხოვნისთანავე პირგასამტეხლოს სახით გადაუხადოს ხელშეკრულების შეუსრულებელი ვალდებულების 5%.

ფაქტობრივი გარემოება: სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების პროცესში მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებლების მიმართ საჯარიმო სანქციები გამოიყენა სამუშაოების დასრულების ვადების დარღვევის ან/და ხელშეკრულების პირობების არაჯეროვნად შესრულების გამო. მუნიციპალიტეტში პირგასამტეხლოს დარიცხვისა და მიღების პროცესი მიმდინარეობდა ხარვეზებით, შედეგად, მიმწოდებლებზე ხელშეკრულების პირობების დარღვევისთვის გავრცელებულმა და მიუღებელმა, ასევე დაურიცხავმა ჯარიმებმა სულ 263.9 ათასი ლარი შეადგინა, კერძოდ:

- 1) 10 ხელშეკრულების¹⁹ შემთხვევაში, 257.5 ათასი ლარის ოდენობის საჯარიმო სანქციების ადმინისტრირების კუთხით მერიას სათანადო ღონისძიებები არ გაუტარებია. მუნიციპალიტეტი იყენებდა მხოლოდ წერილობით მიმართვას,²⁰ რაც ვერ უზრუნველყოფდა სათანადო შედეგს. აღსანიშნავია, რომ ათიდან 3 ხელშეკრულების შემთხვევაში, მერიამ სამუშაოების საბოლოო მიღება-ჩაბარების დოკუმენტი შეადგინა და სრული ანგარიშსწორება განახორციელა ისე, რომ მიმწოდებლებს საჯარიმო თანხები გადახდილი არ ჰქონდათ. მიმწოდებლებმა საჯარიმო თანხა მიღება-ჩაბარების აქტის გაფორმების შემდეგ არ გადაიხადეს.²¹
- 2) 10 შემთხვევაში²² მუნიციპალიტეტმა არ გამოიყენა ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქცია მიწოდების ვადის დარღვევისათვის და მიმწოდებლებს პირგასამტეხლო არ დაარიცხა. კერძოდ, მიმწოდებლებმა წერილობით მიმართეს მერიას სამუშაოების დასრულების თაობაზე, თუმცა ინფრასტრუქტურულ ობიექტზე ექსპერტიზის ჩატარების მოთხოვნით შესაბამისი ორგანიზაციას მიმართეს 5-74 დღის შემდეგ. მერიას არ აქვს დანერგილი შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები, რომელიც უზრუნველყოფს სამუშაოების დასრულების რეალური თარიღის დადგენას.

¹⁸ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 7, პუნქტი 1, „დ“ ქვეპუნქტი.

¹⁹ NAT220008396 - 197.0 ათასი ლარი, NAT210024946 - 12.5 ათასი ლარი, NAT210012162 - 0.2 ათასი ლარი, NAT210017744 - 2.1 ათასი ლარი, NAT210019236 - 11.0 ათასი ლარი, NAT210021288 - 1.9 ათასი ლარი, NAT220010267 - 11.8 ათასი ლარი, NAT210000368 - 20.0 ათასი ლარი, NAT210011385 - 0.3 ათასი ლარი, NAT210002388 - 0.7 ათასი ლარი.

²⁰ 2 ხელშეკრულების ფარგლებში, 22.8 ათასი ლარის პირგასამტეხლოს მიღების მიზნით, სასამართლოსთვის მიმართულია 2023 წლის 5 აპრილს, აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში.

²¹ NAT210011385 - 0.3 ათასი ლარი, NAT210002388 - 0.7 ათასი ლარი, NAT210012162 - 0.2 ათასი ლარი.

²² NAT210008298 - 0.4 ათასი ლარი, NAT210006192 - 0.3 ათასი ლარი, NAT210008302 - 0.7 ათასი ლარი, NAT210009250 - 0.2 ათასი ლარი, NAT210010701 - 2.4 ათასი ლარი, NAT210011568 - 0.2 ათასი ლარი, NAT210002388 - 1.4 ათასი ლარი, NAT210003003 - 0.3 ათასი ლარი, NAT210010700 - 0.3 ათასი ლარი, NAT210008299 - 0.2 ათასი ლარი.

თუ მუნიციპალიტეტი სამუშაოების დასრულების თარიღად გამოიყენებდა ექსპერტიზაზე მიმართვის თარიღს, მიწოდების ვადის დარღვევისთვის შემსრულებლებს დაეკისრებოდათ ჯარიმა, ჯამში, 6.4 ათასი ლარის ოდენობით.

დასკვნა

სახელმწიფო შესყიდვების ხელშეკრულებების ადმინისტრირების პროცესში მერიამ სათანადოდ არ დაიცვა საკუთარი ინტერესები. კერძოდ, ვერ უზრუნველყო სახელშეკრულებო ვალდებულებების დარღვევისათვის დაკისრებული საჯარიმო თანხების ბიუჯეტში მობილიზება ან არ გამოიყენა სათანადო საჯარიმო სანქციები. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა ვერ მიიღო, ჯამში, 263.9 ათასი ლარის რესურსი.

რეკომენდაცია №2

მერიამ შეიმუშაოს სტრატეგია 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. აღნიშნული ღონისძიებები ხელს შეუწყობს ხელშეკრულების პირობების დარღვევის პრევენციას და გაზრდის საბიუჯეტო შემოსავლებს.

2.2.3 ბაზრის კვლევის ხარვეზები

კრიტერიუმი: შესყიდვების წლიური გეგმის პროექტის შემუშავების დროს გათვალისწინებულ უნდა იქნეს ბაზრის გამოკვლევის შედეგები პოტენციური მიმწოდებლების გამოვლენისა და შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის მისაღები ხელშეკრულების პირობების განსაზღვრის მიზნით;²³ მუნიციპალიტეტმა ბაზრის კვლევის პროცესი უნდა წარმართოს იმგვარად, რომ მას შეეძლოს მაქსიმალურად სრულყოფილი სურათი ბაზარზე არსებული შემოთავაზებების, მათ შორის, პოტენციურ მიმწოდებელთა ვინაობის, არეალის, მათი შესაძლებლობების, შესყიდვის ობიექტის ტექნიკური და ხარისხობრივი მახასიათებლების, მიწოდების პირობებისა და ვადების, ასევე შესყიდვის სავარაუდო ღირებულების თაობაზე.²⁴

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტი 2021-2022 წლებში შესყიდვის ობიექტების სავარაუდო ღირებულების დასადგენად, როგორც წესი, იყენებდა ბაზრის კვლევას. მათ შორის, გამარტივებული შესყიდვის მეთოდით შეძენილი ობიექტებიდან, მოქმედი კანონმდებლობით, ბაზრის კვლევას ექვემდებარებოდა 43 შესყიდვა.²⁵ წარმოდგენილი დოკუმენტების შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ მიმწოდებლების შერჩევისა და საუკეთესო ფასის დადგენის მიზნით ჩატარებული პროცედურები მუნიციპალიტეტში მიმდინარეობდა არსებითი ხარვეზებით, კერძოდ:

35 შესყიდვისათვის,²⁶ ბაზრის კვლევაში მონაწილეობის დასადასტურებლად, მუნიციპალიტეტმა წარმოადგინა სხვადასხვა მიმწოდებლის წერილები. აღსანიშნავია, რომ დოკუმენტები არ არის გატარებული კანცელარიაში ან/და არ იმეზნება ელექტრონულ ფოსტაში, ასევე არ არის შედგენილი შესაბამისი ოქმები.

²³ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 9, პუნქტი 6, „ე“ ქვეპუნქტი.

²⁴ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს რეკომენდაციები ბაზრის კვლევასთან დაკავშირებით.

²⁵ 5 ათას ლარზე მეტი ღირებულების გამარტივებული შესყიდვები.

²⁶ CMR210062138, CMR210062140, CMR210100232, CMR210100234, CMR210100237, CMR210100241, CMR210100245, CMR210100248, CMR210100250, CMR210100539, CMR210102030, CMR210103638, CMR210103639, CMR210103645, CMR210103655, CMR210103672, CMR210110056, CMR220061412, CMR220129201, CMR220129210, CMR220129247, CMR220129253, CMR220129681, CMR220129280, CMR220151328, CMR210103637, CMR210109173, CMR220015915, CMR220129192, CMR230000179, CMR220168730, CMR210060584, CMR210127215, CMR220095206, CMR210082237.

ამდენად, აუდიტის ჯგუფი ვერ დარწმუნდა ბაზრის კვლევების რეალურად განხორციელებასა და ამ მიზნით წარმოდგენილი დოკუმენტების ნამდვილობაში. პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, ოფიციალური დოკუმენტაცია არ იძებნება, რადგან კვლევა ჩატარდა ზეპირი ფორმით (სატელეფონო საუბარი, მიმწოდებლებთან გამართული შეხვედრა) ან ელექტრონული ფოსტით მიღებული წერილები წაშლილია.

დასკვნა

მერიამ ვერ უზრუნველყო ბაზრის კვლევის განხორციელება და შესყიდვების პირობების კანონმდებლობის მოთხოვნების შესაბამისად განსაზღვრა. კერძოდ, რიგ შემთხვევებში ბაზრის კვლევა არ ჩატარებულა ან/და კვლევის ჩატარება დოკუმენტურად არ დასტურდება. ამდენად, არსებობს რისკი, რომ მერიამ შესყიდვების ფასი განსაზღვრა არასაბაზრო ღირებულებებით და გასწია არაეკონომიური ხარჯი.

რეკომენდაცია №3

მერიამ სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების პროცესში დანერგოს სათანადო კონტროლის მექანიზმები, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ბაზრის კვლევის სათანადო ჩატარება. კერძოდ, კვლევის პროცესი წარმართოს იმგვარად, რომ შემსყიდველ ორგანიზაციას შეეძლოს მაქსიმალურად სრულყოფილი სურათი ბაზარზე არსებული შემოთავაზებებისა და პოტენციური მიმწოდებლების შესახებ, რაც, თავის მხრივ, განაპირობებს შესყიდვების სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრას საბაზრო ღირებულების შესაბამისად, საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურ ხარჯვას, გამოცდილი/კვალიფიციური მიმწოდებლების შერჩევასა და შემსყიდველი ორგანიზაციის ინტერესების დაცვას.

2.2.4 სატენდერო კომისიის საქმიანობის ხარვეზები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, სატენდერო კომისია მიმწოდებლების შერჩევა-შეფასების პროცესში მსჯელობს, რამდენად შეესაბამება პრეტენდენტების მიერ სისტემაში განთავსებული ტექნიკური დოკუმენტაცია სატენდერო მოთხოვნებს.²⁷ სატენდერო კომისია არ ახდენს პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციას, თუ მისი ტექნიკური დოკუმენტაცია არ შეიცავს ისეთ მონაცემებს ან/და შეიცავს ისეთ უზუსტობებს, რომელთა წარდგენა ან/და დაზუსტება არ გამოიწვევს ტექნიკური დოკუმენტაციის არსებით ცვლილებას ან/და არ გაზრდის წინადადების ფასს.²⁸ თუ ტექნიკური დოკუმენტაცია საჭიროებს დაზუსტებას, სატენდერო კომისია ვალდებულია, ზუსტად მიუთითოს პრეტენდენტს დასაზუსტებელი პოზიციის/ნაწილის შესახებ.²⁹

სატენდერო პირობებში გათვალისწინებული მოთხოვნა უნდა გამომდინარეობდეს შემსყიდველი ორგანიზაციის საჭიროებიდან, უნდა იყოს პროპორციული და არადისკრიმინაციული, ხელს უნდა უწყობდეს ჯანსაღი კონკურენციის დამკვიდრებასა და პრეტენდენტთა მიმართ თანასწორ მოპყრობას.³⁰

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიერ შემუშავებულია შესყიდვის ობიექტის სპეციფიკაციების გაწერის ზოგადი პრინციპები და მეთოდები,

²⁷ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მე-4 და 27-ე მუხლები.

²⁸ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ მუხლი 27, პუნქტი 3.

²⁹ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 27, პუნქტი 5.

³⁰ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 13.

რომლებიც ეფუძნება საუკეთესო პრაქტიკად მიჩნეულ გამოცდილებებს.³¹ დოკუმენტის მიხედვით, ყოველი სპეციფიკაცია რელევანტური უნდა იყოს შემსყიდველი ორგანიზაციის საჭიროებასთან, რათა თავიდან იქნეს აცილებული შესყიდვის ობიექტის გადაჭარბებულად შეფასება და შესაბამისად, კონკურენციის შეზღუდვა.

შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია, რაციონალურად და სახელმწიფო ინტერესების გათვალისწინებით განახორციელოს შესყიდვები მისთვის გამოყოფილ ასიგნებათა ფარგლებში.³²

ფაქტობრივი გარემოება 1: მუნიციპალიტეტის სატენდერო კომისია პრეტენდენტთა ტექნიკური დოკუმენტაციის შეფასების დროს სატენდერო პირობებთან შეუსაბამობის შემთხვევაში, როგორც წესი, იყენებდა დისკვალიფიცირების მექანიზმს. პროცესის შესწავლით გამოვლინდა, რომ ზოგ შემთხვევაში კომისიამ დოკუმენტაციის დაზუსტების ეტაპზე პრეტენდენტებს დისკვალიფიკაცია მიანიჭა საკმარისი დასაბუთების გარეშე ან/და გამოიყენა არაერთგვაროვანი მიდგომა, კერძოდ:

2021 წელს მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა ტენდერი ჭაბურღილების მოსაწყობად, სავარაუდო ღირებულებით – 190.7 ათასი ლარი.³³ დოკუმენტაციის დაზუსტების შემდეგ, დაბალი ფასის წარმომდგენ პრეტენდენტს³⁴ სატენდერო კომისიამ დისკვალიფიკაცია მისცა იმ მოტივით, რომ დაზუსტებული ხარჯთაღრიცხვა შეიცავდა ხარვეზს.³⁵ ტექნიკური ხასიათის ხარვეზები დისკვალიფიცირებულ პრეტენდენტს დაშვებული ჰქონდა თავდაპირველად ატვირთულ ხარჯთაღრიცხვაშიც. შესაბამისად, კომისია ვალდებული იყო, მაგრამ პრეტენდენტს ზუსტად არ მიუთითა დასაზუსტებელი პოზიციების შესახებ. შედეგად, ხელშეკრულება გაფორმდა მომდევნო პრეტენდენტთან, რითაც შესყიდვის ღირებულება 8.3 ათასი ლარით გაიზარდა.

გარდა ამისა, სატენდერო კომისიამ სამი ტენდერის³⁶ შემთხვევაში დაბალი ფასის წარმომდგენ პრეტენდენტებს დაზუსტების გარეშე მიანიჭა დისკვალიფიკაცია, არასაკმარისი გამოცდილების გამო. პრეტენდენტების მიერ წარმოდგენილი ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტება არ გამოიწვევდა მის არსებით ცვლილებას ან/და წინადადების ფასის ზრდას. შესაბამისად, კომისიას პრეტენდენტებისათვის დაზუსტების მოთხოვნით უნდა მიემართა. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ გამოცხადებულ სხვა ორ ტენდერში³⁷ სატენდერო კომისიამ დაბალი ფასის წარმომდგენ პრეტენდენტებს მისცა გამოცდილების დაზუსტების საშუალება. მათ შორის, ერთ-ერთ პრეტენდენტს შეთავაზების დროს სისტემაში საერთოდ არ ჰქონდა ატვირთული გამოცდილების დამადასტურებელი ტექნიკური დოკუმენტაცია.³⁸

პრეტენდენტების დაზუსტებული დოკუმენტაციის განხილვისას სატენდერო კომისიის არაერთგვაროვანი მიდგომა გამოვლინდა შემდეგ შემთხვევაშიც:

³¹ <http://procurement.gov.ge/Files/ShowFiles?id=925c8061-20e2-4cb7-ae52-ef3e8803b504> - სასარგებლო რჩევები შესყიდვის ობიექტის მიმართ. წაყენებული მოთხოვნების (სპეციფიკაციების) შემუშავებისათვის.

³² საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 7, პუნქტი 2, „ა“ ქვეპუნქტი.

³³ NAT210004539.

³⁴ შპს „ჩხოროწყუ 2019“ - 180.0 ათასი ლარი.

³⁵ ერთ-ერთ ხარჯთაღრიცხვაში დარიცხული და გათვალისწინებული არ იყო დღგ-ის თანხა.

³⁶ NAT210001375 - ამხანაგობა „ბაზლი“; NAT210006193 - შპს „გურია“; NAT210004506 - შპს „ზესტაფონპროექტი“.

³⁷ NAT210003002 - შპს „არქიმენსერვისჯგუფი“; NAT210001257 - შპს „ზესტაფონპროექტი“.

³⁸ შპს „არქიმენსერვისჯგუფი“ დისკვალიფიცირდა დოკუმენტაციის დაზუსტების შემდეგ, არასაკმარისი გამოცდილების გამო. შპს „ზესტაფონპროექტი“ დისკვალიფიცირდა, რადგან არ დააზუსტა ტექნიკური დოკუმენტაცია - გამოცდილება.

ტენდერში³⁹ დაბალი ფასის წარმოდგენა ორ პრეტენდენტს კომისიამ დოკუმენტაციის დაზუსტების შემდეგ მიანიჭა დისკვალიფიკაცია იმ მოტივით, რომ ხარჯთაღრიცხვა ატვირთული არ იყო MS EXCEL-ის ფაილის სახით. მესამე პრეტენდენტს სატენდერო კომისიამ თავიდანვე მიუთითა, რომ ხარჯთაღრიცხვა წარმოდგინა როგორც PDF-ის, ასევე MS EXCEL-ის ფაილების სახით, რაც არ გააკეთა წინა პრეტენდენტების შემთხვევაში. შედეგად, ხელშეკრულება გაფორმდა 8.1 ათასი ლარით გაზრდილი ღირებულებით. აღსანიშნავია, რომ ზოგ შემთხვევაში კომისია პრეტენდენტებს გამარჯვებულად აცხადებდა ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტებისას MS EXCEL-ის ფაილის წარმოდგენის გარეშე.⁴⁰

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის სატენდერო კომისია მოქმედებდა არაერთგვაროვნად და შესყიდვების განხორციელებისას, ზოგ შემთხვევაში ვერ უზრუნველყო საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვა. მოქმედი კანონმდებლობის შეუსაბამოდ და არასაკმარისად დასაბუთებული დისკვალიფიკაციის შედეგად, მუნიციპალიტეტმა დაკარგა მინიმუმ 16.4 ათასი ლარის ეკონომიის მიღების შესაძლებლობა.

ფაქტობრივი გარემოება 2: სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას სატენდერო კომისია შეიმუშავებდა კონკრეტულ სატენდერო პირობებსა და სპეციფიკაციებს შესასყიდი ობიექტის მახასიათებლებიდან გამომდინარე. პროცესის შესწავლით გამოვლინდა ხარვეზები, რაც აუარესებდა შესყიდვის პირობებს, კერძოდ:

- ┌ სატენდერო მოთხოვნები და სპეციფიკაციები ზოგ შემთხვევაში არ იყო რელევანტური შემსყიდველი ორგანიზაციის საჭიროებასა და შესყიდვის შედეგებთან. მოქალაქეთა უფასო სადილით უზრუნველყოფის მომსახურების შესყიდვისას⁴¹ სატენდერო კომისიამ დაუსაბუთებლად მოითხოვა გამოცდილების დოკუმენტური დადასტურება,⁴² ხოლო სპეციალური ტექნიკის შესყიდვისას⁴³ – წლის განმავლობაში მიწოდებული ტექნიკის რაოდენობა,⁴⁴ ტექნიკის პარამეტრები და მიწოდების ვადა.⁴⁵ აღნიშნულმა მოთხოვნებმა შეზღუდა კონკურენცია, გაზარდა შესყიდვების ღირებულება⁴⁶ ან/და გაახანგრძლივა პროცესის დასრულება;⁴⁷
- ┌ მუნიციპალიტეტი ზოგ შემთხვევაში აწესებდა დამატებით მოთხოვნებს, რომლის შეუსრულებლობის შემთხვევაშიც პრეტენდენტს მიენიჭებოდა დისკვალიფიკაცია დოკუმენტაციის დაზუსტების გარეშე. 2021 წელს მუნიციპალიტეტის მიერ გამოცხადებული 59 ტენდერის პირობებით პრეტენდენტი ვალდებული იყო წინადადების წარდგენის დროს სისტემაში ატვირთა ობიექტის დათვალიერების დამადასტურებელი მინიმუმ სამი

³⁹ NAT200020407.

⁴⁰ NAT220012934.

⁴¹ NAT210022448.

⁴² გამოცდილების დასადასტურებლად მოთხოვნილი იყო მომსახურების გაწევის მიზნით გაფორმებული ხელშეკრულებები და მიღება-ჩაბარების აქტები. კვების ობიექტები, როგორც წესი, ძირითადად საქმიანობენ სახელშეკრულებო ვალდებულებების გარეშე და გაფორმებული ხელშეკრულებების ღირებულება არ წარმოადგენს სუბიექტების საქმიანობის შეფასების საკმარის და შესაფერის პირობას.

⁴³ NAT220008191, NAT210013168.

⁴⁴ პრეტენდენტს უნდა ჰქონოდა მინიმუმ 10 ერთეული ექსკავატორ-დამტვირთველის მიწოდების გამოცდილება ბოლო ერთი წლის განმავლობაში. მსგავსი ტიპის გამოცდილებისა და მიწოდების ვადის მოთხოვნა, ადგილობრივი ბაზრის სპეციფიკის გათვალისწინებით, არაგონივრულია.

⁴⁵ ავტომანქანის სიგრძე/ სიგანე/სიმაღლე - არანაკლებ 6450/2755/2880; მიწოდების ვადა - არაუმეტეს 60 კალენდარული დღე.

⁴⁶ მერიამ სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის კვებით მომსახურებაში გადაიხადა 6.1 ათასი ლარით მეტი.

⁴⁷ ორი ტენდერი შეწყდა. ექსკავატორ-დამტვირთველის შეძენის ვადა გაახანგრძლივდა მინიმუმ - 65, ხოლო თვითმცლელი ავტომანქანის - მინიმუმ 103 დღით.

ფოტოსურათი. აღნიშნული მიზეზით, სატენდერო დოკუმენტაციის დაზუსტების გარეშე, სატენდერო კომისიამ დისკვალიფიკაცია მიანიჭა დაბალი ფასის წარმომდგენ პრეტენდენტებს 12 ელექტრონული ტენდერის შემთხვევაში.⁴⁸ აქედან 6 შესყიდვისათვის⁴⁹ ხელშეკრულება გაფორმდა მაღალი ფასის მქონე პრეტენდენტებთან. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა საკმარისი მტკიცებულება თუ რამ განაპირობა ამგვარი სატენდერო მოთხოვნა და რა უარყოფით გავლენას მოახდენდა შესყიდვის შედეგებზე ფოტოსურათების ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტების პერიოდში წარმოდგენა;

სატენდერო კომისიის მიერ შემუშავებული სპეციფიკაციები 3 შემთხვევაში⁵⁰ შეიცავდა ისეთ დეტალებს, რომლებიც არ იყო მნიშვნელოვანი შესყიდვის შედეგებისათვის და მიმწოდებლებისათვის გაუგებარი შეიძლებოდა ყოფილიყო. კერძოდ, პრეტენდენტს დაზუსტების გარეშე ენიჭებოდა დისკვალიფიკაცია, თუ სატენდერო წინადადებას წარმოადგენდა საქონლის მწარმოებლის, წარმოშობის ქვეყნისა და მარკის/მოდელის მითითების გარეშე. აღნიშნული სპეციფიკაციების საჭიროება სათანადოდ დასაბუთებული არ არის.⁵¹ შედეგად, მოთხოვნებმა გაზარდა შესყიდვების ღირებულება.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის სატენდერო კომისიის მიერ მომზადებული სატენდერო დოკუმენტაციები ზოგ შემთხვევაში ხელს უშლიდა შესყიდვის პროცესის გამართულ მიმდინარეობას. სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრულმა დაუსაბუთებელმა მოთხოვნებმა გამოიწვია შესყიდვის პერიოდის გახანგრძლივება, კონკურენციის შეზღუდვა ან/და საბიუჯეტო თანხების არარაციონალური ხარჯვა.

2.3 ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლუატაცია 2.3.1 საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია განახორციელოს კონტროლი და ზედამხედველობა მიმწოდებლების მიერ სატენდერო მოთხოვნებისა და ხელშეკრულების პირობების შესრულებაზე.⁵² მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებები, მათ შორის, საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვაზე, ითვალისწინებს ხარისხიანი პროდუქტის მიწოდებას, ხოლო ხელშეკრულების პირობების არაჯეროვანი შესრულების შემთხვევაში – მიყენებული ზიანის ანაზღაურებას.⁵³

ფაქტობრივი გარემოება: 2020-2022 წლებში მუნიციპალიტეტმა 78 ხელშეკრულების ფარგლებში შეისყიდა 638.2 ათასი ლარის ღირებულების საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია.⁵⁴

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა აღნიშნული პროექტებით შესრულებული სამშენებლო-სამონტაჟო სამუშაოების მიმდინარეობა. გამოვლინდა, რომ

⁴⁸ NAT210014905, NAT210017122, NAT210018788, NAT210012183, NAT210014934, NAT210016245, NAT210016267, NAT210017161, NAT210008383, NAT210008300, NAT210008303, NAT210007315.

⁴⁹ NAT210014905, NAT210017122, NAT210008383, NAT210008300, NAT210008303, NAT210016245.

⁵⁰ NAT210008881, NAT210011072, NAT210003018.

⁵¹ მაგალითად მუნიციპალიტეტმა 2021 წელს გამოაცხადა ტენდერი (NAT210008881) ფრაქციული ღორღის შესყიდვისათვის, სატენდერო დოკუმენტაციის მიხედვით, ერთ-ერთ მოთხოვნად განსაზღვრული იყო საქონლის მწარმოებლისა და წარმოშობის ქვეყნის მითითება. სატენდერო კომისიამ დაბალი ფასის წარმომდგენ პრეტენდენტს, დოკუმენტაციის დაზუსტების გარეშე მიანიჭა დისკვალიფიკაცია, რადგან განფასების ცხრილში არ იყო მითითებული შესაბამისი ინფორმაცია.

⁵² საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 7.

⁵³ NAT200005433, NAT200005426, NAT200013014, NAT210001933 და სხვ.

⁵⁴ მათ შორის: 2020 წელს გაფორმებულია 18 ხელშეკრულება, თანხით - 203.6 ათასი ლარი; 2021 წელს გაფორმებულია 42 ხელშეკრულება, თანხით - 262.0 ათასი ლარი; 2022 წელს გაფორმებულია 18 ხელშეკრულება, თანხით - 172.6 ათასი ლარი.

შესყიდული დოკუმენტაციის ნაწილი შეიცავდა ხარვეზებს. შედეგად, ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებისას ხელშეკრულებებში ცვლილებები შედიოდა სისტემატურად.⁵⁵ პროექტებსა და ხარჯთაღრიცხვებში არსებული ხარვეზების გამო იცვლებოდა სამუშაოების მოცულობები ან/და ემატებოდა ახალი სამუშაოები. აღნიშნული ხშირ შემთხვევაში იწვევდა როგორც სახელშეკრულებო თანხების ცვლილებას, ასევე სამუშაოების დასრულების ვადების გაზრდას. კერძოდ, 26 ხელშეკრულების ღირებულება, ჯამში – 367.5 ათასი ლარით, ხოლო 38 ხელშეკრულებაში მიწოდების ვადები 15-დან 115 დღემდე გაიზარდა, მაგალითად:

2022 წელს მერიამ შეისყიდა მინი-მოედნების მოწყობის სამუშაოები, ღირებულებით 122.0 ათასი ლარი.⁵⁶ სამუშაოების მიმდინარეობის პროცესში ხარჯთაღრიცხვა დაკორექტირდა და მასში არსებული კოროზირებული ლითონის ბადე შეიცვალა ახლით; დამატებით მოეწყო საყრდენი კედელი და სხვ. საბოლოოდ, დოკუმენტაციის ხარვეზების გამო, სამუშაოების დასრულება 126 დღით გადავადდა.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის მიერ საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის მიწოდებაზე დანერგილი კონტროლის პროცედურები, ზოგიერთ შემთხვევაში, ვერ უზრუნველყოფდა სათანადო რწმუნებას შეძენილი დოკუმენტაციის მოქმედ სტანდარტებთან და ნორმებთან შესაბამისობაზე. მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ჩაბარებული პროდუქტი გავლენას ახდენდა მიწოდების ვადებსა და სახელშეკრულებო ღირებულებაზე. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტს რაიმე სახის ღონისძიება საპროექტო დოკუმენტაციის მიმწოდებლების მიმართ არ გაუტარებია.

რეკომენდაცია №4

მერიამ შეიმუშაოს საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის მიღება-ჩაბარების წესი და განსაზღვროს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები, რაც ხელს შეუწყობს ხარისხიანი პროდუქტის შეძენას; აღნიშნული უზრუნველყოფს ფაქტობრივად შესასრულებელი სამუშაოებისა და ოპტიმალური ვადების განსაზღვრას და გააუმჯობესებს საბიუჯეტო ასიგნებების გეგმურ და თანაბარ ხარჯვას.

2.3.2 მიწოდების ვადების დაუსაზღვრებლად ზრდა

კრიტერიუმი: სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის შესაბამისად, შესყიდვის მხარეებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულება უნდა შეიცავდეს საქონლის მიწოდების, მომსახურების გაწევის ან/და სამუშაოს შესრულების ვადას.⁵⁷ სატენდერო დოკუმენტაციასა და ხელშეკრულებაში ასახული პირობების შესრულება სავალდებულოა შესყიდვებში მონაწილე პირებისთვის. ხელშეკრულების პირობები შეიძლება შეიცვალოს და სამუშაოს დასრულების ვადა გაგრძელდეს მხოლოდ წინასწარ გაუთვალისწინებელი მიზეზების გამო. ამასთანავე, დაუშვებელია ნებისმიერი ცვლილება, რომელსაც მოჰყვება შემსყიდველი ორგანიზაციის პირობების გაუარესება, გარდა კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.⁵⁸

ფაქტობრივი გარემოება: 2021-2022 წლებში ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებისას მუნიციპალიტეტმა 90 ხელშეკრულების ფარგლებში

⁵⁵ 2021-2022 წლებში გაფორმებულ 178 ხელშეკრულებაში შეტანილია 366 ცვლილება. აქედან 91 ხელშეკრულება შეცვლილია ორჯერ და მეტჯერ.

⁵⁶ NAT220018677.

⁵⁷ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 33, პუნქტი 5.

⁵⁸ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 21, პუნქტი 5.

დააკორექტირა ობიექტის მიწოდების ვადები. შესრულების დოკუმენტაციის შესწავლით დადგინდა, რომ მიწოდების ვადების ზრდა 29 ხელშეკრულებისათვის სათანადოდ არ არის არგუმენტირებული, კერძოდ:

2 შემთხვევაში მიწოდების ვადის გადაწევის მოტივად გამოყენებულია ისეთი არგუმენტები, რომლებიც არ შეიძლება იყოს ხელშეკრულების ცვლილების საფუძველი:

- 2021 წელს მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა ქ. ზესტაფონში რუსთაველის პირველი ჩიხის გზის რეაბილიტაცია, ღირებულებით 87.3 ათასი ლარი.⁵⁹ სამუშაოების დასრულების ვადად განისაზღვრა 2021 წლის 29 ნოემბერი. ხელშეკრულებაში 2021 წლის 3 დეკემბერს შევიდა ცვლილება და მიწოდების ვადა გადაიწია 2021 წლის 20 დეკემბრამდე. ვადის ცვლილების მიზეზად დასახელდა ხარჯთაღრიცხვის კორექტირება და გზის სივრცე, რის გამოც სამუშაოები მიმდინარეობდა მცირე მექანიზმების გამოყენებით ან/და ხელით. აღნიშნული გარემოებები ვერ ჩაითვლება ობიექტურად, რადგან გზის სიგანე თავიდანვე იყო ცნობილი. რაც შეეხება ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებას, კორექტირების შედეგად შემცირდა სამშენებლო სამუშაოების მოცულობები და შესაბამისად, ღირებულებაც. ამდენად, მუნიციპალიტეტს აღნიშნული მიზეზებით არ უნდა გადაეწია მიწოდების ვადა და უნდა გაეგრძელებინა საჯარიმო სანქცია.⁶⁰
- 2022 წელს მერიამ შეისყიდა მუნიციპალიტეტში სპორტული მოედნების მოწყობის სამუშაოები, ღირებულებით 161.9 ათასი ლარი.⁶¹ ხელშეკრულების პირობების მიხედვით, სამუშაოები უნდა დასრულებულიყო 2022 წლის 25 ივლისს. მიმწოდებლის 2022 წლის 13 ივლისის წერილობითი მოთხოვნით ხელშეკრულებაში შევიდა ცვლილება და სამუშაოების განხორციელების ვადა გადაიწია 2022 წლის 15 აგვისტომდე. სამუშაოების დროულად დაუსრულებლობის მიზეზად მითითებულია, რომ საზედამხედველო კომპანიას უკვე ათვისებული ჰქონდა სახელშეკრულებო თანხა, რის გამოც არ აწარმოებდა ინფრასტრუქტურული ობიექტის ინსპექტირებას. აღნიშნული მიზეზი ვერ ჩაითვლება ობიექტურ გარემოებად, რადგან ზედამხედველთან ხელშეკრულების ვადის ამოწურვამდეც მიმწოდებელი სამუშაოებს წინასწარ განსაზღვრული გეგმა-გრაფიკის შესაბამისად ვერ ასრულებდა. კერძოდ, ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოების შესრულების ვადის ამოწურვამდე შესრულებული ჰქონდა მხოლოდ 95.5 ათასი ლარის სამუშაო. ამდენად, მუნიციპალიტეტს აღნიშნული მიზეზით არ უნდა გადაეწია ვადა და უნდა გაეგრძელებინა საჯარიმო სანქცია.

27 ხელშეკრულებისათვის⁶² მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებლებს სამუშაოების ვადა გადაუწია უამინდობის მოტივით. ვადის გადაწევის საფუძველი იყო სსიპ - გარემოს ეროვნული სააგენტოდან წარმოდგენილი ცნობა ნალექიანი დღეების რაოდენობის შესახებ. საპროექტო ორგანიზაციის მიერ სამუშაოების

⁵⁹ NAT210018480.

⁶⁰ მიმწოდებელმა ვერც გადაწეულ ვადაში უზრუნველყო სამუშაოების დასრულება, რისთვისაც დარიცხულმა და გადახდილმა პირგასამტეხლომ 0.9 ათასი ლარი შეადგინა.

⁶¹ NAT220000699.

⁶² NAT210012659, NAT210014061, NAT210014343, NAT210014744, NAT210021179, NAT210024946, NAT210025044, NAT210000032, NAT210000041, NAT210000063, NAT210000897, NAT210009757, NAT210009759, NAT210009761, NAT210010669, NAT220016256, NAT220017463, NAT220018662, NAT220021201, NAT220022106, NAT220001363, NAT220001365, NAT220002244, NAT220004134, NAT200013611, NAT200015970, NAT200016629.

შესასრულებლად დადგენილი ვადა, როგორც წესი, ითვალისწინებს ნალექიან დღეებსაც. წარმოდგენილი დოკუმენტაციით ასევე დგინდება, რომ უამინდობის მიზეზით ვადის გადაწევის მოთხოვნა ატარებს ფორმალურ ხასიათს. კერძოდ, ფარული სამუშაოების აქტების მიხედვით მიმწოდებლები სამუშაოებს ასრულებდნენ ნალექიან დღეებშიც და შესაბამისად, სამუშაოების დასრულების ვადა გაზრდილია დაუსაბუთებლად. მუნიციპალიტეტს უამინდობის მოტივით არ უნდა გადაეწია მიწოდების ვადა და უნდა გაეგრძელებინა ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქცია.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტი სათანადოდ არ აკონტროლებდა ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების დაცულობას, კერძოდ სამუშაოების დასრულების ვადები 29 შემთხვევაში გაზარდა დაუსაბუთებლად, არაობიექტური მიზეზებით.

2.3.3 გამოუყენებელი აქტივები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის ორგანოები უფლებამოსილებათა ფარგლებში ახორციელებენ შესაბამისი ინფრასტრუქტურის მშენებლობას, მოვლა-პატრონობას, რეაბილიტაციას, რეკონსტრუქციასა და განვითარებას.⁶³

შემსყიდველი ორგანიზაცია შესყიდვებს ახორციელებს წინასწარ დამტკიცებული გეგმის შესაბამისად. შესყიდვების წლიური გეგმის პროექტის შემუშავების დროს გათვალისწინებულ უნდა იქნეს შესყიდვის განხორციელების აუცილებლობა.⁶⁴

მუნიციპალიტეტმა უნდა დანერგოს ფინანსური მართვისა და კონტროლის ისეთი სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოყენებას.⁶⁵

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის საქმიანობა დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტების დასრულებისა და ფუნქციონირების, ასევე შეძენილი აქტივების განკარგვის მხრივ მიმდინარეობდა ხარვეზებით, კერძოდ:

) მუნიციპალიტეტს 2023 წლის პირველი იანვრის მდგომარეობით გამოუყენებელი ჰქონდა 2019-2020 წლებში შეძენილი 63.3 ათასი ლარის ღირებულების საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია, რომლებიც ითვალისწინებდა 34 ობიექტის მშენებლობას/რეაბილიტაციას. კერძოდ, არ შესრულებულა ქუჩების რეაბილიტაცია, სანიაღვრე არხების მშენებლობა, მგზავრთა მოსაცდელის მოწყობა, წყალსადენის მოწყობა, სტადიონის რეაბილიტაცია და სხვა ინფრასტრუქტურული სამუშაოები.

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, პროექტების გამოუყენებლობის მიზეზს წარმოადგენს არასაკმარისი ფინანსური რესურსი. მუნიციპალიტეტს უნდა განესაზღვრა პროექტის რეალური საჭიროება, სავარაუდო ღირებულება, დაფინანსების წყარო და მხოლოდ ამის შემდეგ განეხორციელებინა საპროექტო დოკუმენტაციის შესყიდვის პროცედურები. ამასთანავე, წარმოდგენილი არგუმენტი შეუსაბამოა, რადგან მუნიციპალიტეტს საანგარიშო პერიოდში გააჩნდა არსებითი მოცულობის თავისუფალი ნაშთი, მათ შორის, დეპოზიტზე არსებული თანხები, რომლის გამოყენებაც შეეძლო აღნიშნული ინფრასტრუქტურული ობიექტების მოსაწყობად;

⁶³ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 19.

⁶⁴ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 9, პუნქტი 1; პუნქტი 6, „ა“ ქვეპუნქტი.

⁶⁵ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 6, პუნქტი 1, „გ“ ქვეპუნქტი.

2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტმა სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული პროექტისთვის შეიძინა 236.6 ათასი ლარის ღირებულების სამშენებლო მასალები.⁶⁶ მუნიციპალიტეტის გადაწყვეტილებით საჭირო სამუშაოები მოსახლეობას საკუთარი ძალებით უნდა ჩაეტარებინა, რის გამოც მასალები გადაეცათ მერის წარმომადგენლებს ადმინისტრაციულ ერთეულებში.

2023 წლის 1 მარტის მდგომარეობით, გადაცემული სამშენებლო მასალის უმრავლესობა დოკუმენტურად გამოუყენებელი იყო. კერძოდ, მუნიციპალიტეტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 2021-2022 წლებში შეძენილი მასალებიდან არ იყო გახარჯული 179.5 ათასი ლარის ღირებულების მასალა, რომელიც დასაწყობებულია სოფლებში. ასევე დასაწყობებულია 2021 წლამდე შეძენილი 112.2 ათასი ლარის ღირებულების მასალა,⁶⁷ რომელიც ორ წელზე მეტი ხნის განმავლობაში არ არის გამოყენებული.

დასკვნა

ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვასა და აქტივების მართვაში არსებული კონტროლის მექანიზმების ხარვეზების გამო, სოფლებში სხვადასხვა პროექტის განსახორციელებლად მუნიციპალიტეტმა გონივრულ ვადაში ვერ გამოიყენა შესყიდული საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია. ამასთანავე, ვერ შეარჩია სამუშაოების შესრულების სათანადო ფორმა. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა არაეფექტიანად დახარჯა 343.1 ათასი ლარი და ვერ მიაღწია პროექტების განხორციელებით დასახულ მიზანს.

რეკომენდაცია №5

მერიამ შეიმუშაოს ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვის სტრატეგია/წყისი, რომლის ფარგლებში სამუშაოებს დაგეგმავს ყველა იმ ფაქტორის გათვალისწინებით, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს პროექტის წარმატებით დასრულებას ან/და გამოყენებას. მათ შორის, შეისწავლოს პროექტის პრიორიტეტულობა, შესასრულებლად საჭირო რესურსი და აქედან გამომდინარე განსაზღვროს, რამდენად შესაძლებელია მისი განხორციელება და დასახული მიზნის მიღწევა. აღნიშნული ხელს შეუწყობს სამუშაოების დროულად განხორციელებას და მოსახლეობისთვის შესაბამისი სერვისების მიწოდებას.

2.4 მუნიციპალური სერვისების მიწოდება 2.4.1 მოსახლეობის წყალმომარაგების პრობლემები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებებია: წყალმომარაგებისა და წყალარინების უზრუნველყოფა. მუნიციპალიტეტი მომსახურებას უზრუნველყოფს შესაბამისი ლიცენზიანტი კერძო სამართლის სუბიექტების საშუალებით.⁶⁸ კანონმდებლობის მიხედვით,⁶⁹ სასმელი წყალი უნდა იყოს უსაფრთხო, უვნებელი და აკმაყოფილებდეს ქვეყანაში მოქმედ სტანდარტებს. სასმელი წყლის მიწოდებული ორგანიზაცია ვალდებულია აწარმოოს წყლის ტექნიკური რეგლამენტით დადგენილ მაჩვენებლებთან შესაბამისობის კონტროლი და მონიტორინგი, მიღებული მონაცემების აღრიცხვა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა.

ფაქტობრივი გარემოება: 2021-2022 წლების ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის ერთ-ერთი პრიორიტეტული მიმართულებაა სასმელი წყლის სისტემების რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია, რისთვისაც აღნიშნულ პერიოდში 1,902.8 ათასი ლარია გახარჯული.

⁶⁶ თუნუქის სახურავის მასალები, ცემენტი, მილები, ტუმბო, ავზი და ა.შ.

⁶⁷ მოთუთიებული თუნუქის ფურცელი, პლასტმასის გოფირებული მილი, პლასტმასის ავზი, დაშტამპული შიფერი, ელ. ტუმბო და სხვ.

⁶⁸ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 16, პუნქტი 2, „თ“ ქვეპუნქტი; მუხლი 163, პუნქტი 1.

⁶⁹ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 იანვრის №58 დადგენილება „სასმელი წყლის ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ“.

აუდიტის ჯგუფმა, მერიის მიერ წარმოდგენილ მასალებზე დაყრდნობით და შესრულებული სამუშაოების ვიზუალური დათვალიერებით, შეისწავლა მუნიციპალიტეტის წყალმომარაგების ზოგადი მდგომარეობა. ქალაქ ზესტაფონის, დაბა შორაპნისა და 3 სოფლის⁷⁰ მოსახლეობისთვის სასმელი წყლის მიწოდებას უზრუნველყოფს შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“. თვითმმართველი ერთეული ვერ უზრუნველყოფს დანარჩენი 55 სოფლის 14,159 ოჯახის გამართულ წყალმომარაგებას. კერძოდ, მოსახლეობა წყალს იღებს ჭებიდან/წყაროებიდან, ჭაბურღილებიდან და მოუწესრიგებელი სათავე ნაგებობებიდან. მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულია სხვადასხვა პროფილის იურიდიული პირები, წყალმომარაგების ქსელის მოვლა-პატრონობისთვის არ არის შექმნილი შესაბამისი კერძო სამართლის სუბიექტი, რომელსაც ექნებოდა შესაბამისი ლიცენზია.

მუნიციპალიტეტის მიერ მოწყობილი წყლის სისტემა, ასევე ჭაბურღილები და სათავე ნაგებობები, საიდანაც მოსახლეობას წყალი მიეწოდება, არ არის აღჭურვილი გამწმენდი ნაგებობებით და წყლის დაქლორვის საშუალებებით, არ ტარდება წყლის სისტემატური ლაბორატორიული შემოწმება სასმელად ვარგისიანობის შესახებ. ცალკეული ლაბორატორიული კვლევებით დადგენილია, რომ წყალი არ არის სასმელად ვარგისი. მიუხედავად ამისა, პრობლემის მოსაგვარებლად მუნიციპალიტეტს შესაბამისი ღონისძიებები არ აქვს გატარებული.

დასკვნა

თვითმმართველ ერთეულში არსებობს მოსახლეობის წყალმომარაგების სისტემური პრობლემა: მუნიციპალიტეტში არ ფუნქციონირებს შესაბამისი პროფილის პასუხისმგებელი სუბიექტი; მოსახლეობის ძირითად ნაწილს სასმელი წყალი ცენტრალიზებულად არ მიეწოდება, ხოლო მიწოდებული წყალი არ იწმინდება; სასმელი წყლის ხარისხი ზოგიერთ შემთხვევაში არ შეესაბამება დადგენილ სტანდარტებს. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის საქმიანობა მოსახლეობისათვის სასმელი წყლის მიწოდებისა და ხარისხის უზრუნველსაყოფად არასაკმარისია.

რეკომენდაცია №6

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 გაუმჯობესებას და წყლის სისტემის გამართულ ფუნქციონირებას.

2.4.2 სოციალური უზრუნველყოფის ღონისძიებების ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს უფლება აქვს განახორციელოს ღონისძიებები მოსახლეობაზე სოციალური დახმარების გაწევის მიზნით.⁷¹ საუკეთესო პრაქტიკის მიხედვით, მუნიციპალიტეტი საქმიანობას წარმართავს ისე, რომ სოციალური დახმარების გაცემის პროცესში მაქსიმალურად გამოიყენოს სუბიექტური გადაწყვეტილებების მიღების რისკი, კერძოდ, შეიმუშავეს

⁷⁰ სოფლები: საღვინე, ქვედა საქარა, არგვეთა.

⁷¹ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 16.

ფინანსური დახმარების გაცემის წესს, რომელიც მკაფიოდ განსაზღვრავს რა კრიტერიუმებსა და პირობებს უნდა აკმაყოფილებდეს დახმარების მიმღები პირი. მერიის სამუშაო ჯგუფი (კომისია) განიხილავს მოქალაქეების წარდგენილ განცხადებებს, სწავლობს, აკმაყოფილებს თუ არა პირი პროგრამით განსაზღვრულ კრიტერიუმებს და იღებს გადაწყვეტილებას ბენეფიციარის დახმარების შესახებ.

ფაქტობრივი გარემოება: 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტმა სოციალური დახმარების მიზნით 15 სხვადასხვა პროგრამის ფარგლებში დახარჯა 4,639.4 ათასი ლარი. აღნიშნული თანხიდან 3461 ბენეფიციარზე 500.1 ათასი ლარი გაცემულია „განსაკუთრებულ შემთხვევებში ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ და მცხოვრებ, უკიდურესად გაჭირვებულ ოჯახებზე დახმარების“ ქვეპროგრამის ფარგლებში. ქვეპროგრამა ითვალისწინებს ბენეფიციარების 100 ლარიდან არაუმეტეს 500 ლარამდე დახმარებას.

სოციალური უზრუნველყოფის ღონისძიებები თავისი არსით გულისხმობს უკიდურესად გაჭირვებული ადამიანების დახმარებას და მათთვის პირველი რიგის საჭიროებების მოგვარებას. შესაბამისად, მერია ვალდებულია შეიმუშაოს ისეთი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც გამორიცხავს სუბიექტური გადაწყვეტილებების რისკს და ამასთანავე, პირველ რიგში დააკმაყოფილებს ყველაზე მძიმე სოციალური პირობების მქონე ბენეფიციარებს.

წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლით გამოვლინდა, რომ ქვეპროგრამის ფარგლებში დადგენილია მხოლოდ გასაცემი თანხის რაოდენობა და არ არის განსაზღვრული ბენეფიციარების შერჩევის კრიტერიუმი. შესაბამისად, დახმარების მიმღებ პირებზე გასაცემი კონკრეტული თანხის ოდენობას შესაბამისი კომისია საკუთარი შეხედულების მიხედვით ადგენდა. ამდენად, კრიტერიუმების არარსებობის პირობებში არ არის დასაბუთებული როგორ და რის საფუძველზე განსაზღვრავდა კომისია დასახმარებელთა კატეგორიას და დახმარების ზღვრულ ოდენობას.

დასკვნა

კრიტერიუმების არარსებობა მძიმე სოციალურ პირობებში მყოფ ოჯახებზე გაცემული დახმარებების ფარგლებში ვერ უზრუნველყოფს თანხების სამართლიან და ეფექტიან განაწილებას, ხელს უწყობს მოსახლეობის არათანაბარ პირობებში ჩაყენებას და ზრდის სუბიექტური გადაწყვეტილებების მიღების რისკს. ასევე შესაძლებელია, რომ გასაცემი დახმარების მაქსიმალური მოცულობები განისაზღვროს არასწორად და შესაბამისად, მერიამ ვერ უზრუნველყოს გამოყოფილი თანხების ოპტიმალური ხარჯვა. მნიშვნელოვანია, რომ მუნიციპალიტეტმა უზრუნველყოს ბენეფიციარების შერჩევის ისეთი კრიტერიუმების ჩამოყალიბება, რაც განაპირობებს სოციალური დახმარების საჭიროების მიხედვით განაწილებას.

2.5 წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება

კრიტერიუმი: საქართველოს მთავრობის დადგენილების მიხედვით,⁷² 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტისათვის სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად რეკომენდებული იყო 7 სამორიგეო ავტომანქანა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ეთხოვათ მუნიციპალური ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი

⁷² საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 5.

2.5.1 ავტოპარკის მართვის ხარვეზები

ავტომანქანის შესყიდვის წესის თაობაზე მიიღონ ნორმატიული აქტი, დადგენილებით განსაზღვრული წესისა და პრინციპების შესაბამისად.⁷³

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო პრიორიტეტულად მიიჩნევს საწვავით გამართვა განხორციელდეს აგაი სისტემის გამოყენებით,⁷⁴ ვინაიდან სხვა საშუალებები ვერ უზრუნველყოფს საწვავის ხარჯვაზე სათანადო კონტროლს. სისტემის გამოყენების შეუძლებლობის შემთხვევებში, შესაძლებელია პლასტიკური ბარათების გამოყენებაც, რაც უნდა იყოს დასაბუთებული.⁷⁵

მოხელის შვებულების დროს მისი სამსახურებრივი უფლებამოსილება ჩერდება.⁷⁶

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით,⁷⁷ შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია რაციონალურად და სახელმწიფო ინტერესების გათვალისწინებით განახორციელოს შესყიდვები მისთვის გამოყოფილ ასიგნებათა ფარგლებში.

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. მიუხედავად ამისა, მერიამ ვერ წარმოადგინა რეკომენდაციის შესაბამისად მიღებული სამართლებრივი აქტი.

2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად იყენებდა ბალანსზე არსებულ 2 განპიროვნებულ და 4 სამორიგეო ავტომანქანას. წლების შესაბამისად, მუნიციპალიტეტი ასევე სარგებლობდა საჯარო მოხელეების საკუთრებაში არსებული 7-22 ავტომობილით.⁷⁸ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, მუნიციპალიტეტმა საანგარიშო პერიოდში გახარჯა 73.5 ტონა საწვავი, ღირებულებით – 213.9 ათასი ლარი.⁷⁹ მათ შორის, საჯარო მოხელეების საკუთრებაში არსებულ ავტომობილებზე გახარჯულია 26 ტონა საწვავი.

წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლით გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტს სათანადო კონტროლი არ აქვს დაწესებული საწვავის მიზნობრივ გამოყენებასა და რაციონალურ ხარჯვაზე, კერძოდ:

1) მუნიციპალიტეტის მერის ბრძანებით,⁸⁰ სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელებმა ყოველი თვის ბოლოს საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურს უნდა წარუდგინონ გახარჯული საწვავის ამსახველი დოკუმენტები. აღნიშნული მოთხოვნა არ შესრულებულა;

⁷³ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 2.

⁷⁴ აგაი სისტემა - ავტომანქანის გამართვა და ავტომატური იდენტიფიცირება. სისტემა/საშუალება, რომლის გამოყენებითაც ავტორიზებული ავტომობილის ავზზე ავტოგასამართ სადგურზე იდენტიფიკაციისათვის მონტაჟდება სპეციალური ჩიპი (მეხსიერების ბარათი).

⁷⁵ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს რეკომენდაცია აგაი სისტემის გარეშე საწვავის შესყიდვის შესაბამისი მეთოდების გამოყენების თაობაზე.

⁷⁶ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 55, პუნქტი 2.

⁷⁷ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 7, პუნქტი 2, „ა“ ქვეპუნქტი.

⁷⁸ 2021 წელს ლიმიტები დაწესებული იყო 7 საჯარო მოხელისთვის, ხოლო 2022 წელს - 22 მოხელისთვის.

⁷⁹ 2021 წელს - 73.2 ათასი ლარი და 2022 წელს - 140.7 ათასი ლარი.

⁸⁰ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარის 2020 წლის 25 დეკემბრის ბრძანება №23.23203601; მუნიციპალიტეტის მერის 2017 წლის 4 იანვრის ბრძანება №43 3.

- საწვავის ნაწილს, კერძოდ – 12.2 ტონას, მუნიციპალიტეტი ხარჯავდა vip ბარათების საშუალებით. აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა მუნიციპალიტეტების მიერ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოში ბარათების მისაღებად წარდგენილი დასაბუთებები. გამოვლინდა, რომ დოკუმენტაცია არ შეიცავს საკმარის და შესაფერის არგუმენტებს vip ბარათების გამოყენების აუცილებლობის შესახებ,⁸¹ რადგან მუნიციპალიტეტს შეეძლო საწვავის ლიმიტის დარეგულირება თითოეული მოხელის სამსახურებრივი საჭიროებების მიხედვით. აღსანიშნავია, რომ პლასტიკური ბარათების გამოყენება ზრდის საწვავის არასამსახურებრივი დანიშნულებით ხარჯვის რისკს: ბარათით (განსაკუთრებით უნომრო ბარათით) შესაძლებელია არავტორიზებული ავტომანქანის საწვავით გამართვა;
- ავტოსატრანსპორტო საშუალებებში დროის მცირე მონაკვეთში არაერთგზის ან ერთჯერადად ჩასხმულია ავტომობილის ავზის მოცულობაზე არსებითად მეტი ოდენობის საწვავი. აღნიშნული შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა აგაი სისტემით აღჭურვილი ავტომანქანისათვის განკუთვნილი საწვავით იმართება სხვა ტრანსპორტი, ჩიპის გადაადგილების შედეგად. ავზის მოცულობის შეუსაბამოდ, სავარაუდოდ, ჩასხმულია სულ 3.8 ტონა საწვავი (დანართი №1). მაგალითად:
- მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში მყოფ ავტომანქანაში ერთი დღის განმავლობაში, საწვავი ჩასხმულია 11-ჯერ, ჯამში – 220 ლიტრის ოდენობით. მათ შორის, დროის უმცირეს ინტერვალში – 10:46 საათიდან 10:52 საათამდე საწვავი ჩასხმულია 5-ჯერ, ჯამში – 100 ლიტრის ოდენობით. წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით კი ავტომანქანის საწვავის ავზის მოცულობა 65 ლიტრია;
 - კერძო ავტომანქანის მფლობელმა ავტომანქანაში ერთჯერადად ჩაასხა საწვავი 80 ლიტრის ოდენობით. წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, ავტომანქანის საწვავის ავზის მოცულობა 60 ლიტრია.
- შვებულების პერიოდში მუნიციპალიტეტის თანამშრომლები არ არიან უფლებამოსილნი ისარგებლონ მათთვის გამოყოფილი საწვავით, რადგან მათი სამსახურებრივი უფლებამოსილება შეჩერებულია. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტში დასაქმებული პირების შვებულებაში ყოფნის დროს პირად საკუთრებაში მყოფ ავტომობილებში საწვავი ჩასხმულია 30-ზე მეტ შემთხვევაში და დახარჯულია 1.1 ტონა საწვავი (დანართი №2);
- ავტომანქანებში, 125-ზე მეტ შემთხვევაში, 3.6 ტონა საწვავი ჩასხმულია მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის გარეთ მდებარე ავტოგასამართ სადგურებში, რაც სავარაუდოდ, არ უკავშირდება მოხელეების სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებას (დანართი №3).

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის მიდგომა სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობის განსაზღვრის შესახებ არარაციონალურია: მუნიციპალიტეტს არ აქვს მიღებული საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული

⁸¹ შესყიდვების სააგენტოში წარდგენილ მოთხოვნაში მითითებულია, რომ თითოეული თანამშრომლის სამსახურებრივი საჭიროებისთვის აუცილებელი საწვავის ყოველთვიური ოდენობა დამოკიდებულია მათზე დაკისრებული სამუშაოს მოცულობაზე, რომლის დაზუსტებაც წინასწარ შეუძლებელია.

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 №7

საკრებულომ, მერიასთან შეთანხმებით განსაზღვროს კონტროლის მექანიზმები და შეიმუშაოს წესი, რითაც დარეგულირდება სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო სამორიგეო ავტომანქანების რაოდენობა. მერიამ დაწერგოს 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; სამორიგეო ავტომობილების სამსახურებრივი დანიშნულებით გამოყენების მონიტორინგის მიზნით, კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, ასევე შესაძლოა განხილულ იქნეს სატელიტური (GPS) ან სხვა სახის ელექტრონული კონტროლის სისტემის დანერგვა.

2.5.2 კანონშეუსაბამოდ გაცემული დანამატი

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად,⁸² პოლიტიკური თანამდებობის პირს სახელფასო დანამატი არ ეძლევა. მუნიციპალიტეტში პოლიტიკური თანამდებობის პირებს მიეკუთვნებიან: საკრებულოს თავმჯდომარე, საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილეები, საკრებულოს კომისიის/ფრაქციის თავმჯდომარე, საკრებულოს ფრაქციის თავმჯდომარის მოადგილე, მერი, მერის მოადგილეები.⁸³

ფაქტობრივი გარემოება: 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ, შესაბამისი სამართლებრივი აქტების საფუძველზე, გაცემულია დამატებითი ანაზღაურება 339.6 ათასი ლარის ოდენობით.⁸⁴ წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლით გამოვლინდა, რომ დამატებითი ანაზღაურების გაცემის პროცესი ხასიათდება ხარვეზებით. მუნიციპალიტეტმა პოლიტიკური თანამდებობის პირებზე სახელფასო დანამატის სახით გასცა ჯამში – 10.7 ათასი ლარი.⁸⁵ კერძოდ, მუნიციპალიტეტის მერის ბრძანებით ზეგანაკვეთური სამუშაოს ასანაზღაურებლად დანამატი გაიცა მერსა და მერის მოადგილეებზე.

დასკვნა

ორგანიზაციული და პერსონალის მართვასთან დაკავშირებული ხარვეზების შედეგად, მუნიციპალიტეტში დამატებითი ანაზღაურება 10.7 ათასი ლარის ოდენობით გაცემულია მოქმედი კანონმდებლობის შეუსაბამოდ.

⁸² საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“, მუხლი 20.

⁸³ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 3, „ი“ ქვეპუნქტი.

⁸⁴ მათ შორის, ჯილდო - 140.3 ათასი და დანამატი - 199.3 ათასი ლარი.

⁸⁵ 2021 წელს - 7.0 ათასი ლარი და 2022 წელს - 3.7 ათასი ლარი.

2.5.3 სარეკლამო და საინფორმაციო მომსახურების შესყიდვის ხარვეზები

კრიტერიუმი: შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია რაციონალურად და საქართველოს სახელმწიფო ინტერესების გათვალისწინებით განახორციელოს შესყიდვები მისთვის გამოყოფილ ასიგნებათა ფარგლებში.⁸⁶

მოქმედი კანონმდებლობა მაუწყებლობის შესახებ⁸⁷ განასხვავებს კომერციულ, სოციალურ ან წინასაარჩევნო რეკლამას. აკრძალულია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მაუწყებლის დაფინანსება, აგრეთვე მისი მომსახურების შესყიდვა და მაუწყებლის პროგრამების მომზადების ან/და ეთერში გადაცემის პირდაპირი, ან ირიბი დაფინანსება, ან თანადაფინანსება, გარდა სოციალური რეკლამისა. სოციალურია რეკლამა, რომელიც მიმართულია საზოგადოებრივი სიკეთის ხელშეწყობისკენ, საქველმოქმედო მიზნების მიღწევისკენ, მნიშვნელოვან საზოგადოებრივ საკითხებზე საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებისკენ ან/და საზოგადოების ქცევის პოზიტიური თვალსაზრისით შეცვლის ხელშეწყობისკენ და არ შეიცავს სახელმწიფო ან მუნიციპალიტეტის ორგანოს, კერძო ან საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ გაწეული მომსახურების რეკლამას.⁸⁸

ფაქტობრივი გარემოება: 2021-2022 წლებში, ზესტაფონის მუნიციპალიტეტმა საკუთარი საქმიანობის რეკლამირებისა და ინფორმაციის გავრცელებისათვის ტენდერების საშუალებით შეისყიდა სატელევიზიო და რადიომომსახურება და ხელშეკრულება გააფორმა შპს „ტელერადიო კორპორაცია ინფორმკავშირი ტელევიზია არგოსთან“.⁸⁹ შესყიდვის საგანია მერიის და საკრებულოს საქმიანობის მნიშვნელოვანი ინფორმაციის ადგილობრივი მოსახლეობისათვის მიწოდება; სატელევიზიო რეკლამის დამზადება და ეთერში გაშვება; განცხადებების მორბენალი სტრიქონის სახით განთავსება და ა.შ. ხელშეკრულებების საკასო ხარჯი 59.9 ათასი ლარია.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა სარეკლამო რგოლების შინაარსი, რომლებიც რეგულარულად გადაიცემოდა ტელევიზიის ეთერში 2021-2022 წლებში. სარეკლამო რგოლების სიუჟეტი ძირითადად მუნიციპალური ბიუჯეტიდან დაფინანსებული ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე შექმნილი საინფორმაციო მასალაა, რომელიც რეკლამას უწევს ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გაწეულ მომსახურებას. ეს სამუშაოები შპს „ტელერადიო კორპორაცია ინფორმკავშირი ტელევიზია არგოს“ საკუთარი ინიციატივით შეძლო გაეშუქებინა, რადგან რეგიონული ტელევიზიები ისედაც გადასცემენ ინფორმაციას მიმდინარე ინფრასტრუქტურული პროექტებისა და სხვადასხვა აქტივობის შესახებ. ამასთანავე, სარეკლამო რგოლების შინაარსი არ აკმაყოფილებს სოციალური რეკლამის კრიტერიუმებს და შეიცავს დამკვეთის მიერ გაწეული მომსახურების რეკლამას.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის ოფიციალურ ვებგვერდზე განთავსებული საჯარო ინფორმაციის მიხედვით, 2021-2022 წლებში შპს „ტელერადიო კორპორაცია ინფორმკავშირი ტელევიზია არგოს“ მიერ მიღებულმა შემოსავლებმა სულ 195.6 ათასი ლარი შეადგინა, საიდანაც 31% ზესტაფონის მუნიციპალიტეტიდან მიღებული დაფინანსებაა.

⁸⁶ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 7, პუნქტი 2, „ა“ ქვეპუნქტი.

⁸⁷ საქართველოს კანონი „მაუწყებლობის შესახებ“, მუხლი 66¹.

⁸⁸ საქართველოს კანონი „მაუწყებლობის შესახებ“, მუხლი 2, „37“ ქვეპუნქტი.

⁸⁹ NAT210003265; NAT210016804; NAT210025089; NAT220018015; NAT220025983.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა საკუთარი საქმიანობის რეკლამისა და ინფორმაციის გავრცელებისათვის საანგარიშო პერიოდში დახარჯა 59.9 ათასი ლარი. აუდიტის ჯგუფი ვერ დარწმუნდა, რამდენად აუცილებელი იყო მუნიციპალიტეტის მიერ ზემოაღნიშნული მომსახურების შესყიდვა და იყო თუ არა დახარჯული ფულადი რესურსი მიღებული შედეგის ადეკვატური. გარდა ამისა, ხელშეკრულების ფარგლებში, დაფინანსებულია არასოციალური რეკლამა, რაც ეწინააღმდეგება კანონმდებლობის მოთხოვნებს.

რეკომენდაცია №8

მერიამ საკრებულოსთან ერთად გადახედოს არსებულ პრაქტიკას, განიხილოს გაწეული საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის გავრცელების მეთოდები, დაფინანსების საკითხი და მიიღოს ოპტიმალური გადაწყვეტილება, რაციონალურობის პრინციპის დაცვით, მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მოსახლეობისათვის სასარგებლო მომსახურების მიღება-გავრცელებასა და საბიუჯეტო თანხების რაციონალურ ხარჯვას.

2.6 იურიდიული პირების მართვა
2.6.1 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 ერთობლივ ღონისძიებებს.⁹⁰ დაწესებულების ხელმძღვანელმა ორგანიზაციასა და მის დაქვემდებარებულ ყველა ერთეულში უნდა დანერგოს ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემა. აღნიშნული უნდა განხორციელდეს იმგვარად, რომ ორგანიზაციაში უზრუნველყოფილ იქნეს ფულადი სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოყენება.⁹¹

შპს „ყვირილას“ წესდების⁹² თანახმად, ქონების შეძენაზე, განკარგვასა და გადაცემაზე გადაწყვეტილებას იღებს პარტნიორთა კრება, ამასთანავე, საზოგადოების პარტნიორი და 100%-იანი წილის მფლობელია მუნიციპალიტეტი.

მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია განკარგოს მის საკუთრებაში არსებული ქონება და მიღებული თანხები მიმართოს საკუთარ ბიუჯეტში.⁹³

ფაქტობრივი გარემოება: 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებდა 11 ა(ა)იპ და 4 შპს. აღნიშნულ პერიოდში ადგილობრივი ბიუჯეტიდან იურიდიული პირების დაფინანსებაზე გაცემულია 14,660.2 ათასი ლარი,⁹⁴ რაც მუნიციპალიტეტის გადასახდელების მნიშვნელოვანი ნაწილია (22%). 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ სუბიექტებში დასაქმებული იყო 1004-1010 პირი, რომელთა შრომის ანაზღაურებაზეც დაიხარჯა 10,077.9 ათასი ლარი – მიღებული დაფინანსების 68.7%. წარმოდგენილი დოკუმენტების შესწავლით დადგინდა, რომ მუნიციპალიტეტის საქმიანობა დაფუძნებული იურიდიული პირების მართვის მხრივ მიმდინარეობდა მნიშვნელოვანი ხარვეზებით, კერძოდ:

1) იურიდიული პირების საქმიანობის პროცესი შეიცავს რისკებს, რომ შპს-ები სრულად არ აღრიცხავდნენ/არ იღებდნენ შემოსავლებს:

⁹⁰ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 20, პუნქტი 2.

⁹¹ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ მუხლი 6.

⁹² შპს ყვირილას წესდება, მუხლი 5, პუნქტი 5.7, ქვეპუნქტი 6.

⁹³ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 16, პუნქტი 2, ქვეპუნქტი ბ.

⁹⁴ 2021-2022 წლებში შპს-ებს სუბსიდიის არ მიუღიათ.

- ✓ შპს „ყვირილა“ განკარგავს მუნიციპალიტეტიდან მიღებულ 2 მიწის ნაკვეთს, საერთო ფართობით – 12,792.0 კვ.მ და შენობა-ნაგებობას – ფართობით 873.0 კვ.მ.⁹⁵ შპს-ის ძირითად საქმიანობაა გადაცემულ ტერიტორიაზე სასოფლო-სამეურნეო ბაზრობის ორგანიზება, აგრეთვე ქონების იჯარით გაცემა. შპს „ყვირილას“ 2021-2022 წლებში მიღებული აქვს სულ 111.3 ათასი ლარის შემოსავალი.⁹⁶ ორგანიზაციის შემოსავალი სრულად მიმართულია დასაქმებული პერსონალის ხელფასებისა და შპს-ის სამეურნეო ხარჯების დასაფინანსებლად.

წარმოდგენილი დოკუმენტებით ირკვევა, რომ შპს-ს სავაჭრო ადგილების სახით იჯარით გაცემული ჰქონდა 25 მიწის ნაკვეთი, საერთო ფართობით – 2,536.0 კვ.მ. შპს „ყვირილას“ წესდების მიხედვით, ქონების იჯარით გაცემასა და საიჯარო საფასურის განსაზღვრაზე გადაწყვეტილება მიღებული უნდა ყოფილიყო საზოგადოების პარტნიორის – მუნიციპალიტეტის მიერ. მერიამ აღნიშნული დოკუმენტი ვერ წარმოადგინა. აღსანიშნავია, რომ იჯარის თანხა ექსპერტის (აუდიტის) მიერ განისაზღვრა მხოლოდ 3 შემთხვევაში. დანარჩენი ობიექტების საიჯარო ქირა შპს-ის მიერ განსაზღვრულია დამოუკიდებლად, მენეჯმენტის შეხედულებისამებრ. შესაბამისად, არსებობს რისკი, რომ გადასახადი დადგინდა სუბიექტურად, საბაზროსთან შედარებით დაბალი ფასით და იჯარიდან მიღებული შემოსავლების ნაწილი დოკუმენტურად არ აღირიცხება. აღნიშნულ მოსაზრებას ამყარებს გარემოება, რომ მიწის სხვადასხვა ნაკვეთებისათვის იჯარის წლიური გადასახადი 1 კვ.მ-ზე მერყეობს 8-დან 92 ლარამდე.

- ✓ შპს „ზესტაფონის მუნიციპალური პარკირების რეგულირების საწარმოს“ ძირითად საქმიანობა ავტომანქანების პარკირების მომსახურებაა. პარკირება ხორციელდება ქალაქ ზესტაფონის ტერიტორიაზე არსებულ 11 მიწის ნაკვეთზე. ორგანიზაცია არ ახორციელებს საპარკინგე ტერიტორიაზე შესაბამისი ინფრასტრუქტურის (დახაზვა, ამკრძალავი და საინფორმაციო-მაჩვენებელი ნიშნების მოწყობა და სხვ.) მოწყობას. შპს-მ 2021-2022 წლებში მიიღო 5.5 ათასი ლარის შემოსავალი, რომელიც სრულად მიმართულია ქონების გადასახადის დასაფარად. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, საანგარიშო პერიოდში შპს ფაქტობრივად არ ფუნქციონირებდა⁹⁷ და შემოსავალი მიღებულია ქვემოიჯარესთან გაფორმებული ხელშეკრულებიდან.⁹⁸

მუნიციპალიტეტს რაიმე სახის ღონისძიება შპს-ს საქმიანობის გაუმჯობესებისა და ეფექტიანად მართვის კუთხით არ გაუტარებია. გარდა ამისა, საპარკინგე ტერიტორიების დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ ორგანიზაციის საკუთრებაში არსებულ პარკირების ადგილებში ავტომანქანის გაჩერება კვლავ ფასიანია,⁹⁹ თუმცა პარკირების საფასური შპს-ს ანგარიშზე არ ირიცხება.

⁹⁵ 32.10.34.255 - 4039 კვ.მ, 32.10.34.254 - 8753 კვ.მ.

⁹⁶ ბაზრობების მოწყობიდან მიღებული გადასახადი 28.2 ათასი ლარია, ხოლო 83.1 ათასი ლარი შემოსულია ქონების იჯარიდან.

⁹⁷ შპს-ს დირექტორის განმარტებით, ორგანიზაციის ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია პარკირება მოწესრიგდეს მართვის ელექტრონული სისტემების გამოყენებით.

⁹⁸ ქვეიჯარით გაცემულია სამგზავრო ავტომანქანების სადგომი.

⁹⁹ პარკირების საფასური იკრიბება დაუდგენელი პირების მიერ.

- ს) მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირის ფუნქციონირების საჭიროება სათანადოდ არ არის დასაბუთებული:
- ✓ შპს „ქალაქეკაპრობის“ ძირითადი საქმიანობაა ქონების გაქირავება და ამ გზით შემოსავლის მიღება. კერძოდ, საწარმოს მუნიციპალიტეტიდან გადაცემული აქვს 2 შენობა-ნაგებობა,¹⁰⁰ საერთო ფართობით 230 კვ.მ. 2021-2022 წლებში შპს-ს შემოსავლის სახით მიღებული აქვს 4.9 ათასი ლარი. სუბიექტში დასაქმებულია 1 პირი და შემოსული თანხა ძირითადად გაცემულია შრომის ანაზღაურების სახით.
- ობიექტების იჯარის თანხა შპს-ის მიერ განსაზღვრულია დამოუკიდებლად, მენეჯმენტის შეხედულებისამებრ, რაც არ გამორიცხავს გადასახადის სუბიექტურად, საბაზროსთან შედარებით დაბალი ფასით განსაზღვრის რისკს. გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტმა ვერ დაასაბუთა საწარმოს ფუნქციონირების საჭიროება: მერიას ფინანსური სარგებელი საწარმოს საქმიანობიდან არ მიუღია. თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილი იყო მის საკუთრებაში არსებული ქონება თავად განეკარგა და მიღებული შემოსავალი მიემართა საკუთარ ანგარიშზე, მესამე სუბიექტის მონაწილეობის გარეშე.¹⁰¹
- ს) მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ-ების ორგანიზაციული სტრუქტურა არ არის ოპტიმიზებული და ზოგიერთი დასაქმებული ფუნქციურად დაუტვირთავია:
- ✓ მუნიციპალიტეტში არსებობს საერთო მიზნების და ამოცანების მქონე ერთი და იმავე პროფილის რამდენიმე ა(ა)იპ, რომლებიც მომხმარებელს სთავაზობენ ერთნაირ დარგობრივ მომსახურებას. კერძოდ, 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებდა სპორტული მიმართულების – 2 და კულტურული მიმართულების – 6 სხვადასხვა ა(ა)იპ-ი. მერიამ ვერ წარმოადგინა საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები, რატომ არის უფრო ეფექტიანი და მეტი შედეგის მომტანი სუბიექტების დამოუკიდებელი ფუნქციონირება და შესაბამისი ადმინისტრაციული ხარჯების გაწევა. კერძოდ, 2021-2022 წლებში აღნიშნულ ა(ა)იპ-ებში ადმინისტრაციის თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურებაზე დაიხარჯა 417.8 ათას ლარზე მეტი. მასშტაბიდან და სპეციფიკიდან გამომდინარე, მომსახურების ხელმისაწვდომობისა და ხარისხის შეუცვლელად, კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, სუბიექტების საქმიანობა ორგანიზაციულად შესაძლებელი იყო დარგების მიხედვით ერთი ადმინისტრაციის პირობებში.
 - ✓ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ების საქმიანობის შესწავლით გამოვლინდა, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში დასაქმებულებს არ აქვთ სათანადო ფუნქციური დატვირთვა. მაგალითად, ა(ა)იპ – ზესტაფონის სპორტულ-გამაჯანსაღებელ ცენტრში დასაქმებული 4 პირის¹⁰² საქმიანობის საჭიროება არ იყო სათანადოდ დასაბუთებული. მათზე გაცემულმა შრომის ანაზღაურებამ 51.0 ათასი ლარი შეადგინა; ასევე ვერ

¹⁰⁰ საკადასტრო კოდები 32.10.33.303 და 32.07.37.003.

¹⁰¹ გარდა ზემოთ აღნიშნული შპს-ებისა, მუნიციპალიტეტში ასევე ფუნქციონირებს შპს „ქართული ტრადიციები“. 2021-2022 წლის შპს-ს შემოსავალმა 1.1 ათასი ლარი შეადგინა. შპს პრაქტიკულად არ ფუნქციონირებს.

¹⁰² მთავარი სპეციალისტი - მოვალეობა: კადრების მოწესრიგება და კონტროლი, წამყვანი სპეციალისტი - მოვალეობა: მივლინებებზე კონტროლი, 2 სპეციალისტი - მოვალეობა: შემოსული და გასული წერილების კონტროლი.

დასტურდება ა(ა)იპ – ზესტაფონის მუნიციპალიტეტთან არსებული კულტურისა და შემოქმედების ცენტრში დასაქმებული 2 პირის¹⁰³ საქმიანობის საჭიროება. შრომის ანაზღაურების სახით მათზე გაცემულია 30.8 ათასი ლარი. 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 მნიშვნელოვანი ხარვეზებით. კერძოდ, არსებული შემოსავლები სრულად არ არის აღრიცხული; ქონება განკარგულია არაეფექტიანად; რიგ შემთხვევაში თანამშრომლების ფუნქცია-მოვალეობები არ არის სათანადოდ დასაბუთებული; არ არის დაცული ფულადი სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად გამოყენების ვალდებულება და სხვ. გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები, თუ რა ობიექტური საჭიროებით არის განპირობებული მსგავსი პროფილის ა(ა)იპ-ების დამოუკიდებლად არსებობა.

რეკომენდაცია №9

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; ამასთანავე, შეიმუშაოს სუბიექტების მართვის ისეთი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს შემოსავლების ბიუჯეტში დროულ და სრულ მობილიზებას; 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.

2.6.2 საბიუჯეტო სახსრების არამართლზომიერი ხარჯვა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი საქართველოს საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტების შესაბამისად შეიმუშავებს ფინანსური მართვისა და კონტროლის საკუთარ სისტემას.¹⁰⁴ ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის შექმნის/დანერგვის მიზანია: სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოყენება; საბიუჯეტო რესურსების არამართლზომიერი ხარჯვის თავიდან არიდება. ფინანსური მართვა და კონტროლი ხორციელდება დაწესებულების ხელმძღვანელების მიერ ყველა სტრუქტურულ ქვედანაყოფში და დაწესებულებისადმი დაქვემდებარებულ ყველა ერთეულში.¹⁰⁵

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ების მართვის პროცესის შესწავლისას გამოვლინდა სისხლის სამართლის დანაშაულის ნიშნების შემცველი გარემოება. ადგილობრივი ბიუჯეტიდან თანხები დაიხარჯა არამართლზომიერად, კერძოდ:

¹⁰³ მთავარი ბუღალტრის მოადგილე, სპეციალისტი საქმისწარმოების საკითხებში.

¹⁰⁴ საქართველოს კანონი „შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 5.

¹⁰⁵ საქართველოს კანონი „შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 6.

2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ – ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის სიმონ საყვარელიძის სახელობის სპორტული სკოლიდან საბიუჯეტო სახსრები სისტემატურად ირიცხებოდა ფიზიკური პირის კუთვნილ საბანკო ანგარიშებზე, რომელიც ა(ა)იპ-ში დასაქმებული იყო ბუღალტრად. გადარიცხვების საფუძვლად მითითებული/წარდგენილი იყო ა(ა)იპ-ის დირექტორის ბრძანებები. შემოწმების შედეგად გამოვლინდა, რომ დოკუმენტები არ იყო ავთენტური. კერძოდ, აღნიშნული ბრძანებები წარმოადგენდა კონკრეტული სპორტული ღონისძიებების დაფინანსების საფუძველს. ბუღალტერი კი თანხას არამართლზომიერად რიცხავდა საკუთარ საბანკო ანგარიშზე და საგადახდო დოკუმენტაციაში თანხის მიმღებად უთითებდა ორგანიზაციაში დასაქმებულ სხვადასხვა პირს.

აუდიტის ჯგუფმა გამოავლინა აღნიშნული ფიზიკური პირის 2 საბანკო ანგარიში, რომლებზეც 2021-2022 წლებში 80 უკანონო ტრანზაქცია განხორციელდა და გადარიცხულმა თანხამ, ჯამში, 39.2 ათასი ლარი შეადგინა.¹⁰⁶

აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტის მერია ამტკიცებს იურიდიული პირის ბიუჯეტს მუხლობრივი ჩაშლით, განიხილავს ა(ა)იპ-ების მიერ წარმოდგენილ ანგარიშებს საქმიანობისა და საბიუჯეტო რესურსების ხარჯვის შესახებ. დაფუძნებული სუბიექტის ბუღალტრის მიერ ინიცირებულ საგადახდო დავალებას ადასტურებენ ა(ა)იპ-ის დირექტორი და მერიის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურის წარმომადგენელი. მიუხედავად დანერგილი კონტროლის მექანიზმებისა, უკანონო ტრანზაქციები, რომლებიც ორი წლის განმავლობაში ხორციელდებოდა და სისტემატური ხასიათი ჰქონდა, ვერ იქნა იდენტიფიცირებული. არამართლზომიერი გადარიცხვები კონტროლის განმახორციელებელი პირების მიერ დადასტურებულია, რაც მათ მიერ ფუნქცია-მოვალეობების არასათანადოდ შესრულებაზე მიუთითებს.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტში დანერგილმა ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემამ ვერ უზრუნველყო ხანგრძლივ პერიოდში არავთენტური დოკუმენტაციის საფუძველზე 39.2 ათასი ლარის საბიუჯეტო რესურსების არამართლზომიერი ხარჯვის გამოვლენა და თავიდან აცილება. აღნიშნული მის არასათანადო ფუნქციონირებასა და ფორმალურ ხასიათზე მიანიშნებს.

2.7 ორგანიზაციული და პერსონალის მართვა

2.7.1 დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირების ხარვეზები

კრიტერიუმი: ადგილობრივი მოსაკრებელი არის აუცილებელი გადასახდელი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში.¹⁰⁷ მუნიციპალიტეტში საკრებულოს დადგენილების საფუძველზე, დაწესებულია დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავების მოსაკრებელი ფიზიკური და იურიდიული პირებისათვის.¹⁰⁸

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირებას ახორციელებს მერიის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ – ზესტაფონის დასუფთავებისა და კეთილმოწყობის სერვისცენტრი.¹⁰⁹ 2023 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, იურიდიული პირების მიერ გადაუხდელობა დასუფთავების მოსაკრებელმა 24.3 ათასი ლარი შეადგინა.¹¹⁰ მუნიციპალიტეტი ფიზიკური პირებიდან დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირებას არ ახორციელებს. მერიას არ აქვს შედგენილი მოსაკრებლის

¹⁰⁶ თანხის მოცულობა დაზუსტდება შემდგომი მოკვლევის საფუძველზე.

¹⁰⁷ საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“, მუხლი 1.

¹⁰⁸ საკრებულოს 2020 წლის 6 იანვრის დადგენილება №2.

¹⁰⁹ ორგანიზაციის წესდება, მუხლი 3, პუნქტი „ვ“.

¹¹⁰ მათ შორის, 2021 წლის 1 იანვრისთვის გადაუხდელი მოსაკრებელი შეადგენდა 4.7 ათას ლარს.

	გადამხდელთა ბაზა და შესაბამის მონაცემებზე დაყრდნობით არ გეგმავს წლის განმავლობაში მისაღებ შემოსავლებს.
დასკვნა	მერიამ ვერ უზრუნველყო საკრებულოს დადგენილებით განსაზღვრული დასუფთავების მოსაკრებლის სათანადოდ ადმინისტრირება, რაც უარყოფითად აისახა ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავლებზე.
რეკომენდაცია №10	მერიამ საკრებულოსთან ერთად იმსჯელოს გადამხდელთა ბაზის ფორმირებისა და დასუფთავების მოსაკრებლის დაგეგმილი მაჩვენებლის მობილიზების მიზნით გასატარებელ ღონისძიებებზე, მათ შორის, შესაბამისი უწყებების ჩართულობით, მიზანშეწონილია დაიწყოს მუშაობა მოსაკრებლის გადახდის ალტერნატიული და საუკეთესო პრაქტიკის დანერგვაზე, რაც უზრუნველყოფს მოსაკრებლის ამოღების მაჩვენებლის გაზრდას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის სწორად დაგეგმვასა და კუთვნილი შემოსავლების მიღებას.
2.7.2 საბიუჯეტო პროცესის ხარვეზები	კრიტერიუმი: ბიუჯეტის პროექტის მომზადების მიზნით, საფინანსო ორგანო საბიუჯეტო ორგანიზაციებს უგზავნის საბიუჯეტო განაცხადის ფორმებს, ასიგნებებისა და მომუშავეთა რიცხოვნობის საორიენტაციო ზღვრული მოცულობების მითითებით.¹¹¹ საბიუჯეტო კოდექსი განსაზღვრავს ინფორმაციის ნუსხას, რომელსაც უნდა მოიცავდეს საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ შევსებული საბიუჯეტო განაცხადი¹¹² და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში.¹¹³ მუნიციპალიტეტმა მუნიციპალიტეტის 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 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.¹¹⁴ ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული საბიუჯეტო პროცესი გამოირჩევა შემდეგი ნაკლოვანებებით: 1) 2021-2022 წლების 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;

¹¹¹ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 77, პუნქტი 3.

¹¹² საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 77, პუნქტი 4.

¹¹³ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 87.

¹¹⁴ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 155, პუნქტი 3.

- ქ) 2021 წელს საკუთარი შემოსულობები მუნიციპალიტეტში 2020 წელთან შედარებით 1,136.7 ათასი ლარით გაიზარდა. ამდენად, არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლი ექვემდებარებოდა შესაბამისი თანხით გაზრდას. მუნიციპალიტეტმა აღნიშნული გარემოება არ გაითვალისწინა;
- ქ) 2022 წლის ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში შედგენილია ხარვეზებით და მასში სრულყოფილად ასახული არ არის კანონმდებლობით მოთხოვნილი ინფორმაცია. კერძოდ, წლიური ანგარიში არ მოიცავს:
- ბიუჯეტის ბალანსს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით;
 - გადასახდელების შედარებას შესაბამისი პერიოდის გეგმურ მაჩვენებლებთან;
 - ბიუჯეტის ანგარიშებზე არსებულ ნაშთებს წლის დასაწყისისა და დასასრულისთვის;
 - პროგრამების მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობის განმარტებას, როდესაც ასეთი შეუსაბამობა აღემატება 30%-ს;
 - ინფორმაციას სარეზერვო და წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების ფონდებიდან სახსრების გამოყოფის მდგომარეობის შესახებ;
 - წლიური ბიუჯეტით დასახული პრიორიტეტების ფარგლებში საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული პროგრამების/ქვეპროგრამების აღწერას და მიღწეულ შედეგებს.

დასკვნა

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

2.7.3 დელეგირებული უფლებამოსილების დაფინანსება საკუთარი შემოსავლებიდან

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, სახელმწიფოს მიერ მუნიციპალიტეტისათვის უფლებამოსილებების დელეგირება შეიძლება სათანადო მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით.¹¹⁵

ფაქტობრივი გარემოება: 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტს დელეგირებული ჰქონდა ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებების ნაწილი.¹¹⁶ აღნიშნული უფლებამოსილებების განსახორციელებლად მიზნობრივი ტრანსფერის სახით მუნიციპალიტეტმა მიიღო, ჯამში, 505.0 ათასი ლარი.¹¹⁷ გარდა მიზნობრივი ტრანსფერისა, 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტმა გამოიყენა საკუთარი ფინანსური რესურსი და დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით დამატებით დახარჯა სამხედრო აღრიცხვისა და გაწვევის სამსახურისათვის 75.1 ათასი ლარი, ხოლო ა(ა)იპ – საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ზესტაფონის მუნიციპალური ცენტრისათვის – 113.4 ათასი ლარი. აღნიშნული თანხები ძირითადად გამოყენებულია შრომის ანაზღაურების, კომუნალური, ტრანსპორტისა და სხვა ხარჯების დაფინანსების მიზნით, რომლის დაგეგმვა და გაანგარიშებაც მუნიციპალიტეტს შეეძლო წინასწარ. მუნიციპალიტეტს არ გაუტარებია რაიმე

¹¹⁵ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 17, პუნქტი 2.

¹¹⁶ „ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის ამაღლების ხელშეწყობის (ნაწილობრივ), საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის ღონისძიებების (ნაწილობრივ) და სამშობლოს დაცვისას დაღუპულთა და ომის შემდეგ გარდაცვლილ მეომართა ხსოვნის უკვდავყოფის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული უფლებამოსილებების ნაწილი.

¹¹⁷ 2021 წელი -240.0 ათასი ლარი; 2022 წელი -265.0 ათასი ლარი.

დასკვნა

2.7.4 საკონსულტაციო მომსახურების დაუსაბუთებელი შესყიდვა

სახის ღონისძიება დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისთვის საჭირო დამატებითი ფინანსური რესურსის მისაღებად. 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 მისთვის გამოყოფილი ფინანსური რესურსების შესაბამისად, რამაც ადგილობრივი ბიუჯეტიდან დამატებით 188.5 ათასი ლარის ხარჯი გამოიწვია.

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი თავისი საქმიანობის განხორციელებისათვის კანონმდებლობის შესაბამისად შეისყიდის საქონელს, მომსახურებასა და სამუშაოებს.¹¹⁸ სახელმწიფო შესყიდვების მიზანია ფულადი სახსრების რაციონალური ხარჯვის პრინციპის დაცვა.¹¹⁹

მუნიციპალიტეტში დასაქმებული მოსამსახურე ვალდებულია შეასრულოს თავისი სამსახურებრივი მოვალეობები, რომლებიც განსაზღვრულია კანონით, დებულებითა და სხვა სამართლებრივი აქტებით.¹²⁰ მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია შრომის ანაზღაურებისათვის გათვალისწინებული საბიუჯეტო ასიგნებების საერთო მოცულობის არანაკლებ ერთი პროცენტი მიმართოს მოხელეთა პროფესიული განვითარებისათვის.¹²¹

ფაქტობრივი გარემოება: 2021 წელს მუნიციპალიტეტმა გააფორმა მემორანდუმი ა(ა)იპ – საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ფინანსისტთა ასოციაციასთან. მუნიციპალიტეტმა, მემორანდუმის ფარგლებში, 2021-2022 წლებში ასოციაციას გადაუხადა 30.0 ათასი ლარი.¹²²

აუდიტის ჯგუფმა მოითხოვა ინფორმაცია ასოციაციის მიერ 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტისთვის გაწეული მომსახურების შესახებ. წარმოდგენილი ინფორმაციით:

- 1) მუნიციპალიტეტის საჯარო მოხელეებმა მონაწილეობა მიიღეს ასოციაციის მიერ ორგანიზებულ სწავლებებში;
- 2) მუნიციპალიტეტს გაეწია დახმარება ბიუჯეტის შედგენის, ბუღალტრული აღრიცხვის, მუნიციპალური და სახელმწიფო ქონების მართვის საკითხებში და სხვ.

მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები, რა აუცილებლობით იყო განპირობებული მემორანდუმის გაფორმება. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია საქმიანობისას გამოიყენოს საკუთარი შრომითი რესურსი, ხოლო დაბალი კვალიფიკაციის შემთხვევაში, დაგეგმოს მოხელეების გადამზადება. ამასთანავე, მოხელეებისთვის პროფესიული განვითარების ტრენინგების საჭიროებისას, მომსახურება შეისყიდოს მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად.

აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტი გაწევრიანებულია ა(ა)იპ – კავშირი საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნულ ასოციაციაში,

¹¹⁸ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 3, პუნქტი 1, „ჟ“ და „ს“ ქვეპუნქტები.

¹¹⁹ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 2.

¹²⁰ ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2018 წლის 18 იანვრის №1 დადგენილებით დამტკიცებული „მუნიციპალიტეტის მერიის დებულება“, მუხლი 17.

¹²¹ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 101, პუნქტი 2.

¹²² 2021 წელს – 20.0 ათასი ლარი. 2022 წელს – 10.0 ათასი ლარი.

რისთვისაც იხდის საწევრო გადასახადს.¹²³ ასოციაციის ფუნქციებია: მუნიციპალიტეტების განვითარების კოორდინაცია და პრობლემათა იდენტიფიკაცია, ადგილობრივი თვითმმართველობების კადრების მომზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლებისათვის მოხელეთა სწავლების ორგანიზება, არსებული პრაქტიკული გამოცდილებისა და მიღწევათა განზოგადება და დანერგვა, პროფესიული ეთიკის ნორმების დამკვიდრება, მეთოდოლოგიური და სარეკომენდაციო მასალების მომზადება და გავრცელება, ადგილობრივი თვითმმართველობების და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს შორის დიალოგის ხელშეწყობა და სხვ.¹²⁴ ფუნქციათა მრავალფეროვნებისა და საწევრო შენატანების მიუხედავად, მუნიციპალიტეტმა სათანადოდ არ გამოიყენა თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის შესაძლებლობები.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელ პირებს არ უნდა გაეწიათ ხარჯი მემორანდუმის ფარგლებში დაგეგმილ საკონსულტაციო მომსახურებაზე. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მიერ გადახდილი 30.0 ათასი ლარი ნაწილობრივ არარაციონალური ხარჯია.

რეკომენდაცია №11

მერიამ საკრებულოსთან შეთანხმებით მჭიდროდ ითანამშრომლოს ა(ა)იპ – კავშირი საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნულ ასოციაციასთან და საჭიროებიდან გამომდინარე, დაგეგმოს ერთობლივი ღონისძიებები მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლების, პრაქტიკული გამოცდილების გაზიარებისა და ზოგადი განვითარებისათვის. აღნიშნული დაზოგავს საბიუჯეტო თანხებს და სხვა მუნიციპალიტეტებთან ერთად ხელს შეუწყობს საქმიანობის კოორდინაციასა და გაუმჯობესებას.

2.7.5 სახელმწიფო პირობების შეუსაბამოდ მიღებული გადაწყვეტილება

კრიტერიუმი: მიმწოდებლებთან გაფორმებული ხელშეკრულებების თანახმად, ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებ(ებ)ის შეუსრულებლობის ან არაჯეროვნად შესრულებისათვის დამრღვევი მხარე ვალდებულია, მეორე მხარის მოთხოვნისთანავე გადაუხადოს მას პირგასამტეხლოს სახით ხელშეკრულების შეუსრულებელი ვალდებულების 5%.

ფაქტობრივი გარემოება: 2021 წლის 27 აგვისტოს მუნიციპალიტეტმა გამარტივებული შესყიდვის გზით ხელშეკრულება¹²⁵ გააფორმა შპს „ახალ გზასთან“,¹²⁶ ღირებულებით 321.4 ათასი ლარი. შესყიდვის პროცესში მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებლების მიერ სახელმწიფო ვალდებულებების არაჯეროვანი შესრულების პირობებში არ გამოიყენა ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პირგასამტეხლოს მექანიზმი, კერძოდ:

ხელშეკრულების გაფორმების შემდეგ მიმწოდებელს უნდა წარმოედგინა ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის საბანკო გარანტია. შპს „ახალმა გზამ“ აღნიშნული დოკუმენტი შემსყიდველს ვერ წარმოუდგინა. მერიამ ხელშეკრულება შეწყვიტა ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე, მიმწოდებლის მიერ ვალდებულების დარღვევის გამო. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს არ დააკისრა 16.1 ათასი ლარის პირგასამტეხლო და არ მიმართა შესაბამის ორგანიზაციას მიმწოდებლის შავ სიაში რეგისტრირების მოთხოვნით.

¹²³ 2021-2022 წლებში გადახდილია 8.9 ათასი ლარი.

¹²⁴ ა(ა)იპ - კავშირი საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის წესდება, მუხლი 2.

¹²⁵ CMR210100241.

¹²⁶ ორგანიზაცია დაფუძნებულია 2021 წლის მარტში, ხელშეკრულების გაფორმებამდე 5 თვით ადრე.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა არ იმოქმედა სახელმწიფო შესყიდვის ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად. კერძოდ, მიმწოდებელზე, ვალდებულების დარღვევის გამო, არ გაავრცელა საჯარიმო სანქცია და დაკარგა 16.1 ათასი ლარის მიღების შესაძლებლობა.

**2.7.6 მუნიციპალური
ქონების მართვის
ხარვეზები**

კრიტერიუმი: საიჯარო ქირის გადაუხდელობის შემთხვევაში, მოიჯარეს ეკისრება პირგასამტეხლო – გადაუხდელი ქირის 0.1%, მაგრამ არანაკლებ 5 (ხუთი) ლარისა, დარღვევის დღიდან ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე.¹²⁷

მერიის შესაბამისი სამსახური ვალდებულია უზრუნველყოს მუნიციპალური ქონების მოვლა-პატრონობა და განახორციელოს ზედამხედველობა მის მართლობიერ სარგებლობასა და განკარგვაზე.¹²⁸

ფაქტობრივი გარემოება: 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტი ფლობდა სხვადასხვა დანიშნულების ქონებას, რომლის ნაწილი გაცემულია იჯარის ფორმით. მუნიციპალური ქონების განკარგვის პროცესში გამოვლინდა ხარვეზები, კერძოდ:

- 1) მუნიციპალიტეტმა საიჯარო ქირის გადაუხდელობის შემთხვევაში, შპს „ბუღას“,¹²⁹ ნაცვლად კანონმდებლობით დადგენილი ნორმისა, დაარიცხა პირგასამტეხლო საიჯარო ღირებულების 0.5%-ის ოდენობით. შედეგად, მოიჯარეზე დარიცხულია 8.8 ათასი ლარით ნაკლები საურავი. მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო საიჯარო თანხის და საურავის ადგილობრივ ბიუჯეტში მობილიზება;
- 2) ქ. ზესტაფონში, დ. აღმაშენებლის ქუჩაზე არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის¹³⁰ ნაწილზე განთავსებულია სავაჭრო დანიშნულების ობიექტი. მოსარგებლესთან რაიმე ტიპის ხელშეკრულება ქონების გამოყენების უფლების გადაცემის შესახებ გაფორმებული არ არის.¹³¹

დასკვნა

იჯარის ხელშეკრულების პირობის დარღვევისას მუნიციპალიტეტმა პირგასამტეხლო არ გაიანგარიშა კანონმდებლობით დადგენილი ნორმით. შედეგად, მოიჯარეს დააკისრა 8.8 ათასი ლარით ნაკლები ოდენობის პირგასამტეხლო. ასევე ვერ გამოავლინა არაუფლებამოსილი პირის მიერ მუნიციპალიტეტის ქონებით არამართლობიერი სარგებლობის შემთხვევა.

**2.7.7 ჩაუტარებელი
ინვენტარიზაცია**

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით,¹³² 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

¹²⁷ 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; მუხლი 28, პუნქტი 3.

¹²⁸ საკრებულოს 2020 წლის 7 თებერვლის №15 დადგენილებით დამტკიცებული „ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის მერიის ეკონომიკის, ქონების მართვისა და მშენებლობაზე ზედამხედველობის სამსახურის დებულება“, მუხლი 3.

¹²⁹ გაიჯარებული ობიექტების საკადასტრო კოდები: 32.10.33.567 და 32.10.33.569.

¹³⁰ საკადასტრო კოდი: 32.10.37.777.

¹³¹ აუდიტის ჯგუფის მიერ ობიექტის დათვალიერების შემდეგ, მუნიციპალიტეტმა გააფორმა საიჯარო ხელშეკრულება ქონებით მოსარგებლესთან (№4 10.04.2023).

¹³² 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.

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.

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

დასკვნა

ორგანიზაციული და პერსონალის მართვასთან დაკავშირებული ხარვეზების გამო, მუნიციპალიტეტმა დაარღვია 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 №12

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.

2.8 წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების მდგომარეობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2020 წელს ჩაატარა ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის ობიექტმა გაატარა ღონისძიებები და წარმოადგინა ინფორმაცია წინა აუდიტის ანგარიშში ასახული ზოგიერთი ხარვეზის გამოსწორების შესახებ. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა არ განახორციელა სათანადო რეაგირება და განმეორებით დაუშვა ზოგიერთი დარღვევა, რომელიც აღწერილია აუდიტის ანგარიშში, კერძოდ:

-)/ მუნიციპალიტეტს წლის ბოლოს რჩება არსებითი მოცულობის ნაშთი, მათ შორის, თავისუფალი ნაშთი;
-)/ მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო სოციალური დახმარების პროგრამისთვის შესაბამისი კრიტერიუმების შემუშავება და დანერგვა;
-)/ მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საქმიანობის პროცესში კვლავ ფიქსირდება მნიშვნელოვანი ხარვეზები;
-)/ მერიამ ვერ უზრუნველყო პროექტების ოპტიმალური დაგეგმვა და არსებული რესურსის ეფექტიანი გამოყენება. მუნიციპალიტეტმა

დანიშნულების მიხედვით ვერ გამოიყენა შესყიდული სამშენებლო მასალების არსებითი ნაწილი და დაგეგმილ პერიოდში ვერ დაასრულა/არ დაგეგმა მნიშვნელოვანი ინფრასტრუქტურული პროექტები;

- მუნიციპალიტეტმა კვლავ დაარღვია სამართლებრივი აქტის მოთხოვნები ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის შესახებ;
- მუნიციპალიტეტმა საკრებულოს არათანამდებობის პირების ხარჯები აანაზღაურა საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შეუსაბამოდ 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

ნატალია საღარეიშვილი

უფროსი აუდიტორი

თათია ამბროლაძე

უფროსი აუდიტორი

თეა უდესიანი

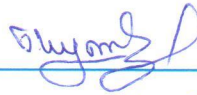
უფროსი აუდიტორი

ნინო ლაღიძე

აუდიტორი

თამარ კუხიანიძე

აუდიტორ-ასისტენტი



თ. ამბროლაძე



ნ. ლაღიძე

თ. კუხიანიძე

დანართები

დანართი №1.

2021-2022 წლებში დროის მოკლე მონაკვეთში ან ერთჯერადად ავზის მოცულობაზე მეტი ოდენობით საწვავის ჩასხმის შემთხვევები

ჩასხმის თარიღი	ჩასხმის დრო	ავტომობილის სახ. ნომერი	ერთჯერადად ჩასხმული საწვავის რაოდენობა (ლიტრი)	ავზის მოცულობა (ლიტრი)	ჯამი (ლიტრი)
01.10.2021	21:15	BD252DE	20,00	60	70
	21:12		20,00		
	17:08		30,00		
01.04.2021	11:19	SOD-626	10,00	45	50
	11:09		10,00		
	10:01		30,00		
03.02.2021	10:58	WVV-558	40,00	45	80
	09:45		40,00		
30.01.2021	11:03	WVV-558	20,00	45	50
	11:02		30,00		
03.11.2022	17:37	PP176SP	40,00	65	220,33
	14:21		6,00		
	14:20		14,33		
	12:41		20,00		
	10:52		20,00		
	10:51		20,00		
	10:49		20,00		
	10:48		20,00		
	10:46		20,00		
	10:29		20,00		
	08:44		20,00		
02.12.2022	15:43	PP176SP	20,00	65	220
	15:42		20,00		
	13:53		20,00		
	11:15		20,00		
	10:43		40,00		
	10:39		20,00		
	10:38		20,00		
	10:37		20,00		
	10:35		20,00		
	10:33		20,00		
06.04.2022	22:44	PP176SP	20,00	65	190
	17:26		20,00		
	17:24		20,00		
	17:22		20,00		
	17:21		20,00		
	17:19		20,00		
	17:18		20,00		
	17:16		20,00		
	13:43		30,00		

04.03.2022	14:28	PP176SP	25,99	65	205,99
	13:37		20,00		
	13:34		20,00		
	13:28		20,00		
	13:26		20,00		
	13:25		40,00		
	13:23		20,00		
	13:20		20,00		
	13:16		20,00		
26.01.2022	17:00	PNP-587	20,00	65	240
	16:59		20,00		
	16:58		40,00		
	16:56		20,00		
	16:55		20,00		
	16:53		30,00		
	16:51		20,00		
	16:50		30,00		
	09:13		40,00		
07.11.2022	18:38	PP176SP	20,00	65	179
	15:51		20,00		
	15:49		20,00		
	15:48		20,00		
	15:46		20,00		
	12:01		39,00		
	10:38		20,00		
	10:05		20,00		
06.09.2022	18:07	PP176SP	20,00	65	100
	14:40		20,00		
	13:32		20,00		
	12:49		20,00		
	10:14		20,00		
04.07.2022	12:35	PP176SP	20,00	65	100
	12:33		20,00		
	11:59		20,00		
	11:58		20,00		
	11:01		20,00		
15.02.2022	14:15	PNP-587	20,00	65	98
	14:13		20,00		
	14:12		20,00		
	14:10		20,00		
	10:22		18,00		
28.01.2022	18:59	PNP-587	19,00	65	139
	17:00		50,00		
	16:01		20,00		
	15:09		20,00		
	11:49		30,00		
24.01.2022	16:08	PNP-587	15,00	65	111
	13:23		20,00		

	12:59		20,00		
	10:38		20,00		
	06:22		36,00		
08.11.2022	14:52	PP176SP	30,00	65	79,98
	14:49		10,00		
	13:20		19,99		
	11:35		19,99		
04.11.2022	15:51	PP176SP	20,00	65	80,01
	15:01		20,00		
	13:30		20,00		
	10:30		20,01		
03.10.2022	15:26	PP176SP	15,00	65	85
	14:56		30,00		
	13:59		20,00		
	12:22		20,00		
02.09.2022	14:18	PP176SP	20,00	65	80
	13:50		20,00		
	12:22		20,00		
	12:20		20,00		
04.08.2022	18:34	PP176SP	20,00	65	70
	15:45		10,00		
	13:15		20,00		
	10:16		20,00		
16.06.2022	15:15	PP176SP	20,00	65	100
	13:06		20,00		
	13:04		20,00		
	13:02		40,00		
19.05.2022	11:09	II018IC	10,00	50	60
	11:06		20,00		
	11:05		20,00		
	10:47		10,00		
06.05.2022	14:43	PP176SP	50,00	65	110
	12:20		20,00		
	11:29		20,00		
	11:03		20,00		
04.05.2022	14:56	PP176SP	20,00	65	80
	12:37		20,00		
	12:32		20,00		
	12:06		20,00		
08.04.2022	19:26	PP176SP	20,00	65	80
	13:57		20,00		
	13:00		20,00		
	10:28		20,00		
11.02.2022	12:18	PNP-587	20,00	65	90
	12:14		20,00		
	11:38		20,00		
	10:51		30,00		
17.08.2022	15:00	PP176SP	40,00	65	80

	14:57		20,00		
	14:54		20,00		
01.08.2022	12:42	PP176SP	20,00	65	90
	11:47		20,00		
	09:36		50,00		
08.07.2022	11:52	PP176SP	20,00	65	90
	11:18		20,00		
	10:01		50,00		
19.04.2022	16:15	PP176SP	20,00	65	75
	11:18		25,00		
	11:16		30,00		
25.01.2022	18:21	PNP-587	58,00	65	98
	14:32		20,00		
	14:31		20,00		
01.10.2022	12:00	PP176SP	20,00	65	70
	11:30		50,00		
02.07.2022	20:15	II018IC	15,00	50	55
	20:14		40,00		
08.02.2022	13:23	TS101ST	25,00	45	50
	13:18		25,00		
21.01.2022	16:53	TS101ST	20,00	45	50
	16:52		30,00		
03.02.2021	19:39	KO424TE	80,00	60,00	
31.01.2021	11:21	WVV-558	60,00	45,00	
ჯამი			3 766,31		

დანართი №2.

2021-2022 წლებში მოხელეების შვებულების დროს ავტომანქანის საწვავით
გამართვის შემთხვევები

ჩასხმის თარიღი	ჩასხმის დრო	ავტომობილის სახ. ნომერი	საწვავის რაოდენობა (ლიტრი)
06.09.2021	18:53	BD252DE	20,00
02.09.2021	18:00	KO424TE	10,00
01.09.2021	11:25	DA799TO	40,00
01.09.2021	09:21	BD252DE	30,00
09.08.2021	16:08	LA888GO	20,00
19.07.2021	10:43	TT999KK	81,00
05.07.2021	13:34	TT999KK	52,00
30.06.2021	10:59	TT999KK	43,00
23.06.2021	16:59	TT999KK	77,00
31.05.2021	19:48	TT999KK	28,00
31.05.2021	12:55	TT999KK	24,99
01.12.2022	10:04	DA799TO	60,00
03.09.2022	16:02	YY154VV	30,00
01.09.2022	07:29	DA799TO	30,00
31.08.2022	10:51	NT094TV	10,00

26.08.2022	09:28	NT094TV	30,00
18.08.2022	11:34	YY154VV	20,00
16.08.2022	12:08	ME555SX	20,00
12.08.2022	09:56	NT094TV	9,81
09.08.2022	14:53	YY727YY	30,00
07.08.2022	10:03	ME555SX	30,00
03.08.2022	03:20	YY727YY	20,00
01.08.2022	11:40	ME555SX	20,00
26.05.2022	10:11	BD252DE	20,00
04.05.2022	18:36	BD252DE	10,00
01.05.2022	10:02	BD252DE	10,00
17.03.2022	00:11	TS101ST	25,00
12.03.2022	00:01	II454WW	39,00
05.03.2022	12:32	KO424TE	10,00
04.03.2022	15:28	TS101ST	25,00
01.03.2022	10:12	II454WW	61,00
23.02.2022	22:07	KO424TE	10,00
22.02.2022	22:24	KO424TE	60,00
28.01.2022	16:50	ZZ801BB	20,00
27.01.2022	16:12	ZZ801BB	30,00
ჯამი			1 055,8

დანართი №3.

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

ჩასხმის თარიღი	ჩასხმის დრო	ავტომობილის სახ. ნომერი	საწვავის რაოდენობა (ლიტრი)	სადგურის სახელი
26.12.2021	16:00	DA799TO	40,00	Gelovani 2
19.12.2021	14:32	LA888GO	20,00	Natsionali
12.12.2021	15:07	LA888GO	40,00	Khashuri
05.12.2021	21:36	LA888GO	40,00	Narekvavi
13.11.2021	12:12	LA888GO	40,00	Khashuri
27.10.2021	07:52	BC383DB	36,00	Natsionali
24.10.2021	10:57	BC383DB	58,00	Natsionali
18.10.2021	10:13	BC383DB	53,00	Kutaisi 3
14.10.2021	10:48	LA888GO	30,00	Natsionali
18.09.2021	12:22	BC383DB	34,00	Kutaisi 3
04.09.2021	07:21	BC383DB	58,00	Natsionali
09.08.2021	16:08	LA888GO	20,00	Natsionali
08.08.2021	14:23	KO424TE	20,00	pushkin
07.08.2021	20:28	TT999KK	78,00	Poti 3 Partner
03.08.2021	15:46	LA888GO	40,00	Khashuri
01.08.2021	20:31	TT999KK	84,00	Poti 2
21.07.2021	19:37	LA888GO	20,00	Natsionali

10.07.2021	12:06	BC383DB	51,00	Kobuleti
02.07.2021	17:34	LA888GO	40,00	Khashuri
11.06.2021	18:00	KO424TE	14,11	gori 2
30.05.2021	10:24	LA888GO	20,00	Khashuri
14.05.2021	16:56	LA888GO	40,00	Khashuri
12.05.2021	06:19	BC383DB	50,00	Dighomi 1
10.05.2021	06:31	BC383DB	59,00	Natsionali
20.04.2021	06:45	BC383DB	44,00	Natsionali
12.04.2021	06:41	BC383DB	54,00	Dighomi 1
06.04.2021	07:30	BC383DB	47,00	Gori
21.03.2021	13:56	BC383DB	30,00	Natsionali
11.03.2021	23:49	TT999KK	56,54	vazi
11.03.2021	14:34	BC383DB	58,00	Natsionali
05.03.2021	16:37	LA888GO	40,00	Narekvavi
14.02.2021	16:13	LA888GO	30,00	Khashuri
08.02.2021	09:40	BC383DB	53,00	Dighomi 1
07.02.2021	19:24	LA888GO	40,00	Natsionali
04.02.2021	22:18	BC383DB	43,00	Dighomi 1
02.02.2021	19:07	LA888GO	30,00	Bagrationi
31.01.2021	16:49	LA888GO	20,00	Natsionali
31.12.2022	16:07	II018IC	10,00	Dighomi-2
30.12.2022	17:38	HZ770ZZ	20,00	Gelovani 2
24.12.2022	20:49	II018IC	30,00	audi
21.12.2022	17:39	RR077RM	40,00	Terjola
19.12.2022	06:10	II018IC	20,00	Natsionali
05.12.2022	06:21	II018IC	20,00	Natsionali
02.12.2022	18:38	HZ770ZZ	30,00	Vakhushti
25.11.2022	14:20	II018IC	20,00	Sanzona-2
21.11.2022	13:58	NT094TV	10,00	Kutaisi 4
19.11.2022	00:18	YY727YY	20,00	Natsionali
18.11.2022	14:31	NT094TV	10,00	Kutaisi 5
16.11.2022	19:05	ZZ801BB	10,00	Gori
12.11.2022	12:15	BD252DE	15,00	Kutaisi 4
06.11.2022	10:56	HZ770ZZ	11,00	Dighomi 1
05.11.2022	15:00	II018IC	30,00	Dighomi-2
01.11.2022	11:46	HZ770ZZ	38,05	Dighomi 1
31.10.2022	13:41	HZ770ZZ	5,00	GPI
29.10.2022	16:15	II018IC	30,00	Dighomi-2
19.10.2022	14:22	BD252DE	10,00	Kutaisi 5
14.10.2022	21:22	II018IC	26,00	audi
09.10.2022	21:47	HZ770ZZ	45,00	Vakhushti
09.10.2022	20:32	II018IC	30,00	GPI
08.10.2022	11:34	BD252DE	10,00	Kutaisi 4
01.10.2022	20:19	II018IC	34,00	audi
26.09.2022	13:45	ZZ801BB	10,00	Kutaisi 4
25.09.2022	16:40	II018IC	30,00	Terjola
23.09.2022	20:48	II018IC	30,00	audi
20.09.2022	12:03	ZZ801BB	10,00	Kutaisi 4

16.09.2022	01:50	YY727YY	30,00	GPI
13.09.2022	09:23	HZ770ZZ	50,00	Dighomi 1
08.09.2022	12:27	PP031KK	50,00	Terjola
06.09.2022	13:25	ZZ801BB	10,00	Kutaisi 4
03.09.2022	12:06	II018IC	20,00	Natsionali
02.09.2022	13:05	TS101ST	10,00	Lanchkhuti
01.09.2022	07:29	DA799TO	30,00	Natsionali
31.08.2022	15:18	ZZ801BB	10,00	Sheshelidze
31.08.2022	11:01	II018IC	20,00	Kutaisi 2
29.08.2022	12:03	PP031KK	30,00	Kobuleti 2
20.08.2022	12:58	II018IC	25,00	Terjola
17.08.2022	13:23	PP031KK	20,00	Borjomi
13.08.2022	17:35	II018IC	30,00	GPI
12.08.2022	09:56	NT094TV	9,81	Kutaisi 4
09.08.2022	14:53	YY727YY	30,00	Javakheti
07.08.2022	14:09	LA888GO	30,00	Natsionali
06.08.2022	09:29	II018IC	15,00	Nutsubidze
20.07.2022	06:34	II018IC	20,00	vazi
10.07.2022	08:42	II018IC	20,00	Nutsubidze
09.07.2022	01:31	II018IC	30,00	Narekvavi
02.07.2022	20:15	II018IC	15,00	Chakvi
02.07.2022	20:14	II018IC	40,00	Chakvi
28.06.2022	10:03	ZZ801BB	10,00	Kutaisi 4
19.06.2022	22:55	II018IC	50,00	Nutsubidze
18.06.2022	16:26	II018IC	20,00	Gori
16.06.2022	11:51	BD252DE	5,00	Kutaisi 4
05.06.2022	23:43	LA888GO	40,00	Khashuri
05.06.2022	13:45	HZ770ZZ	20,00	Narekvavi
29.05.2022	19:21	II018IC	22,00	Nutsubidze
23.05.2022	17:51	PP031KK	13,00	Kutaisi 5
20.05.2022	14:03	ZZ801BB	10,00	Kutaisi 4
16.05.2022	16:24	LA888GO	20,00	Sheshelidze
15.05.2022	19:31	II018IC	20,00	Gelovani 2
14.05.2022	22:24	II018IC	40,00	Nutsubidze
06.05.2022	22:21	YY727YY	10,00	Sanzona
04.05.2022	23:03	HZ770ZZ	30,00	Narekvavi
02.05.2022	14:01	LA888GO	40,00	Natsionali
30.04.2022	14:34	II018IC	12,00	GPI
23.04.2022	03:44	II018IC	30,00	Kavtaradze
10.04.2022	14:57	LA888GO	30,00	Natsionali
06.04.2022	12:30	TS101ST	20,00	Dighomi 1
04.04.2022	18:52	PP031KK	5,00	Terjola
04.04.2022	15:01	BD252DE	15,00	Terjola
01.04.2022	06:05	II018IC	30,00	Nutsubidze
28.03.2022	06:58	LA888GO	20,00	Natsionali
20.03.2022	20:08	II018IC	24,00	Nutsubidze
05.03.2022	15:53	BD252DE	15,00	Natsionali
01.03.2022	17:41	PP031KK	44,00	Terjola

27.02.2022	16:28	LA888GO	20,00	Khashuri
27.02.2022	14:48	II018IC	34,84	Samgori 2
21.02.2022	07:04	II018IC	35,00	Khashuri
03.02.2022	12:36	II018IC	34,10	Nutsubidze
14.01.2022	20:33	LA888GO	30,00	Narekvavi
04.09.2022	16:47:55	KF343FK	50,00	KVAKHCHIRI
15.08.2022	22:34:43	XK440KK	20,00	GIORGI 96
15.08.2022	22:31:51	XK440KK	0,00	GIORGI 96
15.08.2022	22:31:25	XK440KK	0,00	GIORGI 96
12.08.2022	01:03:19	XK440KK	30,00	SIKTARVA
02.04.2022	08:43:14	SL859SL	50,00	SIKTARVA
27.03.2022	08:05:30	SL859SL	20,00	SIKTARVA
19.02.2022	16:55:05	KF343FK	20,00	KVAKHCHIRI
ჯამი			3 618,45	

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