შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

"ვამტკიცებ"

ადგილობრივი თვითმმართველი
ერთეულების ბიუჯეტების აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი მამრიკიშვილი

"17" 01 2019 წელი

N 16/36

ეგზ: N:1

ქ. ქუთაისის მუნიციპალიტეტის 2015-2016 წლების
„წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი
ორგანოების დაფინანსების", „ინფრასტრუქტურის
მშენებლობის, რეაბილიტაციის და ექსპლოატაციისა"
და „ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობის"
პროგრამების შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში

სარჩევი

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები **3**

შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები **4**

შესავალი **11**

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა 11

აუდიტორის პასუხისმგებლობა 11

აუდიტის საგანი 12

აუდიტის მასშტაბი 12

აუდიტის კრიტერიუმები 12

აუდიტის მიზანი 13

აუდიტის მეთოდოლოგია 13

ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ 14

აუდიტის მიგნებები 16

ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია 16

სოციალური საცხოვრისის მშენებლობაში გამოვლენილი ნაკლოვანებები 16

გარე განათების ქსელის ექსპლოატაციაში არსებული ნაკლოვანებები 23

უხარისხოდ მოწყობილი სანიაღვრე სისტემა 30

დაზიანებული საგზაო ინფრასტრუქტურა 32

შესრულების ვადის უსაფუძვლოდ გადაწევა 36

საგზაო ინფრასტრუქტურის მოვლა-პატრონობის ხარვეზები 40

უფუნქციო GPRS მოდემები 42

გამოუყენებელი საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია 44

წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება 46

დასაბუთების გარეშე გაწეული წარმომადგენლობითი ხარჯი 46

დაუსაბუთებელი დანამატი 49

მივლინებაში არსებული ხარვეზები 49

სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობის განსაზღვრისას და საწვავის ხარჯვის პროცესში გამოვლენილი ნაკლოვანებები 52

შტატგარეშე მოსამსახურეთა ანაზღაურებაში გამოვლენილი ნაკლოვანებები 54

შესყიდვების მართვა 57

პრეტენდენტის არასამართლიანი დისკვალიფიკაცია 57

შესყიდვის საშუალების შერჩევაში არსებული ხარვეზები 59

ა(ა)იპ „სპეციალური სერვისების“ მიერ გამოცხადებულ შესყიდვებში არსებული შეუსაბამობები 61

შიდა აუდიტის ხარვეზები 64

სხვა მნიშვნელოვანი მიგნებები 66

სარეკლამო და სატელევიზიო ხარჯი 66

სერთიფიცირების ხარჯი 70

აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი 73

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები

- **მუნიციპალიტეტი -** ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტი;
- **მერია** - ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერია;
- **საკრებულო** - ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულო;
- **ა(ა)იპ** - არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი;
- **სსიპ** - საჯარო სამართლის იურიდიული პირი
- **სს** - სააქციო საზოგადოება
- **შპს** - შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება.

შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის 2015-2016 წლების „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“, „ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციის და ექსპლოატაციისა“ და „ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობის“ პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი სახის ნაკლოვანებები:

- სოციალური საცხოვრისის მშენებლობის პროცესი წარიმართა ისე, რომ კონკურსის პირობები მორგებული იყო კონკრეტული პირის ინტერესებს, სამუშაოები შესრულდა უხარისხოდ და სავარაუდოდ, დიდი ოდენობით საბიუჯეტო თანხები ზედმეტად არის გადახდილი.
- გარე განათების სისტემის საექსპლოატაციო მომსახურების შესყიდვის სატენდერო პროცესი წარიმართა ისე, რომ სავარაუდო ღირებულება არ ეფუძნებოდა რეალურ გათვლებს. დაგეგმვის, შესრულების და კონტროლის პროცესში არსებულმა სისუსტეებმა გამოიწვია ის, რომ საბიუჯეტო თანხები გახარჯულია არაეფექტიანად. ასევე, დოკუმენტურად ვერ დასტურდება ზოგიერთი სამუშაოს შესყიდვის აუცილებლობა.
- ინფრასტრუქტურული პროექტის დაგეგმვასა და კონტროლში არსებულმა მართვის სისუსტეებმა ორ შემთხვევაში გამოიწვია უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების ჩაბარება. შედეგად ინფრასტრუქტურული პროექტი მოსახლეობას მიეწოდება ხარვეზებით.
- ინფრასტრუქტურის მართვაში არსებულმა კონტროლის სისუსტეებმა გამოიწვია ის, რომ საგზაო ინფრასტრუქტურა მინიმუმ 45 ქუჩაზე ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში იყო დაზიანებული, რითაც ზიანი მიადგა მუნიციპალიტეტის ინტერესებს. მერიას არ ჰქონდა მიმართული პასუხისმგებელი კომპანიისათვის დაზიანებული საგზაო ინფრასტრუქტურის აღსადგენად, არ ჰქონდა გამოყენებული მათ მიმართ საჯარიმო სანქციები და არც ზარალის ანაზღაურება იყო მოთხოვნილი.
- ცალკეული ხელშეკრულებების შესრულებისას, მუნიციპალიტეტმა შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადები გაზარდა არაობიექტური ფაქტორების გათვალისწინებით და არ გამოიყენა საჯარიმო სანქციები. შედეგად, მოსახლეობამ დადგენილ დროში ვერ მიიღო დაგეგმილი ეკონომიკური სიკეთე,

ხოლო მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში არ არის მიმართული შესაბამისი ფინანსური რესურსი.

- წარმომადგენლობით ხარჯებთან დაკავშირებით გაფორმებული ხელშეკრულებების თანახმად, ანგარიშსწორება უნდა განხორციელებულიყო ფაქტობრივად გაწეული მომსახურების დასახელებისა და ღირებულების მიხედვით. მიუხედავად იმისა, რომ წარმოდგენილი დოკუმენტაციის თანახმად სარესტორნო მომსახურეობის შესყიდვისას გაფორმებულ მიღება-ჩაბარების აქტებში არ არის მითითებული შეძენილი პროდუქტის დასახელება, რაოდენობა და ერთეულის ფასები, მერიამ მაინც გადაიხადა აღნიშნული მომსახურეობის ღირებულება. შედეგად წარმომადგენლობითი ხარჯები ანაზღაურებულია სათანადო დოკუმენტური დასაბუთების გარეშე.
- მუნიციპალიტეტში ყოველთვიური დანამატი დაწესებული იყო წინასწარ, მთელი წლის განმავლობაში. აუდიტის ობიექტს არ შეეძლო წინასწარ განესაზღვრა მთელი წლის განმავლობაში, რომელი საჯარო მოხელე იმუშავებდა ზეგანაკვეთურად და ექნებოდა განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვა. აქედან გამომდინარე, არ არის დასაბუთებული დანამატის გაცემის ობიექტური საჭიროება და მიზანშეწონილობა.
- მუნიციპალიტეტში ხშირია თანამშრომლების საზღვარგარეთ მივლინება. საშუალოდ წლის განმავლობაში ადგილობრივი ბიუჯეტიდან ყოველთვიურად 3 მივლინება ფინანსდება ქვეყნის ფარგლებს გარეთ. წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლით ირკვევა, რომ მივლინებიდან დაბრუნებულ არც ერთ თანამშრომელს არ აქვს წარმოდგენილი ანგარიში იმის შესახებ თუ რა კონკრეტული შედეგები მიიღო მერიამ და როგორ შეიძლება მუნიციპალიტეტმა გამოიყენოს მივლინების შედეგად მიღებული ცოდნა სამუშაო პროცესში. შედეგად, მერიაში არსებული სამივლინებო პრაქტიკა ვერ უზრუნველყოფს ორგანიზაციის ინსტიტუციონალურ განვითარებას, მუნიციპალიტეტში დაგროვილი ცოდნის დოკუმენტირებას და მოსამსახურეთა შორის გაზიარებას.
- მუნიციპალიტეტის მერიამ შტატგარეშე მოსამსახურეები დაიქირავა მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად, რაც არ შეესაბამება მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებს.
- სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა აღემატება მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას. შედეგად, მერიამ

ტრანსპორტის შენახვისა და ექსპლოატაციის ხარჯის გაწევისას არ დაიცვა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვის პრინციპები.

- მუნიციპალიტეტის სატენდერო კომისიამ, სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას, რიგ შემთხვევებში არასწორად მოახდინა პრეტენდენტების დისკვალიფიკაცია. შედეგად, გაიზარდა შესყიდვის ღირებულება, რაც არაეკონომიურად განკარგულ საბიუჯეტო რესურსს წარმოადგენს.
- მუნიციპალიტეტმა საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვანი ინფორმაციის მიწოდების მიზნით, შეისყიდა სარეკლამო და სატელევიზიო მომსახურება. აღნიშნული შესყიდვა, მნიშვნელოვანი ინფორმაციის გავრცელების ნაცვლად, მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული საქმიანობის წარმოჩენას ემსახურებოდა. მუნიციპალიტეტმა ვერ დაასაბუთა რამდენად მიზანშეწონილი იყო მსგავსი შინაარსის სარეკლამო და სატელევიზიო მომსახურებაში მნიშვნელოვანი საბიუჯეტო თანხების გადახდა.

გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების საპასუხოდ აუდიტის სამსახურმა გასცა შემდეგი რეკომენდაციები:

რეკომენდაცია №1: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეისწავლოს სოციალური საცხოვრისის არასაბაზრო ფასად შესყიდვის ფაქტი. გამოავლინოს კონკურსის ჩატარებაზე პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გაატაროს კანონით გათვალისწინებული სამართლებრივი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №2: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ გარე განათების ქსელის ექსპლოატაციის მომსახურების შესყიდვის დაგეგმვისას, სავარაუდო ღირებულება განსაზღვროს გონივრულ გათვლებსა და გაანგარიშებებზე დაყრდნობით. მერიამ შეისწავლოს გარე განათების ქსელის ექსპლოატაციის მომსახურების შესყიდვის დაგეგმვის, შესრულების და კონტროლის პროცესში არსებული დარღვევა-ნაკლოვანებები. გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გაატაროს კანონით გათვალისწინებული სამართლებრივი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №3: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეისწავლოს ღვარსადენების მოწყობის სამუშაოების ტენდერის გარეშე შესრულების და პროექტის უხარისხოდ მოწყობის ფაქტი. გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გაატაროს კანონით გათვალისწინებული სამართლებრივი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №4: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ გზის სამუშაოების დაგეგმვისას უზრუნველყოს პირველ რიგში მიწისქვეშა ინფრასტრუქტურის გამართვა,

რადგან არ წარმოიშვას და მინიმუმამდე შემცირდეს ისეთი ფაქტები, როცა საჭირო გახდება ახლად დაგებული გზის საფარის აღება.

მერიამ დანერგოს შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები, რაც უზრუნველყოფს კომპანიების მიერ ნებართვით გათვალისწინებულ ვადებში დაზიანებული გზის საფარის აღდგენას. განსაზღვრული ვადების დარღვევის შემთხვევაში, მერიამ გამოიყენოს საჯარიმო სანქციები და გაატაროს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში საგზაო ინფრასტრუქტურის გამართულ ფუნქციონირებას და მოსახლეობისთვის განხორციელებული პროექტების ხარვეზების გარეშე მიწოდებას. მერიამ დაადგინოს დაზიანებული გზების აღდგენაზე პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გაატაროს კანონით გათვალისწინებული სამართლებრივი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №5: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ დანერგოს ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ შესრულების ვადების დაცვაზე სათანადო კონტროლის მექანიზმები, რომელიც უზრუნველყოფს სამუშაოების დროულ დასრულებას. მერიამ შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადების ცვლილება განახორციელოს მხოლოდ ობიექტური და ფორსმაჟორული საფუძვლების არსებობისას. ყველა დანარჩენ შემთხვევაში ვადებისა და სხვა პირობების დარღვევისათვის გაავრცელოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები. მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს მიმწოდებლებზე საჯარიმო სანქციის დაურიცხაობის ყველა ფაქტი, გამოავლინოს გამომწვევი მიზეზები, პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №6: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეიმუშაოს და დანერგოს კონტროლის მექანიზმები, რომელიც უზრუნველყოფს ხარისხიანი პროექტების ჩაბარებას. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია დაიცვას საკუთრებაში არსებული ქონება და ამ მიზნით უნდა შეისწავლოს ინფრასტრუქტურული პროექტების მდგომარეობა. შესრულებულ სამუშაოებზე ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში დაადგინოს დაზიანებების გამომწვევი მიზეზები, გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და მიყენებული ზარალის ანაზღაურების მოთხოვნით, გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №7: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ მოაწესრიგოს გარე განათების ქსელის ავტომატური მართვის სისტემა, რაც ხელს შეუწყობს ელექტრო ენერგიის ხარჯის შემცირებას. მერიამ გამოავლინოს სისტემის მოვლა-პატრონობაზე პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №8: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ საპროექტო დოკუმენტაციის შესყიდვა დაგეგმოს ყველა იმ ფაქტორების გათვალისწინებით, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს მის წარმატებით დასრულებას. კონკრეტული პროექტის დაგეგმვის დროს მუნიციპალიტეტმა უნდა შეისწავლოს მის ხელთ არსებული ფინანსური და მატერიალური რესურსები და აქედან გამომდინარე განსაზღვროს თუ რამდენად შესაძლებელია პროექტის განხორციელება და დასახული მიზნის მიღწევა. მუნიციპალიტეტმა დაადგინოს პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №9: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ შეიმუშაოს შესაბამისი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას რაციონალურად, ეკონომიურად და გამჭვირვალედ. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს სტუმრების მიღების ფორმა, მიზანი და გამასპინძლების ეტიკეტი, რომლის მიხედვით მოხდება ადგილობრივი ბიუჯეტიდან წარმომადგენლობითი ხარჯის გაწევა. ამასთანავე, არსებული ფინანსური რესურსის განაწილების პროცესში ხარჯების დაგეგმვისას, მერიის შესაბამისმა სამსახურებმა გაითვალისწინონ ის პრიორიტეტები, რომლებიც მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად იქნება მიმართული.

რეკომენდაცია №10: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს წესი საჯარო მოხელის ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მივლინების შესახებ. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს მივლინების მიზნები, რომელიც შეესაბამება მუნიციპალიტეტის საჭიროებებს და ინტერესებს. ასევე მივლინებულ პირს უნდა ევალებოდეს ანგარიშის წარმოდგენა მივლინების შედეგების შესახებ. ანგარიში უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას მივლინების მიმდინარეობის, მიღწეული მიზნებისა და შედეგების შეფასების შესახებ. აღნიშნული უზრუნველყოფს მივლინებაში მიღებული ცოდნისა და გამოცდილების თანამშრომლებს შორის გაზიარებას.

რეკომენდაცია №11: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, გონივრულობის პრინციპის გათვალისწინებით, შეიმუშაოს და განუხრელად შეასრულოს წესი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის შესახებ. აღნიშნული დოკუმენტი, რომელიც დაფუძნებული იქნება საუკეთესო პრაქტიკაზე, ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო პარკის ოპტიმიზაციას, საწვავის და მოვლა-შენახვის

ხარჯების რაციონალიზაციას. ამასთანავე, მიზანშეწონილია შემუშავებული წესი თავსებადი იყოს საქართველოს მთავრობის შესაბამის დადგენილებასთან.

რეკომენდაცია №12: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ შრომითი ხელშეკრულებები გააფორმოს საჯარო სამსახურის განხორციელების უზრუნველსაყოფად, მხოლოდ დამხმარე, დროებითი ან არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად.

რეკომენდაცია №13: ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ სახელმწიფო შესყიდვების პროცესი წარმართოს ისე რომ უზრუნველყოს პრეტენდენტების მიმართ ერთგვაროვანი, არადისკრიმინაციული მიდგომა. ამასთან მუნიციპალიტეტის სატენდერო კომისიამ დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები და არ დაუშვას კანონშეუსაბამო გადაწყვეტილებების მიღება. მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს კონკრეტული ფაქტები, გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს მათ მიმართ შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №14: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ მიზანშეწონილია გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, გამარტივებული შესყიდვა განახორციელოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც ფაქტობრივი გარემოებით დასტურდება პრობლემის უმოკლეს ვადებში მოგვარების საჭიროება. მერიამ შეისწავლოს გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით გაფორმებული გამარტივებული შესყიდვები და შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სამართლებრივი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №15: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეისწავლოს ა(ა)იპ „სპეციალური სერვისები“-ს მიერ ავტომობილების არაგონივრულად მოკლე პერიოდში შესყიდვის ფაქტი. გამოავლინოს ტენდერის ჩატარებაზე პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გაატაროს კანონით გათვალისწინებული სამართლებრივი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №16: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ, კანონმდებლობის შესაბამისად, უზრუნველყოს შიდა აუდიტის სამსახურის ჩამოყალიბება. შიდა აუდიტის სამსახურმა საქმიანობა წარმართოს ისე, რომ უზრუნველყოს თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის გაუმჯობესება არსებული რისკების შეფასებითა და მოქმედ კანონმდებლობასა და მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობის დადგენის გზით. ამასთანავე, შეიმუშაოს რეკომენდაციები მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით.

რეკომენდაცია №17: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ, საკრებულოსთან ერთად, მიზანშეწონილია, განიხილოს საქმიანობის რეკლამის, ინფორმაციის გავრცელებისა და მართვაში მოსახლეობის თანამონაწილეობის ასამაღლებლად საჭირო ღონისძიებების დაფინანსების საკითხი და მიიღოს ოპტიმალური გადაწყვეტილება, პირველ რიგში მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით. გადაწყვეტილებას საფუძვლად უნდა დაედოს მოსახლეობის მხრიდან სხვადასხვა ინფორმაციის მიღების საჭიროება და შეფასება მისი შინაარსის, მოცულობისა და მიღების ფორმის მხრივ, რაც დაკავშირებული იქნება მართვაში მათი მონაწილეობის ხარისხთან. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მხოლოდ მოსახლეობისათვის სასარგებლო ინფორმაციის მიღება-გავრცელებას და საბიუჯეტო თანხების რაციონალურ ხარჯვას.

შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობით და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე.

მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა ასევე პასუხისმგებელია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის, აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე, 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 კანონშეუსაბამობებს.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

აუდიტორი პასუხისმგებელია აუდიტის ანგარიშში ასახული გარემოებების სისწორესა და მიზანშეწონილობაზე. აუდიტი წარიმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI 4000) შესაბამისად.

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

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

აუდიტის საგანი

ქ. ქუთაისის მუნიციპალიტეტის 2015-2016 წლების „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ (პროგრამის კოდი: 01 00), „ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციის და ექსპლოატაციისა“ (პროგრამის კოდი: 02 00) და „ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობის“ (პროგრამის კოდი: 03 00) პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტი. აგრეთვე ისეთი ღონისძიებების დაფინანსება, რომლებიც დაიწყო 2015-2016 წლებში და გაგრძელდა მომდევნო პერიოდში.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტმა მოიცვა ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის 2015-2016 წლების „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ (პროგრამის კოდი: 01 00), „ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციის და ექსპლოატაციისა“ (პროგრამის კოდი: 02 00) და „ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობის“ (პროგრამის კოდი: 03 00) პროგრამების ფარგლებში მუნიციპალიტეტის საქმიანობისა და ფინანსური რესურსების ხარჯვის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის 2015-2016 წლების „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ (პროგრამის კოდი: 01 00), „ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციის და ექსპლოატაციისა“ (პროგრამის კოდი: 02 00) და „ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობის“ (პროგრამის კოდი: 03 00) პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტმა მოიცვა ჯამში 62,677.6 ათასი ლარი[1].

აუდიტის კრიტერიუმები[2]

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;

[1] აღნიშნული თანხის გარდა, შემოწმდა ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფის პროგრამით (07 00) დაფინანსებული სოციალური საცხოვრისის მშენებლობა, ღირებულებით 4.3 მლნ ლარი

[2] 2015-2016 წლებში მოქმედი რედაქციის მიხედვით

- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული შესყიდვის, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „მაუწყებლის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“;
- საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 20 აპრილის №231 ბრძანებულება „მოსამსახურეთათვის სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 24 მარტის №57 დადგენილება „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის შესახებ“;
- და სხვა.

აუდიტის მიზანი

აუდიტის მიზნებია:

ა) ჩამოყალიბდეს დასკვნა 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 შესასწავლად გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები:

- აუდიტის ობიექტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზი;
- სამართლებრივი რეაგირებების ღონისძიებების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შესწავლა;
- ინტერვიუები აუდიტის ობიექტის თანამშრომლებთან;
- მონაცემთა ანალიზი.

ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

ქ. ქუთაისის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი იურიდიული პირი, რომელსაც აქვს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, განკარგავს საკუთარ ქონებასა და ბიუჯეტს. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 12 ადმინისტრაციულ ერთეულს[3], მისი ფართობია 1189 კვ.კმ, მოსახლეობის რიცხოვნობა კი შეადგენს 141.9 ათასს კაცს[4].

ქ. ქუთაისის მუნიციპალიტეტის 2015-2016 წლების ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებზე დაყრდნობით, გადასახდელები განისაზღვრა 131,485.8 ათასი ლარით. აქედან, „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ პროგრამაზე გაწეულმა ხარჯმა გადასახდელების 10%, „ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაციისა“ და „ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობის“ პროგრამებზე გაწეულმა ხარჯმა გადასახდელების 38% შეადგინა. აღნიშნულ პროგრამებზე ჯამში დახარჯულია 62,677.6 ათასი ლარი[5].

ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშების მიხედვით, 2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ პროგრამის ფარგლებში, ქ. ქუთაისის მუნიციპალიტეტმა დახარჯა 13,608.7 ათასი ლარი. მათ შორის, 2015 წელს - 6,718.7 ათასი, ხოლო 2016 წელს - 6,890.0 ათასი ლარი.

2015-2016 წლებში „ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაციისა“ და „ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობის“ პროგრამებზე მუნიციპალიტეტმა დახარჯა 49,068.9 ათასი ლარი[6]. მათ შორის, 2015 წელს 27,621.9 ათასი, ხოლო 2016 წელს - 21,447 ათასი ლარი.

[3] mreg.reestri.gov.ge
[4] www.geostat.ge; www.budgetmonitor.ge, 2017 წლის საშუალო წლიური მაჩვენებელი
[5] მათ შორის 2015 წელს 34,340.6 ათასი, ხოლო 2016 წელს 28,337 ათასი ლარი.
[6] მათ შორის ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობის პროგრამაზე დაიხარჯა 53.4 ათასი ლარი

„ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაციისა“ და „ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობის“ პროგრამების ფარგლებში დაფინანსებულია შემდეგი ქვეპროგრამები:

- საგზაო ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაცია და მოვლა-შენახვა;
- კომუნალური ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია;
- მუნიციპალიტეტის კეთილმოწყობის ღონისძიებები;
- სოციალურად დაუცველი ოჯახებისთვის საცხოვრებელი სახლების ავარიული სახურავების რეაბილიტაციის ღონისძიებები;
- ქალაქის იერსახის მოწესრიგების ღონისძიებები და სხვა.

აუდიტის მიგნებები

ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია

სოციალური საცხოვრისის მშენებლობაში გამოვლენილი ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: კანონმდებლობის მიხედვით[7], მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია განახორციელოს უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და მათი რეგისტრაცია. მუნიციპალიტეტს უსახლკაროთა საცხოვრებელი ფართით უზრუნველყოფის მიზნით, შეუძლია შექმნას დროებითი საცხოვრისი. საცხოვრისი უნდა აკმაყოფილებდეს საცხოვრებლის ფუნქციებს, სადაც შესაძლებელია განთავსდეს ოჯახი შესაბამისი საცხოვრებელი პირობებით.

მუნიციპალიტეტმა სოციალური საცხოვრისის მშენებლობის პროცესი უნდა წარმართოს ისე, რომ უზრუნველყოს ხარისხიანი სამუშაოების ჩაბარება. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია შეამოწმოს შესრულებულ სამუშაოების ხარისხის გადახდილ ფასთან შესაბამისობა. მშენებლობის შესყიდვის მიზნით, გამოცხადებულ კონკურსზე მუნიციპალიტეტმა საკონკურსო პირობები უნდა განსაზღვროს ისე, რომ შეიქმნას კონკურენტული გარემო. კონკურსში გამარჯვებისთვის აუცილებელია წარმოდგენილი დოკუმენტაცია შეესაბამებოდეს კონკურსით განსაზღვრულ მოთხოვნებს.

გამოვლენილი გარემოება: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული უსახლკაროთა ყოფითი პირობების გაუმჯობესების მიზნით, საკრებულომ მიიღო გადაწყვეტილება სოციალური საცხოვრისის შექმნის შესახებ. აღნიშნული საცხოვრისის მშენებლობისთვის 2016-2017 წლებში მუნიციპალიტეტმა ბიუჯეტით გაითვალისწინა 4.3 მილიონი ლარი.

წარმოდგენილი ინფორმაციით, მერიამ სოციალური საცხოვრისის მშენებლობა დაგეგმა 2015 წელს და მის დასაწყებად საჭირო ფინანსური რესურსი გაითვალისწინა მომდევნო წლის ბიუჯეტის დამტკიცებისას. მუნიციპალიტეტმა საცხოვრისის მშენებლობისთვის გადაწყვიტა კონკურსის გამოცხადება. საკრებულომ კონკურსის ჩატარების პირობები[8] განსაზღვრა 2016 წლის 30 მარტის დადგენილებით, ხოლო მერიამ კონკურსი გამოაცხადა 2016 წლის 24 ივნისს.

[7] საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 16.

[8] ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2016 წლის 30 მარტის №133 დადგენილება, სოციალური საცხოვრისის კონკურსის ჩატარებისა და საკონკურსო პირობების შესახებ

კონკურსი. საკონკურსო პირობების თანახმად, სოციალური საცხოვრისი ჯამური საცხოვრებელი ფართი უნდა იყოს არანაკლებ 2,500 კვ.მ, ეზოს ფართობი არანაკლებ 1,000 კვ.მ, ხოლო აივნის ფართი არ უნდა აღემატებოდეს საცხოვრებელი ფართის 15 პროცენტს. კონკურსი პირობები ასევე ითვალისწინებდა საცხოვრებელი ოთახების გარემონტებას და ინვენტარით კეთილმოწყობას.

2016 წლის 24 ივნისის ქალაქ ქუთაისის მერის ბრძანებით[9], კონკურსის ჩატარების თარიღად დასახელდა 2016 წლის 11 ივლისი, ხოლო საკონკურსო წინადადების მისაღებად გადაწყდა იგივე დღე - 11 ივლისი (10-დან 12 საათამდე). აღნიშნულიდან გამომდინარე, დაინტერესებულ პირებს დოკუმენტების მოსამზადებლად განსაზღვრული ჰქონდა 18 დღე. საკონკურსო პირობებით სოციალური საცხოვრისის მშენებლობა უნდა დასრულებულიყო 2017 წლის 1 თებერვლამდე (7 თვეში). კონკურსის ერთ-ერთი მოთხოვნის მიხედვით, საცხოვრისის მშენებლობისთვის კონკურსანტს უნდა ჰქონოდა მიწა სამშენებლო გამოყენების პირობებით ან სამშენებლო ნებართვა, ან უძრავი ქონების ექსპლუატაციაში მიღების დამდასტურებელი დოკუმენტი. შესაბამისად, კონკურსში მონაწილეობის მიღება შეეძლოთ:

- პირებს, რომლებიც კონკურსის გამოცხადებიდან 18 დღეში შეადგენდნენ შესაბამის პროექტს და მიიღებდნენ მასზე მშენებლობის ნებართვას;
- ან პირებს, რომლებსაც მსგავსი მასშტაბის საცხოვრებელ ფართზე უკვე გააჩნდათ მოქმედი სამშენებლო ნებართვა;
- ან პირებს, რომლებსაც გააჩნდათ მიწა სამშენებლოდ გამოყენების პირობებით.

აღნიშნული კონკურსის შესწავლის შედეგად გამოიკვეთა, რომ საცხოვრისის მშენებლობაზე გამოცხადებული კონკურსი მორგებული იყო კონკრეტული პირის ინტერესებს. კერძოდ:

- სამშენებლო ნებართვას გასცემს მერიის არქიტექტურისა და ზედამხედველობის სამსახური. სამსახურში არსებული პრაქტიკის შესწავლით გაირკვა, რომ დაინტერესებული პირი 18 დღეში სამშენებლო ნებართვის მიღებას ვერ შეძლებდა. კერძოდ, მერიაში დაინტერესებულმა პირმა სამშენებლო ნებართვის მისაღებად განაცხადთან ერთად უნდა წარადგინოს პროექტი, რომლის მშენებლობაზეც სურს ნებართვის მიღება. 2016 წლის იანვარ-მარტის მონაცემებით, მერიაში მსგავსი მასშტაბის მშენებლობებზე, ნებართვების

[9] №2225

გაცემის დრო მერყეობს, 14-დან 143 დღემდე[10]. აღნიშნული პერიოდი საჭიროა წარდგენილ პროექტზე მშენებლობის ნებართვის მისაღებად, ხოლო პროექტის მომზადება თავის მხრივ დამატებით დროს მოითხოვს.

- კონკურსის პირობებიდან გამომდინარე, კონკურსზე მონაწილეობის მიღება ასევე შეეძლოთ პირებს, რომლებსაც უკვე გააჩნდათ სამშენებლო ნებართვა. შესწავლით ირკვევა, რომ მერიას კონკურსის გამოცხადების პერიოდისათვის მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლების მშენებლობაზე გაცემული ჰქონდა 7 მშენებლობის ნებართვა, თუმცა საკონკურსო მოთხოვნებს აკმაყოფილებდა მხოლოდ 1 სუბიექტი - შპს „სანო“. აქედან გამომდინარე, მხოლოდ მას შეეძლო კონკურსში მონაწილეობა და საკონკურსო მოთხოვნების დაკმაყოფილება. ვინაიდან, გაცემულ მშენებლობის ნებართვებზე ინფორმაცია ინახება მუნიციპალიტეტში, აღნიშნული გარემოება საკონკურსო კომისიისა და მერიის პასუხისმგებელი პირებისათვის ცნობილი უნდა ყოფილიყო.
- კონკურსის პირობების მიხედვით, კონკურსში მონაწილეობის მიღება შეეძლოთ პირებს, რომლებსაც გააჩნდათ მიწის სამშენებლოდ გამოყენების შეთანხმება. გამარჯვების შემთხვევაში კონკურსანტს სოციალური საცხოვრისის მშენებლობა უნდა დაესრულებინა 7 თვეში. აღსანიშნავია, რომ კონკურსანტს აღნიშნულ პერიოდში უნდა მოესწრო პროექტის შედგენა, მშენებლობის ნებართვის მიღება და მშენებლობის დასრულება. მშენებლობის მასშტაბის გათვალისწინებით, აღნიშნული ეტაპების წარმოება კონკურსით განსაზღვრულ 7 თვიან პერიოდში შეუძლებელი იყო და კონკურენციისათვის წარმოადგენდა შემზღუდავ გარემოებას.

აღნიშნული გარემოებებიდან გამომდინარე არსებობს რისკი, რომ კონკურსი ფორმალურ ხასიათს ატარებდა და წინასწარ იყო განსაზღვრული ვინ უნდა გამხდარიყო კონკურსის გამარჯვებული.

2016 წლის 11 ივლისს ჩატარდა სოციალური საცხოვრისის მშენებლობის კონკურსი. კონკურსში მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ შპს „სანომ“, რომელმაც კონკურსზე წარადგინა ქ. ქუთაისში ნიკეას ქუჩა №40 ბ-ში[11] მდებარე შენობის რეკონსტრუქციის პროექტი და მასზე გაცემული სამშენებლო ნებართვა. წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლით ირკვევა,

[10] 2016 წლის იანვარ მარტის პერიოდში მშენებლობის ნებართვა გაიცა 6 კომპანიაზე. თითოეულ მათგანს წარდგენილ პროექტზე მშენებლობის ნებართვის მისაღებად დასჭირდათ: შპს „აღმაშენებელი ქუთაისი“-14 დღე; რეტრო გრუპი - 53 დღე, შპს ახალი სახლი -143 დღე; შპს აღმაშენებელი ქუთაისი - 45 დღე; სს „წმინდა ნიკოლოზის სახელობის ქირურგიული და ონკოლოგიური ცენტრი“-97 დღე; შპს„ ახალი სახლი“ – 97 დღე.

[11] ს/კ 03.05.22.114

რომ შპს „სანომ“ კონკურსზე წარადგინა არა ის პროექტი, რომელზეც ჰქონდა მშენებლობის ნებართვა, არამედ სხვა პროექტი[12]. შესაბამისად შპს „სანოს“ მიერ კონკურსზე წარდგენილ პროექტს მშენებლობის ნებართვა არ გააჩნდა[13]. შესწავლით ირკვევა, რომ კონკურსზე წარდგენილი პროექტი არ შეესაბამება კონკურსის პირობებს, პროექტის დიზაინი არ აკმაყოფილებდა საცხოვრებელი სახლისათვის აუცილებელი მოთხოვნებს[14]. კერძოდ: პროექტს არ ჰქონდა აივნები, ფანჯრები არ იყო საცხოვრებელი სახლისთვის შესაფერისი და სხვა. მიუხედავად აღნიშნულისა, კონკურსანტის დისკვალიფიკაციის ნაცვლად, კომისიამ მოიწონა შპს „სანოს“ საკონკურსო წინადადება და გამოაცხადა გამარჯვებულად. შპს „სანოს“ მიერ კონკურსზე დაფიქსირებული 1კვ.მ ფართის ფასი შეადგენდა 1,000 ლარს. შესაბამისად 2,500 კვ.მ სოციალური საცხოვრისის მშენებლობის ღირებულება განისაზღვრა 2.5 მლნ ლარი.

სურათი №1: კონკურსზე წარდგენილი პროექტი

სურათი №2: პროექტი, რომელზეც იყო მოქმედი ნებართვა

საცხოვრისის მშენებლობა. 2016 წლის 20 ივლისს მერიამ ხელშეკრულება გაუფორმა შპს „სანოს“. საკონკურსო პირობების მიხედვით სამუშაოები უნდა დასრულებულიყო 2017 წლის 1 თებერვლამდე. შპს „სანომ“ სამუშაოების დასრულება ვერ უზრუნველყო ხელშეკრულებით განსაზღვრულ ვადებში. შესწავლით ირკვევა, რომ ხელშეკრულებაში შევიდა ცვლილება და სამუშაოების ჩაბარების ვადა, შესაბამისი დასაბუთების გარეშე გადაიწია 2017 წლის 30 აპრილამდე. მუნიციპალიტეტს მიმწოდებლისათვის არ უნდა გადაეწია სამუშაოების დასრულების ვადა და უნდა გაეტარებინა შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები.

[12] აღნიშნულს ადასტურებს მერიის მიერ წარმოდგენილი კონკურსის მიმდინარეობის ვიდეო ჩანაწერი.

[13] კონკურსში მონაწილე პრეტენდენტს გააჩნდა პროექტი, რომელიც აკმაყოფილებდა საკონკურსო მოთხოვნებს. მიუხედავად ამისა, პრეტენდენტმა კონკურსზე სხვა პროექტი წარადგინა, რადგან აღნიშნული პროექტის შესრულება სავარაუდოდ უფრო იაფი დაუჯდებოდა და მოგებაც მეტი ექნებოდა.

[14] შპს „სანომ“ საცხოვრისის რეკონსტრუქცია განახორციელა პროექტით, რომელზეც არ ჰქონდა მშენებლობის ნებართვა. რეკონსტრუქციის დასრულების შემდეგ კი მიმართა მერიას, 2017 წლის 9 თებერვალს, აღნიშნული პროექტი შეუთანხმა და მიიღო მასზე მშენებლობის ნებართვა.

2017 წელს 21 აპრილს მერიამ ჩაიბარა სოციალური საცხოვრისი და ნასყიდობის ხელშეკრულება გაუფორმა შპს „სანოს“. ხელშეკრულების თანახმად, მერიამ შეისყიდა 2500 კვ.მ ფართის შენობა და კეთილმოწყობილი ეზო, რემელშიც გადაიხადა 2.5 მლნ. ლარი[15].

2017 წლის 8 სექტემბერს მერიასა და შპს „სანოს“ შორის გაფორმდა მორიგი ნასყიდობის ხელშეკრულება. აღნიშნული ხელშეკრულების თანახმად, მერიამ შპს „სანოსაგან“ დამატებით შეისყიდა იმავე შენობაში არსებული ფართები[16]. აღსანიშნავია, რომ დამატებითი ფართის შესყიდვას კონკურსის პირობები და მოთხოვნები არ ითვალისწინებდა. მიუხედავად ამისა, მერიამ შესაბამისი სამართლებრივი საფუძვლის გარეშე შპს „სანოსაგან“ დამატებით შეისყიდა 1,872 კვ.მ ფართი ღირებულებით 1.872 მლნ ლარი [17].

მერიამ ორივე ხელშეკრულების ფარგლებში შპს „სანოსაგან“ შეისყიდა 4,372 კვ.მ საცხოვრებელი ფართი, რომლის ჯამური ღირებულება შეადგენს 4.3 მლნ ლარს.

აღსანიშნავია, რომ 2017 წლის 10 მაისს ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრომ შეისყიდა[18], ქალაქ ქუთაისში შერვაშიძის ქ. № 53 -ში ორი თექვსმეტსართულიანი კორპუსის მშენებლობა, გარე ეზოს კეთილმოწყობით[19]. აღნიშნულ პროექტში, სამინისტრომ 1 კვ.მ საცხოვრებელი ფართის მშენებლობაში გადაიხადა 850 ლარი, ხოლო მერიამ 1 კვ.მ საცხოვრებელი ფართის მშენებლობაში გადაიხადა 1000 ლარი. შესაბამისად, მერიამ 1 კვ.მ საცხოვრებელი ფართის რეკონსტრუქციაში, სამინისტროს მიერ გადახდილ თანხებთან შედარებით, მინიმუმ 150 ლარით უფრო ძვირი გადაიხადა, რაც ჯამში 655.8 ათასი ლარს შეადგენს.

მერიამ საცხოვრისის მშენებლობაზე გამოცხადებული კონკურსის პროცესი წარმართა ისე, რომ გაემარჯვა შპს „სანოს“. აღსანიშნავია, რომ შპს „სანო“ ახალი დარეგისტრირებული ფირმა იყო[20], მას ქ. ქუთაისში არ გააჩნდა უძრავი ქონება. შესწავლით ირკვევა, რომ შპს „სანომ“ კონკურსის გამოცხადებამდე ერთი დღით ადრე შეისყიდა ნიკეას ქუჩა №40 ბ-ში მდებარე შენობა 300.0 ათასი აშშ დოლარად[21]. შპს „სანოს“ კონკურსის პირობების შესაბამისად უნდა განეხორციელებინა შენობის რეკონსტრუქცია. წარმოდგენილი

[15] ფართი მოიცავდა მე-5, მე-4 სართულებს სრულად და მე-3 სართულის ნაწილს
[16] ფართი მოიცავდა იმავე კორპუსის პირველ, მეორე სართულებს და მე-3 სართულის დარჩენილ ნაწილს.
[17] მერიამ გადაიხადა 1.37 მლნ ლარი, ხოლო 502 ათასი ლარი დარჩა გადასახდელი ვალდებულებად
[18] Spa 150001117
[19] სულ ორივე კორპუსის საცხოვრებელი ფართი შეადგენდა 7924.8 კვ.მ-ს, ხოლო ბინათა რაოდენობა 160-ს.
[20] შპს „სანო“ სამეწარმეო სუბიექტად დარეგისტრირდა 2015 წლის 26 დეკემბერს. ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ბიუჯეტის დამტკიცებიდან 8 დღეში.
[21] შპს „სანომ“ 2016 წლის 23 ივნისს შეისყიდა აღნიშნული ქონება შპს „სამედიცინო ინსტიტუტი ქუთაისისგან“.

მონაცემებით, შპს „სანომ“ 4372 კვ.მ შენობა გაარემონტა თაბაშირ მუყაოს მასალით და მუნიციპალიტეტს მიყიდა 4.3 მლნ ლარად.

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მერიას საცხოვრისის რეკონსტრუქციის პროცესში, რაიმე სახის კონტროლი შესრულებული სამუშაოს ხარისხზე და მოცულობაზე არ განუხორციელებია. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოგვიდგინა ინფორმაცია, შეესაბამებოდა თუ არა შპს „სანოს“ მიერ შესრულებული სამუშაოების ხარისხი გადახდილ ფასს. ასევე რამდენად აკმაყოფილებდა შენობა კონკურსით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს.

2018 წლის 24 იანვარს, აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა სოციალური საცხოვრისის შენობა. დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ სოციალური საცხოვრისის შენობა, ვერ აკმაყოფილებს საცხოვრებლის ფუნქციებს, სადაც შესაძლებელია განთავსდეს ოჯახი შესაბამისი საცხოვრებელი პირობებით. კერძოდ, სამუშაოები შესრულებულია უხარისხოდ, შენობას არ აქვს აივნები, ფანჯრები დამონტაჟებულია ისეთ სიმაღლეზე, რომ მანძილი ფანჯრის სახელურიდან იატაკამდე დაახლოებით 2 მეტრია, რაც ართულებს მოსახლეობის მხრიდან მათ გამოყენებას. გარდა ამისა, სამზარეულო და საძინებელი ოთახები არ არის ერთმანეთისგან გამიჯნული და სხვა. აღსანიშნავია, რომ მაცხოვრებლების განმარტებით, შენობაში განხორციელებული რემონტი დაზიანებულია და საცხოვრებლად არ არის შექმნილი სათანადო პირობები, რაც არაერთგზის გაშუქდა მედია საშუალებებით.

სურათი №3: სოციალური საცხოვრისის შენობა

აუდიტის მიმდინარეობის პროცესში, 2018 წლის 5 აპრილს მერიამ სსიპ „ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნულ ბიუროს“ დაუკვეთა საცხოვრისის რეკონსტრუქციაზე შესრულებული სამუშაოების ხარისხის ექსპერტიზა და მოითხოვა შენობის 1 კვ.მ ფართის საბაზრო ფასის დადგენა. დასკვნის მიხედვით, სოციალური საცხოვრისის შენობის 1 კვ.მ ფართის საბაზრო ღირებულება შეადგენს 540

ლარს, ხოლო ფაქტიური აზომვით დადგინდა, რომ გადაცემული ფართი 4288.4 კვ.მ-ია. შესაბამისად, შენობის სრული ღირებულება შეადგენს 2.3 მლნ ლარს[22].

მერიამ ხელშეკრულებების მიხედვით, შპს „სანოსგან“ ჩაიბარა 4372 კვ.მ ფართი ღირებულებით 4.3 მლნ ლარად. სხვაობა მერიის მიერ დოკუმენტურად ჩაბარებულ ფართსა და ფაქტიურად შესრულებულ სამუშაოს შორის შეადგენს 83 კვ.მ, ხოლო სხვაობა ჩაბარებული შენობის ღირებულებასა და ექსპერტიზის დასკვნით დადგენილ ღირებულებას შორის შეადგენს 2.0 მლნ ლარს.

დასკვნა

მერიის მიერ სოციალური საცხოვრისის შესყიდვის პროცესი ხასიათდება სხვადასხვა დარღვევებით, კერძოდ:

- მერიამ კონკურსის პროცესი წარმართა და საკონკურსო მოთხოვნები განსაზღვრა ისე, რომ მასში მონაწილეობა მიეღო მხოლოდ ერთ დაინტერესებულ პირს - შპს „სანოს“. შედეგად, კონკურსი მორგებული იყო კონკრეტული პირის ინტერესებს.
- მიუხედავად იმისა, რომ დამატებითი ფართის შესყიდვას კონკურსის პირობები და მოთხოვნები არ ითვალისწინებდა, შპს „სანომ“ მერიას კონკურსის გარეშე, დამატებით 1800 კვ.მ ფართი მიყიდა, ღირებულებით 1.8 მლნ ლარი.
- მერიამ სოციალური საცხოვრისი შეისყიდა არასაბაზრო ფასად. წარმოდგენილი ექსპერტიზის დასკვნის თანახმად, სოციალური საცხოვრისის შენობის 1 კვ.მ ფართის საბაზრო ღირებულება შეადგენს 540 ლარს, მაშინ როდესაც მერიამ გადაიხადა 1000 ლარი. შესაბამისად, ექსპერტის დასკვნით დათვლილ ღირებულებასა და მერიის მიერ ჩაბარებულ სამუშაოების ღირებულებას შორის სხვაობა შეადგენს 2.0 მლნ ლარს.
- მერიამ სოციალური საცხოვრისი მოაწყო უხარისხოდ. შენობა ვერ აკმაყოფილებს საცხოვრებლის ფუნქციებს. მოსახლეობისთვის არ არის შექმნილი შესაბამისი საცხოვრებელი პირობები.

ზემოთ აღნიშნული გარემოებებიდან გამომდინარე, ქალაქ ქუთაისის მერიამ სოციალური საცხოვრისის მშენებლობის პროცესი წარმართა ისე, რომ სამუშაოები შესრულდა

[22] შპს „სანომ“ შენობა შეისყიდა 300.0 ათას დოლარად და შემდგომ ჩაატარა სარემონტო სამუშაოები, სავარაუდოდ მნიშვნელოვნად ნაკლები თანხა დაუჯდებოდა

უხარისხოდ და დიდი ოდენობით საბიუჯეტო თანხები სავარაუდოდო ზედმეტად არის გადახდილი.

რეკომენდაცია №1: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეისწავლოს სოციალური საცხოვრისის არასაბაზრო ფასად შესყიდვის ფაქტი. გამოავლინოს კონკურსის ჩატარებაზე პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გაატაროს კანონით გათვალისწინებული სამართლებრივი ღონისძიებები.

გარე განათების ქსელის ექსპლოატაციაში არსებული ნაკლოვანებები

2015-2016 წლებში ქ. ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ გარე განათების ქსელის საექსპლოატაციო მომსახურების შესყიდვაზე დახარჯა 2,697.9 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტს აღნიშნული მომსახურება შესყიდული აქვს ელექტრონული ტენდერების საშუალებით. 2015 წლის მომსახურება შესყიდულია 2014 წლის 29 დეკემბრის ხელშეკრულებით[23]. ხელშეკრულების ფასი 1,483.6 ათასი ლარი, ხოლო საკასო შესრულება 1,340.5 ათასი ლარია. 2016 წლის მომსახურება შესყიდულია 2016 წლის 5 იანვრის ხელშეკრულებით[24], ხელშეკრულების ფასი 1,430.6 ათასი ლარი, ხოლო საკასო შესრულება 1,357.4 ათასი ლარია. ორივე წელს ხელშეკრულებები ითვალისწინებდა ქალაქის ტერიტორიაზე არსებული გარე განათების ქსელის სანათი წერტილის (789 ობიექტი, 13635 წერტილი), შუქნიშნებისა (29 ობიექტი) და ვიდეო სამეთვალყურეო სისტემების მოვლა-პატრონობასა და ექსპლოატაციას.

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით[25], მუნიციპალიტეტი შესყიდვის დაგეგმვისას, განსაზღვრავს შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულებას. სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრის მიზნით, მუნიციპალიტეტმა უნდა ჩაატაროს ბაზრის კვლევა. სავარაუდო ღირებულება უნდა იყოს რეალურ გათვლებსა და გაანგარიშებებზე დაფუძნებული. აღნიშნული გაანგარიშებები მუნიციპალიტეტმა უნდა დაასაბუთოს დოკუმენტურად. ამ პროცესში მუნიციპალიტეტი ვალდებულია დაიცვას გამჭვირვალობისა და საჯარო ფინანსების მართვის რაციონალურობის პრინციპები.

მუნიციპალიტეტი სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელებისას სატენდერო დოკუმენტაციით მოითხოვს საჭირო ტექნიკურ ცოდნასა და გამოცდილებას, რომელსაც უნდა აკმაყოფილებდეს პრეტენდენტი. სატენდერო მოთხოვნებმა არ უნდა შეზღუდოს

[23] ხელშეკრულება №469
[24] ხელშეკრულება №1
[25] საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ მუხლი 2, მუხლი 9 და მუხლი 12[1]

კონკურენცია. ის ხელს უნდა უწყობდეს კონკურენტული გარემოს შექმნას. შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია შესყიდვის პროცესი წარმართოს ისე, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ პრეტენდენტის მიმართ განსაზღვრული სატენდერო მოთხოვნები იყოს სამართლიანი და ობიექტური.

მერია ვალდებულია შეიმუშაოს და დანერგოს სათანადო კონტროლის მექანიზმები, რომელიც უზრუნველყოფს პროცესის წარმართვას ხელშეკრულებით განსაზღვრული მოთხოვნების შესაბამისად, რათა მაქსიმალურად აირიდოს თავიდან საბიუჯეტო სახსრების დაუსაბუთებელი ხარჯვა.

გამოვლენილი გარემოება: გარე განათების ექსპლოატაციის მომსახურება წარმოადგენს სპეციფიკურ სამუშაოს, რადგან ელექტროგანათების სისტემების ფუნქციონირებასთან არის დაკავშირებული. აღნიშნული მომსახურების ხარისხიანად და უსაფრთხოდ მისაწოდებლად, მომსახურე კომპანიას უნდა გააჩნდეს შესაბამისი გამოცდილება. ქალაქ ქუთაისში ჩასატარებელი სამუშაოების მოცულობიდან გამომდინარე, შესაძლებელია მომსახურე კომპანიებს არ გააჩნდეს საჭირო მატერიალურ-ტექნიკური რესურსი და გამოცდილება. შესაბამისად მომსახურების შესყიდვისას შესაძლოა წარმოიქმნას არაკონკურენტული გარემო.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა ქუთაისის მერიის მიერ 2012-2017 წლებში გარე განათების ქსელის ექსპლოატაციის მომსახურების შესყიდვასთან დაკავშირებით გამოცხადებული ტენდერები. სატენდერო დოკუმენტაციის თანახმად, 2014 წელს - მოთხოვნილი იყო 1 მლნ ლარის სამუშაო გამოცდილება, 2015 წელს - 1.5 მლნ ლარი, 2016 წელს - 1.5 მლნ ლარი, ხოლო 2017 წელს - 3.2 მლნ ლარი[26]. ყველა ტენდერში უკონკურენტოდ იმარჯვებდა და ხელშეკრულებები უფორმდებოდა შპს „გლობალ სერვისს“. აუდიტის ჯგუფის მიერ შესწავლილ იქნა გარე განათების ექსპლოატაციის მომსახურებაზე გამოცხადებული ტენდერები, საქართველოს მასშტაბით. შესყიდვის სააგენტოს ვებ-გვერდის მონაცემებზე დაყრდნობით, ქუთაისის მერიის მიერ მოთხოვნილი ანალოგიური სამუშაოების შესრულების გამოცდილების დაკმაყოფილება შეეძლო მხოლოდ 3 მიმწოდებელს - შპს „სინათლის ქალაქს“, შპს „აჭარგანათებას“ და შპს „გლობალ სერვისს“. აღნიშნული მიმწოდებლებიდან 2 მათგანი - შპს „სინათლის ქალაქი“ და შპს „აჭარგანათება“, მონაწილეობს მხოლოდ ქ. თბილისის და აჭარის ტერიტორიის გარე განათების ექსპლოატაციის მომსახურებაზე გამოცხადებულ ტენდერებში. ქალაქ ქუთაისის ტერიტორიაზე კი, გარე განათების ქსელის ექსპლოატაციის მომსახურების მიწოდებას, 2012

[26] 2012-2013 წლებში მოთხოვნილი იყო სამუშაო გამოცდილება ზოგადად, ღირებულების გარეშე

წლიდან ახორციელებდა შპს „გლობალ სერვისი“[27]. შეფასება იმისა, თუ რამდენად ადეკვატური იყო, სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილი ანალოგიური სამუშაო გამოცდილებები, სცილდება აუდიტის ჯგუფის კომპეტენციას. ვინაიდან ქ. ქუთაისში გარე განათების ექსპლოატაციის მომსახურებაზე ტენდერები ტარდება მხოლოდ ერთი პრეტენდენტის მონაწილეობით და საბაზრო ფასი ვაჭრობის შედეგად არ რეგულირდება, მნიშვნელოვანია შემსყიდველმა ორგანიზაციამ სათანადოდ დათვალოს შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება.

გარე განათების ქსელის სანათი წერტილების, შუქნიშნების და ვიდეო სამეთვალყურეო სისტემების საექსპლოატაციო მომსახურების შესყიდვის ელექტრონულ ტენდერებზე, 2015 წელს მერიამ სავარაუდო ღირებულებად 1,505.5 ათასი ლარი[28], ხოლო 2016 წელს - 1,445.8 ათასი ლარი განსაზღვრა[29]. მერიის პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, 2015-2016 წლების გარე განათების მომსახურების სავარაუდო ღირებულებები დათვლილი იქნა 2009-2010 წლებში შედგენილი ხარჯთაღრიცხვის მიხედვით. ხარჯთაღრიცხვაში შესასრულებელ სამუშაოთა ჩამონათვალი არ შეცვლილა, ხდებოდა მხოლოდ საპროექტო ორგანიზაციის მიერ მისი განფასება. 2015-2016 წლებში სავარაუდო ღირებულებები გაანგარიშებული და დათვლილი იყო აღნიშნული ხარჯთაღრიცხვის მიხედვით, რომელიც უსასყიდლოდ, საპროექტო ორგანიზაცია - „შპს „სამართლებრივი ანალიზისა და ექსპერტიზის ცენტრმა“ განაფასა. ვინაიდან ხარჯთაღრიცხვები გაფასებული იყო უსასყიდლოდ, არსებობს რისკის იმისა, რომ საპროექტო ორგანიზაციები მოქმედებდნენ შეგნებულად, მერიის წარმომადგენლებთან შეთანხმებით, მიმწოდებელი კომპანიის სასარგებლოდ. აღნიშნული წარმოშობს რისკს იმისა, რომ გარე განათების ექსპლოატაციის მომსახურების სავარაუდო ღირებულებები არ იყო სათანადოდ დათვლილი. აუდიტის ჯგუფი დაინტერესდა, ხომ არ შეიცავდა სავარაუდო ღირებულება რისკის შემცველ გარემოებებს. მერიამ წარმოადგინა საპროექტო ორგანიზაციის მიერ გაფასებული 2015 წლის ხარჯთაღრიცხვა[30]. შესწავლით გამოვლინდა, სხვადასხვა სახის რისკის შემცველი სამუშაოების არსებობა, კერძოდ:

[27] შპს „გლობალ სერვისი” დაარსდა 2010 წლის 29 აპრილს. დამფუძნებლები: ირაკლი ჯიშკარიანი - 5%, რევაზ ჩოგოვაძე - 12.7%, ნუგზარ კვერნაძე - 38.3%, გიორგი ქათამაძე - 44%. 2012 წლის 18 სექტემბრის მდგომარეობით დამფუძნებლებია: ირაკლი ჯიშკარიანი - 43.3%, რევაზ ჩოგოვაძე - 12.7%, გიორგი ქათამაძე - 44%. 2013 წლის 20 მარტის მდგომარეობით დამფუძნებლებია: ირაკლი ჯიშკარიანი - 50% და კახაბერ დალაქიშვილი 50%. 2013 წლის 2 ივლისიდან დღემდე მხოლოდ ერთი დამფუძნებელია - ირაკლი ჯიშკარიანი - 100%.

[28] SPA140027321

[29] SPA150031723

[30] 2016 წლის სავარაუდო ღირებულების გაანგარიშება მერიის მიერ ვერ იქნა წარმოდგენილი

- წარმოდგენილი 2015 წლის გაანგარიშებული სავარაუდო ღირებულების ხარჯთაღრიცხვის თანახმად, მიმწოდებელს დღისა და ღამის საათებში, ორჯერ მსუბუქი ავტომანქანით და ერთჯერ ავტო ამწეთი უნდა განეხორციელებია გარე განათების ქსელის შემოვლა, წლიური ღირებულებით 569.6 ათასი ლარი. აღნიშნულ მომსახურებაში 2015-2016 წლებში მერიამ მიმწოდებელს აუნაზღაურა 435.9 ათასი ლარი.

  აღსანიშნავია, რომ 2018 წელს მერიამ დააფუძნა ა(ა)იპ „ქუთგანათების სერვისი“, რომელსაც დაევალა გარე განათების ქსელის საექსპლოატაციო მომსახურების გაწევა. ა(ა)იპ-ის მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტების მიხედვით, ხარჯთაღრიცხვით განსაზღვრულია გარე განათების სანათი წერტილების შემოვლა-დათვალიერებისთვის თვეში 470 ლიტრი საწვავის ხარჯი. აღნიშნულით, წლის განმავლობაში საჭიროა დაახლოებით 15 ათასი ლარის ღირებულების საწვავი. ამ მომსახურებას ასრულებს ა(ა)იპ-ის 4 თანამშრომელი, რომელთა შრომის ანაზღაურება წლის განმავლობაში შეადგენს 66.0 ათას ლარს[31]. აღსანიშნავია, რომ საწვავი და შრომითი რესურსი განკუთვნილია არა მარტო შემოვლითი სამუშაოებისათვის, არამედ ყველა იმ საჭირო ოპერაციისათვის, რომელიც ევალებათ შესაბამის მოსამსახურეებს. შესაბამისად, მერიამ ვერ წარმოადგინა სათანადო დოკუმენტური მტკიცებულებები, რა აუცილებლობით იყო განპირობებული გარე განათების ქსელის შემოვლაში 435.9 ათასი ლარის გადახდა, როდესაც 2018 წლიდან, მას შემდეგ რაც ა(ა)იპ ახორციელებს მომსახურებას, ქსელის დათვალიერებაში სხვა სამუშაოებთან ერთად, იხარჯება 81.0 ათასი ლარი. ამასთან, 2015-2016 წლებთან შედარებით, მომსახურეობა რაიმე სახით, მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა.
- 2015 წლის გაანგარიშებული სავარაუდო ღირებულების ხარჯთაღრიცხვის თანახმად, მიმწოდებელს 432 წერტილზე უნდა განეხორციელებია სს „ენერგო პრო ჯორჯიას“ მიერ დაფიქსირებული მონაცემების შედარება მრიცხველის ფაქტიურ მაჩვენებლებთან, წლიური ღირებულებით 5.1 ათასი ლარი. აღნიშნული მომსახურებისათვის, 2015-2016 წლებში მერიამ შპს „გლობალ სერვისს“ აუნაზღაურა 35.2 ათასი ლარი. მერიის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა ვერ წარმოადგინეს დოკუმენტური მტკიცებულებები იმისა, თუ რა ობიექტური საჭიროებებით იყო გამოწვეული მრიცხველების მაჩვენებლების სს „ენერგო პრო ჯორჯიას“ მიერ დაფიქსირებულ მონაცემებთან შედარების

[31] ა(ა)იპ-ის დირექტორი, მოადგილე, გარე განათების განყოფილების და შუქნიშნების განყოფილების უფროსები

მომსახურების შესყიდვა, მაშინ როდესაც მრიცხველების ჩვენებების აღრიცხვას და კონტროლს ახორციელებდა სს „ენერგო პრო ჯორჯია“, ხოლო ელექტროენერგიის თანხას იხდიდა მერია.

ზემოთ აღნიშნული, მინიმუმ 2 დასახელების სამუშაოების სახარჯთაღრიცხვო ღირებულება შესაძლოა ხელოვნურად ყოფილიყო გაზრდილი. შესაბამისად, 2015-2016 წლებში ქალაქ ქუთაისში გარე განათების ექსპლოატაციის მომსახურების სავარაუდო ღირებულებები არ ეყრდნობოდა რეალურ გათვლებს. გამომდინარე აქედან, აუდიტის ჯგუფი დაინტერესდა, შესრულებული სამუშაოების აქტებში მონაცემები ფიქტიურად ხომ არ აისახებოდა. აუდიტის ჯგუფმა ქ. ქუთაისის მერიას მოსთხოვა წარმოედგინა ინფორმაცია იმის შესახებ, თუ როგორ ადასტურებდა მიმწოდებლის მიერ ფაქტობრივად გავლილი მანძილის შესაბამისობას, შესრულებული სამუშაოების აქტებში მითითებულ მონაცემებთან. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, GPS მოდულის მეშვეობით ხდებოდა სატრანსპორტო საშუალებების გადაადგილების გადამოწმება და მონიტორინგი. აუდიტის ჯგუფმა მოსთხოვა მერიას წარმოედინა აღნიშნული სისტემის მონაცემები ავტომანქანების მოძრაობის შესახებ. მუნიციპალიტეტმა წარმოადგინა ინფორმაცია, რომ GPS მოდულის გამოყენება ხდებოდა სპეციალური პორტალის მეშვეობით. თუმცა 2015-2016 წლების ინფორმაციაზე წვდომა ვერ მოხერხდა, რადგან პორტალი განახლებული არ იყო.

ზემოთ აღნიშნული სხვადასხვა ხასიათის ხარვეზებისა და რისკის შემცველი გარემოებების ერთობლიობა წარმოშობს რისკს იმისა, რომ 2017 წლის ტენდერიც ანალოგიურად წარმართულიყო.

ქ. ქუთაისის მერიამ 2016 წლის 6 დეკემბერს გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი 2017 წლის გარე განათების ქსელის სანათი წერტილების, შუქნიშნების და ვიდეო სამეთვალყურეო სისტემების საექსპლოატაციო მომსახურების შესყიდვაზე[32], სავარაუდო ღირებულებით 2 692.2 ათასი ლარი[33]. 2017 წლის სავარაუდო ღირებულებაც დათვლილი იქნა წინა წლების მსგავსად. ხარჯთაღრიცხვა უსასყიდლოდ განაფასა ი.მ „ვაჟა ოქროპირაშვილმა“[34]. ამ შემთხვევაშიც, რადგან ხარჯთაღრიცხვა გაფასებული იყო უსასყიდლოდ, არსებობს რისკის იმისა, რომ სავარაუდო ღირებულება შეგნებულად იყო გაზრდილი, მერიის წარმომადგენლებთან შეთანხმებით, მიმწოდებელი კომპანიის სასარგებლოდ. შესწავლილი იქნა, ხომ არ იყო 2017 წლის ხარჯთაღრიცხვაში რისკის

[32] SPA160030098

[33] ტენდერი ამჯერადაც ჩატარდა უკონკურენტო გარემოში, გაიმარჯვა შპს „გლობალ სერვისმა“ და გაუფორმდა ხელშეკრულება ღირებულებით 2 404.4 ათასი ლარი.

[34] მერიამ ვერ წარმოადგინა 2017 წლის სავარაუდო ღირებულების გაანგარიშება

შემცველი სამუშაოები. გამოვლინდა, რომ წინა წლების მსგავსად, 2017 წელს მერიამ ქსელის შემოვლა-დათვალიერებაში 232.1 ათასი ლარი, ხოლო მრიცხველების შემოწმებაში 12.4 ათასი ლარი გადაიხადა.

2017 წლის გარე განათების ექსპლოატაციის შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება, წინა წელთან შედარებით გაიზარდა 1,246.4 ათასი ლარით. სავარაუდო ღირებულების მნიშვნელოვანი ზრდა ძირითადად გამოიწვია ახალი სამუშაოს დამატებამ. კერძოდ: ძველი სანათების ყოველთვიურად 350 ცალი 90 ვატიანი დიოდური კონსოლური სანათების ჩანაცვლებამ[35], ღირებულებით 1,224.8 ათასი ლარი.

აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ გარე განათების ქსელის მოვლა-პატრონობის ტენდერის ფარგლებში დაიგეგმა 4200 ცალი ახალი სანათი მოწყობილობის შესყიდვა. ქუთაისის მერიის შესაბამისი სამსახურები ინფორმირებულნი იყვნენ იმის შესახებ, რომ გარე განათების ქსელის ექსპლოატაციის ტენდერზე ყოველთვის უკონკურენტოდ იმარჯვებდა შპს „გლობალ სერვისი“, რადგან სხვა კომპანიებს არ გააჩნდათ სატენდერო პირობებით მოთხოვნილი გამოცდილება. შესაბამისად, სანათების შესყიდვის პროცესში კონკურენტული გარემოს შექმნისა და საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად ხარჯვის მიზნებიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტის ინტერესში იყო 4200 ცალი სანათის შესყიდვა მოეხდინა ცალკე ტენდერით. ქუთაისის მერიამ ვერ წარმოადგინა შესაფერისი მტკიცებულებები იმისა, თუ რა აუცილებლობით იყო განპირობებული სანათების შესყიდვის გაერთიანება გარე განათების ქსელის ექსპლოატაციის მომსახურეობის შესყიდვასთან.

აუდიტის ჯგუფი დაინტერესდა, იქონია თუ არა აღნიშნულმა შეზღუდვამ[36] გავლენა შესყიდული სანათების ფასზე და რამდენად საბაზრო ფასად იყო სანათების შესყიდვის ღირებულება გათვალისწინებული ხარჯთაღრიცხვაში. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ვებ გვერდზე ქვეყნის მასშტაბით, გადამოწმდა 90 ვატიანი დიოდური კონსოლური სანათების შესყიდვის ტენდერები. გამოვლინდა, რომ მსგავსი ტიპის 1 ერთეული სანათი მოწყობილობის საბაზრო ღირებულება მერყეობს 133 ლარიდან 220 ლარამდე, მაშინ როდესაც მერიას ერთ სანათში გადახდილი აქვს 275 ლარი. მაგალითად, 2017 წელს წყალტუბოს მუნიციპალიტეტმა მსგავსი ტიპის სანათები 200.8 ლარად იყიდა[37]. ასევე აღსანიშნავია, რომ 2018 წელს, 90 ვატიანი 1 ერთეული დიოდური სანათი, ა(ა)იპ

[35] სულ 4200 ცალი

[36] გარე განათების მომსახურეობის ტენდერებს იგებდა ერთადერთი პრეტენდენტი - შპს „გლობალ სერვისი“, აქედან გამომდინარე სანათების შესყიდვის, გარე განათების მომსახურეობასთან გაერთიანება არაკონკურენტულ გარემოს ქმნიდა.

[37] SPA170012979; 150 ვატიანი დიოდური სანათი

„ქუთგანათების სერვისმა“ ტენდერის გზით შეისყიდა 112 ლარად[38]. შესაბამისად, მსგავსი სანათების შესყიდვის ტენდერების შესწავლის შედეგად ირკვევა, რომ მნიშვნელოვანი სხვაობებია მერიის მიერ გადახდილ ფასსა და სანათების საბაზრო ღირებულებას შორის. მერიას შეეძლო 4200 ცალი სანათი მოწყობილობის შესყიდვა გამოეყო გარე განათების ქსელის ექსპლოატაციის ტენდერიდან და გამოეცხადებინა ცალკე, ტენდერის საშუალებით. აღნიშნულით, შესაძლებელი იქნებოდა მნიშვნელოვანი საბიუჯეტო სახსრების დაზოგვა, ვინაიდან ბაზარზე არსებობდა სანათი მოწყობილობის მიმწოდებლები და ტენდერი სავარაუდოდ ჩატარდებოდა კონკურენტულ გარემოში. არსებობს რისკი იმისა, რომ სანათი მოწყობილობების შესყიდვა, შეგნებულად დაიგეგმა გარე განათების ქსელის მოვლა-პატრონობის ტენდერის ფარგლებში.

დასკვნა

მერიამ გარე განათების ქსელის სანათი წერტილების, შუქნიშნების და ვიდეო სამეთვალყურეო სისტემების საექსპლოატაციო მომსახურების შესყიდვის სატენდერო პროცესი წარმართა ისე, რომ 2015, 2016 და 2017 წლების სავარაუდო ღირებულება არ ეფუძნებოდა რეალურ გათვლებს. მერიამ ვერ წარმოადგინა შესაბამისი მტკიცებულებები იმისა, თუ რა აუცილებლობით იყო გამოწვეული ქსელის შემოვლა-დათვალიერებასა და მრიცხველების შემოწმებაში, სულ 715.6 ათასი ლარის გადახდა[39]. აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები იმისა, შეასრულა თუ არა მიმწოდებელმა აღნიშნული სამუშაოები. ამდენად, დაგეგმვაში, შესრულებასა და კონტროლში არსებულმა მართვის სისუსტეებმა გამოიწვია ის, რომ 715.6 ათასი ლარი გახარჯულია არაეფექტიანად. ასევე, გარე განათების ქსელის ექსპლოატაციის ტენდერის ფარგლებში სანათების შესყიდვის განხორციელებამ, სანათების შესაძლო მიმწოდებლებს არ მისცა ტენდერში მონაწილეობის საშუალება, რის შედეგადაც შეიზღუდა კონკურენცია და მერიამ სანათები საბაზროზე არსებითად მაღალი ფასით შეიძინა.

რეკომენდაცია №2: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ გარე განათების ქსელის ექსპლოატაციის მომსახურების შესყიდვის დაგეგმვისას, სავარაუდო ღირებულება განსაზღვროს გონივრულ გათვლებსა და გაანგარიშებებზე დაყრდნობით. მერიამ შეისწავლოს გარე განათების ქსელის ექსპლოატაციის მომსახურების შესყიდვის დაგეგმვის, შესრულების და კონტროლის პროცესში არსებული დარღვევა-ნაკლოვანებები.

[38] NAT180003329

[39] ღირებულება მოიცავს 2015-2016-2017 წლებში გარე განათების ქსელის შემოვლა-დათვალიერებასა და მრიცხველების შემოწმებაში გადახდილ თანხას.

გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გაატაროს კანონით გათვალისწინებული სამართლებრივი ღონისძიებები.

უხარისხოდ მოწყობილი სანიაღვრე სისტემა

კრიტერიუმი: ინფრასტრუქტურული პროექტების სამშენებლო ნორმებთან და სტანდარტებთან შესაბამისობის აუცილებელ პირობას წარმოადგენს სამუშაოების სათანადო დაგეგმვა და შესაფერისი კონტროლის მექანიზმების განსაზღვრა. საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვის პრინციპიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია შეამოწმოს შესრულებული სამუშაოების ხარისხის გადახდილ ფასთან შესაბამისობა. პროექტის შესრულებაზე დანერგილმა კონტროლის პროცედურებმა უნდა უზრუნველყოს ხარისხიანი სამუშაოების ჩაბარება.

გამოვლენილი გარემოება: 2015 წელს მერიამ გამოაცხადა ტენდერი ქ. ქუთაისში ასათიანის ქუჩის სანიაღვრე სისტემის მოწყობის სამუშაოებზე[40]. ტენდერში გამარჯვებულად გამოცხადდა და ხელშეკრულება გაუფორმდა შპს „საქმილსადენმშენს“, ღირებულებით 303.9 ათასი ლარი[41].

წარმოდგენილი ინფორმაციით, ასათიანის ქუჩაზე სანიაღვრე არხების მოწყობამდე აუცილებელი იყო მიწისქვეშა კომუნიკაციების მოწესრიგება. აღნიშნული მიზეზის გამო მხარეთა შეთანხმებით 2015 წლის 14 სექტემბერს შეწყდა ხელშეკრულება.

მუნიციპალიტეტმა გადაწყვიტა ასათიანის ქუჩაზე სანიაღვრე სისტემის რეაბილიტაცია განეხორციელება 2016 წელს. მერიამ სამუშაოების შესყიდვაზე არ გამოაცხადა ტენდერი და პროექტის შესრულება დაავალა მის მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ „სპეციალურ სერვისებს“. წარმოდგენილი ინფორმაციით, ა(ა)იპ-ს არ ჰქონდა სანიაღვრე სისტემის მოწყობის გამოცდილება[42]. აღსანიშნავია, რომ 2015 წელს გამოცხადებულ ტენდერში, მერიას მოთხოვნილი ჰქონდა არანაკლებ 408.0 ათასი ლარის გამოცდილება, ხოლო 2016 წელს იგივე პროექტის შესრულება დაავალა გამოცდილების არ მქონე ა(ა)იპ-ის.

2016 წელს ა(ა)იპ „სპეციალურ სერვისებმა“ დაასრულა ასათიანის ქუჩის სისტემის მოწყობის სამუშაოები. შესწავლით ირკვევა, რომ ა(ა)იპ-მ სამუშაოები შეასრულა ისე, რომ

[40] ასათიანის ქუჩის სანიაღვრე სისტემის მოწყობის საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია მერიამ შეისყიდა 2013 წელს
[41] SPA 150012655
[42] დებულების თანახმად, ევალებოდა მხოლოდ ღვარსადენების გაწმენდა, მოვლა-პატრონობა და სხვა.

არ ჰქონდა საპროექტო დოკუმენტაცია[43]. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტის შესაბამისი სამსახურები არ აკონტროლებდნენ სამუშაოების მიმდინარეობას, არ ამოწმებდნენ შესრულებული სამუშაოების მოცულობებს და ხარისხს, არ განუხორციელებიათ სამუშაოების შუალედური და საბოლოო მიღება-ჩაბარება.

2018 წლის 24 იანვარს აუდიტის ჯგუფმა, მერიის წარმომადგენლებთან ერთად დაათვალიერა ასათიანის ქუჩის სანიაღვრე სისტემის რეაბილიტაცია. დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ სამუშაოები შესრულებულია უხარისხოდ. კერძოდ, სანიაღვრე სისტემა დაზიანებულია და არ ატარებს წყალს, ბეტონის თავსახურების გარკვეული ნაწილი ჩამტვრეულია და სხვა.

სურათი №4: ასათიანის ქუჩის სანიაღვრე სისტემა

შესწავლით ირკვევა, რომ მუნიციპალიტეტი არ ფლობს ინფორმაციას რა ღირებულების სამუშაოები შესრულდა სანიაღვრე სისტემის მოსაწყობად. მათივე ინფორმაციით ა(ა)იპ-ს

[43] წარმოდგენილი მონაცემებით, მერიას ა(ა)იპ-სთვის არ მიუწოდებია არსებული პროექტი, ხოლო ა(ა)-იპ-ს ახალი საპროექტო დოკუმენტაცია არ შეუსყიდია.

არ ჰქონდა შედგენილი შესრულებული სამუშაოების ხარჯთაღრიცხვა, სადაც დაანგარიშებული იქნებოდა პროექტის სრული ღირებულება. წარმოდგენილი ინფორმაციით ა(ა)იპ-მ ასათიანის ქუჩაზე სანიაღვრე სისტემის მოსაწყობად გამოიყენა 168.2 ათასი ლარის არმირებული კონსტრუქციები. გარდა ამისა პროექტის განსახორციელებლად საჭირო იყო სხვა სამშენებლო მასალები, ტექნიკური და შრომითი რესურსი. აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, სანიაღვრე სისტემის მოწყობისათვის დახარჯულია 168.2 ათას ლარზე მნიშვნელოვნად მეტი თანხები.

დასკვნა

მერიამ ღვარსადენების მოწყობის პროცესი წარმართა არასწორად, სამუშაოების შესასყიდად არ გამოაცხადა ტენდერი და მშენებლობა დაავალა შესაბამისი გამოცდილების არ მქონე საკუთარ ა(ა)იპ-ს. მუნიციპალიტეტი არ აკონტროლებდა სამუშაოების შესრულების პროცესს, შედეგად სამუშაოები შესრულებულია უხარისხოდ და მოწყობილი სანიაღვრე არხი დაზიანებულია. პროექტის დაგეგმვასა და შესრულებაში არსებული ხარვეზების გამო, ასათიანის ქუჩის სანიაღვრე სისტემის მოწყობაზე, მერიამ არაეფექტიანად დახარჯა 168.2 ათასი ლარზე მეტი.

რეკომენდაცია №3: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეისწავლოს ღვარსადენების მოწყობის სამუშაოების ტენდერის გარეშე შესრულების და პროექტის უხარისხოდ მოწყობის ფაქტი. გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გაატაროს კანონით გათვალისწინებული სამართლებრივი ღონისძიებები.

დაზიანებული საგზაო ინფრასტრუქტურა

კრიტერიუმი: მიწისქვედა კომუნიკაციების მოსაწესრიგებლად, მუნიციპალური გზის გაჭრა საჭიროებს მერიის შესაბამისი სამსახურის ნებართვას. ნებართვით განისაზღვრება სამუშაოების დაწყებისა და დასრულების პერიოდი. აღნიშნულ პერიოდში, ნებართვის მიმღებმა პირმა უნდა უზრუნველყოს დაზიანებული გზის საფარის აღდგენა[44].

ნებართვით განსაზღვრული პირობის შეუსრულებლობის შემთხვევაში მუნიციპალიტეტი ვალდებულია გამოიყენოს საჯარიმო სანქცია. კერძოდ გზის უნებართვო გაჭრის ან/და დაზიანებული ადგილების აღდგენის გარეშე მიტოვებისას, ნებართვის მიმღები პირი

[44] საქართველოს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“; საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 24 მარტის № 57 დადგენილება „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“

უნდა დაჯარიმდეს 1000 ლარის ოდენობით. დაჯარიმებიდან 10 დღის განმავლობაში დარღვევის გამოუსწორებლობის შემთხვევაში - 3000 ლარით.

გამოვლენილი გარემოება: 2015-2016 წლებში ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტში მიწისქვეშა კომუნიკაციების - წყლის სისტემების მოწყობას და რეაბილიტაციას ახორციელებდა საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია, რომელსაც სამუშაოების შესასრულებლად ხელშეკრულებები გაფორმებული ჰქონდა სს „სმკ ულუსალ ინშაათ ვე თიჯარეთის“ ფილიალსა (სს SMK) და შპს „კობრა ჯორჯიასთან“. ქალაქ ქუთაისის ტერიტორიაზე წყლის სისტემის მოწყობის, რეაბილიტაციის ან დაზიანების წარმოშობის შემთხვევაში, წყლის სამუშაოების შემსრულებელი კომპანიები გზის გაჭრაზე ნებართვის მისაღებად მიმართავდნენ მუნიციპალიტეტს. მერიის კეთილმოწყობის სამსახური გასცემდა ნებართვას და კომპანიებთან ურთიერთშეთანხმებით განსაზღვრავდა სამუშაოების დაწყების და დასრულების პერიოდს. კომპანიები ვალდებული იყვნენ ნებართვით განსაზღვრულ ვადაში დაესრულებინათ სამუშაოების წარმოება და აღედგინა დაზიანებული გზის საფარი.

საკითხის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ წყლის სამუშაოების შემსრულებელმა კომპანიამ დროულად არ შეასრულა ნებართვით განსაზღვრული პირობები და ვადებში ვერ უზრუნველყო დაზიანებული გზის საფარის აღდგენა. შესწავლით ირკვევა, რომ, 2018 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით ნებართვით განსაზღვრულ ვადებში აღდგენილი არ იყო 45 ქუჩის საფარი. მერიას სანებართვო პირობების დარღვევისათვის, საჯარიმო სანქცია სს „სმკ ულუსალ ინშაათ ვე თიჯარეთის“ ფილიალისა (სს SMK) და შპს „კობრა ჯორჯიას“ მიმართ არ ჰქონდა გამოყენებული. მაგალითად:

კოლხეთის ქუჩის რეაბილიტაცია

2015 წლის 7 აპრილს მერიამ გააფორმა ხელშეკრულება შპს GEO CONSTRUCTION-თან[45] გზის სარეაბილიტაციო სამუშაოების შესყიდვაზე. ხელშეკრულების ფარგლებში შესრულდა კოლხეთის ქუჩის რეაბილიტაცია, რომელშიც დაიხარჯა 373.7 ათასი ლარი.

2018 წლის 23 იანვარს აუდიტის ჯგუფმა, მერიის წარმომადგენლებთან ერთად, დაათვალიერა შესრულებული სამუშაოები. დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ კოლხეთის ქუჩა მთელ სიგრძეზე დაზიანებულია.

[45] ხელშეკრულება №165

სურათი №5: კოლხეთის ქუჩა

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, 2017 წელს კოლხეთის ქუჩაზე გზის საფარი მთელ სიგრძეზე გაჭრა სს „სმკ ულუსალ ინშაათ ვე თიჯარეთის“ ფილიალმა (სს SMK) და მოწყობილი ბეტონის გზა დააზიანა. წყლის სამუშაოები დასრულდა 2017 წლის ივნისში, თუმცა კომპანიას გაჭრილ გზაზე ასფალტი არ დაუგია. მიუხედავად იმისა, რომ გზა დაზიანებული იყო 7 თვის განმავლობაში, მუნიციპალიტეტს არ ჰქონდა გატარებული შესაბამისი ღონისძიებები ხარვეზების აღმოსაფხვრელად.

გარდა ამისა, 2018 წლის 15 მაისს კომპანიამ დამატებით გაჭრა კოლხეთის ქუჩის სხვა მონაკვეთიც. წყლის სამუშაოები დასრულდა 18 ივლისს. მერიის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით, კოლხეთის ქუჩაზე დაზიანებული გზის საფარი აღდგენილი არ არის, გამოსწორებულია მხოლოდ მცირე ნაწილი. აუდიტის სამსახურის მიერ გამოვლენილი გარემოების შემდგომ, 2018 წლის 21 აგვისტოს, გზის საფარის აღდგენის გარეშე მიტოვებისათვის მერიამ დააჯარიმა სს „სმკ ულუსალ ინშაათ ვე თიჯარეთის ფილიალი“ (სს SMK). დღეის მდგომარეობით დავა მიმდინარებს სასამართლოში.

ჯავახიშვილის მეორე შესახვევის რეაბილიტაცია

2015 წელს მერიამ გააფორმა ხელშეკრულება შპს „დაგი+“-თან გზის რეაბილიტაციის სამუშაოების შესყიდვაზე[46]. ხელშეკრულების ფარგლებში შესრულდა ჯავახიშვილის ქუჩის მე-2 შესახვევის სარეაბილიტაციო სამუშაოები, ღირებულებით 72.3 ათასი ლარი.

2018 წლის 1 თებერვალს აუდიტის ჯგუფმა, მერიის წარმომადგენლებთან ერთად, დაათვალიერა შესრულებული სამუშაოები. დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ ჯავახიშვილის ქუჩის მე-2 შესახვევში გზის საფარი დაზიანებულია.

[46] ხელშეკრულება №145

სურათი №6: ჯავახიშვილის ქუჩის მე-2 შესახვევი

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, 2017 წელს აღნიშნულ ქუჩაზე გზის საფარი გაჭრა სს „სმკ ულუსალ ინშაათ ვე თიჯარეთის ფილიალმა“ (სს SMK) და მოწყობილი ა/ბეტონის გზა დააზიანა. წყლის სამუშაოები დასრულდა 2017 წლის 25 ნოემბერს, თუმცა დაზიანებული გზის აღდგენის სამუშაოები არ განუხორციელებია. მიუხედავად იმისა, რომ გზა დაზიანებული იყო 6 თვის განმავლობაში, მუნიციპალიტეტს არ ჰქონდა გატარებული შესაბამისი ღონისძიებები ხარვეზების აღმოსაფხვრელად.

აუდიტის ჯგუფის მიერ გამოვლენილი გარემოების შემდგომ, 2018 წლის 28 მაისს, ჯავახიშვილის ქუჩაზე გზის საფარის აღდგენის გარეშე მიტოვებისათვის, მერიამ დააჯარიმა სს „სმკ ულუსალ ინშაათ ვე თიჯარეთის ფილიალი“ (სს SMK). დაზიანებული გზის საფარი აღდგენილი იქნა 2018 წლის ივნისში.

აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში ანალოგიური მდგომარეობა იყო დანარჩენ 43 ქუჩაზე. წყლის სამუშაოების შემსრულებელმა კომპანიამ გაჭრა გზის საფარი, ხოლო შემდგომ არ განახორციელა დაზიანებული გზის საფარის აღდგენა.

დასკვნა

ამდენად, მერია შესაბამის კომპანიას აძლევდა ნებართვას გზის გაჭრის თაობაზე, თუმცა არ აკონტროლებდა, ასრულებდა თუ არა კომპანია ნებართვით განსაზღვრულ პირობებს და მათ მიმართ არ იყენებდა საჯარიმო სანქციებს. შედეგად, საგზაო ინფრასტრუქტურა ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში იყო დაზიანებული. ქალაქში მოწყობილ საგზაო ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე არსებული დაზიანებები, აუდიტის ჯგუფის მიერ გამოვლინდა 2018 წლის იანვარ-თებერვლის პერიოდში. აღნიშნულ ხარვეზებზე მერიის მიერ არ იყო გატარებული შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები. გამომდინარე აქედან, არსებობს რისკი იმისა, რომ დაზიანებული გზები წინა წლებშიც არსებობდა და მოსახლეობას ინფრასტრუქტურული პროექტები ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში

მიეწოდებოდა შეფერხებით. მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელი პირები შესაძლოა მოქმედებდნენ კერძო კომპანიის ინტერესების სასარგებლოდ და მათი ქმედებით ან უმოქმედობით ზიანი მიადგა მოსახლეობის ინტერესებს.

იმ შემთხვევაში, თუ მერია გამოიყენებდა საჯარიმო სანქციებს, ზემოთ აღნიშნულ 45 შემთხვევაში დასარიცხი ჯარიმის ოდენობა მინიმუმ 45.0 ათას ლარს შეადგენდა, ხოლო დარღვევის 10 დღეში გამოუსწორებლობის თითოეული შემთხვევისათვის დამატებით 3.0 ათას ლარს.

რეკომენდაცია №4: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ გზის სამუშაოების დაგეგმვისას უზრუნველყოს პირველ რიგში მიწისქვეშა ინფრასტრუქტურის გამართვა, რადგან არ წარმოიშვას და მინიმუმამდე შემცირდეს ისეთი ფაქტები, როცა საჭირო გახდება ახლად დაგებული გზის საფარის აღება.

მერიამ დანერგოს შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები, რაც უზრუნველყოფს კომპანიების მიერ ნებართვით გათვალისწინებულ ვადებში დაზიანებული გზის საფარის აღდგენას. განსაზღვრული ვადების დარღვევის შემთხვევაში, მერიამ გამოიყენოს საჯარიმო სანქციები და გაატაროს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში საგზაო ინფრასტრუქტურის გამართულ ფუნქციონირებას და მოსახლეობისთვის განხორციელებული პროექტების ხარვეზების გარეშე მიწოდებას. მერიამ დაადგინოს დაზიანებული გზების აღდგენაზე პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გაატაროს კანონით გათვალისწინებული სამართლებრივი ღონისძიებები.

შესრულების ვადის უსაფუძვლოდ გადაწევა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტმა ინფრასტრუქტურული პროექტების ეფექტიანად განხორციელების მიზნით, ხელშეკრულებით უნდა განსაზღვროს სამუშაოების დასრულების გონივრული ვადა. მნიშვნელოვანია, სამუშაოების დასრულების ვადის გაზრდის საჭიროება მიმწოდებლის მიერ სათანადოდ იყოს დასაბუთებული. სამუშაოების დასრულების ვადაში შეუსრულებლობის შემთხვევაში, მიმწოდებელი უნდა დაჯარიმდეს ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების შესაბამისად.

ქალაქ ქუთაისის მერიას მიმწოდებლებთან გაფორმებული ხელშეკრულებებში სამუშაოების დასრულების ვადის დარღვევისათვის განსაზღვრული აქვს საჯარიმო სანქცია. პირგასამტეხლოს ოდენობა ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე შეადგენს ხელშეკრულების ღირებულების 0.1 %-ს.

გამოვლენილი გარემოება: 2015-2016 წლებში მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს 3 ხელშეკრულების ფარგლებში, სამუშაოების დასრულების ვადა გადაუწია შესაბამისი დასაბუთების გარეშე და არ გამოიყენა საჯარიმო სანქცია. სამუშაოების ვადის გადაწევის საფუძვლად მითითებულია, ქუჩებზე მიწისქვეშა კომუნიკაციების მოწესრიგება, რაც აფერხებდა სამუშაოების დროულად დასრულებას. წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, თითოეული ხელშეკრულება ითვალისწინებდა სარეაბილიტაციო სამუშაოების განხორციელებას რამდენიმე ქუჩაზე. შესწავლით ირკვევა, რომ ხელშეკრულებით განსაზღვრული ქუჩებიდან მხოლოდ რამდენიმე ქუჩაზე არსებობდა სამუშაოების შესრულების ხელისშემშლელი გარემოება. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტი მიმწოდებელს სამუშაოების დასრულების ვადას უხანგრძლივებდა ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაოების მთლიან მოცულობაზე. კერძოდ:

- 2016 წლის 28 ივლისს მერიამ ხელშეკრულება[47] გაუფორმა შპს „ტობეს“ 6 ქუჩის სარეაბილიტაციო სამუშაოებზე, ღირებულებით 305.7 ათასი ლარი[48]. სამუშაოების დასრულების ვადად განისაზღვრა 2016 წლის 24 ნოემბერი.

  შპს „ტობემ“ ხელშეკრულებით განსაზღვრულ ვადაში ვერ დაასრულა 4 ქუჩის რეაბილიტაცია. კერძოდ: სოლომონ მეორეს ქუჩისა და წმინდა სამების დამაკავშირებელი გზის, ბორის გაპონოვის ქუჩის მე-2 შესახვევის, რუსთაველი გამზირის მეექვსე ჩიხის და შარტავას ქუჩის მესამე შესახვევში გზის მოწყობის სამუშაოები. მიმწოდებლის მიერ წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, სამუშაოების დასრულებას ხელი შეუშალა აღნიშნულ ქუჩებზე წყლისა და ელექტრო-ენერგიის სისტემის სამუშაოების მიმდინარეობამ. აღნიშნულის გამო ხელშეკრულებაში შევიდა ცვლილებები და მერიამ მიმწოდებელს ვადა გაუგრძელა 1.5 წლით, 2018 წლის 31 მაისამდე, ხოლო კორექტირებულმა სახელშეკრულებო ღირებულებამ 262.2 ათასი ლარი შეადგინა.

  წარმოდგენილი დოკუმენტებით ირკვევა, რომ სასმელი წყლის მილების შეცვლისა და ელექტრო ენერგიის სისტემის რეაბილიტაციის სამუშაოები მიმდინარეობდა მხოლოდ 2 ქუჩაზე[49]. გამომდინარე აქედან, აღნიშნულ გარემოებას არ შეეძლო ხელი შეეშალა დანარჩენი 2 ქუჩის სარეაბილიტაციო

[47] ხელშეკრულება №315

[48] ხელშეკრულების ფარგლებში უნდა შესრულებულიყო ჟ. შარტავას ქუჩის პირველი და მესამე შესახვევების, სოლომონ მეორეს ქუჩისა და წმინდა სამების დამაკავშირებელი გზის, დ. ნიჟარაძის ქუჩის პირველი შესახვევის, რუსთაველის გამზირის მე-6 ჩიხის და ბორის გაპონოვის ქუჩის მე-2 შესახვევის გზის ბეტონის საფარით მოწყობის სამუშაოები.

[49] შარტავას ქუჩის მესამე შესახვევი და რუსთაველის გამზირის მეექვსე ჩიხი

სამუშაოების დროული დასრულებისათვის[50]. მუნიციპალიტეტს ამ ქუჩების რეაბილიტაციის დასასრულებლად, ვადა არ უნდა გადაეწია და ხელშეკრულების პირობების დარღვევისათვის უნდა გამოეყენებინა საჯარიმო სანქციები. საბოლოოდ, სამუშაოები დასრულდა 2018 წლის 25 მაისს. ხელშეკრულების პირობების მიხედვით, მიმწოდებლისთვის დასარიცხი პირგასამტეხლოს ოდენობა ვადაგადაცილებულ დღეებზე შეადგენს 143.4 ათას ლარს[51] (დაგვიანება: 24.11.2016-25.05.2018).

- 2016 წლის 1 აპრილს მერიამ ხელშეკრულება გაუფორმა შპს „ტობეს“[52], 5 ქუჩის რეაბილიტაციის სამუშაოებზე, ღირებულებით 343.8 ათასი ლარი[53]. სამუშაოების დასრულების ვადად განისაზღვრა 2016 წლის 29 ივნისი. ხელშეკრულებაში შევიდა 11 ცვლილება, რის შედეგადაც მიმწოდებელს სამუშაოების მიწოდების ვადა გაუგრძელდა 2017 წლის 31 მაისამდე. კორექტირებულმა სახელშეკრულებო ღირებულებამ 334.6 ათასი ლარი შეადგინა. მიწოდების ვადის გაგრძელების მიზეზს წარმოადგენს წყლის სისტემის მოწყობის სამუშაოები. შესწავლილი მონაცემებით ირკვევა, რომ წყლის მოწყობის სამუშაოები მიმდინარეობდა მხოლოდ ერთ ქუჩაზე - რუსთაველის გამზირის მე-8 ჩიხში. აღნიშნულ ქუჩაზე წყლის სამუშაოებს არ შეიძლებოდა ხელი შეეშალა დანარჩენ 4 ქუჩაზე სამუშაოების მიმდინარეობისათვის. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს სამუშაოების დასრულების ვადა გადაუწია ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ ყველა ქუჩაზე. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტს დანარჩენ 4 ქუჩაზე არ უნდა გადაეწია სამუშაოების დასრულების ვადა და უნდა გამოეყენებია ხელშეკრულებით გათვალისწინებული საჯარიმო სანქციები. საბოლოოდ, მიმწოდებელმა სამუშაოები დაასრულა 2017 წლის 30 მაისს. ხელშეკრულების პირობების მიხედვით, მიმწოდებლისთვის დასარიცხი პირგასამტეხლო შეადგენს 112.1 ათას ლარს[54] (დაგვიანება: 29.06.2016-30.05.2017; 335 დღე).

[50] სოლომონ მეორეს ქუჩა-წმინდა სამების დამაკავშირებელი გზისა და ბორის გაპონოვის ქუჩის მე-2 შესახვევი

[51] 262.2 ათასი X 0.1% X 547 დღე

[52] ხელშეკრულება №143

[53] ხელშეკრულების ფარგლებში უნდა შესრულებულიყო გრიბოედოვის ქუჩის მე-2 შესახვევის, პეტრე იბერის ქუჩის პირველი ჩიხის, ბარნოვის ქუჩის მე-2 შესახვევის, რუსთაველის გამზირის მე-8 ჩიხის და ლესელიძის ქუჩის მე-5 შესახვევის გზის ბეტონის საფარით მოწყობის სამუშაოები.

[54] 334.6 ათასი X 0.1% X 335 დღე

- 2015 წლის 17 მარტს მერიამ ხელშეკრულება გააფორმა შპს „გი-ან 2011-თან“[55], 4 ქუჩის რეაბილიტაციის სამუშაოებზე, ღირებულებით 514.9 ათასი ლარი[56]. სამუშაოების მიწოდების ვადა განისაზღვრა 2015 წლის 24 ივნისი.

  ხელშეკრულებაში შევიდა ცვლილებები, პირველი ცვლილებით დაკორექტირდა ხარჯთაღიცხვა და ვადა გადაიწია 2 აგვისტომდე. შემდეგი ცვლილებით ვადა გადაიწია თავდადებულის ქუჩაზე მიმდინარე წყლის სისტემის რეაბილიტაციის გამო, 2015 წლის 15 დეკემბერამდე, მიმწოდებელს ამ პერიოდისათვის შეუსრულებელი ქონდა თავდადებულის ქუჩისა და სოლომონ მეორის ქუჩის მე-4 შესახვევის სარეაბილიტაციო სამუშაოები. იქედან გამომდინარე, რომ წყლის კომპანია სამუშაოებს ასრულებდა მხოლოდ თავდადებულის ქუჩაზე, აღნიშნული ხელს არ შეუშლიდა სოლომონ II-ის მე-4 შესახვევის სარეაბილიტაციო სამუშაოების განხორციელებას. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს სოლომონ II-ის მე-4 შესახვევის რეაბილიტაციაზე ვადა გადაუწია უსაფუძვლოდ. საბოლოოდ, მიმწოდებელმა სამუშაოები დაასრულა 2015 წლის 4 დეკემბერს. ხელშეკრულების პირობების მიხედვით, მიმწოდებლისთვის დასარიცხი პირგასამტეხლო შეადგენდა 63.8 ათას ლარს[57] (დაგვიანება: 02.08.2015-04.12.2015; 124 დღე).

დასკვნა

აღნიშნული სამი ხელშეკრულების ფარგლებში მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებლებს დაუსაბუთებლად გადაუწია სამუშაოების დასრულების ვადები და მათ მიმართ არ გამოიყენა საჯარიმო სანქციები, რითაც ზიანი მიადგა მუნიციპალიტეტის ინტერესებს. ვადის ცვლილების მიზეზი შესაძლოა არის მუნიციპალიტეტის მიერ, სუბიექტური ფაქტორების გამოყენება ან/და სამუშაოების არასათანადო დაგეგმვა. შედეგად, მოსახლეობამ დადგენილ დროში ვერ მიიღო დაგეგმილი ეკონომიკური სიკეთე, ხოლო მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში არ არის მიმართული 319.0 ათას ლარზე მეტი საჯარიმო სანქცია.

რეკომენდაცია №5: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ დანერგოს ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ შესრულების ვადების დაცვაზე სათანადო

[55] ხელშეკრულება №117

[56] ხელშეკრულებით გათვალისწინებული იყო სოლომონ მეორის ქუჩის მე-4 შესახვევის, თავდადებულის ქუჩის, წმინდა სამების ქუჩის მე-2 შესახვევის და ახვლედიანის ქუჩის სანიაღვრე ქსელის და გზის ბეტონის საფარით მოწყობის სამუშაოები.

[57] 514.9 ათასი X 0.1% X 124 დღე

კონტროლის მექანიზმები, რომელიც უზრუნველყოფს სამუშაოების დროულ დასრულებას. მერიამ შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადების ცვლილება განახორციელოს მხოლოდ ობიექტური და ფორსმაჟორული საფუძვლების არსებობისას. ყველა დანარჩენ შემთხვევაში ვადებისა და სხვა პირობების დარღვევისათვის გაავრცელოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები. მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს მიმწოდებლებზე საჯარიმო სანქციის დაურიცხაობის ყველა ფაქტი, გამოავლინოს გამომწვევი მიზეზები, პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

საგზაო ინფრასტრუქტურის მოვლა-პატრონობის ხარვეზები

კრიტერიუმი: კანონმდებლობის მიხედვით სახელმწიფო შესყიდვებისთვის განკუთვნილი ფულადი სახსრები უნდა იხარჯებოდეს რაციონალურად[58]. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით შესრულებული ინფრასტრუქტურული სამუშაოები უნდა იყოს ხარისხიანი, მისგან მიღებული შედეგი დადებითად უნდა აისახებოდეს მოსახლეობაზე და გონივრულ პერიოდში შესაძლებელი უნდა იყოს ამ შედეგით სარგებლობა. ინფრასტრუქტურული პროექტების გრძელვადიან პერიოდში სარგებლობა დამოკიდებულია შესრულებული სამუშაოების ხარისხზე. ამ მიზნით მუნიციპალიტეტი ვალდებულია ჩაიბაროს ისეთი სამუშაოები, რომლებიც შეესაბამება სამშენებლო ნორმებითა და სტანდარტებით განსაზღვრულ მოთხოვნებს.

მიმწოდებელთან გაფორმებული ხელშეკრულები ითვალისწინებს შესრულებული სამუშაოების საგარანტიო ვადას. აღნიშნულ პერიოდში დაზიანებების გამოვლენის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია მოსთხოვოს მიმწოდებელს ხარვეზების გამოსწორება მისივე ხარჯებით.

გამოვლენილი გარემოება: მუნიციპალიტეტმა 2015 წელს ხელშეკრულება გაუფორმა შპს „გზა XXI“-ს, ქ. ქუთაისში ყაზბეგის ქუჩის (ცაცხვების ქუჩამდე) სანიაღვრე ქსელის და გზის საფარის გრანიტის ფლეთილი ქვებით მოწყობაზე[59]. სამუშაოების შესრულების ვადად განისაზღვრა 2015 წლის 16 მაისი. მიმწოდებელმა ვერ უზრუნველყო ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ ვადაში სამუშაოების დასრულება. წარმოდგენილი ინფორმაციით, შპს „გზა XXI“-მა სამუშაოები დაასრულა 2015 წლის 16 სექტემბერს[60]. მერიამ ინსპექტირების ჯგუფისა და ექსპერტიზის დადებითი დასკვნის საფუძველზე ჩაიბარა შესრულებული სამუშაოები, ღირებულებით 396.3 ათასი ლარი. ხელშეკრულება ითვალისწინებდა

[58] სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლია „ა“ პუნქტი
[59] ხელშეკრულება №118
[60] მერიამ ვადის გადაცილების გამო მიმწოდებელს დააკისრა საჯარიმო სანქცია, რაც მიმწოდებელმა გადაიხადა.

შესრულებულ სამუშაოებზე მოცულობისა და ხარისხის ექსპერტიზას. შესწავლით ირკვევა, რომ ექსპერტიზა განხორციელებულია მხოლოდ მოცულობებზე, ხოლო ხარისხი შემოწმებული არ არის[61]. მიუხედავად ამისა, მერიის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა მაინც ჩაიბარეს სამუშაოები.

2018 წლის 24 იანვარს, მერიის წარმომადგენლებთან ერთად, აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა შესრულებული სამუშაოები. დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ გზის საფარი დაზიანებულია.

სურათი №7: ყაზბეგის ქუჩა

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მუნიციპალიტეტმა გზის საფარზე ექსპლოატაციაში შესვლიდან 4 თვეში აღმოაჩინა დაზიანებები[62]. მათი განმარტებით, გზის ზედაპირი დაიტალღა და წარმოიქმნა ორმოები, აგრეთვე დეფექტები გაუჩნდა ბორდიურებს.

ობიექტს, დაზიანების აღმოჩენის დროს გააჩნდა მოქმედი საგარანტიო ვადა, რომლის ფარგლებშიც მიმწოდებელი ვალდებული იყო გამოესწორებია ექსპლუატაციაში წარმოქმნილი ხარვეზები. აღნიშნული დაზიანებების გამოსწორების მიზნით, მერიამ მიმართა მიმწოდებელს და მოსთხოვა ხარვეზების აღმოფხვრა. შესწავლით ირკვევა, რომ მიმწოდებელს დაზიანებები არ გამოუსწორებია, ხოლო მუნიციპალიტეტს სხვა დამატებითი ღონისძიებები პრობლემის გამოსასწორებლად არ გაუტარებია.

ხელშეკრულების პირობის მიხედვით, მუნიციპალიტეტი სამუშაოს ხარისხის დაცვის მიზნით, საგარანტიო ვადის გასვლამდე, მიმწოდებელს უკავებს შესრულებული სამუშაოს ღირებულების 2.5%. მერიას აღნიშნული პირობის საფუძველზე მიმწოდებლისთვის დაკავებული ჰქონდა საგარანტიო თანხა 9.9 ათასი ლარი. გზის საფარზე წარმოქმნილი დაზიანებების გამო, მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს აღნიშნული თანხა არ აუნაზღაურა.

[61] ექსპერტიზა განახორციელა ი/მ ვაჟა ოქროპირაშვილმა

[62] არსებული დაზიანებები აღნიშნულია ინსპექტირების ჯგუფის 2016 წლის 25 თებერვლის მოხსენებით ბარათში.

მუნიციპალიტეტი ვალდებული იყო, შეესწავლა დაზიანებების ხარისხი და მის გამოსასწორებლად განესაზღვრა საჭირო ფინანსური რესურსი. აღნიშნული ღონისძიებები მერიას არ განუხორციელებია. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტს არც საკუთარი რესურსით გამოუსწორებია დაზიანებული გზის საფარი. შესაბამისად ვერ ადასტურებს საკმარისია თუ არა მიმწოდებლისთვის ხარვეზების გამოსასწორებლად დაკავებული 9.9 ათასი ლარი.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტი ვალდებული იყო დაედგინა გზის დაზიანების მიზეზები, პასუხისმგებელი პირები და ზარალის ანაზღაურების მიზნით, მათ მიმართ გაეტარებინა შესაბამისი ღონისძიებები. მუნიციპალიტეტს აღნიშნული ღონისძიებები არ განუხორციელებია, შედეგად გზის სარეაბილიტაციო სამუშაოები, რომელზეც დახარჯულია 396.3 ათასი ლარი, გარკვეულ მონაკვეთებზე მნიშვნელოვნად დაზიანებულია.

რეკომენდაცია №6: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეიმუშაოს და დანერგოს კონტროლის მექანიზმები, რომელიც უზრუნველყოფს ხარისხიანი პროექტების ჩაბარებას. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია დაიცვას საკუთრებაში არსებული ქონება და ამ მიზნით უნდა შეისწავლოს ინფრასტრუქტურული პროექტების მდგომარეობა. შესრულებულ სამუშაოებზე ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში დაადგინოს დაზიანებების გამომწვევი მიზეზები, გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და მიყენებული ზარალის ანაზღაურების მოთხოვნით, გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

უფუნქციო GPRS მოდემები

კრიტერიუმი: შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია დაიცვას საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და ეკონომიური ხარჯვის პრინციპი. მუნიციპალიტეტის მიზანია გარე განათების ქსელის ავტომატური მართვის სისტემის შესყიდვით, უზრუნველყოს გარე განათების ქსელის ეფექტიანი მუშაობა. აღნიშნული სისტემის გამართული მუშაობა ამცირებს ელექტრო-ენერგიის ხარჯს, რაც ხელს უწყობს საბიუჯეტო სახსრების დაზოგვას.

გამოვლენილი გარემოება: 2016 წლის 11 აპრილს მერიამ ხელშეკრულება გაუფორმა შპს „softmaster-ს“, ავტომატური მართვის სისტემის შემენა-მონტაჟის და პროგრამული უზრუნველყოფისათვის[63]. სახელშეკრულებო ღირებულებამ შეადგინა 129.9 ათასი ლარი.

[63] ხელშეკრულება №167

ხელშეკრულებით განსაზღვრული იყო სისტემური ბლოკის, მონიტორის, კვების სარეზერვო ბლოკის და 250 GPRS მოდემის მიწოდება. აღნიშნული სისტემის მუშაობა გულისხმობდა GPRS მოდემების მეშვეობით გარე განათების სისტემის ჩართვა გამორთვას, პროგრამულ უზრუნველყოფაში ასტრონომიული დროის გაწერით, რაც უზრუნველყოფდა გარე განათების ქსელის ეფექტიან მუშაობასა და ელექტრო ენერგიის ხარჯის შემცირება. ხელშეკრულების თანახმად, მიმწოდებელს ევალებოდა პროგრამული უზრუნველყოფის ხარვეზების აღმოფხვრა საბოლოო მიღება-ჩაბარების აქტის გაფორმებიდან 6 თვის განმავლობაში.

2016 წლის 25 ივნისს მერიამ ჩაიბარა ქსელის ავტომატური მართვის დამონტაჟებული სისტემა, რაშიც მიმწოდებელს აუნაზღაურდა 129.9 ათასი ლარი. 250 GPRS მოდემები დამონტაჟდა გარე განათების მართვის კარადებში და სისტემაში გაეშვა 2016 წლის სექტემბრიდან.

შესწავლით გამოვლინდა, რომ მიღება ჩაბარებიდან 6 თვის განმავლობაში, სისტემის პროგრამულ უზრუნველყოფას ახორციელებდა შპს „softmaster-ი“. ამ პერიოდში სისტემა გამართულად მუშაობდა და ელექტრო ენერგიის ხარჯიც შემცირდა. 2016 წლის სექტემბრიდან 2017 წლის იანვრის ჩათვლით, წინა წლის შესაბამის თვესთან შედარებით, ელექტრო ენერგიის ხარჯის კლება მერყეობდა 8-და 20%-მდე.

მიმწოდებელი კომპანიის მიერ, ხელშეკრულებით განსაზღვრული პროგრამული უზრუნველყოფისათვის განკუთვნილი ვადის გასვლის შემდგომ, სისტემის მოვლა-პატრონობა არ ხორციელდებოდა. გარე განათების ქსელის ექსპლოატაციის მომსახურე კომპანიამ, შპს „გლობალ სერვისმა“ უარი განაცხადა მოდემების მოვლა-პატრონობაზე, რადგან ხარჯთაღრიცხვით არ ჰქონდა გათვალისწინებული ამ სამუშაოების შესრულება.

შემდეგ თვეებში, როდესაც GPRS მოდემების პროგრამული უზრუნველყოფა და მოვლა-პატრონობა პრაქტიკულად არ ხორციელდებოდა, ელექტრო ენერგიის ხარჯის ეკონომია მნიშვნელოვნად შემცირდა წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. კერძოდ, წინა წლის შესაბამისი თვის ხარჯთან შედარებით კლება მერყეობდა 2-დან 12%-მდე.

2018 წელს ა(ა)იპ „ქუთგანათების სერვისს“ გადაეცა გარე განათების ქსელის ექსპლოატაციის მომსახურება. 2018 წლის სექტემბერში ა(ა)იპ-ის წარმომადგენლების მიერ სისტემის შემოწმებით აღმოჩნდა, რომ მოდემები სრულად იყო გამორთული და არ ფუნქციონირებდა. 250 ცალი მოდემიდან 197 ცალი მწყობრიდან იყო გამოსული.

დასკვნა

ამდენად, მერიამ გარე განათების ქსელის ავტომატური მართვის სისტემა შეისყიდა იმ მიზნით, რომ მიეღო ელექტრო ენერგიის ხარჯის ეკონომია. თუმცა ვერ უზრუნველყო სისტემის გამართული ფუნქციონირება, რის გამოც ელექტრო ენერგიის ხარჯი დამონტაჟებიდან შემდეგ წელს არ შემცირდა იმ მასშტაბით, რაც პირველ თვეებში განხორციელდა.

აქტივების მართვაში არსებულმა სუსტმა კონტროლის მექანიზმებმა ვერ უზრუნველყო გარე განათების ქსელის ავტომატური მართვის სისტემის გამართული ფუნქციონირება, ვერ გამოავლინა ხარვეზები, რათა დროულად მომხდარიყო დაზიანებების აღმოფხვრა. მიუხედავად იმისა, რომ მერიამ სისტემის შეძენა-მონტაჟზე დახარჯა 129.9 ათასი ლარი, რაც 2017-2018 წლებში გარე განათების ქსელის ელექტრო ენერგიის ხარჯის მნიშვნელოვანი ეკონომიის მიღების საშუალებას იძლეოდა, პრაქტიკულად უფუნქციო იყო. შესაბამისად, მერიამ არაეფექტიანად დახარჯა 129.9 ათასი ლარი.

რეკომენდაცია №7: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ მოაწესრიგოს გარე განათების ქსელის ავტომატური მართვის სისტემა, რაც ხელს შეუწყობს ელექტრო ენერგიის ხარჯის შემცირებას. მერიამ გამოავლინოს სისტემის მოვლა-პატრონობაზე პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

გამოუყენებელი საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია

კრიტერიუმი: საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვის მთავარი მიზანია განისაზღვროს იმ ინფრასტრუქტურული პროექტების სავარაუდო ღირებულება, რომელთა წარმატებით განხორციელების შედეგად მოსახლეობას დროულად მიეწოდება ხარისხიანი მუნიციპალური სერვისები. იმ შემთხვევაში, თუ საბიუჯეტო ორგანიზაცია შეისყიდის მხოლოდ საპროექტო მომსახურებას და შემდეგ არ დაგეგმავს პროექტის შესაბამისად ინფრასტრუქტურულ სამუშაოებს, პროექტში გადახდილი თანხები შეიძლება ჩაითვალოს არაეფექტიან ხარჯად.

გამოვლენილი გარემოება: 2015 წლის 22 დეკემბერს მერიამ შეისყიდა ქ. ქუთაისში, დავით კაკაბაძის სახელობის ქუთაისის სახვითი ხელოვნების გალერეის რეაბილიტაციისათვის

საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია[64]. აღნიშნული საპროექტო დოკუმენტაციის შესყიდვაზე მუნიციპალიტეტმა დახარჯა 20.0 ათასი ლარი.

2015 წლის 14 დეკემბერს შესყიდული იქნა ქალაქ ქუთაისში იაკობ გოგებაშვილის სახელობის პროფესიული სახელმწიფო თეატრის რეაბილიტაციის საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია[65]. აღნიშნული საპროექტო დოკუმენტაციის შესყიდვაზე მუნიციპალიტეტმა დახარჯა 20.0 ათასი ლარი.

აღნიშნული პროექტების მშენებლობაზე ტენდერი 2016-2017 წლებში არ დაგეგმილა და შესაბამისად, არ განხორციელებულა. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, პროექტების გამოუყენებლობის მიზეზს წარმოადგენს არასაკმარისი ფინანსური რესურსი. აღნიშნული პოზიცია, აუდიტის ჯგუფის მიერ ვერ იქნება მისაღები, რადგან მუნიციპალიტეტს დაგეგმვის ეტაპზე უნდა განესაზღვრა პროექტის რეალური საჭიროება, ღირებულება და დაფინანსების წყარო.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტს შესყიდული და გამოუყენებელი აქვს 40.0 ათასი ლარის საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია. შესაბამისად, მასში გადახდილი თანხა წარმოადგენს არაეფექტიან ხარჯს.

რეკომენდაცია №8: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ საპროექტო დოკუმენტაციის შესყიდვა დაგეგმოს ყველა იმ ფაქტორების გათვალისწინებით, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს მის წარმატებით დასრულებას. კონკრეტული პროექტის დაგეგმვის დროს მუნიციპალიტეტმა უნდა შეისწავლოს მის ხელთ არსებული ფინანსური და მატერიალური რესურსები და აქედან გამომდინარე განსაზღვროს თუ რამდენად შესაძლებელია პროექტის განხორციელება და დასახული მიზნის მიღწევა. მუნიციპალიტეტმა დაადგინოს პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

[64] ხელშეკრულება №539
[65] ხელშეკრულება №513

წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება

დასაბუთების გარეშე გაწეული წარმომადგენლობითი ხარჯი

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის გადასახდელები ითვალისწინებს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას. კანონმდებლობის მიხედვით, წარმომადგენლობითი ხარჯები მოიცავს მიღებების, წვეულებებისა და ღონისძიებებისათვის (პრეზენტაციები, ოფიციალური სადილები და ა.შ.), საექსკურსიო და კულტურულ-სანახაობითი ღონისძიებების, სუვენირების შეძენა/დამზადების, სატრანსპორტო მომსახურებისა და მგზავრობის, აგრეთვე სასტუმროს მომსახურების ხარჯებს[66].

მოქმედი კანონმდებლობით კონკრეტულად არ არის განსაზღვრული აღნიშნული ხარჯების გაწევის პროცედურა და მასთან დაკავშირებული პირველადი დოკუმენტაციის შედგენა. კერძოდ, სტუმრების მიღების ფორმა, მათი კატეგორია, გამასპინძლების ეტიკეტი და სხვ. თუმცა გონივრულობის პრინციპიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტის მიერ წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევა და მისი მიზანშეწონილობა უნდა იყოს დოკუმენტურად სათანადოდ დასაბუთებული.

გამოვლენილი გარემოება: 2015-2016 წლებში მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ხარჯებმა შეადგინა 469.0 ათასი ლარი. მათ შორის 2015 წელი - 172.3 ათასი ლარი, 2016 წელი - 296.7 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტის მიერ აღნიშნული მუხლიდან დაფინანსებულია სხვადასხვა მომსახურების შესყიდვა, როგორიცაა, მუნიციპალიტეტში გამართულ ღონისძიებებთან დაკავშირებით მოწვეული სტუმრების გამასპინძლება, საკვები პროდუქტებისა და უალკოჰოლო სასმელების შესყიდვა, სასტუმროს მომსახურება და სხვ.

ცხრილი №1. 2015-2016 წლებში გაწეული წარმომადგენლობითი ხარჯი (ათასი ლარი)

წარმომადგენლობითი ხარჯების დასახელება	2015 წელი	2016 წელი	სულ
სტუმრებისთვის საჩუქრების შესყიდვა	58.3	76,1	134.4
მობრძანებული სტუმრების სასტუმრო და კვებითი უზრუნველყოფა	28.8	88.6	117.4
მობრძანებული სტუმრების სარესტორნო მომსახურება	60.2	96.4	156.6
საბაკალეო და საკონდიტრო ნაწარმის შესყიდვა	7.9	9.7	17.6
მობრძანებული სტუმრების სატრანსპორტო მომსახურება	8.2	16.6	24.8
სხვა დანარჩენი	8.9	9.3	18.2
სულ	**172.3**	**296.7**	**469.0**

[66] „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს № 672 ბრძანება.

2015-2016 წლებში მერიამ სარესტორნო მომსახურებაზე დახარჯა 156.6 ათასი ლარი. მერიის მიერ ხელშეკრულებები გაფორმებულია ქ. ქუთაისში არსებულ სხვადასხვა რესტორნებთან. ხელშეკრულებების თანახმად, ანგარიშსწორება უნდა განხორციელდეს ფაქტიურად გაწეული მომსახურების დასახელებისა და ღირებულების მიხედვით. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სარესტორნო მომსახურეობის შესყიდვისას, მიღება ჩაბარების აქტში დეტალურად უნდა ყოფილიყო წარმოდგენილი კონკრეტულად რა მომსახურეობა შეისყიდა მუნიციპალიტეტმა, პროდუქტის სახეობის, რაოდენობისა და ერთეულის ფასის მითითებით. წარმოდგენილი მონაცემების შესწავლით, გამოვლინდა, რომ სარესტორნო მომსახურეობის შესყიდვაზე მიმწოდებლებთან გაფორმებული მიღება-ჩაბარების აქტებში, მითითებულია მხოლოდ შესყიდული მომსახურეობის ჯამური ღირებულება, ხოლო დეტალური ინფორმაცია, რა მომსახურეობა შეისყიდა მუნიციპალიტეტმა წარმოდგენილი არ არის.

2015 წელს სარესტორნო მომსახურებაზე 9 მიმწოდებელთან გაფორმდა 22 ხელშეკრულება. აღნიშნული ხელშეკრულებების ფარგლებში 61-ჯერ განხორციელდა სარესტორნო მომსახურეობა და მიმწოდებლებს აუნაზღაურდათ 60.2 ათასი ლარი. 2016 წელს სარესტორნო მომსახურებაზე 18 მიმწოდებელთან გაფორმდა 38 ხელშეკრულება. აღნიშნული ხელშეკრულებების ფარგლებში 90-ჯერ განხორციელდა სარესტორნო მომსახურეობა და მიმწოდებლებს აუნაზღაურდათ 96.4 ათასი ლარი. წარმოდგენილი მონაცემებით დგინდება, რომ 2015 წელს ქ. ქუთაისის მუნიციპალიტეტი სხვადასხვა დელეგაციასა და ჯგუფებს კვების ობიექტებში მასპინძლობდა საშუალოდ თვეში 5-ჯერ, ხოლო 2016 წელს - თვეში 7-ჯერ.

აუდიტის ჯგუფმა მუნიციპალიტეტს მოსთხოვა შესაბამისი დოკუმენტაცია, მოწვეული სტუმრების ვინაობის, რაოდენობისა და სტუმრობის მიზნების დასადგენად. აღნიშნული დოკუმენტები, სარესტორნო მომსახურებაზე გაფორმებული ხელშეკრულებებისათვის, უმრავლეს შემთხვევაში ვერ იქნა წარმოდგენილი. შესაბამისად, 2015-2016 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ სარესტორნო მომსახურებაზე გაწეული ხარჯის მიზანშეწონილობა დოკუმენტურად არ არის დადასტურებული.

გარდა ამისა, წარმომადგენლობითი ხარჯებიდან ქალაქში მობრძანებული სტუმრებისათვის საჩუქრებისა და სუვენირების შესყიდვაზე, 2015-2016 წლებში დაიხარჯა 134.4 ათასი ლარი, მათ შორის ალკოჰოლური სასმელების შესყიდვაზე დახარჯულია 20.3 ათასი ლარი. შესყიდული ალკოჰოლური სასმელებიდან, უცხოურ ბრენდირებული სასმელების შესყიდვაზე გადახდილია 3.0 ათასი ლარი.

ქუთაისის მერია სხვადასხვა ალკოჰოლურ სასმელებს ყიდულობს ქალაქის სტუმრებისთვის ან მერიის წარმომადგენლების საზღვარგარეთ ვიზიტის დროს სხვადასხვა ქვეყნების დელეგაციებზე საჩუქრად გადასაცემად. ქალაქის ტურისტული პოტენციალის გასაუმჯობესებლად და ადგილობრივი წარმოების სასმელების პოპულარიზაციისათვის, მიზანშეწონილია აღნიშნული საჩუქრები იყოს საქართველოში წარმოებული. სასაჩუქრედ შეძენილი ალკოჰოლური სასმელების მიზანი უნდა ყოფილიყო ადგილობრივი წარმოების სასმელების პოპულარიზაცია. მერიის მიერ სასაჩუქრედ უცხოური წარმოების ალკოჰოლური სასმელების შესყიდვა და სტუმრებისთვის გადაცემა ვერ უზრუნველყოფდა აღნიშნული მიზნის მიღწევას. შესაბამისად, უცხოურ ალკოჰოლურ სასმელებზე ხარჯის გაწევა არ არის მიზანშეწონილი.

ქალაქ ქუთაისის მერიის მიერ არ არის შემუშავებული შიდა ინსტრუქცია/წესი, რომლის მიხედვითაც მოხდებოდა წარმომადგენლობითი ხარჯების მუხლიდან თანხების ანაზღაურება. ვინაიდან მუნიციპალიტეტში არ არის დანერგილი შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები, ამასთან სარესტორნო მომსახურებაზე ხარჯი გაიწევა თვეში საშუალოდ 5-7-ჯერ, არსებობს რისკი იმისა, რომ წარმომადგენლობითი ხარჯებიდან თანხები ხმარდებოდეს არამხოლოდ სტუმრების გამასპინძლებას, არამედ მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირების პირად ინტერესებს.

დასკვნა

სარესტორნო მომსახურეობის შესყიდვისას გაფორმებულ მიღება-ჩაბარების აქტებში არ არის მითითებული შეძენილი პროდუქტის დასახელება, რაოდენობა და ერთეულის ფასები, მიუხედავად ამისა, მერიამ მაინც გადაიხადა აღნიშნული მომსახურეობის ღირებულება. შედეგად წარმომადგენლობითი ხარჯები ანაზღაურებულია სათანადო დოკუმენტური დასაბუთების გარეშე.

რეკომენდაცია №9: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ შეიმუშაოს შესაბამისი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას რაციონალურად, ეკონომიურად და გამჭვირვალედ. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს სტუმრების მიღების ფორმა, მიზანი და გამასპინძლების ეტიკეტი, რომლის მიხედვით მოხდება ადგილობრივი ბიუჯეტიდან წარმომადგენლობითი ხარჯის გაწევა. ამასთანავე, არსებული ფინანსური რესურსის განაწილების პროცესში ხარჯების დაგეგმვისას, მერიის შესაბამისმა სამსახურებმა გაითვალისწინონ ის პრიორიტეტები, რომლებიც მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად იქნება მიმართული.

დაუსაბუთებელი დანამატი

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი მოსამსახურეზე დანამატს გასცემს, ზეგანაკვეთური მუშაობისა და განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვისათვის. დანამატის გაცემისას, მუნიციპალიტეტმა ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში სათანადოდ უნდა დაასაბუთოს მისი გაცემის ობიექტური საჭიროება და მიზანშეწონილობა[67].

გამოვლენილი გარემოება: 2015-2016 წლებში ქ. ქუთაისის მერის და საკრებულოს თავმჯდომარის ბრძანებებით, მოსამსახურეებზე დანამატის სახით გაცემულია 587.3 ათასი ლარი[68]. ყოველთვიური დანამატი დაუწესდა მერის მოადგილეებს, საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილეებს, მერის წარმომადგენლებს, სამსახურის უფროსებს, განყოფილების უფროსებს და სხვა მოსამსახურეებს.

ბრძანებებში დანამატის გაცემის საფუძვლად მითითებულია მოხელის ზეგანაკვეთური მუშაობა და განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვა. 2015-2016 წლებში დანამატის ოდენობა დასაქმებულ მოსამსახურეებზე მერყეობდა თანამდებობრივი სარგოს 10%-დან 100%-მდე. კერძოდ, მერის მოადგილეებზე დაწესებული დანამატი განისაზღვრა თანამდებობრივი სარგოს 80%, საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილეებზე - 100%, სამსახურის უფროსებზე - 30%, ხოლო დანარჩენ მოსამსახურეებზე გაცემული დანამატები მერყეობდა 10%-დან 100%-მდე.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტში ყოველთვიური დანამატი დაწესებული იყო წინასწარ, მთელი წლის განმავლობაში. აუდიტის ობიექტს არ შეეძლო წინასწარ განესაზღვრა წლის განმავლობაში, რომელი საჯარო მოხელე იმუშავებდა ზეგანაკვეთურად და ექნებოდა თუ არა განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვა. აქედან გამომდინარე, არ არის დასაბუთებული დანამატის გაცემის ობიექტური საჭიროება და მიზანშეწონილობა.

მივლინებაში არსებული ხარვეზები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტმა საკუთარი ინტერესებიდან და საჭიროებიდან გამომდინარე, მოსამსახურე შესაძლებელია გაგზავნოს მივლინებით ქვეყნის ფარგლებს გარეთ, იქ არსებული პრაქტიკის გასაცნობად. მივლინების მიზნებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ პირმა მივლინებაში ყოფნის პერიოდში მიღებული ცოდნა და

[67] საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ მუხლი 37
[68] 2015 წელი - 223.9 ათასი ლარი; 2016 წელი - 363.4 ათასი ლარი

გამოცდილება ანგარიშის სახით წარმოადგინოს მუნიციპალიტეტში და გაუზიაროს თანამშრომლებს. ანგარიში უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას მივლინების მიმდინარეობის, შესრულებული სამუშაოებისა და მიღწეული შედეგების შესახებ. საბოლოოდ, თანამშრომლებმა მივლინების შედეგებით მიღებული ცოდნა და გამოცდილება უნდა გამოიყენონ მუნიციპალიტეტის საქმიანობასა და მისი მიზნების მიღწევის პროცესში.

გამოვლენილი გარემოება: 2015-2016 წლებში ქუთაისის მერიის მიერ საზღვარგარეთ მივლინებაზე დახარჯულია 249.6 ათასი ლარი, მათ შორის 2015 წელი - 101.3 ათასი, 2016 წელი - 148.3 ათასი ლარი. ქ. ქუთაისის მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირები და საჯარო მოხელეები ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მივლინებული იყვნენ 2015 წელს 18, ხოლო 2016 წელს 23 ქვეყანაში.

ცხრილი №2: მივლინებაში მყოფი პირების რაოდენობის და დახარჯული თანხების შესახებ

წელი	**ქვეყნების რაოდენობა**	**მივლინების რაოდენობა**	**მივლინებული პირების რაოდენობა**	**თანხა (ათასი ლარი)**
2015	18	32	67	101.3
2016	23	41	93	148.3
ჯამი		**73**	**160**	**249.6**

2015-2016 წლებში მუნიციპალიტეტის 160 პირი ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მივლინებული იყო 73-ჯერ, თვეში საშუალოდ 3-ჯერ. თუ რა მუნიციპალურ ინტერესებს ემსახურებოდა, რამდენად მიზანშეწონილი და გონივრულია ამ რაოდენობის მოსამსახურეთა მივლინება საზღვარგარეთ, აღნიშნულის შეფასება სცილდება აუდიტის სამსახურის მანდატს. თუმცა უმრავლეს შემთხვევაში ამ მასშტაბის მივლინებებისგან, რა კონკრეტული შედეგი მიიღო მუნიციპალიტეტმა, მერიამ ვერ წარმოადგინა შესაბამისი დოკუმენტური დადასტურება. მივლინებული პირების მიერ არ არის მომზადებული ანგარიში მივლინების მიმდინარეობის, შედეგებისა და სხვა მნიშვნელოვანი საკითხების შესახებ.

წარმოდგენილი მივლინების დოკუმენტების შესწავლით, აგრეთვე გამოვლინდა სხვა ხარვეზები. კერძოდ:

- ქუთაისის მერის ბრძანების თანახმად[69], 2015 წლის 24 სექტემბერს, პროექტის „ნარჩენების მართვის ინოვაციური მეთოდების დანერგვასთან“ დაკავშირებით, მერიის დელეგაცია 3 დღით მივლინებული იქნა ქალაქ არარატში. დელეგაციის

[69] 2015 წლის 23 სექტემბრის №1313

შემადგენლობაში შედიოდა 4 პირი. მივლინებულ პირებზე გაცემულმა ხარჯმა სულ შეადგინა 6.3 ათასი ლარი[70]. მუნიციპალიტეტის მიერ საცხოვრებელი ფართობის დაქირავების ხარჯი ერთ პირზე ანაზღაურებულია 80 აშშ დოლარი. თუმცა კანონმდებლობის თანახმად[71], სომხეთის ტერიტორიაზე (გარდა ერევნისა) განსაზღვრულია 53 აშშ დოლარი[72].

- 2015 წლის 16 ნოემბრიდან 19 ნოემბრის ჩათვლით ქალაქ ქუთაისის მერი მიწვეული იქნა საფრანგეთში, ქალაქ სტრასბურგში „მსოფლიო დემოკრატიის ფორუმზე“, თემაზე „თავისუფლება კონტროლის წინააღმდეგ დემოკრატიული რეაქცია“. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნულ ფორუმზე დასასწრებად, მიწვეული იყო მხოლოდ ქალაქ ქუთაისის მერი, 2015 წლის 16 ნოემბერს მერმა გამოსცა ბრძანება73, ა(ა)იპ „სპეციალური სერვისების“ გენერალური დირექტორის საფრანგეთში მივლინებასთან დაკავშირებით. ქალაქის მერისა და ა(ა)იპ „სპეციალური სერვისების“ დირექტორის მივლინებაზე ჯამში დაიხარჯა 2.4 ათასი ლარი, თითოეულზე - 1.2 ათასი ლარი[74]. მერიამ ვერ წარმოადგინა დოკუმენტური მტკიცებულებები იმისა, რა მიზანს ემსახურებოდა დაგვა-დასუფთავების პროფილის ა(ა)იპ-ის დირექტორის მივლინება სტრასბურგში „მსოფლიო დემოკრატიის ფორუმზე“ და ჰქონდა თუ არა მივლინებულ პირს ოფიციალური შეხვედრები.

დასკვნა

2015-2016 წლებში მუნიციპალიტეტის საჯარო მოხელეები ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მივლინებული იყვნენ თვეში საშუალოდ 3-ჯერ და მათ მივლინებაში სულ დაიხარჯა 249.6 ათასი ლარი. მიუხედავად ამისა, მივლინებული პირების მიერ არ ხდება მიღებული ცოდნისა და გამოცდილების თანამშრომლებისათვის გაზიარება და მუნიციპალური საქმიანობის გაუმჯობესების მიზნით მისი პრაქტიკაში გამოყენება.

რეკომენდაცია №10: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს წესი საჯარო მოხელის ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მივლინების შესახებ. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს

[70] მათ შორის საცხოვრებელი ფართობის დაქირავების ხარჯი - 2.3 ათასი ლარი, სამგზავრო ხარჯი - 2.6 ათასი ლარი, სადღეღამისო ხარჯი - 1.4 ათასი ლარი.

[71] „მოსამსახურეთათვის სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 20 აპრილის №231 ბრძანებულება

[72] ჯამურად სხვაობა შეადგენს 324 აშშ დოლარს

[73] ბრძანება № კ 1434, 16.11.2015

[74] ა(ა)იპ-ის დირექტორის მივლინებაზე თანხა დაიხარჯა სუბსიდიით

მივლინების მიზნები, რომელიც შეესაბამება მუნიციპალიტეტის საჭიროებებს და ინტერესებს. ასევე მივლინებულ პირს უნდა ევალებოდეს ანგარიშის წარმოდგენა მივლინების შედეგების შესახებ. ანგარიში უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას მივლინების მიმდინარეობის, მიღწეული მიზნებისა და შედეგების შეფასების შესახებ. აღნიშნული უზრუნველყოფს მივლინებაში მიღებული ცოდნისა და გამოცდილების თანამშრომლებს შორის გაზიარებას.

სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობის განსაზღვრისას და საწვავის ხარჯვის პროცესში გამოვლენილი ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტს ფუნქციონირებისათვის ესაჭიროება საკუთარი ავტოსატრანსპორტო საშუალებები, რომელთა რიცხოვნობა თვითმმართველობებისათვის კანონმდებლობით დარეგულირებული არ არის. საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა დადგენილება[75], რომლის მიხედვით განისაზღვრა საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ზღვრული ოდენობა, ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის ფორმა. ავტომანქანების ზღვრული ოდენობა დამოკიდებულია საბიუჯეტო ორგანიზაციებში საშტატო რიცხოვნობაზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ეთხოვათ „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის“ მიღება, აღნიშნული სამართლებრივი აქტით განსაზღვრული წესისა და პრინციპების შესაბამისად.

გამოვლენილი გარემოება: მერიამ ვერ წარმოადგინა „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის“ შესაბამისად მიღებული სამართლებრივი აქტი. მთავრობის დადგენილება თვითმმართველობებისათვის სარეკომენდაციო ხასიათისაა, თუმცა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვის პრინციპიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია მისი შესრულება.

[75] საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“.

საშტატო რიცხოვნობიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტისათვის, სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად, 2015-2016 წლებში რეკომენდებული იყო 11 ერთეული სამორიგეო ავტომანქანა.

მუნიციპალიტეტი, საბალანსო მონაცემების მიხედვით, 2015-2016 წლებში განკარგავდა 30 ერთეულ მსუბუქ ავტომანქანას. აქედან, 23 ერთეული ავტომობილი მუშა მდგომარეობაში, ხოლო 7 გაუმართავი იყო.

გარდა 23 სამორიგეო ავტომანქანისა, მუნიციპალიტეტი 2015-2016 წლებში საწვავს ყოველთვიურად გასცემდა საჯარო მოსამსახურეების სარგებლობაში არსებულ 90-დან 115 ავტომანქანაზე. 2015-2016 წლებში მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა და აღმასრულებელმა ორგანოებმა დახარჯეს 310.6 ათასი ლიტრი საწვავი და 10.7 ათასი $მ^3$ დაწნეხილი აირი, რომლის ჯამურმა ღირებულებამ შეადგინა 468.1 ათასი ლარი[76]. საწვავი გამოეყოფოდა საკრებულოს ფრაქციის და კომისიების თავმჯდომარეებს, საკრებულოს წევრებს, მერიის სხვადასხვა სამსახურების სპეციალისტებს, მერიის წარმომადგენლებს და სხვ. მუნიციპალიტეტს არ გააჩნია რაციონალური მიდგომა ფუნქციონირებისათვის საჭირო ავტოტრანსპორტის გამოყენებასთან დაკავშირებით.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა მნიშვნელოვნად აღემატება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას. კერძოდ, რეკომენდებული 11 ერთეულის ნაცვლად მუნიციპალიტეტი განკარგავდა 23 სამორიგეო ავტომანქანას და იყენებდა მოსამსახურეთა პირად საკუთრებაში არსებულ 90-ზე მეტ ავტომანქანას.

რეკომენდაცია №11: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, გონივრულობის პრინციპის გათვალისწინებით, შეიმუშაოს და განუხრელად შეასრულოს წესი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის შესახებ. აღნიშნული დოკუმენტი, რომელიც დაფუძნებული იქნება საუკეთესო პრაქტიკაზე, ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო პარკის ოპტიმიზაციას, საწვავის და მოვლა-შენახვის

[76] 2015 წელი - 243.8 ათასი ლარი, 2016 წელი - 224.3 ათასი ლარი.

ხარჯების რაციონალიზაციას. ამასთანავე, მიზანშეწონილია შემუშავებული წესი თავსებადი იყოს საქართველოს მთავრობის შესაბამის დადგენილებასთან.

შტატგარეშე მოსამსახურეთა ანაზღაურებაში გამოვლენილი ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი 1: მუნიციპალიტეტს, თავისი უფლებამოსილებებს განხორციელებისას, გარდა შტატით გათვალისწინებული პირებისა, შეუძლია დაიქირაოს შტატგარეშე მოსამსახურეები. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად[77], შტატგარეშე მოსამსახურე არის პირი, რომელიც დანიშვნით ან შრომითი ხელშეკრულებით გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში, არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად[78]. ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტსა და შტატგარეშე მოსამსახურეს შორის ურთიერთობები და უფლება-მოვალეობები რეგულირდება მხარეებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებით შრომითი ურთიერთობის შესახებ.

გამოვლენილი გარემოება 1: 2015 წელს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებში დასაქმებული იყო 92 შტატგარეშე მოსამსახურე[79], ხოლო 2016 წელს - 47 მოსამსახურე. 2015-2016 წლებში ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ და მერიამ შრომითი ხელშეკრულებები გააფორმა და შტატგარეშე მოსამსახურეები დაიქირავა ადმინისტრაციული, ინფრასტრუქტურის, ზედამხედველობის, ქონების და სხვა სამსახურებში მთავარ სპეციალისტებად, წამყვან სპეციალისტებად და სპეციალისტებად, შესაბამისი დავალებების შესასრულებლად.

მუნიციპალიტეტში შტატგარეშე მოსამსახურეებთან გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებების შესწავლით გამოვლინდა, რომ შტატგარეშე მოსამსახურეები ინიშნებიან უმრავლეს შემთხვევაში 6 თვის, ზოგჯერ 1 წლის ვადით, ხოლო შემდგომ უგრძელდებათ ხელშეკრულება იმავე ვადით. მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებები, გარდა მომსახურების დასახელებისა, არ შეიცავს დროში განსაზღვრულ რაიმე კონკრეტულ დავალებას, შესასრულებელი სამუშაოს ან გასაწევი მომსახურების სპეციფიკას და აქედან გამომდინარე, შრომით ურთიერთობებს ხანგრძლივი ვადით, ფაქტობრივად მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად აწესრიგებს.

[77] 2017 წლის 1 ივლისამდე მოქმედი რეგულაციების შესაბამისად, მუხლი 5
[78] საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ მუხლი 8
[79] მათ შორის, 2015 წლის 10 იანვრამდე საგანგებო სამსახურის 34 მოსამსახურე

დასკვნა

შრომითი ხელშეკრულებით დაქირავებულთა ფუნქციები ფაქტობრივად არ განირჩევა შტატით დასაქმებული თანამშრომლების საქმიანობისაგან. აღნიშნული წინააღმდეგობაშია შტატგარეშე მოსამსახურის დაქირავების პრინციპთან, რადგან ამ შემთხვევაში პირი სამსახურში მიიღება გარკვეული ვადით, არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად.

რეკომენდაცია №12: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ შრომითი ხელშეკრულებები გააფორმოს საჯარო სამსახურის განხორციელების უზრუნველსაყოფად, მხოლოდ დამხმარე, დროებითი ან არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად.

კრიტერიუმი 2: შტატგარეშე მოსამსახურის გასამრჯელო როგორც წესი რეგულირდება მხარეებს შორის გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე. კანონმდებლობა არ კრძალავს დაქირავებულ პირებზე პრემიის გაცემას, რაც შესაძლოა განისაზღვროს მხარეებს შორის გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებით. პრემია შეიძლება გაიცეს ხელშეკრულებით გაუთვალისწინებელი სამუშაოების წარმოშობისას, დაკისრებული მოვალეობის განსაკუთრებული ხარისხით შესრულებისათვის და სხვა მსგავს შემთხვევებში, საჯარო დაწესებულების ინტერესებიდან გამომდინარე. ამასთან, დამატებითი ანაზღაურება უნდა იყოს სათანადოდ დასაბუთებული.

გამოვლენილი გარემოება 2: 2015-2016 წლებში მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებში დასაქმებულ შტატგარეშე მოსამსახურეთა ანაზღაურებამ შეადგინა - 633.7 ათასი ლარი[80], აქედან პრემიებზე გაიცა 63.2 ათასი ლარი[81].

მუნიციპალიტეტი 2015-2016 წლებში შტატგარეშე მოსამსახურეებზე პრემიებს გასცემდა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარისა და მერის ბრძანებებით. შტატგარეშე მოსამსახურეთა პრემია გაიცემოდა სადღესასწაულო დღეებთან დაკავშირებით, ძირითადად მთლიანი სახელშეკრულებო თანხის ოდენობით.

აუდიტის ჯგუფი შეუსაბამოდ მიიჩნევს შტატგარეშე მოსამსახურეებზე პრემიების გაცემას სადღესასწაულო დღეებთან დაკავშირებით. აღნიშნული არ არის განპირობებული დაქირავებულის საქმიანობის ხარისხით და სირთულით. წლის განმავლობაში ერთი და იმავე დავალების შესრულებისათვის შესაძლებელია დაქირავებული იყოს რამდენიმე შტატგარეშე მოსამსახურე. მუნიციპალიტეტის მიერ შემუშავებული პრემირების პრინციპის მიხედვით, დამატებით ანაზღაურებას (პრემია) მიიღებს მხოლოდ

[80] 2015 წელს 288.3 ათასი ლარი, 2016 წელს 345.4 ათასი ლარი
[81] 2015 წელს 15.7 ათასი ლარი, 2016 წელს 47.5 ათასი ლარი

სადღესასწაულო დღეებში დაქირავებული პირები. აღნიშნულმა შეიძლება გამოიწვიოს არათანაბარი და არასამართლიანი მიდგომა შტატგარეშე მოსამსახურეების მიმართ. კერძოდ, არასადღესასწაულო პერიოდში დაქირავებული პირი ვერ მიიღებს საპრემიო თანხას. ამასთანავე, დამატებითი ანაზღაურება არ უნდა გაიცემოდეს ავტომატურად, როცა არ არსებობს შესაბამისი საფუძველი, რაც მოვალეობის შესრულებას უკავშირდება.

შესყიდვების მართვა

პრეტენდენტის არასამართლიანი დისკვალიფიკაცია

კრიტერიუმი: სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონმდებლობის შესაბამისად[82], 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. საჭიროების შემთხვევაში კომისია, მიმართავს პრეტენდენტს მის მიერ წარმოდგენილი ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტების მიზნით. სატენდერო კომისია არ ახდენს პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციას, თუ მის მიერ სისტემაში ატვირთული ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტება არ გამოიწვევს არსებით ცვლილებას ან/და არ გაზრდის წინადადების ფასს.

გამოვლენილი გარემოება 1: 2015 წლის 24 დეკემბერს მერიამ ბალანსზე რიცხული ავტომანქანების ტექნიკური მომსახურებისა და ავტოსათადარიგო ნაწილებით უზრუნველყოფისათვის გამოაცხადა ტენდერი. პრეისკურანტის სავარაუდო ღირებულება შეადგენდა 441.2 ათას ლარს. გამოცხადებულ ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ერთმა პრეტენდენტმა შპს „ჯეამ“, რომლის სატენდერო ფასმა შეადგინა 308.8 ათასი ლარი. სატენდერო კომისიამ პრეტენდენტს მიანიჭა დისკვალიფიკაცია, რადგან მის მიერ წარმოდგენილ დოკუმენტაცია არ იყო ხელმოწერილი. მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით სატენდერო კომისიამ არ უნდა მიანიჭოს პრეტენდენტს დისკვალიფიკაცია, თუ მის მიერ სისტემაში ატვირთული ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტება არ გამოიწვევს არსებით ცვლილებას ან/და არ გაზრდის წინადადების ფასს. სატენდერო კომისიამ არ გაითვალისწინა კანონმდებლობის მოთხოვნა, ტენდერში მონაწილეს არ დააზუსტებინა ტექნიკური დოკუმენტაცია და მიანიჭა დისკვალიფიკაცია. მერიამ მომსახურეობის შესყიდვაზე თავიდან გამოაცხადა ტენდერი. ტენდერში გაიმარჯვა იმავე პრეტენდენტმა შპს „ჯეამ“, რომლის მიერ დაფიქსირებულმა სატენდერო წინადადების ფასმა შეადგინა 397.6 ათასი ლარი.

ამდენად, პირველ ტენდერში დისკვალიფიკაციის მინიჭების შემდეგ, შპს „ჯეამ“ მეორე ტენდერში დაახლოებით 28.7%-ით გაზარდა პრეისკურანტში დაფიქსირებული ერთეულის ფასები. საბოლოოდ, შპს „ჯეას“ აუნაზღაურდა 49.3 ათასი ლარი. თუ სატენდერო კომისია პირველ ტენდერში შპს „ჯეას“ მისცემდა სატენდერო დოკუმენტაციის

[82] სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 12. 2015-2016 წლებში მოქმედი საკანონმდებლო რეგულაციით.

დაზუსტების შესაძლებლობას, აღნიშნულ მომსახურებას შეისყიდდა 28.7 %-ით (14.2 ათასი ლარი) ნაკლები ღირებულებით.

გამოვლენილი გარემოება 2: 2015-2016 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ ჩატარებული ტენდერები ხასიათდებოდა ხარვეზებით. სატენდერო კომისიას შესყიდვებში მონაწილე პრეტენდენტების მიმართ გააჩნდა არაერთგვაროვანი მიდგომა. კერძოდ, რიგ შემთხვევებში სატენდერო კომისია ახდენდა დაბალი სატენდერო ფასის მქონე პრეტენდენტების დისკვალიფიკაციას ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტების გარეშე, ხოლო სხვა შემთხვევაში პრეტენდენტს აძლევდა ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტების საშუალებას.

- 2015 წლის 31 დეკემბერს მერიამ გამოაცხადა ტენდერი აუდიტორული მომსახურების შესყიდვაზე. ტენდერში ვაჭრობის შედეგად ყველაზე დაბალი ფასი დააფიქსირა შპს „როიალ აუდიტმა“ თანხით 6 697 ლარი. შპს „როიალ აუდიტს“ შესყიდვის ელექტრონულ სისტემაში ატვირთული ჰქონდა მხოლოდ რეკვიზიტები, რის გამოც სატენდერო კომისიამ ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტების გარეშე მიანიჭა დისკვალიფიკაცია. შესაბამისად, მერიამ ხელშეკრულება გაუფორმა მომდევნო ფასის მქონე პრედენდენტს - შპს „კომპაუდს“, თანხით 6 699 ლარი.
- 2016 წლის 3 თებერვალს მერიამ გამოაცხადა ტენდერი ქალაქ ქუთაისში, საავტომობილო მაგისტრალებზე სიჩქარის მზომი რადარების კომპლექტების შესყიდვაზე. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ერთმა პრეტენდენტმა შპს „სემექს ჯორჯიამ semex georgia-მ“, სატენდერო ღირებულებით - 77.1 ათასი ლარი. პრეტენდენტს სისტემაში ატვირთული ჰქონდა მხოლოდ ერთი დოკუმენტი - ინფორმაცია რეკვიზიტების შესახებ. ამ შემთხვევაში, სატენდერო კომისიამ, პრეტენდენტს მოსთხოვა ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტება. წარმოდგენილი დაზუსტებული დოკუმენტაციის სატენდერო მოთხოვნებთან შესაბამისობის დადასტურების შემდეგ, მერიამ მიმწოდებელს გაუფორმა ხელშეკრულება.

დასკვნა

არსებობს რისკი, რომ ზემოთ დასახელებულ 2 შემთხვევაში, კერძოდ, ავტომანქანების ტექნიკური მომსახურების და კერძო აუდიტის მომსახურების შესყიდვის შემთხვევაში, შესყიდვის პროცედურები მუნიციპალიტეტმა წარმართა ისე, რომ ტენდერში გაემარჯვა მაღალი სატენდერო ფასის მქონე პრეტენდენტებს. სატენდერო კომისიამ დისკვალიფიცირებული პრეტენდენტების მიმართ გამოიყენა არასამართლიანი მიდგომა

და საქონელის/მომსახურების შესყიდვაზე გასწია 14.2 ათასი ლარის არაეკონომიური ხარჯი.

რეკომენდაცია №13: ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ სახელმწიფო შესყიდვების პროცესი წარმართოს ისე რომ უზრუნველყოს პრეტენდენტების მიმართ ერთგვაროვანი, არადისკრიმინაციული მიდგომა. ამასთან მუნიციპალიტეტის სატენდერო კომისიამ დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები და არ დაუშვას კანონშეუსაბამო გადაწყვეტილებების მიღება. მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს კონკრეტული ფაქტები, გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს მათ მიმართ შესაბამისი ღონისძიებები.

შესყიდვის საშუალების შერჩევაში არსებული ხარვეზები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად[83], გადაუდებელი აუცილებლობა არის ვითარება, რომელიც რეალურ საფრთხეს უქმნის შემსყიდველი ორგანიზაციის ფუნქციონირებას და რომელიც არ შეიძლებოდა ყოფილიყო წინასწარ განსაზღვრული.

გამოვლენილი გარემოება 1: 2015 წელს მუნიციპალიტეტმა 3 ხელშეკრულების ფარგლებში, გამარტივებული შესყიდვის გზით, გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით შეისყიდა სტიქიის სალიკვიდაციო ღონისძიებები, ღირებულებით 519.6 ათასი ლარი. წარმოდგენილი მონაცემებით, მუნიციპალიტეტმა გამარტივებული შესყიდვა განახორციელა იმ მიზეზით, რომ საჭირო იყო სტიქიის სალიკვიდაციო ღონისძიებების უმოკლეს ვადაში დასრულება. მიუხედავად ამისა, სამუშაოები დაგეგმილი 2 თვის ნაცვლად რეალურად დასრულდა 6-10 თვეში. კერძოდ:

- 2015 წლის 23 დეკემბერს მერიამ, რიონჰესის დასახლებაში ახალგაზრდობის გამზირის მე-9 და მე-11 შესახვევების გზის საფარის და სანიაღვრე სისტემის აღდგენის სამუშაოებზე, ხელშეკრულება გაუფორმა, შპს „გი-ანი 2011-ს“, ღირებულებით 253.1 ათასი ლარი. სამუშაოების შესრულების ვადა განისაზღვრა 2016 წლის 20 თებერვლამდე. შესწავლით ირკვევა, რომ აღნიშნული ხელშეკრულების ფარგლებში მხარეთა შორის შეთანხმებით სამუშაოების დასრულების ვადა გაგრძელდა 2016 წლის 21 ივნისამდე. ცვლილების მიზეზს წარმოადგენდა წყლის სისტემის შეცვლა, დამატებითი სამუშაოების წარმოება და ხარჯთაღრიცხვის კორექტირება. მიმწოდებელმა საბოლოოდ სამუშაოები დაასრულა 2016 წლის 20 ივნისს.

[83] სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 3, პუნქტი ლ

- 2015 წლის 23 დეკემბერს მერიამ ხელშეკრულება გაუფორმა შპს GEO CONSTRUCTION-ს, წყალტუბოს ქუჩის პირველი შესახვევის და გოჭოურას სასაფლაოსთან მისასვლელი გზის საფარის აღდგენის სამუშაოებზე, ღირებულებით 136.6 ათასი ლარი. სამუშაოების შესრულების ვადა განისაზღვრა 2016 წლის 20 თებერვლამდე. მხარეთა შორის გაფორმებული შეთანხმებით სამუშაოების შესრულების ვადა გადაიწია 2016 წლის 3 ივლისამდე. ცვლილების მიზეზად დასახელდა ქუჩებზე წყლის სისტემის სამუშაოების ჩატარება, დამატებითი სამუშაოების წარმოება და ხარჯთაღრიცხვის კორექტირება. მიმწოდებელმა სამუშაოები საბოლოოდ დაასრულა 2016 წლის 3 ივლისს.
- 2015 წლის 23 დეკემბერს მერიამ ხელშეკრულება გაუფორმა შპს MJM-ს, დედა ენის ქუჩის და ჭაბუკიანის ქუჩის მე-2 შესახვევის გზის საფარის აღდგენის სამუშაოებზე, ღირებულებით 129.9 ათასი ლარი. სამუშაოების შესრულების ვადა განისაზღვრა 2016 წლის 20 თებერვლამდე. მხარეთა შორის შეთანხმებით სამუშაოების დასრულების ვადა გადაიწია 2016 წლის 15 ოქტომბრამდე. ცვლილების მიზეზად დასახელდა ქუჩებზე წყლის სისტემის სამუშაოების ჩატარება, დამატებითი სამუშაოების წარმოება და ხარჯთაღრიცხვის კორექტირება. მიმწოდებელმა სამუშაოები საბოლოოდ დაასრულა 2016 წლის 15 ოქტომბერს.

ამდენად, მერიამ აღნიშნული ობიექტების რეაბილიტაცია გამარტივებული შესყიდვის წესით შეისყიდა იმ მოტივით, რომ სტიქიის შედეგად წარმოქმნილი დაზიანებები სასწრაფო მოგვარებას საჭიროებდა. სამუშაოების მიმდინარეობის პროცესის დასრულდა 6-10 თვის დაგვიანებით. შესაბამისად, მერიის არგუმენტი ვერ ჩაითვლება გამარტივებული წესით ხელშეკრულებების გაფორმების საკმარის საფუძვლად. პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, ხელშეკრულებების დაგვიანების მიზეზს წყლის სარეაბილიტაციო სამუშაოების წარმოება წარმოადგენდა, რომელსაც შპს „გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია (ქვეკონტრაქტორი) აწარმოებდა. შესაბამისად, იმ შემთხვევაში, თუ ობიექტებზე ჯერ უნდა შესრულებულიყო წყლის სისტემის სარეაბილიტაციო სამუშაოები, მუნიციპალიტეტს შეეძლო პარალელურად ელექტრონული ტენდერის საშუალებით, გამოეცხადებინა სტიქიის სალიკვიდაციო სამუშაოების შესყიდვები. ამდენად, მერიამ შესყიდვის პროცესი წარმართა ისე, რომ არასწორად გამოიყენა შესყიდვის საშუალება, ნაცვლად ტენდერისა, სამუშაოების შესყიდვა განახორციელა გამარტივებული შესყიდვის გზით.

გამოვლენილი გარემოება 2: 2015 წელს მერიამ გამარტივებული შესყიდვის გზით, გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, შეისყიდა მერის მოსასვენებელი ოთახის სველი წერტილის სარემონტო სამუშაოები. აღნიშნულ სამუშაოებში მუნიციპალიტეტმა გადაიხადა 3.7 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტმა ვერ მოგვაწოდა დოკუმენტური მტკიცებულებები, რის საფუძველზე გახდა საჭირო სამუშაოების გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით შესყიდვა.

მუნიციპალიტეტის მიერ შესყიდული სველი წერტილის სარემონტო სამუშაოები არ წარმოადგენდა გადაუდებელ აუცილებლობას, ამდენად, მუნიციპალიტეტმა ვერ დაასაბუთა სველი წერტილის მოწყობის გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით შესყიდვის საჭიროება.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა 4 შემთხვევაში, ინფრასტრუქტურული პროექტების შესყიდვის პროცესი წარმართა იმგვარად, რომ არასწორად გამოიყენა შესყიდვის საშუალება, ნაცვლად ტენდერისა, სამუშაოები შეისყიდა გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით. შედეგად, მერიამ დაკარგა სატენდერო ეკონომიის მიღების შესაძლებლობა.

რეკომენდაცია №14: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ მიზანშეწონილია გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, გამარტივებული შესყიდვა განახორციელოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც ფაქტობრივი გარემოებით დასტურდება პრობლემის უმოკლეს ვადებში მოგვარების საჭიროება. მერიამ შეისწავლოს გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით გაფორმებული გამარტივებული შესყიდვები და შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სამართლებრივი ღონისძიებები.

ა(ა)იპ „სპეციალური სერვისების“ მიერ გამოცხადებულ შესყიდვებში არსებული შეუსაბამობები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი თითოეული შესყიდვის განხორციელებისას სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრავს საქონლის შესყიდვის პირობებს, რომელსაც უნდა აკმაყოფილებდეს პრეტენდენტი. სატენდერო მოთხოვნების მიზანია, შემსყიდველმა ორგანიზაციამ მიიღოს სათანადო ხარისხის საქონელი დაგეგმილ პერიოდში. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მიერ პრეტენდენტების მიმართ განსაზღვრული სატენდერო მოთხოვნები უნდა გამომდინარეობდეს ობიექტური საჭიროებებიდან და უნდა იყოს სათანადოდ დასაბუთებული, რათა შემსყიდველმა ორგანიზაციამ მაქსიმალურად შეუწყოს ხელი ტენდერზე კონკურენტული გარემოს შექმნას.

გამოვლენილი გარემოება: 2015 წლის 10 ივლისს მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულმა ა(ა)იპ „სპეციალურმა სერვისებმა“ გამოაცხადა ტენდერი 3 ერთეული მსუბუქი ავტომანქანის შესყიდვაზე, სავარაუდო ღირებულებით 100.0 ათასი ლარი[84]. სატენდერო დოკუმენტაციის თანახმად, შესყიდვის საგანს წარმოადგენდა არანაკლებ 2014 წლის გამოშვების ერთი ერთეული ავტომანქანის და არანაკლებ 2015 წლის გამოშვების 2 ერთეული ავტომანქანის შესყიდვა. მანქანების მიწოდების ვადად განისაზღვრა ხელშეკრულების გაფორმებიდან 5 კალენდარული დღე.

ტენდერი ჩატარდა უკონკურენტო გარემოში, სადაც გაიმარჯვა ერთადერთმა პრეტენდენტმა შპს „კია მოტორს ჯორჯიამ“. 2015 წლის 11 აგვისტოს მასთან გაფორმდა ხელშეკრულება 99.5 ათას ლარზე, აქედან ავტომობილების ღირებულება შეადგენდა 93.4 ათასი ლარს, საგარანტიო სერვისის მომსახურება - 6.1 ათასი ლარს. 2015 წლის 14 აგვისტოს შპს „კია მოტორს ჯორჯიამ“ ა(ა)იპ-ს მიაწოდა 2015 წლის გამოშვების 3 მსუბუქი ავტომობილი - KIA RIO. მიმწოდებელს სრულად აუნაზღაურდა ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ღირებულება.

ახალი ავტომობილები საქართველოში არ იწარმოება და დადგენილ მოკლე დროში არც მათი იმპორტირება არის შესაძლებელი. შესაბამისად, ავტომობილების მიწოდებაზე 5 დღიანი ვადის დაწესებამ განაპირობა ტენდერის უკონკურენტო გარემოში ჩატარება. შემსყიდველმა ვერ წარმოადგინა საკმარისი მტკიცებულება, რა აუცილებელი საჭიროებით იყო გამოწვეული ავტომობილების მოკლე დროში შესყიდვა. აღსანიშნავია, რომ ავტომობილები არ მიეკუთვნებოდა სპეცტექნიკას და მათი გამოყენება განსაზღვრული იყო ა(ა)იპ-ის ხელმძღვანელი პირების გადაადგილებისათვის. ამ მიზნით, მერიას შეეძლო ა(ა)იპ-თვის დროებით სარგებლობაში გადაეცა ბალანსზე რიცხული სატრანსპორტო საშუალებები. შემდგომ ეტაპზე, შემსყიდველ ორგანიზაციას სატენდერო პროცედურები უნდა წარემართა ისე, რომ განესაზღვრა ავტომობილების მიწოდების გონივრული ვადა, რაც შექმნიდა კონკურენტული გარემოს.

დასკვნა

სატენდერო კომისიამ შესყიდვის პროცედურები წარმართა ისე, რომ ტენდერი ჩატარდა არაკონკურენტულ გარემოში. აღნიშნულმა წარმოშვა რისკი იმისა, რომ საბიუჯეტო სახსრები დაიხარჯა არაეკონომიურად.

რეკომენდაცია №15: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეისწავლოს ა(ა)იპ „სპეციალური სერვისები“-ს მიერ ავტომობილების არაგონივრულად მოკლე პერიოდში

[84] SPA 150019276

შესყიდვის ფაქტი. გამოავლინოს ტენდერის ჩატარებაზე პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გაატაროს კანონით გათვალისწინებული სამართლებრივი ღონისძიებები.

შიდა აუდიტის ხარვეზები

კრიტერიუმი: „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, შიდა აუდიტის სუბიექტი ანგარიშვალდებულია დაწესებულების ხელმძღვანელის წინაშე და დაწესებულების სხვა სუბიექტებისგან ფუნქციურად დამოუკიდებელია. შიდა აუდიტის სუბიექტი ფუნქციურად დამოუკიდებელია ასევე შიდა აუდიტის დაგეგმვის, განხორციელებისა და ანგარიშგების პროცესში.

შიდა აუდიტის განყოფილების მიზანია მერიის სტრუქტურული ერთეულების და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული კერძო სამართლის იურიდიული პირების საქმიანობის სრულყოფა, ფინანსების მართვის გაუმჯობესება, მატერიალური ფასეულობების ხარჯვისა და გამოყენების კანონიერების, მიზნობრიობის დაცვა და ეფექტიანობის გაზრდის ხელშეწყობა; მერიის სტრუქტურული ერთეულების და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული კერძო სამართლის იურიდიული პირების შიდა აუდიტორული შემოწმება; მოსალოდნელი დარღვევების, სამსახურებრივი გადაცდომების პრევენცია, რისკფაქტორების გამოვლენა, ანალიზი და მათი მიზეზების აღმოფხვრის მიზნით შესაბამისი რეკომენდაციების გაცემა.

შიდა აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციები უნდა დაეხმაროს ხელმძღვანელობას ორგანიზაციაში ჩამოაყალიბოს ისეთი სისტემები, რომელიც გააუმჯობესებს ფინანსების მართვას, ორგანიზაციის აქტივების დაცვას, ბუღალტრული აღრიცხვის სათანადო წარმოებას და სხვ. რეკომენდაციების დახმარებით ორგანიზაციამ უნდა შეძლოს ეფექტიანი შიდა კონტროლის სისტემის დანერგვა, რომლითაც შესაძლებელი იქნება ტექნიკური და ფუნქციური ხარვეზების აღმოჩენა, თაღლითობისა და შეცდომების გამოვლენა და პრევენცია.

ორგანიზაციის ხელმძღვანელი, თავის მხრივ, ვალდებულია გაითვალისწინოს შიდა აუდიტის ანგარიშში ასახული რეკომენდაციები და უზრუნველყოს მისი დროული შესრულება.

გამოვლენილი გარემოება: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიაში შექმნილია ადმინისტრაციული სამსახური, სადაც გაერთიანებულია 7 განყოფილება[85].

- იურიდიული განყოფილება,
- საგარეო ურთიერთობებისა და საერთაშორისო პროექტების განყოფილება,
- მედიასთან და საზოგადოებასთან ურთიერთობის განყოფილება,

[85] „ქუთაისის მერიის ადმინისტრაციული სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“ 2014 წლის 16 ივლისის ქ. ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №18

- ადამიანური რესურსების მართვის და განვითარების განყოფილება,
- მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფის განყოფილება,
- შიდა აუდიტის განყოფილება,
- საქმისწარმოების, მოქალაქეთა მიღებისა და არქივის განყოფილება.

შიდა აუდიტის განყოფილება მუნიციპალიტეტის სხვა სუბიექტებისგან არ არის ფუნქციურად დამოუკიდებელი, რადგან ექვემდებარება ადმინისტრაციულ სამსახურს. აღნიშნული გარემოება ეწინააღმდეგება საქართველოში მოქმედ კანონმდებლობას.

ქუთაისის შიდა აუდიტის განყოფილების მიერ 2015-2016 წლებში დამტკიცებული შიდა აუდიტორული ანგარიშების შესწავლით გამოვლინდა შემდეგი:

- 2015-2016 წლებში სამსახურს არ შეუსწავლია მერიის სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობა. სამსახურს არ შეუფასებია შეესაბამება თუ არა მუნიციპალიტეტის საქმიანობა დაგეგმილ მიზნებსა და ამოცანებს, რამდენად კანონიერად, მიზნობრივად და ეფექტიანად ხდება დაფინანსების გამოყენება, დანერგილია თუ არა ადეკვატური მართვისა და კონტროლის მექანიზმები და სხვ. შესაბამისად, არ განუხორციელებია შესაძლო დარღვევებისა და ხარვეზების იდენტიფიცირება.
- 2015 - 2016 წელს სამსახურს ჩატარებული აქვს მხოლოდ მერიის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების შესაბამისობის 8 აუდიტი. მათ შორის 2015 წელს 6, ხოლო 2016 წელს 2 აუდიტი. აუდიტის შედეგად გამოვლენილ მიგნებებზე, განყოფილების მიერ გაცემულია ზოგადი ხასიათის რეკომენდაციები.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის განყოფილება შექმნილია მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნათა დარღვევით. ამასთან, განყოფილებას არ შეუსწავლია მუნიციპალიტეტის სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობა, არ გამოუვლენია რაიმე სახის მიგნება და არ გაუცია საჭირო რეკომენდაციები. შესაბამისად, მერიის შიდა აუდიტის განყოფილება კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ფუნქციას პრაქტიკულად არ ასრულებს.

რეკომენდაცია №16: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ, კანონმდებლობის შესაბამისად, უზრუნველყოს შიდა აუდიტის სამსახურის ჩამოყალიბება. შიდა აუდიტის სამსახურმა საქმიანობა წარმართოს ისე, რომ უზრუნველყოს თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის გაუმჯობესება არსებული რისკების შეფასებითა და მოქმედ კანონმდებლობასა და მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობის დადგენის გზით. ამასთანავე, შეიმუშაოს რეკომენდაციები მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით.

სხვა მნიშვნელოვანი მიგნებები

სარეკლამო და სატელევიზიო ხარჯი

2015-2016 წლებში მუნიციპალიტეტმა სატელევიზიო და სარეკლამო მომსახურეობის შესყიდვაში სულ დახარჯა 250.5 ათასი ლარი. აღნიშნული მომსახურება მოიცავდა სარეკლამო რგოლების დამზადებას და ტელევიზიით გაშვებას, სატელევიზიო გადაცემის პროექტის შეძენას, საკრებულოს სხდომების გაშუქებას და სხვა.

ცხრილი №3. 2015-2016 წლებში მერიის მიერ შესყიდული სატელევიზიო და სარეკლამო მომსახურეობა

მომსახურების დასახელება	მიმწოდებელი	2015 წელი	2016 წელი	სულ
სატელევიზო გადაცემა	შპს „ტელე-რადიო კომპანია რიონი“	39.8	34.9	**74.7**
სარეკლამო მომსახურება	შპს „ტელე-რადიო კომპანია რიონი“	19.9	15.9	**35.8**
სარეკლამო მომსახურება	შპს „თბს ტვ მედია“	0.0	86.2	**86.2**
სარეკლამო მომსახურება	შპს „ქედი სტუდიო“	0.0	4.6	**4.6**
საკრებულოს სხდომების გაშუქება	შპს „ტელე-რადიო კომპანია რიონი“	13.5	31.1	**44.6**
სხვა	შპს „ტელე-რადიო კომპანია რიონი“	2.7	1.9	**4.6**
სულ		***75.9***	***174.6***	***250.5***

<u>რეკლამის დაფინანსება</u>

2016 წელს მუნიციპალიტეტმა შპს „ქედი სტუდიოსგან“ შეისყიდა სარეკლამო რგოლის დამზადების მომსახურეობა, ღირებულებით 4.6 ათასი ლარი. წარმოდგენილი მონაცემებით, ვიდეორგოლის მიზანი იყო, ქუთაისში ბოლო ორი წლის განმავლობაში, დასრულებულ და მიმდინარე ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე საზოგადოების ინფორმირებულობის დონის ამაღლება. სატენდერო დოკუმენტაციით, ვიდეო რგოლში უნდა ასახულიყო ინფრასტრუქტურული პროექტები, რომელთა საერთო ღირებულება ჯამურად შეადგენდა 400 მლნ ლარს. კერძოდ:

- წყლის სისტემის სრული რეაბილიტაცია, რომელიც დაიწყო 2016 წელს და უნდა დასრულებულიყო 2017 წელს (100 მლნ. ლარი);
- კანალიზაციის სისტემის სრულად შეცვლა, რომელიც დაიწყება უახლოეს პერიოდში (260 მლნ ლარი);
- ნიკეას ქუჩის რეაბილიტაცია (7 მლნ. ლარი);

- გზის საფარის კაპიტალური რეაბილიტაცია, მინი სტადიონების მოწყობა, სიჩქარის მარეგულირებელი კუნძულები გამწვანების ზოლებით, ეზოების და მისასვლელი გზების კეთილმოწყობა, ხარისხის მართვის (ISO) სერთიფიკატი (33 მლნ. ლარი).

წარმოდგენილი ინფორმაციით, 400 მლნ ლარის ღირებულების ინფრასტრუქტურული პროექტებიდან, მერია ახორციელებდა მხოლოდ 33 მლნ ლარის პროექტებს. დანარჩენი, 367 მლნ ლარის პროექტების განხორციელებაში ქუთაისის მუნიციპალიტეტი მონაწილეობას არ იღებდა. ვიდეორგოლში მითითებული პროექტების უმრავლესობა, რეკლამის გადაღების პერიოდისათვის არ იყო დასრულებული. კერძოდ:

- წყლის სისტემის რეაბილიტაციას, რომელზეც უნდა დახარჯულიყო 100 მლნ ლარი, ახორციელებდა საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია. პროექტი რეკლამის გადაღების პერიოდისათვის იყო მიმდინარე და 2018 წლის მე-4 კვარტლის მდგომარეობითაც არ არის დასრულებული;
- კანალიზაციის სისტემის მოწყობის სამუშაოების დაფინანსება (260 მლნ ლარი) არც ადგილობრივი და არც სახელმწიფო ბიუჯეტით, ვიდეორგოლის გადაღების პერიოდში გათვალისწინებული არ იყო. მერიის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა ვერ წარმოდგინეს ინფორმაცია, რა სამუშაოებს გულისხმობს აღნიშნული პროექტი და იგეგმებოდა თუ არა ამ მასშტაბის პროექტის განხორციელება სახელმწიფო ან სხვა ორგანიზაციების მიერ. კანალიზაციის მოწყობის პროექტის განხორციელება 2018 წლის მე-4 კვარტლის მდგომარეობითაც არ არის დაწყებული. შესაბამისად ვიდეორგოლში წარმოდგენილი ინფორმაცია არ ასახავდა რეალობას.
- ნიკეას ქუჩის რეაბილიტაციას ახორციელებდა საქართველოს რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო.
- ვიდეორგოლში წარმოდგენილი სამუშაოებიდან, ქუთაისის მერია ახორციელებდა მხოლოდ 33 მლნ. ლარის ღირებულების პროექტებს (გზის, მინი სტადიონების, სიჩქარის მარეგულირებელი კუნძულების, შიდა ეზოების კეთილმოწყობას და სხვა ღონისძიებებს)[86].

2016 წელს მუნიციპალიტეტმა, აღნიშნული სარეკლამო რგოლის სატელევიზიო ეთერში განთავსებისათვის, ხელშეკრულება გაუფორმა შპს „თბს ტვ მედიას“, ღირებულებით 86.2

[86]მერიამ ვერ წარმოადგინა ინფორმაცია, კონკრეტულად რომელი პროექტები უნდა დაფინანსებულიყო 33 მლნ ლარით. აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა მტკიცებულება, შეესაბამება თუ არა ვიდეორგოლში წარმოდგენილი ინფორმაცია, რეალურად შესრულებული სამუშაოების ღირებულებას.

ათასი ლარი. ხელშეკრულების პირობების მიხედვით, სარეკლამო რგოლი გავიდა ტელეკომპანიების - „რუსთავი 2“ და „იმედის“ სატელევიზიო ეთერში.

შესწავლით ირკვევა, რომ ეთერში გავიდა 37 წამიანი ვიდეო რგოლი. ვიდეორგოლში წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, ქუთაისში ბოლო ორი წლის განმავლობაში, დასრულებულ და მიმდინარე ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე 500 მლნ ლარის დახარჯვა იგეგმება. აღსანიშნავია, რომ ქუთაისში აღნიშნულ პერიოდში და ასევე 2018 წლის მე-4 კვარტლის მდგომარეობითაც 500 მლნ ლარის ღირებულების ინფრასტრუქტურული პროექტები არ განხორციელებულა. აღნიშნული თანხა საიდან მოხვდა ვიდეორგოლში გაურკვეველია. სატენდერო დოკუმენტაციით, პროექტების ღირებულება, რომელზეც უნდა გადაეღოთ ვიდეორგოლი შეადგენდა 400 მლნ ლარს. მერიის პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, ვიდეორგოლში წარმოდგენილი ინფორმაციის უმრავლესობა არ განხორციელებულა.

ვიდეორგოლში გაშუქებული პროექტებიდან მუნიციპალიტეტს მაქსიმუმ 33 მლნ ლარის ღირებულების სამუშაოებში ჰქონდა მონაწილეობა მიღებული. გამომდინარე აქედან, მუნიციპალიტეტმა დააფინანსა ისეთი შინაარსის ვიდეორგოლის დამზადება, რომლის ძირითადი ნაწილი არ ეხებოდა მის მიერ განხორციელებულ საქმიანობას და ასევე მასში წარმოდგენილი ინფორმაცია არ ასახავდა რეალობას. წყლის სისტემის მოწყობის სამუშაოები დაუსრულებელია, ხოლო კანალიზაციის მოწყობის სამუშაოების შესრულება დაწყებულიც არ არის.

<u>გადაცემების დაფინანსება</u>

2015-2016 წლებში მერიამ შპს „ტელე-რადიო კომპანია რიონისგან“ შეისყიდა სატელევიზიო პროექტები საერთო ღირებულებით 74.7 ათასი ლარი. აღნიშნული პროექტები წარმოადგენდა გადაცემას, რომელიც მიზნად ისახავდა ქუთაისის მერიის მიერ განხორციელებული საქმიანობის წარმოჩენას, აგრეთვე მოქალაქეების პრობლემების გაშუქებას[87]. გადაცემის გაშუქება ხდებოდა პირდაპირ ეთერში, სადაც მიწვეულები იყვნენ მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლები და მოქალაქეები. გადაცემის პირველი ბლოკი ეხებოდა მუნიციპალიტეტის მიერ გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშს, ხოლო მეორე და მესამე ბლოკი ეთმობოდა მოქალაქეების მიერ გაჟღერებული სხვადასხვა პრობლემატური საკითხების განხილვას[88].

[87] 2015 წელს შეისყიდა პროექტი სახელწოდებით „მედია ჩართულობა ადგილობრივ თვითმმართველობასა და საზოგადოებას შორის ურთიერთთანამშრომლობის ხელშეწყობის მიზნით“. 2016 წელს შეისყიდა პროექტი სახელწოდებით „ანგარიში ხალხს“

[88] აღნიშნული გადაცემები ეთერში გაშუქდა წელიწადში 24-ჯერ.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, პროექტის მიზანი იყო, ერთის მხრივ, მოქალაქეების პრობლემატური საკითხების გაშუქება, მეორე მხრივ, მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული საქმიანობის წარმოჩენა. შპს „ტელე-რადიო კომპანია რიონი“ წარმოადგენს რეგიონალურ ტელევიზიას. ქალაქში მიმდინარე სიახლეებზე და პრობლემატურ საკითხებზე მოქალაქეებისათვის ინფორმაციის მიწოდება, ტელეკომპანიის მთავარ ინტერესს წარმოადგენს. შესაბამისად, მოქალაქეებისათვის საჭირო ინფორმაციას ტელეკომპანია, თავისი ინტერესებიდან გამომდინარე, ისედაც გააშუქებდა.

აღსანიშნავია, რომ ტელეკომპანიების შემოსავლები წარმოადგენს საჯარო ინფორმაციას, რომელიც განთავსებულია საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის ოფიციალურ ვერ-გვერდზე. 2015-2016 წლებში შპს „ტელე-რადიო კომპანია რიონმა“ ვებ-გვერდზე განთავსებულ მონაცემებზე დაყრდნობით, შემოსავლების სახით მიიღო სულ 698.3 ათასი ლარი, საიდანაც 23 % ქუთაისის მერიის მიერ გაწეული დაფინანსებაა[89].

დასკვნა

სატელევიზიო ეთერში ვიდეორგოლის გაშუქებით მოსახლეობას მიეწოდა არასწორი ინფორმაცია, ამასთან, მუნიციპალიტეტმა ვერ დაასაბუთა სატელევიზიო გადაცემების დაფინანსების საჭიროება. ამდენად, 2015-2016 წლებში მერიამ სარეკლამო და სატელევიზიო მომსახურებაში სულ გადაიხადა 165.5 ათასი ლარი, რომლის მიზანშეწონილობა არ არის სათანადოდ დასაბუთებული.

რეკომენდაცია №17: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ, საკრებულოსთან ერთად, მიზანშეწონილია, განიხილოს საქმიანობის რეკლამის, ინფორმაციის გავრცელებისა და მართვაში მოსახლეობის თანამონაწილეობის ასამაღლებლად საჭირო ღონისძიებების დაფინანსების საკითხი და მიიღოს ოპტიმალური გადაწყვეტილება, პირველ რიგში მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით. გადაწყვეტილებას საფუძვლად უნდა დაედოს მოსახლეობის მხრიდან სხვადასხვა ინფორმაციის მიღების საჭიროება და შეფასება მისი შინაარსის, მოცულობისა და მიღების ფორმის მხრივ, რაც დაკავშირებული იქნება მართვაში მათი მონაწილეობის ხარისხთან. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მხოლოდ მოსახლეობისათვის სასარგებლო ინფორმაციის მიღება-გავრცელებას და საბიუჯეტო თანხების რაციონალურ ხარჯვას.

[89] 2015-2016 წლებში ქუთაისის მერიამ ტელეკომპანიის მომსახურების შესყიდვაზე სულ გადაიხადა 159.7 ათასი ლარი

სერთიფიცირების ხარჯი

კრიტერიუმი: სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონმდებლობის შესაბამისად[90], 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. საჭიროების შემთხვევაში კომისია, მიმართავს პრეტენდენტს მის მიერ წარმოდგენილი ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტების მიზნით. იმ შემთხვევაში თუ პრეტენდენტის მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტაცია არ შეესაბამება სატენდერო პირობებით განსაზღვრულ მოთხოვნებს სატენდერო კომისია ახდენს პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციას.

გამოვლენილი გარემოება: 2015 წელს მუნიციპალიტეტმა, ქუთაისის მერიის მართვის სისტემის საერთაშორისო სტანდარტის მოთხოვნებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფაზე, გამოაცხადა ტენდერი სავარაუდო ღირებულებით 25.0 ათასი ლარი. სატენდერო დოკუმენტაციის მიხედვით პრეტენდენტს უნდა წარმოედგინა ხელშეკრულება, მემორანდუმი ან/და სხვა მსგავსი დოკუმენტი, რომელიც იქნებოდა გაცემული ANAB-ის ან UKAS-ის ან სხვა ანალოგიური აკრედიტაციის ორგანოს მიერ. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ერთმა პრეტენდენტმა შპს „საი გლობალ ჯორჯიამ", სატენდერო ღირებულებით 22.0 ათასი ლარი. ტენდერის შესწავლით ირკვევა, რომ პრეტენდენტმა წარმოადგინა სერთიფიკატი გაცემული ANSI-ASQ აკრედიტაციის ეროვნული საბჭოს მიერ. შპს „საი გლობალ ჯორჯიას" მიერ წარმოდგენილ სერთიფიკატს არ აქვს ხელმოწერა და ორგანიზაციის ბეჭედი. ასევე, ნოტარიულად დამოწმებულ ნათარგმნ დოკუმენტს, ტენდერში წარმოდგენილი სერთიფიკატისაგან განსხვავებული გაცემის თარიღი და სერთიფიკატის ნომერი ჰქონდა მინიჭებული. შესაბამისად, პრეტენდენტის მიერ წარმოდგენილი სერთიფიკატი არ შეესაბამებოდა სატენდერო მოთხოვნებს. მოქმედი კანონმდებლობით, იმ შემთხვევაში თუ პრეტენდენტის მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტაცია არ შეესაბამება სატენდერო პირობებით განსაზღვრულ მოთხოვნებს, სატენდერო კომისია ვალდებულია განახორციელოს პრეტენდენტის დისკვალიფიკაცია. მიუხედავად იმისა, რომ შპს „საი გლობალ ჯორჯიას" მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტაცია არ შეესაბამებოდა სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ მოთხოვნებს, სატენდერო

[90] სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ", მუხლი 12. 2015-2016 წლებში მოქმედი საკანონმდებლო რეგულაციით.

კომისიამ არ მოახდინა პრეტენდენტის დისკვალიფიკაცია და გამოაცხადა გამარჯვებულად. აღნიშნულით დაირღვა კანონმდებლობით განსაზღვრული მოთხოვნები.

მუნიციპალიტეტმა შპს „საი გლობალ ჯორჯიას" გაუფორმა ხელშეკრულება, ღირებულებით 22.0 ათასი ლარი. ხელშეკრულების პირობების მიხედვით მიმწოდებელს უნდა განეხორციელებინა:

- მერიის ხარისხის მენეჯმენტის სისტემისა და შიდა ნორმატიული დოკუმენტაციის ISO 9001:2015 მოთხოვნებთან შესაბამისობის ანალიზი და შეფასება;
- ანგარიშის მომზადება, რომელშიც აისახებოდა მერიაში არსებული მენეჯმენტის სისტემის შეუსაბამობები სტანდარტით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან. გამოვლენილ შეუსაბამობებზე რეკომენდაციების შემუშავება;
- ხარისხის მენეჯმენტის სისტემის დანერგვის მიზნით „სამოქმედო გეგმის" დოკუმენტურად გაფორმება, შესაბამისი ვადების და პასუხისმგებლობების მითითებით;
- მენეჯმენტის სისტემის ISO 9001:2015 დოკუმენტაციის მომზადება. მეთოდოლოგიური დახმარება მართვის სისტემის მოდიფიცირებასა და შიდა ნორმატიული დოკუმენტაციის დანერგვაში. ხარისხის მენეჯმენტის სფეროში შიდა აუდიტორებისა და თანამშრომლების ტრენინგი/სწავლება;
- სერთიფიკატის გაცემა, ხარისხის მენეჯმენტის სისტემის საერთაშორისო სტანდარტის ISO 9001:2015 მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე.

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ხარისხის მენეჯმენტის სფეროში მერიის ყველა სამსახურს ჩაუტარდა ტრეინინგი, რის შემდეგაც მერიას გადაეცა მართვის სისტემის ISO 9001:2015 სტანდარტებთან შესაბამისობის სერთიფიკატი. ხელშეკრულების პირობების მიხედვით, მიმწოდებელს უნდა დაედგინა არსებული მენეჯმენტის სისტემის შეუსაბამობები სტანდარტით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან და დაეგეგმა მათი გამოსწორების ღონისძიებები. ასევე ხარისხის მართვის სისტემის დანერგვის მიზნით შეემუშავებინა სამოქმედო გეგმა. აღნიშნული ღონისძიებების შესრულებისა და სერტიფიცირების შემდეგ, მუნიციპალიტეტს უნდა ჰქონოდა გამართული და საერთაშორისო სტანდარტის შესაბამისი ხარისხის მენეჯმენტის სისტემა.

ეფექტიანი მართვისათვის მნიშვნელოვანია ორგანიზაციაში არსებული პროცედურების და შიდა კონტროლის სისტემების მოწესრიგება. შესწავლით ირკვევა, რომ მერიის საქმიანობაში გამოვლინდა სხვადასხვა ხასიათის მნიშვნელოვანი სისტემური დარღვევები.

აღნიშნული გამოწვეულია პროცესების არასწორი მართვითა და ხარისხის მენეჯმენტის სისტემის მოუწესრიგებლობით. მერიის მიერ დანერგილ ხარისხის მენეჯმენტის სისტემას უპირველეს ყოვლისა მსგავსი საკითხები უნდა მოეწესრიგებინა. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოგვიდგინა ინფორმაცია დაინერგა თუ არა განსხვავებული პრაქტიკა ახალი მენეჯმენტის სისტემის საშუალებით და კონკრეტულად რა ღონისძიებები განახორციელა არსებულის გასაუმჯობესებლად.

ორგანიზაციის ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის მნიშვნელოვანია შიდა კონტროლის სისტემის მოწესრიგება. აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად განსაკუთრებული როლი აკისრია შიდა აუდიტის სამსახურს. კანონმდებლობის მიხედვით შიდა აუდიტი აუცილებელია იყოს დამოუკიდებელი და სტრუქტურულად ექვემდებარებოდეს მერს. შესწავლით ირკვევა, რომ მერიის შიდა აუდიტი ფუნქციურად არ არის დამოუკიდებელი. კერძოდ, მერის ნაცვლად, სტრუქტურულად ექვემდებარება ადმინისტრაციულ სამსახურს, რაც არ შეესაბამება კანონმდებლობით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს. ამასთან, შიდა აუდიტის საქმიანობამ ვერ უზრუნველყო შიდა კონტროლის სისტემაში არსებული მნიშვნელოვანი დარღვევების გამოვლენა. შესაბამისად, დანერგილმა სისტემამ მსგავსი ტიპის ორგანიზაციული საკითხების მოწესრიგებაც ვერ უზრუნველყო.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მასშტაბით, მუნიციპალიტეტებიდან მხოლოდ ქუთაისის მერიას აქვს აღებული მენეჯმენტის სისტემის საერთაშორისო სერტიფიკატი. შესწავლით ირკვევა, რომ ქუთაისის მუნიციპალიტეტს სხვა მუნიციპალიტეტებისგან განსხვავებული რაიმე სახის პრაქტიკა არ დაუნერგავს. ამასთან, მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში გამოვლინდა მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რომლის გამოსწორება/პრევენცია ახალი ხარისხის მენეჯმენტის სისტემამ ვერ უზრუნველყო. შესაბამისად, ვერ ირკვევა დაეხმარა თუ არა ახალი მენეჯმენტის სისტემა ქუთაისის მუნიციპალიტეტს პროცედურებისა და სისტემების გამართვაში და რა არის მისი დანერგვით მიღებული სარგებელი.

აუდიტის ჯგუფი არ გამოთქვამს მოსაზრებას მერიაში დანერგილი მართვის სისტემის საერთაშორისო სტანდარტის მიზანშეწონილობის თაობაზე, მაგრამ მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესიდან გამომდინარე მიზანშეწონილად მიგვაჩნია საკითხის ანგარიშში ასახვა.

აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, აუდიტის ანგარიში ჩაბარებიდან 20 დღის ვადაში შეიძლება გასაჩივრდეს საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში.

აუდიტორთა ხელმოწერა:	**ხელმოწერა**
სახელი, გვარი	
გიორგი შურღაია (წამყვანი აუდიტორი)	----------
მიხეილ ჩიქოვანი (წამყვანი აუდიტორი)	----------
ირმა ხეცურიანი (აუდიტორი)	----------
ნინო ლაღიძე (აუდიტორი)	----------

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