



შენაბამისობის აუდიტის ანგარიში



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

“ვამტკიცებ“

ადგილობრივი თვითმმართველი
ერთეულების ბიუჯეტების აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი მამრიკიშვილი

“ 17 ” “ 01 ” 2019 წელი

N 14/36

ეგზ: N:1

საჩხერის მუნიციპალიტეტის
2016-2017 წლების ბიუჯეტებით
გათვალისწინებული პროგრამების
შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში

სარჩევი

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებანი	3
შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები	4
შესავალი	10
ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	10
აუდიტორის პასუხისმგებლობა	10
აუდიტის საგანი	10
აუდიტის მასშტაბი	11
აუდიტის კრიტერიუმები	11
აუდიტის მიზანი	12
აუდიტის მეთოდოლოგია	12
ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის საქმიანობის შესახებ	12
აუდიტის მიგნებები	14
ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია	14
დაუსრულებელი პროექტები	14
დაზიანებული ინფრასტრუქტურული ობიექტები	18
შესყიდვების მართვა	28
დისკვალიფიკაცია	28
სახელშეკრულებო პირობების დაუსაბუთებელი ცვლილება	30
სახელშეკრულებო პირობების შესრულების კონტროლის სისუსტე	32
საბიუჯეტო პროცესი	38
ნაშთის ცვლილება	38
არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების დაფინანსება	39
წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება	40
შტატგარეშე მოსამსახურეების დაქირავების ხარვეზები	40
საწვავის არაეკონომიური ხარჯი	42
წარმომადგენლობითი ხარჯები	43
საკრებულოს წევრების ხარჯების ანაზღაურების ხარვეზი	45
საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვა	47
სატენდერო დოკუმენტაციის დაუზუსტებლობა	50
შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობა	55
საჩხერის მუნიციპალიტეტში წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების მდგომარეობა	57
აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი	57

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებანი

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

შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა საჩხერის მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი სახის ნაკლოვანებები:

-) მუნიციპალიტეტის მიერ სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად შეძენილი მასალების ნაწილი გაუხარჯავი და დასაწყობებულია. მერიამ ვერ უზრუნველყო შესყიდული მასალების დროულად ხარჯვისა და გამოყენების კონტროლი. შედეგად, პროექტები დაუსრულებელია და არ არის მიღწეული დაგეგმილი მიზნები.
-) ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვისას, რამდენიმე შემთხვევაში მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო ობიექტების დასრულება და ფუნქციონირება, რადგან არ გაითვალისწინა ის გარემოებები, რომელთაც შესაძლოა ხელი შეეშალა პროექტების წარმატებით განხორციელებისათვის. მიუხედავად იმისა, რომ ინფრასტრუქტურული პროექტების მშენებლობისთვის გადახდილია მნიშვნელოვანი ფინანსური რესურსი, ობიექტები უფუნქციოა.
-) აუდიტის ჯგუფის მიერ განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტების ადგილზე დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ ობიექტების ნაწილი დაზიანებულია, რაც სავარაუდოდ გამოწვეულია უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების ჩაბარებით. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მიერ დანერგილი კონტროლის მექანიზმები ინფრასტრუქტურული პროექტების ხარისხის უზრუნველყოფის შესახებ, ყველა შემთხვევაში ვერ უზრუნველყოფს სამუშაოების უხარისხოდ შესრულების თავიდან აცილებას. შედეგად, მუნიციპალიტეტი თავიდანვე უხარისხოდ შესრულებულ სამუშაოებს იბარებს და ამის გამო საგარანტიო პერიოდში ინფრასტრუქტურულ ობიექტებზე ფიქსირდება ხარვეზები და დაზიანებები. ამასთანავე მუნიციპალიტეტი ვერ უზრუნველყოფს ყველა ობიექტზე დაფიქსირებული ხარვეზის დროულ გამოვლენას და ქმედითი ღონისძიებების გატარებას მიმწოდებლების მიერ საგარანტიო პერიოდში ხარვეზების აღმოფხვრის უზრუნველსაყოფად.
-) მუნიციპალიტეტმა, სატენდერო კომისიის მიერ პრეტენდენტების არასწორი დისკვალიფიკაციის შედეგად, ხელშეკრულებები გააფორმა უფრო მაღალი ფასის წარმომდგენ პრეტენდენტებთან და შესაბამისად, გასწია არაეკონომიური ხარჯი.
-) მიმწოდებლებთან გაფორმებულ ხელშეკრულებებში ცვლილებების შეტანის დროს, მუნიციპალიტეტმა ყველა შემთხვევაში ვერ უზრუნველყო საკუთარი ინტერესების დაცვა. ცვლილებების შედეგად, გაიზარდა შესყიდული სამუშაოს

- ერთეულის ფასი და შედეგად გაუარესდა მისი, როგორც შემსყიდველის მდგომარეობა.
-) მუნიციპალიტეტის მიერ შესყიდული სამუშაოების მოცულობის დადასტურების მიზნით დანერგილი კონტროლის მექანიზმები, ყველა შემთხვევაში ვერ უზრუნველყოფს სათანადო რწმუნების მიღებას და არსებობს თანხების ზედმეტად ანაზღაურების რისკი. აუდიტის ფარგლებში გამოვლინდა შემთხვევა, როდესაც ნაწილობრივ შესრულებულ სამუშაოებში თანხა სრულად არის ანაზღაურებული.
 -) ასფალტბეტონის საფარის მოწყობის მიზნით გამოცხადებულ ტენდერებზე, მუნიციპალიტეტი მიმწოდებლებისგან ითხოვდა ანალოგიური სამუშაოების შესრულების გამოცდილებას, თუმცა სამუშაოებს რეალურად ასრულებდნენ ქვეკონტრაქტორები, რომლებიც ტენდერით გათვალისწინებულ გამოცდილების მოთხოვნებს ვერ აკმაყოფილებდნენ. მუნიციპალიტეტის მხრიდან აღნიშნულ პროცესზე კონტროლი არ ხორციელდებოდა. კერძოდ, არ იყო მოთხოვნილი მიმწოდებლების მიერ ქვეკონტრაქტორებთან დაკავშირებით შემსყიდველის ინფორმირება და მასთან შეთანხმება. შედეგად, სამუშაოები განახორციელეს გამოუცდელმა ქვეკონტრაქტორებმა. მათ მიერ წარმოდგენილი სასაქონლო ზედნადებების შესწავლით გამოვლინდა, რომ შესრულებული სამუშაოების აქტებში დაფიქსირებული მოცულობები შემცირებულია და ანაზღაურებულია შეუსრულებელი სამუშაოები.
 -) სააუდიტო პერიოდში მუნიციპალიტეტის მიერ შტატგარეშე მოსამსახურეებთან გაფორმებული ხელშეკრულებების შესწავლით დადგინდა, რომ ისინი დაქირავებული იყვნენ მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად. აღნიშნული ეწინააღმდეგება მოქმედ კანონმდებლობას, რომლის თანახმად შტატგარეშეების დაქირავება უნდა მომხდარიყო დროებით და არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად.
 -) მუნიციპალიტეტის მიერ სააუდიტო პერიოდში შესყიდული და გახარჯულია „სუპერის“ მარკის საავტომობილო საწვავი, მაშინ, როდესაც ტექნიკურად შესაძლებელი იყო ასევე „რეგულარის“ ან „პრემიუმის“ მარკის საწვავის შესყიდვა. მუნიციპალიტეტის მიერ არგუმენტაცია/დასაბუთება „სუპერის“ მარკის საწვავის შესყიდვის მიზანშეწონილობისა და აუცილებლობის შესახებ ვერ იქნა წარმოდგენილი. შესაბამისად, სააუდიტო პერიოდში საწვავის შესყიდვის პროცესში მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის დაცული საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად ხარჯვის პრინციპი.

- ქ) მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები ანაზღაურებულია მოქმედი კანონმდებლობის დარღვევით, შესაბამისი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე.
- ქ) მუნიციპალიტეტმა ვერ დაასაბუთა, რა აუცილებელი საჭიროებით იყო განპირობებული საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვა, ვინაიდან მუნიციპალიტეტს გააჩნია შრომითი რესურსი და ვალდებულია საკუთარი რესურსებით უზრუნველყოს აღნიშნული საქმიანობის განხორციელება. ამდენად, მერიის მიერ საკონსულტაციო მომსახურებაზე გაწეულია არაგონივრული ხარჯი.
- ქ) მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების შესაბამისობის აუდიტის მიმდინარეობისას, შემოწმდა წინა აუდიტზე დაფიქსირებული დარღვევების გამოსწორების მდგომარეობა. შედეგად გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტს ყველა გამოვლენილ დარღვევა-ნაკლოვანებაზე სათანადო რეაგირება არ განუხორციელებია.

გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების საპასუხოდ, აუდიტის სამსახურმა გასცა შემდეგი რეკომენდაციები:

რეკომენდაცია №1: საჩხერის მუნიციპალიტეტის მერიამ, ინფრასტრუქტურული ღონისძიებები დაგეგმოს ყველა იმ ფაქტორის გათვალისწინებით, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს პროექტის წარმატებით დასრულებას. კონკრეტული სამუშაოს დაგეგმვის დროს მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს მის ხელთ არსებული ფინანსური და მატერიალური რესურსები და აქედან გამომდინარე განსაზღვროს თუ რამდენად შესაძლებელია პროექტის განხორციელება და დასახული მიზნის მიღწევა. მერიამ შეისწავლოს გამოუყენებელი და დასაწყობებული მასალების მდგომარეობა და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები დაწყებული პროექტების დასასრულებლად. ასევე გაატაროს ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, ვისაც ევალებოდა გამოვლენილი ხარვეზის თავიდან აცილება.

რეკომენდაცია №2: საჩხერის მუნიციპალიტეტის მერიამ დანერგოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები და დააწესოს ისეთი პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს შესრულებული სამუშაოების შესაბამისობას სამშენებლო ნორმებთან და სტანდარტებთან. შესრულებული სამუშაოების დასადასტურებლად ექსპერტიზის დასკვნების გამოყენების პროცესს ორგანიზება გაუკეთოს იმგვარად, რომ თავიდან აიცილოს სამუშაოების ჩაბარება არაკვალიფიციური ექსპერტიზის დასკვნების საფუძველზე. მათ შორის, სამუშაოებზე გამოყენებული მასალების აღებისა და ლაბორატორიაში გადაგზავნის პროცესზე განხორციელოს სათანადო კონტროლი. შესრულებულ სამუშაოებზე ხარვეზების

გამოვლენის შემთხვევაში, მიმართოს მიმწოდებელს, რათა საგარანტიო ვადაში გამოასწოროს უხარისხობით გამოწვეული დაზიანებები, ხოლო მიმწოდებლის მიერ ვალდებულების შეუსრულებლობის შემთხვევაში გაატაროს დამატებითი სამართლებრივი ღონისძიებები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს შესყიდული ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას და მოსახლეობისთვის ინფრასტრუქტურული პროექტების ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში, ხარვეზების გარეშე მიწოდებას. ასევე ანგარიშში დაფიქსირებულ გარემოებებთან დაკავშირებით, პასუხისმგებელი პირების მიმართ, გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №3: მიმწოდებლებთან გაფორმებულ ხელშეკრულებებში ცვლილებების შეტანის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტის მერიამ, გადაწყვეტილება მიიღოს სათანადოდ დასაბუთებული არგუმენტაციის საფუძველზე და არ დაუშვას ცვლილებების შედეგად შემსყიდველის პირობების გაუარესება. შპს „ენსისისთან“ გაფორმებული ხელშეკრულების ფარგლებში, მუნიციპალიტეტმა განახორციელოს შესაბამისი ღონისძიებები ღირებულების დაკორექტირების მიზნით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის, როგორც შემსყიდველის ინტერესების დაცვას და საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიას.

რეკომენდაცია №4: საჩხერის მუნიციპალიტეტის მერიამ, მიმწოდებლებზე თანხების ანაზღაურება არ განახორციელოს მათ მიერ შესრულებული სამუშაოს/გაწეული მომსახურების მოცულობების სათანადო დადასტურების გარეშე. სამუშაოს/მომსახურების შესყიდვისას, შეიმუშაოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს მიმწოდებლების მიერ შესრულებული სამუშაოს/გაწეული მომსახურების მოცულობების სათანადო დადასტურებას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს შეუსრულებელ სამუშაოში/მომსახურებაში თანხის გადახდის თავიდან აცილებას და საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურ ხარჯვას. ასევე პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომლებსაც ევალებოდათ ანგარიშში დაფიქსირებულ დარღვევების გამოვლენა და მათზე რეაგირება, გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №5: მუნიციპალიტეტის მერიამ, საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი მართვის უზრუნველყოფის მიზნით ბიუჯეტი დაგეგმოს იმგვარად, რომ მაქსიმალურად იქნეს გათვალისწინებული მოსახლეობის საჭიროებები და საკუთარ ანგარიშზე არსებული ფულადი სახსრები მიმართოს სხვადასხვა პრიორიტეტული პროექტების განსახორციელებლად. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის წინაშე არსებული პრობლემების დროულ მოგვარებას.

რეკომენდაცია №6: საჩხერის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ და მერიამ, შრომითი ხელშეკრულებები გააფორმოს საჯარო სამსახურის განხორციელების უზრუნველსაყოფად, მხოლოდ დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად. აღნიშნული ხელს

შეუწყობს მუნიციპალიტეტში დასაქმებულთა რაოდენობის ოპტიმიზაციას და საბიუჯეტო თანხების რაციონალურ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №7: საბიუჯეტო რესურსების რაციონალური და ეკონომიური ხარჯვის პრინციპებიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტის მერიამ, იმსჯელოს კონსოლიდირებული ტენდერის საშუალებით ევრორეგულარის ან პრემიუმის მარკის საწვავის შეძენის მიზანშეწონილობაზე. აღნიშნული ხელს შეუწყობს სატრანსპორტო საშუალებების საწვავის შესყიდვაზე გაწეული ხარჯის შემცირებას.

რეკომენდაცია №8: საჩხერის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ, აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, მიზანშეწონილია შეიმუშაოს შესაბამისი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას რაციონალურად, ეკონომიურად და გამჭვირვალედ. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს სტუმრების კატეგორია, მიზანი, მიღების ფორმა, გამასპინძლების ეტიკეტი, ანგარიშსწორებისათვის წარმოსადგენი დოკუმენტების ჩამონათვალი და კონტროლის სხვა მექანიზმები, რაც ხარჯებს გახდის საჯაროს და შედეგზე ორიენტირებულს. ამასთანავე, არსებული ფინანსური რესურსის განაწილების პროცესში, ხარჯების დაგეგმვისას, მერიის შესაბამისმა სამსახურებმა პირველ რიგში გაითვალისწინონ ის პრიორიტეტები, რომლებიც მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად იქნება მიმართული.

რეკომენდაცია №9: საჩხერის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ და მერიამ, არ დაუშვას საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება ხარჯის გაწევის დამადასტურებელი პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტის წარმოდგენის გარეშე; მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი და პრაქტიკა სრულ შესაბამისობაში იყოს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან. აღნიშნული უზრუნველყოფს საკრებულოს არაანაზღაურებადი წევრის საქმიანობის შესახებ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი პრინციპის დაცვას, ასევე საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №10 საჩხერის მუნიციპალიტეტის მერიამ არ განახორციელოს ფინანსურ მენეჯმენტთან დაკავშირებული საკონსულტაციო მომსახურებაზე ხარჯის გაწევა, რადგან მსგავსი საქმიანობის განხორციელება მერიის თანამშრომელთა ვალდებულებაა. მოქმედი კანონმდებლობით, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია შრომის ანაზღაურების არანაკლებ 1% მიმართოს თანამშრომელთა კვალიფიკაციის ასამაღლებლად. იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალიტეტის შესაბამისი თანამშრომლები საჭიროებენ კვალიფიკაციის ამაღლებას, მიზანშეწონილია, საკონსულტაციო მომსახურეობის ყოველწლიურად შესყიდვის ნაცვლად, მერიამ შეიმუშაოს თანამშრომლების კვალიფიკაციის ამაღლების სტრატეგია.

აღნიშნული უზრუნველყოფს საბიუჯეტო თანხების დაზოგვას და რაციონალურად ხარჯვას. ასევე მუნიციპალიტეტმა უნდა გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ წინა აუდიტის შედეგად უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს მიერ იდენტიფიცირებულ დარღვევა-ნაკლოვანებებზე რეაგირება.

რეკომენდაცია №11: საჩხერის მუნიციპალიტეტის მერიის 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 №12: საჩხერის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეისწავლოს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ წინა აუდიტის დროს გამოვლენილ კონკრეტულ ფაქტებთან დაკავშირებით, რატომ არ განხორციელდა სათანადო რეაგირება. ასევე გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს მიერ იდენტიფიცირებულ დარღვევა-ნაკლოვანებებზე რეაგირება.

შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

საჩხერის მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობით და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე. საჩხერის 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 იმგვარად წარმართვისათვის, რომელიც არ შეიცავს შეცდომით ან განზრახ არამართლზომიერი ქმედებით (თაღლითობით) გამოწვეულ არსებით კანონშესაბამობებს.

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 საჩხერის 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 კანონშესაბამობების რისკებზე, რომლებიც გამოწვეულია თაღლითობით ან შეცდომით. მიგვაჩნია, რომ ჩატარებული აუდიტორული პროცედურები საკმარისი და შესაფერისი საფუძველია აუდიტორული დასკვნების გამოსატანად.

აუდიტის საგანი

საჩხერის მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების ხარჯვის კანონმდებლობასთან შესაბამისობა.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა საჩხერის მუნიციპალიტეტის მიერ 2016-2017 წლებში ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების ფარგლებში მუნიციპალიტეტის საქმიანობისა და ფინანსური რესურსების ხარჯვის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტმა მოიცვა მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტების გადასახდელები, ჯამში - 31,986.4 ათასი ლარი.

აუდიტის კრიტერიუმები¹

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი;
- საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს №672 ბრძანება „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანება „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“;
- საჩხერის მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტები და სხვ.

¹ საანგარიშო პერიოდში მოქმედი რედაქციების მიხედვით.

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 რეაგირების ღონისძიებების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შესწავლა;
- ┌ ინტერვიუები აუდიტის ობიექტების თანამშრომლებთან;
- ┌ მონაცემთა ანალიზი.

ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის საქმიანობის შესახებ

საჩხერის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი იურიდიული პირი, რომელსაც აქვს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, განკარგავს საკუთარ ქონებასა და ბიუჯეტს. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 13 ადმინისტრაციულ ერთეულს, რომელიც მოიცავს 1 ქალაქს და 52 სოფელს². საჩხერის მუნიციპალიტეტის ფართობია 973 კვ.კმ, მოსახლეობის რიცხოვნობა შეადგენს 36.3 ათას კაცს³. ადმინისტრაციული ცენტრია - ქალაქი საჩხერე.

საჩხერის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშებზე დაყრდნობით, 2016-2017 წლებში შემოსულობების საკასო შესრულებამ - 31,889.5 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელების საკასო შესრულებამ - 31,986.4 ათასი ლარი შეადგინა. ინფორმაცია შემოსულობების, გადასახდელების და ნაშთის ცვლილების შესახებ წარმოდგენილია ცხრილში:

² www.reestri.gov.ge. www.budgetmonitor.ge.

³ www.geostat.ge. 2017 წლის საშუალო მაჩვენებელი.

ცხრილი №1. საჩხერის მუნიციპალიტეტის შემოსულობები, გადასახდელები და ნაშთის ცვლილება 2016-2017 წლებში. (ათასი ლარი)

დასახელება	2016 წელი			2017 წელი			საკასო შესრულებ ების ჯამი
	დაზუსტე ბული გეგმა	საკასო შესრულ ება	შესრულ ების %	დაზუსტე ბული გეგმა	საკასო შესრულ ება	შესრულ ების %	
შემოსულობები	14,285.8	14,733.3	103.1%	17,172.3	17,156.2	99.9%	31,889.5
შემოსავლები	14,265.8	14,637.0	102.6%	17,152.3	17,131.8	99.9%	31,768.8
არაფინანსური აქტივების კლება	20	96.3	481.5%	20	24.4	122.0%	120.7
ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოყენების გარდა)	0	0	-	0	0	-	-
ვალდებულებების ზრდა	0	0	-	0	0	-	-
გადასახდელები	16,285.3	14,776.1	90.7%	19,036.5	17,210.3	90.4%	31,986.4
ხარჯები	8,327.7	7,798.5	93.6%	7,805.0	7,430.6	95.2%	15,229.1
არაფინანსური აქტივების ზრდა	7,844.0	6,868.2	87.6%	10,567.2	9,119.5	86.3%	15,987.7
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის დაგროვების გარდა)	20	20	100.0%	254.5	254.5	100.0%	274.5
ვალდებულებების კლება	93.6	89.4	95.5%	409.8	405.7	99.0%	495.1
ნაშთის ცვლილება	-1,999.5	-42.8	2.1%	-1,864.2	-54.1	2.9%	-96.9

აღსანიშნავია, რომ „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლით დაგეგმილი მაჩვენებელი 2016 წელს შესრულდა 87.6%-ით, ხოლო 2017 წელს - 86.3%-ით. გეგმის შეუსრულებლობა ძირითადად გამოწვეულია, შესყიდვების პროცესში წარმოქმნილი სატენდერო ეკონომიებითა და საბიუჯეტო წლის განმავლობაში, მიმწოდებლებთან გაფორმებული ხელშეკრულებების ფარგლებში, საბოლოო ანგარიშსწორების დაუსრულებლობით.

აუდიტის მიგნებები

ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია

დაუსრულებელი პროექტები

კრიტერიუმი: ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების მიზანს მოსახლეობის კონკრეტული საჭიროებების დაკმაყოფილება და სარგებლის მიღება წარმოადგენს. პროექტის დაგეგმვის დროს მუნიციპალიტეტმა უნდა გაითვალისწინოს საჭირო ფინანსური და მატერიალური რესურსების რაოდენობა და შესაბამისად განსაზღვროს მიზნის მიღწევის შესაძლებლობა. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია უზრუნველყოს მოსახლეობის საჭიროების მოგვარება და ამ მიზნით დაგეგმილი პროექტების დასრულება.

შეძენილი მასალების ნაშთები

2016-2017 წლებში საჩხერის მუნიციპალიტეტმა, წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად შეისყიდა 243.6 ათასი ლარის ღირებულების მასალები⁴. მასალების შეძენა დაგეგმილი იყო მუნიციპალიტეტის სოფლებში სარიტუალო დარბაზების, სასმელი წყლის სისტემის მშენებლობა/რეაბილიტაციისა და სხვა სამუშაოების განსახორციელებლად.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა 2016-2017 წლებში მასალების გამოყენებით დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტების მდგომარეობა. შესწავლით გაირკვა, რომ შეძენილი მასალების ნაწილი, ღირებულებით 123.9 ათასი ლარი, მუნიციპალიტეტს დროულად არ გამოუყენებია და 2018 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით ერიცხებოდა ნაშთად⁵. მერია ვალდებული იყო, პროექტების სრულყოფილად შესრულებისათვის დაეწესებინა სათანადო კონტროლი შესყიდული მასალების დროულ ხარჯვასა და გამოყენებაზე, რაც მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო.

პასუხისმგებელი პირების მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, 2018 წლის განმავლობაში მოხდა 94.3 ათასი ლარის ღირებულების მასალების გამოყენება, ხოლო 29.5 ათასი ლარის ღირებულების მასალები 2019 წლის იანვრის მდგომარეობით კვლავ ირიცხება ნაშთად და მათ გამოყენება იგეგმება მომავალში.

⁴ 2016 წელს - „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში; 2017 წელს - ადგილობრივი ბიუჯეტით;

⁵ ამავე პერიოდში ასევე ნაშთად ერიცხებოდა 2016 წლამდე შეძენილი 26.7 ათასი ლარი ღირებულების მასალები.

ჭაბურღილის მოწყობა

2016 წელს სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში გაფორმებული №113 ხელშეკრულების ფარგლებში სოფელ ქორეთში განხორციელდა სასმელი წყლის ჭაბურღილის მოწყობის სამუშაოები ღირებულებით 9.2 ათასი ლარი⁶. შესრულებული სამუშაოს ადგილზე დათვალიერების შედეგად აღმოჩნდა რომ წყლის სისტემა არ ფუნქციონირებს. კერძოდ, მიუხედავად ჭაბურღილის მოწყობისა, მასში წყალი არ ამოვიდა. აღსანიშნავია, რომ ჭაბურღილის მოწყობამდე გეოლოგიური კვლევა წყლის დებეტის არსებობასთან დაკავშირებით არ განხორციელებულა. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო პროექტის სათანადოდ დაგეგმვა და წარმატებით განხორციელება, შედეგად მოსახლეობა ვერ სარგებლობს განხორციელებული პროექტით.

წყალმომარაგების სისტემა

2016 წლის №141 ხელშეკრულების ფარგლებში, სოფელ ცხამში, შესყიდულია მასალები წყალმომარაგების სისტემის მოწყობის მიზნით, ღირებულებით 6.9 ათასი ლარი. ამავე წლის №139 ხელშეკრულების ფარგლებში სოფელ ცხამის ეთოს დასახლებისათვის შეძენილია 15 ტონიანი წყლის ავზი ღირებულებით 2.3 ათასი ლარი. აუდიტის ჯგუფის მიერ ობიექტების ადგილზე დათვალიერების შედეგად აღმოჩნდა, რომ შესყიდული მასალები გამოყენებული არ არის და დასაწყობებულია. ასევე არ არის დამონტაჟებული და დასაწყობებულია შეძენილი წყლის ავზი. შესაბამისად, წყლის სისტემა მოწყობილი არ არის და მოსახლეობა განხორციელებული პროექტის შედეგებით ვერ სარგებლობს.

სურათი №1. წყალმომარაგების სისტემის მასალები



⁶ SPA 160019188

სარიტუალო დარბაზების მშენებლობა

საჩხერის მუნიციპალიტეტის მიერ 2016 წელს „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში გამოყოფილი თანხის მნიშვნელოვანი ნაწილი დაიხარჯა სოფლებში სარიტუალო დარბაზების მშენებლობაზე.

აუდიტის ჯგუფმა მერიის წარმომადგენლებთან ერთად ადგილზე დაათვალიერა შესრულებული სამუშაოები. შედეგად აღმოჩნდა, რომ 10 სარიტუალო დარბაზი, რომელთა მშენებლობაზე სააუდიტო პერიოდში დახარჯულია 142 ათასი ლარი, დღეის მდგომარეობით დაუსრულებელია და არ ფუნქციონირებს⁷.

სურათი №2. დაუსრულებელი სარიტუალო დარბაზები

სოფ. ბახიოთი



სოფ. ჯალაურთა



სოფ. შომახეთი



სოფ. ჭალოვანი



აღსანიშნავია, რომ სარიტუალო დარბაზების მშენებლობა დაწყებულია 2016 წლამდე პერიოდში და მათი მშენებლობა რამდენიმე წლის განმავლობაში მიმდინარეობს. მიუხედავად ამისა, პროექტები დღეის მდგომარეობით არ ფუნქციონირებს და მათი დასრულება საჭიროებს მნიშვნელოვან ფინანსურ რესურსს. ასევე აღსანიშნავია, რომ

⁷ დაუსრულებელი სარიტუალო დარბაზები განთავსებულია შემდეგ სოფლებში: ჩიხა, ჭალა, სპეთი, დარყა, მახათაური, ბახიოთი, გორისა, კალვათა, ჯალაურთა, შომახეთი.

აღნიშნული სარიტუალო სახლების უმეტესობაზე მუნიციპალიტეტის 2017 და 2018 წლების ბიუჯეტებიდან პროექტების დასრულებისათვის თანხები გათვალისწინებული არ იყო. ზემოაღნიშნული გარემოებებიდან გამომდინარე, მიუხედავად იმისა, რომ სარიტუალო დარბაზების მშენებლობაზე მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან დახარჯულია მნიშვნელოვანი ფინანსური რესურსი აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში პროექტები დაუსრულებელია, მშენებლობის პროცესის გაჭიანურების გამო ზიანდება და მოსახლეობა შედეგებით ვერ სარგებლობს.

დასკვნა

არასაკმარისი ფინანსური რესურსები არ შეიძლება ჩაითვალოს პროექტების წარმატებით დაუსრულებლობის ობიექტურ მიზეზად, რადგან მუნიციპალიტეტს დაგეგმვის ეტაპზე უნდა განესაზღვრა პროექტების რეალური საჭიროება, ღირებულება და დაფინანსების წყარო და შესაბამისად პროექტები იმგვარად უნდა დაეგეგმა და განეხორციელებინა, რომ მოეხერხებინა საბოლოო შედეგის მიღწევა. ასევე აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტს სააუდიტო პერიოდის განმავლობაში გააჩნდა დიდი ოდენობით საბიუჯეტო სახსრების თავისუფალ ნაშთი, რომლის მიმართაც შესაძლებელი იყო აღნიშნული დაუსრულებელი პროექტების დასაფინანსებლად. აღსანიშნავია, რომ დაუსრულებელი პროექტებისა და გამოუყენებელი მასალების შესახებ ხარვეზები ასევე დაფიქსირდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ საჩხერის მუნიციპალიტეტის 2013-2014 წლების აუდიტის ფარგლებში. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტის მიერ ანგარიშში დაფიქსირებულ დარღვევებზე სათანადო რეაგირება განხორციელებული არ არის და მსგავსი ხარვეზები გამოვლინდა 2016-2017 წლების პერიოდშიც, რაც დაუშვებელია.

მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტმა ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად სააუდიტო პერიოდში დახარჯა 142 ათასი ლარი, პროექტები დაუსრულებელია. გარდა ამისა, 2016-2017 წლებში შეძენილი 29.5 ათასი ლარის ღირებულების მასალები გამოუყენებელია. შესაბამისად, მერიის მიერ გადახდილი 171.5 ათასი ლარი წარმოადგენს არაეფექტიან ხარჯს.

რეკომენდაცია №1: საჩხერის მუნიციპალიტეტის მერიამ, ინფრასტრუქტურული ღონისძიებები დაგეგმოს ყველა იმ ფაქტორის გათვალისწინებით, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს პროექტის წარმატებით დასრულებას. კონკრეტული სამუშაოს დაგეგმვის დროს მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს მის ხელთ არსებული ფინანსური და მატერიალური რესურსები და აქედან გამომდინარე განსაზღვროს თუ რამდენად შესაძლებელია პროექტის განხორციელება და დასახული მიზნის მიღწევა. მერიამ შეისწავლოს გამოუყენებელი და დასაწყობებული მასალების მდგომარეობა და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები დაწყებული პროექტების დასასრულებლად. ასევე გაატაროს ღონისძიებები შესაბამისი

პასუხისმგებელი პირების მიმართ, ვისაც ევალებოდა გამოვლენილი ხარვეზის თავიდან აცილება.

დაზიანებული ინფრასტრუქტურული ობიექტები

კრიტერიუმი: 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 ხარისხიანი სამუშაოები, რომლებიც შეესაბამება სამშენებლო ნორმებითა და სტანდარტებით განსაზღვრულ მოთხოვნებს. აღნიშნულის განსაზღვრა მუნიციპალიტეტს შეუძლია, როგორც შიდა კონტროლის სისტემის - ინსპექტირების ჯგუფის საშუალებით, ასევე შესაბამისი ექსპერტიზის ჩატარებით. ამასთანავე, ხელშეკრულებების პირობების მიხედვით, შემსყიდველის მიერ საგარანტიო ვადაში ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში, მერიის წერილობითი შეტყობინების საფუძველზე, შესრულებელი ვალდებულია გამოასწოროს დაზიანება საკუთარი ხარჯებით.

სოფელ ლიჩში, ღოდორასა და ჭალოვანში მოწყობილი რკინა ბეტონის გზის დაზიანება

გამოვლენილი გარემოება: 2016 წელს საჩხერის მუნიციპალიტეტმა ელექტრონული ტენდერის საშუალებით განახორციელა სოფელ ლიჩში, ღოდორასა და ჭალოვანში რკინა ბეტონის გზის მოწყობის სამუშაოების შესყიდვა⁸. ხელშეკრულება გაფორმდა შპს „მშენებელი 2012“-თან, რომლის ფარგლებში შესრულებული და ანაზღაურებული სამუშაოების ღირებულებამ 89.1 ათასი ლარი შეადგინა.

აუდიტის ჯგუფმა, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად, ადგილზე დაათვალიერა შესრულებული სამუშაო. შედეგად აღმოჩნდა, რომ სოფელ ლიჩსა და სოფელ ჭალოვანში დაგებული რკინა ბეტონის გზის საფარი, რომლის ღირებულებამ შეადგინა 57.6 ათასი ლარი, მნიშვნელოვნად დაზიანებულია და საჭიროებს სრულ რეაბილიტაციას. დოკუმენტაციის შესწავლით ირკვევა, რომ სახელშეკრულებო პირობების მიხედვით სამუშაოები უნდა დასრულებულიყო 29 ნოემბერს. 30 ნოემბერს ინსპექტირების ჯგუფმა ობიექტის შემოწმების შემდეგ დადო დასკვნა, რომლის მიხედვითაც არმატურის რაოდენობა და სისქე და ასევე ბეტონის მარკიანობა არ აკმაყოფილებდა საპროექტო

⁸ SPA 160021710 - ხელ. N 170, სახელშეკრულებო ღირებულება 96.7 ათასი ლარი

დოკუმენტაციით განსაზღვრულ მოთხოვნებს და ამასთან დაკავშირებით მიმწოდებელს მისცა გაფრთხილება. მიუხედავად ამისა, 26 დეკემბერს გაფორმდა მიღება-ჩაბარების აქტი, რომლის მიხედვითაც მუნიციპალიტეტმა ექსპერტის დასკვნის საფუძველზე სამუშაოები ჩაიბარა. აღსანიშნავია, რომ ექსპერტი, რომლის შეფასებით სამუშაოების ხარისხი დამაკმაყოფილებელი იყო, აკრედიტებული არ არის⁹. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მიმწოდებელმა გამოსაწორა ინსპექტირების ჯგუფის მიერ დაფიქსირებული ხარვეზები სამუშაოების წარმოების პროცესში, ხოლო გზის დაზიანება გამოიწვია იმ გარემოებამ, რომ შპს-მ სამუშაოები დავიანებით დაასრულა და სამუშაოების ნაწილი განხორციელდა დეკემბერში¹⁰. აღნიშნული განმარტება ვერ იქნება გაზიარებული, რადგან, თუ გზის საფარის დაზიანების რეალურ მიზეზს წარმოადგენდა სამუშაოების ზამთრის პერიოდში წარმოება, მუნიციპალიტეტისათვის ცნობილი იყო, რომ მიმწოდებელი სამუშაოებს აწარმოებდა ზამთრის პერიოდში და შესაბამისად, არ უნდა ჩაებარებინა შესრულებული სამუშაო, არასათანადო ხარისხის გამო.

სურათი №3. დაზიანებული რკინა-ბეტონის გზა



სახელშეკრულებო პირობების მიხედვით, შესრულებული სამუშაოს საგარანტიო ვადა შეადგენს 7 წელს. აღნიშნული პერიოდის განმავლობაში მიმწოდებელი ვალდებულია საკუთარი სახსრებით გამოსაწიროს ექსპლუატაციის პროცესში გამოვლენილი ხარვეზები. წარმოდგენილი დოკუმენტაციით ირკვევა, რომ მუნიციპალიტეტმა 2017 წლის 29 მარტს წერილი მიწერა მიმწოდებელს და მოითხოვა ხარვეზების აღმოფხვრა. მიუხედავად იმისა, რომ აუდიტის ჯგუფის მიერ ობიექტის დათვალიერების დროს წერილის მიწერიდან გასული იყო ერთ წელზე მეტი პერიოდი, მიმწოდებლის მიერ რეაგირება არ განხორციელებულა. მიუხედავად მიმწოდებლის მიერ სახელშეკრულებო ვალდებულების

⁹ ი/მ „რევაზ მახვილაძე, მშენებლომეცნიერი, დაპროექტება, ექსპერტიზა“

¹⁰ მიმწოდებელი მიწოდების ვადების დარღვევისათვის დაჯარიმდა ხელშეკრულების პირობების შესაბამისი სანქციით, რომელიც გადახდილია.

შესრულებლობისა, აღნიშნულ პერიოდში მუნიციპალიტეტს დამატებითი ღონისძიებები არ განუხორციელებია. აღსანიშნავია, რომ აუდიტის ჯგუფის მიერ საკითხით დაინტერესების შემდეგ, პასუხისმგებელი პირის ინფორმაციით მიმდინარეობს მიმწოდებლის მიერ დაზიანებული გზის აღდგენის სამუშაოები.

უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოები

გამოვლენილი გარემოება: კონტროლის მექანიზმების სწორად დანერგვისა და ეფექტიანად ფუნქციონირებით მუნიციპალიტეტმა უნდა მიიღოს რწმუნება მის მიერ შესყიდული სამუშაოს ხარისხის, მოცულობისა და გადახდილი ფასის შესაბამისობის შესახებ. აღნიშნული რწმუნების მისაღებად მუნიციპალიტეტს შეუძლია გამოიყენოს, როგორც მის ხელთ არსებული საკადრო რესურსი, ასევე ისარგებლოს დაქირავებული ექსპერტის ან ზედამხედველის მომსახურებით. შესაძლებელია აგრეთვე აღნიშნული მეთოდების კომბინირება. გადაწყვეტილებას ზედამხედველობისა და კონტროლის კონკრეტული მექანიზმების დანერგვასა და შემუშავებაზე იღებს მუნიციპალიტეტი და შესაბამისად მასვე ეკისრება პასუხისმგებლობა აღნიშნული მექანიზმების ეფექტურად ფუნქციონირებაზე. ექსპერტის მომსახურების გამოყენების შემთხვევაში უზრუნველყოფილი უნდა იყოს, რომ სწორად იქნეს განსაზღვრული ექსპერტიზისთვის დასმული კითხვები, რათა ექსპერტიზის დასკვნაში სრულად აისახოს შემოწმებული ობიექტის ხარისხი და მოცულობა. ასევე ექსპერტის არჩევის შემთხვევაში, საჭიროა ხელშეკრულება გაუფორმდეს აკრედიტებულ ექსპერტებს, რადგან აკრედიტაცია ნიშნავს სახელმწიფოს მიერ კომპეტენციის შესაბამისობის ოფიციალურ აღიარებას. საბოლოო ჯამში, ექსპერტის მომსახურების გამოყენება წარმოადგენს ზედამხედველობის ერთ-ერთ მექანიზმს და იგი არ ათავისუფლებს მუნიციპალიტეტს პასუხისმგებლობისაგან.

აუდიტის ფარგლებში შესწავლილ იქნა ინფრასტრუქტურული სამუშაოების შესყიდვის პროცესში მუნიციპალიტეტის მიერ დანერგილი კონტროლის მექანიზმები. მუნიციპალიტეტის მიერ ერთ-ერთ კონტროლის მექანიზმად გამოყენებულია, შესრულებული სამუშაოების ექსპერტის მიერ დადასტურება. აღნიშნულ პროცესში გამოვლინდა სხვადასხვა ტიპის ხარვეზები:

-) ზოგ შემთხვევაში ექსპერტიზისათვის დასმული კითხვები არასათანადოაა განსაზღვრული, კერძოდ არ არის მოთხოვნილი შესრულებული სამუშაოების ხარისხის შეფასება. შესაბამისად, ექსპერტი არ გამოთქვამს მოსაზრებას შესრულებული სამუშაოების ხარისხზე და ადასტურებს მხოლოდ მოცულობებს. სატენდერო და სახელშეკრულებო პირობებით მიმწოდებელმა საბოლოო ანგარიშსწორების განხორციელებამდე უნდა წარმოადგინოს ექსპერტიზის

დადებითი დასკვნა ხარისხზე, მოცულობასა და შესაბამის ღირებულებაზე. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტი ექსპერტიზის დასკვნის საფუძველზე, რომელშიც არ არის დადასტურებული შესრულებული სამუშაოების ხარისხი, აფორმებს მიღება-ჩაბარების აქტს და ახორციელებს ანგარიშსწორებას. წარმოდგენილი ექსპერტიზის დასკვნები, სადაც სამუშაოების ხარისხი შესწავლილი არ არის, ან შეფასებულია ვიზუალური დათვალიერებით ვერ უზრუნველყოფს იმის დადასტურებას, თუ რამდენად ხარისხიანად შესრულდა ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოები.

-) 2016-2017 წლებში განხორციელებულ გზების მოწყობის სამუშაოების შესყიდვებზე მუნიციპალიტეტის მიერ გამოყენებულია მასალების ხარისხის დადასტურება ლაბორატორიული დასკვნების საფუძველზე. ლაბორატორიული დასკვნის წარმოდგენა ევალუბოდა მიმწოდებელს. აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა მუნიციპალიტეტის მიერ შესყიდული სამშენებლო სამუშაოების შესაბამისი ლაბორატორიული კვლევის ოქმები. საიდანაც დგინდება, რომ გამოსაცდელ ნიმუშებს ლაბორატორიას აწვდიდა მიმწოდებელი. პასუხისმგებელი პირების განმარტებით მუნიციპალიტეტის მხრიდან არ ხდება ლაბორატორიული კვლევისათვის ნიმუშების აღების პროცესზე დასწრება. შესაბამისად არსებობს რისკი იმისა, რომ ლაბორატორიისათვის მიწოდებული ნიმუშები არ შეესაბამებოდეს რეალურად გამოყენებული მასალების ნიმუშებს.
-) ზოგიერთ შემთხვევაში, ექსპერტები, რომელთა დასკვნების საფუძველზე გაფორმებულია მიღება-ჩაბარების აქტები და განხორციელებულია ანგარიშსწორება, აკრედიტებული არ არიან. აღნიშნული ნიშნავს იმას, რომ სახელმწიფოს მიერ მათი კომპეტენცია აღიარებული არ არის.

მუნიციპალიტეტის მიერ დანერგილი კონტროლის მექანიზმებში არსებული ზემოაღნიშნული ხარვეზები იწვევს უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების ჩაბარებას.

აუდიტის ჯგუფმა მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად, ადგილზე დაათვალიერა 2016-2017 წლებში განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტების მდგომარეობა. შედეგად გამოვლინდა:

სკვერის მოწყობის სამუშაოები

2016 წელს საჩხერის მუნიციპალიტეტმა შპს „კ და გ“- სთან გაფორმებული №182 ხელშეკრულების ფარგლებში შეისყიდა ქალაქ საჩხერეში საავტომობილო და საფეხმავლო

ხიდებს შორის სკვერის მოწყობის სამუშაოები¹¹. მიღება-ჩაბარების აქტი გაფორმდა 2016 წლის 15 დეკემბერს და შესრულებული სამუშაოების ღირებულებამ 73.1 ათასი ლარი შეადგინა. სახელშეკრულებო პირობების მიხედვით, შესრულებული სამუშაოს სრულფასოვანი ფუნქციონირების საგარანტიო ვადა შეადგენდა 3 წელს. დოკუმენტაციის შესწავლით ირკვევა, რომ ობიექტის ჩაბარებიდან რამდენიმე თვეში გამოვლინდა ხარვეზები. კერძოდ, სკვერის ტერიტორიაზე დაზიანდა ფეხითმოსიარულეთა ბილიკზე მოწყობილი დეკორატიული ფილები. საგარანტიო პერიოდში ობიექტის დაზიანება სავარაუდოდ გამოიწვია სამუშაოების უხარისხოდ შესრულებამ. ობიექტის მიღება-ჩაბარება განხორციელდა ექსპერტიზის დასკვნის საფუძველზე¹². აღსანიშნავია, რომ ექსპერტი აკრედიტებული არ არის. ხარვეზებთან დაკავშირებით მუნიციპალიტეტმა 2017 წლის 23 თებერვალს მიწერა წერილი მიმწოდებელს და მოითხოვა მათი აღმოფხვრა. მიმწოდებელის მიერ ხარვეზების გამოსწორების მოთხოვნაზე რეაგირება განხორციელებული არ არის და აუდიტის ჯგუფის მიერ ობიექტის დათვალიერების პროცესში ხარვეზები კვლავ ფიქსირდება. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტის მიერ მიმწოდებლის მიმართ დამატებითი ღონისძიებები გატარებული არ არის.

სურათი №4. დაზიანებული ფილები



სამუსიკო სამხატვრო სკოლა

2016 წლის 13 მაისის №64 ხელშეკრულების ფარგლებში ს.ს „სამშენებლო საწარმო გაერთიანება იმერეთის“ მიერ შესრულებულია ქალაქ საჩხერეში სამუსიკო სამხატვრო სკოლის დემონტაჟისა და ახლის მშენებლობის სამუშაოები¹³. მიღება-ჩაბარების აქტი

¹¹ NAT 160001818

¹² ი/მ იუზა გეფერიძე

¹³ SPA 160009756

გაფორმდა 2016 წლის დეკემბერში და შესრულებული სამუშაოების ღირებულებამ 583.9 ათასი ლარი შეადგინა. სახელშეკრულებო პირობების მიხედვით, შესრულებული სამუშაოს სრულფასოვანი ფუნქციონირების საგარანტიო ვადა შეადგენს 5 წელს. დოკუმენტაციის შესწავლით ირკვევა, რომ მიღება-ჩაბარების აქტის გაფორმების შემდეგ ობიექტზე გამოვლინდა ხარვეზები. ობიექტი ჩაბარებულია ექსპერტიზის¹⁴ დაკვნის საფუძველზე, რომლის მიხედვით სამუშაოების ხარისხი „ვიზუალიზაციით დამაკმაყოფილებელია“. ხარვეზების შესახებ მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს მისწერა წერილი 2017 წლის 9 სექტემბერს და მოითხოვა ხარვეზების აღმოფხვრა. აუდიტის ჯგუფის მიერ ობიექტის დათვალიერების დროს ხარვეზები აღმოფხვრილი არ იყო. კერძოდ: შენობის სარდაფში ჩადის წყალი, სრულად არ არის გატანილი სამშენებლო ნარჩენები, შენობის კედლებზე, ფოიესა და სხვადასხვა ოთახებში შეინიშნება ბზარები. საგარანტიო პერიოდში ობიექტზე ხარვეზების გამოვლენა სავარაუდოდ გამოწვეულია სამუშაოების უხარისხოდ შესრულებით. მერიის მიერ, ხარვეზების აღმოფხვრის მიზნით, დამატებითი ღონისძიებები გატარებული არ არის.

სურათი №5. სამუსიკო სამხატვრო სკოლა



ასფალტბეტონის მოწყობის სამუშაოები

2017 წლის 16 ივნისის №89 ხელშეკრულების ფარგლებში ამხანაგობა „განთიადმა“ შეასრულა სოფ. სავანეში მეფრინველეობის ფაბრიკისა და იტავაზის კვარცის ქვიშების კარიერისაკენ მიმავალი საავტომობილო გზის ასფალტბეტონის საფარის მოწყობის სამუშაოები¹⁵. მიღება-ჩაბარების აქტი გაფორმდა 2017 წლის აგვისტოში და შესრულებული სამუშაოების ღირებულებამ 122.4 ათასი ლარი შეადგინა. სახელშეკრულებო პირობების მიხედვით, შესრულებული სამუშაოს სრულფასოვანი ფუნქციონირების საგარანტიო ვადა

¹⁴ შპს „საქართველოს ექსპერტთა კოლეგია“

¹⁵ NAT 170004643

შეადგენს 5 წელს. ობიექტის ჩაბარების შემდეგ ექსპლუატაციის პროცესში წარმოიქმნა ხარვეზები. საგარანტიო პერიოდში ობიექტის დაზიანება სავარაუდოდ გამოიწვია სამუშაოების უხარისხოდ შესრულებამ. ხელშეკრულების ფარგლებში წარმოდგენილია გამოყენებული ასფალტბეტონის ლაბორატორიული გამოცდის დადებითი დასკვნა. თუმცა ასფალტბეტონის ნიმუში ლაბორატორიაში წარდგენილია მიმწოდებლის მიერ. მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს ორჯერ მიწერა წერილი (2017 წლის სექტემბერსა და დეკემბერში) და მოითხოვა ხარვეზების აღმოფხვრა. აუდიტის ჯგუფის მიერ ობიექტის დათვალიერების შედეგად ხარვეზები (ორმული დაზიანებები) კვალავაც შეინიშნება, ხოლო მუნიციპალიტეტის მიერ დამატებითი ღონისძიებები (მათ შორის სასამართლოსთვის მიმართვა და სხვა) ხარვეზების აღმოფხვრის უზრუნველსაყოფად განხორციელებული არ არის.

სურათი № 6. გზის ორმული დაზიანებები



როგორც ზემოთ აღნიშნული მაგალითებიდან ჩანს, მუნიციპალიტეტის მიერ ჩაბარებულ ინფრასტრუქტურულ ობიექტებზე დაზიანებები და ხარვეზები გამოვლენილია საგარანტიო პერიოდში, რაც მიუთითებს იმაზე, რომ მუნიციპალიტეტმა სავარაუდოდ ჩაიბარა უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოები. აღსანიშნავია, რომ ხარვეზების აღმოფხვრის შესახებ მუნიციპალიტეტის მიერ მიმწოდებლებზე მიმართვიდან გასულია ერთ წელზე მეტი და მათ მიერ სათანადო რეაგირება განხორციელებული არ არის. მიუხედავად ამისა, მერიის მიერ ხარვეზების აღმოფხვრის მიზნით რაიმე დამატებით ღონისძიებები (მათ შორის სასამართლოსთვის მიმართვა) არ განხორციელებულა და ინფრასტრუქტურული ობიექტები აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში დაზიანებულია. შესაბამისად, საჩხერის მერიამ ვერ უზრუნველყო მუნიციპალიტეტის ინტერესების სათანადო დაცვა.

აუდიტის ჯგუფის მიერ ინფრასტრუქტურული პროექტების ადგილზე დათვალიერების შედეგად ასევე გამოვლინდა:

- 2016 წლის №66 ხელშეკრულების ფარგლებში ი/მ „თამაზი დეკანოიძის“ მიერ შესრულებულია სოფ. ცხამის საბავშვო ბაღის სამშენებლო სამუშაოები, ღირებულებით 172.2 ათასი ლარი¹⁶. ადგილზე დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ შესრულებული სამუშაოებიდან დაზიანებული ეზოსა და კიბის მოპირკეთებისათვის მოწყობილი დეკორატიული ფილები. სამუშაოები ჩაბარებულია ექსპერტიზის დასკვნის საფუძველზე¹⁷, ხოლო დასკვნაში სამუშაოების ხარისხი შეფასებული არ არის.
- 2016 წლის №106 ხელშეკრულების ფარგლებში ი/მ უჩა ხითარიშვილის მიერ შესრულდა სოფ. მახათაურში ბაზაძეების უბნის გზის მონაკვეთის რკ/ბეტონის საფარით მოწყობის სამუშაოები, ღირებულებით 3.1 ათასი ლარი¹⁸. აღნიშნული ბეტონის საფარი ფორიანია, შეინიშნება ბზარები და ალაგ-ალაგ დაზიანებულია ზედაპირი. შესყიდვის პირობების მიხედვით მოთხოვნილი იყო, რომ მიმწოდებელს უნდა წარმოედგინა ექსპერტიზის დადებითი დასკვნა შესრულებული სამუშაოების მოცულობასა და ხარისხზე. ობიექტი ჩაბარებულია ექსპერტიზის დასკვნის საფუძველზე¹⁹, რომელშიც შეფასებულია მხოლოდ მოცულობა, ხოლო ხარისხი შეფასებული არ არის. ასევე აღსანიშნავია, რომ ექსპერტი არააკრედიტებულია. წარმოდგენილი დასკვნა არ შეესაბამებოდა შესყიდვის პირობებს, მიუხედავად ამისა მუნიციპალიტეტმა ობიექტი მაინც ჩაიბარა.

სურათი №7. სოფ. მახათაურში რკინა-ბეტონის საფარი



¹⁶ SPA 160006456

¹⁷ შპს „ალთა“

¹⁸ SPA 160018581

¹⁹ შპს „ლუსა აუდიტი“

- 2016 წლის №81 ხელშეკრულების ფარგლებში ი/მ მიხეილ ნოზაძის მიერ შესრულდა სოფ. ბახიოთსა და ეხვევში რკ. ბეტონის საფარის მოწყობის სამუშაოები, ღირებულებით 67.2 ათასი ლარი²⁰. აღნიშნული ბეტონის საფარის მთლიანი ფართობი ფორიანია და შეინიშნება დაზიანებები. სამუშაოების ექსპერტიზა ჩატარებულია არააკრედიტებული პირის მიერ²¹ და დასკვნაში შესრულებული სამუშაოების ხარისხი შეფასებული არ არის. ხელშეკრულების პირობების მიხედვით მოთხოვნილი იყო, რომ მიმწოდებელს უნდა წარმოედგინა ექსპერტიზის დადებითი დასკვნა შესრულებული სამუშაოების მოცულობასა და ხარისხზე. წარმოდგენილი დასკვნა არ შეესაბამებოდა ხელშეკრულების პირობებს, მიუხედავად ამისა მუნიციპალიტეტმა ობიექტი მაინც ჩაიბარა.

სურათი №8. სოფ. ბახიოთსა და ეხვევში რკინა-ბეტონის საფარი



- 2017 წლის №47 ხელშეკრულების ფარგლებში ი/მ ვახტანგ კუჭაშვილის მიერ შესრულდა ქალაქ საჩხერეში აღმაშენებლის, კოსტავას და რაჭის ქუჩებზე მინი სტადიონების მშენებლობა, ღირებულებით 70.8 ათასი ლარი²². აღნიშნულ სტადიონებზე დაზიანებულია კალათბურთის ფარები და მავთულბადის ნაწილი. ექსპერტიზა ჩატარებულია არააკრედიტებული²³ პირის მიერ²⁴.

²⁰ SPA 160012418

²¹ ვასილ დევძე

²² NAT 170003210

²³ ი/მ „რევაზ მახვილაძე, მშენებკონომიკური, დაპროექტება და ექსპერტიზა“

²⁴ პასუხისმგებელი პირის ინფორმაციით, აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში, მუნიციპალიტეტის მოთხოვნის საფუძველზე მიმწოდებელმა სტადიონზე დაფიქსირებული ხარვეზები გამოასწორა.

სურათი №9 დაზიანებული სტადიონი



აღნიშნულ ობიექტებზე, სახელშეკრულებო პირობების მიხედვით მოქმედებს შესრულებული სამუშაოს სრულფასოვანი ფუნქციონირების საგარანტიო ვადა. მუნიციპალიტეტის დანერგილი კონტროლის მექანიზმები უნდა უზრუნველყოფდეს ექსპლუატაციაში შესულ ინფრასტრუქტურულ ობიექტებზე ხარვეზების დროულ გამოვლენას. აღნიშნული ხარვეზები მუნიციპალიტეტის მიერ დაფიქსირებული არ იყო და მიუხედავად იმისა, რომ ობიექტებს გააჩნდათ მოქმედი საგარანტიო ვადა, მერიას არ მიუმართავს მიმწოდებლებისათვის ხარვეზების აღმოფხვრის მოთხოვნით. აღნიშნული ეწინააღმდეგება გაფორმებული ხელშეკრულების პირობებსა და მუნიციპალიტეტის ინტერესებს.

დასკვნა

ამრიგად, საჩხერის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ დანერგილი კონტროლის მექანიზმები ინფრასტრუქტურული პროექტების ხარისხის უზრუნველყოფის შესახებ ყველა შემთხვევაში ვერ უზრუნველყოფს სამუშაოების უხარისხოდ შესრულების თავიდან აცილებას. ობიექტების ჩაბარება ხდება ექსპერტიზის დასკვნების საფუძველზე, რომლებშიც სამუშაოების ხარისხი სათანადოდ დადასტურებული არ არის. შედეგად მუნიციპალიტეტი თავიდანვე უხარისხოდ შესრულებულ სამუშაოებს იბარებს და ამის გამო საგარანტიო პერიოდში ინფრასტრუქტურულ ობიექტებზე ფიქსირდება ხარვეზები და დაზიანებები. ამასთანავე მუნიციპალიტეტი ვერ უზრუნველყოფს ყველა ობიექტზე დაფიქსირებული ხარვეზის დროულ გამოვლენას და ქმედითი ღონისძიებების გატარებას მიმწოდებლების მიერ საგარანტიო პერიოდში ხარვეზების აღმოფხვრის უზრუნველსაყოფად.

რეკომენდაცია №2: საჩხერის მუნიციპალიტეტის მერიამ დანერგოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები და დააწესოს ისეთი პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს შესრულებული სამუშაოების შესაბამისობას სამშენებლო ნორმებთან და სტანდარტებთან.

შესრულებული სამუშაოების დასადასტურებლად ექსპერტიზის დასკვნების გამოყენების პროცესს ორგანიზება გაუკეთოს იმგვარად, რომ თავიდან აიცილოს სამუშაოების ჩაბარება არაკვალიფიციური ექსპერტიზის დასკვნების საფუძველზე. მათ შორის, სამუშაოებზე გამოყენებული მასალების აღებისა და ლაბორატორიაში გადაგზავნის პროცესზე განახორციელოს სათანადო კონტროლი. შესრულებულ სამუშაოებზე ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში, მიმართოს მიმწოდებელს, რათა საგარანტიო ვადაში გამოასწოროს უხარისხობით გამოწვეული დაზიანებები, ხოლო მიმწოდებლის მიერ ვალდებულების შეუსრულებლობის შემთხვევაში გაატაროს დამატებითი სამართლებრივი ღონისძიებები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს შესყიდული ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას და მოსახლეობისთვის ინფრასტრუქტურული პროექტების ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში, ხარვეზების გარეშე მიწოდებას. ასევე ანგარიშში დაფიქსირებულ გარემოებებთან დაკავშირებით, პასუხისმგებელი პირების მიმართ, გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

შესყიდვების მართვა

დისკვალიფიკაცია

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი ვალდებულია საქონელი და მომსახურება შეისყიდოს თვითმმართველი ერთეულის ინტერესების გათვალისწინებით ეკონომიურად და რაციონალურად. შემსყიდველი ორგანიზაციის სატენდერო კომისია არ ახდენს პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციას, თუ მისი ტექნიკური დოკუმენტაცია არ შეიცავს ისეთ მონაცემ(ებ)ს ან/და შეიცავს ისეთ უზუსტობას/უზუსტობებს, რომლის/რომელთა წარდგენა ან/და დაზუსტება არ გამოიწვევს ტექნიკური დოკუმენტაციის არსებით ცვლილებას ან/და არ გაზრდის წინადადების ფასს.

გამოვლენილი გარემოება: 2017 წელს საჩხერის მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი 5 სოფელში საუბნო გზებზე რკინა-ბეტონის საფარის მოწყობის სამუშაოების შესყიდვასთან დაკავშირებით²⁵, სავარაუდო ღირებულებით 71.5 ათასი ლარი. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო 2 პრეტენდენტმა, რომლებმაც დააფიქსირეს შემდეგი ფასები:

- შპს „ნიუ ბილდერი“ 71.5 ათასი ლარი.
- შპს „საჩხერგზა“ 57.2 ათასი ლარი.

სატენდერო კომისიამ 26 ივლისს განიხილა შპს „საჩხერგზას“ მიერ წარმოდგენილი სატენდერო დოკუმენტაცია და ვინაიდან ხარჯთაღრიცხვის ზოგიერთ დანართში არ იყო

²⁵ NAT170008022

განუფასებული ხელფასის პუნქტი, შპს „საჩხერგზას“ დაზუსტების გარეშე, პირდაპირ მისცა დისკვალიფიკაცია. დისკვალიფიკაციის საფუძვლად მოიყვანა სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანების 27-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, რომლის თანახმადაც დაზუსტებას არ ექვემდებარება ტექნიკური დოკუმენტაცია თუ სატენდერო დოკუმენტაციის მოთხოვნ(ებ)ის შესაბამისად არ არის ან განუფასებლად არის წარდგენილი ხარჯთაღრიცხვა. შედეგად, ხელშეკრულება გაუფორმდა მომდევნო წინადადების მქონე პრეტენდენტს, შპს „ნიუ ბილდერს“, ღირებულებით 71.5 ათასი ლარი²⁶.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა შპს „საჩხერგზას“ მიერ შესყიდვების ელექტრონულ სისტემაში ატვირთული ტექნიკური დოკუმენტაცია. შედეგად გამოვლინდა, რომ ვინაიდან პრეტენდენტს წარმოდგენილი ქონდა დაფიქსირებული ფასის შესაბამისი ხარჯთაღრიცხვა, რომელშიც განუფასებელი იყო მხოლოდ ხელფასი და არა მთლიანად ხარჯთაღრიცხვა, სატენდერო კომისიას შეეძლო აღნიშნულ ხარვეზთან დაკავშირებით მიეთითებინა პრეტენდენტისათვის და მიეცა დაზუსტების საშუალება. აღსანიშნავია, რომ ზემოაღნიშნული გადაწყვეტილების მიღების დღეს, 26 ივლისს, სატენდერო კომისიამ მუნიციპალიტეტის მიერ გამოცხადებული სხვა ტენდერის ფარგლებში, ანალოგიურ შემთხვევაში მიიღო განსხვავებული გადაწყვეტილება²⁷. კერძოდ სასპორტო სკოლის დარბაზის იატაკის მოწყობის მიზნით გამოცხადებულ ტენდერზე, პრეტენდენტს, რომელმაც დააფიქსირა ყველაზე დაბალი ფასი, სისტემაში ატვირთა ხარჯთაღრიცხვა, რომელშიც განუფასებელი არ იყო ტრანსპორტის პუნქტი. როგორც ოქმიდან ჩანს სატენდერო კომისიამ ხარჯთაღრიცხვა არ ჩათვალა განუფასებლად და პრეტენდენტი ცნო გამარჯვებულად.

აქედან გამომდინარე, სატენდერო კომისიამ სხვადასხვა შესყიდვის ფარგლებში სატენდერო წინადადებების შეფასების პროცესში გამოიყენა არაერთგვაროვანი მიდგომა და ზემოთ აღნიშნული მუხლით არასწორად განახორციელა პრეტენდენტის დისკვალიფიკაცია. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა აღნიშნული სამუშაო შეისყიდა დაახლოებით 14.3 ათასი ლარით უფრო ძვირად.

აღსანიშნავია, რომ საჩხერის მუნიციპალიტეტმა 2017 წელს კიდევ 4 შემთხვევაში²⁸ განახორციელა ანალოგიური საფუძვლით მიმწოდებლების დისკვალიფიკაცია. შედეგად შეძენილი სამუშაოების ღირებულება გაუმჯობესდა დაახლოებით 8.8 ათასი ლარით.

²⁶ ხელშეკრულება №118

²⁷ NAT 170007386

²⁸ NAT 170008028; NAT 170011496; NAT 170011494; NAT 170011493.

დასკვნა

საჩხერის მუნიციპალიტეტის მერიაზე შემოადგენილი შესყიდვების განხორციელების პროცესში ვერ უზრუნველყო საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვა. სატენდერო კომისიის მიერ პრეტენდენტების არასწორი დისკვალიფიკაციის შედეგად, მუნიციპალიტეტმა გასწია ჯამში დაახლოებით 23.1 ათასი ლარის არაეკონომიური ხარჯი.

სახელშეკრულებო პირობების დაუსაბუთებელი ცვლილება

კრიტერიუმი: შესყიდვების კანონმდებლობის თანახმად, დაუშვებელია ხელშეკრულებაში ისეთი ცვლილების განხორციელება, რომლითაც იცვლება შესყიდვის ობიექტი. ასევე, ხელშეკრულების პირობების შეცვლა დაუშვებელია, თუ ამ ცვლილების შედეგად უარესდება პირობები შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის. მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებლებთან გაფორმებულ ხელშეკრულებასა და ხარჯთაღრიცხვაში ცვლილებები უნდა შეიტანოს მხოლოდ დასაბუთებული აუცილებლობიდან გამომდინარე. მუნიციპალიტეტის მერია ვალდებულია შეიმუშაოს და დანერგოს სათანადო კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს შესყიდვის პროცესის წარმართვას სატენდერო დოკუმენტაციისა და ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად, რაც, თავის მხრივ, შესაძლებელს გახდის დასახული მიზნის მიღწევას. შესყიდული ობიექტი უნდა შეესაბამებოდეს ხელშეკრულებით განსაზღვრულ რაოდენობრივ და ხარისხობრივ მაჩვენებლებს.

გამოვლენილი გარემოება 1: საჩხერის მუნიციპალიტეტმა 2017 წლის 28 ივნისს, შპს „ენსისისთან“ გააფორმა ხელშეკრულება სოფელ ცხამის საავტომობილო გზის რეაბილიტაციის სამუშაოებზე²⁹. სახელშეკრულებო ღირებულებამ შეადგინა 2,605.0 ათასი ლარი. სატენდერო დოკუმენტაციისა და გაფორმებული ხელშეკრულების მიხედვით მოწყობილი გზის მთლიანი ფართობი უნდა დამუშავებულიყო სპეციალური „სავარცხლით“. ხარჯთაღრიცხვის მიხედვით აღნიშნული სამუშაოს ღირებულება შედიოდა გზის საფარის მოწყობის სამუშაოების ერთეულის ფასში. ხელშეკრულების გაფორმებიდან ოთხი თვის შემდეგ, 2017 წლის 9 ნოემბერს, საჩხერის მუნიციპალიტეტსა და მიმწოდებელს შორის გაფორმდა შეთანხმების ოქმი და მოხდა ხარჯთაღრიცხვის კორექტირება. შედეგად, გზის საფარის მოწყობის სამუშაოებს დაემატა ზედაპირის დავარცხნის სამუშაო, ღირებულებით 18.3 ათასი ლარი. საჩხერის მუნიციპალიტეტში მიღებული პრაქტიკიდან გამომდინარე, ხარჯთაღრიცხვის კორექტირების საფუძველია, მიმწოდებლის მომართვა, ინსპექტირების ჯგუფის მიერ შედგენილი აქტი ან მოხსენებითი ბარათი. აღსანიშნავია, რომ ზემოთ ხსენებულ არცერთ დოკუმენტში გზის საფარის

²⁹ NAT 170004791 ხელშეკრულება №97

დავარცხნის სამუშაოების დამატების აუცილებლობა მოთხოვნილი არ არის. შესაბამისად არც შემსყიდველის და არც მიმწოდებლის მიერ არ არის დასაბუთებული 18.3 ათასი ლარის ღირებულების სამუშაოების დამატების აუცილებლობა. აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში, მიმწოდებლის მიერ წარმოდგენილი შესრულებული სამუშაოს აქტების მიხედვით აღნიშნული სამუშაო შესრულებულია და შესაბამისად ანაზღაურებულია მუნიციპალიტეტის მიერ.

დასკვნა

ზემოაღნიშნული ცვლილების შედეგად მუნიციპალიტეტისათვის სახელშეკრულებო პირობები გაუარესდა, რადგან ხარჯთაღრიცხვაში დამატებით პუნქტად ჩაემატა სამუშაო, რომლის განხორციელება მიმწოდებელს ისედაც ევალებოდა. აქედან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტისათვის გაიზარდა შესასყიდი სამუშაოს ერთეულის ფასი და არ იქნა დაცული მისი როგორც შემსყიდველის ინტერესები. ხელშეკრულების ფარგლებში გადახდილი 18.3 ათასი ლარი წარმოადგენს ზედმეტად ანაზღაურებულ თანხას და მუნიციპალიტეტმა უნდა გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები თანხის უკან დასაბრუნებლად.

გამოვლენილი გარემოება 2: საჩხერის მუნიციპალიტეტმა 2017 წელს გამოაცხადა ტენდერი სოფელ ცხამის საავტომობილო გზის სარეაბილიტაციო სამუშაოებზე. გამარჯვებულ პრეტენდენტთან შპს „ენსისისთან“ 2017 წლის 28 ივნისს გაფორმდა ხელშეკრულება ღირებულებით 2,605.0 ათასი ლარი. სატენდერო დოკუმენტაციისა და გაფორმებული ხელშეკრულების პირობების მიხედვით შპს ვალდებული იყო ანგარიშსწორებისათვის წარმოედგინა სსიპ ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს ან სხვა აკრედიტებული პირის მიერ, შესრულებული სამუშაოს ხარისხზე, მოცულობასა და შესაბამის ღირებულებაზე გაცემული ექსპერტიზის დადებითი დასკვნა. ექსპერტიზის ხარჯები კი უნდა გადაეხადა მიმწოდებელს.

მუნიციპალიტეტმა იმავე წლის 8 სექტემბერს ხელშეკრულება გააფორმა შპს „სამშენებლო მონიტორინგის ჯგუფთან“. ხელშეკრულების საგანს წარმოადგენდა მუნიციპალური ბიუჯეტიდან დაფინანსებული 50 ათას ლარზე მეტი ღირებულების პროექტების სამშენებლო სამუშაოებზე საზედამხედველო მომსახურება. აღნიშნული ხელშეკრულების საფუძველზე, შპს „ენსისისთან“ გაფორმებულ ხელშეკრულებაში შევიდა ცვლილება. ცვლილების შედეგად განისაზღვრა, რომ სამუშაოების ზედამხედველობას და ექსპერტიზას განხორციელებდა შპს „სამშენებლო მონიტორინგის ჯგუფი“, შესაბამისად ანგარიშსწორება განხორციელდებოდა მის მიერ შედგენილი ექსპერტიზის დასკვნების საფუძველზე, რომლის მომსახურების საფასურსაც იხდის მუნიციპალიტეტი. ხელშეკრულებაში შეტანილი ცვლილების შედეგად მიმწოდებელი გათავისუფლდა

ექსპერტიზის ხარჯის გაწევის ვალდებულებისაგან, თუმცა აღნიშნული გარემოება შესასრულებელი სამუშაოების ფასზე არ აისახა და სახელშეკრულებო ღირებულება დარჩა უცვლელი. თავის მხრივ მუნიციპალიტეტი შპს „სამშენებლო მონიტორინგის ჯგუფს“, რომლის ექსპერტიზის დასკვნების საფუძველზეც ხდება სოფელ ცხამის საავტომობილო გზის სარეაბილიტაციო სამუშაოებზე შედგენილი შესრულებული სამუშაოების აქტების დადასტურება, ანაზღაურების სახით უხდის დადასტურებული თანხის 5%-ს.³⁰

დასკვნა

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ხელშეკრულებაში შეტანილი ცვლილებების შედეგად, მუნიციპალიტეტის მდგომარეობა გაუარესდა და ვერ იქნა უზრუნველყოფილი მისი ინტერესების სათანადო დაცვა. კონკრეტული თანხის მითითება, რითაც უნდა შემცირებულიყო ხელშეკრულება ვერ ხერხდება, რადგან ხარჯთაღრიცხვაში ექსპერტიზის ხარჯის პუნქტი ცალკე გამოყოფილი არ არის. აღნიშნული თანხის განსაზღვრა უნდა მომხდარიყო შემსყიდველსა და მიმწოდებელს შორის ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე და გაეთვალისწინებინათ საბოლოო ანგარიშსწორების განხორციელებამდე.

რეკომენდაცია №3: მიმწოდებლებთან გაფორმებულ ხელშეკრულებებში ცვლილებების შეტანის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტის მერიამ, გადაწყვეტილება მიიღოს სათანადოდ დასაბუთებული არგუმენტაციის საფუძველზე და არ დაუშვას ცვლილებების შედეგად შემსყიდველის პირობების გაუარესება. შპს „ენსისისთან“ გაფორმებული ხელშეკრულების ფარგლებში, მუნიციპალიტეტმა განახორციელოს შესაბამისი ღონისძიებები ღირებულების დაკორექტირების მიზნით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის, როგორც შემსყიდველის ინტერესების დაცვას და საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიას.

სახელშეკრულებო პირობების შესრულების კონტროლის სისუსტე

კრიტერიუმი: შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია განახორციელოს კონტროლი და ზედამხედველობა მიმწოდებლების მიერ ხელშეკრულების პირობების შესრულებაზე. კონტროლი შესაძლებელია განხორციელდეს ხელშეკრულების შესრულების ნებისმიერ ეტაპზე. მუნიციპალიტეტის მიერ დანერგილმა კონტროლის მექანიზმებმა უნდა უზრუნველყოს მიმწოდებლების მიერ ვალდებულებების შეუსრულებლობის გამოვლენა და თავიდან აცილება.

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, პრეტენდენტთა მიმართ მოთხოვნები შესაძლებელია დადგინდეს მათი ცოდნის, გამოცდილების, სანდოობის, ფინანსური და

³⁰ 2017 წელს გადახდილია 34.7 ათასი ლარი

ტექნიკური შესაძლებლობების შეფასების მიზნით. ტენდერის გამოცხადებისას, გამოცდილების მოთხოვნის მიზანია შემსყიდველმა მიიღოს ხარისხიანი სამუშაო, რომელიც გადახდილი ფასის შესაბამისი იქნება.

ქვეკონტრაქტორების მიერ შესრულებული სამუშაოები

სააუდიტო პერიოდში, საჩხერის მუნიციპალიტეტის მიერ გამოცხადებულ 7 ტენდერში გაიმარჯვა შპს „ჰედევ ჯორჯიამ“, რომელთან გაფორმებული ხელშეკრულებების ფარგლებში შესრულდა 2,957.5 ათასი ლარის ღირებულების სამუშაოები. აუდიტის პროცესში გამოვლინდა, რომ შპს-მ სამუშაოების ძირითადი ნაწილი ქვეკონტრაქტორების მეშვეობით განახორციელა. რამდენიმე შემთხვევაში კი, ქვეკონტრაქტორებმაც თავის მხრივ ქვეკონტრაქტორები დაიქირავეს. აღნიშნული გარემოება რისკის შემცველია. კერძოდ, ასფალტო-ბეტონის საფარის მოწყობის სამუშაოებზე გამოცხადებულ შესყიდვებზე სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილი იყო, რომ გამარჯვებულ პრეტენდენტს უნდა ჰქონოდა შესყიდვის ობიექტის ანალოგიური ტიპის სამუშაოების შესრულების გამოცდილება. 2016 წელს მოთხოვნილი იყო გამოცდილება არანაკლებ 1 მლნ ლარის ოდენობით, ხოლო 2017 წელს - არანაკლებ 2 მლნ ლარის ოდენობით. ტენდერზე გამოცდილების მოთხოვნის მიზანია, შემსყიდველმა ორგანიზაციამ მიიღოს რწმუნება, რომ პრეტენდენტი შეძლებს სამუშაოების განხორციელებას სათანადო ხარისხითა და მოცულობით, განსახორციელებელი პროექტის მოთხოვნების გათვალისწინებით. შპს „ჰედევ ჯორჯიას“ ქვეკონტრაქტორები, რომლებმაც უშუალოდ აწარმოეს სამუშაოები, შემსყიდველის მიერ მოთხოვნილი ღირებულების ანალოგიური სამუშაოების შესრულების გამოცდილებას არ ფლობდნენ. შესაბამისად, სამუშაოები შესრულდა გამოუცდელი მიმწოდებლების მიერ. აღნიშნული წარმოქმნის რისკებს, რომ ისინი ვერ უზრუნველყოფდნენ სამუშაოების შესრულებას პროექტით განსაზღვრული მოთხოვნების შესაბამისად. კერძოდ, შესაძლოა შემცირებული იყო სახარჯთაღრიცხვო პარამეტრებით განსაზღვრული მოცულობები ან ხარისხი არ აკმაყოფილებდეს მოთხოვნებს. აღნიშნული რისკების შემოწმების მიზნით, შესრულებული სამუშაოების რეალობის დასადგენად, ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული მოცულობებისა და დამთავრების ვადების შესახებ მტკიცებულებათა მოსაპოვებლად, აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა დამატებითი აუდიტორული პროცედურები. ჯგუფის მოთხოვნით, საჩხერის მუნიციპალიტეტის მერიამ მიმწოდებლიდან გამოითხოვა სამუშაოების განხორციელების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია (მათ შორის სასაქონლო ზედნადებები). მერიამ აუდიტის ჯგუფს მიაწოდა შპს „ჰედევ ჯორჯიას“ მიერ გაფორმებული ქვეკონტრაქტები და მშენებლობისათვის გამოყენებული მასალების ზედნადებები. შესწავლის შედეგად აღმოჩნდა, რომ მოწოდებული ინფორმაცია არ იყო სრული. კერძოდ: წარმოდგენილი იქნა 2017 წლის 4

ხელშეკრულების ფარგლებში შესრულებულ სამუშაოებზე გამოწერილი სასაქონლო ზედნადებები³¹. თუმცა წარმოდგენილი ზედნადებებიც არასრულია და ყველა ხელშეკრულებისათვის არ იძლევა შესრულებული სამუშაოს აქტების მონაცემებთან შედარების საშუალებას. შედარება მოხერხდა მხოლოდ ორი ხელშეკრულების ფარგლებში და გამოვლინდა სხვაობები. კერძოდ:

1) შპს „ჰედევ ჯორჯიასთან“ 10.05.2017წ. გაფორმებული №49 ხელშეკრულების ფარგლებში განხორციელდა სოფ. ივანწმინდაში ასფალტო-ბეტონის საფარის მოწყობა. შესრულებული სამუშაოს ღირებულებამ 154.4 ათასი ლარი შეადგინა. მოწოდებული დოკუმენტების თანახმად სამუშაოების შესასრულებლად შპს „ჰედევ ჯორჯიას“ ხელშეკრულება გაფორმებული ჰქონდა შპს „მ და გ“-სთან. ქვეკონტრაქტორის მიერ წარმოდგენილი სასაქონლო ზედნადებების მიხედვით, მას აღნიშნულ ობიექტზე გამოყენებული აქვს 147 ტონა ასფალტბეტონით ნაკლები (113 ტონა წვრილმარცვლოვანი, 34 ტონა მსხვილმარცვლოვანი), ვიდრე შესრულებული სამუშაოს აქტებშია დაფიქსირებული. შესრულებული სამუშაოების აქტებში დაფიქსირებული ერთეულის ფასების მიხედვით შეუსრულებული სამუშაოების ღირებულება შეადგენს დაახლოებით 21.3 ათას ლარს, რომელიც მუნიციპალიტეტს მიმწოდებლისათვის სრულად აქვს ანაზღაურებული.

2) შპს „ჰედევ ჯორჯიასთან“ 24.05.2017 წ. გაფორმებული №71 ხელშეკრულების ფარგლებში განხორციელდა ჭალა-პერევის გზის რეაბილიტაცია. შესრულებული სამუშაოს ღირებულებამ 387.6 ათასი ლარი შეადგინა. მოწოდებული დოკუმენტების თანახმად სამუშაოების შესასრულებლად შპს „ჰედევ ჯორჯიას“ ხელშეკრულება გაფორმებული ჰქონდა შპს „მ და გ“-სთან. წარმოდგენილი სასაქონლო ზედნადებების მიხედვით მას აღნიშნულ ობიექტზე გამოყენებული აქვს 1148 კუბ. მეტრით ნაკლები ინერტული მასალა, ვიდრე შესრულებული სამუშაოს აქტებშია დაფიქსირებული. აღსანიშნავია, რომ ფარული სამუშაოების აქტებით, რომლებიც დადასტურებულია მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლების მიერ, ობიექტზე ინერტული მასალა შეტანილია სრული მოცულობით. შეუსრულებელი სამუშაოების ღირებულების დათვლისას აუდიტის ჯგუფმა იხელმძღვანელა მიმწოდებლის მიერ ხარჯთაღრიცხვაში დაფიქსირებული მასალის მინიმალური ფასით. შესაბამისად, გამოუყენებელი მასალის ღირებულებამ შეადგინა დაახლოებით 16 ათასი ლარი, რომელიც მუნიციპალიტეტს მიმწოდებლისათვის სრულად აქვს ანაზღაურებული. ხარჯთაღრიცხვის მიხედვით საგზაო სამოსის სარეაბილიტაციო სამუშაოები მასალების გარდა ითვალისწინებს სხვადასხვა ტექნიკის მომსახურებისა და შრომითი რესურსის დანახარჯებს. აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა მტკიცებულება იმისა,

³¹ 2017 წლის ხელ: №49; №70; №71; №123

თუ რამდენად შეამცირებდა მასალის შემცირება თანმდევი სამუშაოების ღირებულებას და შესაბამისად ვერ დათვალა შესრულებული სამუშაოების სრული ღირებულება.

საჩხერის მუნიციპალიტეტში არსებული პრაქტიკით სამუშაოების მიღება-ჩაბარება ხორციელდება ექსპერტიზის დადებითი დასკვნის წარმოდგენის საფუძველზე. ექსპერტიზის დაკვეთას, წარმოდგენასა და ხარჯების ანაზღაურებას უზრუნველყოფს მიმწოდებელი. №49 და №71 ხელშეკრულებების ფარგლებში სამუშაოების ექსპერტიზა განახორციელა შპს „ოპტიმალ გრუპ“-მა და დაადასტურა შესრულებული სამუშაოების აქტებში დაფიქსირებული მონაცემები. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ აზომვითი სამუშაოები ჩატარებულია მხოლოდ ხილულ ნაწილზე, ხოლო ფარულ სამუშაოებზე ექსპერტიზა დაეყრდნო წარმოდგენილ ფარული სამუშაოების აქტებს. ფარული სამუშაოების აქტები შედგენილია სამუშაოების მწარმოებლისა და მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლების მონაწილეობით და მუნიციპალიტეტის მხრიდან აქტებში დაფიქსირებული მონაცემები დადასტურებულია. რაც შეეხება სამუშაოების ხარისხს, იგი ექსპერტიზამ ვიზუალურად შეაფასა და დამაკმაყოფილებლად ჩათვალა.

სასაქონლო ზედნადებების მიხედვით №49 ხელშეკრულების ფარგლებში გამოყენებულია 113 ტონა წვრილმარცვლოვანი და 34 ტონა მსხვილმარცვლოვანი ასფალტბეტონით ნაკლები. სახარჯთაღრიცხვო პარამეტრების მიხედვით აღნიშნული მოცულობის მასალით უნდა მოეწყოს დაახლოებით 1160 კვ.მ. წვრილმარცვლოვანი და 242 კვ.მ. მსხვილმარცვლოვანი ასფალტბეტონის გზის საფარი. აღნიშნული სხვაობა ექსპერტიზის მიერ დაფიქსირებული არ არის და შესრულებული სამუშაოს აქტებში დაფიქსირებული გზის ფართობი დადასტურებულია, რაც შესაძლოა გამოწვეული იყოს ასფალტბეტონის საფარის სისქის შემცირებით ან აზომვების არასწორად ჩატარებით.

დასკვნა

ზემოაღნიშნული გარემოებებიდან გამომდინარე, ასფალტბეტონის საფარის მოწყობის მიზნით გამოცხადებულ ტენდერებზე, მუნიციპალიტეტი მიმწოდებლებისაგან ითხოვდა ანალოგიური სამუშაოების შესრულების გამოცდილებას, თუმცა სამუშაოებს რეალურად ასრულებდნენ ქვეკონტრაქტორები, რომლებიც ტენდერით გათვალისწინებულ გამოცდილების მოთხოვნებს ვერ აკმაყოფილებდნენ. მუნიციპალიტეტის მხრიდან აღნიშნულ პროცესზე კონტროლი არ ხორციელდებოდა, კერძოდ არ იყო მოთხოვნილი მიმწოდებლების მიერ ქვეკონტრაქტორებთან დაკავშირებით შემსყიდველის ინფორმირება და მასთან შეთანხმება. შედეგად, სამუშაოები განახორციელეს გამოუცდელმა ქვეკონტრაქტორებმა. მათ მიერ წარმოდგენილი სასაქონლო ზედნადებების შესწავლით გამოვლინდა რომ, შესრულებული სამუშაოების აქტებში დაფიქსირებული მოცულობები შემცირებულია. აუდიტის ფარგლებში შესრულებული სამუშაოს აქტებისა და სასაქონლო ზედნადებების შედარება მოხერხდა მხოლოდ ორი ხელშეკრულების ფარგლებში და

გამოვლინდა სხვაობა (37.3 ათასი ლარი), ხოლო დანარჩენი ხელშეკრულებების ფარგლებში დაანგარიშება ვერ ხერხდება, იმის გამო, რომ დოკუმენტაცია არასრულადაა წარმოდგენილი. იმისათვის, რომ სრულად იქნეს შესწავლილი და გადამოწმებული სხვა ხელშეკრულების ფარგლებში რეალურად შესრულებული სამუშაოების მოცულობა, საჭიროა მუნიციპალიტეტმა გაატაროს დამატებითი ღონისძიებები დოკუმენტაციის სრულად წარმოდგენის მიზნით. ასევე გაატაროს ღონისძიებები შეუსრულებელ სამუშაოებში ანაზღაურებული 37.3 ათასი ლარის ადგილობრივ ბიუჯეტში დასაბრუნებლად.

საჭიროა მუნიციპალიტეტის მერიამ, მომავალში დანერგოს კონტროლის მექანიზმები, რომელთა საშუალებით მოიპოვებს ინფორმაციას და გააკონტროლებს რეალურად ვის მიერ ხდება მასთან გაფორმებული ხელშეკრულებების ფარგლებში სამუშაოების შესრულება, სამუშაოების შემსრულებლებს აქვთ თუ არა სათანადო კვალიფიკაცია და იცავენ თუ არა სახელშეკრულებო პირობებსა და სახარჯთაღრიცხვო მოცულობებს. შესაბამისად, უზრუნველყოფს შესასყიდი სამუშაოს ხარისხის/მოცულობის გაკონტროლებას და მისი როგორც შემსყიდველი ორგანიზაციის ინტერესების დაცვას.

ფრეზირებული მასალა

2016 წელს საჩხერის მუნიციპალიტეტსა და შპს „ჰედფე ჯორჯიას“ შორის გაფორმებული ხელშეკრულების ფარგლებში შესრულდა ჭალა-პერევის საავტომობილო გზის სარეაბილიტაციო სამუშაოები ღირებულებით 695.2 ათასი ლარი³². შესრულებული სამუშაოს აქტების მიხედვით მიმწოდებელმა განახორციელა არსებული დაზიანებული ასფალტის საფარის ფრეზირება 5 სმ. სისქით, ხოლო ფრეზირებული მასალა გაიტანა და დაასაწყობა დამკვეთის მიერ მითითებულ ადგილზე. აუდიტის ჯგუფმა მერიის წარმომადგენლებთან ერთად ადგილზე დაათვალიერა შესრულებული სამუშაო. შედეგად აღმოჩნდა, რომ დაგებული გზის გასწვრივ შეინიშნება ანაფრეზი ასფალტის ყრილები.

სურათი №10. ანაფრეზი

³² 22.04.2016 წ. ხელშეკრულება N 57



შესაბამისად, შესრულებული სამუშაოების აქტში დაფიქსირებული პუნქტი „ფრეზირებული მასალის დასაწყობება დამკვეთის მიერ მითითებულ ადგილზე“, რაშიც გადახდილია 7.9 ათასი ლარი სრულად შესრულებული არ არის.

დასკვნა

შესრულებული სამუშაოების მოცულობების არასათანადო კონტროლისა და მონიტორინგის გამო, მუნიციპალიტეტის მიერ, 7.9 ათასი ლარი გადახდილია ნაწილობრივ შესრულებულ სამუშაოებში. ასევე აღსანიშნავია, რომ ფრეზირებული მასალა გამოყენებულა და მუნიციპალიტეტი კარგავს მისი გამოყენების საშუალებას.

რეკომენდაცია №4: საჩხერის მუნიციპალიტეტის მერიამ, მიმწოდებლებზე თანხების ანაზღაურება არ განახორციელოს მათ მიერ შესრულებული სამუშაოს/გაწეული მომსახურების მოცულობების სათანადო დადასტურების გარეშე. სამუშაოს/მომსახურების შესყიდვისას, შეიმუშაოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს მიმწოდებლების მიერ შესრულებული სამუშაოს/გაწეული მომსახურების მოცულობების სათანადო დადასტურებას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს შეუსრულებელ სამუშაოში/მომსახურებაში თანხის გადახდის თავიდან აცილებას და საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურ ხარჯვას. ასევე პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომლებსაც ევალებოდათ ანგარიშში დაფიქსირებულ დარღვევების გამოვლენა და მათზე რეაგირება, გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

საბიუჯეტო პროცესი

ნაშთის ცვლილება

2016 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, საჩხერის მუნიციპალიტეტს ფულადი სახსრების ნაშთის სახით ერიცხებოდა 2,012.6 ათასი ლარი (მათ შორის თავისუფალი ნაშთი 1,046.6 ათასი ლარი). 2016 წლის დამტკიცებული ბიუჯეტით დაიგეგმა ნაშთის შემცირება 1,999.5 ათასი ლარით, თუმცა ბიუჯეტის შესრულების მონაცემების მიხედვით 2016 წლის ბოლოს ნაშთი შემცირდა მხოლოდ 42.8 ათასი ლარით და 1,969.8 ათასი ლარი შეადგინა. რაც შეეხება თავისუფალ ნაშთს, იგი 1,127.4 ათასი ლარამდე გაიზარდა. 2017 წლის დამტკიცებული ბიუჯეტით დაიგეგმა ნაშთის შემცირება 1,864.2 ათასი ლარით, თუმცა საკასო შესრულების მაჩვენებლების მიხედვით, წლის ბოლოს ნაშთი შემცირდა 54.1 ათასი ლარით და 1,915.7 ათასი ლარი შეადგინა. აღნიშნული თანხიდან თავისუფალი ნაშთი იყო 679.5 ათასი ლარი.

აღსანიშნავია, რომ 2018 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით მუნიციპალიტეტს ნაშთად ერიცხებოდა 1,915.7 ათასი ლარი: 679.5 ათასი ლარი - ნაშთი საკუთარი შემოსულობებიდან და 1,236.2 ათასი ლარი - 2010 - 2017 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სხვადასხვა ღონისძიებებისათვის გამოყოფილი თანხები. აღსანიშნავია, რომ ფონდებიდან მიღებული თანხების ნაშთები მოიცავს: 2010-2017 წლებში საქართველოს მთავრობის განკარგულებებით, ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად გამოყოფილ 362.9 ათას ლარს; 2015-2017 წლებში სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციოდ - 838.5 ათას ლარსა; 2016 წელს მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდისათვის - 23.8 ათას ლარს; 2017 წელს ოკუპირებულ ტერიტორიებთან გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში მცხოვრები ოჯახებისათვის ზამთრის პერიოდში გათბობით უზრუნველყოფისათვის - 8.6 ათას ლარს; 2014 და 2016 წლებში „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში - 2.4 ათას ლარს.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო ბიუჯეტით დაგეგმილი პროექტების დროულად განხორციელება და სათანადოდ ვერ დაგეგმა თავისუფალი ნაშთის გამოყენება. აღნიშნული მიუთითებს მუნიციპალიტეტის მფლობელობაში არსებული ფინანსური რესურსების არაეფექტიან მართვაზე. შედეგად, მოსახლეობა ვერ სარგებლობს იმ სიკეთით, რაც შესაძლოა მიწოდებულ იქნეს ბიუჯეტში მობილიზებული სახსრების დროული და ეფექტიანი გამოყენებით.

რეკომენდაცია №5: მუნიციპალიტეტის მერიამ, საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი მართვის უზრუნველყოფის მიზნით ბიუჯეტი დაგეგმოს იმგვარად, რომ მაქსიმალურად იქნეს გათვალისწინებული მოსახლეობის საჭიროებები და საკუთარ ანგარიშზე არსებული ფულადი სახსრები მიმართოს სხვადასხვა პრიორიტეტული პროექტების განსახორციელებლად. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის წინაშე არსებული პრობლემების დროულ მოგვარებას.

არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების დაფინანსება

კრიტერიუმი: „საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად³³, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფ საბიუჯეტო ორგანიზაციებში³⁴ ადმინისტრაციული/საოპერაციო ხარჯები, კერძოდ: „შრომის ანაზღაურების“, „საქონლისა და მომსახურების“ და „სუბსიდიების“, მუხლები უნდა შეადგენდეს არაუმეტეს 2016 წლის საკასო შესრულების მაჩვენებლის 90%-ს. კანონის მიხედვით აღნიშნული მოთხოვნები უნდა დაეცვათ მუნიციპალიტეტებს 2017 წლის ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შესრულების პროცესში.

გამოვლენილი გარემოება: საჩხერის მუნიციპალიტეტმა 2017 წლის ბიუჯეტის დაგეგმვისას, განსაზღვრა ადგილობრივი ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფ საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ადმინისტრაციული/საოპერაციო ხარჯები (სუბსიდია). წარმოდგენილი მონაცემებით, მუნიციპალიტეტმა მის დაფინანსებაზე მყოფ ცხრა ა(ა)იპ-ს განუსაზღვრა სუბსიდია ჯამში 1,304.2 ათასი ლარი. „საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონით, მუნიციპალიტეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციებისათვის გასაცემი სუბსიდია, არ უნდა შეადგენდეს წინა წლის საკასო ხარჯის 90%-ზე მეტს. ამ მოთხოვნების გათვალისწინებით მუნიციპალიტეტს ცხრა ა(ა)იპ-ი უნდა დაეფინანსებინა სუბსიდიით მაქსიმუმ 1,184.9 ათასი ლარის ოდენობით³⁵. მუნიციპალიტეტმა ცხრა ა(ა)იპ-ის შემთხვევაში არ გაითვალისწინა კანონმდებლობით განსაზღვრული მოთხოვნები და სუბსიდიის სახით გასცა ზღვრულ ოდენობაზე 119.3 ათას ლარით მეტი. მონაცემები ნაჩვენებია ცხრილში:

³³ მუხლი 23, პუნქტი „ვ“

³⁴ გარდა სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებისა

³⁵ აღნიშნული ცხრა ა(ა)იპ-ის სუბსიდიური დაფინანსება 2016 წელს შეადგენდა 1,316.6 ათას ლარს.

**ცხრილი № 2: საჩხერის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ების 2016-2017 წწ. ბიუჯეტების
მაჩვენებლები (ათასი ლარი)**

N	ა(ა)იპ-ის დასახელება	2016 წლის საკას შესრულება	2016 წლის საკასო ხარჯის 90%	2017 წლის საკასო შესრულება	გადახრა
1	ა(ა)იპ დ. თორაძის სახელობის საჩხერის სამუსიკო სკოლა	132.4	119.2	133.7	14.6
2	ა(ა)იპ საჩხერის საზოგადოებრივი ჯანდაცვის ცენტრი	102.5	92.2	95.0	2.7
3	ა(ა)იპ ს. წერეთლის სახელობის საჩხერის სამხატვრო სკოლა	42.5	38.2	42.7	4.4
4	ა(ა)იპ ზურმუხტი	127.4	114.7	185.5	70.9
5	ა(ა)იპ საჩხერის სასპორტო სკოლა	319.9	287.9	297.8	9.9
6	ა(ა)იპ საჩხერის მოსწავლე ახალგაზრდობის სახლი	174.9	157.4	163.0	5.6
7	ა(ა)იპ სარეკის კულტურულ საგანმანათლებლო ცენტრი	26.4	23.8	26.1	2.3
8	ა(ა)იპ საჩხერის საცურაო აუზი	220.6	198.5	200.4	1.9
9	ა(ა)იპ ავ. წერეთლის სახელობის საჩხერის ბიბლიოთეკა	170.0	153.0	160.0	7.0
სულ		1,316.6	1,184.9	1,304.2	119.3

დასკვნა

ამდენად, საჩხერის მუნიციპალიტეტის მერიამ არ გაითვალისწინა კანონმდებლობით განსაზღვრული მოთხოვნები. შესაბამისად, მერიის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში, ადმინისტრაციულმა ხარჯებმა კანონმდებლობით დადგენილ ზღვრულ ნორმას 119.3 ათასი ლარით გადააჭარბა. საჭიროა მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს აღნიშნული საკითხი და გამოავლინოს შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები. მათ მიმართ, ვისი მიზეზითაც დაირღვა კანონმდებლობით გათვალისწინებული მოთხოვნები, გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება

შტატგარეშე მოსამსახურეების დაქირავების ხარვეზები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტს, თავისი უფლებამოსილებების განხორციელებისას, გარდა შტატით გათვალისწინებული პირებისა, შეუძლია დაქირაოს შტატგარეშე მოსამსახურეები³⁶. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად,

³⁶ 2017 წლის 1 ივლისამდე მოქმედი რეგულაციების შესაბამისად, მუხლი 5.

შტატგარეშე მოსამსახურე არის პირი, რომელიც დანიშვნით ან შრომითი ხელშეკრულებით გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში, არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად³⁷.

საჩხერის მუნიციპალიტეტსა და შტატგარეშე მოსამსახურეს შორის ურთიერთობები და უფლება-მოვალეობები რეგულირდება მხარეებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებით შრომითი ურთიერთობის შესახებ.

გამოვლენილი გარემოება: 2016-2017 წლებში საჩხერის მუნიციპალიტეტში დასაქმებული იყო შესაბამისად 12-20 შტატგარეშე მოსამსახურე. მათზე შრომითი გასამრჯელოს სახით გაცემულია 206.1 ათასი ლარი. კანონმდებლობის თანახმად, შტატგარეშე მოსამსახურე არის პირი, რომელიც დანიშვნით ან შრომითი ხელშეკრულებით, გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად. ფაქტობრივად კი, წარმოდგენილი ხელშეკრულებების ანალიზით გამოვლინდა, რომ მათი აყვანა ხდებოდა მუდმივი ამოცანების შესასრულებლად. შტატგარეშე მოსამსახურეები ინიშნებიან 1 დან - 12 თვემდე ვადით, ხოლო შემდგომ უგრძელდებათ ხელშეკრულება. 2016-2017 წლებში შტატგარეშე მოსამსახურეები მუნიციპალიტეტში დანიშნულები იყვნენ ისეთი მოვალეობების შესასრულებლად, როგორიცაა საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურის მთავარი სპეციალისტი, არქიტექტურული დაგეგმარების მთავარი სპეციალისტი, ადმინისტრაციული სამსახურის ოპერატორი, საშენებლო სამუშაოების ტექნიკური ზედამხედველი, გამგებლის თანაშემწე და სხვა. აღნიშნული თანამდებობები და მათზე ხელშეკრულებით დაკისრებული ფუნქციები თავისი არსით და სპეციფიკიდან გამომდინარე ხანგრძლივი ვადით განსახორციელებელ მოვალეობებს განეკუთვნება.

დასკვნა

შტატგარეშე თანამშრომლები იგივე ფუნქციების შესასრულებლად იყვნენ დაქირავებულები, რომელთა შესრულებაც შტატით გათვალისწინებული თანამშრომლების მოვალეობაა, რაც დაუშვებელია. ამგვარი მიდგომა წინააღმდეგობაშია შტატგარეშე მოსამსახურის დაქირავების პრინციპთან, რომელიც ითვალისწინებს სამსახურში მიღებას გარკვეული ვადით, არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად. საჯარო ფინანსების რაციონალური ხარჯვის პრინციპიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია დაიცვას შრომითი ხელშეკრულებით დაქირავებულთა მიღებასთან დაკავშირებით, კანონმდებლობით დადგენილი ნორმები. აღნიშნული მოთხოვნები საჩხერის მუნიციპალიტეტის (შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების) მიერ არ არის დაცული.

³⁷ მუხლი 8.

რეკომენდაცია №6: საჩხერის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ და მერამ, შრომითი ხელშეკრულებები გააფორმოს საჯარო სამსახურის განხორციელების უზრუნველსაყოფად, მხოლოდ დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტში დასაქმებულთა რაოდენობის ოპტიმიზაციას და საბიუჯეტო თანხების რაციონალურ ხარჯვას.

საწვავის არაეკონომიური ხარჯი

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი ვალდებულია საქონელი და მომსახურება შეისყიდოს თვითმმართველი ერთეულის ინტერესების გათვალისწინებით ეკონომიურად და რაციონალურად. პასუხისმგებლობა შესყიდვების რაციონალურად განხორციელებისათვის მთლიანად ეკისრება შემსყიდველ ორგანიზაციას³⁸.

გამოვლენილი გარემოება: საჩხერის მუნიციპალიტეტი 2016-2017 წლებში სარგებლობდა 5-7 ავტოსატრანსპორტო საშუალებით.³⁹ სააუდიტო პერიოდში დამტკიცებული ლიმიტების ფარგლებში საწვავის გაცემა ხდებოდა აღნიშნულ ავტომანქანებზე. 2016 წელს საწვავის ხარჯმა - 42.5 ათასი, ხოლო 2017 წელს - 56.3 ათასი ლარი შეადგინა. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ 2016-2017 წლებში შესყიდულია „სუპერის“ მარკის საწვავი. კერძოდ, ხელშეკრულება გაფორმებულია მიმწოდებელთან, რომელმაც გაიმარჯვა „სუპერის“ მარკის საწვავზე გამოცხადებულ კონსოლიდირებულ ტენდერზე. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტს შეეძლო კონსოლიდირებული ტენდერის ფარგლებში შეესყიდა „პრემიუმის“ ან „ევრორეგულარის“ მარკის საწვავი. კერძოდ, კონსოლიდირებულ ტენდერზე „პრემიუმის“ და „ევრორეგულარის“ მარკის საწვავზე გამარჯვებული მიმწოდებლის ბენზინგასამართი სადგური განთავსებულია ქ. საჩხერეში. შესაბამისად, შესყიდვის განხორციელება ტექნიკურად პრობლემას არ წარმოადგენდა. სააუდიტო პერიოდში „ევრორეგულარის“ მარკის საწვავის შესყიდვის შემთხვევაში მუნიციპალიტეტი გააკეთებდა დაახლოებით 16 ათასი ლარის ეკონომიას, ხოლო „პრემიუმის“ მარკის საწვავის შესყიდვის შემთხვევაში - დაახლოებით 12 ათასი ლარის ეკონომიას. ასევე აღსანიშნავია, რომ 2018 წლის განმავლობაში საწვავის შესყიდვაზე ხელშეკრულება გაფორმებულია ასევე „სუპერის“ მარკის საწვავზე, ღირებულებით 81 ათასი ლარი.

³⁸ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ მუხლი 7

³⁹ მათ შორის 2 განპიროვნებული ავტომანქანა ემსახურებოდა მუნიციპალიტეტის მერსა და საკრებულოს თავმჯდომარეს.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის (შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების) მიერ, ვერ იქნა წარმოდგენილი არგუმენტაცია/დასაბუთება „სუპერის“ მარკის საწვავის შესყიდვის მიზანშეწონილობისა და აუცილებლობის შესახებ. შესაბამისად, სააუდიტო პერიოდში საწვავის შესყიდვის პროცესში მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის დაცული საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად ხარჯვის პრინციპი.

რეკომენდაცია №7: საბიუჯეტო რესურსების რაციონალური და ეკონომიური ხარჯვის პრინციპებიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტის მერიამ, იმსჯელოს კონსოლიდირებული ტენდერის საშუალებით ევრორეგულარის ან პრემიუმის მარკის საწვავის შეძენის მიზანშეწონილობაზე. აღნიშნული ხელს შეუწყობს სატრანსპორტო საშუალებების საწვავის შესყიდვაზე გაწეული ხარჯის შემცირებას.

წარმომადგენლობითი ხარჯები

კრიტერიუმი: შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია რაციონალურად და საქართველოს სახელმწიფო ინტერესების გათვალისწინებით განახორციელოს შესყიდვები, მისთვის გამოყოფილ ასიგნებათა ფარგლებში⁴⁰.

გამოვლენილი გარემოება: საჩხერის მუნიციპალიტეტმა წარმომადგენლობითი ხარჯების სახით 2016-2017 წლებში დახარჯა - 46.5 ათასი ლარი, მათ შორის, 2016 წელს - 32.1 ათასი ლარი, ხოლო 2017 წელს - 14.4 ათასი ლარი. 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 სასტუმროში მომსახურების ხარჯებს. მუნიციპალიტეტმა საბიუჯეტო მუხლით განსაზღვრული თანხიდან 33.7 ათასი ლარი დახარჯა კვების ობიექტებში ოფიციალური სტუმრების გამასპინძლებაზე. გარდა ამისა 2016-2017 წლებში განხორციელდა 2 შესყიდვა „საჩხერქალაქობის“ ღონისძიების ორგანიზებაზე. აღნიშნული შესყიდვების ფარგლებში მოწვეული სტუმრების კვებით გამასპინძლებაზე დაიხარჯა 4.3 ათასი ლარი⁴¹.

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2015 წელს ჩატარებული საჩხერის მუნიციპალიტეტის 2013-2014 წლების საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის

⁴⁰ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“: მუხლი 7, პუნქტი 2(ა).

⁴¹ 2016 წელს 1.8 ათასი, ხოლო 2017 წელს 2.5 ათასი ლარი.

შესაბამისობის აუდიტის ანგარიშის ფარგლებშიც დაფიქსირდა მსგავსი გარემოება. კერძოდ, აღნიშნულ პერიოდში კვების მომსახურების შესყიდვაზე გაწეული იყო 44 ათასი ლარის ხარჯი. აღნიშნული ხარჯიდან ძირითადად დაფინანსებული იყო ფართომასშტაბიანი საბანკეტო ღონისძიებები. აუდიტის ფარგლებში გამოითქვა მოსაზრება, იმასთან დაკავშირებით, რომ მიზანშეწონილი იყო აღნიშნული ტიპის ხარჯების შემცირება და დაზოგილი თანხის მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად მიმართვა.

მიმდინარე აუდიტის ფარგლებში გამოვლინდა, რომ მიუხედავად წინა აუდიტის ანგარიშში აუდიტის ჯგუფის მიერ გამოთქმული მოსაზრებისა, მუნიციპალიტეტის მიერ წარმომადგენლობითი ხარჯის მუხლიდან გაწეული ხარჯი ფაქტობრივად არ შემცირებულა. ამასთანავე სააუდიტო პერიოდში დაფინანსებულია, ფართომასშტაბიანი საბანკეტო ღონისძიებები. მაგალითად: 2016 წელს გაიმართა სპორტსმენებისადმი მიძღვნილი საღამო, რომლის ფარგლებში შედგა ოფიციალური სადილი. ღონისძიებაზე დამსწრეთა რაოდენობამ 145 ადამიანი, ხოლო გაწეულმა ხარჯმა 5.3 ათასი ლარი შეადგინა. ასევე 2017 წელს ანალოგიური ხასიათის ღონისძიების ფარგლებში გაიმართა ოფიციალური სადილი 300 ადამიანზე და გაწეულმა ხარჯმა 7.7 ათასი ლარი შეადგინა. გარდა ამისა, თანხა დახარჯულია ოფიციალური პირების გამასპინძლებაზე. 2016 წელს გაიმართა ორი ღონისძიება, რომელთა ფარგლებში გუბერნატორთან არსებული საკონსულტაციო საბჭოს წევრების გამასპინძლებაზე და ოფიციალურ სადილზე დაიხარჯა 2.5 ათასი ლარი.

წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევის პროცედურა და მასთან დაკავშირებით შესადგენი დოკუმენტაცია, მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, კონკრეტულად არ არის განსაზღვრული. მიუხედავად ამისა, საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად და რაციონალურად ხარჯვის ვალდებულებიდან გამომდინარე, წარმომადგენლობითი ხარჯების მიზანშეწონილობის დასადასტურებლად უნდა არსებობდეს დოკუმენტური ინფორმაცია სტუმრების მიღებისას ეტიკეტის შესაბამისად დამხვედრი მხარის შემადგენლობის შესახებ. მუნიციპალიტეტს არ აქვს შემუშავებული წარმომადგენლობითი ხარჯის გაწევის წესი/ინსტრუქცია, რომელიც დაარეგულირებს ხარჯის გაწევის პროცედურასა და შესადგენი დოკუმენტაციის ჩამონათვალს.

დასკვნა

აუდიტის ჯგუფი ვერ გამოთქვამს მოსაზრებას, რამდენად აუცილებელი იყო საჩხერის მუნიციპალიტეტის საჭიროებისათვის 2016-2017 წლებში 46.5 ათასი ლარის წარმომადგენლობითი ხარჯის გაწევა.

რეკომენდაცია №8: საჩხერის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ, აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, მიზანშეწონილია შეიმუშაოს შესაბამისი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას რაციონალურად, ეკონომიურად და გამჭვირვალედ. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს სტუმრების კატეგორია, მიზანი, მიღების ფორმა, გამასპინძლების ეტიკეტი, ანგარიშსწორებისათვის წარმოსადგენი დოკუმენტების ჩამონათვალი და კონტროლის სხვა მექანიზმები, რაც ხარჯებს გახდის საჯაროს და შედეგზე ორიენტირებულს. ამასთანავე, არსებული ფინანსური რესურსის განაწილების პროცესში, ხარჯების დაგეგმვისას, მერიის შესაბამისმა სამსახურებმა, პირველ რიგში გაითვალისწინონ ის პრიორიტეტები, რომლებიც მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად იქნება მიმართული.

საკრებულოს წევრების ხარჯების ანაზღაურების ხარვეზი

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრებზე, რომლებიც არ არიან თანამდებობის პირები, კანონმდებლობა ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტის საქმიანობასთან დაკავშირებული ხარჯის ანაზღაურებას. მუნიციპალიტეტი ანაზღაურებს საკრებულოს კომისიებსა და სამუშაო ჯგუფების სხდომებში მონაწილეობის ხარჯებს, ასევე საკრებულოსა და საკრებულოს თავმჯდომარის დავალებების შესრულებისათვის ყოველთვიურად გაწეულ ხარჯებს. აღნიშნული ხარჯის ანაზღაურება უნდა განხორციელდეს საკრებულოს წევრის მიერ წარმოდგენილი ფაქტობრივად გაწეული ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების საფუძველზე. ხარჯის დამადასტურებელ დოკუმენტს წარმოადგენს პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტი, რომელშიც აღინიშნება დოკუმენტის (ფორმის) დასახელება, მისი შედგენის თარიღი, სამეურნეო ოპერაციის შინაარსი, რაოდენობა, ფასი, თანხა, სამეურნეო ოპერაციაში მონაწილე მხარეთა დასახელება, დოკუმენტის სწორად გაფორმებისათვის პასუხისმგებელ პირთა ხელმოწერები და სხვა მონაცემები⁴².

გამოვლენილი გარემოება: 2016-2017 წლებში საჩხერის მუნიციპალიტეტში საკრებულოს არაანაზღაურებად წევრებს ხარჯები უნაზღაურდებოდათ 2015 წლის 17 თებერვლის №6 დადგენილებების საფუძველზე⁴³, რომლის მიხედვით, საკრებულოს წევრს ანაზღაურება მიეცემა საკრებულოს, საკრებულოს კომისიის, საკრებულოს ფრაქციის სხდომებში

⁴² საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბერს №1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ ინსტრუქციის“ მე-5 მუხლი.

⁴³ „საჩხერის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის (გარდა თანამდებობის პირები) უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესის დამტკიცების შესახებ“ საჩხერის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 17 თებერვლის №6 დადგენილება“.

მონაწილეობისა და ასევე ამომრჩევლებთან გასვლითი შეხვედრებისათვის, რაც დადასტურებული უნდა ყოფილიყო შეხვედრებზე შედგენილი შესაბამისი ოქმების მეშვეობით. დადგენილების მიხედვით, საკრებულოსა და საკრებულოს თავმჯდომარის დავალებების შესრულებისთვის საკრებულოს წევრებს (გარდა თანამდებობის პირებისა) ყოველთვიურად განესაზღვრათ 397 ლარი. წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, საჩხერის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არაანაზღაურებად წევრებზე ხარჯების ანაზღაურების სახით, სააუდიტო პერიოდში გაცემულმა თანხამ სულ 158.2 ათასი ლარი შეადგინა. მათ შორის, 2016 წელს - 77.1 ათასი ლარი, ხოლო 2017 წელს - 81.1 ათასი ლარი. დეპუტატებზე ხარჯები ანაზღაურებულია ისე, რომ მათ მიერ არ არის წარმოდგენილი ხარჯის გაწევის დამადასტურებელი პირველადი დოკუმენტები.

აღსანიშნავია, რომ ძირითად შემთხვევებში საკრებულოს წევრებზე ყოველთვიურად გაცემულია ფიქსირებული თანხა, ლიმიტის მაქსიმალური ოდენობა - 397 ლარი. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით: საკრებულოს წევრებს თვის განმავლობაში ხშირად უწევთ საკრებულოში მისვლა, ასევე ამომრჩევლებთან შეხვედრები სხვადასხვა სოფლებში. გადაადგილებას ართულებს მუნიციპალიტეტის სოფლების სიმრავლე, სიშორე და რელიეფური მდგომარეობა. გაცემული თანხა ძირითადად იხარჯება ტრანსპორტით სარგებლობაზე. ზოგიერთ მათგანს უწევს ტრანსპორტის დაქირავება, ხოლო ვისაც საკუთარი ავტომანქანა ჰყავს თანხას იყენებენ საწვავის შესაძენად. გარდა ამისა, ხარჯი შესაძლოა გაწეულ იქნეს სატელეფონო მომსახურებაზე, შენობის დროებით დაქირავებაზე ან სხვა გაუთვალისწინებელი შემთხვევისას.

განმარტებიდან გამომდინარე, ნაკლებად სარწმუნოა, რომ საკრებულოს წევრებს, რომლებიც წარმოადგენენ მუნიციპალიტეტის სხვადასხვა ადმინისტრაციულ ერთეულებს, ზუსტად იდენტური დანახარჯები ჰქონდეთ. ნაკლებად სარწმუნოა ასევე ის გარემოებაც, რომ დანახარჯები ყოველთვიურად უცვლელია.

დასკვნა

საჩხერის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) 2016-2017 წლებში საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე ხარჯების ასანაზღაურებლად, დოკუმენტური დასაბუთების გარეშე, ჯამში გასცა 158.2 ათასი ლარი. აღნიშნული ქმედება შეუსაბამოა საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებულ მარეგულირებელ საკანონმდებლო ნორმებთან. აღნიშნული დარღვევა დაფიქსირებული იყო სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ საჩხერის მუნიციპალიტეტის 2013-2014 წლების შესაბამისობის აუდიტის ანგარიშშიც. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტს (შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს) სათანადო რეაგირება არ განუხორციელებია, რაც დაუშვებელია.

რეკომენდაცია №9: საჩხერის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ და მერიამ, არ დაუშვას საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება ხარჯის გაწევის დამადასტურებელი პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტის წარმოდგენის გარეშე; მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი და პრაქტიკა სრულ შესაბამისობაში იყოს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან. აღნიშნული უზრუნველყოფს საკრებულოს არაანაზღაურებადი წევრის საქმიანობის შესახებ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი პრინციპის დაცვას, ასევე საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტში დასაქმებული მოსამსახურე ვალდებულია შეასრულოს თავისი სამსახურებრივი მოვალეობანი, რომლებიც განსაზღვრულია კანონით, თანამდებობრივი ინსტრუქციებით და სხვა სამართლებრივი აქტებით. მუნიციპალიტეტის მერიის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურის დებულების მიხედვით, სამსახური ამზადებს წინადადებებს საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივ, მიზანშეწონილ და ეფექტიან გამოყენებაზე. ასევე, მის მნიშვნელოვან ფუნქციებსა და უფლებებს წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო პროცესის ორგანიზება, ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების განწერა, დამტკიცებული ბიუჯეტის შესრულება, საფინანსო ზედამხედველობა, ადგილობრივი გადასახდელებისა და მოსაკრებლების შემოღების/გაუქმების, მათი განაკვეთების განსაზღვრის შესახებ წინადადებების მომზადებაში მონაწილეობა, ბიუჯეტის შემოსულობების შესახებ ინფორმაციის შეკრება და გაანალიზება, შესაბამისი წინადადების, დასკვნებისა და რეკომენდაციების შემუშავება და სხვ. როდესაც მუნიციპალიტეტს საკუთარი საფინანსო-სამეურნეო საქმიანობის ორგანიზებისთვის შექმნილი აქვს შესაბამისი სამსახურები, მიზანშეწონილი არ არის დამატებით საკონსულტაციო კომპანიის დაქირავება იმავე ფუნქციების შესასრულებლად რაც არსებულ თანამშრომლებს ისედაც ევალებათ.

გამოვლენილი გარემოება: 2016-2017 წლებში საჩხერის მუნიციპალიტეტისა და შპს „დაუ“-ს შორის გაფორმდა ხელშეკრულება საფინანსო საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვაზე ღირებულებით 9.6 ათასი ლარი⁴⁴. ხელშეკრულების თანახმად, შპს „დაუ“-ს ევალებოდა მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტების შესრულებისა და 2016-2020 წლების ბიუჯეტების შესრულებისა და ანგარიშგების, პროექტების შედგენის,

⁴⁴ CMR150212576 N257 ხელშეკრულება - 11 დეკემბერი 2015 წელი -4800 ლარი. CMR170011630 N4 ხელშეკრულება - 12 იანვარი 2017 წელი -4800 ლარი.

განხილვის, მიღების, ცვლილების შეტანის, შესრულების, ანგარიშგებისა და შიდა აუდიტის ჩატარების თაობაზე ახალი ნორმატიული აქტების, მოქმედ ნორმატიულ აქტებში შეტანილი ახალი ცვლილებებისა და სხვა მასალების მიწოდება.⁴⁵ ასევე მუნიციპალიტეტის ფინანსურ მენეჯმენტთან დაკავშირებულ ცალკეულ ნორმატიულ აქტებზე საკონსულტაციო კომენტარებისა და განმარტების წარდგენა, საფინანსო-საბიუჯეტო საქმიანობის თაობაზე მოთხოვნილი ნებისმიერი კონსულტაციის მომზადება და მიწოდება, მათ შორის საფინანსო-საბიუჯეტო საქმიანობაში დანერგილი სიახლეებისა და პროგრესული გამოცდილებების მოკვლევა და მიწოდება.

მიღება-ჩაბარების აქტების მიხედვით, შპს „დაუ“ მუნიციპალიტეტს ყოველთვიურად უწევდა კონსულტაციას საფინანსო-საბიუჯეტო საქმიანობისა და საკანონმდებლო ბაზაში შეტანილი ცვლილებების შესახებ. საკანონმდებლო სიახლეები ხელმისაწვდომია ყველა თვითმმართველი ერთეულისათვის. მუნიციპალიტეტის თანამშრომლები ვალდებული არიან გააჩნდეთ კანონმდებლობის სათანადო ცოდნა და შეძლონ მათი საქმიანობაში გამოყენება. 2016-2017 წლებში საჩხერის მუნიციპალიტეტის საფინანსო-საბიუჯეტო და იურიდიულ სამსახურში სულ დასაქმებული იყო 19 მოსამსახურე, რომელთა შრომის ანაზღაურებამ ჯამში 403 ათასი ლარი შეადგინა.

დასკვნა

საჩხერის მუნიციპალიტეტმა ვერ დაასაბუთა თუ რა აუცილებელი საჭიროებით იყო განპირობებული აღნიშნული საფინანსო-საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვა, ვინაიდან მუნიციპალიტეტს გააჩნია შრომითი რესურსი და ვალდებულია საკუთარი რესურსებით უზრუნველყოს აღნიშნული საქმიანობის განხორციელება. გამომდინარე აქედან, მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელ პირებს არ უნდა განეხორციელებინათ საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვა და ხარჯის გაწევა. ამდენად, მუნიციპალიტეტის მიერ საკონსულტაციო მომსახურებაზე გადახდილი 9.6 ათასი ლარი წარმოადგენს არაგონივრულ ხარჯს.

აღნიშნული ხარვეზი დაფიქსირებული იყო საჩხერის მუნიციპალიტეტის 2013-2014 წლების შესაბამისობის აუდიტის ანგარიშშიც, რომლის მიხედვით, მუნიციპალიტეტს შესყიდული ჰქონდა საბიუჯეტო საკითხებზე საკონსულტაციო მომსახურება. მიუხედავად იმისა, რომ წინა პერიოდში ჩატარებულ აუდიტის ანგარიშში აუდიტის სამსახურმა დააფიქსირა აღნიშნული ხარვეზი და გასცა შესაბამისი რეკომენდაცია, მუნიციპალიტეტს

⁴⁵ 11/12/2015 წლის N 257 ხელშეკრულების ფარგლებში -2016-2019 წლები.
12/01/2017 წლის N4 ხელშეკრულების ფარგლებში -2017-2020 წლები.

(შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს) სათანადო რეაგირება არ განუხორციელებია, რაც დაუშვებელია.

რეკომენდაცია №10: საჩხერის მუნიციპალიტეტის მერიამ არ განახორციელოს ფინანსურ მენეჯმენტთან დაკავშირებულ საკონსულტაციო მომსახურებაზე ხარჯის გაწევა, რადგან მსგავსი საქმიანობის განხორციელება მერიის თანამშრომელთა ვალდებულებაა. მოქმედი კანონმდებლობით, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია შრომის ანაზღაურების არანაკლებ 1% მიმართოს თანამშრომელთა კვალიფიკაციის ასამაღლებლად. იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალიტეტის შესაბამისი თანამშრომლები საჭიროებენ კვალიფიკაციის ამაღლებას, მიზანშეწონილია, საკონსულტაციო მომსახურების ყოველწლიურად შესყიდვის ნაცვლად, მერიამ შეიმუშაოს თანამშრომლების კვალიფიკაციის ამაღლების სტრატეგია. აღნიშნული უზრუნველყოფს საბიუჯეტო თანხების დაზოგვას და რაციონალურად ხარჯვას. ასევე მუნიციპალიტეტმა უნდა გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ წინა აუდიტის შედეგად უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს მიერ იდენტიფიცირებულ დარღვევა-ნაკლოვანებებზე რეაგირება.

სატენდერო დოკუმენტაციის დაუზუსტებლობა

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა საჩხერის მუნიციპალიტეტის მიერ 2016-2017 წლებში განხორციელებული შესყიდვები. შედეგად გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც პრეტენდენტები ტენდერზე ვაჭრობის პროცესში აფიქსირებენ დაბალ ფასს და იმარჯვებენ. თუმცა შემდეგ ეტაპზე არ აზუსტებენ სატენდერო დოკუმენტაციას და შესაბამისად ხდება მათ დისკვალიფიკაცია, ხოლო გამარჯვებული ხდება მომდევნო ფასის წარმოდგენ პრეტენდენტი. შედეგად მუნიციპალიტეტი სამუშაოს/მომსახურების შეისყიდის უფრო ძვირად, ვიდრე ვაჭრობის პროცესში გამარჯვებული პრეტენდენტების მიერ დოკუმენტაციის დაზუსტების შემთხვევაში გადაიხდიდა. სულ 2016-2017 წლებში ჩატარებულ ტენდერებზე დაფიქსირდა 9 ანალოგიური შემთხვევა, როდესაც პრეტენდენტებს დიდი ალბათობით შეეძლოთ დოკუმენტაციის დაზუსტება და სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული მოთხოვნების დაკმაყოფილება. აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა ინფორმაცია იმის შესახებ, თუ რა მიზეზებით არ აზუსტებდნენ დოკუმენტაციას გამარჯვებული პრეტენდენტები, რადგან მიზეზების დადგენა მოითხოვდა კერძო სამართლის სუბიექტების საქმიანობის შესწავლას, რაც სცილდება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მანდატს. შემთხვევათა რაოდენობის, ასევე იმის გათვალისწინებით, რომ აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა ინფორმაცია პრეტენდენტთა მიერ დოკუმენტაციის დაუზუსტებლობის მიზეზების შესახებ, აღნიშნული გარემოებები რისკის შემცველია. კერძოდ არსებობს რისკი, რომ გამარჯვებული პრეტენდენტების მიერ სატენდერო დოკუმენტაციის დაუზუსტებლობა გამოწვეულია პრეტენდენტებს შორის სხვადასხვა ტიპის შეთანხმებებით. შედეგად, მუნიციპალიტეტი სამუშაოს/მომსახურების შესყიდვაში იხდის უფრო ძვირს. მაგალითად:

2017 წელს საჩხერის მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა ტენდერი სოფელ ცხამის საავტომობილო გზის რეაბილიტაციის სამუშაოებზე სავარაუდო ღირებულებით 2 706.6 ათასი ლარი⁴⁶. ტენდერზე ყველაზე დაბალი ფასი დააფიქსირა შპს „ჰედფე ჯორჯიამ“ – 2 344.8 ათასი ლარი. სატენდერო კომისიამ განიხილა პრეტენდენტის მიერ სისტემაში ატვირთული დოკუმენტაცია და შედეგად გამოვლინდა:

-)/ პრეტენდენტის მიერ წარმოდგენილ ფასების ცხრილის დანართში ერთ-ერთ პოზიციაზე ნამრავლი არასწორად იყო დაფიქსირებული;
-)/ წარმოდგენილი არ იყო ინფორმაცია შესრულებული სამუშაოს სრულფასოვანი ფუნქციონირების საგარანტიო ვადის შესახებ;

⁴⁶ NAT 170004791

-)/ ანალოგიური სამუშაოების შესრულების გამოცდილების დასადასტურებლად წარმოდგენილ დოკუმენტაციაში რამდენიმე ხელშეკრულებას აკლდა მიღება-ჩაბარების აქტი;
-)/ წარმოდგენილი არ იყო სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილი მოტო ან ელექტრო ვიბრატორის საკუთრებაში ფლობის ან დაქირავების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია.

აღნიშნულთან დაკავშირებით მუნიციპალიტეტმა მიწერა პრეტენდენტს და მოითხოვა დაფიქსირებული ხარვეზების სამი სამუშაო დღის ვადაში აღმოეჩერა და შესაბამისი დოკუმენტაციის ატვირთვა სახელმწიფო შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ სისტემაში.

შპს „ჰედევ ჯორჯიამ“ განსაზღვრულ ვადაში არ დააზუსტა დოკუმენტაცია. შესაბამისად, მოხდა მისი დისკვალიფიკაცია და ხელშეკრულება გაფორმდა შემდეგი ფასის წარმომდგენ პრეტენდენტთან შპს „ენსისისთან“ ღირებულებით 2 604.9 ათასი ლარი. შპს „ჰედევ ჯორჯიას“ მიერ დოკუმენტაციის დაუზუსტებლობა წარმოადგენს რისკის შემცველ გარემოებას, რადგან აუდიტის ჯგუფის მოსაზრებით შპს-ს სავარაუდოდ შეეძლო სატენდერო დოკუმენტაციის მოთხოვნების დაკმაყოფილება. კერძოდ:

-)/ ფასების ცხრილში პუნქტების არასწორად ნამრავლის გასწორება წარმოადგენდა ტექნიკურ საკითხს.
-)/ ასევე ტექნიკურ საკითხს წარმოადგენდა ობიექტის სრულფასოვანი საგარანტიო პერიოდის შესახებ ინფორმაციის ატვირთვა.
-)/ რაც შეეხება ანალოგიური სამუშაოების შესრულების გამოცდილებასა და ერთი ერთეული ტექნიკის შესახებ დოკუმენტაციის არქონას - გამოცხადებულ ტენდერზე მოთხოვნილი იყო, რომ პრეტენდენტს 2013 წლის 1 იანვრიდან შესრულებული უნდა ჰქონოდა არანაკლებ სავარაუდო ღირებულების (2 706.6 ათასი ლარი) ანალოგიური სამუშაოები. უნდა აღნიშნოს, რომ შპს „ჰედევ ჯორჯია“ წარმოადგენს საჩხერის მუნიციპალიტეტის ერთ-ერთ მსხვილ კონტრაქტორს. მას მხოლოდ 2016-2017 წლების პერიოდში საჩხერის მუნიციპალიტეტთან გაფორმებული 7 ხელშეკრულების ფარგლებში შესრულებული აქვს 2 957 ათასი ლარის ღირებულების საავტომობილო გზის მოწყობის სამუშაოები. გარდა ამისა, მას სამუშაოები შესრულებული აქვს სხვა შემსყიდველებთან გაფორმებული ხელშეკრულებების ფარგლებში. აქედან გამომდინარე, ანალოგიური სამუშაოების შესრულების გამოცდილების დადასტურება და ერთი ერთეული ელექტრო ვიბრატორის ფლობა/დაქირავება

შპს-ს მასშტაბებიდან გამომდინარე სავარაუდოდ მისთვის პრობლემას არ წარმოადგენდა.

ასევე უნდა აღნიშნოს, რომ მუნიციპალიტეტმა ელექტრონული ტენდერი ჩაატარა ელექტრონული ვაჭრობის დაფარული მონაცემებით, დამატებითი რაუნდების გარეშე (NAT). აღნიშნული წესით გამოცხადებული ტენდერი გულისხმობს იმას, რომ პრეტენდენტებს შორის ვაჭრობა არ მიმდინარეობს და ხელშეკრულება ფორმდება იმ ფასზე, რომელიც დაფიქსირდება ძირითად დროში. გამოცხადებულ ტენდერზე შპს „ჰედევ ჯორჯიამ“ ძირითად დროში დააფიქსირა 2 344 ათასი ლარი. შესაბამისად, მან სისტემაში ატვირთა დაფიქსირებული ფასის შესაბამისი ხარჯთაღრიცხვა (მსგავსი ტიპის ხარჯთაღრიცხვის მომზადება და განფასება საჭიროებს მნიშვნელოვან ადამიანურ და ფინანსურ რესურსს). აქედან გამომდინარე, დოკუმენტაციის დაუზუსტებლობის არგუმენტად ვერ იქნება მოყვანილი ის გარემოება, რომ ვაჭრობის პროცესში ფასი შემცირდა და შემცირებული ფასი პრეტენდენტისათვის აღარ იყო მისაღები.

მრავალპუნქტიანი 2 მილიონზე მეტი ღირებულების სამუშაოების დეტალური განფასებისა და ხარჯთაღრიცხვის მომზადება მიუთითებს, რომ პრეტენდენტი დაინტერესებული იყო აღნიშნულ ტენდერში გამარჯვებით. გარდა ხარჯთაღრიცხვისა, პრეტენდენტმა სისტემაში ატვირთა ასევე, ანალოგიურის სამუშაოს შესრულების გამოცდილების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია და ინფორმაცია მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის შესახებ. მისი საქმიანობის მასშტაბებიდან გამომდინარე შპს-ს სავარაუდოდ შეეძლო დოკუმენტაციის დაზუსტება და საატენდერო მოთხოვნების დაკმაყოფილება. ზემო აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, ის ფაქტი, რომ შპს „ჰედევ ჯორჯიამ“ ტენდერზე გამარჯვების შემდეგ არ დააზუსტა დოკუმენტაცია რისკის შემცველია.

მსგავსი გარემოებები დაფიქსირდა ასევე სხვა ტენდერებზეც, რომელთა შესახებ ინფორმაცია წარმოდგენილია ცხრილში:

ცხრილი №3: ტენდერები, რომლებზეც გამარჯვებულმა პრეტენდენტებმა დოკუმენტაცია არ დააზუსტეს

SPA/NAT	შესყიდვის ობიექტი	პრეტენდენტები	დაფიქსირებული საბოლოო ფასი	დისკვალიფიკაციის მიზეზი
2016 წელი				
SPA160021737	სოფ. არგვეთში, მოძვში, სავანეთში, ჯალალურთაში და ქ. საჩხერში აღმასრულებელი ქუჩაზე გზების რეაბილიტაცია	ი/მ დავით გომართელი ი/მ გიორგი ივანაშვილი-დისკვ.	38732 30985	პრეტენდენტმა არ დააზუსტა შესასრულებელი სამუშაოს სრულფასოვანი ფუნქციონირების საგარანტიო ვადა და მიწოდების გეგმა გრაფიკი.
NAT160001306	სოფ. ჭორვილასა და საირხეში რკინა ბეტონის სავალი გზის მოწყობა	შპს „მშენივნვესტი“ ი/მ უჩა ხითარიშვილი-დისკვ.	31273 30103	პრეტენდენტმა არ დააზუსტა ხარჯთაღრიცხვა (მხოლოდ ერთ პუნქტი ჰქონდა დასაზუსტებელი)
SPA160018586	საჩხერის მუნიციპალიტეტის სოფელ ჯალალურთაში, მოძვში, საირხესა და ცხომარეთში საუბნო გზების რეაბილიტაციის სამუშაოების შესყიდვა	შპს „ლაზო“ ი/მ ზაური ლომსაძე-დისკვ.	33210 26569	არ დააზუსტა ფასების ცხრილი (დააზუსტა და ატვირთა, თუმცა შემდეგ გააუქმა)
2017 წელი				
NAT170003044	სოფ. ჯალალურთაში და მოძვში რკინა ბეტონის გზის მოწყობა	ი/მ ალექსანდრე კერესელიძე ი/მ მურმან ტოგონიძე-დისკვ.	52400 42849	პრეტენდენტმა არ დააზუსტა ფასების ცხრილი (დანართი არ იყო ხელმოწერილი) და მიწოდების გეგმა გრაფიკი.
NAT170003201	სოფ. საირხეში რკინა ბეტონის საფარის მოწყობა	ი/მ პაატა კურტანიძე ი/მ ზიკიკო კუპრაშვილი-დისკვ.	39697 32640	პრეტენდენტმა არ დააზუსტა ფასების ცხრილი (7 თეთრი იყო დასაზუსტებელი) და არც გამოცდილება
NAT170008021	სოფ. მოხვაში და სარეკში საუბნო გზებზე რკინა ბეტონის მოწყობის სამუშაოები	შპს „გუჯა“ შპს „საჩხერგზა“-დისკვ.	43800 41200	პრეტენდენტმა არ დააზუსტა ხარჯთაღრიცხვა, გეგმა-გრაფიკი და ანალოგიური სამუშაოს გამოცდილება (20 ათას ლარზე).
NAT170011364	სოფ. ჩიხაში და ჯალალურთაში რკინა ბეტონის საფარის მოწყობის სამუშაოები	შპს „კასკადი“ შპს „ნიუ ბილდერი“-დისკვ.	24134 22837	არ დააზუსტა ხარჯთაღრიცხვა, ასევე დანართები გეგმა გრაფიკისა და საგარანტიო ვადების შესახებ.
NAT170011488	ცხომარეთში საუბნო გზებზე რკინა ბეტონი და სოპ ორღულში გზის რეაბილიტაცია	ი/მ მურმანი ტოგონიძე ი/მ ზვიადი აბუთიძე-დისკვ.	41103 36999	არ დააზუსტა გამოცდილება, საგარანტიო ვადების შესახებ ინფორმაცია და გეგმა გრაფიკი.

ცხრილში მოცემულ შესყიდვებზე, პრეტენდენტებმა ვაჭრობის შედეგად დააფიქსირეს დაბალი ფასები. სატენდერო კომისიამ შეაფასა გამარჯვებული პრეტენდენტების წინადადებები და სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან სრულად შესაბამისობის მიზნით, მოითხოვა გარკვეული ტიპის მონაცემების დაზუსტება. გამარჯვებულმა პრეტენდენტებმა არ დააზუსტეს მოთხოვნილი დოკუმენტაცია და შესაბამისად, მოხდა მათი დისკვალიფიკაცია. აუდიტის ჯგუფის მოსაზრებით ზემოაღნიშნულ ტენდერებზე ვაჭრობის ეტაპზე გამარჯვებულ პრეტენდენტებს სავარაუდოდ შეეძლოთ სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული მოთხოვნების დაკმაყოფილება და დოკუმენტაციის დაზუსტება. კერძოდ დასაზუსტებელი იყო, ხარჯთაღრიცხვა, ინფორმაცია შესრულებული სამუშაოების სრულფასოვანი საგარანტიო პერიოდის შესახებ და სამუშაოების შესრულების გეგმა-გრაფიკი. შესაბამისად, აღნიშნული მონაცემების დაზუსტება და სისტემაში ატვირთვა ტექნიკურ საკითხს წარმოადგენდა. აღსანიშნავია, რომ ერთ-ერთმა გამარჯვებულმა პრეტენდენტმა, რომელსაც ფასების ცხრილში დაშვებული ჰქონდა მათემატიკური შეცდომა, ხარჯთაღრიცხვა დააზუსტა და სისტემაში ატვირთა, თუმცა შემდეგ წაშალა. რაც შეეხება ანალოგიური სამუშაოების შესრულების გამოცდილებას, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ელექტრონულ სისტემაში ატვირთული ინფორმაციის მიხედვით, იმ პრეტენდენტებს, რომელთაც მონაცემები არ დააზუსტეს, წინა პერიოდში ანალოგიური სამუშაოების შესრულების გამოცდილება ჰქონდათ (მათ შორის საჩხერის მუნიციპალიტეტთან გაფორმებული ხელშეკრულებების ფარგლებში).

ზემოაღნიშნული გარემოებებიდან გამომდინარე, ჩამოთვლილ ტენდერებზე, ვაჭრობის პროცესში გამარჯვებულ პრეტენდენტებს ჰქონდათ შესაძლებლობა დაეზუსტებინათ დოკუმენტაცია და დაეკმაყოფილებინათ სატენდერო მოთხოვნები, თუმცა არ დააზუსტეს. შედეგად, მოხდა მათი დისკვალიფიკაცია. შესაბამისად, ხელშეკრულებები გაფორმდა უფრო მაღალი ფასის წარმოდგენ პრეტენდენტებთან. არსებობს რისკი, რომ დოკუმენტაციის დაუზუსტებლობა შესაძლოა გამოწვეული იყოს კერძო სამართლის პირებს შორის სხვადასხვა ტიპის შეთანხმებებით. ამ რისკს ამყარებს შპს „ჰედფე ჯორჯიას“ მაგალითი, რომელიც სისტემატიურად იგებს საჩხერის მუნიციპალიტეტის მიერ გამოცხადებულ ტენდერებზე, თუმცა სამუშაოებს ასრულებს ქვეკონტრაქტორების საშუალებით, ხოლო სხვაობა მუნიციპალიტეტიდან მიღებულ ანაზღაურებასა და ქვეკონტრაქტორებისათვის გადახდილ თანხებს შორის რჩება მოგების სახით.

გარდა ზემოთ ჩამოთვლილი ტენდერებისა, 2016-2017 წლებში განხორციელებული დისკვალიფიკაციების შესწავლით გამოვლინდა ასევე 8 მაღალი რისკის შემცველი

შემთხვევა⁴⁷. ამ კონკრეტულ შემთხვევებზე აუდიტის ჯგუფი ვერ გამოთქვამს მოსაზრებას დისკვალიფიცირებულ პრეტენდენტებს რეალურად შეეძლოთ თუ არა დოკუმენტაციის დაზუსტება და სატენდერო მოთხოვნების დაკმაყოფილება, რადგან სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ვებ-გვერდზე განთავსებული ინფორმაცია ამის შეფასების საშუალებას არ იძლევა.

დასკვნა

ზემოაღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, გამარჯვებული პრეტენდენტების მიერ სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილი ინფორმაციის დაზუსტებლობა რისკის შემცველი გარემოებაა, რადგან მუნიციპალიტეტს შესასრულებელი სამუშაოს შესყიდვაში უწევს უფრო მეტი თანხის გადახდა. აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა ინფორმაცია დაზუსტებლობის მიზეზების შესახებ და ვერ გამოთქვამს მოსაზრებას, რამდენად ობიექტური გარემოებებით არის იგი განპირობებული. მიზანშეწონილია, შესყიდვების განხორციელების პროცესში, მუნიციპალიტეტმა ყურადღება გაამახვილოს ტენდერებზე, სადაც დაფიქსირდება მსგავსი გარემოებები. მათ შორის, შეისწავლოს პრეტენდენტების მიერ აფიდავიტის შესაძლო დარღვევის რისკები და შესწავლის შედეგების გათვალისწინებით იმოქმედოს კანონმდებლობის შესაბამისად.

შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის წარმატებული საქმიანობისათვის მნიშვნელოვანია სისტემის გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული შიდა აუდიტის სამსახურის შექმნა. შიდა აუდიტის სამსახურის მიზანია დაეხმაროს მუნიციპალიტეტს იმ პოლიტიკისა და პროცედურების განხორციელებაში, რომლებიც დაადგინა ხელმძღვანელობამ მოწესრიგებული და ეფექტიანი მართვის მიზნით. აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად შიდა აუდიტის სამსახურის უპირველეს ფუნქციას სისტემური ხარვეზების შესწავლა და მათ გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული რეკომენდაციების შემუშავება წარმოადგენს. შიდა აუდიტის რეკომენდაციებმა უნდა უზრუნველყოს ორგანიზაციის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის ზრდა.

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

⁴⁷ SPA160006461; SPA160021393; SPA160021718; NAT170008018; NAT170008017; NAT170005539; NAT170002642; NAT170011492;

ფუნქციური ხარვეზების აღმოჩენა, თაღლითობისა და შეცდომების გამოვლენა და პრევენცია.

გამოვლენილი გარემოება: საჩხერის მუნიციპალიტეტის მერიაში შექმნილია შიდა აუდიტის სამსახური. სამსახურის მიზანია მერიის სტრუქტურულ ქვედანაყოფებსა და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში ჩაატაროს სისტემური, შესაბამისობის, ეფექტიანობის, ფინანსური და ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუდიტი. საჩხერის მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ 2016-2017 წლებში განხორციელებული საქმიანობის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი:

2016 წელს სამსახურმა ჩაატარა 13 აუდიტი მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ-ებსა და შპს-ებში, მათ შორის 5 წინა პერიოდში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის აუდიტი. 2017 წელს შიდა აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა 15 აუდიტი ა(ა)იპ-ებსა და შპს-ებში, მათ შორის 12 ძირითადი საშუალებების, სასაქონლო-მატერიალური ფასეულობათა ინვენტარიზაციის შესაბამისობაზე, გარდა ამისა ჩატარდა ერთი აუდიტი, რომელიც ითვალისწინებდა საჩხერის საინვენტარიზაციო კომისიის მიერ განხორციელებული ინვენტარიზაციის მასალების შესწავლას.

მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურს არ განუხორციელებია მერიის სამსახურების საქმიანობის შესწავლისა და რისკის შეფასების სათანადო პროცედურები. აღნიშნული პროცედურების საფუძველზე უნდა მომხდარიყო მერიის საქმიანობაში ძირითადი რისკების იდენტიფიცირება და შესაბამისი რეკომენდაციების გაცემა. მუნიციპალიტეტში არსებულმა ფინანსური მართვისა და შიდა კონტროლის სისტემამ ძირითადად ვერ უზრუნველყო გამოვლინა ის უზუსტობები, რომლებიც აღნიშნულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშში.

დასკვნა

შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობის ორგანიზება ვერ უზრუნველყოფს, რომ მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანოს მუნიციპალიტეტის რესურსების ეკონომიურად გამოყენებაში, მერიის წინაშე არსებული ამოცანების ეფექტიანად შესრულებასა და მუნიციპალიტეტის დასახული მიზნების მიღწევაში. მუნიციპალიტეტის სტრუქტურულ ერთეულებზე შიდა აუდიტის სამსახურს არ გაუცია შესაბამისი რეკომენდაციები, რაც უზრუნველყოფდა რისკების მართვისა და შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესებას.

რეკომენდაცია №11: საჩხერის მუნიციპალიტეტის მერიის 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.

საჩხერის მუნიციპალიტეტში წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების მდგომარეობა

2015 წელს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა საჩხერის მუნიციპალიტეტის 2013-2014 წლების საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა სხვადასხვა სახის დარღვევა-ნაკლოვანებები.

საჩხერის მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების ხარჯვის შესაბამისობის აუდიტის მიმდინარეობისას შემოწმდა წინა აუდიტზე დაფიქსირებული დარღვევების გამოსწორების მდგომარეობა. შედეგად გამოვლინდა, რომ ანგარიშში დაფიქსირებულ ყველა დარღვევა-ნაკლოვანებაზე მუნიციპალიტეტის მიერ სათანადო რეაგირება არ განხორციელებულა (კონკრეტული გარემოებების შესახებ აღნიშნულია ანგარიშის ძირითად ტექსტში) და ანალოგიური ხასიათის დარღვევები ფიქსირდება 2016-2017 წლების პერიოდშიც, რაც დაუშვებელია.

რეკომენდაცია №12: საჩხერის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეისწავლოს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ წინა აუდიტის დროს გამოვლენილ კონკრეტულ ფაქტებთან დაკავშირებით, რატომ არ განხორციელდა სათანადო რეაგირება. ასევე გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს მიერ იდენტიფიცირებულ დარღვევა-ნაკლოვანებებზე რეაგირება.

აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი

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

აუდიტორთა ხელმოწერა:

სახელი, გვარი

ბარამ ონიანი

(უფროსი აუდიტორი)

ირაკლი გოგოლიძე

(აუდიტორი)

ლალი ამბროლაძე

(აუდიტორი)

თამარ კუხიანიძე

(აუდიტორ-ასისტენტი)

ხელმოწერა






