



შენაბამოსობის აუდიტის ანგარიში





სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

თვითმმართველი ერთეულების აუდიტის დეპარტამენტი

დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი მამრიკიშვილი

2 თებერვალი 2021 წელი

N 12/36

ეგზ.: N 1

ახალციხის მუნიციპალიტეტის 2018-2019
წლების საქმიანობის შესაბამისობის
აუდიტის ანგარიში

შინაარსი

ძირითადი ნაწილი	ტერმინები და შემოკლებები	2
	შემაჯამებელი მიმოხილვა	3
	რეკომენდაციები	4
	1. შესავალი	6
	ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	6
	აუდიტორის პასუხისმგებლობა	6
	აუდიტის საგანი	6
	აუდიტის მასშტაბი	6
	აუდიტის კრიტერიუმები	7
	აუდიტის მიზანი	8
	აუდიტის მეთოდოლოგია	8
	ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ	9
	2. აუდიტის მიგნებები	10
დანართები	დანართები	34
	საკონტაქტო ინფორმაცია	35

ტერმინები და შემოკლებები

შემსყიდველი – ახალციხის მუნიციპალიტეტი.

მერია – ახალციხის მუნიციპალიტეტის მერია.

საკრებულო – ახალციხის მუნიციპალიტეტის საკრებულო.

ა(ა)იპ – არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი.

შპს – შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

ფინანსური რესურსების მართვა

სახელმწიფო შესყიდვების მართვა

ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია

ქონების მართვა და განკარგვა

წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ახალციხის მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

ფინანსური რესურსების მართვის ხარვეზები

მუნიციპალიტეტში არსებობს როგორც ფინანსური რესურსების, ასევე დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვის ხარვეზები. მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო არაფინანსური აქტივების ზრდის პარამეტრების სათანადოდ დაგეგმვა და შესრულება, რის გამოც შესაბამისი საბიუჯეტო მუხლის შესრულებას, შესაბამისად, 31.5%¹ და 19.1%² დააკლდა.

ინტერესთა კონფლიქტი

სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას, კონტროლის სისუსტის გამო, მუნიციპალიტეტმა სატენდერო პროცესი წარმართა იმგვარად, რომ დარღვეულია ინტერესთა კონფლიქტის პირობები, სატენდერო დოკუმენტაცია მოიცავდა სხვადასხვა სახის შემზღუდავ მოთხოვნას და მორგებული იყო კონკრეტული მიმწოდებლის ინტერესებს.

სამუშაოების დასრულების ვადის უსაფუძვლოდ გადაწევა

ცალკეული ხელშეკრულებების შესრულებისას, მუნიციპალიტეტმა შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადები გაზარდა არაობიექტური ფაქტორების გათვალისწინებით და არ გამოიყენა საჯარიმო სანქციები. შედეგად, პროექტი დადგენილ დროში ვერ დასრულდა, ხოლო მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში არ არის მიმართული 83.0 ათას ლარზე მეტი ფინანსური რესურსი.

ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვის ხარვეზები

ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვაში, შესრულებასა და კონტროლში არსებული სისუსტეების შედეგად, შესრულებული ინფრასტრუქტურული პროექტების ნაწილი დაზიანებულია. მუნიციპალიტეტს არ შეუწყვლია პრობლემის გამომწვევი მიზეზები და პასუხისმგებელი პირების მიმართ არ გაუტარებია შესაბამისი ღონისძიებები ზიანის ასანაზღაურებლად.

ქონების მართვაში არსებული ხარვეზები

ქონების განკარგვის პროცესში არსებული სისუსტეების გამო, მუნიციპალიტეტს იჯარის ფორმით გაცემული აქვს არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, რომლის ღირებულება არაგონივრულად დაბალია საბაზრო ფასთან შედარებით. ასევე მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონებით სარგებლობენ არაუფლებამოსილი პირები. შედეგად, მუნიციპალიტეტის მიერ ქონების განკარგვა ხორციელდება არაპროდუქტიულად და ბიუჯეტი კარგავს, სავარაუდოდ, 232 ათას ლარზე მეტი შემოსავლის მიღების შესაძლებლობას.

სატრანსპორტო საშუალებების მართვაში არსებული ხარვეზები

სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა აღემატება მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას. შედეგად, მერიაშეკრულების ტრანსპორტის შენახვისა და ექსპლოატაციის ხარჯის გაწევისას არ დაიცვა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვის პრინციპები.

¹ 2018 წელს ვერ იქნა ათვისებული 4,535.1 ათასი ლარი.

² 2019 წელს ვერ იქნა ათვისებული 3,210.0 ათასი ლარი.

რეკომენდაციები

მუნიციპალიტეტის მერიამ:

- ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებები გამოიყენოს შესაბამისი წლის ბიუჯეტით დაგეგმილი პროგრამების/ქვეპროგრამების მიზნების და მოსალოდნელი შედეგების მისაღწევად;
- ბიუჯეტი დაგეგმოს იმგვარად, რომ არ დაუშვას ნაშთის უკონტროლო დაგროვება და არსებული ნაშთი მიიმართოს ბიუჯეტით დაგეგმილი პროექტების განსახორციელებლად.

მუნიციპალიტეტის მერიამ:

- სახელმწიფო შესყიდვების პროცესი წარმართოს ისე, რომ სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვროს მოთხოვნები, რომლებიც არ გამოიწვევს კონკურენციის შეზღუდვას;
- სატენდერო კომისიამ დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები და უზრუნველყოს პრეტენდენტების მიმართ ერთგვაროვანი, არადისკრიმინაციული მიდგომა;
- საქონლის/მომსახურების შესყიდვის დაგეგმვისას, სავარაუდო ღირებულება განსაზღვროს გონივრულ გათვლებსა და გაანგარიშებებზე დაყრდნობით;
- მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს კონკრეტული ფაქტები, მათ შორის ინტერესთა კონფლიქტის ფაქტები, გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს მათ მიმართ შესაბამისი ღონისძიებები.

მუნიციპალიტეტის მერიამ:

- დანერგოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს თავიდან აიცილოს ერთი და იმავე პირის ჩართულობა კონტროლის სხვადასხვა დონეზე. კერძოდ, მერიამ უნდა გამიჯნოს კონტროლის განმახორციელებელი პირების მიერ შესასრულებელი სამუშაო და არ დაუშვას ერთი და იმავე პირის მიერ სამუშაო პროცესის სრული ზედამხედველობა;
- მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს კონკრეტული ფაქტები, მათ შორის, სატენდერო კომისიის მიერ მიღებული არაერთგვაროვანი გადაწყვეტილებები, გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გაატაროს კანონმდებლობით განსაზღვრული ღონისძიებები.

მუნიციპალიტეტის მერიამ:

- შეიმუშაოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები, რომელიც უზრუნველყოფს ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პირობების შესრულებას, მათ შორის შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადების ცვლილება განახორციელოს მხოლოდ ობიექტური და ფორსმაჟორული საფუძვლების არსებობისას. ყველა დანარჩენ შემთხვევაში, ვადებისა და სხვა პირობების დარღვევისათვის გაავრცელოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები;
- მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს მიმწოდებლებზე საჯარიმო სანქციის დაურიცხაობის ყველა ფაქტი, გამოავლინოს გამომწვევი მიზეზები, პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

მუნიციპალიტეტის მერიამ:

- შეიმუშაოს და დანერგოს სამშენებლო სამუშაოების მიღებისა და ჩაბარების წესი, სადაც დეტალურად იქნება გაწერილი მოქმედი სტანდარტების დაცვით სამუშაოების შესრულებისათვის საჭირო კონტროლის მექანიზმები;
- 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;
- მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს მიმწოდებლის მიერ შესრულებული სამუშაოების დაზიანების გამომწვევი მიზეზები, გაატაროს ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირებისა და საექსპერტო დაწესებულებების მიმართ და უზრუნველყოს ხარვეზების აღმოფხვრა.

მუნიციპალიტეტის მერიამ და საკრებულომ:

- შეიმუშაოს წესი საკუთრებაში არსებული ქონების მართვის, განკარგვისა და სათანადო კონტროლის მექანიზმების დაწესების შესახებ. აღნიშნულით განისაზღვრება ქონების საწყისი საიჯარო ღირებულების გაანგარიშების მეთოდი, ასევე მერია დროულად აიცილებს ან/და გამოავლენს შემთხვევებს, როდესაც მის საკუთრებაში არსებული მიწები თვითნებურად აქვთ დაკავებული უკანონო მოსარგებლებებს;
- ამასთანავე, მერიამ ქონების სარგებლობის უფლებით გაცემისას იხელმძღვანელოს მუნიციპალიტეტის უპირატესი ინტერესების ფარგლებში და განკარგვის ფორმა შეარჩიოს მიზნების შესაბამისი მაქსიმალური შედეგ(ებ)ის მიღების შესაძლებლობის გათვალისწინებით;
- მუნიციპალიტეტმა გამოავლინოს, საკუთრებაში არსებული მიწების განკარგვასა და კონტროლზე პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

მუნიციპალიტეტის მერიამ და საკრებულომ:

- შეიმუშაოს წესი, რითაც დარეგულირდება სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო სამორიგო ავტომატების რაოდენობა და განისაზღვრება საწვავის ხარჯვის კონტროლის მექანიზმები. აღნიშნული დოკუმენტი ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო პარკის ოპტიმიზაციას, საწვავის და მოვლა-შენახვის ხარჯების რაციონალიზაციას. ამასთანავე, მიზანშეწონილია შემუშავებული წესი თავსებადი იყოს საქართველოს მთავრობის შესაბამის დადგენილებასთან;
- მუნიციპალიტეტმა გამოავლინოს არავტორიზებულ ავტომატებში საწვავის ჩასხმის ფაქტები და შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ გაატაროს სათანადო ღონისძიებები.

1. შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

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

მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა ასევე პასუხისმგებელია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის, აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე, მოწოდებული ინფორმაციის სისრულესა და სისწორეზე.

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა ასევე მოიცავს შიდა კონტროლის სისტემის შემუშავებას, დანერგვასა და შენარჩუნებას, რაც საჭიროა საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის პროცესის იმგვარი წარმართვისათვის, რომელიც არ შეიცავს შეცდომით ან განზრახ არამართლზომიერი ქმედებით (თაღლითობით) გამოწვეულ არსებით კანონშეუსაბამოებს.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

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

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

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

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

აუდიტის საგანი

ახალციხის მუნიციპალიტეტის საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში, 2018-2019 წლებში გაწეული საქმიანობის მოქმედ საკანონმდებლო ნორმებთან შესაბამისობა.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა ახალციხის მუნიციპალიტეტის მიერ 2018-2019 წლების საქმიანობისა და ფინანსური რესურსების ხარჯვის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა.

შესაბამისობის აუდიტმა მოიცვა მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების ბიუჯეტების გადასახდელები, ჯამში 47,473.1 ათასი ლარი.

აუდიტის კრიტერიუმები

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:

-)/ საქართველოს ორგანული კანონი – „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;
-)/ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი;
-)/ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“;
-)/ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 25 აპრილის №211 დადგენილება „პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურებრივი მივლინებით გაგზავნის წესის, მისი სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურებისა და კომპენსაციის ოდენობისა და პირობების განსაზღვრის შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის №55 დადგენილება, ტექნიკური რეგლამენტის – „სამშენებლო სამუშაოების სახელმწიფო შესყიდვისას ზედნადები ხარჯებისა და გეგმური მოგების განსაზღვრის წესის“ დამტკიცების შესახებ;
-)/ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;

-) საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 30 ივლისის №1015 განკარგულება „შიდა აუდიტის სტანდარტების დამტკიცების შესახებ“ და სხვ.

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; აუდიტის ანგარიშში, მათი გამოვლენის შემთხვევაში, აისახება ნებისმიერი საკითხი, რომელსაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საჯარო ფინანსების მართვის გასაუმჯობესებლად ან/და საჯარო სექტორში ერთგვაროვანი პრაქტიკის დასაწერად;
- ბ) აუდიტის ანგარიშის მომხმარებლებისათვის ინფორმაციის მიწოდება მიგნებების, დასკვნებისა და სადაც შესაფერისია, რეკომენდაციების შესახებ.

აუდიტის მეთოდოლოგია

აუდიტის საგნის შესასწავლად გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები:

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

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

ახალციხის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი იურიდიული პირი, რომელსაც აქვს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, განკარგავს საკუთარ ქონებასა და ბიუჯეტს. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 19 ადმინისტრაციულ ერთეულს,³ მისი ფართობია 1010 კვ. კმ, მოსახლეობის რიცხოვნობა კი შეადგენს 38.8 ათასს.⁴

2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან ხარჯები გაწეულია შემდეგ პროგრამებზე: წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება – 6,514.1 ათასი ლარი; თავდაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება – 187.6 ათასი ლარი; ინფრასტრუქტურული განვითარებისა და კეთილმოწყობის ღონისძიებები – 27,823.1 ათასი ლარი; განათლება – 6,470.9 ათასი ლარი; კულტურა, რელიგია, ახალგაზრდული და სპორტული ღონისძიებები – 3,664.0 ათასი ლარი; მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა – 2,813.4 ათასი ლარი.⁵

³ mreg.reestri.gov.ge

⁴ www.geostat.ge; www.budgetmonitor.ge, 2019 წლის საშუალო წლიური მაჩვენებელი.

⁵ წყარო: მუნიციპალიტეტის მიერ წარმოდგენილი ხაზინის ამონაწერი.

2. აუდიტის მიგნებები

2.1 ფინანსური რესურსების მართვა

2.1.1 ფინანსური რესურსების მართვის ხარვეზი

კრიტერიუმი: ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისათვის, ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგებისათვის პასუხისმგებელია მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო.⁶ მუნიციპალიტეტმა 2018-2019 წლებში პროგრამული ბიუჯეტებით დაგეგმა შემდეგი შედეგების მიღწევა: ინფრასტრუქტურის შემდგომი გაუმჯობესება, მგზავრთა შეუფერხებელი და უსაფრთხო გადაადგილება, მოსახლეობის პირობების გაუმჯობესება და სხვ.

შეზღუდული ფინანსური რესურსების პირობებში, საბიუჯეტო პროცესი უნდა წარიმართოს იმგვარად, რომ არ მოხდეს თავისუფალი ნაშთის უკონტროლო დაგროვება.

ფაქტობრივი გარემოება: სახელმწიფო ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის შემოსულობებმა – 47,048.5 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელებმა – 47,473.1 ათასი ლარი შეადგინა. ინფორმაცია შემოსულობების, გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების შესახებ წარმოდგენილია ცხრილში.

ცხრილი №1. ინფორმაცია შემოსულობების, გადასახდელების და ნაშთის ცვლილების შესახებ (ათასი ლარი)

დასახელება	2018 წელი			2019 წელი			შესრულების ჯამი
	გეგმა	ფაქტი	%	გეგმა	ფაქტი	%	
შემოსულობები	21,761.6	21,919.3	100.7%	25,739.1	25,129.2	97.6%	47,048.5
შემოსავლები	21,691.6	21,761.0	100.3%	25,629.1	24,988.6	97.5%	46,749.7
არაფინანსური აქტივების კლება	70.0	158.3	226.2%	110.0	140.5	127.8 %	298.9
ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოყენების გარდა)	0.0	0.0	–	0.0	0.0	–	0.0
ვალდებულებების ზრდა	0.0	0.0	–	0.0	0.0	–	0.0
გადასახდელები	25,656.7	20,258.2	79.0%	31,281.3	27,214.9	87.0%	47,473.1
ხარჯები	11,258.3	10,394.9	92.3%	14,412.8	13,556.4	94.1%	23,951.3
არაფინანსური აქტივების ზრდა	14,398.4	9,863.3	68.5%	16,808.6	13,598.6	80.9%	23,461.9
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის დაგროვების გარდა)	0.0	0.0	–	0.0	0.0	0.0	0.0
ვალდებულებების კლება	0.0	0.0	–	59.9	59.9	–	59.9
ნაშთის ცვლილება	-3,895.0	1,661.1	–	-5,542.2	-2,085.7	–	–

⁶ „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, მუხლი 7, პუნქტი 1; მუხლი 77, პუნქტები 8, 9; საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანება „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“.

ორივე საანგარიშო წლისათვის მუნიციპალიტეტმა „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლი არასათანადოდ შეასრულა, კერძოდ, მერიამ წლის ბოლომდე ვერ აითვისა ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად საქართველოს მთავრობის განკარგულებით გამოყოფილი თანხები. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტმა ვერ მიიღო კრიტერიუმით გათვალისწინებული მოსალოდნელი შედეგები: ძირითადად, ვერ დასრულდა და დაგვიანდა საგზაო ინფრასტრუქტურის, საბავშვო ბაღის, კულტურის სახლის და სხვა ობიექტების მშენებლობისა და რეაბილიტაციის სამუშაოები.

გარდა დაგეგმილი და აუთვისებული თანხებისა, მუნიციპალიტეტს 2018-2019 წლებში თავისუფალი ნაშთის სახით გააჩნდა არსებითი თანხები, კერძოდ:

2018 წლის პირველი იანვრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ნაშთმა შეადგინა 3,901.0 ათასი ლარი. აღნიშნული თანხიდან, ბიუჯეტით გათვალისწინებული იყო 3,895.0 ათასი ლარის გამოყენება. მიუხედავად ამისა, 2018 წელს ნაშთის ცვლილებით გამოწვეული ფულადი სახსრების დაგროვებამ (ზრდამ) შეადგინა 1,661.1 ათასი ლარი და წლის ბოლოს დაფიქსირდა ნაშთი – 5,562.1 ათასი ლარი. აღნიშნული ფულადი სახსრებიდან 4,959.9 ათასი ლარი – სხვადასხვა გარდამავალი და დაუსრულებელი ინფრასტრუქტურული პროექტის შედეგად წარმოიქმნა, ხოლო დანარჩენი – 602.2 ათასი ლარი თავისუფალი ნაშთია.⁷

მუნიციპალიტეტის 2019 წლის ბიუჯეტით განსაზღვრული იყო 5,542.2 ათასი ლარის გამოყენება. 2018 წელთან შედარებით, 2019 წელს მუნიციპალიტეტმა შეამცირა დაგროვილი ნაშთი. კერძოდ, ნაშთის ცვლილებით გამოწვეული ფულადი სახსრების გამოყენებამ (კლებამ) 2,085.7 ათასი ლარი შეადგინა. შესაბამისად, 2020 წლის პირველი იანვრისთვის ნაშთი იყო 3,476.4 ათასი ლარი. აღნიშნული ფულადი სახსრებიდან 3,036.3 ათასი ლარი წარმოიშვა სხვადასხვა გარდამავალი და წლის ბოლომდე დაუსრულებელი ინფრასტრუქტურული პროექტის გამო, ხოლო დანარჩენი 440.1 ათასი ლარი თავისუფალი ნაშთია.⁸

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა 2018-2019 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, მუნიციპალიტეტის 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 მიიმართოს ბიუჯეტით დაგეგმილი პროექტების განსახორციელებლად.

⁷ ჭარბი საგადასახადო და სხვა შემოსავლები, სატენდერო ეკონომია.

⁸ ჭარბი საგადასახადო და სხვა შემოსავლები, სატენდერო ეკონომია.

2.2 სახელმწიფო შესყიდვების მართვა

2.2.1 სატენდერო ხარვეზები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით,⁹ შემსყიდველმა ტენდერის ჩატარების დროს უნდა უზრუნველყოს საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვა, შესყიდვის მონაწილეთა შორის ჯანსაღი კონკურენცია და პრეტენდენტთა მიმართ პროპორციული, არადისკრიმინაციული მიდგომა.

მუნიციპალიტეტი შესყიდვის დაგეგმვისას განსაზღვრავს შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულებას. სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრის მიზნით, მუნიციპალიტეტმა უნდა ჩაატაროს ბაზრის კვლევა.¹⁰ ის უნდა იყოს რეალურ გათვლებსა და გაანგარიშებებზე დაფუძნებული.

ურთიერთდამოკიდებულ¹¹ პირებად ითვლებიან ის პირები, რომელთა შორის განსაკუთრებულ ურთიერთობათა არსებობამ შეიძლება გავლენა მოახდინოს მათ მიერ წარმოდგენილი პირების საქმიანობის პირობებზე ან ეკონომიკურ შედეგებზე. განსაკუთრებულ ურთიერთობებს მიეკუთვნება ურთიერთობები, რომელთა დროსაც პირებს პირდაპირ ან არაპირდაპირ აკონტროლებს მესამე პირი. მათ შორის, კონტროლი გულისხმობს დირექტორობას და ამ თანამდებობებზე პირების დანიშვნის უფლებას.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში მერიამ გამოაცხადა 4 ტენდერი¹² ახალციხის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე, ქალაქ ვალესა და სოფლებში შემავალი საავტომობილო გზების შეკეთების (მოვლა-შენახვის) სამუშაოების შესყიდვისთვის, რომელთა ფარგლებში სულ ანაზღაურებულია 717.9 ათასი ლარი¹³. აღნიშნული ტენდერები წარიმართა უკონკურენტოდ, მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული - შპს „კეთილმოწყობის“¹⁴ მონაწილეობით.

გზების მოვლა-შენახვის ტენდერებში მუნიციპალიტეტმა სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრა ისეთი მოთხოვნები, რომლებიც განაპირობებდა მის მიერ დაფუძნებული შპს-ს უპირობო გამარჯვებას. აღნიშნული დადასტურდა ფაქტობრივი გარემოებებით, კერძოდ:

ხარჯთაღრიცხვებში მითითებული იყო რამდენიმე სამუშაოს შესრულება მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული და სარგებლობის უფლებით გადაცემული მანქანა-მექანიზმებით.¹⁵ ეს ტექნიკა, ტენდერის მიმდინარეობის პერიოდში, მუნიციპალიტეტს თხოვრის ფორმით, რამდენიმე თვის ვადით გადაცემული ჰქონდა შპს „კეთილმოწყობისთვის“.¹⁶

ამდენად, ზემოთ აღნიშნული გარემოებები მიანიშნებს იმაზე, რომ ტენდერები პრაქტიკულად ფორმალურ ხასიათს ატარებდა და უზრუნველყოფდა შპს „კეთილმოწყობის“ უპირობო გამარჯვებას.

⁹ „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება, მუხლი 4.

¹⁰ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ მუხლი 2, მუხლი 9 და მუხლი 12¹.

¹¹ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლის თანახმად, ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილების პირობები ეხება სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელებასთან დაკავშირებულ შემდეგ საქმიანობას: „ხელშეკრულების შესრულებაზე კონტროლი და ზედამხედველობა“. ამ საქმიანობის განმახორციელებელ ფიზიკურ პირს ექნება ინტერესთა კონფლიქტი პრეტენდენტთან ან მიმწოდებელთან, თუ მათ შორის არსებობს საქართველოს საგარეო სახელმწიფო კოდექსის მე-19 მუხლით გათვალისწინებული ურთიერთობები.

¹² SPA170016880; NAT180013529; NAT180018608 და NAT190007447.

¹³ გზების მოხრეშვა, ღირებულებით 466.4 ათასი ლარი, გამწვანება – 159.8 ათასი ლარი, თოვლის გაწმენდა – 72.3 ათასი ლარი, ხელოვნური ნაგებობების მოწყობა – 8.6 ათასი ლარი, საგზაო მონიშვნები – 10.8 ათასი ლარი.

¹⁴ შპს-ში დასაქმებულია 162 პირი. მისი ძირითადი საქმიანობაა გზების მოვლა-შენახვა და გარე განათების ქსელის მოვლა-პატრონობა. ის მხოლოდ ახალციხის მუნიციპალიტეტის მიერ გამოცხადებულ ტენდერებში იღებს მონაწილეობას და აღნიშნული საქმიანობა მისი შემოსავლების ფორმირების და საკუთარი ხარჯების დაფინანსების ძირითად წყაროს წარმოადგენს.

¹⁵ „კიუვეტების გაწმენდა გრეიდერით“, „კიუვეტების გაწმენდა ექსკავატორით“, „გვერდულების და სავალი ნაწილის მომანდაკება გრეიდერით“, „თოვლის წმენდა გრეიდერით“, „გამონატანების დატვირთვა ექსკავატორით“ და სხვ.

¹⁶ 2019 წელს მთელი წლის ვადით იყო გადაცემული.

სავარაუდო ღირებულების დათვლის მიზნით, მერიამ ვერ წარმოადგინა შესაბამისი კალკულაცია და ბაზრის კვლევის დოკუმენტური მტკიცებულებები. შესწავლით დგინდება, რომ სავარაუდო ღირებულებები დათვლილი იყო მერიის სივრცითი მოწყობისა და ინფრასტრუქტურის სამსახურის პროექტების მართვის განყოფილების მიერ და გაანგარიშებული იყო ისე, რომ არ ეყრდნობოდა რეალურ გათვლებს. აღნიშნული დადასტურდა წინამდებარე ფაქტებით:

- 1) 2018 წელს შპს-ს მიერ გამოცხადებული ტენდერების ხარჯთაღრიცხვების ერთეულის (ინერტული მასალების) ფასები შედარდა მერიის მიერ გამოცხადებულ ტენდერებში წარმოდგენილ ანალოგიური სამუშაოების ერთეულის ფასებს, რომლებთან შედარებით მერიამ გადაიხადა 9.0 ათასი ლარით მეტი¹⁷;
- 2) 2018 წელს მერიამ შპს „კეთილმოწყობისგან“ 5865 კუბ. მ ინერტული მასალის ტრანსპორტირება და გაშლა შეისყიდა 120.4 ათას ლარად. აღნიშნული მომსახურებისათვის შპს „კეთილმოწყობას“ არ გააჩნდა საჭირო ტექნიკა, რისთვისაც იგი აცხადებდა ტენდერებს. მუნიციპალური შპს აღნიშნული მასალის ტრანსპორტირებას ყიდულობდა შპს „მელიზასგან“, რომელსაც 2018 წელს გადაუხადა 45.2 ათასი ლარი. დანარჩენ სამუშაოს (ხრემის გაშლა) ახორციელებდა მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული გრეიდერით¹⁸, რისი ზუსტი ღირებულების დადგენა ვერ მოხერხდა. მსგავსი სახის სამუშაოს ღირებულების დასადგენად, აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა მუნიციპალიტეტის მიერ გამოცხადებული საგზაო სამუშაოების სხვა ტენდერები¹⁹, რის შედეგადაც გამოვლინდა, რომ ინერტული მასალის ტრანსპორტირება-გაშლაში მერიამ გადაიხადა 66.2 ლარით მეტი²⁰.

2018 წელს მუნიციპალიტეტმა გზების მოხრეშვის სამუშაოების სავარაუდო ღირებულება განსაზღვრა 263.5 ათასი ლარით, ხოლო შესწავლით გამოვლინდა, რომ მისი საბაზრო ღირებულება იყო, სავარაუდოდ, 28.5 %-ით ნაკლები.²¹ 2019 წელსაც ანალოგიურად მიმდინარეობდა გზების მოვლა-შენახვის სამუშაოების შესყიდვის პროცესი, რაშიც მერიამ გადაიხადა 202.9 ათასი ლარი, თუმცა ხარჯთაღრიცხვებში არ არის გამიჯნული მასალის ხელფასებისა და ტრანსპორტირების ხარჯები, შესაბამისად, ვერ დგინდება სავარაუდო ღირებულება რამდენით არის გაზრდილი.

აღსანიშნავია, რომ შპს „კეთილმოწყობის“ მიერ ტრანსპორტირების მომსახურების შესაძენად გამოცხადებულ ტენდერებს იგებდა შპს „მელიზა“, რომლის მფლობელი და 100%-ანი წილის მესაკუთრე 2018-2019 წლებში იყო ახალციხის მუნიციპალიტეტის მერი,²² ხოლო შპს „კეთილმოწყობის“

¹⁷ 2018 წელს სავალი ნაწილის და გვერდულების მოსაწყობად მერიამ შპს „კეთილმოწყობისგან“ 1 კუბ. მ ფრაქციული ღორღი (0-40) შეისყიდა 10.1 ლარად, ხოლო შპს „კეთილმოწყობამ“ აღნიშნული ინერტული მასალა (შპს „ასტორიდან“, შპს „არალიდან და სხვ) შეისყიდა ერთეულის ღირებულებით, 8.5 ლარად. სულ 5865 კუბ. მ ფრაქციულ ღორღში (0-40) მუნიციპალიტეტმა გადაიხადა 59.2 ათასი ლარი, ხოლო შპს-მ – 50.2 ათასი ლარი.

¹⁸ გრეიდერით მომსახურების განფასებაში უნდა შესულიყო მხოლოდ საწვავის და ხელფასის ხარჯი, რაზედაც სათანადო დოკუმენტები მერიის მიერ ვერ იქნა წარმოდგენილი.

¹⁹ შესწავლილი ტენდერების მიხედვით, მსგავსი სახის მომსახურებაში (მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ტექნიკით) მერიას გადახდილი აქვს არაუმეტეს 1.54 ლარი - ერთ კუბურ მეტრზე.

²⁰ ინერტული მასალების ტრანსპორტირების ღირებულება - 45,2 ათ. ლარი + (გრეიდერით 5865 კუბ. მ ფრაქციული ღორღის გაშლა - 1 კუბ. მეტრი - 1.54 ლარი) + 9.0 ათ. ლარი = 54.2 ათ. ლარი - მერიის მიერ აღნიშნულ მომსახურებაში გადახდილი 120.4 ათ. ლარი.

²¹ $(66.2+9.0)/263.5 \times 100 = 28.5\%$.

²² საჯარო რეესტრის ამონაწერის თანახმად, 2020 წლის 19 თებერვალს მერმა შპს „მელიზას“ 100%-იანი წილი სამართავად გადასცა სხვა პირს.

დირექტორი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს ახალციხის მერი, ამავე დროს იყო სატენდერო კომისიის თავმჯდომარეც, რითიც დასტურდება მათი ურთიერთდამოკიდებულება²³.

სატენდერო კომისიის თავმჯდომარე ვალდებული იყო წერილობით დაედასტურებინა, რომ მისი მონაწილეობა შესყიდვების პროცესში გამოიწვევდა ინტერესთა კონფლიქტს,²⁴ რაც არ განუხორციელებია. ურთიერთდამოკიდებული პირების არსებობა წარმოქმნის სატენდერო პროცესზე პირდაპირი ან არაპირდაპირ ზეგავლენის მაღალ რისკებს, მათთვის ფინანსურად ხელსაყრელი გადაწყვეტილებების მიღების მიზნით.

ფორმალურ ხასიათს ატარებდა გარე განათების ქსელის მომსახურების შესყიდვის ტენდერებიც, რომლებიც მიმდინარეობდა ერთი პრეტენდენტის - შპს „კეთილმოწყობის“ მონაწილეობით. აღნიშნული შესყიდვის ხარჯთაღრიცხვები, პრეისკურანტის ფასები შედგენილია მერიის სამსახურის მიერ. 2018-2019 წლებში მერიამ გარე განათების მომსახურება შპს „კეთილმოწყობისგან“ შეისყიდა 280.0 ათას ლარად,²⁵ რაც 40.6 ათ. ლარით²⁶ აღემატება შპს „კეთილმოწყობის“ მიერ გარე განათებისათვის საჭირო ნათურების და სხვადასხვა მოწყობილობისათვის გადახდილ თანხას.

დასკვნა

გზების მოვლა-შენახვის მომსახურების შესყიდვებში, სატენდერო პირობები მოიცავდა ისეთ მოთხოვნებს, რომლებიც უზრუნველყოფდა მერიის მიერ დაფუძნებული შპს-ს გამარჯვებას. მერიამ სატენდერო პროცესი წარმართა იმგვარად, რომ სატენდერო პირობები მორგებული ყოფილიყო კონკრეტული მიმწოდებლის ინტერესებს. მუნიციპალური შპს-ის მიერ ჩატარებული ტენდერების დროს გამოვლინდა ინტერესთა კონფლიქტის ფაქტი.

გარდა ამისა, შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებები არ ეფუძნებოდა რეალურ გათვლებს. მერიის მიერ გამოცხადებულ ტენდერებში გამარჯვებული კომპანია, ცალკეული საქონლის და მომსახურების შესყიდვას ახორციელებდა კონტრაქტორი ფირმისგან, რამდენიმე ათეული ათასი ლარით უფრო დაბალი ღირებულებით, ვიდრე მერიასთან გაფორმებულ სახელშეკრულებო ხარჯთაღრიცხვაში იყო მითითებული. შედეგად, მერიამ დაკარგა საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიის მიღების შესაძლებლობა.

რეკომენდაცია №2

მერიამ სახელმწიფო შესყიდვების პროცესი წარმართოს ისე, რომ სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვროს მოთხოვნები, რომლებიც არ გამოიწვევს კონკურენციის შეზღუდვას. სატენდერო კომისიამ დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები და უზრუნველყოს პრეტენდენტების მიმართ ერთგვაროვანი, არადისკრიმინაციული მიდგომა. ასევე საქონლის/მომსახურების შესყიდვის დაგეგმვისას, მერიამ, სავარაუდო ღირებულება განსაზღვროს გონივრულ გათვლებსა და გაანგარიშებებზე დაყრდნობით. მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს კონკრეტული ფაქტები, მათ

²³ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 8. - ურთიერთდამოკიდებულნი არიან პირები, როდესაც ერთ პირს აქვს მაკონტროლებელი უფლება დანიშნოს სხვა იურიდიული პირის დირექტორი.

²⁴ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 8, პუნქტი 4.

²⁵ NAT180004872, NAT190001825.

²⁶ 2018 წელს მერიამ 18 დასახელების სანათი მოწყობილობები შეისყიდა ჯამური ღირებულებით – 59.1 ათასი ლარი, ხოლო შპს-მ აღნიშნული მასალები შეიძინა 35.7 ათას ლარად. 2019 წელს მერიამ 33 დასახელების სანათი მოწყობილობებში გადაიხადა 77.1 ათასი ლარი, ხოლო შპს „კეთილმოწყობამ“ – 59.9 ათასი ლარი.

შორის, ინტერესთა კონფლიქტის ფაქტები, გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს მათ მიმართ შესაბამისი ღონისძიებები.

2.2.2 ინტერესთა კონფლიქტი

კრიტერიუმი: „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად,²⁷ ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილების პირობები ეხება სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელებასთან დაკავშირებულ შემდეგ საქმიანობას: „ხელშეკრულების შესრულებაზე კონტროლი და ზედამხედველობა“. ამ საქმიანობის განმახორციელებელ ფიზიკურ პირს ექნება ინტერესთა კონფლიქტი პრეტენდენტთან ან მიმწოდებელთან, თუ მათ შორის არსებობს საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მე-19 მუხლით გათვალისწინებული ურთიერთობები. ინტერესთა კონფლიქტში არიან ის ურთიერთდამოკიდებული პირები, რომელთა შორის განსაკუთრებულ ურთიერთობათა არსებობამ შეიძლება გავლენა მოახდინოს მათი ან მათ მიერ წარმოდგენილი პირების საქმიანობის პირობებზე, ან ეკონომიკურ შედეგებზე. განსაკუთრებულ ურთიერთობებს მიეკუთვნება ურთიერთობები, როდესაც პირი ახორციელებს საწარმოს კონტროლს, ასევე ერთი პირი პირდაპირ ან არაპირდაპირ აკონტროლებს მეორე პირს.

შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის სამუშაოების გამარტივებული შესყიდვისას მნიშვნელოვანია მიმწოდებლების შერჩევა, რადგან ხელშეკრულების პირობები დგინდება მხარეებს შორის ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე. დაუშვებელია, მიმწოდებელმა მუნიციპალიტეტზე პირდაპირ ან არაპირდაპირ მოახდინოს ზეგავლენა, მისთვის ხელსაყრელი გადაწყვეტილების მიღების მიზნით.²⁸

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში, მუნიციპალიტეტმა 11 ხელშეკრულება გაუფორმა შპს „მშენებელი-2004-ს“ სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული პროექტის შესყიდვისთვის, ჯამური სახელშეკრულებო ღირებულებით 318.9 ათასი ლარი. 11 შესყიდვიდან 5 გაფორმდა ტენდერის გზით,²⁹ ხოლო 6 – გამარტივებული შესყიდვით.³⁰

5 შემთხვევიდან 3 ჩატარდა უკონკურენტო გარემოში, მხოლოდ შპს „მშენებელი-2004-ის“ მონაწილეობით. დანარჩენი 2 ტენდერიდან, ერთ შემთხვევაში დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტების დისკვალიფიკაციის შედეგად, ხოლო მეორე შემთხვევაში – დაბალი ფასით შპს „მშენებელი-2004-მა“ გაიმარჯვა.

შესწავლით დგინდება, რომ შპს „მშენებელი-2004-ის“ 20%-იანი წილის მესაკუთრეა მუნიციპალიტეტის მერის მრჩეველი ინფრასტრუქტურულ საკითხებში. აღნიშნული პირი მონაწილეობს ზემოთ აღნიშნული შესყიდვების ხარჯთაღრიცხვების შედგენასა³¹ და შემოწმებაში. გარდა ამისა, ის მერის

²⁷ მუხლი 8.

²⁸ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 8.

²⁹ NAT190007840, NAT180004957, NAT180009560, NAT180009562 და NAT180013379, ჯამური სახელშეკრულებო ღირებულება – 155.6 ათასი ლარი.

³⁰ CMR190104276, CMR190124058, CMR190126955, CMR190137711, CMR190172857 და CMR190202000, ჯამური სახელშეკრულებო ღირებულება – 163.3 ათასი ლარი.

³¹ აღნიშნული პროექტები შედგენილია მერიის სივრცითი მოწყობისა და ინფრასტრუქტურის სამსახურის პროექტების მართვის განყოფილების მიერ.

ბრძანებებით³² შექმნილი ინფრასტრუქტურული პროექტების ინსპექტირების ჯგუფის ხელმძღვანელია და მიღება-ჩაბარების კომისიის წევრიცაა,³³ შესაბამისად, მის მიერ შედგენილი საპროექტო დოკუმენტაციის მიხედვით, მის თანამფლობელობაში არსებული კომპანია ასრულებს სამუშაოებს, რომლის ინსპექტირებას და მიღება-ჩაბარებას თავადვე ახორციელებს.³⁴ აღნიშნულით დარღვეულია ინტერესთა კონფლიქტის პირობები. შესაბამისად, ასეთი ურთიერთობების არსებობა გავლენას ახდენს ტენდერის შედეგებზე, რაც დადასტურდა ფაქტობრივი გარემოებებით, კერძოდ:

2019 წლის 17 აპრილს მერიამ გამოაცხადა ტენდერი ახალციხის მუნიციპალიტეტის სოფელ წინუბნის სასმელი წყლის რეზერვუარის სარეაბილიტაციო და მაგისტრალის მოწყობის სამუშაოების შესყიდვაზე, სავარაუდო ღირებულებით 38.5 ათასი ლარი.³⁵ პროექტი შედგენილია მერიის შესაბამისი სამსახურის მიერ, რომელიც შეამოწმა მერის მრჩეველმა, რასაც ადასტურებს პროექტზე ხელის მოწერით. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო 4-მა პრეტენდენტმა, რომელთაგან ყველაზე დაბალი ფასი დააფიქსირა ი/მ მერაბ მერაბიშვილმა – 30.8 ათასი ლარი.³⁶ ამ პრეტენდენტს ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტების გარეშე მიენიჭა დისკვალიფიკაცია იმ მოტივით, რომ ხარჯთაღრიცხვაში არ ჰქონდა განფასებული სამუშაოების 1 %-ზე მეტი.

შესწავლით გამოვლინდა, რომ პრეტენდენტს მითითებული ჰქონდა „ნულის“ ნაცვლად „ტირე“, რაც სატენდერო კომისიამ ჩათვალა განუფასებელ პოზიციად. ანალოგიური მიზეზით განხორციელდა შემდეგი დაბალფასიანი პრეტენდენტების დისკვალიფიკაციაც. საბოლოოდ, გაიმარჯვა ყველაზე ძვირიანმა პრეტენდენტმა – შპს „მშენებელი 2004-მა“, სატენდერო ფასით – 36.9 ათასი ლარი. აღსანიშნავია, რომ შპს „მშენებელი 2004-ის“ მიერ წარმოდგენილ ხარჯთაღრიცხვაშიც იყო განუფასებელი პოზიციები, რომელთა რაოდენობა აღემატებოდა განსაფასებელი პოზიციების ერთ %-ს, თუმცა ამ შემთხვევაში, სატენდერო კომისიამ მისცა პრეტენდენტს შესაძლებლობა დაეზუსტებინა ხარჯთაღრიცხვა.

მუნიციპალიტეტმა სატენდერო პროცესი წარმართა იმგვარად, რომ დარღვეულია ინტერესთა კონფლიქტის პირობები. მუნიციპალიტეტში არსებული კონტროლის სუსტი მექანიზმების შედეგად, სატენდერო კომისიას პრეტენდენტების მიმართ გააჩნდა არაერთგვაროვანი მიდგომა და ტენდერები ჩატარდა კონკრეტული მიმწოდებლის ინტერესების სასარგებლოდ.

მერიამ დანერგოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს თავიდან აიცილოს ერთი და იმავე პირის ჩართულობა კონტროლის სხვადასხვა დონეზე. კერძოდ, მერიამ უნდა გამიჯნოს კონტროლის განმახორციელებელი პირების მიერ შესასრულებელი სამუშაო და არ დაუშვას ერთი და იმავე პირის მიერ სამუშაო პროცესის სრული ზედამხედველობა. მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს კონკრეტული ფაქტები,

დასკვნა

რეკომენდაცია №3

³² მერის 2019 წლის 11 იანვრის N26 07 და 2019 წლის 8 იანვრის N10 07 ბრძანებები.

³³ 2015-2017 წლებში, აღნიშნული პირი იყო ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტის მერიის ურბანული მოწყობისა და საქალაქო სამსახურის უფროსი და სატენდერო კომისიის წევრი.

³⁴ მიუხედავად იმისა, რომ მიღება-ჩაბარებებს ხელს არ აწერს და უთითებს რომ ინტერესთა კონფლიქტში იმყოფება, ირიბად მაინც ახდენს ზეგავლენას შესყიდვის და სამუშაოების შესრულების პროცესებზე.

³⁵ NAT190007840.

³⁶ 1. ი/მ მერაბ მერაბიშვილი – 30.8 ათასი ლარი, 2. შპს G.SERVICE – 33.8 ათასი ლარი, 3. შპს „დაკო“ – 36.7 ათასი ლარი, 4. შპს „მშენებელი 2004“ – 36.9 ათასი ლარი.

მათ შორის, სატენდერო კომისიის მიერ მიღებული არაერთგვაროვანი გადაწყვეტილებები, გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გაატაროს კანონმდებლობით განსაზღვრული ღონისძიებები.

2.2.3 სამუშაოების დასრულების ვადის უსაფუძვლოდ გადაწევა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტმა ინფრასტრუქტურული პროექტების ეფექტურად განხორციელების მიზნით, ხელშეკრულებით უნდა განსაზღვროს სამუშაოების დასრულების გონივრული ვადა. მნიშვნელოვანია, სამუშაოების დასრულების ვადის გაზრდის საჭიროება მიმწოდებლის მიერ სათანადოდ იყოს დასაბუთებული. სამუშაოების დასრულების ვადაში შეუსრულებლობის შემთხვევაში, მიმწოდებელი უნდა დაჯარიმდეს ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების შესაბამისად.³⁷

ფაქტობრივი გარემოება: 2019 წელს მუნიციპალიტეტმა შპს ABEKA-სთან გააფორმა 5 ხელშეკრულება, ჯამური ღირებულებით 1,699.8 ათასი ლარი.³⁸ შესწავლით ირკვევა, რომ ამ ხელშეკრულების ფარგლებში, მუნიციპალიტეტი მიმწოდებელს არაობიექტურად უხანგრძლივებდა სამუშაოების შესრულების ვადებს და არ იყენებდა ხელშეკრულებით განსაზღვრულ საჯარიმო სანქციას, მაგალითად:

2019 წლის 18 მარტს გაფორმებული ხელშეკრულების თანახმად, სამუშაოების შესასყიდი ღირებულება იყო 397.0 ათასი ლარი,³⁹ ხოლო მიწოდების ვადა 2019 წლის 9 ივლისი.⁴⁰ ხელშეკრულებაში შევიდა ცვლილებები, რის მიხედვით სამუშაოების დასრულების ვადა გაიზარდა 2019 წლის 23 სექტემბრის ჩათვლით. ვადის გადაწევის მიზეზად დასახელდა სს „ენერგო-პრო ჯორჯიას“ მიერ შესასრულებელი ელექტრო სამონტაჟო სამუშაოები – მრიცხველების მონტაჟი.⁴¹ აღნიშნული სამუშაოების არსებობის შესახებ მუნიციპალიტეტი ინფორმაციას ფლობდა ხელშეკრულების დადებამდე, შესაბამისად, შეეძლო გაეთვალისწინებინა და დროულად განეხორციელებინა სათანადო ღონისძიებები. შესწავლით ირკვევა, რომ პროექტის დასასრულებლად დარჩენილი იყო ისეთი სამუშაოები, რომელთა შესრულებაც შესაძლებელი იყო სს „ენერგო-პრო ჯორჯიას“ მიერ განსახორციელებელი სამუშაოს გარეშე.⁴² გარდა ამისა, აღსანიშნავია, რომ მიმწოდებელს 9 ივლისისათვის შესრულებული ჰქონდა ხელშეკრულების ღირებულების 65%. აქედან გამომდინარე, მიწოდების ვადის გადაწევის რეალური მიზეზი იყო სამუშაოების არასათანადო შესრულება. ამდენად, მუნიციპალიტეტს არ უნდა გადაეწია მიწოდების ვადა და გამოეყენებინა ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქცია,⁴³ რაც არ განუხორციელებია.

საბოლოოდ, სამუშაოები მიმწოდებელმა დაასრულა 2019 წლის 13 სექტემბერს. დასარიცხი პირგასამტეხლო შეადგენს 26.2 ათასს ლარს.⁴⁴

³⁷ მუნიციპალიტეტსა და მიმწოდებელს შორის გაფორმებული ხელშეკრულების პირობები

³⁸ NAT190001320, NAT190001332, NAT190004203, NAT190002239, NAT190005149. სახელშეკრულებო ხარჯთაღრიცხვით, სამუშაოები გულისხმობდა საცხოვრებელი შენობების ფასადების, აივნების, სადარბაზოების და კიბის საფეხურების რეაბილიტაციას.

³⁹ NAT190002239, ხელშეკრულება №48. საცხოვრებელი სახლების ფასადების რეაბილიტაცია ასპინძის ქუჩაზე - №38 და №42.

⁴⁰ სამუშაოების წარმოების ვადა იყო 3 თვე და 22 დღე.

⁴¹ ვადის გადაწევის მიზეზი აგრეთვე იყო ხარჯთაღრიცხვების ცვლილება, თუმცა ამ ცვლილებით შესასრულებელი სამუშაოების მოცულობა შემცირდა, რაც არ იწვევდა სამუშაოების დასრულების ვადის ზრდას.

⁴² კერძოდ: სარეაბილიტაციო სამუშაოები ფასადებზე, აივნებზე და სხვ.

⁴³ ხელშეკრულების მიხედვით, მიმწოდებლის მიერ სამუშაოების შესრულების გეგმა-გრაფიკის დარღვევის შემთხვევაში, მიმწოდებელს ეკისრებოდა პირგასამტეხლო ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე, ხელშეკრულების ღირებულების 0.1%-ის ოდენობით.

⁴⁴ 397.0 ათასი X 66 დღე X 0.1% = 26.2 ათასი.

ანალოგიური მიზეზით სამუშაოების დასრულების ვადა მუნიციპალიტეტმა შპს ABEKA-ს გადაუწია კიდევ ოთხ შემთხვევაში. დასარიცხი პირგასამტეხლო ოთხივე ხელშეკრულების ფარგლებში ჯამურად შეადგენს 57.2 ათას ლარს.⁴⁵

დასკვნა

მიმწოდებელი ხელშეკრულებით განსაზღვრულ ვადაში არაკეთილსინდისიერად ასრულებდა სამუშაოებს. მუნიციპალიტეტმა არ დაადგინა სამუშაოების დაუსრულებლობის რეალური მიზეზი და მიმწოდებელს არაობიექტურად გადაუწია მიწოდების ვადა. მუნიციპალიტეტმა შესყიდვის პროცესი წარმართა იმგავრად, რომ მოქმედებდა კერძო კომპანიის ინტერესების სასარგებლოდ. შედეგად, სამუშაოები დასრულდა რამდენიმე თვის დაგვიანებით, ხოლო მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში არ არის მიმართული 83.0 ათას ლარზე მეტი.

რეკომენდაცია №4

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

2.3 ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია

2.3.1 უხარისხოდ მოწყობილი ინფრასტრუქტურული პროექტები

კრიტერიუმი: ინფრასტრუქტურული პროექტებით გრძელვადიან პერიოდში სარგებლობა დამოკიდებულია შესრულებული სამუშაოების ხარისხზე. ამ მიზნით, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია ჩაიბაროს ხარისხიანი სამუშაოები, რომლებიც შეესაბამება სამშენებლო ნორმებითა და სტანდარტებით განსაზღვრულ მოთხოვნებს. აღნიშნულის უზრუნველყოფა მუნიციპალიტეტს შეუძლია როგორც შიდა კონტროლის სისტემის გამართვით, ასევე სამუშაოების ხარისხზე შესაბამისი ექსპერტიზის ჩატარებით.

ხელშეკრულების თანახმად, შესრულებული სამუშაოების სრულფასოვანი ფუნქციონირებისათვის საგარანტიო ვადა შეადგენს სამ წელს, რომლის განმავლობაში, მიმწოდებელი ვალდებულია საკუთარი ხარჯებით უზრუნველყოს ექსპლოატაციის პროცესში წარმოქმნილი ხარვეზების აღმოფხვრა.⁴⁶

ფაქტობრივი გარემოება: 2018 წლის 26 მარტს მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გაუფორმა შპს „ასტორიას“, სოფელ ტატანისი-სვირი-ბოგას ასფალტირების სამუშაოების შესყიდვისთვის, სახელშეკრულებო ღირებულებით – 956.6 ათასი ლარი.⁴⁷ ხელშეკრულებით ნაკისრი

⁴⁵ 321.7 ათასი X 43 დღე X 0.1% = 13.8 ათასი; 386.1 ათასი X 73 დღე X 0.1% = 28.2 ათასი; 370.0 ათასი X 30 დღე X 0.1% = 11.1 ათასი; 225.0 ათასი X 18 დღე X 0.1% = 4.1 ათასი.

⁴⁶ მუნიციპალიტეტსა და მიმწოდებელს შორის გაფორმებული ხელშეკრულების პირობები.

⁴⁷ NAT180002525

ვალდებულებების შესრულებაზე კონტროლს ახორციელებდნენ შპს „ქრიზოლითი“-ის წარმომადგენლები.⁴⁸

2018 წლის 5 დეკემბერს, მიმწოდებელმა დაასრულა სამუშაოები. წარმოდგენილი ექსპერტიზის დასკვნით ირკვევა, რომ საექსპერტო კომპანიამ დაადასტურა შპს „ასტორიას“ მიერ შესრულებული სამუშაოს მოცულობა, ღირებულება და ხარისხი. აღნიშნული ასევე დადასტურდა ახალციხის მუნიციპალიტეტში შექმნილი სამუშაოს მიმღები ჯგუფის მიერ, რის საფუძველზეც მიმწოდებელს აუნაზღაურდა 954,9 ათასი ლარი.

2020 წლის 7 ივლისს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად, აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა აღნიშნული პროექტი. გამოვლინდა, რომ ასფალტის საფარი რამდენიმე მონაკვეთზე დაზიანებულია და შეინიშნება ბზარები.

გარდა აღნიშნული შემთხვევისა, დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ დაზიანებულია 1,847.4 ათასი ლარის ღირებულების შესრულებული ინფრასტრუქტურული სამუშაოების ნაწილი.⁴⁹

აღნიშნული სამუშაოები მუნიციპალიტეტის მიერ ჩაბარებულია სრულად. ამ სამუშაოების მოცულობები და ხარისხი დადასტურებულია შპს „ქრიზოლითი +“-ის დასკვნებით და ჩაბარებულია მუნიციპალიტეტის მიღება-ჩაბარების ჯგუფის მიერ. მიუხედავად იმისა, რომ შესრულებული სამუშაოების ხარისხი დადასტურებულია ექსპერტიზით, აუდიტის ჯგუფის დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ ობიექტები დაზიანებულია და საჭიროებს დამატებით რეაბილიტაციას.

გარდა ამისა, დათვალიერების მომენტისათვის ინფრასტრუქტურულ პროექტს გააჩნდა მოქმედი საგარანტიო ვადა, რომლის ფარგლებში უნდა მომხდარიყო არსებული ნაკლოვანებების გამოსწორება. აუდიტის ჯგუფის მიერ ხარვეზების გამოვლენის შემდეგ, ობიექტებზე არსებული დაზიანებების აღმოფხვრის მიზნით, მუნიციპალიტეტმა მიმართა მიმწოდებლებს. აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში, აღნიშნული რვიდან შვიდ ობიექტზე დაზიანებები აღმოიფხვრა, ხოლო ერთ შემთხვევაში ხარვეზები არ არის გამოსწორებული.⁵⁰ აღნიშნული ხარვეზების გამოსასწორებლად, მერიას დამატებითი ღონისძიებები არ განუხორციელებია.

მუნიციპალიტეტის მიერ დანერგილი კონტროლის მექანიზმი ვერ უზრუნველყოფს ხარისხიანი ინფრასტრუქტურული პროექტების მიღება-ჩაბარებას და პროექტების მდგომარეობის შესახებ მერიის დროულ ინფორმირებას. სამუშაოების მონიტორინგის, მიღება-ჩაბარების, მოვლა-პატრონობისა და საგარანტიო ვადის ეტაპზე არსებული მართვის სისუსტეების გამო, დაზიანებულია ინფრასტრუქტურული პროექტები და საბიუჯეტო სახსრები არაეფექტიანად იხარჯება. მუნიციპალიტეტი ვალდებული იყო დაედგინა დაზიანების გამომწვევი მიზეზები, საგარანტიო პერიოდში

დასკვნა

⁴⁸ შპს „ქრიზოლითი“-ის არის სამცხე-ჯავახეთის რეგიონში, 50.0 ათასი ლარის ზევით არსებული ინფრასტრუქტურული პროექტების, საზედაშენებლო სამუშაოების შესყიდვის ტენდერში გამარჯვებული კომპანია.

⁴⁹ NAT180012373, ვალის კულტურის სახლის რეაბილიტაცია - დაზიანებულია კედლები და ჭერი; NAT180010934, ვალეში მდინარე ფოცხოვის ნაპირსამაგრი კედელი - ერთ ადგილას ჩამოშლილია გაბიონი; NAT180013380, სოფელ სვირის სასმელი წყლის შიდა ქსელი და მაგისტრალური სისტემა - მოსახლეობას წყალი შეფერხებით მიეწოდებოდა; CMR190192579, სოფელ ტატანისის სარწყავი არხი - არხი არ ფუნქციონირებდა; NAT180002530 და NAT180002526, სოფელ საძელის და ახალციხე-ჭვინთა-ელიაწმინდის საავტომობილო გზა - ზოგიერთი მონაკვეთი დაზიანებულია; CMR190137712, სოფელ წყრუთის საჯარო სკოლის რეაბილიტაცია - დაზიანებულია კედლები და ჭერი.

⁵⁰ ვალეში მდინარე ფოცხოვის ნაპირსამაგრი.

რეკომენდაცია №5

პროექტების კონტროლზე პასუხისმგებელი პირები და ზარალის ანაზღაურების მიზნით, მათ მიმართ გაეტარებინა შესაბამისი ღონისძიებები, რაც არ განუხორციელებია.

აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტმა ინფრასტრუქტურულ პროექტებში არსებული ხარვეზები გამოასწორა აუდიტის ჯგუფის მიერ საკითხით დაინტერესების შემდეგ. რადგან მუნიციპალიტეტში დანერგილი კონტროლის მექანიზმები სუსტია, არსებობს რისკი, რომ მსგავსი ხარვეზები კვლავ წარმოიქმნას.

მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელმა ორგანომ შეიმუშაოს და დანერგოს სამშენებლო სამუშაოების მიღებისა და ჩაბარების წესი, სადაც დეტალურად იქნება გაწერილი მოქმედი სტანდარტების დაცვით სამუშაოების შესრულებისათვის საჭირო კონტროლის მექანიზმები. 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, მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს მიმწოდებლის მიერ შესრულებული სამუშაოების დაზიანების გამოძვევი მიზეზები, გაატაროს ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირებისა და საექსპერტო დაწესებულებების მიმართ და უზრუნველყოს ხარვეზების აღმოფხვრა.

2.3.2 წყალმომარაგების მშენებლობაში არსებული ხარვეზები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებებია: წყალმომარაგების (მათ შორის, ტექნიკური წყლით მომარაგების) და წყალარინების უზრუნველყოფა. მუნიციპალიტეტი მომსახურებას უზრუნველყოფს შესაბამისი ლიცენზიანტი კერძო სამართლის სუბიექტების საშუალებით.⁵¹

მუნიციპალიტეტის მიერ 2018-2019 წლებისათვის მომზადებული პრიორიტეტების დოკუმენტით, თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის ერთ-ერთ მიმართულებას წარმოადგენს წყლის სისტემების რეაბილიტაცია. პროგრამის მიზანია მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის სასმელი წყლით უზრუნველყოფა დღე-ღამის ნებისმიერ დროს.

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის ერთ-ერთი პრიორიტეტული მიმართულებაა სასმელი წყლის სისტემების რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია. ამ მიმართულებით 2018-2019 წლებში 2,086.7 ათასი ლარი დაიხარჯა. აუდიტის ჯგუფმა, მერიის მიერ წარმოდგენილ მასალებზე დაყრდნობით და შესრულებული პროექტების ვიზუალური დათვალიერებით, შეისწავლა მუნიციპალიტეტში წყლის სისტემების ზოგადი მდგომარეობა. მუნიციპალიტეტში მცხოვრები 15139 ოჯახიდან წყალი გრაფიკით მიეწოდება 13027 ოჯახს, ხოლო 2112 ოჯახს მიეწოდება ჭებიტა და წყაროებით. წყლის სისტემები მოწყობილია ქალაქ ახალციხეში, ქალაქ ვალესა და 45 სოფელში. აღსანიშნავია, რომ ქალაქ ახალციხეს, ქალაქ ვალეს და 2 სოფელს⁵² სასმელი

⁵¹ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 16, პუნქტი 2, ქვეპუნქტი „თ“; მუხლი 163, პუნქტი 1.

⁵² მინაძე, ჭაჭარაძე.

წყლით უზრუნველყოფს შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“. დანარჩენი სოფლების მოსახლეობას წყალი მიეწოდება სხვადასხვა დროს მოწყობილი წყლის სისტემებით, რომელთა გამართულ ფუნქციონირებაზე პასუხისმგებელია მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ – ახალციხის მუნიციპალიტეტის წყალმომარაგება და წყალანირება. აღნიშნული ორგანიზაცია არ ფლობს კანონით განსაზღვრულ ლიცენზიას. აღნიშნული მიმართულებით არსებული მდგომარეობის გაუმჯობესება მუნიციპალიტეტს შეეძლო თავისუფალი ნაშთის სახით არსებული ფინანსური რესურსის ეფექტიანი დაგეგმვითა და გამოყენებით, რაც არ განუხორციელებია.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებულმა ღონისძიებებმა ვერ უზრუნველყო პრიორიტეტების დოკუმენტით დასახული მიზნების მიღწევა. მოსახლეობის წყალმომარაგება ზოგიერთ სოფელში რჩება პრობლემურ საკითხად, რომლის მოგვარებისათვის მუნიციპალიტეტს არ გაუტარებია სათანადო ღონისძიებები და არ გამოუყენებია საკმარისი საბიუჯეტო რესურსი.

რეკომენდაცია №6

მერია, საკრებულოსთან შეთანხმებით, დაგეგმოს და განახორციელოს ღონისძიებები, რომლებიც გონივრულ ვადაში უზრუნველყოფს წყალმომარაგების გაუმჯობესებას. ასევე განახორციელოს სათანადო ღონისძიებები, რათა წყლის სისტემების ექსპლოატაცია და მოვლა-შენახვა უზრუნველყოს მოქმედი კანონმდებლობით დარეგისტრირებულმა ლიცენზირებულმა კომპანიამ.

2.4 ქონების მართვა და განკარგვა

2.4.1 ქონების მართვაში არსებული ხარვეზი

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის ორგანოები ქონებრივი უფლებების განხორციელებისას ვალდებული არიან, დაიცვან მუნიციპალიტეტის, როგორც მესაკუთრის, კანონიერი ინტერესები და ქონებრივი უფლებები განახორციელონ მოსახლეობის უპირატესი ინტერესების გათვალისწინებით.⁵³ მუნიციპალიტეტის ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემისას შესაძლებელია შემდეგი ფორმების გამოყენება: უზუფრუქტი, ქირავნობა, იჯარა ან თხოვება. ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ ხელშეკრულება იდება მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელ ორგანოსა და დაინტერესებულ პირს შორის.⁵⁴ მიწის საწყისი საიჯარო ღირებულება განისაზღვრება შესაბამისი მიწის საბაზრო ღირებულებიდან გამომდინარე, რომელსაც აფასებს მოწვეული აუდიტორი ან ექსპერტი. საიჯარო ხელშეკრულების თანახმად, ხელშეკრულება შესაძლებელია გაუქმდეს, თუ მოიჯარე არ იხდის საიჯარო ქირას 2 თვის განმავლობაში.

მუნიციპალიტეტი, შემოსავლების მიღების მიზნით, უფლებამოსილია საკუთრებაში არსებული ქონება გასცეს აუქციონის ან პირდაპირი განკარგვის ფორმით. კანონმდებლობა მერიას არ უკრძალავს პირდაპირი განკარგვის წესით ქონების იჯარით გაცემას, თუმცა ამგვარი გადაწყვეტილება უნდა ეფუძნებოდეს მუნიციპალიტეტის ინტერესებს, მიღებული გადაწყვეტილება უნდა იყოს სათანადოდ დასაბუთებული, ხოლო განკარგვის პროცესი – სამართლიანი და

⁵³ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 109 -110.

⁵⁴ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 122, პუნქტი 2.

გამჭვირვალე. სარგებლობის უფლებით ქონების გაცემის შედეგად მიღებული სახსრები წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის საკუთარი შემოსავლების მნიშვნელოვან წყაროს.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში მოქმედებდა მუნიციპალიტეტსა და დაინტერესებულ პირებს შორის გაფორმებული 43 საიჯარო ხელშეკრულება. იჯარით გაცემულია სულ 2740 კვ. მ ფართი. აქედან 2 საიჯარო ხელშეკრულება გაფორმებულია აუქციონის გზით (177 კვ. მ), ხოლო 41 ერთეული – პირდაპირი განკარგვის წესით (2563 კვ.მ). 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტმა მის საკუთრებაში არსებული ქონების გაქირავებით მიიღო 112.6 ათასი ლარის საიჯარო შემოსავალი.

ვინაიდან ქონება გაცემულია პირდაპირი განკარგვის წესით, ქონება შეიძლება შეფასდეს საკრებულოს მიერ დადგენილი წესით. შესწავლით გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტს ქონება იჯარით გაცემული აქვს ისე, რომ საკრებულოს მიერ არ არის დადგენილი საიჯარო ქირის განსაზღვრის წესი, ასევე მოწვეული აუდიტორის/ექსპერტის მიერ არ არის შეფასებული გასაქირავებელი ფართის საბაზრო ღირებულება და არ არის განსაზღვრული საწყისი საიჯარო ქირის ოდენობა. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა დოკუმენტური მტკიცებულებები იმისა, თუ რაზე დაყრდნობით იქნა გაანგარიშებული საიჯარო ქირის ოდენობა.

შესწავლით გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტს საკუთრებაში არსებული ქონება იჯარით გაცემული ჰქონდა საბაზროზე ნაკლებ ფასად. კერძოდ:

2018-2019 წლებში მოქმედი სამი საიჯარო ხელშეკრულების ფარგლებში, მერიას გაქირავებული ჰქონდა 934 კვ. მ. ფართი,⁵⁵ წლიური საიჯარო ღირებულებით 19.5 ათასი ლარი.⁵⁶ ხელშეკრულებების თანახმად, ერთი კვ. მ. ფართის წლიური საიჯარო ღირებულება განისაზღვრა 14.6 ლარიდან 33.7 ლარამდე. შესწავლით გამოვლინდა,⁵⁷ რომ ამ ზონაში ერთი კვ. მ კომერციული ფართის წლიური საიჯარო ღირებულება მერყეობდა 270-დან 637 ლარამდე. მაშასადამე, მოცემული ფართის მინიმალური ფასით გაქირავების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტი დამატებით მიიღებდა წლიურად, სავარაუდოდ, 232 ათას ლარზე მეტ შემოსავალს.⁵⁸

დამატებითი საიჯარო შემოსავლების მიღების მიზნით, მერიას არ აქვს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები გატარებული. არ გადახედილა მრავალწლიანი საიჯარო ხელშეკრულებების პირობები.⁵⁹ ასევე არ არის სათანადო ღონისძიებები გატარებული საიჯარო თანხების მობილიზების მიმართულებით. კერძოდ, 2020 წლის პირველი იანვრის მდგომარეობით, მეიჯარეების მიერ გადაუხდელმა საიჯარო თანხებმა 16.9 ათასი ლარი შეადგინა.

⁵⁵ აღნიშნული ფართები მდებარეობს ცენტრალურ ზონაში, კერძოდ, რაბათის ციხის ტერიტორიაზე, სადაც განთავსებულია კვების ობიექტები.

⁵⁶ 1. 2013 წლის 10 დეკემბერს მუნიციპალიტეტმა 10 წლის ვადით პირდაპირი იჯარით გასცა 205 კვ. მ ფართი. ხელშეკრულების თანახმად, საიჯარო ქირის საფასური განისაზღვრა წლიური 3,000 ლარის ოდენობით, ერთი კვ.მ ფართის წლიური ღირებულება – 14.6 ლარი. 2. 2017 წლის 20 თებერვალს გაიცა 551 კვ. მ ფართი, წლიური საიჯარო ქირით – 10,500 ლარი, ერთი კვ. მ ფართის წლიური ღირებულება – 19.1 ლარი. 3. 2017 წლის პირველ ნოემბერს გაიცა 178 კვ. მ ფართი, წლიური ღირებულება – 6,000 ლარი, 1 კვ. მ ფართის წლიური საფასური – 33.7 ლარი.

⁵⁷ ქალაქ ახალციხის ტერიტორიის ცენტრალურ ზონაში, კომერციული გასაქირავებელი და გაქირავებული ფართების საბაზრო ღირებულების დასადგენად, აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა დამატებითი აუდიტორული პროცედურები, ჩატარდა ბაზრის კვლევა. მოძიებულ იქნა შესაბამისი ვებგვერდების მეშვეობით ახალციხის ცენტრალურ ზონაში გასაქირავებელი ფართები, ასევე ჩატარდა ამავე ზონაში გაქირავებული ფართების მფლობელებთან გამოკითხვები.

⁵⁸ $(934 \times 270) - 19.5 \text{ ათასი} = 232.7 \text{ ათასი}$.

⁵⁹ მერიას შეეძლო გაუქმებინა ხელშეკრულებები იმ შემთხვევაში, როდესაც 2 თვის განმავლობაში მეიჯარე არ გადაიხდიდა საფასურს. ზოგიერთ შემთხვევაში, მეიჯარეებს ჰქონდათ რამდენიმე თვის დავალიანება. შესაბამისად, შესაძლებელი იყო ამ ხელშეკრულებების გაუქმება და შემდგომ საიჯარო ფასის გადახედვა, თუმცა მერიის მიერ შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები არ განხორციელებულა.

დასკვნა

აუდიტის ჯგუფმა, გარდა იჯარით გაცემული ობიექტებისა, შეისწავლა მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული განუკარგავი ქონების მდგომარეობა. გამოვლინდა 3 შემთხვევა, როდესაც მუნიციპალური ქონებით სარგებლობდნენ არაუფლებამოსილი პირები, რომლებიც ფართით სარგებლობისთვის არ იხდიდნენ შესაბამის საფასურს, კერძოდ:

ერთ შემთხვევაში, არაუფლებამოსილი პირი სარგებლობს მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული 53.8 ჰა არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაწილით.⁶⁰ დანარჩენ ორ შემთხვევაში თვითნებურად დაკავებული იყო 8429 კვ. მ ფართი სრულად,⁶¹ მასზე დამაგრებული შენობა-ნაგებობებით.⁶² პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, აღნიშნული მიწებით წლებია უკანონოდ სარგებლობს მოსახლეობა, თუმცა საკითხის სამართლებრივი დარეგულირებისთვის, მათ მიერ რაიმე სახის ქმედითი ღონისძიება არ გატარებულა.

მუნიციპალიტეტში არ არის მიღებული შესაბამისი წესი საკუთრებაში არსებული ქონების მართვისა და განკარგვისათვის, სადაც განსაზღვრული იქნება ქონების საიჯარო ღირებულების დაანგარიშების საფუძვლები. მუნიციპალიტეტის მიერ ქონება იჯარით გაიცა, შესაბამისი ორგანოების შეფასების გარეშე, პირდაპირი განკარგვის წესით. ქონების მართვასა და განკარგვაში არსებული კონტროლის სუსტი მექანიზმების შედეგად, არსებობს მუნიციპალიტეტის მიერ საკუთრებაში არსებული ქონების საბაზროზე ნაკლებ ფასად გაცემის რისკი.

გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტმა ვერ დაიცვა მისი, როგორც მესაკუთრის ინტერესები, რადგან მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონებით სარგებლობენ არაუფლებამოსილი პირები. აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, მუნიციპალიტეტი კარგავს ბიუჯეტში კუთვნილი შემოსავლების მიღების შესაძლებლობას.

რეკომენდაცია №7

მერია, საკრებულოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს წესი საკუთრებაში არსებული ქონების მართვის, განკარგვისა და სათანადო კონტროლის მექანიზმების დაწესების შესახებ. აღნიშნულით განისაზღვრება ქონების საწყისი საიჯარო ღირებულების გაანგარიშების მეთოდი, ასევე მერია დროულად აიცილებს ან/და გამოავლენს შემთხვევებს, როდესაც მის საკუთრებაში არსებული მიწები თვითნებურად აქვთ დაკავებული უკანონო მოსარგებლებს. ამასთანავე, მერია ქონების სარგებლობის უფლებით გაცემისას იხელმძღვანელოს მუნიციპალიტეტის უპირატესი ინტერესების ფარგლებში და განკარგვის ფორმა შეარჩიოს მიზნების შესაბამისი მაქსიმალური შედეგ(ებ)ის მიღების შესაძლებლობის გათვალისწინებით. მუნიციპალიტეტმა გამოავლინოს საკუთრებაში არსებული მიწების განკარგვასა და კონტროლზე პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

⁶⁰ საკადასტრო კოდი: 62.09.53.468. ამ მიწაზე კერძო პირს მოჰყავს სხვადასხვა ერთწლიანი კულტურები.

⁶¹ საკადასტრო კოდი: 62.09.52.383 და 62.09.52.282. აღნიშნულ ტერიტორიაზე შესული არიან კერძო პირები და შენობას იყენებენ საცხოვრებლად.

⁶² შენობა ნაგებობები N1 – 525 კვ.მ და N2 – 48 კვ. მ.

2.5 წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება

2.5.1 სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობის განსაზღვრისას და საწვავის ხარჯვისას გამოვლენილი ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: საქართველოს მთავრობის დადგენილების მიხედვით,⁶³ 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტისათვის სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად რეკომენდებული იყო 6-7 სამორიგეო ავტომანქანა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ეთხოვათ მუნიციპალური ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის თაობაზე მიიღონ ნორმატიული აქტი, დადგენილებით განსაზღვრული წესისა და პრინციპების შესაბამისად.

საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დანერგილი მიღებული პრაქტიკის მიხედვით, საწვავის ხარჯვის მიზნობრიობის კონტროლი „აგაი“ სისტემის მეშვეობით ხორციელდება.⁶⁴ აღნიშნული სისტემის მეშვეობით საწვავი გამოიყენება მხოლოდ ავტორიზებულ ავტომანქანებზე და მინიმუმამდეა დაყვანილი არამიზნობრივი ხარჯვის რისკები, როგორცაა საწვავის ჩასხმა არასამსახურებრივი დანიშნულებისათვის, არაავტორიზებულ ავტომანქანაში და სხვ.

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

2018-2019 წლებში, საქართველოს მთავრობის დადგენილების თანახმად, საშტატო რიცხოვნობიდან გამომდინარე, ახალციხის მუნიციპალიტეტისათვის სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად რეკომენდებული იყო 6-7 ერთეული სამორიგეო ავტომანქანა. მუნიციპალიტეტი 2018 წელს სარეგბლობდა ბალანსზე რიცხული 19 სამორიგეო მანქანით, ხოლო 2019 წელს – ბალანსზე რიცხული 25 სამორიგეო და 13 კერძო საკუთრებაში არსებული ავტომობილით. მიუხედავად იმისა, რომ სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა აღემატებოდა რეკომენდებულ ოდენობას, 2019 წელს მერიამ კონსოლიდირებული ტენდერის მეშვეობით დამატებით შეისყიდა 6 ერთეული მანქანა.⁶⁵

წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, 2018-2019 წლებში ახალციხის მუნიციპალიტეტის მიერ გაიხარჯა 249.5 ათასი ლარის ღირებულების 113 ტონა⁶⁶ საწვავი.⁶⁷ სატრანსპორტო საშუალებებზე საწვავის ჩასხმა ხორციელდებოდა „აგაი“ სისტემის გამოყენებით. აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა საწვავის ხარჯვა ცალკეული ავტოსატრანსპორტო საშუალებების მიხედვით.

მუნიციპალიტეტის მიერ წარმოდგენილი მონაცემების შესწავლის შედეგად გამოვლინდა რამდენიმე შემთხვევა, როდესაც ცალკეულ ავტომანქანაზე ერთი

⁶³ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება.

⁶⁴ „აგაი“ სისტემა – სისტემა/საშუალება, რომელიც უზრუნველყოფს ავტოგასამართი სადგურის პისტოლეტის და ავტორიზებული ავტომანქანის საწვავის ავზის ერთმანეთთან დაკავშირებას და იდენტიფიცირებას და, შედეგად, უზრუნველყოფს მიმწოდებლის ავტოგასამართ სადგურზე პრემიუმის ჩასხმას მხოლოდ ავტორიზებული ავტომანქანის საწვავის ავზში.

⁶⁵ 2 ერთეული – სამორიგეო მანქანა, ერთი ერთეული – მერის მოადგილე, ერთი ერთეული – ზედამხედველობის სამსახური, ერთი ერთეული – ეკონომიკური სამსახური და ერთი ერთეული – განათლების, კულტურისა და სპორტის სამსახური.

⁶⁶ მათ შორის სპეც-ტექნიკაზე დაიხარჯა 20 ტონა საწვავი.

⁶⁷ მათ შორის, 157.1 ათასი ლარის 72.8 ტონა ბენზინი და 92.4 ათასი ლარის 40.2 ტონა დიზელი.

დასკვნა

დღის განმავლობაში, მათ შორის, დროის მცირე ინტერვალში, საწვავი ჩასხმულია რამდენჯერმე და მათი ჯამური მოცულობა ავტორიზებული ავტომანქანის საწვავის ავზის მოცულობას აღემატება. იხილეთ დანართი №1. მერიის წარმომადგენლებთან ერთად, აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა მუნიციპალიტეტის მიერ სამსახურებრივი საჭიროებისათვის გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებები. გამოვლინდა, რომ ზოგიერთ ავტომანქანაზე „აგაი“ სისტემის ჩიპი მყარად არ იყო დამაგრებული. შესაბამისად, შესაძლებელია „აგაი“ სისტემის ჩიპის გამოყენება სხვა მანქანებზეც. აღნიშნული გარემოებები წარმოშობს არაავტორიზებულ ავტომანქანებში საწვავის ჩასხმისა და მისი არასამსახურებრივი დანიშნულებით გამოყენების რისკებს.

მუნიციპალიტეტს არ აქვს მიღებული საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული ნორმატიული აქტი მუნიციპალური ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის თაობაზე. მუნიციპალიტეტის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა მნიშვნელოვნად აღემატება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას.

მუნიციპალიტეტს სათანადო კონტროლი არ აქვს დაწესებული საწვავის მიზნობრივ ხარჯვაზე, რაც იწვევს საწვავის არაუფლებამოსილი პირების მიერ და არასამსახურებრივი დანიშნულებით გამოყენების რისკებს.

აუდიტის ჯგუფის მოსაზრებით, მუნიციპალიტეტმა ხარჯი გასწია საბიუჯეტო ასიგნებების ეკონომიური და რაციონალური ხარჯვის ვალდებულების დაცვის გარეშე.

რეკომენდაცია №8

მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს წესი, რითაც დარეგულირდება სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო სამორიგეო ავტომანქანების რაოდენობა და განისაზღვრება საწვავის ხარჯვის კონტროლის მექანიზმები. აღნიშნული დოკუმენტი ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო პარკის ოპტიმიზაციას, საწვავის და მოვლა-შენახვის ხარჯების რაციონალიზაციას. ამასთანავე, მიზანშეწონილია შემუშავებული წესი თავსებადი იყოს საქართველოს მთავრობის შესაბამის დადგენილებასთან. მუნიციპალიტეტმა გამოავლინოს არაავტორიზებულ ავტომანქანებში საწვავის ჩასხმის ფაქტები და შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ გაატაროს სათანადო ღონისძიებები.

2.5.2 საკონსულტაციო მომსახურების დაფინანსების ნაკლოვანება

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტში დასაქმებული მოსამსახურე ვალდებულია შეასრულოს თავისი სამსახურებრივი მოვალეობები, რომლებიც განსაზღვრულია კანონით, თანამდებობრივი ინსტრუქციებით და სხვა სამართლებრივი აქტებით. მუნიციპალიტეტის მერიის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურის დებულების მიხედვით, სამსახურის ფუნქციებია: მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო პროცესის ორგანიზება, ბიუჯეტის დაგეგმვა-ანალიზი, შემოსულობებისა და გადასახდელების განწერა, ბიუჯეტის შესრულებაზე მონიტორინგის განხორციელება და ბუღალტრული

აღრიცხვა-ანგარიშგების წარმოება. ეკონომიკისა და ქონების მართვის სამსახურს დებულებით ევალება საკუთრებაში არსებული ქონების ინვენტარიზაცია, მართვა და სხვ.

მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად,⁶⁸ მუნიციპალიტეტი ვალდებულია მოხელეთა პროფესიული განვითარებისათვის მიმართოს შრომის ანაზღაურებისათვის გათვალისწინებული საბიუჯეტო ასიგნებების საერთო მოცულობის, არანაკლებ, ერთი პროცენტი.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018 წელს მუნიციპალიტეტმა მემორანდუმი გააფორმა ა(ა)იპ – საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ფინანსისტთა ასოციაციასთან.⁶⁹ მემორანდუმის ფარგლებში, 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტმა ასოციაციას გადაუხადა 20.0 ათასი ლარი. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ასოციაციის მიერ ტარდება ტრენინგები მერიის სხვადასხვა სამსახურისა და ზოგიერთი ა(ა)იპ-ის თანამშრომლებისთვის. ასევე ასოციაცია მერიას ეხმარება უძრავი ქონების და მატერიალური ფასეულობების აღწერაში, თუმცა მუნიციპალიტეტის მიერ 2019 წელს ინვენტარიზაცია არ არის ჩატარებული.

აღსანიშნავია, რომ 2019 წელს მუნიციპალიტეტის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურსა და მუნიციპალური ქონების აღრიცხვისა და მართვის განყოფილებაში სულ დასაქმებული იყო 13 მოსამსახურე, რომელთა შრომის ანაზღაურებამ 141.2 ათასი ლარი შეადგინა. აღნიშნულ მოსამსახურეებს ევალებოდათ ბიუჯეტის შედგენა-შესრულება, ბუღალტრული აღრიცხვა-ანგარიშგება, მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების ინვენტარიზაცია და სხვ. შესაბამისად, მერიას გააჩნდა საკმარისი შრომითი რესურსი დაკისრებული ფუნქცია-მოვალეობების შესასრულებლად. იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალიტეტის მოსამსახურეები საჭიროებდნენ დამატებით ცოდნას ცალკეულ საკითხებთან დაკავშირებით, ნაცვლად საკონსულტაციო მომსახურების მიღებისა, მერია ვალდებული იყო საბიუჯეტო რესურსი მიემართა მოსამსახურეთა კვალიფიკაციის ასამაღლებლად. ამ მიმართულებით საბიუჯეტო სახსრები არ დახარჯულა.

ახალციხის მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა შესაფერისი და საკმარისი მტკიცებულებები იმისა, თუ რა აუცილებლობით იყო განპირობებული საკონსულტაციო მომსახურებისთვის 20.0 ათასი ლარის გადახდა, ვინაიდან მუნიციპალიტეტს გააჩნია შრომითი რესურსი და ვალდებულია საკუთარი რესურსებით უზრუნველყოს აღნიშნული საქმიანობის განხორციელება. აქედან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელ პირებს არ უნდა გაეწიათ ხარჯი საკონსულტაციო მომსახურებაზე. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მიერ ამ მომსახურებისთვის გადახდილი თანხა არარაციონალური ხარჯია. მიზანშეწონილია, მერიამ, შტატით გათვალისწინებული თანამდებობების შესაბამისი საქმიანობის განხორციელებისთვის, არ გადაიხადოს დამატებითი სახსრები. საჭიროების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტს შეუძლია შრომის

დასკვნა

⁶⁸ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 101, პუნქტი 2.

⁶⁹ მემორანდუმის თანახმად, ასოციაცია უზრუნველყოფს კორპორაციული წევრის მონაწილეობას სახელმწიფო პოლიტიკის ფისკალურ საქმეებში, განსაზღვრავს თვითმმართველობის ფინანსური მენეჯმენტის პრაქტიკის ძირითად პრობლემებს, დახმარებას უწევს კორპორაციულ წევრს ბიუჯეტის ფორმირებაში, მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული აქტივების აღრიცხვიანობის მოწესრიგებაში, უწევს კონსულტაციებს სხვადასხვა საკითხში.

2.5.3 საკრებულოს წევრებზე დაუსაბუთებლად ანაზღაურებული ხარჯები

ანაზღაურების, არანაკლებ, ერთი პროცენტი მიმართოს მოსამსახურეთა კვალიფიკაციის ასამაღლებლად.

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრი, გარდა თანამდებობის პირისა, თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს სამსახურებრივი საქმიანობისაგან მოუწყვეტლად და უსასყიდლოდ. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ შესაბამისად,⁷⁰ მას შეიძლება აუნაზღაურდეს უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები, როგორცაა საკრებულოსა და კომისიის სხდომების, დროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობაში მონაწილეობის მიღების, ამომრჩეველთან შეხვედრების, ასევე საკრებულოს და საკრებულოს თავმჯდომარის ცალკეული დავალების შესრულებისათვის საჭირო ხარჯები. მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად,⁷¹ ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტია პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტი, სადაც აღინიშნება დოკუმენტის დასახელება, შედგენის თარიღი, სამეურნეო ოპერაციის შინაარსი, რაოდენობა, ფასი, თანხა, სამეურნეო ოპერაციაში მონაწილე მხარეთა დასახელება, დოკუმენტის სწორად გაფორმებისათვის პასუხისმგებელ პირთა ხელმოწერები და სხვა მონაცემები.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტში საკრებულოს არაანაზღაურებადი წევრების ხარჯები გაიცემოდა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ დამტკიცებული დადგენილებით.⁷² დადგენილების მიხედვით, საკრებულოს სხდომებსა და მის ორგანოთა მუშაობაში მონაწილეობის მისაღებად, ამომრჩეველთან შეხვედრების, ასევე საკრებულოსა და საკრებულოს თავმჯდომარის დავალებების შესრულებისათვის, საკრებულოს წევრებს (გარდა თანამდებობის პირებისა) ხარჯების ასანაზღაურებლად განესაზღვრათ ზღვრული მოცულობა, 2018 წელს – 500 ლარი, 2019 წლის აგვისტოდან – ყოველთვიურად 700 ლარი.

წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებს, 2018-2019 წლებში, ხარჯების ანაზღაურების სახით, მიღებული აქვთ სულ 209.1 ათასი ლარი.⁷³ მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა დოკუმენტური მტკიცებულებები საკრებულოს წევრების ხარჯების დასადასტურებლად. „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.

აღსანიშნავია, რომ საკრებულოს წევრებზე ანაზღაურებულია დადგენილებით განსაზღვრული მაქსიმალური თანხები, რაც მიანიშნებს დაუსაბუთებლად თანხების გაცემაზე, რადგან შეუძლებელია საკრებულოს ყველა წევრს ჰქონდეს ერთი და იგივე შესასრულებელი დავალებები და იდენტური ხარჯი.

⁷⁰ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 41.

⁷¹ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ ინსტრუქცია“, მუხლი 5.

⁷² 2017 წლის 14 ნოემბრის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს №1 დადგენილება.

⁷³ 2018 წელს – 97.1 ათასი ლარი, 2019 წელს – 112.0 ათასი ლარი.

დასკვნა

ახალციხის მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა, 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე ხარჯების ასანაზღაურებლად 209.1 ათასი ლარი გასცა, შესაბამისი დოკუმენტური დადასტურების გარეშე.

2.6 მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების დაფინანსება და საქმიანობა

2.6.1 მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების დაფინანსებაში არსებული ხარვეზები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტს თავისი საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით, უფლება აქვს დააფუძნოს ა(ა)იპ/შპს, რომელიც ორგანიზებას გაუწევს მისი უფლებამოსილების სფეროში განსახორციელებელ ერთობლივ ღონისძიებებს.⁷⁴ ა(ა)იპ-ების ბიუჯეტების დაგეგმვაში მუნიციპალიტეტი უნდა ითვალისწინებდეს იურიდიული პირების საკუთარ შემოსავლებს, რის მიხედვითაც უნდა განისაზღვროს მისი სუბსიდიების ოდენობა.

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, დაწესებულების ხელმძღვანელმა ორგანიზაციაში და მის დაქვემდებარებულ ყველა ერთეულში უნდა დანერგოს ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემა. აღნიშნული უნდა განხორციელდეს იმგვარად, რომ ორგანიზაციაში უზრუნველყოფილ იქნეს ფულადი სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოყენება.⁷⁵

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის გადასახდელების 17.4%-ს სუბსიდიის შეადგენდა. სუბსიდიით დაფინანსებულია მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ები, რომელთა ხარჯმა 8,229.6 ათასი ლარი შეადგინა.⁷⁶

დაფუძნებული სუბიექტების საქმიანობის შესწავლით გამოვლინდა, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში ბიუჯეტის დაგეგმვის დროს არ ხორციელდება საკუთარი შემოსავლების განსაზღვრა, კერძოდ:

მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებს ა(ა)იპ – ახალციხის ციხე, რომელიც 2018-2019 წლებში სუბსიდიით დაფინანსდა 196.4 ათასი ლარით. შესწავლით გამოვლინდა, რომ იურიდიულ პირს მნიშვნელოვანი საკუთარი შემოსავლები აქვს.⁷⁷ კერძოდ: 2018 წელს მიიღო – 881.6 ათასი ლარი, ხოლო 2019 წელს – 952.5 ათასი ლარი.

აღსანიშნავია, რომ 2018 წლის პირველი იანვრის მდგომარეობით, ა(ა)იპ-ს საკუთარი შემოსავლებიდან ნაშთი ჰქონდა 172.4 ათასი ლარი, თუმცა მერია 2018 წელს დააფინანსა 99.5 ათასი ლარით. 2019 წლის პირველი იანვრის მდგომარეობით, ნაშთი საკუთარი შემოსავლებიდან დარჩა 303.3 ათასი ლარი, თუმცა მერია 2019 წელს კვლავ დააფინანსა სუბსიდიით 96.9 ათასი ლარით. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მუნიციპალიტეტმა სუბსიდიით დააფინანსა ა(ა)იპ-ის მოსამსახურეთა იანვარ-თებერვლის ხელფასები, თუმცა შესწავლით გამოვლინდა, რომ ა(ა)იპ-ს ნაშთის სახით გააჩნდა საკმარისი რაოდენობის ფინანსური სახსრები და არ საჭიროებდა მუნიციპალიტეტიდან სუბსიდიის მიღებას.

⁷⁴ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 20, პუნქტი 1 და 2.

⁷⁵ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 6.

⁷⁶ 2018 წელს – 4,007.8 ათასი ლარი, ხოლო 2019 წელს – 4,221.8 ათასი ლარი. 2018 წელს იურიდიულ პირებში დასაქმებული იყო 803 პირი, ხოლო 2019 წელს – 928 პირი.

⁷⁷ შემოსავლებს იღებს ვიზიტორების მიერ გადახდილი საფასურით, სავაჭრო ობიექტებისა და რესტორნების იჯარით.

დასკვნა

ამდენად, ა(ა)იპ-ს საკუთარი შემოსავლებიდან ნაშთის სახით რჩებოდა მნიშვნელოვანი თანხები, მიუხედავად ამისა, მერიამ გასცა სუბსიდია. ა(ა)იპ-ის ბიუჯეტის დაგეგმვაში არსებული სისუსტეების შედეგად, არარაციონალურად დაიხარჯა 196.4 ათასი ლარი.

რეკომენდაცია №9

ა(ა)იპ-ების ბიუჯეტების დაგეგმვაში არსებული კონტროლის სუსტი მექანიზმების შედეგად, არ არის გათვალისწინებული იურიდიული პირის საკუთარი შემოსავლები. შედეგად, დაგეგმვასა და კონტროლში არსებულმა მართვის სისუსტეებმა გამოიწვია საბიუჯეტო სახსრების არარაციონალური ხარჯვა.

მუნიციპალიტეტმა დანერგოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს, რომ იურიდიული პირების ბიუჯეტების დაგეგმვის დროს გათვალისწინებული იყოს ა(ა)იპ-ების საკუთარი შემოსავლები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო რესურსების ეკონომიურად და რაციონალურად ხარჯვას.

2.7 ინვენტარიზაციის ხარვეზები

კრიტერიუმი: კანონმდებლობის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია დადგენილ ვადებში ჩაატაროს მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების ინვენტარიზაცია.⁷⁸ დადგენილი წესით, ინვენტარიზაციას ექვემდებარება ორგანიზაციის ბალანსზე რიცხული აქტივები და ვალდებულებები, აგრეთვე ბალანსის საცნობარო მუხლებში აღრიცხული საოპერაციო იჯარით აღებული ძირითადი აქტივები, პასუხსაგებ შენახვაზე მიღებული მატერიალური ფასეულობები, ხარჯებში ჩამოწერილი ექსპლუატაციაში მყოფი მატერიალური მარაგები, ამორტიზებული ძირითადი აქტივები. ორგანიზაციაში ინვენტარიზაციის ჩატარების მიზნით, ხელმძღვანელის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის (ბრძანების) საფუძველზე, იქმნება საინვენტარიზაციო კომისია. მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, საბიუჯეტო ორგანიზაციაში აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარება სავალდებულოა ყოველწლიურად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, გარდა უძრავი ქონებისა, რომლის ინვენტარიზაცია ხორციელდება 3 წელიწადში ერთხელ მაინც.

ფაქტობრივი გარემოება: ახალციხის მუნიციპალიტეტს 2019 წლისათვის არ ჩაუტარებია აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია, არ არის შედგენილი საინვენტარიზაციო აქტი და არ არის გამოყვანილი ინვენტარიზაციის შედეგები. აღნიშნული მიუთითებს იმაზე, რომ ორგანიზაციას სათანადო კონტროლი არ აქვს დაწესებული აქტივების, მატერიალური მარაგების, ასევე მცირეფასიანი აქტივების მოძრაობაზე. ასევე არ ხორციელდება გამოუყენებელი აქტივების გამოვლენა, არსებული აქტივებისა და ვალდებულებების შედარება ფაქტობრივ ნაშთებთან. აღნიშნული გარემოებები წარმოშობს რისკს, რომ მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონება დაკარგულია ან სარგებლობენ არაუფლებამოსილი პირები.

⁷⁸ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის“ დამტკიცების შესახებ“.

დასკვნა

გამოვლენილი გარემოების შედეგად დარღვეულია „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის №605 ბრძანების მოთხოვნები. გარდა ამისა, მნიშვნელოვნად არის გაზრდილი სხვა აქტივების და რესურსების დაკარგვის, დაზიანების, არამართლზომიერი გამოყენების ან მართვის რისკები.

რეკომენდაცია №10

მერიამ დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები, რომელიც უზრუნველყოფს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციას, პერიოდულობით, კანონმდებლობით დადგენილი წესით. ასევე, განსაზღვროს ინვენტარიზაციის განმახორციელებელი პასუხისმგებელი პირები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების დადგენას, აქტივების შენახვის, დაცვისა და ექსპლოატაციის წესების შესრულებას, ასევე ვალდებულებებისა და აქტივების აღრიცხვის გაუმჯობესებას.

2.8 საბიუჯეტო ხარჯები

კრიტერიუმი: საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულებას, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ორგანო. საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში მოიცავს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების შედარებას შესაბამისი პერიოდის გეგმურ მაჩვენებლებთან. ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში უნდა მოიცავდეს განმარტებებს, თუ დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობა 30%-ს აღემატება.⁷⁹

ფაქტობრივი გარემოება: ახალციხის მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების დამტკიცებული ბიუჯეტის წლიური შესრულების ანგარიშების თანახმად, ზოგიერთი პროგრამის⁸⁰ შესრულების მაჩვენებელი მერყეობს 16.8%-დან 68.2%-მდე. იხილეთ დანართი №2.

იმ შემთხვევაში, როდესაც შეუსაბამობა 30%-ს აღემატება, ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში უნდა მოიცავდეს შესაბამის განმარტებებს, სადაც ნათლად უნდა იყოს წარმოდგენილი თითოეული პროგრამის შესრულების დაბალი მაჩვენებლის გამომწვევი მიზეზები და სხვა დაკავშირებული ფაქტორები. მიუხედავად ამისა, ახალციხის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში არ არის ასახული განმარტება პროგრამების შესრულების მდგომარეობის შესახებ.

დასკვნა

ახალციხის მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების ბიუჯეტების შესრულების ანგარიშები არ მოიცავს იმ ინფორმაციებსა და განმარტებით ბარათებს, რაც გათვალისწინებულია საბიუჯეტო კოდექსით. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის

⁷⁹ საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 87.

⁸⁰ საგზაო ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაცია და მოვლა-შენახვა; წყლის სისტემის რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია; ბინათმშენებლობა; საკანალიზაციო სისტემების რეაბილიტაცია-ექსპლოატაცია; სკოლამდელი დაწესებულებების შენობების რეაბილიტაცია; კეთილმოწყობის ხარჯები; გამწვანება, სკვერების მოწყობა და მოვლა-პატრონობა; ადმინისტრაციული შენობების მშენებლობა-რეაბილიტაცია.

პასუხისმგებელი პირების მიერ დარღვეულია მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები.

2.9 შიდა აუდიტი

კრიტერიუმი: შიდა აუდიტის სამსახური ეხმარება მუნიციპალიტეტს იმ პოლიტიკისა და პროცედურების განხორციელებაში, რომლებიც განსაზღვრა ხელმძღვანელობამ მოწესრიგებული და ეფექტიანი მართვისათვის. შიდა აუდიტის სამსახურის მიზანია ორგანიზაციაში არსებული სისტემების, პროცესების, შიდა კონტროლის მექანიზმების შესწავლა და მათი ფუნქციონირების შემოწმება. ამ მიზნით, მნიშვნელოვანია სამსახურმა შეისწავლოს მერიის სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობა, შეაფასოს შეესაბამება თუ არა მუნიციპალიტეტის საქმიანობა დაგეგმილ მიზნებსა და ამოცანებს, რამდენად კანონიერად, მიზნობრივად და ეფექტიანად გამოიყენება დაფინანსება, დანერგილია თუ არა ადეკვატური მართვისა და კონტროლის მექანიზმები და სხვ.⁸¹

შიდა აუდიტის სამსახურის უპირველესი ფუნქციაა სისტემური ხარვეზების შესწავლა და მათ გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული რეკომენდაციების შემუშავება. ორგანიზაციის ხელმძღვანელი, თავის მხრივ, ვალდებულია გაითვალისწინოს შიდა აუდიტის ანგარიშში ასახული რეკომენდაციები და უზრუნველყოს მისი დროული შესრულება.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარდა 10 აუდიტორული შემოწმება.⁸² წარმოდგენილი მონაცემებით, სამსახურს არ განუხორციელებია მერიის სტრუქტურული ერთეულების შემოწმება, მათი წინასწარი შესწავლისა და რისკის შეფასების სათანადო პროცედურები. აღნიშნული პროცედურების განხორციელების მიზანი იყო მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში ძირითადი რისკების, არსებული დარღვევებისა და ხარვეზების იდენტიფიცირება.

შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტების შედეგად, გამოვლენილია სხვადასხვა სახის კონკრეტული დარღვევა-ნაკლოვანება, რომლის გამოსწორების მიზნით გაცემულია რეკომენდაციები, თუმცა აღნიშნული რეკომენდაციები არის ზოგადი ხასიათის და არ მიუთითებს სისტემაში არსებულ ხარვეზებზე. სამსახურის მიერ არ გამოვლენილა სისტემური დარღვევა-ნაკლოვანებები და არ შემუშავებულა ამ ხარვეზების გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული რეკომენდაციები. შესაბამისად, გაცემული რეკომენდაციები ვერ უზრუნველყოფს ორგანიზაციის წინაშე არსებული რისკების მართვისა და შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესებას.

აღსანიშნავია, რომ შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ 2018-2019 წლებში გაწეული საქმიანობის შედეგად, ვერ გამოვლინდა კონტროლის მექანიზმების ის სისუსტეები და ხარვეზები, რომლებიც დაფიქსირდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტის შედეგად. კერძოდ, მიმდინარე აუდიტის პერიოდში გამოვლინდა შესყიდვების მართვაში არსებული ნაკლოვანებები და რისკის შემცველი გარემოებები, ინფრასტრუქტურული ღონისძიებების დაგეგმვის, შესრულებისა და კონტროლში არსებული

⁸¹ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“.

⁸² 2018 წელს შემოწმდა 4 ა(ა)იპ და ერთი პროგრამა, 2019 წელს შემოწმდა ერთი ა(ა)იპ, ერთი შპს და 3 პროგრამა.

დასკვნა

ხარვეზები, ა(ა)იპ-ების დაფინანსებაში არსებული ხარვეზები, საბიუჯეტო ხარვეზები, ქონების განკარგვაში არსებული ნაკლოვანებები და სხვ.

სამსახურს არ შეუფასებია შეესაბამება თუ არა მუნიციპალიტეტის საქმიანობა დაგეგმილ მიზნებსა და ამოცანებს, რამდენად კანონიერად, მიზნობრივად და ეფექტიანად გამოიყენება დაფინანსება, დანერგილია თუ არა ადეკვატური მართვისა და კონტროლის მექანიზმები და სხვ. მერიის შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობა ვერ უზრუნველყოფდა მერიის ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას, მატერიალური ფასეულობების ხარჯვისა და გამოყენების კანონიერების, მიზნობრიობის დაცვასა და ეფექტიანობის გაზრდის ხელშეწყობას.

რეკომენდაცია №11

მერიამ უზრუნველყოს შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობის იმგვარი წარმართვა, რომელიც ხელს შეუწყობს ორგანიზაციის შიდა კონტროლის სისტემების შესწავლასა და შეფასებას, ასევე პროცესებში არსებული რისკებისა და სისტემური ხარვეზების გამოვლენას. მიღებული შედეგების საფუძველზე, სამსახურმა შეიმუშაოს რეკომენდაციები და განახორციელოს მისი მუდმივი მონიტორინგი. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდას და საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას.

**2.10 წინა პერიოდში
ჩატარებული აუდიტის
შედეგად გამოვლენილი
დარღვევა-ნაკლოვანებების
მდგომარეობა**

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2017 წელს ჩაატარა ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტის და ახალციხის მუნიციპალიტეტის (თემი) 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური აუდიტი, 2015-2016 წლების წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების, ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციის და ექსპლოატაციის პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის ანგარიშებში დაფიქსირდა სხვადასხვა ხასიათის დარღვევა-ნაკლოვანება.

მიმდინარე აუდიტის პერიოდში გაირკვა, რომ დარღვევა-ნაკლოვანებების გამოსასწორებლად, მუნიციპალიტეტის მიერ გატარებულია სხვადასხვა ღონისძიება, თუმცა ექვს საკითხთან დაკავშირებით, მუნიციპალიტეტს არ გაუტარებია საკმარისი და შესაფერისი ღონისძიებები აუდიტის ანგარიშში ასახული ხარვეზის აღმოსაფხვრელად. კერძოდ:

-)/ მუნიციპალიტეტს კვლავ გააჩნია საკუთარ ანგარიშზე მნიშვნელოვანი თავისუფალი ნაშთები;
-)/ 2015-2016 წლებში მოწყობილი სოციალურად დაუცველთა სახლი, რომელზეც მუნიციპალიტეტმა დახარჯა 134.4 ათასი ლარი, კვლავ არ ფუნქციონირებს;
-)/ ზოგიერთი ინფრასტრუქტურული პროექტი დაზიანებულია, რაზეც მერიას არ ჰქონდა განხორციელებული შესაბამისი ღონისძიებები;
-)/ არარაციონალურად იხარჯება სატრანსპორტო საშუალებების საწვავისა და მოვლა-შენახვისთვის გამოყოფილი თანხები;

-) საკრებულოს არათანამდებობის წევრებზე ხარჯების ანაზღაურებასთან დაკავშირებით, მიმდინარე აუდიტის ფარგლებშიც არ არის წარმოდგენილი შესაბამისი ხარჯვის დამადასტურებელი დოკუმენტები;
-) არ არის ჩატარებული ინვენტარიზაცია მოქმედი კანონმდებლობით გათვალისწინებული მოთხოვნების დაცვით.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტი ვალდებული იყო გაეტარებინა საკმარისი და შესაფერისი ღონისძიებები აუდიტის ანგარიშში დაფიქსირებული ხარვეზების გამოსწორებისათვის და შედეგების მისაღებად, რაც სისრულის თვალსაზრისით, არ განხორციელებულა.

აუდიტორები

ხელმოწერა

გიორგი შურღია
მთავარი აუდიტორი



ლაშა ლაშხია
უფროსი აუდიტორი



ანა ზაქარაშვილი
აუდიტორ-ასისტენტი



დანართები

დანართი №1

საწვავის ჩასხმის ჯერადობები

ავტომანქანის მესაკუთრე	მანქანის სახელმწიფო ნომერი	ჩასხმის თარიღი	ჩასხმის დრო	ჩასხმული საწვავი (ლიტრი)	სულ (ლიტრი)	ავზის ტევადობა (ლიტრი)
მუნიციპალიტეტი	AX-833-XA	31.12.2019	13:35	58	58	42
კერძო	ZL-707-LZ	08.10.2019	18:53	82	82	60
კერძო	JL-347-JJ	30.09.2019	01:04	76	76	42
მუნიციპალიტეტი	QV-343-VQ	05.12.2018	15:58	15	75	42
			18:56	60		

დანართი №2

ინფორმაცია 2018-2019 წწ ზოგიერთი პროგრამის შესრულების შესახებ (ათასი ლარი)

წელი	პროგრამის ს კოდი	პროგრამის დასახელება	დაზუსტებული ასიგნება	გადახდილი თანხა	შესრულება (%)
2018	03 02 03	წყალსადენისა და საკანალიზაციო ქსელის რეაბილიტაცია	1,411.1	562.9	39.9%
2018	03 02 05	ნაპირსამაგრი სამუშაოები	374.5	208.9	55.8%
2018	03 03 02	პარკების და სკვერების მშენებლობა- რეაბილიტაცია	248.2	41.8	16.8%
2018	03 03 03	სპორტული მოედნების მოწყობა-რეაბილიტაცია	330.0	141.5	42.9%
2018	03 03 04	სახლების და სახურავების მოწყობა-რეაბილიტაცია	1,154.4	559.7	48.5
2019	03 02 02	პარკების და სკვერების მშენებლობა- რეაბილიტაცია	594.4	405.4	68.2%

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, ნმ. ქეთევან დედოფლის გამზირი N96
+995 32 243 84 38