



შენაბამისთვის აუდიტის ანგარიში





სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„გამტკიცებ“

თვითმმართველი ერთეულების აუდიტის დეპარტამენტი
დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი მამრიკიშვილი

28 იანვარი 2022 წელი

N4/36

ეგზ.: N 1

წყალტუბოს მუნიციპალიტეტის 2019-2020
წლების საქმიანობის შესაბამისობის
აუდიტის ანგარიში

შინაარსი

ძირითადი ნაწილი	ტერმინები და შემოკლებები	2
	შემაჯამებელი მიმოხილვა	3
	რეკომენდაციები	5
	1. შესავალი	6
	ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	6
	აუდიტორის პასუხისმგებლობა	6
	აუდიტის საგანი	6
	აუდიტის მასშტაბი	6
	აუდიტის კრიტერიუმები	6
	აუდიტის მიზანი	7
	აუდიტის მეთოდოლოგია	8
	ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ	8
	2. აუდიტის მიგნებები	9
დანართები	დანართები	30
	საკონტაქტო ინფორმაცია	32

ტერმინები და შემოკლებები	<ul style="list-style-type: none">) ა(ა)იპ – არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი.) ი/მ – ინდივიდუალური მეწარმე.) მერია – წყალტუბოს მუნიციპალიტეტის მერია.) მუნიციპალიტეტი – წყალტუბოს მუნიციპალიტეტი.) საკრებულო – წყალტუბოს მუნიციპალიტეტის საკრებულო.) შემსყიდველი ორგანიზაცია – წყალტუბოს მუნიციპალიტეტის მერია.) შპს – შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება.
---------------------------------	---

შემაჯამებელი მიმოხილვა

ფინანსური რესურსების მართვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა წყალტუბოს მუნიციპალიტეტის 2019-2020 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

ფინანსური რესურსების მართვაში არსებული ხარვეზები

მუნიციპალიტეტში არსებობს ფინანსური რესურსების მართვის ხარვეზები. მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო არაფინანსური აქტივების ზრდის პარამეტრების სათანადოდ დაგეგმვა და განხორციელება, რის გამოც შესაბამისი საბიუჯეტო მუხლის შესრულებას 2019-2020 წლებში, შესაბამისად, 27%¹ და 10%² დააკლდა. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა დააგროვა არსებითი მოცულობის თავისუფალი ნაშთი.³

ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლუატაცია

დაზიანებული ინფრასტრუქტურული პროექტები

მუნიციპალიტეტში არსებობს ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვის ხარვეზები. კერძოდ, 1,620.4 ათასი ლარის ღირებულების პროექტების განხორციელებისას, არ არის მიღწეული სამუშაოების დადგენილი ხარისხი, რითაც ობიექტების მდგომარეობა მოკლე პერიოდში გაუარესებულია.

სამუშაოების შესრულების გეგმა-გრაფიკის დაუცველობა

შესყიდვების პროცესის კონტროლის სისუსტის გამო, მერიამ გეგმა-გრაფიკის დარღვევისას მიმწოდებლებს პირგასამტეხლო არ დაარიცხა. აღნიშნული ქმედების შედეგად ინფრასტრუქტურული პროექტების დასრულება დაგვიანდა. ამასთანავე, მერიამ ვერ მიიღო, დაახლოებით, 178.0 ათასი ლარის საჯარიმო თანხა.

საჯარიმო თანხების მოცულობის განსაზღვრის ნაკლოვანებები

მუნიციპალიტეტმა სახელმწიფო შესყიდვების პროცესი წარმართა და ხელშეკრულებების პირობები საჯარიმო სანქციების ნაწილში განსაზღვრა იმგვარად, რომ ვერ უზრუნველყო მიწოდების ვადების დარღვევის პრევენცია.

მუნიციპალური სერვისების მიწოდება

მოსახლეობის წყალმომარაგების პრობლემები

მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული ღონისძიებები მოსახლეობის წყალმომარაგების კუთხით არასაკმარისია. მოსახლეობის მნიშვნელოვან ნაწილს (55%) წყალი არ მიეწოდება ან მიეწოდება შეფერხებით. სასმელი წყალი არ იწმინდება და მისი ხარისხი არ მოწმდება.

შესყიდვების მართვა

კონკურენციის შეზღუდვა

მუნიციპალიტეტი დაუსაბუთებლად ამცირებდა სამუშაოების შესასრულებლად საპროექტო ორგანიზაციების მიერ დადგენილ მიწოდების ვადებს, რითაც ზღუდავდა კონკურენციას. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა შესყიდვების განხორციელებისას ვერ მიიღო სატენდერო ეკონომია. ამასთანავე, არსებობს რისკი, რომ მხარეები რამდენიმე შემთხვევაში მოქმედებდნენ ურთიერთშეთანხმებით და სამუშაოები განხორციელდა ხელშეკრულებების გაფორმებამდე.

¹ ვერ იქნა ათვისებული 4,824.6 ათასი ლარი.

² ვერ იქნა ათვისებული 2,763.0 ათასი ლარი.

³ 2019 წელს - 2,744.2 ათასი ლარი, 2020 წელს - 1,751.2 ათასი ლარი.

**სოციალური
უზრუნველყოფა**

მოსახლეობის სამედიცინო დახმარების პროგრამის ხარვეზები

პროცესის არასწორი მართვის გამო, სამედიცინო დახმარების პროგრამის მიმდინარეობისას 2019-2020 წლებში მუნიციპალიტეტი იღებდა ბიუჯეტით განსაზღვრულზე მეტ ფინანსურ ვალდებულებას და აგრეთვე არ ითვალისწინებდა წინა წლებში დაუფარავ ვალდებულებებს. შედეგად, მუნიციპალიტეტს წლების განმავლობაში ერიცხება ადებული და შეუსრულებელი ვალდებულებები, რაც ეწინააღმდეგება საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მოთხოვნებს.

მოსახლეობის ერთჯერადი დახმარების პროგრამის ხარვეზები

მუნიციპალიტეტმა სარეზერვო ფონდიდან 243.0 ათასი ლარი კანონშეუსაბამოდ დახარჯა ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების დასაფინანსებლად, სოციალური დახმარების პროგრამისათვის დადგენილი კრიტერიუმების გარეშე.

რეკომენდაციები

მუნიციპალიტეტის მერიამ:

- ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, მერიამ ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებები გამოიყენოს შესაბამისი წლის ბიუჯეტით დაგეგმილი პროგრამების/ქვეპროგრამების მიზნების და მოსალოდნელი შედეგების მისაღწევად. ამასთანავე, ბიუჯეტი დაგეგმოს იმგვარად, რომ არ დაუშვას ნაშთის უკონტროლო დაგროვება და არსებული ნაშთი მიმართოს ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების დასაფინანსებლად.
- შეიმუშაოს და დანერგოს სამშენებლო სამუშაოების მიღება-ჩაბარებისა და მონიტორინგის წესი, სადაც დეტალურად იქნება გაწერილი მოქმედი სტანდარტების დაცვით სამუშაოების შესრულებისათვის საჭირო კონტროლის მექანიზმები. დოკუმენტით ნათლად უნდა განისაზღვროს კონტროლის თითოეულ ეტაპზე ჩასატარებელი სამუშაოები და კონტროლის განმახორციელებელი პირები, მათი მოვალეობები და პასუხისმგებლობები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს კონტროლის მექანიზმების გამართულ ფუნქციონირებას, პროექტის შემოწმებისათვის საჭირო ყველა პროცედურის სათანადოდ წარმართვას და ხარისხიანი პროექტების ჩაბარებას. ამასთანავე, მერიამ შეისწავლოს პროექტების დაზიანების გამომწვევი მიზეზები და უზრუნველყოს მათი აღმოფხვრა.
- ხელშეკრულების პირობები განსაზღვროს იმგვარად, რომ მაქსიმალურად იყოს დაცული მისი, როგორც შემსყიდველი ორგანიზაციის, ინტერესი. მათ შორის, დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტების დროულად განხორციელების ხელშეწყობის მიზნით, გამოიყენოს საჯარიმო სანქციები. მიმწოდებლის მხრიდან ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, აამოქმედოს მის ხელთ არსებული ყველა მექანიზმი.
- სატენდერო დოკუმენტაციით სამუშაოს მიწოდების ვადები განსაზღვროს და პროცესი სისტემურად გამართოს იმგვარად, რომ თანაბარ მდგომარეობაში ჩააყენოს პრეტენდენტები და უზრუნველყოს ჯანსაღი კონკურენციის ჩამოყალიბება. შედეგად, გაიზრდება პოტენციურ მიმწოდებელთა რაოდენობა, რაც, თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურ ხარჯვას.
- სოციალური დახმარების პროგრამები დაგეგმოს მოსახლეობის ფაქტობრივი საჭიროებების გათვალისწინებით. ამასთანავე, პროგრამის განხორციელების პროცესში დანერგოს კონტროლის ისეთი სისტემა, რომელიც არ დაუშვებს საბიუჯეტო ასიგნების ზემოთ ვალდებულების აღებას. აღნიშნული მუნიციპალიტეტს საშუალებას მისცემს, თავიდან აიცილოს მოქმედი კანონმდებლობის შეუსაბამო გადაწყვეტილებები.

მუნიციპალიტეტის მერიამ საკრებულოსთან შეთანხმებით:

- დაგეგმოს და განახორციელოს ღონისძიებები, რომლებიც გონივრულ ვადაში უზრუნველყოფს წყალმომარაგების მოწესრიგებასა და წყლის ხარისხის შემოწმებას. ამასთანავე, ღონისძიებათა გეგმა უნდა ითვალისწინებდეს როგორც წყლის, ასევე საბიუჯეტო რესურსების რაციონალურ ხარჯვას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მოსახლეობის სოციალური პირობების გაუმჯობესებას და წყლის სისტემის გამართულ ფუნქციონირებას.

1. შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

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

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

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

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

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

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

აუდიტის საგანი

წყალტუბოს მუნიციპალიტეტის საქმიანობა.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა წყალტუბოს მუნიციპალიტეტის მიერ 2019-2020 წლებში განხორციელებული საქმიანობის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. გარდამავალი ხელშეკრულებებიდან და წინა აუდიტით გამოვლენილ რისკის შემცველ საკითხებთან დაკავშირებით, შესწავლილ იქნა სხვა პერიოდის დოკუმენტაციაც.

აუდიტის კრიტერიუმები

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო

და მარეგულირებელი ნორმები:⁴

-)] საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;
-)] საქართველოს კანონი – საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი;
-)] საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;
-)] საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
-)] საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“;
-)] საქართველოს კანონი „შრომის ანაზღაურების შესახებ“;
-)] საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“;
-)] საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 იანვრის №58 დადგენილება „სასმელი წყლის ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ“;
-)] საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)] საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 8 დეკემბრის №669 დადგენილება „მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზების, სარგებლობისა და მართვის უფლებებით გადაცემის, საპრივატიზებო საფასურის, საწყისი საპრივატიზებო საფასურის, ქირის საფასურის, ქირის საწყისი საფასურის განსაზღვრის და ანგარიშსწორების წესების დამტკიცების შესახებ“;
-)] საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანება „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“;
-)] საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)] სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 17 აგვისტოს №13 ბრძანება „გამარტივებული შესყიდვის კრიტერიუმების განსაზღვრისა და გამარტივებული შესყიდვის ჩატარების წესის დამტკიცების თაობაზე“;
-)] სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)] მუნიციპალიტეტის მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტები.

აუდიტის მიზანი

ა) დასკვნის ჩამოყალიბება საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებების მოპოვების გზით იმის შესახებ, რამდენად შესაბამისობაშია აუდიტის საგანი სათანადო კრიტერიუმთან, ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით.

ბ) აუდიტის ანგარიშის მომხმარებლისათვის ინფორმაციის მიწოდება მიგნებების, დასკვნებისა და სადაც შესაფერისია, რეკომენდაციების შესახებ.

⁴ 2019-2020 წლებში მოქმედი რედაქციით.

აუდიტის მეთოდოლოგია

აუდიტის საგნის შესახებ ინფორმაციის მოსამზადებლად გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები:

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

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

წყალტუბოს მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელსაც აქვს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, განკარგავს საკუთარ ქონებასა და ბიუჯეტს. მუნიციპალიტეტი მოიცავს 17 ადმინისტრაციულ ერთეულს, რომელიც აერთიანებს 49 სოფელსა და ადმინისტრაციულ ცენტრს – ქ. წყალტუბოს.⁵ მუნიციპალიტეტის ფართობია 707.5 კვ.კმ, მოსახლეობის რიცხოვნობა შეადგენს 46.8 ათას კაცს.⁶

2019-2020 წლებში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან ხარჯები გაწეულია შემდეგ პროგრამებზე: წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება – 6,323.2 ათასი ლარი; თავდაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება – 207.9 ათასი ლარი; ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია – 30,172.7 ათასი ლარი; განათლება – 7,426.7 ათასი ლარი; კულტურა, რელიგია, ახალგაზრდული და სპორტული ღონისძიებები – 4,226.3 ათასი ლარი; მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა – 3,216.1 ათასი ლარი.

⁵ ინფორმაციის წყარო: mreg.reestri.gov.ge

⁶ ინფორმაციის წყარო: www.imereti.gov.ge; www.geostat.ge - 2021 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით.

2. აუდიტის მიგნებები

2.1 ფინანსური რესურსების მართვა

2.1.1 ფინანსური რესურსების მართვაში არსებული ხარვეზები

კრიტერიუმი: ბიუჯეტის პროექტის მომზადების, ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგებისათვის პასუხისმგებელია მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო.⁷ მუნიციპალიტეტმა 2019-2020 წლებში პროგრამული ბიუჯეტებით დაგეგმა ინფრასტრუქტურის განვითარება, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობა, მოსახლეობის პირობების გაუმჯობესება და სხვ.

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

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიურ მაჩვენებლებზე დაყრდნობით, 2019-2020 წლების შემოსულობებმა – 51,473.1 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელებმა – 51,572.9 ათასი ლარი შეადგინა. ბიუჯეტის გეგმური და ფაქტობრივი მაჩვენებლები წარმოდგენილია ცხრილში:

ცხრილი №1. მუნიციპალიტეტის შემოსულობები, გადასახდელები და ნაშთის ცვლილება 2019-2020 წლებში (ათასი ლარი)

დასახელება	2019 წელი			2020 წელი			შესრულების ჯამი
	გეგმა	ფაქტი	შესრულება	გეგმა	ფაქტი	შესრულება	
შემოსულობები							
შემოსავლები	23,808.0	23,509.0	99%	26,843.8	27,964.1	104%	51,473.1
არაფინანსური აქტივების კლება	366.0	412.0	113%	100.0	271.5	272%	683.5
ფინანსური აქტივების კლება	0.0	0.0	-	0.0	0.0	-	-
ვალდებულებების ზრდა	0.0	0.0	-	0.0	0.0	-	-
გადასახდელები							
ხარჯები	28,161.4	23,336.8	83%	30,999.1	28,236.1	91%	51,572.9
არაფინანსური აქტივების ზრდა	11,806.9	11,424.1	97%	12,978.9	12,005.0	92%	23,429.1
ფინანსური აქტივების ზრდა	16,326.7	11,884.9	73%	17,964.6	16,175.5	90%	28,060.4
ვალდებულებების კლება	-	-	-	-	-	-	-
ვალდებულებების კლება	27.8	27.8	100%	55.6	55.6	100%	83.4
ნაშთის ცვლილება							
	(-4,353.4)	172.2		(-4,155.3)	(-272.0)		-

ორივე საანგარიშო წლისათვის მუნიციპალიტეტმა „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლი არასათანადოდ შეასრულა. კერძოდ, მერიამ წლის ბოლომდე ვერ აითვისა ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად ადგილობრივი ბიუჯეტიდან და საქართველოს მთავრობის განკარგულებით გამოყოფილი თანხები. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტმა ვერ მიიღო პროგრამული ბიუჯეტით გათვალისწინებული მოსალოდნელი შედეგები: ძირითადად ვერ დასრულდა და დაგვიანდა საგზაო ინფრასტრუქტურის, სკოლების, სპორტული მოედნების და სხვა ობიექტების მშენებლობისა და რეაბილიტაციის სამუშაოები.

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

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

საანგარიშო პერიოდში მუნიციპალიტეტი ფლობდა მნიშვნელოვანი მოცულობის საბიუჯეტო ნაშთებს, კერძოდ, 2019 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტს ბალანსზე ნაშთის სახით ერიცხებოდა 4,353.4 ათასი ლარი. 2019 წლისათვის მისი ათვისება სრულად დაიგეგმა, თუმცა ნაშთის ცვლილებით გამოწვეულმა ფულადი სახსრების დაგროვებამ 172.3 ათასი ლარი შეადგინა. შესაბამისად, პერიოდის ბოლოს დაფიქსირდა 4,525.7 ათასი ლარის ნაშთი, საიდანაც 1,696.2 ათასი ლარი თავისუფალი ნაშთია.⁹ 2020 წელს მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა 4,155.3 ათასი ლარის ათვისება, თუმცა დაგეგმილი ნაშთიდან გამოყენებულია მხოლოდ 272.0 ათასი ლარი. საბოლოოდ, წლის ბოლოსათვის საბიუჯეტო ნაშთმა 4,253.7 ათასი ლარი შეადგინა, საიდანაც 515.3 ათასი ლარი თავისუფალი ნაშთია.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა 2019-2020 წლებში ვერ უზრუნველყო ბიუჯეტით დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტების დროულად განხორციელება და დააგროვა არსებითი მოცულობის ნაშთი (მათ შორის, თავისუფალი ნაშთი). აღნიშნული მიუთითებს მუნიციპალიტეტის მფლობელობაში არსებული ფინანსური რესურსების არაეფექტიან მართვაზე.

რეკომენდაცია №1

ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, მერიამ ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებები გამოიყენოს შესაბამისი წლის ბიუჯეტით დაგეგმილი პროგრამების/ქვეპროგრამების მიზნების და მოსალოდნელი შედეგების მისაღწევად. ამასთანავე, ბიუჯეტი დაგეგმოს იმგვარად, რომ არ დაუშვას ნაშთის უკონტროლო დაგროვება და არსებული ნაშთი მიმართოს ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების დასაფინანსებლად.

2.2 ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლუატაცია

2.2.1 დაზიანებული ინფრასტრუქტურული პროექტები

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

ფაქტობრივი გარემოება: 2019-2020 წლებში მუნიციპალიტეტმა სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული პროექტი განახორციელა 114 ხელშეკრულებით, ღირებულებით – 27,738.2 ათასი ლარი.¹⁰

აუდიტის ჯგუფმა ინფრასტრუქტურული პროექტები დაათვალიერა მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად,¹¹ რის შედეგად გამოვლინდა დაზიანებული ობიექტები.

მაგალითად, მუნიციპალიტეტმა 2019 წელს შეისყიდა სოფელ მალლაკში ჟორჟოლიანების უბნის გზის ბეტონის საფარით მოწყობის სამუშაო,

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

¹⁰ 20.0 ათასი ლარის და მეტი ღირებულების პროექტები.

¹¹ 2021 წლის 13, 15 ოქტომბერსა და 30 ნოემბერს.

ღირებულებით – 470.1 ათასი ლარი.¹² ობიექტი დაზიანებულია და აღნიშნება ბზარები.

გარდა ამისა, ხარვეზები გამოვლინდა 14 ხელშეკრულების ფარგლებში შესრულებულ პროექტებზე, რომელთა ღირებულება 1,150.3 ათასი ლარია. კერძოდ, დაზიანებულია სასწავლო დაწესებულებები, საგზაო და სხვა დანიშნულების ინფრასტრუქტურული ობიექტები (იხ. დანართი №1).

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

როგორც გამოვლინდა, მუნიციპალიტეტის მიერ დანერგილი კონტროლის პროცედურები ზოგიერთ შემთხვევაში ვერ უზრუნველყოფდა სათანადო რწმუნებას სამუშაოების ხარისხის მოქმედ სტანდარტებთან და ნორმებთან შესაბამისობაზე. შედეგად, ობიექტები დაზიანებულია და საჭიროებს დამატებით რეაბილიტაციას. ობიექტების ექსპლოატაციის პროცესში გამოვლენილი უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოები ძირითადად აღნიშნული სამუშაოების მიმდინარეობისას მოქმედი სამშენებლო წესებისა და ნორმების დარღვევის შედეგია, რომლის გამოვლენის ვალდებულება საექსპერტო დაწესებულებას ეკისრება. დაზიანებული ობიექტების არსებობის მიუხედავად, მუნიციპალიტეტს აღნიშნული ორგანიზაციების¹⁴ პასუხისმგებლობის შესახებ არ უმსჯელია და სათანადო ღონისძიებები არ გაუტარებია.

დათვალიერებით გამოვლენილი დაზიანებული ინფრასტრუქტურული პროექტების საგარანტიო ვადები არ იყო გასული. მიუხედავად ამისა, მერიის შესაბამის სამსახურს¹⁵ არ ჩაუტარებია ობიექტების მონიტორინგი, რაც მუნიციპალიტეტს საშუალებას მისცემდა გამოეკვლია დაზიანების მიზეზები და მიმწოდებლებისათვის მოეთხოვა დაზიანებების გამოსწორება.¹⁶ შესაბამისად, მერიამ არ გამოიყენა ხელშეკრულებებით მინიჭებული უფლება და არ უზრუნველყო, არსებული წუნი მიმწოდებელი ორგანიზაციების სახსრებით აღმოეფხვრა.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა ვერ დანერგა კონტროლის პროცედურები და პროცესები ვერ წარმართა იმგვარად, რომ მიეღო სათანადო ხარისხის ინფრასტრუქტურული პროექტები. კერძოდ, მერიამ ჩაიბარა 1,620.4 ათასი ლარის ღირებულების ისეთი ობიექტები, რომლებიც დაზიანებული იყო და საჭიროებდა დამატებით

¹² NAT190001830, მიმწოდებელი შპს „მიმდემი“.

¹³ 50.0 ათას ლარზე მეტი ღირებულების პროექტების შემთხვევაში, სამუშაოებს ამოწმებდა შპს „საინჟინრო მონიტორინგის ჯგუფი“ (NAT170007678; CMR190201398) და შპს „ჯეოექსპერტი“ (NAT200002702).

¹⁴ შპს „საინჟინრო მონიტორინგის ჯგუფი“ და შპს „ჯეოექსპერტი“.

¹⁵ სივრცითი მოწყობის, ინფრასტრუქტურის, არქიტექტურისა და კეთილმოწყობის სამსახური.

¹⁶ მუნიციპალიტეტმა მიმართა მიმწოდებლებს და დაზიანებები გამოსწორებულია სოფლების: სორმონი-ჭოლევის დამაკავშირებელ გზაზე და სოფელ ოფშკვიტის საჯარო სკოლაში.

რეაბილიტაციას. მუნიციპალიტეტი ვალდებული იყო დაედგინა დაზიანების გამომწვევი მიზეზები, გამოევიდინა მათზე პასუხისმგებელი პირები და ზარალის ანაზღაურების მიზნით გაეტარებინა შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №2

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

2.2.2 სამუშაოების შესრულების გეგმა-გრაფიკის დაუცველობა

კრიტერიუმი: შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია, განახორციელოს კონტროლი და ზედამხედველობა მიმწოდებლების მიერ ხელშეკრულების პირობების შესრულებაზე.¹⁷ ინფრასტრუქტურული ობიექტების მშენებლობის/რეაბილიტაციის შესყიდვის მიზნით, მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებები ითვალისწინებს სამუშაოების მიწოდებას კალენდარული და თანხობრივი გეგმა-გრაფიკის შესაბამისად. გეგმა-გრაფიკის შედგენის მიზანია, რომ შემსყიდველმა ადრეულ პერიოდში გამოავლინოს სამუშაოების შეფერხების ფაქტორები და ჯარიმის გავრცელებით ზემოქმედება მოახდინოს მიმწოდებელზე, სამუშაოების დროულად დასასრულებლად.

ფაქტობრივი გარემოება: ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების მიზნით 2019-2020 წლებში გაფორმებული ხელშეკრულებები ითვალისწინებდა სამუშაოების შესრულებას გეგმა-გრაფიკის მიხედვით.¹⁸ აღნიშნული ხელშეკრულებებიდან 15 შემთხვევაში, საერთო ღირებულებით – 5,553.7 ათასი ლარი, მიმწოდებლებმა სამუშაოები ვერ დაასრულეს დაგეგმილ ვადებში. აღნიშნული ხელშეკრულებებისათვის დარღვეულია გეგმა-გრაფიკით გათვალისწინებული მოთხოვნებიც. მიუხედავად ამისა, სამუშაოების მიმდინარეობის კონტროლის მიზნით მუნიციპალიტეტმა არ გამოიყენა გეგმა-გრაფიკის დაცულობის მექანიზმი და მიმწოდებლებს არ დააკისრა ჯარიმა 178.0 ათასი ლარის ოდენობით.¹⁹ გეგმა-გრაფიკის დარღვევის შესახებ ინფორმაცია არც ზედამხედველ ორგანიზაციას უცნობებია მუნიციპალიტეტისათვის.

დასკვნა

სამუშაოების მიწოდების გეგმა-გრაფიკის მოთხოვნა და გეგმა-გრაფიკით განსაზღვრული პირობების დაცვა მუნიციპალიტეტისათვის ატარებდა ფორმალურ ხასიათს, რაც გავლენას ახდენდა სამუშაოების დროულად დასრულებაზე და ვერ უზრუნველყოფდა ხელშეკრულების პირობების შეუსრულებლობის პრევენციას. აუდიტის ობიექტს გეგმა-გრაფიკის

¹⁷ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 7, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი „დ“.

¹⁸ სამუშაოების შესრულების გეგმა-გრაფიკის დარღვევის შემთხვევაში, მიმწოდებელს ეკისრება პირგასამტეხლო ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე, ხელშეკრულების ღირებულების სხვადასხვა პროცენტული ოდენობით.

¹⁹ NAT180021066 და NAT190003639, შპს „ბეტკო“ - 29.3 ათასი ლარი; NAT190007749, შპს „ტუ-კა“ - 26.0 ათასი ლარი; NAT190006097, შპს „ჯეო როუდ ინვესტი“ - 20.1 ათასი ლარი; NAT190006565, შპს „საგზაო“ 333 - 8.1 ათასი ლარი; CMR190139348, შპს „ელეონ-ტური“ - 1.1 ათასი ლარი; CMR190128195, შპს „ხაკო“ - 1.2 ათასი ლარი; NAT180012729, NAT190025501 და NAT200006695, შპს „მიმდემი“ - 49.5 ათასი ლარი; NAT200001480, შპს „ლომი“ - 18.4 ათასი ლარი; NAT200008219, შპს „ინჟინერი 96“ - 8.8 ათასი ლარი; NAT200008272 და NAT200008306, შპს „ბა-ნი“ - 9.8 ათასი ლარი; NAT200008543, შპს „ლამოდერნა“ - 5.7 ათასი ლარი.

2.2.3 საჯარიმო თანხების მოცულობის განსაზღვრის ნაკლოვანებები

დარღვევისათვის არ დაუჯარიმებია არც ერთი მიმწოდებელი და მუნიციპალურ ბიუჯეტში არ მიმართულა შესაბამისი ფინანსური რესურსი.

კრიტიკიუმი: შემსყიდველმა დაწესებულებამ შესყიდვის პროცესი უნდა წარმართოს და ხელშეკრულების პირობები განსაზღვროს იმგვარად, რომ არ დაუშვას მნიშვნელოვანი მოთხოვნების დარღვევა და შემსყიდველის პირობების გაუარესება.²⁰ მიწოდების ვადების დაცვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრევენციული ღონისძიებაა სათანადო საჯარიმო სანქციების დაწესება.

ფაქტობრივი გარემოება: 2019-2020 წლებში ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებისათვის გაფორმებული ხელშეკრულებებიდან, მიწოდების ვადები დაირღვა 46 შემთხვევაში. წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლით გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტმა შესყიდვის პროცესი წარმართა და ხელშეკრულების პირობები განსაზღვრა არასათანადოდ, რამაც ვერ მოახდინა მნიშვნელოვანი პარამეტრის – მიწოდების ვადების დარღვევის პრევენცია. მათ შორის, მუნიციპალიტეტი მიწოდების ვადის დარღვევისათვის საჯარიმო სანქციას განსაზღვრავდა ძირითადად სახელშეკრულებო ღირებულების 0.02%-ის ოდენობით, ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე. არსებობს რისკი, რომ ჯარიმების დაბალმა განაკვეთმა ვერ უზრუნველყო ხელშეკრულებების პირობების შეუსრულებლობის პრევენცია. აღნიშნულით მიმწოდებლებს შესაძლებლობა მიეცათ, მიწოდების ვადის მნიშვნელოვანი დარღვევის შემთხვევაშიც კი, მინიმალური დანახარჯებით შეესრულებინათ სახელშეკრულებო პირობები. ინფორმაცია ზოგიერთი ხელშეკრულების ვადაგადაცილებისა და დარიცხული საჯარიმო სანქციების შესახებ წარმოდგენილია ცხრილში:

ცხრილი №2. მონაცემები დარიცხული საჯარიმო სანქციების შესახებ (ათასი ლარი)

№	სამუშაოს დასახელება	ხელშეკრულების ფასი	სამუშაოების დასრულების ვადა (დღეების რაოდენობა)	ვადაგადაცილებული დღეები	ჯარიმის ოდენობა
1	სოფლებში: თერნალში, ხომულსა და წყალტუბოში სასმელი წყლის ქსელის რეაბილიტაცია	89.4	60	103	1.8
2	სოფლებში: ფარცხანაყანებსა და მაღლაკში გზების ბეტონის საფარით მოწყობა	538.5	60	25	2.7
3	სოფლებში შიდა სასოფლო გზების შეკეთებისთვის მზა ბეტონის შეძენა	388.9	86	60	4.7
4	სოფლებში შიდა სასოფლო გზების შეკეთებისთვის მზა ბეტონის შეძენა	394.9	128	24	1.9
5	თამარ მეფის ქუჩაზე საცხოვრებელ კორპუსებთან მისასვლელი გზების ბეტონის საფარით მოწყობა	311.1	60	10	0.6

დასკვნა

ინფრასტრუქტურული პროექტების შესყიდვისას, მერიის მიერ განსაზღვრული სახელშეკრულებო პირობები რიგ შემთხვევებში ვერ უზრუნველყოფდა

²⁰ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 21, პუნქტი 5.

მუნიციპალიტეტის ინტერესების დაცვას. კერძოდ, დაწესებული პირგასამტეხლო დაბალია და ვერ ახდენს პროექტების დროულად დაუსრულებლობის პრევენციას.

რეკომენდაცია №3

მერია მ ხელშეკრულების პირობები განსაზღვროს იმგვარად, რომ მაქსიმალურად იყოს დაცული მისი, როგორც შემსყიდველი ორგანიზაციის ინტერესი. მათ შორის, დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტების დროულად განხორციელების ხელშეწყობის მიზნით, გამოიყენოს საჯარიმო სანქციები. მიმწოდებლის მხრიდან ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, აამოქმედოს მის ხელთ არსებული ყველა მექანიზმი.

2.3 მუნიციპალური სერვისების მიწოდება

2.3.1 მოსახლეობის წყალმომარაგების პრობლემები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებებია: წყალმომარაგების²¹ და წყალარინების უზრუნველყოფა. მუნიციპალიტეტი მომსახურებას უზრუნველყოფს შესაბამისი ლიცენზიანტი კერძო სამართლის სუბიექტების საშუალებით.²² კანონმდებლობის მიხედვით, სასმელი წყალი უნდა იყოს უსაფრთხო, უვნებელი და აკმაყოფილებდეს ქვეყანაში მოქმედ სტანდარტებს. სასმელი წყლის მიმწოდებელი ორგანიზაცია ვალდებულია აწარმოოს წყლის ტექნიკური რეგლამენტით დადგენილ მაჩვენებლებთან შესაბამისობის კონტროლი და მონიტორინგი.²³

2019-2020 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ მიღებული პრიორიტეტების დოკუმენტებით, სასმელი წყლის სისტემების დაფინანსება მიჩნეულია ერთ-ერთ პრიორიტეტად.

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის 17 დასახლებული პუნქტიდან ქ. წყალტუბოსა და 6 თემის მოსახლეობის წყლის მიწოდებას უზრუნველყოფს საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია.²⁴ დანარჩენი 11 თემის მოსახლეობის წყალმომარაგება ფუნქციურად არ ევალება მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ არც ერთ სუბიექტს.²⁵

მიუხედავად იმისა, რომ სასმელი წყლის სისტემების დაფინანსება მიჩნეულია ერთ-ერთ პრიორიტეტად, 2019 წელს მუნიციპალიტეტმა დახარჯა მხოლოდ 106.8 ათასი ლარი.²⁶ აქედან, 19.8 ათასი ლარი მოდის „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში მოსახლეობის მიერ შერჩეულ პროექტებზე.²⁷

შედეგად, წყლის სისტემების მოწყობა-რეაბილიტაციის მიზნით განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტები არასაკმარისია და ვერ უზრუნველყოფს სასმელ წყალზე მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილის ყოველდღიური მოთხოვნის დაკმაყოფილებას. კერძოდ, მუნიციპალიტეტის 49 სოფელში მცხოვრები 17 272 ოჯახიდან წყალი ცენტრალიზებულად მიეწოდება

²¹ მათ შორის, ტექნიკური წყლით მომარაგება.
²² „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 16, პუნქტი 2, „თ“ ქვეპუნქტი; მუხლი 163, პუნქტი 1.
²³ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 იანვრის №58 დადგენილება „სასმელი წყლის ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ“.
²⁴ ქ. წყალტუბოს, სოფლების: გვიშტიბის, ოფშკვითის და ფარცხანაყანების ადმინისტრაციული ერთეულების მოსახლეობა წყლით მარაგდება სრულად, ხოლო სოფლების: წყალტუბოს, გუმბრას, კვიტირის მოსახლეობა - ნაწილობრივ.
²⁵ მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული შპს „წყალი ანკარა“, მასში დასაქმებულია ორი თანამშრომელი და ემსახურება მხოლოდ სოფელ გეგუთის ერთი უბნის (ვარციხეჰესის დასახლების) 150 ოჯახს. შპს-ს არ აქვს წყლის მიწოდების შესაბამისი ლიცენზია, ის ახორციელებს მხოლოდ წყალგაყვანილობის ტექნიკურ მომსახურებას (რემონტს) და ამ უბნის მოსახლეობიდან წყლის გადასახადის ამოღებას.
²⁶ NAT180011847, CMR190130395, CMR190132094. 2020 წელს მუნიციპალიტეტმა ამ მიმართულებით დახარჯა 970.9 ათასი ლარი.
²⁷ სათავე ნაგებობის მოწყობა, ავზების და წყლის მიღების შექმნა.

14 335 ოჯახს, აქედან, 6 530 ოჯახს – გრაფიკით ან/და შეფერხებით. 2 937 ოჯახს კი წყალი ცენტრალიზებულად არ მიეწოდება და სარგებლობს ჭებიითა და წყაროებით.

აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტი არ აწარმოებს სასმელი წყლის ლაბორატორიულ კვლევას. ჭები და სათავე ნაგებობები, საიდანაც მოსახლეობას წყალი მიეწოდება, არ არის აღჭურვილი წყლის დაქლორვის საშუალებებით. მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, სოფლის მოსახლეობაზე მიწოდებული წყლის ხარისხი არ მოწმდება.

2019 წელსა და 2021 წელს ა(ი)პ – წყალტუბოს მუნიციპალიტეტის საბავშვო ბაღების გაერთიანების დაკვეთით ბაღებში ჩატარებულია სასმელი წყლის ლაბორატორიული კვლევები. 2019 წელს აღებული წყლის 56 ნიმუშიდან, ნორმიდან გადახრა გამოვლინდა 11 შემთხვევაში. 2021 წელს შემოწმებული 23 ნიმუშიდან, ნორმიდან გადახრა გამოვლინდა 6 შემთხვევაში. ხარვეზები გამოვლინდა იმ ბაღებში, რომელთაც წყალი მიეწოდებათ ჭებიდან და ჭაბურღილებიდან.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტში არსებობს მოსახლეობის წყალმომარაგების სხვადასხვა პრობლემა: მოსახლეობის ნაწილს სასმელი წყალი მიეწოდება შეფერხებით; მიწოდებული წყალი არ იწმინდება და მისი ხარისხი არ მოწმდება. მიუხედავად იმისა, რომ პრობლემა სისტემურ ხასიათს ატარებს, მუნიციპალიტეტის მიერ გატარებული ღონისძიებები საკითხის მოსაგვარებლად არასაკმარისია.

რეკომენდაცია №4

მერიამ საკრებულოსთან შეთანხმებით დაგეგმოს და განახორციელოს ღონისძიებები, რომლებიც გონივრულ ვადაში უზრუნველყოფს წყალმომარაგების მოწესრიგებასა და წყლის ხარისხის შემოწმებას. ამასთანავე, ღონისძიებათა გეგმა უნდა ითვალისწინებდეს როგორც წყლის, ასევე საბიუჯეტო რესურსების რაციონალურ ხარჯვას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მოსახლეობის სოციალური პირობების გაუმჯობესებას და წყლის სისტემის გამართულ ფუნქციონირებას.

2.4 შესყიდვების მართვა

2.4.1 კონკურენციის შეზღუდვა

კრიტერიუმი: სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას, კანონმდებლობის მიხედვით, შესყიდვის ობიექტის პრეტენდენტთა საკვალიფიკაციო მონაცემებთან დაკავშირებულ მოთხოვნებს განსაზღვრავს შემსყიდველი ორგანიზაცია. მოთხოვნილი გამოცდილება უნდა იყოს შესასრულებელი სამუშაოს პროპორციული და არადისკრიმინაციული, ხელს უნდა უწყობდეს ჯანსაღი კონკურენციის დამკვიდრებას და პრეტენდენტთა მიმართ თანასწორ მოპყრობას.²⁸

მიწოდებლების კვალიფიკაციის დამადასტურებელ მოთხოვნებთან დაკავშირებით სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს რეკომენდაციის შესაბამისად, მჭიდროდ განსაზღვრული მიწოდების ვადა ზრდის პროექტის განხორციელებისათვის საჭირო ზოგად შესაძლებლობებს და, შესაბამისად, მიწოდებლების მხრიდან წარსადგენ ანალოგიური პროექტების ჯამურ ღირებულებას. გამომდინარე აქედან, შესაძლებელია, მიწოდების მოკლე ვადის განსაზღვრით, ტენდერში მონაწილეობა შეეზღუდოს კვალიფიცირებულ მიწოდებელს, რომელსაც გააჩნია შედარებით ნაკლები რესურსი. შესაბამისად, შემსყიდველმა ორგანიზაციამ კვალიფიციურად უნდა განახორციელოს

²⁸ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ კანონი, მუხლი 2, პუნქტი 2 და მუხლი 12¹.

შესყიდვის დაგეგმვა, მიწოდების ზომიერი ვადის განსაზღვრის და ტენდერში კონკურენციის უზრუნველყოფისათვის.

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, ვალდებულების წარმოშობისათვის აუცილებელია მონაწილეთა შორის ხელშეკრულება.²⁹ სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულება იდება წერილობითი ფორმით.³⁰

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტმა ინფრასტრუქტურული ობიექტების მშენებლობისათვის შეისყიდა საპროექტო დოკუმენტაცია, სადაც განსაზღვრულია სამუშაოს შესასრულებლად საჭირო ვადა. სატენდერო პროცესის შესწავლით გამოვლინდა, რომ ზოგ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტი მნიშვნელოვნად ამცირებდა ინფრასტრუქტურული სამუშაოების შესრულებისათვის საპროექტო ორგანიზაციის მიერ განსაზღვრულ ვადას და პარალელურად ზრდიდა პრეტენდენტთა მინიმალურ საკვალიფიკაციო მონაცემებს – გამოცდილებას.³¹

მუნიციპალიტეტის მიერ მჭიდროდ განსაზღვრული მიწოდების ვადები ზღუდავდა კონკურენციას, რადგან ამცირებდა შესაძლო პრეტენდენტთა რაოდენობას და ზრდიდა სამუშაოების განსაზღვრულ ვადებში დაუსრულებლობის რისკს. აღნიშნული მიდგომა ეწინააღმდეგება შესყიდვების სააგენტოს რეკომენდაციის მიზანს, რომ მიწოდების მოკლე ვადის განსაზღვრა არ უნდა იწვევდეს კვალიფიკაციური მიწოდებლის მონაწილეობის შეზღუდვას, რომელსაც გააჩნია შედარებით ნაკლები რესურსი.

2019-2020 წლებში 31 შესყიდვის ფარგლებში განხორციელებული საგზაო სამუშაოებიდან,³² მუნიციპალიტეტმა საპროექტო ორგანიზაციების მიერ დადგენილი მიწოდების ვადები 16 ხელშეკრულებისთვის³³ მნიშვნელოვნად შეამცირა. აქედან, 11 შემთხვევაში მიწოდების ვადა 2-ჯერ შემცირდა და სატენდერო კომისიამ ძირითადად მოითხოვა ტენდერის სავარაუდო ღირებულებაზე 10-ჯერ და მეტი ღირებულების ანალოგიური სამუშაოების შესრულების გამოცდილება. 16-დან 9 შემთხვევაში ტენდერში მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ ერთმა პრეტენდენტმა. შედეგად, ტენდერების ჯამური სახელშეკრულებო ღირებულება სავარაუდო ღირებულებასთან³⁴ შედარებით შემცირდა მხოლოდ 172.1 ათასი ლარით (1.9%). შედარებისათვის, დანარჩენი 7 ტენდერის შემთხვევაში კონკურენციის შედეგად 3,342.1 ათასი ლარის სავარაუდო ღირებულებიდან, სატენდერო ეკონომიამ 599.0 ათასი ლარი შეადგინა (17.9%). მაგალითად:

- ს) მუნიციპალიტეტმა 2019 წელს გამოაცხადა ტენდერი სოფელ მალაკში გზის ასფალტბეტონის საფარით რეაბილიტაციისათვის, სავარაუდო ღირებულებით – 530.6 ათასი ლარი.³⁵ საპროექტო ორგანიზაციამ სამუშაოების შესასრულებლად განსაზღვრა 60 დღე, რომელიც

²⁹ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 317, პუნქტი 1.

³⁰ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 21, პუნქტი 1¹.

³¹ შესყიდვების სააგენტოს მიერ გაცემული რეკომენდაციის მიხედვით, მიწოდების ვადის შემცირება იწვევს ანალოგიური სამუშაოების შესრულების გამოცდილების ზრდას. ამასთანავე, რეკომენდაციის მიხედვით, მიწოდების მოკლე ვადის განსაზღვრა არ უნდა იწვევდეს კვალიფიკაციური მიწოდებლის მონაწილეობის შეზღუდვას, რომელსაც გააჩნია შედარებით ნაკლები რესურსი.

³² 100.0 ათას ლარზე მეტი ღირებულების საგზაო ინფრასტრუქტურის მშენებლობის პროექტები.

³³ NAT190006097, NAT190007172, NAT190007173, NAT190008130, NAT190011538, NAT190020890, NAT190021134, NAT190025500, NAT190025501, NAT180014988, NAT200000427, NAT200003073, NAT200006696, NAT200006695, NAT200013679, NAT190022192.

³⁴ ჯამური სავარაუდო ღირებულება – 8,966.8 ათასი ლარი.

³⁵ NAT190025500.

სატენდერო კომისიამ 30 დღემდე შეამცირა. მიწოდების ვადის ცვლილებამ მოთხოვნილი გამოცდილება 2-ჯერ გაზარდა. კერძოდ, სატენდერო დოკუმენტაციით პრეტენდენტს მოეთხოვა ბოლო სამ წელიწადში 9,551.5 ათასი ლარის ანალოგიური სამუშაოების შესრულების გამოცდილება. შედეგად ტენდერში მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ ერთმა პრეტენდენტმა და ხელშეკრულება გაუფორმდა გამოცხადებული ტენდერის სავარაუდო ღირებულების იდენტური თანხით.

არსებობს რისკი იმისა, რომ მუნიციპალიტეტმა მიწოდების ვადების შემცირება და ანალოგიური სამუშაოების შესრულების გამოცდილების გაზრდა გამოიყენა მისთვის მისაღები მიმწოდებლების გასამარჯვებლად. აღნიშნული რისკი გამოვლინდა კონკრეტული შესყიდვების შემთხვევაშიც. მაგალითად:

ს) მერიამ, ფარცხანაყანებსა და ქვიტირში გზის ბეტონის საფარით რეაბილიტაციისათვის, 2019 წელს გამოაცხადა ტენდერი სავარაუდო ღირებულებით – 1,405.7 ათასი ლარი.³⁶ ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ერთმა პრეტენდენტმა – შპს „მიმდემმა“, რომელთანაც 2020 წლის 4 თებერვალს გაფორმდა ხელშეკრულება ღირებულებით – 1,405.7 ათასი ლარი. სამუშაოების შესასრულებლად საპროექტო ორგანიზაციის მიერ განსაზღვრული იყო 90-დღიანი ვადა, რომელიც სატენდერო კომისიამ 40 დღემდე შეამცირა.

ხელშეკრულების გაფორმებიდან მეორე დღესვე,³⁷ მიმწოდებელმა წარმოადგინა შესრულებული სამუშაოს (ფორმა №2) და ფარული სამუშაოების აქტები, რომელთა საფუძველზეც გაფორმდა მიღება-ჩაბარების აქტი. წარმოდგენილი დოკუმენტების მიხედვით, მიმწოდებელმა ხელშეკრულების გაფორმების დღესვე შეასრულა 734.0 ათასი ლარის სამუშაო, მათ შორის: გრუნტის დამუშავება, გზის მოშანდაკება, საფუძვლის ქვედა და ზედა ფენების ქვიშა-ლორღით მოწყობა, ბეტონის საფარის მოწყობა.³⁸ სამუშაოს სპეციფიკიდან და მოცულობიდან გამომდინარე, 734.0 ათასი ლარის ღირებულების სხვადასხვა სამუშაოს ერთ დღეში შესრულება პრაქტიკულად შეუძლებელია. აღნიშნულ მოსაზრებას ამყარებს ის ფაქტიც, რომ მიმწოდებელმა მის მიერ წარმოდგენილი გეგმა-გრაფიკით აღნიშნული სამუშაოს შესრულებისთვის მოითხოვა 3 კვირაზე მეტი.

არსებობს რისკი, რომ მხარეები მოქმედებდნენ ურთიერთმეთანხმებით და მიმწოდებელმა სამუშაოები დაიწყო ხელშეკრულების გაფორმებამდე. აღნიშნული დასტურდება ლაბორატორიული დასკვნებითაც,³⁹ რომლებიც გაცემულია სამუშაოს შესრულების პროცესში გამოყენებული მასალების გამოცდის შედეგებზე. კერძოდ, ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ ობიექტებზე გამოყენებული მასალები გამოცდილია და საკონტროლო ბეტონის კუბიკების სინჯი აღებულია ხელშეკრულების გაფორმებამდე, შესაბამისად, 1 და 2 თებერვალს.

³⁶ NAT190025501.

³⁷ 2020 წლის 5 თებერვალი.

³⁸ შუალედური მიღება-ჩაბარების აქტის საფუძველზე, მიმწოდებელს აუნაზღაურდა 697.3 ათასი ლარი.

³⁹ ი/მ ჯანი მამრიკიშვილის საგამოცდო ლაბორატორია.

აღსანიშნავია, რომ ხელშეკრულების ზედამხედველობას ახორციელებდა მხოლოდ მუნიციპალიტეტის მიერ შექმნილი ინსპექტირების ჯგუფი.⁴⁰ სამუშაოების ერთ დღეში შესრულება ფორმა №2-სა და ფარული სამუშაოების აქტებში დადასტურებულია ინსპექტირების ჯგუფის წარმომადგენლის მიერ. ფარული სამუშაოების აქტი, როგორც წესი, ფორმდება უშუალოდ სამუშაოს შესრულების პროცესში. გამომდინარე აქედან, დოკუმენტებში მითითებული თარიღები არასწორია და არ ასახავს სამუშაოს შესრულების რეალურ დროს.

მერიის პასუხისმგებელმა პირმა განმარტა, რომ მათთან შეთანხმებით მიმწოდებელმა სამუშაოები დაიწყო ხელშეკრულების გაფორმებამდე – 2020 წლის 29 იანვარს, პრეტენდენტის გამარჯვებულად გამოცხადების და ხელშეკრულების გასაფორმებლად მოწვევის დღიდან.

აღსანიშნავია, რომ ხელშეკრულების გარეშე სამუშაოს დაწყება კანონშესაბამოა. ამასთანავე, მერიამ ვერ წარმოადგინა შესაბამისი მტკიცებულება – მიმწოდებელმა სამუშაოები დაიწყო 29 იანვარს, თუ უფრო ადრე. ანალოგიურად, ამ მიმწოდებელმა ხელშეკრულების გაფორმებამდე სამუშაოების ნაწილი შეასრულა მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული სხვა სამი შესყიდვის შემთხვევაშიც, რომელთა სახელშეკრულებო ღირებულებამ ჯამში 3,151.5 ათასი ლარი შეადგინა.⁴¹

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული საგზაო სამუშაოების შესყიდვების პროცესი მიმდინარეობს სისტემური ხარვეზებით. კერძოდ, სატენდერო კომისია გამოცხადებულ ტენდერებში დაუსაბუთებლად ამცირებდა საპროექტო ორგანიზაციის მიერ დადგენილ სამუშაოს შესასრულებლად საჭირო მიწოდების ვადებს, რაც იწვევდა ანალოგიური სამუშაოების გამოცდილების არაგონივრულ გაზრდას და, შესაბამისად, კონკურენციის შეზღუდვას. არსებობს რისკი, რომ მერიამ, მისთვის მისაღები მიმწოდებლების გასამარჯვებლად, შეამცირა მიწოდების ვადები და გაზარდა ანალოგიური სამუშაოების შესრულების გამოცდილება. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა ვერ მიიღო სატენდერო ეკონომია არსებითი ღირებულების შესყიდვების განხორციელებისას.

გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტის შიდა კონტროლის სისტემამ ვერ უზრუნველყო ინფრასტრუქტურული პროექტების მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად განხორციელება. მერიამ შესყიდული სამუშაოების შესრულების პროცესი დაუშვა ხელშეკრულების გაფორმებისა და სათანადო ვალდებულების წარმოშობის გარეშე. არსებობს რისკი, რომ მხარეები მოქმედებდნენ ურთიერთშეთანხმებით და სამუშაოები განხორციელდა ხელშეკრულებების გაფორმებამდე. ამასთანავე, მერიის პასუხისმგებელმა პირებმა დოკუმენტურად დადასტურეს შესყიდვების კანონმდებლობის შეუსაბამოდ შესრულებული სამუშაოები.

რეკომენდაცია №5

მერიამ სატენდერო დოკუმენტაციით სამუშაოს მიწოდების ვადები განსაზღვროს და პროცესი სისტემურად გამართოს იმგვარად, რომ თანაბარ მდგომარეობაში ჩააყენოს პრეტენდენტები და უზრუნველყოს ჯანსაღი კონკურენციის ჩამოყალიბება. შედეგად, გაიზრდება პოტენციურ

⁴⁰ საზედამხედველო კომპანიასთან გაფორმებული ხელშეკრულების ვადა დასრულდა 2019 წელს, ხოლო ხელახლა შესყიდვაზე მერიამ ტენდერი გამოაცხადა 2020 წლის 3 თებერვალს.

⁴¹ NAT190025750 - 2,633.1 ათასი ლარი, NAT190021134 - 396.1 ათასი ლარი, NAT190022192 - 122.3 ათასი ლარი.

მიმწოდებელთა რაოდენობა, რაც, თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურ ხარჯვას.

2.4.2 არაეკონომიური ხარჯი

კრიტიკიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, ელექტრონული ტენდერის ჩატარების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს და სატენდერო პირობებს ამტკიცებს სატენდერო კომისია.⁴² სატენდერო განცხადება ივსება და ქვეყნდება სისტემის მეშვეობით და სხვა ინფორმაციასთან ერთად მასში აისახება შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულება.⁴³ შემსყიდველი სატენდერო დოკუმენტაციის დროს განსაზღვრავს სავარაუდო ღირებულებას, ხოლო სამუშაოების ერთეულების ღირებულებას აფიქსირებს პრეტენდენტი.

ფაქტობრივი გარემოება: 2019 წელს მუნიციპალიტეტმა სამი მოსაცდელის რეაბილიტაციისათვის გამოაცხადა ტენდერი, სავარაუდო ღირებულებით – 30.4 ათასი ლარი, დღგ-ის გარეშე.⁴⁴ ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ერთმა პრეტენდენტმა, რომელმაც წარმოადგინა 24.3 ათასი ლარის შეთავაზება.

ატვირთულ სატენდერო დოკუმენტაციაში ხარჯთაღრიცხვების ნაწილის ერთეულის ფასები შეესაბამებოდა იყო მუნიციპალიტეტის მიერ. აღნიშნული ეწინააღმდეგება მოქმედ კანონმდებლობას, რადგან ტენდერში ერთეულის ფასი დგინდება არა მუნიციპალიტეტის, არამედ შესყიდვაში მონაწილე პრეტენდენტის მიერ, სატენდერო წინადადების წარდგენის საფუძველზე. მუნიციპალიტეტმა აღმოაჩინა აღნიშნული ხარვეზი და შერჩევა-შეფასების ეტაპზე შეწყვიტა ტენდერი.

აღნიშნული სამუშაოების შესასრულებლად ტენდერი ხელახლა გამოცხადდა, სადაც მონაწილეობა მიიღო იმავე პრეტენდენტმა. შპს „ორვომ“ ამჯერად დააფიქსირა 29.8 ათასი ლარი და გაიმარჯვა უკონკურენტოდ.⁴⁵ ხელშეკრულების ღირებულებამ შეადგინა 35.2 ათასი ლარი (დღგ-ის ჩათვლით), რაც 6.5 ათასი ლარით მეტია პრეტენდენტის მიერ წინა ტენდერში მითითებულ ფასზე.⁴⁶

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის სატენდერო კომისიამ სატენდერო დოკუმენტაცია შეადგინა შესყიდვების კანონმდებლობის შეუსაბამოდ, რამაც ტენდერის ხელახლა გამოცხადება და შესყიდვის ღირებულების გაზრდა გამოიწვია. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა დაკარგა 6.5 ათასი ლარის ეკონომიის მიღების შესაძლებლობა.

2.5. დელეგირებული უფლებამოსილების დაფინანსება

2.5.1 დელეგირებული უფლებამოსილების

კრიტიკიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, სახელმწიფოს მიერ უფლებამოსილებების დელეგირების შემთხვევაში მუნიციპალიტეტმა უნდა მოითხოვოს შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსი.⁴⁷

ფაქტობრივი გარემოება: 2019-2020 წლებში მუნიციპალიტეტს დელეგირებული ჰქონდა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის, მოსწავლეთა ტრანსპორტირების ხარჯის, სკოლების რეაბილიტაციისა და სხვა პროგრამების

⁴² სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 15, პუნქტი 1.

⁴³ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 16, პუნქტი 1, პუნქტი 2 და ქვეპუნქტი „ი“.

⁴⁴ NAT190003483.

⁴⁵ NAT190005725.

⁴⁶ 35.2 ათასი ლარი - (24.3 ათასი ლარი x 1.18) = 6.5 ათასი ლარი.

⁴⁷ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 17, პუნქტები: 1 და 2.

დაფინანსებაში არსებული ხარვეზები

დაფინანსება. უფლებამოსილების განსახორციელებლად მიზნობრივი ტრანსფერის სახით მუნიციპალიტეტმა მიიღო 735.0 ათასი ლარი. გარდა მიზნობრივი ტრანსფერისა, 2019-2020 წლებში მუნიციპალიტეტმა გამოიყენა საკუთარი ფინანსური რესურსი და დელეგირებული უფლებამოსილების დაფინანსების მიზნით დამატებით დახარჯა 87.0 ათასი ლარი.⁴⁸

აღნიშნული თანხა ძირითადად გამოყენებულია შრომის ანაზღაურების, კომუნალური, ტრანსპორტისა და სხვა ხარჯების დაფინანსების მიზნით, რომლის დაგეგმვა და გაანგარიშებაც მუნიციპალიტეტს შეეძლო წინასწარ.

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

დასკვნა

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

რეკომენდაცია №6

მერამ იმსჯელოს დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში განსახორციელებელი საქმიანობის დაფინანსების საკითხზე. შესაბამისად, სათანადოდ დაასაბუთოს და მოითხოვოს დელეგირებული უფლებამოსილებისათვის გამოყოფილი ტრანსფერის მოცულობის გაზრდა ან შეამციროს ხარჯები და საქმიანობა განხორციელოს გამოყოფილი დაფინანსების ფარგლებში. აღნიშნული უზრუნველყოფს საქმიანობის უფრო ეკონომიურად განხორციელებას და საბიუჯეტო ხარჯების ოპტიმიზაციას.

2.6. სოციალური უზრუნველყოფა

2.6.1 მოსახლეობის სამედიცინო დახმარების პროგრამის ხარვეზები

კრიტერიუმი: კანონმდებლობის მიხედვით,⁴⁹ დაუშვებელია მუნიციპალიტეტმა აიღოს ვალდებულება შესაბამისი დაზუსტებული ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნების ზევით.

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის სოციალური დაცვის პროგრამა სხვა მიმართულებებთან ერთად ითვალისწინებს სამედიცინო დახმარების თანადაფინანსებას, რაც არ ფინანსდება ან/და ნაწილობრივ ფინანსდება საყოველთაო დაზღვევის ან/და კერძო სადაზღვევო კომპანიის მიერ. 2019-2020 წლებში მუნიციპალიტეტი პროგრამას ახორციელებდა შემდეგი პრინციპით: დახმარების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებდა ამ მიზნით შექმნილი კომისია. კომისიის დასკვნის საფუძველზე მუნიციპალიტეტი ბენეფიციარზე გასცემდა სამედიცინო მომსახურების დაფინანსების საგარანტიო წერილებს. თანხები ანაზღაურდებოდა მომსახურების დამადასტურებელი ფინანსური დოკუმენტის წარმოდგენის შემდეგ.

პროგრამის შესწავლით გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტი საგარანტიო წერილებით სისტემატურად იღებდა იმაზე მეტ ფინანსურ ვალდებულებას,

⁴⁸ მათ შორის, ტექნიკური ხარვეზის გამო 2019-2020 წლებში მუნიციპალიტეტმა სამხედრო აღრიცხვის, გაწვევისა და მობილიზაციის სამსახურის დასაფინანსებლად მიმართა საკუთარი შემოსავლები 12.4 ათასი ლარის ოდენობით, როცა არ ჰქონდა ათვისებული მიღებული ტრანსფერი - 7.8 ათასი ლარი.

⁴⁹ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 18, პუნქტი 1.

ვიდრე ბიუჯეტის ასიგნებით იყო გათვალისწინებული. კერძოდ, 2019 წლის 1 იანვრისთვის წინა წელს აღებული და დაუფარავი ვალდებულება შედგენდა 43.9 ათას ლარს.⁵⁰ ამავე წელს პროგრამის დასაფინანსებლად დაიგეგმა 462.4 ათასი ლარის ხარჯვა. მიუხედავად ამისა, მერიამ 2019 წელს აიღო 515.7 ათასი ლარის ახალი ვალდებულება. შედეგად, 2020 წლის 1 იანვრისთვის ზედმეტად აღებულმა ვალდებულებამ შეადგინა 97.2 ათასი ლარი. 2020 წელს დაიგეგმა 502.3 ათასი ლარის ხარჯვა და მერიამ აიღო 415.3 ათასი ლარის ახალი ვალდებულება. შედეგად, 2021 წლის 1 იანვრისთვის მუნიციპალიტეტის ზედმეტად აღებული ვალდებულება შეადგენდა 10.2 ათას ლარს.⁵¹

დასკვნა

მუნიციპალიტეტი მოქალაქეების სამედიცინო დახმარების თანადაფინანსების პროგრამის განხორციელებისას 2019-2020 წლებში არ იცავდა საბიუჯეტო კოდექსის მოთხოვნებს და იღებდა ბიუჯეტით გათვალისწინებულზე მეტ ვალდებულებებს.

რეკომენდაცია №7

მერიამ სოციალური დახმარების პროგრამები დაგეგმოს მოსახლეობის ფაქტობრივი საჭიროებების გათვალისწინებით. ამასთანავე, პროგრამის განხორციელების პროცესში დანერგოს კონტროლის ისეთი სისტემა, რომელიც არ დაუშვებს საბიუჯეტო ასიგნების ზემოთ ვალდებულების აღებას. აღნიშნული მუნიციპალიტეტს საშუალებას მისცემს თავიდან აიცილოს მოქმედი კანონმდებლობის შეუსაბამო გადაწყვეტილებები.

2.6.2 მოსახლეობის ერთჯერადი დახმარების პროგრამის ხარვეზები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში სარეზერვო ფონდი იქმნება გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დასაფინანსებლად.⁵²

მუნიციპალიტეტს უფლება აქვს განახორციელოს ღონისძიებები მოსახლეობაზე სოციალური დახმარების გაწევის მიზნით.⁵³ წყალტუბოს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული მოქალაქეების ერთჯერადი ფულადი დახმარების პროგრამის მიხედვით თანხები გაიცემა საკრებულოს მიერ დამტკიცებული წესისა და კრიტერიუმების შესაბამისად.⁵⁴

ფაქტობრივი გარემოება: 2019-2020 წლებში მუნიციპალიტეტმა სოციალური დახმარების 8 სხვადასხვა პროგრამის შესაბამისად გახარჯა 3,028.6 ათასი ლარი. აღნიშნული თანხიდან 1,160.8 ათასი ლარი (38%) ერთჯერადი ფულადი დახმარების პროგრამით გაცემულია 3,881 მოქალაქეზე.

წარმოდგენილი დოკუმენტაციის მიხედვით, 990 შემთხვევაში 243.0 ათასი ლარი გაცემულია ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდიდან მერის ბრძანებების შესაბამისად. შესწავლით გამოვლინდა, რომ სარეზერვო ფონდი არ არის გამოყენებული ბიუჯეტით გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დასაფინანსებლად, რადგან დამტკიცებული სოციალური პროგრამებით თავიდანვე გათვალისწინებული იყო ერთჯერადი დახმარების გაცემა.

გარდა ამისა, სარეზერვო ფონდიდან დახმარებები გაცემულია სოციალური პროგრამით გათვალისწინებული კრიტერიუმების გვერდის ავლით. კერძოდ, თანხის გამოყოფის საფუძველია ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდის განკარგვის მიზნით შექმნილი დროებითი კომისიის გადაწყვეტილებები. აღსანიშნავია, რომ

⁵⁰ აღნიშნული ვალდებულებები ანაზღაურებულია 2019 წელს.

⁵¹ 97.2 ათასი ლარი + 415.3 ათასი ლარი - 502.3 ათასი ლარი=10.2 ათასი ლარი.

⁵² საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 67, პუნქტი 1.

⁵³ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 16, პუნქტი 2.

⁵⁴ საკრებულოს 2019 წლის 25 იანვრის №5 დადგენილება, საკრებულოს 2020 წლის 30 იანვრის №2 დადგენილება.

თანხის ოდენობას კომისია ადგენდა საკუთარი შეხედულებისამებრ. ამდენად, კრიტერიუმების არარსებობის პირობებში არ არის დასაბუთებული, როგორ და რის საფუძველზე განისაზღვრებოდა დახმარების ოდენობა.

დასკვნა

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

2.7 წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება

2.7.1 საკრებულოს წევრებზე დოკუმენტური დასაბუთების გარეშე გაწეული ხარჯები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრი, გარდა თანამდებობის პირისა, თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს სამსახურებრივი საქმიანობისაგან მოუწყვეტლად და უსასყიდლოდ. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ შესაბამისად,⁵⁵ მას შეიძლება აუნაზღაურდეს უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები.

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტია პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტი, სადაც მითითებულია დოკუმენტის დასახელება, შედგენის თარიღი, სამეურნეო ოპერაციის შინაარსი, რაოდენობა, ფასი, თანხა, სამეურნეო ოპერაციაში მონაწილე მხარეთა დასახელება, დოკუმენტის სწორად გაფორმებისათვის პასუხისმგებელ პირთა ხელმოწერები და სხვა მონაცემები.⁵⁶

ფაქტობრივი გარემოება: საკრებულოს წევრებს (არათანამდებობის პირები) 2019-2020 წლებში ხარჯების ანაზღაურების სახით მიღებული აქვთ 117.9 ათასი ლარი.⁵⁷ საკრებულოს დადგენილებით აღნიშნულ პირებზე ხარჯების ასანაზღაურებლად განსაზღვრული იყო ზღვრული მოცულობა, ყოველთვიურად – 397 ლარის ოდენობით.⁵⁸

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

მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა დოკუმენტური მტკიცებულებები საკრებულოს წევრების ხარჯების დასადასტურებლად. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მიერ საკრებულოს წევრებზე თანხების გაცემა ვერ ჩაითვლება წარმოშობილი ხარჯების ანაზღაურებად, რადგან საფუძველად არ უდევს ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტი. საკრებულოს წევრებზე ძირითადად ანაზღაურებულია დადგენილებით განსაზღვრული მაქსიმალური თანხები, რაც მიანიშნებს დაუსაბუთებლად თანხების გაცემაზე, რადგან შეუძლებელია საკრებულოს ყველა წევრს ჰქონდეს ერთი და იგივე შესასრულებელი დავალება და იდენტური ხარჯი.

⁵⁵ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 41.
⁵⁶ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბერის №1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ინსტრუქცია ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“, მუხლი 5.
⁵⁷ 2019 წელს - 60.7 ათასი ლარი; 2020 წელს - 57.2 ათასი ლარი.
⁵⁸ საკრებულოს 2015 წლის 25 სექტემბრის №62 დადგენილება.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა 2019-2020 წლებში მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე ხარჯების ასანაზღაურებლად 117.9 ათასი ლარი გასცა შესაბამისი დოკუმენტური დადასტურების გარეშე, საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შეუსაბამოდ.

2.7.2 საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვა

კრიტიკრიუმი: მუნიციპალიტეტში დასაქმებული მოსამსახურე ვალდებულია შეასრულოს თავისი სამსახურებრივი მოვალეობანი, რომელიც განსაზღვრულია კანონით, თანამდებობრივი ინსტრუქციებით და სხვა სამართლებრივი აქტებით. მიზანშეწონილი არ არის დამატებით საკონსულტაციო კომპანიის დაქირავება იმავე ფუნქციების შესასრულებლად, რაც მოქმედ თანამშრომლებს ისედაც ევალდება.

მუნიციპალიტეტი მოხელეთა პროფესიული განვითარებისათვის მიმართავს შრომის ანაზღაურებისათვის გათვალისწინებული საბიუჯეტო ასიგნებების საერთო მოცულობის არანაკლებ 1%-ს.⁵⁹ მუნიციპალიტეტი ვალდებულია პროფესიული მოხელეების განვითარებისათვის დაგეგმილი ტრენინგების მომსახურება შეისყიდოს მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად.

ფაქტობრივი გარემოება: 2019 წელს მუნიციპალიტეტმა მემორანდუმში გააფორმა ა(ა)იპ – საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ფინანსისტთა ასოციაციასთან. მემორანდუმის თანახმად, წლიური საწევრო განსაზღვრება მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით. 2019-2020 წლებში მუნიციპალიტეტმა ასოციაციას გადაუხადა 35.0 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტმა ვერ განმარტა, მემორანდუმის გაფორმების ნაცვლად რატომ არ გამოიყენა შესყიდვის შესაბამისი საშუალება.

აუდიტის ჯგუფმა მოითხოვა ინფორმაცია ასოციაციის მიერ 2019-2020 წლებში მუნიციპალიტეტისთვის გაწეული მომსახურების შესახებ. წარმოდგენილი ინფორმაციით, მემორანდუმის ფარგლებში განხორციელებულია შემდეგი ღონისძიებები:

-)] მუნიციპალიტეტის საჯარო მოხელეებმა მიიღეს მონაწილეობა ასოციაციის მიერ ბიუჯეტირების მიმართულებით ორგანიზებულ სწავლებებში;
-)] მუნიციპალიტეტს გაეწია დახმარება ბუღალტრული აღრიცხვის მოწესრიგების საკითხებში;
-)] მუნიციპალიტეტს გადაეცემოდა ყოველთვიური ჟურნალი საბიუჯეტო კუთხით საკანონმდებლო სიახლეების შესახებ და სხვ.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები, თუ რა აუცილებლობით იყო განპირობებული მემორანდუმის გაფორმება, ვინაიდან მუნიციპალიტეტს გააჩნია შრომითი რესურსი და ვალდებულია საკუთარი რესურსებით უზრუნველყოს აღნიშნული საქმიანობის განხორციელება. ამასთანავე, მოხელეებისთვის პროფესიული განვითარების ტრენინგების დაგეგმვის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტს მომსახურება უნდა შეესყიდა მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად. აქედან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელ პირებს არ უნდა გაეწიათ ხარჯი მემორანდუმის ფარგლებში დაგეგმილ საკონსულტაციო მომსახურებაზე.

⁵⁹ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 101, პუნქტი 2.

შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მიერ გადახდილი 35.0 ათასი ლარი ნაწილობრივ არარაციონალური ხარჯია.

2.8 მუნიციპალიტეტის საკუთარი შემოსავლები

2.8.1 დასუფთავების მოსაკრებლის არასათანადო ადმინისტრირება

კრიტერიუმი: ადგილობრივი მოსაკრებელი არის აუცილებელი გადასახდელი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში, რომელსაც იხდიან ფიზიკური და იურიდიული პირები.⁶⁰ მუნიციპალიტეტში საკრებულოს დადგენილების საფუძველზე დაწესებულია დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავების მოსაკრებელი.⁶¹

ფაქტობრივი გარემოება: 2019-2020 წლებში დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირებას ახორციელებდა მერიის ზედამხედველობის სამსახური. საანგარიშო პერიოდში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში დასუფთავების მოსაკრებლის სახით მიღებულია 353.0 ათასი ლარის შემოსავალი.

წარმოდგენილი მონაცემებით, 2021 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, იურიდიული პირების მიერ გადაუხდელი დასუფთავების მოსაკრებელი შეადგენდა 119.8 ათას ლარს. მერიის შესაბამისი სამსახურის მიერ არ იყო განხორციელებული სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები იმ პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ მოსაკრებლის გადახდა.

იურიდიული პირები დასუფთავების მოსაკრებელს იხდიან გაფორმებული ხელშეკრულებების საფუძველზე, რომელიც ითვალისწინებს საჯარიმო სანქციას მოსაკრებლის არადროულად გადახდის შემთხვევაში. დავალიანების არსებობის მიუხედავად, მუნიციპალიტეტს 2019-2020 წლებში იურიდიული პირების მიმართ საჯარიმო სანქცია არ გამოუყენებია და კუთვნილი თანხების მისაღებად არ მიუმართავს სხვა ქმედითი ღონისძიებებისათვის.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტი ვერ უზრუნველყოფს იურიდიული პირებისგან მოსაკრებლის ამოღების სათანადო ადმინისტრირებას. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა სრულად ვერ მიიღო დასუფთავების მოსაკრებელი, რაც უარყოფითად აისახა ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავლებზე.

რეკომენდაცია №8

მერიამ შეიმუშაოს და დანერგოს დასუფთავების მოსაკრებლის გადახდევინების ისეთი მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს მოსაკრებლის სახით მისაღები შემოსავლების ბიუჯეტში მობილიზებას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ბიუჯეტის სწორად დაგეგმვასა და დამატებითი ფინანსური რესურსების მოზიდვას.

2.9 საბიუჯეტო პროცესი

2.9.1 საბიუჯეტო პროცესის ხარვეზები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში მოიცავს პროგრამების მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობის განმარტებას, თუ ასეთი შეუსაბამობა აღემატება 30%-ს.⁶²

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, საკრებულოს უფლებამოსილებას განეკუთვნება ისეთი გარიგების დადებაზე თანხმობის მიცემა, რომლის ღირებულება აღემატება მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის გადასახდელების 5 პროცენტს.⁶³

⁶⁰ საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“, მუხლი 1.

⁶¹ საკრებულოს 2015 წლის 29 აპრილის დადგენილება №21.

⁶² საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 87, პუნქტი „დ“.

⁶³ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 24, პუნქტები: „დ“ და „გ“.

ფაქტობრივი გარემოება: 2019 წლის ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის მიხედვით, „საგზაო ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაცია და მოვლა-შენახვის“ პროგრამა შესრულდა 66%-ით. 2020 წლის ანგარიშის მიხედვით, „ავარიული შენობების და სახლების რეაბილიტაციის“ პროგრამა შესრულდა 59%-ით, „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების განვითარების“ პროგრამა – 68%-ით, საგრანტე პროგრამა „თანამშრომლობა მწვანე გარემოსთვის“ – 21%-ით, „ახალგაზრდობის მხარდაჭერის“ პროგრამა – 52%-ით, ხოლო „ნაგავმემკრები კონტეინერების“ პროგრამა საერთოდ არ შესრულებულა. მიუხედავად კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნებისა, აღნიშნული პროგრამების შეუსრულებლობის შესახებ განმარტება ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშებში არ არის წარმოდგენილი.

2019-2020 წლებში მერიამ საგზაო სამუშაოების შესასრულებლად გააფორმა 4 ხელშეკრულება, რომელთა ღირებულება აღემატება შესაბამისი წლის ბიუჯეტის გადასახდელების 5%-ს.⁶⁴ მერიას გარიგების დადება არ შეუთანხმებია საკრებულოსთან, რაც ეწინააღმდეგება საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მოთხოვნებს.

დასკვნა

არსებული მართვის სისუსტეების გამო, მუნიციპალიტეტში საბიუჯეტო პროცესი წარიმართა სხვადასხვა ხასიათის ხარვეზებით და მოქმედი კანონმდებლობის შეუსაბამოდ.

2.10 ქონების პრივატიზება

2.10.1 ქონების არასათანადო განკარგვა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტმა ქონების პრივატიზება შეიძლება განახორციელოს პირობით ან უპირობოდ. პირობებიანი ელექტრონული აუქციონისას, ქონების შემძენი ვალდებულია გადაიხადოს შემძენილი ქონების სრული ღირებულება და შეასრულოს მუნიციპალიტეტის მიერ ელექტრონული აუქციონით განსაზღვრული პირობები.⁶⁵

ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პირობების განმეორებით შეუსრულებლობის შემთხვევა და დაწესებულ ვადაში პირგასამტეხლოს გადაუხდელობა მუნიციპალიტეტის ქონების მმართველის მიერ განიხილება ელექტრონული აუქციონის შედეგების (ოქმის) გაუქმების საფუძველად.⁶⁶

აუქციონში გამარჯვებულმა უნდა წარმოადგინოს საბანკო გარანტია. მყიდველის მიერ ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობის შედეგად, გამყიდველის მხრიდან ხელშეკრულების მოშლის შემთხვევაში, საბანკო გარანტიის თანხა სრულად ირიცხება შესაბამის ბიუჯეტში.⁶⁷

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტმა ელექტრონული აუქციონის გზით 2016 წელს საინვესტიციო პირობებით გაყიდა თავისივე საკუთრებაში არსებული შენობა-ნაგებობა – ღირებულებით 543.7 ათასი ლარი.⁶⁸ ხელშეკრულების მიხედვით მყიდველს არაუმეტეს 24 თვის ვადაში უნდა განეხორციელებინა უძრავი ქონების მშენებლობა/რეაბილიტაცია,

⁶⁴ NAT190001830, NAT190025750, NAT190007172, NAT200003073.

⁶⁵ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №669, 2014 წლის 8 დეკემბერი, მუხლი 5, პუნქტი 2.

⁶⁶ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №669, 2014 წლის 8 დეკემბერი, მუხლი 12, პუნქტი 7.

⁶⁷ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ქონების პრივატიზების, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ“, მუხლი 7².

⁶⁸ შენობის ფართი: 4238.4 კვ.მ, მიწის ნაკვეთის ფართი: 5994 კვ.მ. 2016 წლის 22 ივლისის ნასყიდობის ხელშეკრულება გაფორმდა შპს „ვესტ საიდთან“.

ექსპლოატაციაში მიღება, აღჭურვა, ფუნქციონირების დაწყება და ეზოს კეთილმოწყობა, რისთვისაც უნდა მოეხდინა არანაკლებ 1 მლნ ლარის ინვესტიცია.⁶⁹

საინვესტიციო პრობის შესრულების ვადა დასრულდა 2018 წლის აგვისტოში. წარმოდგენილი დოკუმენტების მიხედვით, მყიდველმა აღნიშნულ ვადაში განახორციელა 1 მლნ ლარის ინვესტიცია, თუმცა ვერ შეძლო დარჩენილი პრობების შესრულება.⁷⁰

ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობის გამო, 2018 წლის აგვისტოში შპს-ს მიეცა წერილობითი გაფრთხილება, დარღვევის გამოსწორების ვადად განესაზღვრა 2019 წლის თებერვალი და დაეკისრა პირგასამტეხლო 271.8 ლარის ოდენობით.⁷¹

აღსანიშნავია, რომ შპს-მ ვერც კორექტირებულ დროში შეძლო შენობის დასრულება და ექსპლოატაციაში მიღება. მერიამ კიდევ 4-ჯერ გააფრთხილა მეწარმე სუბიექტი და საბოლოო ვადად განუსაზღვრა 2022 წლის 30 მაისი. აუდიტის მიმდინარეობისას საინვესტიციო პრობა შესრულებული არ იყო – ობიექტი დაუსრულებელია. მერიამ აუქციონის პრობების შეუსრულებლობისათვის შპს დააჯარიმა სულ – 1.4 ათასი ლარის ოდენობით.⁷²

აღსანიშნავია, რომ ხელშეკრულების პრობების შესაბამისად, მყიდველს წარმოდგენილი აქვს 100.0 ათასი ლარის საბანკო გარანტია საინვესტიციო ვალდებულების 10%-ის ოდენობით. მუნიციპალიტეტი მოქმედებდა არა საკუთარი, არამედ ქონების შემძენის ინტერესების სასარგებლოდ – პრობების შეუსრულებლობისათვის ხელშეკრულება არ შეწყვიტა და გარანტიის თანხა არ მოითხოვა.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა ქონების პრივატიზების პროცესი ვერ წარმართა ისე, რომ საინვესტიციო პრობები შესრულებულიყო დროულად. ხელშეკრულებით განსაზღვრულმა დაბალმა პირგასამტეხლომ ვერ უზრუნველყო საინვესტიციო ვალდებულებების დაგვიანებით შესრულების პრევენცია. ასევე, მერიამ ვალდებულებების შეუსრულებლობისათვის არ გაატარა სახელშეკრულებო პრობებით გათვალისწინებული ღონისძიებები და არ გამოიყენა გარანტიის მექანიზმი. შედეგად, ხელშეკრულების გაფორმებიდან 5 წლის შემდეგაც საინვესტიციო ვალდებულებები და ქონების გასხვისების დაგეგმილი მიზანი შეუსრულებელია.

2.11 წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის შედეგები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა წყალტუბოს მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის ობიექტმა გაატარა ღონისძიებები და წარმოადგინა ინფორმაცია წინა აუდიტის ანგარიშში ასახული ზოგიერთი ხარვეზის გამოსწორების შესახებ. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა არ განახორციელა სათანადო რეაგირება და განმეორებით დაუშვა ზოგიერთი დარღვევა, რაც აღწერილია აუდიტის ანგარიშში, კერძოდ:

⁶⁹ აუქციონის პრობით და ხელშეკრულებით განსაზღვრული არ იყო ობიექტის ფუნქცია. სამუშაოების მიმდინარეობისას, თავდაპირველად განისაზღვრა სასტუმროს, ხოლო საბოლოოდ – გასართობი ცენტრის მოწყობა.

⁷⁰ შენობა რეაბილიტირებულია ნაწილობრივ, ექსპლოატაციაში არ მიღებულა და არ ფუნქციონირებს, ეზო კეთილმოწყობელია.

⁷¹ 543.7 ათასი ლარ $X 0.05\% = 271.8$ ლარი, პირგასამტეხლო გადახდილია 2019 წლის მარტში.

⁷² $271.8 X 5 = 1.4$ ათასი ლარი.

- ქ) მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო ბიუჯეტით დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტების დროულად განხორციელება და დააგროვა არსებითი მოცულობის ნაშთი;
- ქ) მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული ზოგიერთი ინფრასტრუქტურული პროექტი დაუსრულებელი და უფუნქციოა;
- ქ) გამოვლინდა უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოები, რომელთა საგარანტიო ვადა ამოწურული არ იყო და სხვ.

მნიშვნელოვანია, რომ აუდიტის ობიექტმა დაგეგმოს და განახორციელოს საჭირო ქმედებები აუდიტის ანგარიშებში ასახული დარღვევა-ნაკლოვანებების გამოსწორებისათვის და მომავალში არ დაუშვას მათი განმეორება. აღნიშნული აუცილებელია საჯარო დაწესებულების ინტერესების დაცულობისა და საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვისათვის.

2.12 სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები

2.12.1 შემსყიდველი ორგანიზაციის ანგარიშგების ხარვეზები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით,⁷³ ხელშეკრულების შესრულების/შეუსრულებლობის შემთხვევაში არაუგვიანეს 10 დღის ვადაში, შემსყიდველი ორგანიზაცია სისტემის შესაბამის ველში ტვირთავს ხელშეკრულების შესრულების/შეუსრულებლობის დამადასტურებელ დოკუმენტაციას, ასახავს საბოლოო ანგარიშსწორების შესახებ ინფორმაციას და ანიჭებს ამ ხელშეკრულებას ხელშეკრულების შესაბამის სტატუსს („შესრულებული ხელშეკრულება“ ან „შეუსრულებელი ხელშეკრულება“).

სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ მოქმედი კანონმდებლობის მიზანია შესყიდვების საჯაროობის უზრუნველყოფა, ასევე ერთიანი ელექტრონული სისტემის შექმნა და მის მიმართ საზოგადოების ნდობის ჩამოყალიბება.⁷⁴

ფაქტობრივი გარემოება: 2019-2020 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ელექტრონულ სისტემაში დარეგისტრირებულია 456 ხელშეკრულება, მათ შორის, 213 ტენდერი და 243 გამარტივებული შესყიდვა. მათგან 313 შემთხვევაში ხელშეკრულების შესრულების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია სისტემაში ატვირთულია 11-დან 271 დღის დაგვიანებით.⁷⁵

2019 წელს 82 სატენდერო შესყიდვიდან 18 ხელშეკრულებას⁷⁶ შესყიდვების ელექტრონულ სისტემაში მინიჭებული აქვს მიმდინარე ხელშეკრულების სტატუსი. შესწავლით გამოვლინდა, რომ აღნიშნული ხელშეკრულებები დასრულებულია და უნდა მინიჭებოდა შესრულებული ხელშეკრულების სტატუსი. მაგალითად, მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გააფორმა 2019 წლის 22 მარტს, მხარეებს შორის პირველი მიღება-ჩაბარების აქტი გაფორმდა 27 მარტს, ხოლო დოკუმენტი შესაბამისი პასუხისმგებელი პირის მიერ სისტემაში აიტვირთა 212 დღის დაგვიანებით, იმავე წლის 25 ოქტომბერს. ამასთანავე, ხელშეკრულების მოქმედების ვადა დასრულდა 2019 წლის 31 აგვისტოს, თუმცა მინიჭებული აქვს მიმდინარე ხელშეკრულების სტატუსი.

⁷³ „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 15 ივნისის №12 ბრძანება, მუხლი 38, პუნქტი 1.

⁷⁴ კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 2, პუნქტები: „დ“ და „ე“.

⁷⁵ მონაცემები აღებულია 2021 წლის 20 ნოემბრის მდგომარეობით.

⁷⁶ მაგალითად, NAT190007749, NAT190007172, NAT190006565, NAT190001830.

აუდიტის ჯგუფის მიერ საკითხის შესწავლისას აუდიტის ობიექტმა დაიწყო ხელშეკრულების შესრულების დამადასტურებელი დოკუმენტაციის სისტემაში ატვირთვა.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირის მიერ სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონულ სისტემაში ხელშეკრულების შესრულების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია უმეტეს შემთხვევაში აისახება რამდენიმე თვის დაგვიანებით. აღნიშნულით დარღვეულია შესყიდვების საჯაროობისა და გამჭვირვალობის პრინციპი. შედეგად დაინტერესებული მხარეებს დროულად და სრულად არ მიეწოდება მნიშვნელოვანი და საჭირო ინფორმაცია.

2.12.2 სასამართლო დავები

ფაქტობრივი გარემოება: წყალტუბოს მუნიციპალიტეტის გამგებლის ბრძანებით თანამდებობიდან გათავისუფლდა ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამსახურის უფროსი.⁷⁷ გათავისუფლების საფუძველი ბრძანებაში მითითებული არ არის. გათავისუფლებულმა პირმა სასამართლოში შეიტანა სარჩელი და მოითხოვა ბრძანების ბათილად ცნობა, თანამდებობაზე აღდგენა და განაცდურის ანაზღაურება. დავა გაგრძელდა სხვადასხვა ინსტანციის სასამართლოში⁷⁸ და დასრულდა მხარეების მორიგებით. მორიგების აქტის საფუძველზე მოსარჩლემ უარი განაცხადა სამსახურში აღდგენასა და შრომითი გასამრჯელოს სრულად დაკმაყოფილებაზე, რის სანაცვლოდაც 2019 წელს ბიუჯეტიდან მიიღო კომპენსაცია – 25.0 ათასი ლარის ოდენობით.

დასკვნა

სასამართლო გადაწყვეტილებების მიხედვით მუნიციპალიტეტმა საჯარო მოსამსახურე სათანადო დასაბუთების გარეშე გაათავისუფლა. მმართველობით პროცესში მიღებული შეუსაბამო გადაწყვეტილებების შედეგად მუნიციპალიტეტმა გასწია 25.0 ათასი ლარის დამატებითი ხარჯი.

2.12.3 გამოუყენებელი ინფრასტრუქტურული ობიექტები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის ორგანოები უფლებამოსილებათა ფარგლებში ახორციელებენ შესაბამისი ინფრასტრუქტურის მშენებლობას, მოვლა-პატრონობას, რეაბილიტაციას, რეკონსტრუქციასა და განვითარებას.⁷⁹ მუნიციპალიტეტმა უნდა დანერგოს ფინანსური მართვისა და კონტროლის ისეთი სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოყენებას.⁸⁰

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის საქმიანობა დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტების დასრულებისა და ფუნქციონირების მხრივ მიმდინარეობს ხარვეზით. მერია ვერ უზრუნველყო პროექტების ოპტიმალური დაგეგმვა და არსებული რესურსის ეფექტიანი გამოყენება. მიუხედავად იმისა, რომ ანგარიშზე მუდმივად ერიცხებოდა საკმარისი რაოდენობის თავისუფალი ნაშთი, მუნიციპალიტეტმა არ გამოყო დამატებითი თანხა დაწყებული სამუშაოების დასასრულებლად. აღნიშნულის გამო, 2019-2020 წლებში მუნიციპალიტეტმა შედეგი ვერ მიიღო, სულ – 208.6 ათასი ლარის საბიუჯეტო რესურსის ხარჯვიდან (იხ. დანართი №2).

⁷⁷ წყალტუბოს მუნიციპალიტეტის გამგებლის 2016 წლის 29 აგვისტოს №31 1164 ბრძანება. ვ

⁷⁸ წყალტუბოს მაგისტრატის სასამართლო, ქუთაისის სააპელაციო სასამართლო, საქართველოს უზენაესი სასამართლო.

⁷⁹ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 19, ქვეპუნქტი „ი“.

⁸⁰ „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ კანონი“, მუხლი 6, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი „გ“.

დასკვნა

ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვასა და მართვაში არსებული ხარვეზების შედეგად, მუნიციპალიტეტმა არაეფექტიანად დახარჯა 208.6 ათასი ლარი და ვერ მიაღწია პროექტების განხორციელებით დასახულ მიზანს.

აუდიტორები

ხელმოწერა

გიორგი ჩახვაძე
წამყვანი აუდიტორი




თათია ამბროლაძე
უფროსი აუდიტორი



თეა უდესიანი
უფროსი აუდიტორი



ნინო ლალიძე
აუდიტორი



დანართები

დანართი №1.

2019-2020 წლებში მოწყობილი და დაზიანებული ობიექტები (ათასი ლარი)

შესყიდვის №	ობიექტი	ღირებულება	ხარვეზი
NAT190006097	სოფლების: ჭოლევის და სორმონის დამაკავშირებელი გზის ბეტონის საფარით მოწყობა	410.8	გზას აღენიშნება მნიშვნელოვანი ზზარები.
NAT190001830	სოფელ მაღლაკში (ჟორჟოლიანების უბანი) გზის ბეტონის საფარით მოწყობა	470.1	გზა დაზიანებულია, აღენიშნება მნიშვნელოვანი ზზარები.
NAT190003639	სოფელ ოფურჩხეთში (აბაზაძეების უბანი) გზის ბეტონის საფარით მოწყობა	97.9	გზას აღენიშნება ზზარები.
CMR190124305	სოფელ მაღლაკში ამბულატორიის რეაბილიტაცია	19.5	ოთახის კედლები დაზიანებულია.
NAT190012547	სოფელ მაღლაკში №2 საჯარო სკოლის სამშენებლო-სარემონტო სამუშაო	74.6	ოთახის კედლები დაზიანებულია.
CMR190124497	სოფელ ოფშკვითში სამედიცინო ამბულატორიების სარეაბილიტაციო სამუშაოები	32.2	ნესტისაგან დაზიანებულია კედლები.
CMR200104018	სოფელ ოფშკვითის საჯარო სკოლაში სველი წერტილების სარეაბილიტაციო სამუშაოები	60.4	დაზიანებულია ტუალეტის ჩამრეცხი ავზი, იღვრება წყალი.
CMR200104018	სოფელ ახალი საყულის საჯარო სკოლაში სველი წერტილების სარეაბილიტაციო სამუშაოები	63.6	საპირფარეშოში შესასვლელი კარი დაზიანებულია და ჩაკეტილია.
NAT200008306	სოფელ ყუმისთავის საჯარო სკოლის სარეაბილიტაციო სამუშაოები	72.6	საპირფარეშოს კარის საკეტი და ონკანები დაზიანებულია.
CMR200155014	სოფელ ცხუნკურის №1 და №2 საჯარო სკოლების სარეაბილიტაციო სამუშაოები	44.0	№1 სკოლაში დაზიანებულია ონკანები, №2 სკოლაში ჩამოტვრეულია ტუალეტის კარები, დაზიანებულია ჩამრეცხი წყლის ავზები.
NAT200008186	სოფელ ფარცხანაყანების №4 საჯარო სკოლის რეაბილიტაცია	72.2	ჭერი დაზიანებულია და კედელს აღენიშნება ზზარები.
NAT190011538	სოფელ გუმბრაში მე-12 ზინასთან მისასვლელი გზების ბეტონის საფარით რეაბილიტაციის სამუშაოები	59.7	გზას აღენიშნება მნიშვნელოვანი ზზარი.

NAT200007997	სოფელ გვიშტიბის საჯარო სკოლის სარეაბილიტაციო სამუშაოები	71.9	კედლები დაზიანებული და დანესტიანებულია.
NAT200001672	ქ. წყალტუბოში, აკაკი შანიძის ქუჩაზე ტრენაჟორების მოწყობის სამუშაოები	24.5	საფენის ნაწილი (პოლიკარბონატის ფილები) აცვენილი და დაკარგულია.
NAT190021951	ქ. წყალტუბოში, დედაენის ქუჩის მეორე ჩიხში არსებული სპორტული მოედნის რეაბილიტაციის სამუშაოები	25.7	შესასვლელი კარი ჩამოვარდნილია, კალათბურთის ფარები დაზიანებულია.
CMR190139351	ქ. წყალტუბოში, ოტია იოსელიანის სახელობის №1 საჯარო სკოლის საპირფარეშოს სარეაბილიტაციო სამუშაოები	20.7	დაზიანებულია კარებების საკეტები, ონკანები, ჭერი.
სულ:		1,620.4	

დანართი №2.

2019-2020 წლებში მოწყობილი და გამოუყენებელი ობიექტები (ათასი ლარი)

შესყიდვის №	ობიექტი	ღირებულება	ხარვეზი
CMR200110801	სოფელ გეგუთში, სპორტული მოედნების მოწყობის სამუშაოები	29.2	სპორტულ მოედანს მოსახლეობა არ იყენებს (მოედანი დაფარულია ბალახით).
CMR190130393	„სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში, სოფელ ტყაჩირში სკვერის მოსაწყობად მასალების შექმნა	20.0	სკვერი ნაწილობრივ შემოდოლილია, მოუწყობელია და მოსახლეობა არ იყენებს.
NAT180015924 CMR190155562	სოფელ ყუმისთავში, საჯარო სკოლის მიმდებარე ტერიტორიაზე მინი სპორტული მოედნის მოწყობის სამუშაოები (მიმდინარეობდა ორ ეტაპად)	15.4 11.8	სპორტულ მოედანს მოსახლეობა არ იყენებს (მოედანი დაფარულია ბალახით).
CMR190132095 CMR200069931	სოფელ ქვიტირში, ყოფილ დაწყებით საჯარო სკოლაში სპორტული დარბაზის მოწყობის სამუშაოები	20.0 36.2	ობიექტის რეაბილიტაცია ხორციელდება ეტაპობრივად და დაუსრულებელია. ⁸¹
CMR200104027	სოფელ პატრიკეთის საჯარო სკოლის სველი წერტილის სარეაბილიტაციო სამუშაოები	76.0	საპირფარეშოს არ მიეწოდება წყალი და არ ფუნქციონირებს. ⁸²
სულ:		208.6	

⁸¹ პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, ობიექტის რეაბილიტაცია დასრულდა 2021 წლის 1 დეკემბერს.

⁸² პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, ობიექტის დათვალიერების შემდგომ მუნიციპალიტეტმა წყლის მიწოდების პრობლემა აღმოფხვრა და ობიექტი ფუნქციონირებს.

საკონტაქტო ინფორმაცია

**ვებგვერდი და
სოციალური მედია**

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

ცხელი ხაზი

(+995 32) 243 81 81

ელექტრონული ფოსტა

sao@sao.ge

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