



შენაბამისობის აუდიტის ანგარიში





სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

თვითმმართველი ერთეულების აუდიტის დეპარტამენტი
დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი მამრიკიშვილი

8 აპრილი 2023 წელი

N 27/36

ეგზ.: N 1

გორის მუნიციპალიტეტის 2020-2021
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	დანართი	36
	საკონტაქტო ინფორმაცია	36

ტერმინები და შემოკლებები

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

შემაჯამებელი მიმოხილვა

ფინანსური რესურსების მართვა

საბიუჯეტო სახსრების არამართლზომიერი ხარჯვა

ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლუატაცია

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა გორის მუნიციპალიტეტის 2020-2021 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

ფინანსური რესურსების მართვაში არსებული ხარვეზები

მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო საბიუჯეტო გადასახდელების, მათ შორის, არაფინანსური აქტივების ზრდის პარამეტრების სათანადოდ დაგეგმვა და განხორციელება. შესაბამისი საბიუჯეტო მუხლის შესრულებას 2020-2021 წლებში, შესაბამისად, 18%¹ და 24%² დააკლდა. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა დააგროვა არსებითი მოცულობის თავისუფალი ნაშთი.³

2020 წლის აპრილიდან 2022 წლის აპრილამდე პერიოდში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან არაავთენტური დოკუმენტაციის საფუძველზე თანხები სისტემატურად ირიცხებოდა კონკრეტული ფიზიკური პირის ანგარიშებზე. შედეგად, ადგილობრივი ბიუჯეტიდან 375.0 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.

დაზიანებული ინფრასტრუქტურული პროექტები

მუნიციპალიტეტში არსებობს ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვის ხარვეზები. კერძოდ, 546.8 ათასი ლარის ღირებულების პროექტების განხორციელებისას, არ არის მიღწეული სამუშაოების დადგენილი ხარისხი, რითაც ობიექტების მდგომარეობა მოკლე პერიოდში გაუარესებულია.

ინფრასტრუქტურული პროექტების არასათანადო დაგეგმვა და მართვა

მუნიციპალიტეტმა არასათანადოდ წარმართა ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვის და მართვის პროცესები. შედეგად, 407.0 ათასი ლარის ღირებულების პროექტების განხორციელებისას ვერ უზრუნველყო დასახული მიზნის მიღწევა.

სკოლების რეაბილიტაციის პროცესის არასათანადოდ წარმართვა

სამუშაოების სასწავლო წლის დაწყებამდე დასრულების მიზნით, მერიამ განახორციელა გამარტივებული შესყიდვები, თუმცა ვერ მოახერხა პროცესის სწორად წარმართვა და მიმწოდებლების იმგვარი შერჩევა, რაც უზრუნველყოფდა სამუშაოების დროულად დასრულებას. 19-დან 15 სკოლის სარეაბილიტაციო სამუშაოები სასწავლო წლის დაწყებამდე არ დასრულდა. მათ შორის, დაგვიანდა 13 სკოლის სარეაბილიტაციო სამუშაოები, ხოლო 2 სკოლის შემთხვევაში, მიმწოდებლის მხრიდან სამუშაოების არაჯეროვანი შესრულების გამო, ხელშეკრულება შეწყდა.

საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის ნაკლოვანებები

მუნიციპალიტეტის მიერ დანერგილი კონტროლის მექანიზმები ზოგიერთ შემთხვევაში ვერ უზრუნველყოფდა სათანადო რწმუნების მიღებას შემენილი საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის მოქმედ სტანდარტებთან და ნორმებთან შესაბამისობაზე. მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ჩაბარებული პროდუქტი გავლენას ახდენდა მიწოდების ვადებსა და სახელშეკრულებო

¹ ვერ იქნა ათვისებული 6,430.7 ათასი ლარი.

² ვერ იქნა ათვისებული 8,618.6 ათასი ლარი.

³ 2020 წელი - 4,223.4 ათასი ლარი, 2021 წელი - 9,055.7 ათასი ლარი.

ღირებულებაზე და აუარესებდა შემსყიდველის პირობებს. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტს რაიმე სახის ღონისძიება საპროექტო დოკუმენტაციის მიმწოდებლების მიმართ არ გაუტარებია.

შესყიდვების მართვა

კანონშეუსაზამო დისკვალიფიკაციის შედეგად გაწეული არაეკონომიური ხარჯი
ინფრასტრუქტურული პროექტების საზედამხედველო მომსახურების შესყიდვისას, მერიამ ვერ უზრუნველყო საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვა. სატენდერო კომისიამ სათანადოდ ვერ დაასაბუთა პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციის შესახებ გადაწყვეტილება, შეწყვიტა სატენდერო პროცედურები და გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, გამარტივებული წესით, გაუარესებული პირობით (მაღალ ფასად) გააფორმა ხელშეკრულება, რის შედეგადაც 144.2 ათასი ლარი დაიხარჯა არაეკონომიურად.

შესყიდვის ხელშეკრულებების ადმინისტრირების ხარვეზები

მერიის მიერ სახელშეკრულებო პირობების განსაზღვრისა და მათ შესრულებაზე დანერგილი კონტროლის მექანიზმები ვერ უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის ინტერესების დაცვას. ხელშეკრულების პირობების დარღვევისათვის დაკისრებული საჯარიმო თანხები შემცირებულია დაუსაბუთებლად. შედეგად, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტმა ვერ მიიღო 58.5 ათასი ლარის შემოსავალი.

ქონების მართვა და განკარგვა

მიუღებელი შემოსავლები

მუნიციპალიტეტი ვერ უზრუნველყოფს სარგებლობის უფლებით გაცემული ქონების საფასურის სათანადო ადმინისტრირებას. რიგ შემთხვევებში მის მიერ გატარებული ღონისძიებები არასაკმარისია, რის გამოც 2021 წლის ბოლოს მოსარგებლეების მიერ გადაუხდელი დავალიანება, ჯამურად – 228.7 ათას ლარს შეადგენს.

სახელშეკრულებო პირობებისა და სარგებლობის საფასურის განსაზღვრის ნაკლოვანებები

წინა პერიოდში გაფორმებული და მოქმედი ხელშეკრულებებით განსაზღვრული სარგებლობის საფასური არ შეესაბამება მიმდინარე საბაზრო ფასებს. ხელშეკრულებების ნაწილი არ ითვალისწინებს ქირის გადაუხდელობის/დაგვიანებით გადახდის შემთხვევაში პირგასამტეხლოს დაკისრებას, რაც უარყოფითად აისახება საფასურის ადმინისტრირებაზე. შედეგად, ადგილობრივი ბიუჯეტი კარგავს დამატებითი შემოსავლების მიღების შესაძლებლობას.

ჩატარებული ინვენტარიზაცია

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

მმართველობითი გადაწყვეტილებები

დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირების ხარვეზები

მერია ვერ უზრუნველყოფს საკრებულოს დადგენილებით განსაზღვრული დასუფთავების მოსაკრებლის სათანადოდ მობილიზებას. შედეგად, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი ვერ იღებს კუთვნილ შემოსავალს.

მოსახლეობის წყალმომარაგების პრობლემები

მუნიციპალიტეტში არსებობს მოსახლეობის წყალმომარაგების პრობლემები: სასმელი წყლის მიწოდებას ახორციელებს არალიცენზირებული პირი,

მოსახლეობის ნაწილს სასმელი წყალი არ მიეწოდება ან მიეწოდება შეფერხებით; მიწოდებული წყალი სრულად არ იწმინდება. გამრიცხველიანების მიუხედავად, წყლის გადასახადი არ იკრიფება, რაც იწვევს სასმელი წყლის უკონტროლო ხარჯვასა და დეფიციტს. შედეგად, საბიუჯეტო სახსრები წყალმომარაგებისათვის არაეკონომიურად და არაპროდუქტიულად იხარჯება.

შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობის ხარვეზები

შიდა აუდიტის სამსახურს სათანადოდ არ განუხორციელებია შემოწმებული ობიექტების, ასევე ზოგადად მუნიციპალიტეტის კონტროლის მექანიზმებისა და საქმიანობის რისკების შეფასების პროცედურები და სისტემური დარღვევების პრევენცია/იდენტიფიცირება, რაც გააუმჯობესებდა ობიექტების საქმიანობას.

რეკომენდაციები

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

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

რეკომენდაცია №3: მუნიციპალიტეტის მერიამ ინფრასტრუქტურული სამუშაოები დაგეგმოს ყველა იმ ფაქტორის გათვალისწინებით, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს პროექტის წარმატებით დასრულებას. კონკრეტული პროექტის დაგეგმვის დროს მუნიციპალიტეტმა უნდა შეისწავლოს მის ხელთ არსებული ფინანსური და მატერიალური რესურსები და აქედან გამომდინარე განსაზღვროს, რამდენად შესაძლებელია პროექტის განხორციელება და დასახული მიზნის მიღწევა. აღნიშნული ხელს შეუწყობს სამუშაოების დროულად დასრულებას, ობიექტების ექსპლოატაციაში მიღებას და მოსახლეობისთვის შესაბამისი სერვისების მიწოდებას. ამასთანავე, მერიამ შეისწავლოს გამოვლენილი გარემოებები და უზრუნველყოს პრობლემების აღმოსაფხვრელად შესაბამისი ღონისძიებების გატარება.

რეკომენდაცია №4: მერიამ განსაზღვროს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები გამარტივებული შესყიდვების დროს მიმწოდებლების შერჩევასთან დაკავშირებით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს სათანადო კვალიფიკაციისა და შესაძლებლობების მქონე მიმწოდებელთა შერჩევას და ასევე დაგეგმილი პროექტების დროულ და ხარისხიან შესრულებას.

რეკომენდაცია №5: მერიამ შეიმუშაოს წესი ხელშეკრულების პირობების დარღვევის შემთხვევაში საჯარიმო სანქციების განსაზღვრისა და ადმინისტრირების შესახებ. დოკუმენტით დეტალურად უნდა განისაზღვროს ჯარიმების გაანგარიშების, დარიცხვისა და ბიუჯეტში მობილიზების თითოეულ ეტაპზე ჩასატარებელი სამუშაოები, შემსრულებლები და შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები; განახორციელოს ზედამხედველობა ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების შესრულებაზე. ამასთანავე, ხელშეკრულების პირობები განსაზღვროს იმგვარად, რომ მაქსიმალურად იყოს დაცული მისი, როგორც შემსყიდველი ორგანიზაციის ინტერესები. მერიამ შეისწავლოს საჯარიმო თანხების არასწორად დაანგარიშების ფაქტები, გამოავლინოს გამომწვევი მიზეზები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები პასუხისმგებელი პირების მიმართ. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ხელშეკრულების პირობების დარღვევის პრევენციას, მიმწოდებლების მიმართ

ერთგვაროვანი მიდგომის ჩამოყალიბებასა და გაზრდის საბიუჯეტო შემოსავლებს.

რეკომენდაცია №6: მერიამ შეიმუშაოს და დანერგოს სამშენებლო სამუშაოების გეგმა-გრაფიკის მოთხოვნების შესრულების მონიტორინგის წესი. დოკუმენტი დეტალურად უნდა განისაზღვროს გეგმა-გრაფიკით დადგენილი პერიოდებისა და შესრულებული სამუშაოების მოცულობის დადასტურების პრინციპი, ასევე კონტროლის განმახორციელებელი პირები, მათი მოვალეობები და პასუხისმგებლობები. გეგმა-გრაფიკებით დადგენილი პირობების დაუცველობის შემთხვევაში, მერიამ გაავრცელოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები. აღნიშნული ხელს, შეუწყობს კონტროლის მექანიზმების გამართულ ფუნქციონირებას, სამუშაოების ხელშეკრულებით დადგენილ ვადებში დასრულებასა და საბიუჯეტო შემოსავლების გაზრდას.

რეკომენდაცია №7: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა და აღმასრულებელმა ორგანოებმა შეიმუშაონ ქონების მართვის კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობს ქონების განკარგვის პროცესის გაუმჯობესებას, ქონების თვითნებურად დაკავების თავიდან აცილებას ან/და დროულად გამოვლენას. ამასთანავე, მერიამ გაატაროს ქმედითი ღონისძიებები გადაუხდელი საიჯარო ქირისა და დარიცხული საურავის ადგილობრივ ბიუჯეტში მობილიზების მიზნით.

რეკომენდაცია №8: მერიამ, საბაზრო ფასებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით, უზრუნველყოს წინა პერიოდში სარგებლობის უფლებით გაცემული ქონების საფასურის გადახედვა. მნიშვნელოვანი სხვაობის გამოვლენის შემთხვევაში, მოსარგებლებთან შეთანხმებით განახორციელოს ფასების კორექტირება. ასევე: უზრუნველყოს ქონების სარგებლობით გაცემაზე გაფორმებულ ხელშეკრულებებში პირობების იმგვარად განსაზღვრა, რომ დაცული იყო მისი, როგორც მესაკუთრის ინტერესები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ადგილობრივი ბიუჯეტის საკუთარი შემოსავლების ზრდას.

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

რეკომენდაცია №10: მერიამ საკრებულოსთან ერთად იმსჯელოს 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 შეიმუშაოს სტრატეგია, რომლის ფარგლებშიც დაგეგმავს და განახორციელებს კომპლექსურ ღონისძიებებს, გონივრულ ვადაში მოსახლეობის სასმელი წყლით მომარაგების

გაუმჯობესების მიზნით. ამასთანავე, ღონისძიებათა გეგმა 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.

1. შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

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

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

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

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

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

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

აუდიტის საგანი

გორის მუნიციპალიტეტის საქმიანობა

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა გორის მუნიციპალიტეტის მიერ 2020-2021 წლებში განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი 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 2020-2021 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 „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 იანვრის №58 დადგენილება „სასმელი წყლის ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 8 დეკემბრის №669 დადგენილება „მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზების, სარგებლობისა და მართვის უფლებებით გადაცემის, საპრივატიზებო საფასურის, საწყისი საპრივატიზებო საფასურის, ქირის საფასურის, ქირის საწყისი საფასურის განსაზღვრის და ანგარიშსწორების წესების დამტკიცების შესახებ“.
-)/ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 26 დეკემბრის №593 დადგენილება „შიდა აუდიტის მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“.
-)/ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანება „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“;
-)/ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2020 წლის 5 მაისის №108 ბრძანებით დამტკიცებული „ინსტრუქცია 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“;
-)/ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 17 აგვისტოს №13 ბრძანება „გამარტივებული შესყიდვის კრიტერიუმების განსაზღვრისა და გამარტივებული შესყიდვის ჩატარების წესის დამტკიცების თაობაზე“;
-)/ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 10 თებერვლის №2 ბრძანებით დამტკიცებული „შემსყიდველი ორგანიზაციის ანგარიშგების წესი“;
-)/ მუნიციპალიტეტის მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტები და სხვ.

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:

- აუდიტის ობიექტების მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციისა და მონაცემთა ანალიზი;
- დოკუმენტური შემოწმება;
- ინტერვიუები აუდიტის ობიექტების თანამშრომლებთან;
- ადგილზე დათვალიერება.

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

გორის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელსაც აქვს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, განკარგავს საკუთარ ქონებასა და ბიუჯეტს. მუნიციპალიტეტი მოიცავს 33 ადმინისტრაციულ ერთეულს, რომელიც აერთიანებს 121 სოფელსა და ადმინისტრაციულ ცენტრს – ქ. გორს.⁵ მუნიციპალიტეტის ფართობია 2327 კვ.კმ, მოსახლეობის რიცხოვნობა შეადგენს 118.8 ათას კაცს.⁶

2020-2021 წლებში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან ხარჯები გაწეულია შემდეგ პროგრამებზე: მმართველობა და საერთო დანიშნულების ხარჯები – 13,491.8 ათასი ლარი; ინფრასტრუქტურის განვითარება – 64,739.5 ათასი ლარი; დასუფთავება და გარემოს დაცვა – 5,569.1 ათასი ლარი; განათლება – 21,378.4 ათასი ლარი; კულტურა, ახალგაზრდობა და სპორტი – 11,594.8 ათასი ლარი; მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა – 4,733.1 ათასი ლარი.

⁵ ინფორმაციის წყარო: mreg.reestri.gov.ge, 2022 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით.

⁶ ინფორმაციის წყარო: www.geostat.ge; www.budgetmonitor.ge - 2022 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 2020-2021 წლებში პროგრამული ბიუჯეტებით დაგეგმა შემდეგი შედეგების მიღწევა: ინფრასტრუქტურის შემდგომი გაუმჯობესება, მგზავრთა შეუფერხებელი და უსაფრთხო გადაადგილება, 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, 2020-2021 წლების შემოსულობებმა – 124,922.2 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელებმა 121,506.6 ათასი ლარი შეადგინა. ბიუჯეტის გეგმური და ფაქტობრივი მაჩვენებლები წარმოდგენილია ცხრილში.

ცხრილი. მუნიციპალიტეტის შემოსულობები, გადასახდელები და ნაშთის ცვლილება 2020-2021 წლებში (ათასი ლარი)

დასახელება	2020 წლის გეგმა	2020 წლის ფაქტი	შესრ ულე ბის %	2021 წლის გეგმა	2021 წლის ფაქტი	შესრ ულე ბის %	სულ ფაქტი
შემოსულობები	56,500.7	56,675.3	100	64,869.8	68,246.9	105	124,922.2
შემოსავლები	55,250.7	54,565.3	99	60,235.8	63,210.0	105	117,775.3
არაფინანსური აქტივების კლება	1,250.0	2,110.0	169	4,634.0	5,036.9	109	7,146.9
ფინანსური აქტივების კლება	0	0		0	0		0
ვალდებულებების ზრდა	0	0		0	0		0
გადასახდელები	66,670.5	58,030.1	87	73,718.1	63,476.5	86	121,506.6
ხარჯები	29,617.2	27,407.6	93	36,861.3	35,238.5	96	62,646.1
არაფინანსური აქტივების ზრდა	36,690.8	30,260.1	82	36,466.8	27,848.2	76	58,108.3
ვალდებულებების კლება	362.5	362.4	100	390	389.8	100	752.2
ნაშთის ცვლილება	-10,169.8	-1,354.8		-8,848.3	4,770.4		

ორივე საანგარიშო წლისათვის მუნიციპალიტეტმა არასათანადოდ შეასრულა „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლი. კერძოდ, მერამ წლის ბოლომდე ვერ აითვისა ინფრასტრუქტურული პროექტებისათვის საქართველოს მთავრობის განკარგულებით გამოყოფილი თანხები და ასევე ვერ უზრუნველყო ბიუჯეტით განსაზღვრული ღონისძიებების განხორციელება. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტმა ვერ მიიღო პროგრამებით გათვალისწინებული დაგეგმილი შედეგები: ძირითადად ვერ დასრულდა და დაგვიანდა საგზაო ინფრასტრუქტურის, სკოლების, სპორტული მოედნების და სხვა ობიექტების

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

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

მშენებლობისა და რეაბილიტაციის სამუშაოები; შეუსაბამოდ დაიგეგმა ან/და არ ჩატარდა კულტურული და ახალგაზრდული ღონისძიებები.

საანგარიშო პერიოდში მუნიციპალიტეტი ფლობდა მნიშვნელოვანი მოცულობის საბიუჯეტო ნაშთებს, კერძოდ, 2020 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტს ბალანსზე ნაშთის სახით ერიცხებოდა 10,432.5 ათასი ლარი. 2020 წლისათვის დაიგეგმა 10,169.8 ათასი ლარის ათვისება, თუმცა ნაშთის ცვლილებით გამოწვეულმა ფულადი სახსრების კლებამ მხოლოდ 1,354.8 ათასი ლარი შეადგინა. შესაბამისად, პერიოდის ბოლოს დაფიქსირდა 9,077.7 ათასი ლარის ნაშთი, საიდანაც 4,223.4 ათასი ლარი თავისუფალი ნაშთია.⁹ 2021 წელს მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა 8,848.3 ათასი ლარის ათვისება, თუმცა დააგროვა 4,770.4 ათასი ლარი. საბოლოოდ, წლის ბოლოსათვის საბიუჯეტო ნაშთმა 13,848.1 ათასი ლარი შეადგინა, საიდანაც 9,055.7 ათასი ლარი თავისუფალი ნაშთია.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა 2020-2021 წლებში ვერ უზრუნველყო ბიუჯეტით დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული და სხვა პროექტების/ვალდებულებების 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 სტრატეგია, რომლის საფუძველზეც განხორციელდება შემოსულობების სათანადო პროგნოზირება და ბიუჯეტში მყისიერი ასახვა. ამასთანავე, ბიუჯეტის განწერისას შეიმუშაოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები, რომელიც უზრუნველყოფს თავისუფალი ნაშთის დაგროვების პრევენციას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალური რესურსების ეფექტიან გამოყენებას.

2.1.2 საბიუჯეტო სახსრების არამართლზომიერი ხარჯვა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი საქართველოს საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტების შესაბამისად შეიმუშავებს ფინანსური მართვისა და კონტროლის საკუთარ სისტემას.¹⁰ 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.¹¹

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ების მართვის პროცესის შესწავლისას გამოვლინდა სისხლის სამართლის დანაშაულის ნიშნების შემცველი გარემოება. ადგილობრივი ბიუჯეტიდან არსებითი მოცულობის თანხები დაიხარჯა არამართლზომიერად, კერძოდ: 2020 წლის აპრილიდან 2022 წლის აპრილამდე პერიოდში მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული 2 სუბიექტიდან: ა(ა)იპ – გორის მუნიციპალიტეტის კულტურისა და ტურიზმის განვითარების სააგენტოდან და ა(ა)იპ – გორის მუნიციპალიტეტის ტრანსპორტის სააგენტოდან საბიუჯეტო სახსრები

⁹ თავისუფალი ნაშთი - ნაშთის ის ნაწილი, რომელიც არ არის გათვალისწინებული რაიმე მიზნებისათვის; საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 6.

¹⁰ საქართველოს კანონი „შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 5.

¹¹ საქართველოს კანონი „შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 6.

სისტემატურად ირიცხებოდა ფიზიკური პირის კუთვნილ საბანკო ანგარიშებზე. აღნიშნული პირი ორივე ა(ა)იპ-ში იკავებდა ბუღალტრის პოზიციას. მის მიერ გადარიცხვების საფუძველად მითითებული/წარდგენილი იყო სხვადასხვა დოკუმენტი – ხელფასის უწყისები, მიღება-ჩაბარების აქტები, ბუნებრივი აირის მოხმარების ქვითრები. შემოწმების შედეგად გამოვლინდა რომ დოკუმენტები არ იყო ავთენტური. მაგალითად, ხელფასის უწყისებში ირიცხებოდნენ პირები, რომლებიც ა(ა)იპ-ის თანამშრომლები არ იყვნენ; გადარიცხვის საფუძველად მითითებული იყო ბუნებრივი აირის მოხმარების ქვითრები, მაშინ როდესაც შესაბამის პერიოდზე ანგარიშგაქტურების საფუძველზე ანგარიშსწორება უკვე განხორციელებული იყო.

აუდიტის ჯგუფმა გამოავლინა ფიზიკური პირის 6 საბანკო ანგარიში, რომლებზეც, დაახლოებით, ორწლიან პერიოდში 266 უკანონო ტრანზაქცია განხორციელდა და გადარიცხულმა თანხამ ჯამში, დაახლოებით, 375 ათასი ლარი შეადგინა. დანაშაულის ნიშნების შემცველი გარემოება და მასთან დაკავშირებული მასალები დაუყოვნებლივ გადაეგზავნა სამართალდამცავ ორგანოებს.¹²

აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტის მერია ითანხმებს ა(ა)იპ-ის სამტატო ნუსხას, ამტკიცებს იურიდიული პირის ბიუჯეტს მუხლობრივი ჩაშლით, განიხილავს ა(ა)იპ-ების მიერ წარმოდგენილ საბიუჯეტო რესურსების ხარჯვისა და საქმიანობის ანგარიშებს. იურიდიული პირის ბუღალტრის მიერ ინიცირებულ საგადახდო დავალებას ადასტურებს 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. გადარიცხვები კონტროლის განმახორციელებელი პირების მიერ დადასტურებულია, რაც მათ მიერ ფუნქცია-მოვალეობების არასათანადოდ შესრულებაზე მიუთითებს. აღნიშნული მათი არასათანადო კვალიფიკაციით იყო გამოწვეული თუ ურთიერთშეთანხმების შედეგია, შემდეგი მოკვლევის საგანს წარმოადგენს.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტში დანერგილმა ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემამ ვერ უზრუნველყო ხანგრძლივ პერიოდში არავთენტური დოკუმენტაციის საფუძველზე 375 ათასი ლარის საბიუჯეტო რესურსების არამართლზომიერი ხარჯვის გამოვლენა და თავიდან აცილება. აღნიშნული მის არასათანადო ფუნქციონირებასა და ფორმალურ ხასიათზე მიანიშნებს.

2.3 ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია

2.3.1 დაზიანებული ინფრასტრუქტურული პროექტები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებების პირობების შესაბამისად, მიმწოდებელმა სამუშაო უნდა შეასრულოს ჯეროვნად, სამუშაოების საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის, ტექნიკური დავალების და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შესაბამისი სამშენებლო ნორმების დაცვით. სამუშაოს საგარანტიო ვადის განმავლობაში რაიმე წუნის (ნაკლოვანებები, დეფექტი) აღმოჩენის შემთხვევაში, მიმწოდებელი ვალდებულია შეტყობინების მიღებიდან, შემსყიდველის მიერ განსაზღვრულ გონივრულ ვადაში, საკუთარი ხარჯებით უზრუნველყოს მისი აღმოფხვრა.

¹² „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 24¹ მუხლის შესაბამისად.

ფაქტობრივი გარემოება: 2020-2021 წლებში მუნიციპალიტეტმა 283 ხელშეკრულების ფარგლებში განახორციელა სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული პროექტი, ღირებულებით – 57,456.7 ათასი ლარი.¹³

მუნიციპალიტეტში დანერგილი პრაქტიკის შესაბამისად, შესრულებული სამუშაოების მიღება-ჩაბარებას და ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულებაზე კონტროლს ახორციელებდა სამშენებლო-სამონტაჟო სამუშაოს მიმღები ჯგუფი. ხელშეკრულებით ასევე განსაზღვრული იყო სამუშაოების მიღება-ჩაბარება საექსპერტო ან/და ტექნიკური ზედამხედველის¹⁴ მიერ გაცემული დასკვნების საფუძველზე, რითაც დასტურდებოდა შესრულებული სამუშაოების მოცულობა, ხარისხი და შესრულების ვადები. წარმოდგენილი ინფორმაციით, მუნიციპალიტეტმა ობიექტები ჩაიბარა დადებითი საექსპერტო დასკვნების საფუძველზე.

მუნიციპალიტეტის მიერ დანერგილი კონტროლის პროცედურები ზოგიერთ შემთხვევაში ვერ უზრუნველყოფდა სათანადო რწმუნებას სამუშაოების ხარისხის მოქმედ სტანდარტებთან და ნორმებთან შესაბამისობაზე. კერძოდ, აუდიტის ჯგუფმა შესრულებული სამუშაოები დაათვალიერა მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად,¹⁵ რის შედეგად გამოვლინდა უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოები. მაგალითად, 2020 წელს გორის მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა შოთა ჩოჩიშვილის სახელობის ცენტრალური სასპორტო სკოლის სარეაბილიტაციო სამუშაოები ღირებულებით 128.6 ათასი ლარი¹⁶. სპორტული სკოლის ინფრასტრუქტურა¹⁷ დაზიანებულია.¹⁸

გარდა ამისა, ხარვეზები გამოვლინდა 4 ხელშეკრულების ფარგლებში შესრულებულ პროექტებზე, რომელთა ღირებულება 418.2 ათასი ლარია. კერძოდ, დაზიანებულია საბავშვო ბაღები, სასწავლო დაწესებულებები, საგზაო და სხვა დანიშნულების ინფრასტრუქტურული ობიექტები (იხ. დანართი №1)¹⁹.

ობიექტების ექსპლოატაციის პროცესში გამოვლენილი უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოები ძირითადად აღნიშნული სამუშაოების მიმდინარეობისას მოქმედი სამშენებლო წესებისა და ნორმების დარღვევის შედეგია, რომლის გამოვლენის ვალდებულება საექსპერტო დაწესებულებას ეკისრება. დაზიანებული ობიექტების არსებობის მიუხედავად, მუნიციპალიტეტს აღნიშნული ორგანიზაციების პასუხისმგებლობის შესახებ არ უმსჯელია და სათანადო ღონისძიებები არ გაუტარებია.

აღსანიშნავია, რომ დათვალიერების მომენტისათვის ინფრასტრუქტურულ პროექტებს გააჩნდა მოქმედი საგარანტიო ვადა. მერიის შესაბამის სამსახურს არ ჩაუტარებია ობიექტების მონიტორინგი, რაც საშუალებას მისცემდა დროულად გამოეკვლია დაზიანების მიზეზები და მოეთხოვა მათი გამოსწორება.²⁰

¹³ 20.0 ათას ლარზე მეტი ღირებულების პროექტები.

¹⁴ 50.0 ათას ლარზე მეტი ღირებულების სამუშაოებს ამოწმებდა შპს „ოპტიმალ გრუპ +“.

¹⁵ 2022 წლის 17-19 მაისი.

¹⁶ NAT200017003, ხელშეკრულება №204.

¹⁷ სასპორტო სკოლაში მოწყობილი კარების უმრავლესობა ჩამოვარდნილია, დაზიანებულია ჩარჩოები და გატეხილია სახეივანეები.

¹⁸ აუდიტის ობიექტის პასუხისმგებელი პირების განმარტებით დაზიანებები მექანიკური ზემოქმედების შედეგია. მიზანშეწონილია, მერიამ გაატაროს ღონისძიებები დაზიანების რეალური მიზეზის დასადგენად და იმოქმედოს შედეგების გათვალისწინებით.

¹⁹ აუდიტის მიმდინარეობისას, მერიამ მიმართა მიმწოდებლებს საგარანტიო მექანიზმის ფარგლებში ხარვეზების აღმოფხვრის მოთხოვნით.

²⁰ მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებლებს ხარვეზების გამოსწორების მოთხოვნით მიმართა აუდიტის ჯგუფის მიერ ხარვეზების გამოვლენის შემდეგ. გარდა ერთი შემთხვევისა. კერძოდ: შპს „იმგოსთან“ გაფორმებული ხელშეკრულებით შეისყიდა გარე გამოყენების ლედ მონიტორები. NAT200002249, ხელშეკრულება №20. მონიტორები ხშირად ზიანდებოდა, რის გამოც იყო გამორთული. მიმწოდებელმა ხარვეზები რამდენჯერმე გაასწორა, თუმცა ვერ უზრუნველყო პრობლემის აღმოფხვრა. ბოლოს დაზიანება დაფიქსირდა გარანტიის მოქმედების პერიოდში. მიუხედავად ამისა, ხარვეზები არ არის გამოსწორებული.

შესაბამისად, მერიამ არ გამოიყენა ხელშეკრულებებით მინიჭებული უფლება და არ უზრუნველყო არსებული დაზიანებები მიმწოდებელი ორგანიზაციების სახსრებით აღმოფხვრა.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა ვერ დანერგა კონტროლის შესაფერისი პროცედურები და პროცესები ვერ წარმართა იმგვარად, რომ მიეღო სათანადო ხარისხის ინფრასტრუქტურული პროექტები. შედეგად, მერიამ ჩაიბარა 546.8 ათასი ლარის ღირებულების ისეთი ობიექტები, რომლებიც ექსპლუატაციაში მიღებიდან მოკლე დროში დაზიანდა და საჭიროებს დამატებით რეაბილიტაციას. მუნიციპალიტეტმა არ დაადგინა დაზიანების გამომწვევი მიზეზები, არ გამოავლინა მათზე პასუხისმგებელი პირები და ზარალის ანაზღაურების მიზნით არ გაატარა შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №2

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

2.3.2 ინფრასტრუქტურული პროექტების არასათანადო დაგეგმვა და მართვა

კრიტერიუმი: შემსყიდველი ორგანიზაცია შესყიდვებს ახორციელებს მხოლოდ წინასწარ დამტკიცებული და რეგისტრირებული გეგმის შესაბამისად. შესყიდვების წლიური გეგმის პროექტის შემუშავების დროს გათვალისწინებულ უნდა იქნეს შესყიდვის განხორციელების აუცილებლობა და შესყიდვასთან დაკავშირებული სხვა გარემოებები.²¹ შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია, რაციონალურად და საქართველოს სახელმწიფო ინტერესების გათვალისწინებით განახორციელოს შესყიდვები მისთვის გამოყოფილ ასიგნებათა ფარგლებში.²²

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტმა 2020-2021 წლებში შესყიდვების გეგმისა და ადგილობრივი ბიუჯეტის პარამეტრებით განსაზღვრა საბავშვო ბაღების, კრივის დარბაზისა და საჯარო სკოლების სარეაბილიტაციო სამუშაოების საჭიროება. მერიამ აღნიშნული პროექტების განსახორციელებლად დახარჯა 407.0 ათასი ლარის საბიუჯეტო რესურსი. სამუშაოების შესრულების დოკუმენტაციის შესწავლით გამოვლინდა შემდეგი:

1) მუნიციპალიტეტმა 2020-2021 წელს ორ ეტაპად შეისყიდა სოფელ კარალეთის საბავშვო ბაღის რეაბილიტაციის სამუშაოები, საერთო ღირებულებით - 146.2 ათასი ლარი. 2020 წელს ბაღის რეაბილიტაციაზე დაიხარჯა 131.7 ათასი ლარი.²³ შესრულებული სამუშაოები უხარისხოა და დაზიანებულია.²⁴ 2021 წელს მეორე ეტაპის სამუშაოებზე ხელშეკრულება

²¹ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 10 თებერვლის №2 ბრძანებით დამტკიცებული „შემსყიდველი ორგანიზაციის ანგარიშგების წესი“: მუხლი 4, პუნქტი 1; მუხლი 61, „ა“ და „ნ“ ქვეპუნქტები.

²² „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ 2005 წლის 20 აპრილის საქართველოს კანონის მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

²³ საბავშვო ბაღის პირველი სართულის რეაბილიტაცია. მიმწოდებელი შპს „აღმამენებელი 2012“, NAT200015637, ხელშეკრულება №195.

²⁴ საბავშვო ბაღში მოწყობილი იატაკის მნიშვნელოვანი ნაწილი დაზიანებულია.

გაუფორმდა შპს „მეგა დიზაინს“ ღირებულებით - 37.2 ათასი ლარი²⁵. წარმოდგენილი ინფორმაციით, მიმწოდებელმა ნაკისრი ვალდებულებებიდან შეასრულა მხოლოდ 14.5 ათასი ლარის სამუშაო, ხოლო დანარჩენი სამუშაოების დასრულება ვერ შეძლო. კერძოდ, საბავშვო ბაღის ოთახებში განთავსებული იყო ინვენტარი, რაც ხელს უშლიდა სამუშაოების წარმოებას. მიმწოდებელმა რამდენჯერმე მოითხოვა პრობლემის მოგვარება. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო შენობიდან ინვენტარის გატანა. შედეგად, სამუშაოები დაუსრულებელია, რის გამოც საბავშვო ბაღი არ ფუნქციონირებს.

- ქ) 2020 წელს მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა სოფელ ვარიანში კრივის დარბაზის სახურავის სარეაბილიტაციო სამუშაოები, ღირებულებით - 109.6 ათასი ლარი.²⁶ მუნიციპალიტეტმა საპროექტო-სახარჯთაღიჯვო დოკუმენტაციაში არასწორად დაგეგმა და განსაზღვრა შესასრულებელი სამუშაოები,²⁷ შედეგად, ვერ უზრუნველყო პრობლემების გამოსწორება: სახურავიდან ჩამოდის წყალი, აზიანებს დარბაზს და ხელს უშლის მის გამართულ ფუნქციონირებას.
- ქ) 2020-2021 წელს მუნიციპალიტეტმა განახორციელა საჯარო სკოლების სარეაბილიტაციო სამუშაოები, საერთო ღირებულებით - 151.2 ათასი ლარი.²⁸ მუნიციპალიტეტმა პროექტის დაგეგმვის დროს, ვერ განსაზღვრა სამუშაოების დასრულებისათვის საჭირო ღონისძიებები, შედეგად სკოლაში სამუშაოები შესრულებულია, თუმცა ფუნქციური დანიშნულებით სარგებლობა ვერ ხდება.²⁹

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა ინფრასტრუქტურული სამუშაოების დაგეგმვის ეტაპზე ვერ უზრუნველყო შესაძლო პრობლემების შეფასება, პროექტების რეალური საჭიროებებისა და შესყიდვებთან დაკავშირებული სხვა გარემოებების განსაზღვრა ან/და შესყიდვების რაციონალურად განხორციელება. შედეგად, 407.0 ათასი ლარის ღირებულების პროექტების განხორციელებისას მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო დასახული მიზნის მიღწევა.

რეკომენდაცია №3

მუნიციპალიტეტის მერიამ ინფრასტრუქტურული სამუშაოები დაგეგმოს ყველა იმ ფაქტორის გათვალისწინებით, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს პროექტის წარმატებით დასრულებას. კონკრეტული პროექტის დაგეგმვის დროს მუნიციპალიტეტმა უნდა შეისწავლოს მის ხელთ არსებული ფინანსური და მატერიალური რესურსები და აქედან გამომდინარე განსაზღვროს, რამდენად შესაძლებელია პროექტის განხორციელება და დასახული მიზნის მიღწევა. აღნიშნული ხელს შეუწყობს სამუშაოების დროულად დასრულებას, ობიექტების ექსპლოატაციაში მიღებას და მოსახლეობისთვის შესაბამისი სერვისების მიწოდებას. ამასთანავე, მერიამ შეისწავლოს გამოვლენილი

²⁵ საბავშვო ბაღის მეორე სართულის რეაბილიტაცია. NAT210008366, ხელშეკრულება № 67. ხელშეკრულების პირობებით, სამუშაოები უნდა დასრულებულიყო 2021 წლის 25 აგვისტოს.

²⁶ NAT200006253

²⁷ წარმოდგენილი ინფორმაციით, კრივის დარბაზის სახურავი იყო ორდონიანი. გადახურვის პირველი და მეორე დონეს შორის ადგილი, შეძენილი იყო მიწის კუთხოვანებით. მუნიციპალიტეტმა სამუშაოების დაგეგმვისას, აღნიშნული მიწის კუთხოვანების შეცვლა საჭიროდ არ მიიჩნია და, შესაბამისად, არ გაითვალისწინა საპროექტო-სახარჯთაღიჯვო დოკუმენტაციაში. შესწავლით გამოვლინდა, რომ შენობაში სწორედ აღნიშნული მიწის მონაკვეთებიდან ჩამოდის წყალი.

²⁸ მუნიციპალიტეტმა სველი წერტილები მოაწყო სოფელ ახრისის საჯარო სკოლაში, ღირებულებით - 29.0 ათასი ლარი, CMR200085342; ბერშეთის საჯარო სკოლაში, ღირებულებით - 58.0 ათასი ლარი, CMR200099858; სოფელ ხურვალების საჯარო სკოლაში, ღირებულებით - 39.1 ათასი ლარი, NAT210018555; სოფელ ახალდაბის სკოლაში, ღირებულებით - 25.1 ათასი ლარი, CMR200085340.

²⁹ სამუშაოების ფარგლებში მოწყობილია სველი წერტილები, თუმცა წყალმომარაგების პრობლემების გამო წყალი არ მიეწოდებათ.

გარემოებები და უზრუნველყოს პრობლემების აღმოსაფხვრელად შესაბამისი ღონისძიებების გატარება.

2.3.3 საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია განახორციელოს კონტროლი და ზედამხედველობა მიმწოდებლების მიერ სატენდერო მოთხოვნებისა და ხელშეკრულების პირობების შესრულებაზე.³⁰ მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებები, მათ შორის, საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვაზე, ითვალისწინებს ხარისხიანი პროდუქტის მიწოდებას. ხელშეკრულებები ასევე ითვალისწინებს მიმწოდებლის მიმართ სანქციებს ხელშეკრულებების პირობების შეუსრულებლობის/არაჯეროვნად შესრულების შემთხვევაში.

ფაქტობრივი გარემოება: 2020-2021 წლებში მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა 1,057.0 ათასი ლარის ღირებულების საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია. აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა მუნიციპალიტეტის მიერ დოკუმენტაციის შესყიდვის პროცესი. გამოვლინდა, რომ დანერგილი კონტროლის პროცედურები ზოგიერთ შემთხვევაში ვერ უზრუნველყოფდა მოქმედ სტანდარტებთან და ნორმებთან შესაბამისი პროდუქტის მიღებას. შედეგად, ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებისას ხელშეკრულებებში ცვლილებები შედიოდა სისტემატურად.

2020-2021 წლებში სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვისთვის გაფორმებული 166 ხელშეკრულებიდან,³¹ 116-ში შესულია სხვადასხვა ცვლილება, რომელიც უკავშირდება საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის კორექტირებას. 60 შემთხვევაში კორექტირება განხორციელდა მინიმუმ ორჯერ და მეტჯერ. პროექტებში არსებული ხარვეზების გამო, იცვლებოდა სამუშაოების მოცულობები ან/და ემატებოდა ახალი სამუშაოები.³² აღნიშნული ხშირ შემთხვევაში იწვევდა სამუშაოების დასრულების ვადების გაზრდას,³³ რაც უარყოფითად აისახებოდა ინფრასტრუქტურული პროექტების დროულად განხორციელებაზე. შედეგად, დაგეგმილთან შედარებით დაგვიანებით დასრულდა გზების, წყლის სისტემების, გასართობი და სპორტული ინფრასტრუქტურის და სხვა ობიექტების მშენებლობა-რეაბილიტაციის პროცესი.

აღსანიშნავია, რომ შესყიდული საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის ნაწილი შეიცავდა ისეთ ხარვეზებს, რომლებიც პროექტის ავტორს მარტივად უნდა განესაზღვრა დოკუმენტაციის შედგენის ეტაპზე ან მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელ პირებს აღმოეჩინათ მიღება-ჩაბარების დროს, მაგალითად:

- 1) 2021 წელს მერიამ შეისყიდა ქ. გორში აღმაშენებლის ქუჩის სარეაბილიტაციო სამუშაოები, სავარაუდო ღირებულებით – 2,788.0 ათასი ლარი.³⁴ ტენდერი გამოცხადდა შპს „გზამკვლევი 2001“-ის მიერ მომზადებული საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის საფუძველზე. დოკუმენტაციის შესწავლით გამოვლინდა, რომ სავარაუდო ღირებულება გაანგარიშებული იყო შეცდომებით. კერძოდ, სამუშაოების ხარჯთაღრიცხვის სხვადასხვა

³⁰ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 7, პირველი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი.

³¹ 50 ათას ლარზე მეტი ღირებულების ხელშეკრულებები.

³² 11 ხელშეკრულების ღირებულება გაზრდილია, ჯამში – 273.0 ათასი ლარით.

³³ მიწოდების ვადები გაზრდილია 40 ხელშეკრულებაში. მინიმალური ზრდა – 7, ხოლო მაქსიმალური ზრდა 110 დღეა.

³⁴ NAT210010070.

თავის ღირებულება მათემატიკურად დაჯამებული იყო არასწორად, რამაც ჯამური ღირებულება 210.0 ათასი ლარით გაზარდა. აღნიშნული შეცდომა მერიამ მიღება-ჩაბარების პროცესში ვერ გამოავლინა, მიმწოდებელს აუნაზღაურა გაწეული მომსახურების საფასური³⁵ და ტენდერი არასწორად განსაზღვრული სავარაუდო ღირებულებით გამოაცხადა. აღსანიშნავია, რომ ტენდერი ჩატარდა კონკურენტულ გარემოში და სავარაუდო ღირებულება ვაჭრობის შედეგად მნიშვნელოვნად შემცირდა (2,788.0 ათასი ლარიდან – 2,078.0 ათას ლარამდე). შესყიდვის არაკონკურენტულ გარემოში წარმართვის შემთხვევაში არსებობდა საბიუჯეტო რესურსის არაეკონომიური ხარჯვის რისკი, რაც უზარისხო საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვამ გამოიწვია.

- 2020 წელს მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა სოფელ ხიდისთავში სასმელი წყლის სისტემის მოწყობის სამუშაოები, ღირებულებით – 1,717.2 ათასი ლარი.³⁶ სამუშაოების წარმოების პროცესში საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციაში შევიდა 4 ცვლილება. მათ შორის აღმოჩნდა, რომ პროექტში გამორჩენილი იყო რამდენიმე უბნის მოსახლეობა.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის მიერ დანერგილი კონტროლის მექანიზმები ზოგიერთ შემთხვევაში ვერ უზრუნველყოფდა სათანადო რწმუნების მიღებას შეძენილი საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის მოქმედ სტანდარტებთან და ნორმებთან შესაბამისობაზე. მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ჩაბარებული პროდუქტი გაგლენას ახდენდა მიწოდების ვადებსა და სახელშეკრულებო ღირებულებაზე და აუარესებდა შემსყიდველის პირობებს. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტს რაიმე სახის ღონისძიება საპროექტო დოკუმენტაციის მიმწოდებლების მიმართ არ გაუტარებია.

2.4 სახელმწიფო შესყიდვების მართვა

2.4.1 პრეტენდენტის არასწორი დისკვალიფიკაცია

კრიტერიუმი: სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონმდებლობის შესაბამისად, სატენდერო კომისიამ, მიმწოდებლების შერჩევა-შეფასების პროცესში უნდა იმსჯელოს, შეესაბამება თუ არა ყველაზე დაბალი ფასის წინადადების მქონე პრეტენდენტის მიერ სისტემაში განთავსებული ტექნიკური დოკუმენტაცია სატენდერო განცხადებითა და სატენდერო დოკუმენტაციით დადგენილ მოთხოვნებს. სატენდერო კომისია არ ახდენს პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციას, თუ მისი ტექნიკური დოკუმენტაცია არ შეიცავს ისეთ მონაცემ(ებ)ს, ან/და შეიცავს ისეთ უზუსტობას/უზუსტობებს, რომლის/რომელთა წარდგენა, ან/და დაზუსტება არ გამოიწვევს ტექნიკური დოკუმენტაციის არსებით ცვლილებას ან/და არ გაზრდის წინადადების ფასს.³⁷

შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია, რაციონალურად და სახელმწიფო ინტერესების გათვალისწინებით განახორციელოს შესყიდვები მისთვის გამოყოფილ ასიგნებათა ფარგლებში.³⁸

ფაქტობრივი გარემოება: 2019 წლის დეკემბერში გორის მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა ტენდერი 2020 წლის საზედამხედველო მომსახურების შესყიდვაზე, სავარაუდო ღირებულებით – 829.5 ათასი ლარი.³⁹ მუნიციპალიტეტს

³⁵ NAT200008447. აღმაშენებლის ქუჩის რეაბილიტაციის პროექტის ღირებულება – 14.3 ათასი ლარი.

³⁶ NAT200009247.

³⁷ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 27, პუნქტი 3.

³⁸ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 7, პუნქტი 2, „ა“ ქვეპუნქტი.

³⁹ NAT190025490.

საზედამხედველო მომსახურება ყველაზე დაბალ, 2.1%-ად⁴⁰ შესთავაზა შპს „რეალექსპერტმა“, თანხით – 489.4 ათასი ლარი, ხოლო შპს „ოპტიმალ გრუპ“-მა – 3.4%-ად, თანხით – 810.5 ათასი ლარი. სატენდერო კომისიამ დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტს დაზუსტების გარეშე მიანიჭა დისკვალიფიკაცია და გამარჯვებულად გამოავლინა 321.1 ათასი ლარით მეტი ფასის მქონე შპს „ოპტიმალ გრუპ“. კომისიის მიერ დისკვალიფიკაციის მიზეზად დასახელდა ჰიდროტექნიკური სამუშაოების ზედამხედველობის სფეროში აკრედიტაციის არქონა, თუმცა სატენდერო დოკუმენტაციით აღნიშნული პირობა მოთხოვნილი არ იყო.⁴¹

შპს „რეალექსპერტმა“ გაასაჩივრა სატენდერო კომისიის გადაწყვეტილება.⁴² დავების საბჭომ ნაწილობრივ დააკმაყოფილა საჩივარი და კომისიას მისცა საკითხის თავიდან განხილვის რეკომენდაცია. მუნიციპალიტეტმა საკითხის განხილვის შედეგად, მიღებული გადაწყვეტილება დატოვა უცვლელი. შპს „რეალექსპერტმა“ ისევ მიმართა დავების საბჭოს და მოითხოვა დისკვალიფიკაციის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების გაუქმება.⁴³ დავების საბჭომ სრულად დააკმაყოფილა პრეტენდენტის საჩივარი და კომისიის გადაწყვეტილება მიიჩნია კანონშეუსაბამოდ. მიუხედავად აღნიშნულისა, სატენდერო კომისიამ არ შეცვალა გადაწყვეტილება და საბოლოოდ, 2020 წლის 30 მარტს შეწყვიტა ტენდერი.

დავის მიმდინარეობის პერიოდში, მუნიციპალიტეტმა საზედამხედველო მომსახურებაზე, გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, გამარტივებული შესყიდვით ხელშეკრულებები⁴⁴ გაუფორმა შპს „ოპტიმალ გრუპ“-ს. ხელშეკრულების პირობებით საზედამხედველო მომსახურების ღირებულება განისაზღვრა 3.4%-ით,⁴⁵ რაც მნიშვნელოვნად აღემატება ტენდერში შპს „რეალექსპერტის“ მიერ შემოთავაზებულ ფასს. გამარტივებული შესყიდვის ფარგლებში მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს სულ აუნაზღაურა 360.2 ათასი ლარი. შპს „რეალექსპერტი“ აღნიშნულ სამუშაოებს შეასრულებდა 144.2 ათასი ლარით ნაკლებ ფასად.

მუნიციპალიტეტმა გამარტივებული შესყიდვით მომსახურება შეიძინა საბაზრო ღირებულებაზე გაცილებით მაღალ ფასად, რასაც ასევე ადასტურებს განმეორებით გამოცხადებულ ტენდერში დაფიქსირებული ფასები. კერძოდ: მუნიციპალიტეტმა 2020 წლის 21 მაისს გამოაცხადა ტენდერი⁴⁶ 2020 წლის დარჩენილ და 2021 წლის საზედამხედველო მომსახურების შესყიდვაზე. ხელშეკრულება გაუფორმდა გამარჯვებულ კომპანია შპს „ოპტიმალ გრუპს“. ტენდერში კონკურენციის პირობებში შპს „ოპტიმალ გრუპ“-ის მიერ დაფიქსირებული საზედამხედველო მომსახურების პროცენტი შეადგენდა

⁴⁰ საზედამხედველო მომსახურების ღირებულების შეფარდება განსახორციელებელი ინფრასტრუქტურული პროექტების ჯამურ ღირებულებასთან.

⁴¹ კერძოდ, სატენდერო პირობებით, პრეტენდენტს უნდა ჰქონოდა სამშენებლო სამუშაოების წარმოების გამოცდილება და შესაბამის სფეროში აკრედიტებული უნდა ყოფილიყო სსიპ - აკრედიტაციის ერთიანი ეროვნული ორგანო - აკრედიტაციის ცენტრის მიერ, თუმცა რა იგულისხმებოდა შესაბამის სფეროში სატენდერო პირობით, დაკონკრეტებული არ იყო.

⁴² საჩივრის ნომერი: DET190025490_01.

⁴³ საჩივრის ნომერი: DET190025490_02.

⁴⁴ გამარტივებული შესყიდვის გზით გაფორმებულია 2 ხელშეკრულება: 2020 წლის 24 თებერვალს, ღირებულებით - 510.0 ათასი ლარი; 2020 წლის 7 აპრილს - 319.5 ათასი ლარი.

⁴⁵ შემოწმებული სამუშაოების ღირებულების 3.4%.

⁴⁶ NAT200007679.

1.9%-ს. რაც მნიშვნელოვნად დაბალია მასთან გამარტივებული შესყიდვით გაფორმებულ ხელშეკრულებაში განსაზღვრულ მომსახურების პროცენტზე.

შპს „რეალექსპერტი“ ინფრასტრუქტურულ სამუშაოებზე საზედამხედველო მომსახურებას ახორციელებდა როგორც მიმდინარე, ასევე წინა პერიოდისათვის, სხვადასხვა შემსყიდველ ორგანიზაციასთან გაფორმებული ხელშეკრულებების ფარგლებში. აღსანიშნავია, რომ გორის მუნიციპალიტეტს 2019 წელს აღნიშნულ კომპანიასთან ჰქონდა გაფორმებული ხელშეკრულება ინფრასტრუქტურული პროექტების, მათ შორის, ჰიდროტექნიკური სამუშაოების საზედამხედველო მომსახურების შესყიდვაზე. მუნიციპალიტეტს გაწეული მომსახურების ჩაბარებისა და ანგარიშსწორების პროცესში მის მიმართ პრეტენზიები არ დაუფიქსირებია.⁴⁷ შესაბამისად, მუნიციპალიტეტმა ვერ დაასაბუთა, რა მოტივით განახორციელა ტენდერში შპს „რეალექსპერტის“ დისკვალიფიკაცია და ასევე რა კრიტერიუმებით ისარგებლა მიმწოდებლის შერჩევისას გამარტივებული შესყიდვის დროს, რის შედეგადაც საზედამხედველო მომსახურებაში გადაიხადა მნიშვნელოვნად მაღალი ფასი.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების პროცესში ვერ უზრუნველყო საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვა. სატენდერო კომისიამ სათანადოდ ვერ დაასაბუთა პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციის შესახებ გადაწყვეტილება, შეწყვიტა სატენდერო პროცედურები და გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, გამარტივებული წესით, გაუარესებული პირობით (მაღალ ფასად) გააფორმა ხელშეკრულება, რის შედეგადაც 144.2 ათასი ლარი დაიხარჯა არაეკონომიურად.

2.4.2 საჯარო სკოლების რეაბილიტაციის პროგრამის ხარვეზები

კრიტერიუმი: დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტების ხარისხიანი და დროულად დასრულების მიზნით, კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, მუნიციპალიტეტმა გამარტივებული შესყიდვის ფარგლებში, მიმწოდებელი უნდა შეარჩიოს შესასრულებელი სამუშაოების და ორგანიზაციის გამოცდილების გათვალისწინებით. ამასთანავე, როდესაც გადაუდებელი შესყიდვის აუცილებლობა გამოწვეულია ტენდერისათვის/კონკურსისთვის სტატუსის – „დასრულებულია უარყოფითი შედეგით“, „არ შედგა“ ან „შეწყვეტილია“ – მინიჭების მიზეზით, გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით ხელშეკრულების დადება შეიძლება მხოლოდ იმ მიმწოდებელთან, რომელიც აკმაყოფილებს სატენდერო/საკონკურსო პირობებს შემდეგი პრინციპების დაცვით: დაუშვებელია მიმწოდებლის გამოცდილება და სხვა პერსონალური მახასიათებლები (წლიური ბრუნვა, დასაქმებულთა რაოდენობა და სხვ.) იყოს სატენდერო/საკონკურსო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ ანალოგიურ მონაცემებზე უარესი.⁴⁸

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტმა 2020 წლის ივნისსა და აგვისტოში გადაუდებელი აუცილებლობის საფუძველით,⁴⁹ გამარტივებული შესყიდვის გზით განახორციელა 19 საჯარო სკოლის შენობების რეაბილიტაციის

⁴⁷ იმ შემთხვევაში, თუ შპს „რეალექსპერტი“ არასთანადოდ ასრულებდა ხელშეკრულებით განსაზღვრულ პირობებს ან/და მუნიციპალიტეტს აწვდიდა უხარისხო მომსახურებას, მერიას შესაბამისი პრეტენზიებით უნდა მიემართა მიმწოდებლისთვის, შესყიდვების სააგენტოსათვის (მიმწოდებლის მიერ ხელშეკრულების პირობების არაჯეროვან შესრულებასთან დაკავშირებით) და გაეტარებინა შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები საკუთარი ინტერესების დასაცავად.

⁴⁸ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 17 აგვისტოს №13 ბრძანება „გამარტივებული შესყიდვის კრიტერიუმების განსაზღვრისა და გამარტივებული შესყიდვის ჩატარების წესის დამტკიცების თაობაზე“, მუხლი 4, პუნქტი 4, „ბ“ ქვეპუნქტი.

⁴⁹ SMP200003310; SMP200002675.

სამუშაოები,⁵⁰ საერთო ღირებულებით – 955.2 ათასი ლარი. გადაუდებელი აუცილებლობის საფუძველი გახდა არშემდგარი ელექტრონული ტენდერები⁵¹ და კოვიდ 19-ის პანდემიიდან გამომდინარე გამოწვევების გამო, სკოლების ინფრასტრუქტურის პრიორიტეტულად მოწყობის აუცილებლობა.

სკოლებში სასწავლო წლის დაწყებამდე სამუშაოების დასრულების მიზნით, მუნიციპალიტეტმა 9 სხვადასხვა მიმწოდებელთან გააფორმა 19 ხელშეკრულება.⁵² აღსანიშნავია, რომ მერიამ ვერ წარმოადგინა მიმწოდებლების შესარჩევად ჩატარებული პროცედურებისა და კრიტერიუმების განსაზღვრის შესახებ ინფორმაცია.⁵³

ხელშეკრულებებიდან 242.0 ათასი ლარის ღირებულების 6 ხელშეკრულება,⁵⁴ მერიამ გამოცდილების არმქონე ახალდარეგისტრირებულ შპს „ზუკა მშენთან“⁵⁵ გააფორმა, მათ შორის, 5 ხელშეკრულება გაფორმდა კომპანიის დაფუძნებიდან 8 დღეში. შესაბამისად, არსებობს რისკი, რომ მიმწოდებლის შერჩევა არასათანადო კრიტერიუმების საფუძველზე განხორციელდა. ასევე აღსანიშნავია, რომ აღნიშნულ პროცესში დაირღვა შესყიდვების შესახებ კანონმდებლობის მოთხოვნა, რომლის მიხედვით, არშემდგარი ტენდერის საფუძველზე განხორციელებული გამარტივებული შესყიდვის დროს მიმწოდებელი უნდა აკმაყოფილებდეს სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ მოთხოვნებს, მათ შორის, ანალოგიური სამუშაოების გამოცდილებასთან დაკავშირებით.⁵⁶

მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული 19 ხელშეკრულებიდან, ჯამური ღირებულებით – 955.2 ათასი ლარი, სასწავლო წლის დაწყებამდე სამუშაოები არ დასრულდა 15 ხელშეკრულების ფარგლებში, ჯამური ღირებულებით – 712.2 ათასი ლარი; მათ შორის, 13 ხელშეკრულება დაგვიანებით შესრულდა,⁵⁷ ხოლო 2 ხელშეკრულება შეწყდა მიმწოდებლის მხრიდან ვალდებულებების არაჯეროვანი შესრულების გამო.

დასკვნა

მერიამ ვერ უზრუნველყო საჯარო სკოლების რეაბილიტაციის პროცესის სწორად წარმართვა და მიმწოდებლების სათანადო შერჩევა. მიუხედავად იმისა, რომ გამარტივებული შესყიდვების საფუძველს სამუშაოების დროულად დასრულების აუცილებლობა წარმოადგენდა, მიმწოდებლებმა ვერ შეძლეს სახელშეკრულებო პირობების შესრულება. სარეაბილიტაციო 19 საჯარო სკოლიდან, სასწავლო წლის დაწყებამდე სამუშაოები არ დასრულდა 15 სკოლის შემთხვევაში, რაც სავარაუდოდ, არასათანადო (მათ შორის, გამოცდილების არმქონე მიმწოდებლის) შერჩევით იყო განპირობებული. შედეგად, ვერ იქნა მიღწეული სასწავლო წლის დაწყებამდე რეაბილიტაციის პროცესის დასრულების მიზანი.

რეკომენდაცია №4

მერიამ განსაზღვროს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები გამარტივებული შესყიდვების დროს მიმწოდებლების შერჩევასთან დაკავშირებით. აღნიშნული

⁵⁰ რეაბილიტაცია განხორციელდა; ვარიანის, სვენეთის, არბოს, ახალდაბის, ახრისის, ქიწნისის, დიცის, ოთარშენის, ყელქვეულის, ბერშუეთის, პატარა გარეჯურის, ზემო ხვითის, კარბის, ქვემო ხვითის, სათემოს, ხურვალეთის, ზემო ნიქოზის, გორის №7 და №4 საჯარო სკოლებში.

⁵¹ NAT200010649, NAT200009939, NAT200010652, NAT200010456, NAT200010663, NAT200009762, NAT200010650, NAT200010658.

⁵² შპს „მოურავი“, სს „აგროტექსერვისი“, შპს „ზუკა მშენი“, შპს „ქონგური 2008“, ი/მ „კ. დათაშვილი“, შპს „აღმაშენებელი 2012“, შპს „ამშენი“, შპს „ჯინო +“, ი/მ „ლევან ნადირაძე“.

⁵³ პასუხისმგებელი პირის განმარტებით შესაბამისი დოკუმენტაცია განთავსებულია ელფოსტაზე, რისი აღდგენაც ვერ მოხერხდა.

⁵⁴ CMR200085337; CMR200085340; CMR200085342; CMR200085346; CMR200085349; CMR200099894.

⁵⁵ შპს „ზუკა მშენი“ დარეგისტრირდა 2020 წლის 25 ივნისს.

⁵⁶ NAT200010456 ტენდერის მიხედვით პრეტენდენტს უნდა გააჩნდეს არანაკლებ 216.0 ათასი ლარის ანალოგიური სამუშაოების გამოცდილება.

⁵⁷ მათ შორის, დაგვიანებით შესრულდა ახალდაფუძნებულ შპს „ზუკა მშენთან“ გაფორმებული ყველა ხელშეკრულება (6 ხელშეკრულება ჯამური ღირებულებით – 242.0 ათასი ლარი).

ხელს შეუწყობს სათანადო კვალიფიკაციისა და შესაძლებლობების მქონე მიმწოდებელთა შერჩევას და ასევე დაგეგმილი პროექტების დროულ და ხარისხიან შესრულებას.

2.4.3 ხელშეკრულებების ადმინისტრირების ხარვეზები

2.4.3.1 არასწორად დარიცხული საჯარიმო სანქცია

კრიტერიუმი: შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია, განახორციელოს კონტროლი და ზედამხედველობა მიმწოდებლების მიერ ხელშეკრულების პირობების შესრულებაზე.⁵⁸ გაფორმებული ხელშეკრულებების პირობების მიხედვით, მუნიციპალიტეტი იყენებს საჯარიმო სანქციებს ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებების შეუსრულებლობისთვის ან არაჯეროვნად შესრულებისთვის.

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის საქმიანობა ხელშეკრულებების ადმინისტრირების პროცესში ჯარიმების დარიცხვის მხრივ ხასიათდება მნიშვნელოვანი ხარვეზებით. მუნიციპალიტეტი საჯარიმო სანქციის დაკისრების დროს არ ითვალისწინებდა ხელშეკრულებით განსაზღვრულ პირობებს და დაუსაბუთებლად ამცირებდა საჯარიმო თანხებს. 2020-2021 წლებში, მუნიციპალიტეტის მიერ მიმწოდებლებზე ხელშეკრულების პირობების დარღვევისთვის დაურიცხავმა თანხამ 58.5 ათასი ლარი შეადგინა. ამასთანავე, ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოების შესრულების ვადის დარღვევისათვის, იყენებდა საჯარიმო სანქციის მინიმალურ ოდენობას და ჰქონდა არაერთგვაროვანი მიდგომა მიმწოდებლების მიმართ.

2020-2021 წლებში გორის მუნიციპალიტეტის მიერ საპროექტო სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის მომზადების მიზნით გაფორმებული ხელშეკრულებები, სამუშაოების დროულად დაუსრულებლობისთვის ითვალისწინებდა საჯარიმო სანქციას ინფრასტრუქტურული პროექტის საორიენტაციო ღირებულების 0,1%-ის ოდენობით.⁵⁹ მუნიციპალიტეტმა 4 მიმწოდებელს,⁶⁰ რომლებმაც განსაზღვრულ ვადაში ვერ დაასრულეს საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადება, დაუსაბუთებლად შეუმცირა პირგასამტეხლო და სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული შესასრულებელი პროექტის საორიენტაციო ღირებულების ნაცვლად, საჯარიმო სანქცია დააკისრა ხელშეკრულების ღირებულებაზე, სულ – 979 ლარი. ხელშეკრულების პირობებით, მიმწოდებლებისათვის დასარიცხი პირგასამტეხლო შეადგენს 43.2 ათას ლარს, რაც 42.2 ათასი ლარით აღემატება დარიცხულ საჯარიმო თანხას.⁶¹

2021 წელს მუნიციპალიტეტმა ტენდერის გზით გაფორმებულ 3 ხელშეკრულებაში მიმწოდებლებს დაუსაბუთებლად შეუმცირა სატენდერო პირობებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქცია.⁶² კერძოდ, სატენდერო პირობების მიხედვით, სამუშაოების დადგენილ ვადებში დაუსრულებლობისათვის განსაზღვრული იყო საჯარიმო სანქცია ხელშეკრულების ღირებულების 0,1%-ის ოდენობით. მუნიციპალიტეტმა

⁵⁸ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 7, პუნქტი 1, „დ“ ქვეპუნქტი.

⁵⁹ ტექნიკური დავალებით განსაზღვრული შესასრულებელი სამუშაოების საორიენტაციო ღირებულება.

⁶⁰ შპს „ფროჯექტ გრუფ“ NAT210000509; შპს „ჰიდრა“ NAT200013852; შპს „ვეგა“ NAT200013497; შპს „საქართველოს ტექნიკური ჯგუფი“ NAT210011302.

⁶¹ აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში, მერამ განახორციელა საჯარიმო სანქციების ხელახლა დაანგარიშება და დაიწყო პროცედურები მიმწოდებლებისგან თანხის მისაღებად.

⁶² შპს „ურიში“ - საბავშვო ბაღების რეაბილიტაცია, NAT200010457, სახელშეკრულებო ღირებულებით - 124.0 ათასი ლარი; შპს „ურიში“ - საბავშვო ბაღების რეაბილიტაცია, NAT200010482, ღირებულებით - 120.1 ათასი ლარი; შპს „თერგი“- წყლის სისტემის რეაბილიტაცია, ღირებულებით - 347.0 ათასი ლარი, NAT200010780.

ტენდერში გამარჯვებულ პირებს ხელშეკრულებაში პირგასამტეხლო შეუმცირა და განუსაზღვრა 0.02%. მიმწოდებლებმა დროულად ვერ დაასრულეს სამუშაოები, რის გამოც დაეკისრა 6.5 ათასი ლარის გადახდა. სატენდერო პირობებით განსაზღვრული განაკვეთით, მიმწოდებლებისათვის დასარიცხი ჯარიმა შეადგენს 22.8 ათას ლარს, რაც 16.3 ათასი ლარით აღემატება დარიცხულ თანხას.

- ქ) 2020-2021 წლებში მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებლების მიმართ საჯარიმო სანქციის განაკვეთის განსაზღვრისას, გამოიყენა არაერთგვაროვანი მიდგომა. კერძოდ, ხელშეკრულებების ერთ ნაწილში სამუშაოების დადგენილ ვადებში დაუსრულებლობისათვის განსაზღვრა ჯარიმა ხელშეკრულების ღირებულების – 0,1%-ის ოდენობით,⁶³ ხოლო ხელშეკრულების მეორე ნაწილში გამოიყენა სანქციის მინიმალური ოდენობა – 0,02%. დაბალი საჯარიმო სანქციის განაკვეთი მიმწოდებლებს აძლევდა შესაძლებლობას, მიწოდების ვადის მნიშვნელოვანი დარღვევის შემთხვევაშიც კი, გადაეხადათ მინიმალური ჯარიმები, რამაც უარყოფითი გავლენა მოახდინა მიმწოდებლების მიერ ნაკისრი ვალდებულებების ჯეროვან შესრულებაზე. 12 ხელშეკრულება,⁶⁴ რომელშიც განსაზღვრული იყო ჯარიმის მინიმალური ოდენობა, დასრულდა 10-დან 80 დღემდე ვადაგადაცილებით და მოსახლეობამ დროულად ვერ მიიღო დაგეგმილი მატერიალური სიკეთე.

დასკვნა

მერიის მიერ სახელშეკრულებო პირობების განსაზღვრისა და მათ შესრულებაზე დანერგილი კონტროლის მექანიზმები ვერ უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის ინტერესების დაცვას. ხელშეკრულების პირობების დარღვევისათვის დაკისრებული საჯარიმო თანხები შემცირებულია დაუსაბუთებლად. შედეგად, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტმა ვერ მიიღო 58.5 ათასი ლარის შემოსავალი.

რეკომენდაცია №5

მერიამ შეიმუშაოს წესი ხელშეკრულების პირობების დარღვევის შემთხვევაში საჯარიმო სანქციების განსაზღვრისა და ადმინისტრირების შესახებ. დოკუმენტით დეტალურად უნდა განისაზღვროს ჯარიმების გაანგარიშების, დარიცხვისა და ბიუჯეტში მობილიზების თითოეულ ეტაპზე ჩასატარებელი სამუშაოები, შემსრულებლები და შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები; განახორციელოს ზედამხედველობა ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების შესრულებაზე. ამასთანავე, ხელშეკრულების პირობები განსაზღვროს იმგვარად, რომ მაქსიმალურად იყოს დაცული მისი, როგორც შემსყიდველი ორგანიზაციის ინტერესები. მერიამ შეისწავლოს საჯარიმო თანხების არასწორად დაანგარიშების ფაქტები, გამოავლინოს გამომწვევი მიზეზები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები პასუხისმგებელი პირების მიმართ. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ხელშეკრულების პირობების დარღვევის პრევენციას, მიმწოდებლების მიმართ ერთგვაროვანი მიდგომის ჩამოყალიბებას და გაზრდის საბიუჯეტო შემოსავლებს.

⁶³ ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე.

⁶⁴ ხელშეკრულებებით განსაზღვრული იყო წყლის სისტემის რეაბილიტაცია, საბავშვო ბაღის რეაბილიტაცია, „სოფლის პროგრამის ფარგლებში“ განსახორციელებელი ინფრასტრუქტურული პროექტები და სხვ., საერთო ღირებულებით – 851.3 ათასი ლარი.

2.4.3.2 გეგმა-გრაფიკების მექანიზმის გამოყენებლობა

კრიტერიუმი: ინფრასტრუქტურული ობიექტების მშენებლობის/რეაბილიტაციის შესყიდვის მიზნით მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებები ითვალისწინებს სამუშაოების მიწოდებას კალენდარული და თანხობრივი გეგმა-გრაფიკის შესაბამისად. გეგმა-გრაფიკის შედგენის მიზანია, შემსყიდველმა ადრეულ პერიოდში გამოავლინოს სამუშაოების შეფერხების ფაქტორები და დროულად დასასრულებლად მიმწოდებლებზე ჯარიმის გავრცელებით მოახდინოს ზემოქმედება. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია განახორციელოს კონტროლი ხელშეკრულების პირობების შესრულებაზე.⁶⁵

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის მიერ ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების მიზნით 2020-2021 წლებში გაფორმებული ხელშეკრულებები ითვალისწინებდა სამუშაოების შესრულებას გეგმა-გრაფიკის მიხედვით. აღნიშნული ხელშეკრულებებიდან 46 შემთხვევაში, საერთო ღირებულებით – 5,846.5 ათასი ლარი, მიმწოდებლებმა სამუშაოები დაგეგმილ ვადებში ვერ დაასრულეს.

მიწოდების საბოლოო ვადების დარღვევამდე მიმწოდებლები უმეტეს შემთხვევაში არ იცავდნენ სამუშაოების გეგმა-გრაფიკით გათვალისწინებულ მოთხოვნებსაც. მიუხედავად ამისა, მერია სამუშაოების მიმდინარეობის დროულობას არ აკონტროლებდა და არ იყენებდა გეგმა-გრაფიკის დაცულობის მექანიზმს. არცერთ შემთხვევაში მერიამ მიმწოდებლები სამუშაოების გეგმა-გრაფიკების დარღვევისათვის არ დააჯარიმა, რაც ხელს შეუწყობდა სამუშაოების განსაზღვრულ ვადებში დასრულების პრევენციას. აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოახერხა გეგმა-გრაფიკის დარღვევისათვის მიმწოდებლებზე დასარიცხი ჯარიმის თანხის დაანგარიშება შემდეგი მიზეზების გამო: ხელშეკრულებაში შესული ცვლილებებით, შეცვლილია შესასრულებელი სამუშაოების მოცულობები და დასრულების ვადები, ხოლო კორექტირებული გეგმა-გრაფიკი წარმოდგენილი არ არის. ასევე არ არის შედგენილი შესაბამისი დოკუმენტაცია, რომლის მიხედვით შესაძლებელი იქნებოდა სამუშაოების მიმდინარეობის გეგმა-გრაფიკთან შესაბამისობის შეფასება და გეგმაზე ჩამორჩენის განსაზღვრა კალენდარული დღეებისა და თანხის მიხედვით.

დასკვნა

სამუშაოების მიწოდების გეგმა-გრაფიკის მოთხოვნა და გეგმა-გრაფიკით განსაზღვრული პირობების დაცვა მუნიციპალიტეტისათვის ატარებდა ფორმალურ ხასიათს, რაც უარყოფითად მოქმედებდა სამუშაოების დროულად დასრულებაზე და ვერ უზრუნველყოფდა ხელშეკრულების პირობების შეუსრულებლობის პრევენციას. აუდიტის ობიექტს გეგმა-გრაფიკის დარღვევისათვის არ დაუჯარიმებია არცერთი მიმწოდებელი და მუნიციპალურ ბიუჯეტში არ მიმართულა შესაბამისი ფინანსური რესურსი.

რეკომენდაცია №6

მერიამ შეიმუშაოს და დანერგოს სამშენებლო სამუშაოების გეგმა-გრაფიკის მოთხოვნების შესრულების მონიტორინგის წესი. დოკუმენტით დეტალურად უნდა განისაზღვროს გეგმა-გრაფიკით დადგენილი პერიოდებისა და შესრულებული სამუშაოების მოცულობის დადასტურების პრინციპი, ასევე კონტროლის განმახორციელებელი პირები, მათი მოვალეობები და პასუხისმგებლობები. გეგმა-გრაფიკებით დადგენილი პირობების დაუცველობის შემთხვევაში, მერიამ გაავრცელოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს კონტროლის

⁶⁵ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 7, პუნქტი 1, „დ“ ქვეპუნქტი.

მექანიზმების გამართულ ფუნქციონირებას, სამუშაოების ხელშეკრულებით დადგენილ ვადებში დასრულებასა და საბიუჯეტო შემოსავლების გაზრდას.

2.5 ქონების მართვა და განკარგვა

2.5.1 მიუღებელი შემოსავლები

კრიტერიუმი: კანონმდებლობის მიხედვით, თვითმმართველი ერთეული ქონებრივი უფლებების განხორციელებისას ვალდებულია, დაიცვას მუნიციპალიტეტის, როგორც მესაკუთრის კანონიერი ინტერესები.⁶⁶ ამასთანავე, ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემის შემთხვევაში, თვითმმართველი ერთეული ვალდებულია უზრუნველყოს უფლებამოსილი პირის მიერ შესაბამისი საფასურის ჩარიცხვა ადგილობრივ ბიუჯეტში, რაც მუნიციპალიტეტის საკუთარი შემოსავლების ერთ-ერთი წყაროა.

მერია უნდა უზრუნველყოს მუნიციპალიტეტის ქონების მოვლა-პატრონობა და მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების აღრიცხვა; ასევე უნდა განახორციელოს მონიტორინგი ფიზიკური და იურიდიული პირების მიერ მათთვის სარგებლობის უფლებით გადაცემული მუნიციპალიტეტის ქონების გამოყენებისა და ქონებით სარგებლობის წესების დაცვაზე.⁶⁷

ფაქტობრივი გარემოება: 2020-2021 წლებში მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო საკუთრებაში არსებული აქტივების სათანადო განკარგვა. შედეგად, იჯარით გაცემული ქონებიდან მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში სრულად არ არის მიღებული საიჯარო შემოსავლები, ხოლო ზოგიერთი მუნიციპალური ქონება გამოყენებულია არაუფლებამოსილი პირების მიერ, კერძოდ:

- 1) 2020-2021 წლებში მუნიციპალიტეტი ახორციელებდა 130-136 საიჯარო ხელშეკრულების ადმინისტრირებას. აღნიშნული პერიოდის ბოლოს მოსარგებლეთა დავალიანებამ – 172.0 ათასი ლარი, ხოლო დარიცხულმა და გადაუხდელმა საურავმა – 56.7 ათასი ლარი შეადგინა. მუნიციპალიტეტი რიგ შემთხვევებში არ ატარებდა სათანადო ღონისძიებებს საკუთარი ინტერესების დასაცავად. ქონებით მოსარგებლეების ნაწილი საფასურს ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში არ იხდიდნენ, დაფიქსირდა შემთხვევები, როდესაც დავალიანების თანხა წლიურ საიჯარო ქირას 4-ჯერ და 9-ჯერ აღემატებოდა. მიუხედავად ამისა, მერიას ხელშეკრულების შეწყვეტის ან სხვა სამართლებრივი ღონისძიებები არ გამოუყენებია.
- 2) 6 ერთეულ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთზე,⁶⁸ რომლებიც მუნიციპალიტეტის საკუთრებაა, საჯარო რეესტრის მონაცემებით დარეგისტრირებულია იჯარის ხელშეკრულებები. აღნიშნული იჯარების ხელშეკრულებები მერიის მიერ აღრიცხული არ იყო.⁶⁹ შესაბამისად, ამ ობიექტებზე იჯარის საფასურის ადმინისტრირება არ ხორციელდებოდა.⁷⁰ აღნიშნული იჯარის ხელშეკრულებების მიხედვით, ჯამში – 283.8 ათასი კვ.მ ფართობის მიწის ნაკვეთები გაცემულია სიმბოლურ

⁶⁶ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 109.

⁶⁷ გორის მუნიციპალიტეტის მერიის დებულება, მუხლი 4.

⁶⁸ საკადასტრო კოდები: 66.60.15.007; 66.62.03.031; 66.46.09.945.001; 66.61.05.014; 66.44.03.007; 66.44.03.008.

⁶⁹ პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, აღნიშნული გამოწვეულია 2017 წელს ქ. გორისა და გორის მუნიციპალიტეტების გაერთიანების დროს, შესაბამისი მონაცემთა ბაზებისა და დოკუმენტაციის კონსოლიდაციის პროცესის ხარვეზებით.

⁷⁰ მუნიციპალიტეტმა აღნიშნული ობიექტები აღრიცხა ფაქტის გამოვლენის შემდეგ.

ფასად. კერძოდ, მიწების ჯამური წლიური საიჯარო ქირა შეადგენს 83 ლარს.⁷¹

) დამატებითი აუდიტორული პროცედურების შედეგად გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული 2 ერთეული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთით სარგებლობენ არაუფლებამოსილი პირები.⁷² მერიას სამართლებრივი რეაგირება არ ჰქონდა განხორციელებული და შესაბამისად, სარგებლობის საფასური ბიუჯეტში ჩარიცხული არ არის. მუნიციპალური ქონების მასშტაბებიდან გამომდინარე, შესაძლოა არსებობდეს სხვა ანალოგიური შემთხვევებიც, რომელთა გამოსავლენად და თავიდან ასაცილებლად, მუნიციპალიტეტმა დამატებითი ღონისძიებები უნდა განახორციელოს.

დასკვნა

ქონებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას, მუნიციპალიტეტმა სათანადოდ ვერ დაიცვა საკუთარი კანონიერი ინტერესები და ვერ უზრუნველყო იჯარიდან მისაღები შემოსავლის სრულად და დროულად მობილიზება ადგილობრივ ბიუჯეტში. შედეგად, 2021 წლის ბოლოს მოსარგებლეების მიერ გადაუხდელი დავალიანება ჯამურად 228.7 ათას ლარს შეადგენს. კონტროლის მექანიზმების სისუსტის გამო, ქონება სრულად არ არის აღრიცხული. ამასთანავე, სათანადო რეაგირების გარეშე დარჩენილი სხვადასხვა არაუფლებამოსილი პირის მიერ მუნიციპალიტეტის ქონებით არამართლზომიერი სარგებლობის შემთხვევები.

რეკომენდაცია №7

მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა და აღმასრულებელმა ორგანოებმა შეიმუშაონ ქონების მართვის კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობს ქონების განკარგვის პროცესის გაუმჯობესებას, ქონების თვითნებურად დაკავების თავიდან აცილებას ან/და დროულად გამოვლენას. ამასთანავე, მერიამ გაატაროს ქმედითი ღონისძიებები გადაუხდელი საიჯარო ქირისა და დარიცხული საურავის ადგილობრივ ბიუჯეტში მობილიზების მიზნით.

2.5.2 სახელშეკრულებო პირობებისა და სარგებლობის საფასურისა განსაზღვრის ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: კანონმდებლობის მიხედვით ხელშეკრულების პირობების შეცვლა შესაძლებელია იმ შემთხვევაში, თუ ის გარემოებები, რომლებიც ხელშეკრულების გაფორმების საფუძველი გახდა, შემდეგ აშკარად შეიცვალა და მხარეები არ გააფორმებდნენ ამ ხელშეკრულებას ან დადებდნენ სხვა შინაარსით, ეს ცვლილებები რომ გაეთვალისწინებინათ. ამ დროს შეიძლება მოთხოვილ იქნეს ხელშეკრულების მისადაგება შეცვლილი გარემოებებისადმი. მხარეები ჯერ უნდა შეეცადონ, რომ ხელშეკრულება მიუსადაგონ შეცვლილ გარემოებებს. თუკი შეუძლებელია ხელშეკრულების მისადაგება შეცვლილი გარემოებებისადმი ან მეორე მხარე ამას არ ეთანხმება, მაშინ იმ მხარეს, რომლის ინტერესებიც დაირღვა, შეუძლია უარი თქვას ხელშეკრულებაზე.⁷³

ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტის ქონების სარგებლობის უფლებით მიმღებს ეძლევა წერილობითი გაფრთხილება, რომელშიც მიეთითება დარღვევის გამოსწორების ვადა და პირგასამტეხლოს ოდენობა. პირგასამტეხლო განისაზღვრება სარგებლობის ხელშეკრულებით, სახელშეკრულებო პირობებიდან

⁷¹ ფაქტის გამოვლენის შემდეგ მერიამ დაიწყო პროცედურები საიჯარო ქირის გადაფასებისა და ადმინისტრირების პროცესის დაწყების მიზნით. ახალი აუდიტორული შეფასების საფუძველზე მიწის ნაკვეთების ჯამური წლიური ღირებულება 4.5 ათასი ლარით განისაზღვრა.

⁷² ს/კ: 66.58.07.014; 66.46.05.052.003 მიწების ჯამური ფართობია 23587 კვ. მ.

⁷³ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 398.

გამომდინარე, კერძოდ: ქირის გადაუხდელობის შემთხვევაში – გადაუხდელი ქირის 0.1%, მაგრამ არანაკლებ 5 (ხუთი) ლარისა, დარღვევის დღიდან ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე.⁷⁴

ფაქტობრივი გარემოება 1: 2020-2021 წლებში მოქმედი ხელშეკრულებებიდან, 24 – გაფორმებულია 2014 წლამდე პერიოდში. ობიექტები გაცემულია გრძელვადიანი პერიოდით (10-99 წელი). მნიშვნელოვანი დროის გასვლის მიუხედავად, მუნიციპალიტეტს სარგებლობის საფასურის გადახედა და შეცვლა არ განუხორციელებია. შესაბამისად, არსებობს მაღალი რისკი, რომ ხელშეკრულებების გაფორმების პერიოდში განსაზღვრული და დღემდე მოქმედი სარგებლობის საფასური მნიშვნელოვნად ნაკლებია საბაზრო ღირებულებაზე. აღნიშნული რისკი დადასტურდა შემდეგი გარემოებით: სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული გორის მუნიციპალიტეტის 2017-2018 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის ანგარიშში დაფიქსირებული გარემოების საფუძველზე, მუნიციპალიტეტმა ერთ შემთხვევაში განახორციელა მოქმედ სარგებლობის ხელშეკრულებაზე ფასების გადახედა და შედეგად, სარგებლობის საფასური 4-ჯერ გაიზარდა,⁷⁵ დანარჩენ შემთხვევებში მუნიციპალიტეტს მსგავსი აქტივობა არ განუხორციელებია. აღსანიშნავია, რომ აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში მერიამ დაიწყო სარგებლობის საფასურის გადახედვის პროცედურები. კერძოდ: 9 ხელშეკრულებისთვის განისაზღვრა სარგებლობის ახალი საფასური, ხოლო 4 ხელშეკრულება შეწყდა.

ფაქტობრივი გარემოება 2: 2020-2021 წლებში მოქმედი ხელშეკრულებებიდან, 20 შემთხვევაში ხელშეკრულების პირობები არ ითვალისწინებს ქირის გადაუხდელობის/დაგვიანებით გადახდის შემთხვევებში პირგასამტეხლოს დაკისრებას. აღსანიშნავია, რომ 2015 წლიდან ქონების სარგებლობის უფლებით გაცემისას ხელშეკრულებაში პირგასამტეხლოს განსაზღვრა სავალდებულოა. ზემოაღნიშნული შემთხვევებიდან 2015 წლის შემდეგ გაფორმებულია 5 ხელშეკრულება; მათ შორის, ერთ შემთხვევაში მოსარგებლეს ერიცხება დავალიანება, თუმცა, იმის გამო რომ, აღნიშნულ მოთხოვნას ხელშეკრულების პირობები არ ითვალისწინებდა, არ არის დაკისრებული პირგასამტეხლო – 3.6 ათასი ლარის ოდენობით.

დასკვნა

წინა პერიოდში გაფორმებული და მოქმედი ხელშეკრულებებით განსაზღვრული სარგებლობის საფასური ზოგ შემთხვევაში არ შეესაბამება მიმდინარე საბაზრო ფასებს. ხელშეკრულებების ნაწილი არ ითვალისწინებს ქირის გადაუხდელობის/დაგვიანებით გადახდის შემთხვევაში პირგასამტეხლოს დაკისრებას, რაც უარყოფითად აისახება საფასურის ადმინისტრირებაზე. მუნიციპალიტეტს არ გაუტარებია სათანადო ღონისძიებები და არ გამოუყენებია სამართლებრივი მექანიზმები საკუთარი ინტერესების დასაცავად. შედეგად, ადგილობრივი ბიუჯეტი კარგავს დამატებითი შემოსავლების მიღების შესაძლებლობას.

რეკომენდაცია №8

მერიამ, საბაზრო ფასებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით, უზრუნველყოს წინა პერიოდში სარგებლობის უფლებით გაცემული ქონების საფასურის

⁷⁴ 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.

⁷⁵ ს/კ 66.05.14.556 - თავდაპირველი საიჯარო ქირა იყო 8.7 ათასი ლარი წელიწადში, ხოლო გადაფასების შემდეგ განისაზღვრა - 34.7 ათასი ლარით.

გადახედვა. მნიშვნელოვანი სხვაობის გამოვლენის შემთხვევაში, მოსარგებლებთან შეთანხმებით განახორციელოს ფასების კორექტირება; ასევე უზრუნველყოს ქონების სარგებლობით გაცემაზე გაფორმებულ ხელშეკრულებებში პირობების იმგვარად განსაზღვრა, რომ დაცული იყო მისი, როგორც მესაკუთრის ინტერესები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ადგილობრივი ბიუჯეტის საკუთარი შემოსავლების ზრდას.

2.5.4 ჩაუტარებელი ინვენტარიზაცია

კრიტერიუმი: კანონმდებლობის მიხედვით,⁷⁶ საბიუჯეტო ორგანიზაციაში აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარება სავალდებულოა ყოველწლიურად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, გარდა უძრავი ქონებისა, რომლის ინვენტარიზაცია ხორციელდება სამ წელიწადში ერთხელ მაინც. ორგანიზაციაში ინვენტარიზაციის ჩატარების მიზნით, ხელმძღვანელის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის (ბრძანების) საფუძველზე, იქმნება საინვენტარიზაციო კომისია.

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტს 2020-2021 წლებში არ ჩაუტარებია აქტივებისა და ვალდებულებების, ასევე არც უძრავი ქონების ინვენტარიზაცია. შესაბამისად, არ განხორციელებულა აქტივებისა და ვალდებულებების, 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 მიზნით.

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 №9

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

2.6 მმართველობითი გადაწყვეტილებები

2.6.1 დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირება

კრიტერიუმი: ადგილობრივი მოსაკრებელი არის აუცილებელი გადასახდელი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში, რომელსაც იხდიან ფიზიკური და იურიდიული პირები.⁷⁷ გორის მუნიციპალიტეტში საკრებულოს დადგენილების საფუძველზე დაწესებულია დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავების მოსაკრებელი.⁷⁸ დადგენილი მოსაკრებლის გადაუხდელობის

⁷⁶ „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება.

⁷⁷ საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“, მუხლი 1.

⁷⁸ საკრებულოს 2017 წლის 21 დეკემბრის №54 დადგენილება „გორის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ადგილობრივი მოსაკრებლების შემოღების და ადმინისტრირების წესის განსაზღვრის შესახებ“.

შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია დავალიანების მქონე პირების მიმართ გაატაროს კანონით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტში დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირებას ახორციელებს მერიის ზედამხედველობის სამსახური.⁷⁹ წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, 2020 წლის დასაწყისში ფიზიკური და იურიდიული პირების მიერ გადაუხდელი მოსაკრებლის დავალიანება 433.6 ათას ლარს შეადგენდა. 2020-2021 წლებში დასუფთავების მოსაკრებლის სახით მისაღები 1,586.2 ათასი ლარიდან ბიუჯეტში ფაქტობრივად მობილიზებულია მხოლოდ 720.0 ათასი ლარი – დაგეგმილი მოსაკრებლის 45%. შესაბამისად, იურიდიული და ფიზიკური პირების გადაუხდელმა თანხამ 2022 წლის 1 იანვრისთვის, სულ - 1,299.8 ათასი ლარი შეადგინა.

დასკვნა

მერია ვერ უზრუნველყოფს საკრებულოს დადგენილებით განსაზღვრული დასუფთავების მოსაკრებლის სათანადოდ მობილიზებას. შედეგად, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი ვერ იღებს კუთვნილ შემოსავალს.

რეკომენდაცია №10

მერიამ საკრებულოსთან ერთად იმსჯელოს 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.

2.6.2 მოსახლეობის წყალმომარაგების პრობლემები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები: წყალმომარაგების⁸⁰ და წყალარინების უზრუნველყოფა. მუნიციპალიტეტი მომსახურებას უზრუნველყოფს შესაბამისი ლიცენზიანტი კერძო სამართლის სუბიექტების საშუალებით.⁸¹ კანონმდებლობის მიხედვით, სასმელი წყალი უნდა იყოს უსაფრთხო, უვნებელი და აკმაყოფილებდეს ქვეყანაში მოქმედ სტანდარტებს. სასმელი წყლის მიმწოდებელი ორგანიზაცია ვალდებულია აწარმოოს წყლის ტექნიკური რეგლამენტით დადგენილ მაჩვენებლებთან შესაბამისობის კონტროლი და მონიტორინგი.⁸²

წყლის მომარაგების კომპანიები მოხმარებული წყლის გადასახადის ამოღებას ახდენენ საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის მიერ დადგენილი ზღვრული ტარიფების ფარგლებში.⁸³

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ერთ-ერთ პრიორიტეტულ მიმართულებას მოსახლეობის წყალმომარაგების პრობლემების მოგვარება წარმოადგენს. 2020-2021 წლებში ადგილობრივი ბიუჯეტიდან წყლის სისტემების განვითარების პროგრამებზე დაიხარჯა 11,942.6 ათასი ლარი, თუმცა ამ მიმართულებით პრობლემები კვლავ აქტუალურია და საჭიროებს სათანადო რეაგირებას, კერძოდ:

1) მუნიციპალიტეტში არსებული 121 სოფლიდან (31980 ოჯახი) სასმელი წყლის სისტემები მოწყობილია 79 სოფელში (25797 ოჯახი), მათ შორის,

⁷⁹ „გორის მუნიციპალიტეტის მერიის პირველადი სტრუქტურული ერთეულის - ზედამხედველობის სამსახურის დებულება“, მუხლი 7.

⁸⁰ მათ შორის, ტექნიკური წყლით მომარაგება.

⁸¹ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 16, პუნქტი 2, „თ“ ქვეპუნქტი; მუხლი 163, პუნქტი 1.

⁸² საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 იანვრის №58 დადგენილება „სასმელი წყლის ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ“.

⁸³ საქართველოს კანონი „ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების შესახებ“, მუხლი 146, პუნქტი 1.

წყალი მუდმივად მიეწოდება 34 სოფელში მცხოვრებ 8986 ოჯახს, ხოლო 45 სოფელში მცხოვრებ 16811 ოჯახს – მიეწოდება გრაფიკით. დანარჩენ 42 სოფელში მცხოვრები 6183 ოჯახი სარგებლობს ინდივიდუალური ჭებითა და წყაროებით.

- J წყლის გამწმენდი ნაგებობები მოწყობილია და ფუნქციონირებს 79-დან 34 სოფელში. 37 სოფელში გამწმენდი ნაგებობები მოწყობილი არ არის და წყლის გაწმენდა ხდება პერიოდულად,⁸⁴ ხოლო 8 სოფლის შემთხვევაში წყალი არ იწმინდება.
- J სოფლებში მოწყობილი წყლის სისტემების მოვლა-პატრონობასა და ექსპლოატაციას ახორციელებს მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ – გორის მუნიციპალიტეტის სასმელი წყლის სისტემების, წყალარინების, მელიორაციის, ჭაბურღილებისა და სატუმბი სადგურების სამსახური. აღნიშნული სუბიექტი არ ფლობს ამ საქმიანობის შესაბამის ლიცენზიას, რომელიც მოთხოვნილია კანონმდებლობით.
- J ა(ა)იპ-ის მიერ აღრიცხული აბონენტების, დაახლოებით, 48% გამრიცხველიანებულია. მიუხედავად ამისა, წყლის გადასახადის ზღვრული ტარიფების დასადგენად მუნიციპალიტეტს საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიისათვის არ მიუმართავს. შესაბამისად, ა(ა)იპ მოსახლეობის მიერ მოხმარებული წყლის გადასახადს არ კრეფს,⁸⁵ რის გამოც მუნიციპალიტეტში სასმელი წყალი უკონტროლოდ, არამიზნობრივად იხარჯება.⁸⁶ შედეგად, წლის გარკვეულ პერიოდებში მუნიციპალიტეტში მოწყობილ წყლის სისტემებზე იქმნება დეფიციტი და მოსახლეობას სასმელი წყალი შეფერხებით მიეწოდება.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტში არსებობს მოსახლეობის წყალმომარაგების მნიშვნელოვანი პრობლემები: სასმელი წყლის მიწოდებას ახორციელებს არალიცენზირებული პირი; მოსახლეობის ნაწილს სასმელი წყალი არ მიეწოდება ან მიეწოდება შეფერხებით; მიწოდებული წყალი სრულად არ იწმინდება. გამრიცხველიანების მიუხედავად, წყლის გადასახადი არ იკრიფება, რაც იწვევს სასმელი წყლის უკონტროლო ხარჯვასა და დეფიციტს. შედეგად, საბიუჯეტო სახსრები წყალმომარაგებისათვის არაეკონომიურად და არაპროდუქტიულად იხარჯება.

რეკომენდაცია №11

მერიამ საკრებულოსთან შეთანხმებით შეიმუშაოს სტრატეგია, რომლის ფარგლებშიც დაგეგმავს და განახორციელებს კომპლექსურ ღონისძიებებს, გონივრულ ვადაში მოსახლეობის სასმელი წყლით მომარაგების გაუმჯობესების მიზნით. ამასთანავე, ღონისძიებათა გეგმა 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.

⁸⁴ გარკვეული პერიოდულობით ხდება წყლის სისტემების სათავე ნაგებობების გაწმენდა (დაქლორვა).

⁸⁵ მუნიციპალიტეტში მოწყობილი წყლის სისტემების ძირითადი ნაწილი ფუნქციონირებს ელექტროენერგიის გამოყენებით და აბონენტად რეგისტრირებულია მუნიციპალიტეტი. სისტემის მიერ მოხმარებული ელექტროენერგიის ღირებულება ნაწილდება ოჯახებზე წყლის მრიცხველების ჩვენებების საფუძველზე. თანხას კრეფს მოსახლეობა და რიცხავს ელექტროენერგიის მიმწოდებელი კომპანიის ანგარიშზე. აღნიშნული პროცესი სამართლებრივად დარეგულირებული არ არის.

⁸⁶ მოსახლეობა სასმელ წყალს იყენებს სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების მოსარწყავად.

2.6.3 საკრებულოს წევრებზე დოკუმენტური დასაბუთების გარეშე გაწეული ხარჯები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრი, გარდა თანამდებობის პირისა, თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს სამსახურებრივი საქმიანობისაგან მოუწყვეტლად და უსასყიდლოდ.⁸⁷ მას შეიძლება აუნაზღაურდეს უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები, როგორცაა, საკრებულოსა და კომისიის სხდომების, დროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობაში მონაწილეობის მიღების, ამომრჩეველთან შეხვედრების, ასევე საკრებულოს და საკრებულოს თავმჯდომარის ცალკეული დავალების შესრულებისათვის საჭირო ხარჯები.⁸⁸

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად,⁸⁹ ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტია პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტი, სადაც აღინიშნება დოკუმენტის დასახელება, შედგენის თარიღი, სამეურნეო ოპერაციის შინაარსი, რაოდენობა, ფასი, თანხა, სამეურნეო ოპერაციაში მონაწილე მხარეთა დასახელება, დოკუმენტის სწორად გაფორმებისათვის პასუხისმგებელ პირთა ხელმოწერები და სხვა მონაცემები.

ფაქტობრივი გარემოება: წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებს 2020-2021 წლებში ხარჯების ანაზღაურების სახით მიღებული აქვთ, სულ – 159.2 ათასი ლარი.⁹⁰ ხარჯები გაიცემოდა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ დამტკიცებული დადგენილებით.⁹¹ საკრებულოს სხდომებსა და მის ორგანოთა მუშაობაში მონაწილეობის მისაღებად, ამომრჩეველებთან შეხვედრების, ასევე საკრებულოსა და საკრებულოს თავმჯდომარის დავალების შესრულებისათვის. საკრებულოს წევრებს (გარდა თანამდებობის პირებისა) ხარჯების ასანაზღაურებლად განესაზღვრათ ზღვრული მოცულობა 400 ლარის ოდენობით.⁹²

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

მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა დოკუმენტური მტკიცებულებები საკრებულოს წევრების ხარჯების დასადასტურებლად. ამდენად, მუნიციპალიტეტის მიერ საკრებულოს წევრებზე თანხების გაცემა ვერ ჩაითვლება წარმოშობილი ხარჯების ანაზღაურებად, რადგან საფუძველად არ უდევს ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტი. გარდა ამისა, საკრებულოს წევრებზე გაცემულია დადგენილებით განსაზღვრული მაქსიმალური თანხები,

⁸⁷ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 41.

⁸⁸ გორის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2017 წლის 8 დეკემბრის №25 დადგენილება „გორის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრების (გარდა თანამდებობის პირებისა) უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების შესახებ.“

⁸⁹ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბერს №1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ინსტრუქცია ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“, მუხლი 5. 2021 წლიდან - საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2020 წლის 5 მაისის №108 ბრძანებით დამტკიცებული „ინსტრუქცია საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (სსბას-ების) საფუძველზე ფინანსური აღრიცხვა-ანგარიშგების წარმოების შესახებ“, მუხლი 7.

⁹⁰ 2020 წელს - 77.3 ათასი ლარი, 2021 წელს - 81.8 ათასი ლარი.

⁹¹ გორის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2017 წლის 8 დეკემბრის №25 დადგენილება „გორის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრების (გარდა თანამდებობის პირებისა) უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების შესახებ.“

⁹² 2022 წლის 14 იანვარს დადგენილებაში განხორციელებული ცვლილების შესაბამისად, საკრებულოს არათანამდებობის პირებს ხარჯების ასანაზღაურებლად განესაზღვრათ ზღვრული მოცულობა - 750 ლარის ოდენობით.

დასკვნა

რაც მიანიშნებს ხარჯების დაუსაბუთებელ ანაზღაურებაზე. შეუძლებელია საკრებულოს ყველა წევრს ჰქონდეს ერთი და იგივე შესასრულებელი დავალება და იდენტური ხარჯი.

მუნიციპალიტეტმა 2020-2021 წლებში მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე ხარჯების ასანაზღაურებლად 159.2 ათასი ლარი გასცა შესაბამისი დოკუმენტური დადასტურების გარეშე, საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შეუსაბამოდ.

2.6.4 სასამართლო გადაწყვეტილებით დაკისრებული თანხების ანაზღაურება

კრიტერიუმი: მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლება (მოხელის სტატუსის შეწყვეტა), ხდება მხოლოდ კანონით გათვალისწინებული საფუძვლებითა და ფორმით, რაც მას იცავს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი თანამდებობის პირის მხრიდან თვითნებური და უკანონო გათავისუფლებისგან.⁹³ სასამართლოს მიერ მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების გაუქმების შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია მოხელე დაუყოვნებლივ აღადგინოს იმავე ან ტოლფას თანამდებობაზე და აუნაზღაუროს განაცდური თანამდებობრივი სარგო და საკლასო დანამატი.⁹⁴

ფაქტობრივი გარემოება: 2015-2021 წლებში გორის მუნიციპალიტეტიდან ხელმძღვანელი პირების მიერ გამოცემული სამართლებრივი აქტების საფუძველზე, ოთხი⁹⁵ პირი გათავისუფლდა დაკავებული თანამდებობებიდან. გათავისუფლებულმა თანამშრომლებმა მიმართეს სასამართლოს და მოითხოვეს გათავისუფლების შესახებ აქტების ბათილად ცნობა, მათი თანამდებობაზე აღდგენა და განაცდური თანამდებობრივი სარგოს ანაზღაურება. სასამართლოს გადაწყვეტილებებით⁹⁶ თანამშრომელთა გათავისუფლების შესახებ ბრძანებები⁹⁷ როგორც კანონსაწინააღმდეგო, ცნობილ იქნა ბათილად და გორის მუნიციპალიტეტს მათ სასარგებლოდ დაეკისრა 78.2 ათასი ლარის ანაზღაურება. აღნიშნული თანხა მუნიციპალიტეტმა გასცა 2020-2022 წლებში.

დასკვნა

მმართველობის პროცესში მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობის მიერ კანონმდებლობის შეუსაბამოდ მიღებული გადაწყვეტილებების შედეგად მუნიციპალიტეტმა ადგილობრივი ბიუჯეტიდან გასწია 78.2 ათასი ლარის დამატებითი ხარჯი.

2.6.5 შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობის ხარვეზები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის წარმატებული საქმიანობისათვის მნიშვნელოვანია სისტემის გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული შიდა აუდიტის სამსახურის არსებობა.⁹⁸ სამსახურის მიზანია ორგანიზაციაში არსებული

⁹³ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის კომენტარები, მუხლი 106, თბილისი, 2018 წელი.

⁹⁴ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 118.

⁹⁵ ა(ა)იპ - ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტის მერიის მოსწავლე-ახალგაზრდობის კულტურულ-საგანმანათლებლო ცენტრის დირექტორი; ა(ა)იპ - ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტის მერიის სკოლამდელი სააღმზრდელო დაწესებულებათა გაერთიანების აღმზრდელი; გორის მუნიციპალიტეტის მერიის ჯანდაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის განყოფილების სპეციალისტი; გორის მუნიციპალიტეტის მერიის ადმინისტრაციული და შესყიდვების სამსახურის უფროსის მოადგილე.

⁹⁶ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2021 წლის 19 მარტის გადაწყვეტილება; საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2022 წლის 16 მარტის გადაწყვეტილება; გორის რაიონული სასამართლოს 2018 წლის 26 ნოემბრის გადაწყვეტილება; გორის რაიონული სასამართლოს 2021 წლის 24 ნოემბრის გადაწყვეტილება.

⁹⁷ გორის მუნიციპალიტეტის მერის 2015 წლის 19 ოქტომბრის №13-349 ბრძანება; გორის მუნიციპალიტეტის მერის 2018 წლის 8 აგვისტოს №6583 ბრძანება; ა(ა)იპ - ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტის მერიის სკოლამდელი სააღმზრდელო დაწესებულებათა გაერთიანების დირექტორის 2015 წლის 29 სექტემბრის №65 ბრძანება; გორის მუნიციპალიტეტის მერის 2021 წლის 15 ივნისის №820.202116612 ბრძანება.

⁹⁸ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“.

სისტემების, პროცესების, შიდა კონტროლის მექანიზმების შესწავლა და მათი ფუნქციონირების შემოწმება. სამსახურმა უნდა შეაფასოს, შეესაბამება თუ არა მუნიციპალიტეტის საქმიანობა დაგეგმილ მიზნებსა და ამოცანებს, რამდენად კანონიერად, მიზნობრივად და ეფექტიანად გამოიყენება დაფინანსება, დანერგილია თუ არა ადეკვატური მართვისა და კონტროლის მექანიზმები და სხვ.

ფაქტობრივი გარემოება: 2020-2021 წლებში შიდა აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ფინანსური და შესაბამისობის 6 აუდიტორული შემოწმება. მათ შორის, 3 აუდიტორული შემოწმება განხორციელდა მერიის სტრუქტურულ ერთეულებსა და განყოფილებებში, 3 აუდიტორული შემოწმება – მერიის დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში.

აუდიტორული ანგარიშების მიხედვით, შიდა აუდიტის სამსახურის დასკვნები რიგ შემთხვევებში არ არის მიმართული კონკრეტული ნაკლოვანების გამომწვევი მიზეზების აღმოფხვრასა და კონტროლის მექანიზმების გაუმჯობესებაზე. გამოვლენილი მიგნებების ნაწილი ეხება პროცედურული ხასიათის დარღვევებს. ასევე, რიგ შემთხვევებში, არ არის შეფასებული დარღვევის ფინანსური შედეგი და გავლენა ორგანიზაციის საქმიანობაზე. აღსანიშნავია, რომ შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ 2020-2021 წლებში განხორციელებული საქმიანობის შედეგად, არ გამოვლინდა კონტროლის მექანიზმების ის სისუსტეები და ხარვეზები, რომლებიც დაფიქსირდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტის შედეგად.

დასკვნა

შიდა აუდიტის სამსახურს სათანადოდ არ განუხორციელებია შემოწმებული ობიექტების, ასევე ზოგადად მუნიციპალიტეტის კონტროლის მექანიზმებისა და საქმიანობის რისკების შეფასების პროცედურები და სისტემური დარღვევების პრევენცია/იდენტიფიცირება, რაც გააუმჯობესებდა ობიექტების საქმიანობას.

2.11 წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის შედეგები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა გორის მუნიციპალიტეტის 2017-2018 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის ობიექტმა გაატარა ღონისძიებები და წარმოადგინა ინფორმაცია წინა აუდიტის ანგარიშში ასახული ზოგიერთი ხარვეზის გამოსწორების შესახებ. ამასთან ერთად, მუნიციპალიტეტმა არ უზრუნველყო სათანადო რეაგირება და განმეორებით დაუშვა ზოგიერთი დარღვევა, რაც აღწერილია წინამდებარე აუდიტის ანგარიშში, კერძოდ:

-)/ მუნიციპალიტეტის მიერ ფინანსური რესურსების მართვის პროცესი მიმდინარეობს ხარვეზებით;
-)/ გამოვლინდა უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოები, რომელთა საგარანტიო ვადა ამოწურული არ იყო;
-)/ ქონების მართვისა და განკარგვის პროცესი ხასიათდება ხარვეზებით;
-)/ მუნიციპალიტეტში ინვენტარიზაცია არ ჩატარებულა;
-)/ მუნიციპალიტეტმა საკრებულოს არათანამდებობის პირების ხარჯები აანაზღაურა საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შეუსაბამოდ;
-)/ მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობა საჭიროებს გაუმჯობესებას.

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

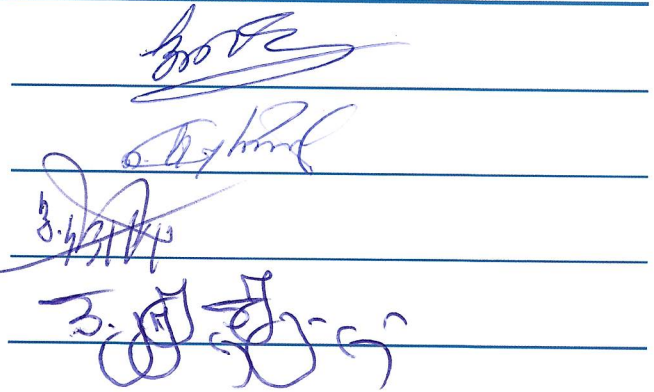
ბარამ ონიანი
უფროსი აუდიტორი

ირმა ხეცურიანი
უფროსი აუდიტორი

ბაკურ კვეტენაძე
უფროსი აუდიტორი

პაატა კუბლაშვილი
აუდიტორი

ხელმოწერა



დანართები

დანართი

2020-2021 წლებში მოწყობილი და დაზიანებული ობიექტები (ლარი)

შესყიდვის №	პროექტის დასახელება	ღირებულება	ხარვეზი
NAT200010457	ქ. გორში, №14 საბავშვო ბაღის რეაბილიტაცია	112,843	საბავშვო ბაღის შენობის ირგვლივ მოწყობილი ბეტონის საფარი აყრილია და იფშვება.
NAT210008367	გორის მუნიციპალიტეტის სოფელ შერთულში საბავშვო ბაღის სარეაბილიტაციო სამუშაოები	103,718	საბავშვო ბაღში მოწყობილი პანდუსზე ბეტონი დაზიანებულია, ჩამოყრილია და იფშვება.
NAT200010660	სოფელ მელვრეკისში საჯარო სკოლის შენობაში სველი წერტილების მოწყობის სამუშაოები	53,350	ობიექტი დაზიანებულია და კედელი გაბზარულია (კედლებს შორის არის დიდი ზომის ბზარი).
NAT200002249	გარე გამოყენების ლედ მონიტორების შესყიდვა მონტაჟი	148,320	მონიტორები დაზიანებულია და არ ფუნქციონირებს.
	სულ:	418,231	

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