



შენაბამოსობის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

თვითმმართველი ერთეულების აუდიტის დეპარტამენტი
დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი მამრიკიშვილი

25 თებერვალი 2022 წელი

N 11/36

ვგზ. : N 1

ქ. ქუთაისის მუნიციპალიტეტის 2019-2020
წლების საქმიანობის შესაბამისობის
აუდიტის ანგარიში

შინაარსი

ძირითადი ნაწილი	ტერმინები და შემოკლებები	2
	შემაჯამებელი მიმოხილვა	3
	რეკომენდაციები	5
	1. შესავალი	7
	ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	7
	აუდიტორის პასუხისმგებლობა	7
	აუდიტის საგანი	7
	აუდიტის მასშტაბი	7
	აუდიტის კრიტერიუმები	7
	აუდიტის მიზანი	8
	აუდიტის მეთოდოლოგია	8
	ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ	9
	2. აუდიტის მიგნებები	10
	დანართები	40
	საკონტაქტო ინფორმაცია	44

ტერმინები და შემოკლებები

ა(ა)იზ – არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი.
 ი/მ – ინდივიდუალური მეწარმე.
 მგფ – მუნიციპალური განვითარების ფონდი.
 მერია – ქ. ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერია.
 საკრებულო – ქ. ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულო.
 შპს – შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ქ. ქუთაისის მუნიციპალიტეტის 2019-2020 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

ფინანსური რესურსების მართვა

ფინანსური რესურსების მართვის ხარვეზები

მუნიციპალიტეტში არსებობს ფინანსური რესურსების მართვის ხარვეზები. მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ პარამეტრების სათანადოდ დაგეგმვა და შესრულება, რის გამოც აღნიშნული საბიუჯეტო მუხლის შესრულებას, შესაბამისად, 7.1%¹ და 31.9%² დააკლდა. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა დააგროვა არსებითი მოცულობის თავისუფალი ნაშთი.³

სოციალური პროგრამების მართვა

მერიის თანამშრომლებზე გაცემული სოციალური დახმარებები

2019-2020 წლებში ქუთაისის მუნიციპალიტეტში დასაქმებულ მოსამსახურეებზე, სათანადო დასაბუთების გარეშე, სოციალური დახმარების სახით, ჯამში გაიცა 358.2 ათასი ლარი. დახმარება გაცემულია მერიისა და საკრებულოს მაღალანაზღაურებად თანამდებობის პირებზეც, რომლებსაც, თანამდებობის პირთა დეკლარაციის მიხედვით, სოლიდური შემოსავლები გააჩნიათ.

მუნიციპალური ტრანსპორტის მართვა

მგზავრთა მომსახურების ნაკლოვანებები

მუნიციპალიტეტმა, მგფ-თან სესხის ხელშეკრულების ფარგლებში, 22,669.5 ათასი ლარის ღირებულების ავტობუსები მიიღო. მერიამ არ გამოიყენა კონტრაქტით მინიჭებული უფლებები და არ მოითხოვა მიმწოდებლის მხრიდან ავტობუსების ხარისხის ხელშეკრულების პირობებთან შესაბამისობის დადგენა. შედეგად, მუნიციპალური ტრანსპორტის სისტემის მართვის პროცესს გააჩნია არსებითი ნაკლოვანებები. ავტობუსების ხშირი დაზიანების გამო, ქუთაისის სატრანსპორტო კომპანია ვერ ახერხებს მგზავრთა სათანადო ხარისხით მომსახურებას.

ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვა

უხარისხოდ მოწყობილი ინფრასტრუქტურული პროექტები

მუნიციპალიტეტში არსებობს ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვის ხარვეზები. შესრულებული სამუშაოების ხარისხის კონტროლის სისტემის ნაკლოვანებების გამო, 1,984.5 ათასი ლარის ღირებულების პროექტების განხორციელებისას, არ არის მიღწეული სამუშაოების დადგენილი ხარისხი, რითაც ინფრასტრუქტურული პროექტების მდგომარეობა მოკლე პერიოდში გაუარესებულია.

ქონების მართვა და განკარგვა

ქონების გასხვისების ხარვეზები

მუნიციპალიტეტი, თავის საკუთრებაში არსებული მიწების აუქციონის წესით რეალიზაციის დროს, ქონების საწყისი ღირებულების განსაზღვრისთვის არ იყენებს დამოუკიდებელი აუდიტორის შეფასებას, რითაც ირღვევა მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები. ასევე, არსებობს მაღალი რისკი, რომ პირობითი აუქციონები გამოიყენება კონკურენციის შესამცირებლად და ქონების საბაზროზე დაბალ ფასად რეალიზაციის მიზნით.

¹ 2019 წელს ვერ იქნა ათვისებული 6,214.4 ათასი ლარი, საიდანაც თავისუფალი ნაშთია 3,120.1 ათასი ლარი.

² 2020 წელს ვერ იქნა ათვისებული 10,936.8 ათასი ლარი. სადაც თავისუფალი ნაშთია 6204,8 ათასი ლარი.

³ 2019 წელს - 3,120.1 ათასი ლარი, 2020 წელს - 6,204.8 ათასი ლარი.

მიუღებელი საიჯარო თანხა

ქონების განკარგვის პროცესში არსებული კონტროლის სისუსტეების გამო, მერიამ ვერ უზრუნველყო იჯარიდან მისაღები შემოსავლის სრულად ადმინისტრირება. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა დაკარგა ბიუჯეტში დამატებითი შემოსავლების მიღების შესაძლებლობა.

შესყიდვების მართვა**არასათანადოდ განხორციელებული ბაზრის კვლევა**

მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულმა ა(ა)იპ – სპეციალურმა სერვისებმა, სპეცტექნიკის საბაზრო ფასის დასადგენად, ბაზრის კვლევა მოქმედი კანონმდებლობის დარღვევით ჩაატარა. შედეგად, არსებობს პროცესის იმგვარად წარმართვის რისკი, რომ ხელშეკრულება გაფორმებოდა წინასწარ შერჩეულ კომპანიას.

ინტერესთა კონფლიქტი

მუნიციპალიტეტმა 128.8 ათასი ლარის საქონელი შეისყიდა მიმწოდებლისგან, რომელიც მერის მოადგილესთან დაკავშირებული საწარმოა. მოადგილე იმავდროულად იყო სატენდერო კომისიის თავმჯდომარე. არსებობს რისკი, რომ ინტერესთა კონფლიქტმა გავლენა იქონია შესყიდვის შედეგებზე.

წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება**მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ავტოპარკის მართვაში არსებული ხარვეზები**

მუნიციპალიტეტის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სამორიგეო სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა 125 ერთეულით აღემატებოდა რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტს სათანადო კონტროლი არ აქვს დაწესებული საწვავის მიზნობრივ გამოყენებაზე.

რეკომენდაციები

ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ:

- ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებები გამოიყენოს შესაბამისი წლის ბიუჯეტით დაგეგმილი პროგრამების/ქვეპროგრამების მიზნებისა და მოსალოდნელი შედეგების მისაღწევად; ამასთანავე, ბიუჯეტი დაგეგმოს იმგვარად, რომ არ დაუშვას ნაშთის უკონტროლო დაგროვება და არსებული ნაშთი მიმართოს ბიუჯეტით დაგეგმილი პროექტების განსახორციელებლად;
- არ დაუშვას დასაქმებულების დამატებითი ანაზღაურება ან ფინანსური წახალისება სხვადასხვა სოციალური საჭიროების მოტივით. ამასთანავე, შექმნას დამატებითი კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სოციალური დახმარებების მიმღებ პირთა საჭიროებების შესწავლასა და დახმარების გაცემას, შესაბამისი დოკუმენტური დასაბუთების საფუძველზე. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მოქალაქეების თანაბარ პირობებში ჩაყენებას, ასევე, ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამებისა და ფინანსური რესურსების მართვის გაუმჯობესებას;
- მუნიციპალური ტრანსპორტის მართვის სისტემის გაუმჯობესებისა და მოსახლეობისთვის მაღალი ხარისხის მომსახურების მიწოდების მიზნით, გამოიყენოს მიმწოდებელთან გაფორმებული ხელშეკრულებით მინიჭებული უფლებამოსილებები, ასევე, დაადგინოს ავტობუსების ხარისხის შესაბამისობა კონტრაქტით გათვალისწინებულ მოთხოვნებთან და გამოვლენილი ხარვეზების შემთხვევაში, განახორციელოს სათანადო რეაგირება;
- შეიმუშაოს და დანერგოს სამშენებლო სამუშაოების მიღება-ჩაბარებისა და მონიტორინგის წესი, რომელშიც 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. რეგულარულად აწარმოოს შესყიდული ობიექტების მონიტორინგი და ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში, ამოქმედოს გარანტიის მექანიზმი, ნაკლოვანებების/ხარვეზების დროულად აღმოფხვრის მიზნით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს კონტროლის მექანიზმების გამართულ ფუნქციონირებას, პროექტის შემოწმებისათვის საჭირო ყველა პროცედურის სათანადოდ წარმართვასა და ხარისხიანი პროექტების ჩაბარებას. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს ინფრასტრუქტურული ობიექტების დაზიანების გამოწვევი მიზეზები და უზრუნველყოს მათი აღმოფხვრა;
- ქონების გაყიდვამდე საწყისი საპრივატიზებო ღირებულება განსაზღვროს დამოუკიდებელი აუდიტორის შეფასების საფუძველზე. ამასთანავე, აუქციონის პირობები დააწესოს მხოლოდ მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მიზნებისა და მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით. აღნიშნული გააუმჯობესებს კონკურენტულ გარემოს და გაზრდის ქონების რეალიზებით მიღებულ სარგებელს. გარდა ამისა, გააანალიზოს ქონების

- გასხვების პროცესში დაშვებული დარღვევები და გაატაროს ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ;
- შეიმუშაოს კონტროლის სათანადო მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს ქონების განკარგვის ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული პირობების შესრულებას. ამასთანავე, საკუთრებაში არსებული ქონების მართვისა და განკარგვის გასაუმჯობესებლად, ჩაატაროს მიუღებელი თანხების ინვენტარიზაცია და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები კუთვნილი თანხების მისაღებად;
 - შესყიდვების პროცესში დანერგოს/შექმნას დამატებითი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს ინტერესთა კონფლიქტების შემთხვევების გამოვლენასა და მათზე სათანადო რეაგირებას; ბაზრის კვლევის პროცესი წარმართოს იმგვარად, რომ შემსყიდველ ორგანიზაციას შეექმნას მაქსიმალურად სრულყოფილი სურათი ბაზარზე არსებული შემოთავაზებებისა და პოტენციური მიმწოდებლების შესახებ, რაც, თავის მხრივ, განაპირობებს ტენდერების კონკურენტულ გარემოში ჩატარებას, პროდუქტის ეკონომიურად შეძენასა და შემსყიდველი ორგანიზაციის ინტერესების დაცვას. ამასთანავე, შეისწავლოს იმ პირთა პასუხისმგებლობის საკითხი, რომელთაც ევალებოდათ ინტერესთა კონფლიქტის გამოვლენა და მათ მიმართ გაატაროს კანონით განსაზღვრული ღონისძიებები.

ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ და მერიამ:

- შეიმუშაონ წესი, რითაც დარეგულირდება სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო სამორიგო ავტომანქანების რაოდენობა და განისაზღვრება საწვავისა და მოვლა-შენახვის ხარჯვის კონტროლის მექანიზმები. საწვავის არამიზნობრივად ხარჯვის პრევენციის მიზნით, მიზანშეწონილია, მერიამ დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმ(ებ)ი და შეიმუშაოს სათანადო პროცედურები. მათ შორის, ალტერნატიულ პროცედურად შესაძლოა, განხილულ იქნეს, ავტოსატრანსპორტო საშუალებების პერიოდული ინვენტარიზაციისას, უფლებამოსილი პირების მიერ დამონტაჟებული საწვავის „ჩიპების“ მთლიანობის შემოწმება; სამორიგო ავტომობილების სამსახურებრივი დანიშნულებით გამოყენების მონიტორინგის მიზნით, კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, ასევე, შესაძლოა, განხილულ იქნეს სატელიტური (GPS) ან სხვა სახის ელექტრონული კონტროლის სისტემის დანერგვა.

1. შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

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

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

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

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

აუდიტის ანგარიშში არ არის საქმიანობის კანონმდებლობასთან სრულად შესაბამისობის გარანტია. 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

ქ. ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საქმიანობა.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა ქუთაისის 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 დოკუმენტაცია.

აუდიტის კრიტერიუმები

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:

- 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 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 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება, „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2019 წლის 5 აპრილის №99 ბრძანება, „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“;
- მუნიციპალიტეტის მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტები.

აუდიტის მიზანი

ა) დასკვნის ჩამოყალიბება საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებების მოპოვების გზით იმის შესახებ, რამდენად შეესაბამება აუდიტის საგანი სათანადო კრიტერიუმს, 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 მომხმარებელისათვის ინფორმაციის მიწოდება მიგნებების, დასკვნებისა და სადაც შესაფერისია, რეკომენდაციების შესახებ.

აუდიტის მეთოდოლოგია

აუდიტის საგნის შესახებ ინფორმაციის მოსამზადებლად გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები:

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

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

ქუთაისის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი იურიდიული პირი, რომელსაც აქვს წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, განკარგავს საკუთარ ქონებასა და ბიუჯეტს. მისი ფართობია 70 კვ.კმ, მოსახლეობის რიცხოვნობა კი შეადგენს 147.6 ათას კაცს.⁴

2019-2020 წლებში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან თანხები დახარჯულია შემდეგ პროგრამებზე: მმართველობა და საერთო დანიშნულების ხარჯები – 17,136.6 ათასი ლარი; ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია – 37,735.2 ათასი ლარი; გარემოს დაცვა – 15,363.7 ათასი ლარი; განათლება – 25,480.6 ათასი ლარი; კულტურა, რელიგია, ახალგაზრდული და სპორტული ღონისძიებები – 29,466.2 ათასი ლარი; მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა – 10,000.9 ათასი ლარი; ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობა – 1,764.4 ათასი ლარი.

⁴ ინფორმაციის წყარო: www.geostat.ge 2021 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით.

2. აუდიტის მიგნებები

2.1 ბიუჯეტის შესრულება

2.1.1 ფინანსური

რესურსების მართვის

ხარვეზები

კრიტერიუმი: ბიუჯეტის პროექტის მომზადების, ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგებისათვის პასუხისმგებელია მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო.⁵

მუნიციპალიტეტმა 2019-2020 წლებში პროგრამული ბიუჯეტებით დაგეგმა შემდეგი შედეგების მიღწევა: საგზაო ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, მრავალბინიანი საცხოვრებელი კორპუსების ფასადებისა და ეზოების, პარკებისა და სკვერების, გარე განათების, წყალმომარაგებისა და სანიაღვრე სისტემების, ტროტუარების, ხიდების რეაბილიტაცია და სხვ.

მუნიციპალიტეტმა უნდა დანერგოს ფინანსური მართვისა და კონტროლის ისეთი სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოყენებას.⁶

ფაქტობრივი გარემოება: ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებზე დაყრდნობით, 2019-2020 წლებში მუნიციპალიტეტის შემოსულობებმა – 138,364.6 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელებმა 135,395.1 ათასი ლარი შეადგინა. ინფორმაცია შემოსულობების, გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების შესახებ წარმოდგენილია ცხრილში №1.

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

დასახელება	2019 წელი			2020 წელი			შესრულების ჯამი
	გეგმა	ფაქტი	%	გეგმა	ფაქტი	%	
შემოსულობები	66,458.7	68,500.8	103.1%	70,220.4	69,863.8	99.5%	138,364.6
შემოსავლები	62,208.7	65,125.6	102.3%	65,720.4	65,273.9	99.3%	130,399.5
არაფინანსური აქტივების კლება	4,250.0	3,375.2	79.4%	4,500.0	4,589.9	102%	7,965.1
გადასახდელები	74,351.7	70,253.7	94.5%	76,200.9	65,141.4	85.5%	135,395.1
ხარჯები	54,720.0	51,998.6	95%	51,983.2	48,495.2	93.3%	100,493.8
არაფინანსური აქტივების ზრდა	19,237.2	17,860.7	92.9%	23,737.9	16,166.5	68.1%	34,027.2
ვალდებულებების კლება	394.5	394.4	99.9%	479.8	479.7	99.9%	1,682.4
ნაშთის ცვლილება	(7,893.0)	(1,752.9)		(5,980.5)	4,722.4		–

⁵ 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“.

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

ორივე საანგარიშო წლისათვის მუნიციპალიტეტმა „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლი არასათანადოდ შეასრულა. კერძოდ, მერიამ, ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად, წლის ბოლომდე ვერ აითვისა ადგილობრივი ბიუჯეტიდან და საქართველოს მთავრობის განკარგულებით გამოყოფილი თანხები. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტმა ვერ მიიღო პროგრამით გათვალისწინებული მოსალოდნელი შედეგები: ძირითადად, ვერ დასრულდა და დაგვიანდა საგზაო ინფრასტრუქტურის, მრავალბინიანი საცხოვრებელი კორპუსების ფასადებისა და ეზოების, საბავშვო ბაღების, წყალმომარაგებისა და სანიაღვრე სისტემების, ტროტუარების, სხვა ობიექტების მშენებლობისა და რეაბილიტაციის სამუშაოები.

გარდა დაგეგმილი და აუთვისებელი თანხებისა, მუნიციპალიტეტს 2019-2020 წლებში თავისუფალი ნაშთის სახით გააჩნდა არსებითი მოცულობის თანხები, კერძოდ:

2019 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ნაშთმა შეადგინა 7,967.3 ათასი ლარი, საიდანაც დაიგეგმა 7,893.0 ათასის გამოყენება. მიუხედავად ამისა, 2019 წელს ნაშთი შემცირდა მხოლოდ 1,752.9 ათასი ლარით და წლის ბოლოს 6,214.4 ათასი ლარი შეადგინა. აღნიშნული ფულადი სახსრებიდან 3,094.3 ათასი ლარი სხვადასხვა გარდამავალი და დაუსრულებელი ინფრასტრუქტურული პროექტის შედეგად წარმოიქმნა, ხოლო დანარჩენი 3,120.1 ათასი ლარი – თავისუფალი ნაშთია.⁷

მუნიციპალიტეტის 2020 წლის ბიუჯეტით 2019 წლის ბოლოს დაგროვებული ნაშთიდან განსაზღვრული იყო 5,980.5 ათასი ლარის გამოყენება. მიუხედავად ამისა, ნაშთის ცვლილებით გამოწვეულმა ფულადი სახსრების დაგროვებამ 4,722.4 ათასი ლარი შეადგინა, შესაბამისად, 2021 წლის 1 იანვრისთვის დაფიქსირდა 10,936.8 ათასი ლარის ნაშთი. აღნიშნული ფულადი სახსრებიდან 4,732.0 ათასი ლარი წარმოიშვა სხვადასხვა გარდამავალი და წლის ბოლომდე დაუსრულებელი ინფრასტრუქტურული პროექტის გამო, ხოლო დანარჩენი 6,204.8 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 განკარგვაში 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 მიზნებისა და მოსალოდნელი შედეგების მისაღწევად; ამასთანავე, ბიუჯეტი დაგეგმოს იმგვარად, რომ არ დაუშვას ნაშთის უკონტროლო დაგროვება და არსებული ნაშთი მიმართოს ბიუჯეტით დაგეგმილი პროექტების განსახორციელებლად.

⁷ ნაშთის ის ნაწილი, რომელიც არ არის გათვალისწინებული რაიმე მიზნებისათვის.

2.1.2 შემოსავლების სამსახურთან ანგარიშსწორების ხარვეზები

კრიტერიუმი: საქართველოს საგადასახადო კოდექსის თანახმად,⁸ გადასახადის გადამხდელის უფლებაა, დაიბრუნოს, ან/და მომავალ საგადასახადო ვალდებულებათა ანგარიშში ჩაითვალოს ზედმეტად გადახდილი გადასახადის ან/და სანქციის თანხა.

ფაქტობრივი გარემოება: ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურიდან წარმოდგენილი შედარების აქტების მიხედვით, 2019 წლის დასაწყისისთვის ქუთაისის მერიას ერიცხება 103.2 ათასი ლარის საგადასახადო ზედმეტობა. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, 2015 წელს შესაბამისი საჯარო მოსამსახურეების არასათანადო კვალიფიკაციის გამო, ხელფასები შეცდომით 2-ჯერ გადაირიცხა. მერიამ არასწორად ჩარიცხული თანხები უკან დაიბრუნა, თუმცა ზედმეტად გადახდილი საშემოსავლო გადასახადის დაბრუნება ვერ შეძლო.

მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა დოკუმენტური მტკიცებულებები, რა ღონისძიებები გაატარა ხარვეზის გამოსასწორებლად. მოქმედი კანონმდებლობით, იმ შემთხვევაში, თუ შემოსავლების სამსახურში მუნიციპალიტეტმა ზედმეტად გადარიცხა თანხები და ეს ზედმეტობა დოკუმენტურად დასტურდება, მერიას საშუალება აქვს, უკან დაიბრუნოს წარმოშობილი ზედმეტობა ან ჩაითვალოს იგი პერიოდულად წარმოშობილი საგადასახადო ვალდებულების შესაბამისად.

დასკვნა

მერიამ წლების განმავლობაში ვერ უზრუნველყო ზედმეტად გადახდილი გადასახადის გამოყენება. შესაბამისად, აღნიშნული თანხები ადგილობრივ ბიუჯეტში ვერ დაიგეგმა სხვადასხვა სოციალური თუ ინფრასტრუქტურული საჭიროების დასაკმაყოფილებლად.

2.2 სოციალური უზრუნველყოფა

2.1.2 საჯარო

მოსამსახურეებზე ფინანსური დახმარებების გაცემის ხარვეზები

კრიტერიუმი: საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით,⁹ სოციალური უზრუნველყოფა არის ტრანსფერი ფულადი ან სასაქონლო ფორმით, რომელიც ხორციელდება მოსახლეობის სოციალური რისკებისგან დაცვის მიზნით. სოციალური უზრუნველყოფის მუხლი, ასევე, ითვალისწინებს დამქირავებლის მიერ დასაქმებულზე გადახდილ სოციალურ ტრანსფერებს.

ფაქტობრივი გარემოება: 2019-2020 წლებში ქუთაისის მუნიციპალიტეტში დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურეებს დანამატის სახით მიღებული აქვთ 331.4 ათასი ლარი, ფულადი ჯილდოს სახით კი – 432.0 ათასი ლარი. ამასთანავე, იმავე პერიოდში მოსამსახურეებზე სოციალური დახმარების სახით გაცემულია 358.2 ათასი ლარი. სოციალური დახმარებების გაცემის პროცესის შესწავლით გამოვლინდა მაღალი რისკი, რომ დახმარებები ფაქტობრივად არის მოსამსახურეების ფულადი წახალისება და არა სოციალური დახმარება.

მუნიციპალიტეტში დასაქმებულებმა დახმარება, ძირითადად, მოითხოვეს საკუთარი ან ოჯახის წევრის ჯანმრთელობის გაუარესების მოტივით, თუმცა განცხადებების უმრავლესობას არ ახლავს შესაბამისი დოკუმენტაცია.¹⁰ გასაცემი თანხის ოდენობას ადგენს ქალაქის მერი, მაგრამ გაურკვეველია, რა კრიტერიუმებით სარგებლობს კონკრეტულ შემთხვევაში. 2019 წელს – 20

⁸ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 41; მუხლი 63.

⁹ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2019 წლის 15 აპრილის №99 ბრძანება, დანართი №1.

¹⁰ სამედიცინო დაწესებულებიდან წარმოდგენილი რაიმე ცნობა, საჭირო ხაჯების კალკულაციები და სხვ.

მოსამსახურეზე და 2020 წელს – 22 მოსამსახურეზე, წლის განმავლობაში სოციალური დახმარება ორჯერ და მეტჯერ გაიწია. ამასთანავე, 2019-2020 წლებში, 158 შემთხვევაში ერთსა და იმავე საჯარო მოსამსახურეზე გაცემულია როგორც ფულადი ჯილდო, ასევე, სოციალური დახმარება.

აღსანიშნავია, რომ 2019-2020 წლებში სოციალური დახმარება გაიწია მერიის სამსახურის უფროსებზე, საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილეებზე, კომისიების, ფრაქციების თავმჯდომარეებსა და სხვა პირებზე. მათ შორის, 2019 წელს დახმარება – 11 თანამდებობის პირზე, ხოლო 2020 წელს 17 თანამდებობის პირზე გაცემულია ერთი თვის თანამდებობრივი სარგო სრული ოდენობით. ამასთანავე, დახმარების მიმღები ზოგიერთი თანამდებობის პირის დეკლარაციის მიხედვით,¹¹ მათ სოლიდური შემოსავლები გააჩნიათ.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტში დასაქმებულ მოხელეებზე სათანადო დასაბუთების გარეშე გაცემული სოციალური დახმარებები სისტემურ ხასიათს ატარებს. მუნიციპალიტეტს დადგენილი აქვს ქ. ქუთაისში მცხოვრები მოქალაქეების სოციალური დახმარების გაცემის წესი. მიუხედავად ამისა, საჯარო მოსამსახურეებს დახმარება მიღებული აქვთ ისე, რომ მერიისათვის აღნიშნული წესის შესაბამისად არ მიუმართავთ. არსებობს მაღალი რისკი, რომ თანხები ფაქტობრივად არის დასაქმებულთა ფინანსური წახალისება და არა სოციალური დახმარება.

რეკომენდაცია №2

მუნიციპალიტეტმა არ დაუშვას დასაქმებულების დამატებითი ანაზღაურება ან ფინანსური წახალისება სხვადასხვა სოციალური საჭიროების მოტივით. ამასთანავე, შექმნას დამატებითი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს სოციალური დახმარებების მიმღებ პირთა საჭიროებების შესწავლასა და დახმარების გაცემას შესაბამისი დოკუმენტური დასაბუთების საფუძველზე. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მოქალაქეების თანაბარ პირობებში ჩაყენებას, ასევე, ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამებისა და ფინანსური რესურსების მართვის გაუმჯობესებას.

2.3 მუნიციპალური ტრანსპორტის მართვა

2.3.1 უხარისხო ავტობუსების შესყიდვა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი ვალდებულია, საქართველოს კანონმდებლობის ფარგლებში ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად, გადაწყვიტოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები.¹² თუ მერია გადაწყვეტს მოსახლეობისთვის კონკრეტული მუნიციპალური სერვისებით უზრუნველყოფას, შესაბამისი სამსახურები ვალდებული არიან, იხელმძღვანელონ საბიუჯეტო სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოყენების პრინციპის გათვალისწინებით.¹³

ფაქტობრივი გარემოება: 2019 წელს საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდმა, თვითმმართველ ქალაქებთან თანამშრომლობის ფარგლებში, ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის (EBRD) ფინანსური მხარდაჭერით, 6 ქალაქში საჯარო ტრანსპორტის განვითარების მიზნით, შეისყიდა 175 ავტობუსი. 2020 წელს მგფ-მა ქუთაისის მერიას გაუფორმა 22,669.5 ათასი ლარის სესხის ხელშეკრულება, რომლის საფუძველზეც თანხის

¹¹ თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაცია.

¹² საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 2.

¹³ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 6.

ნაცვლად გადასცა 60 ახალი ავტობუსი.¹⁴ ხელშეკრულების მიხედვით, მიწოდებული ავტობუსების ტექნიკური მახასიათებლები, ცალკეული კომპონენტისა და აგრეგატის მუშაობა უნდა ყოფილიყო ევროპის პარლამენტის დირექტივასთან¹⁵ შესაბამისობაში. მერიისათვის ავტობუსების გადაცემა მგ-მა დაასრულა 2020 წლის დეკემბერში.

მიღებულ ავტობუსებს ექსპლოატაციას უწევს მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული შპს „ქუთაისის სატრანსპორტო კომპანია“. წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლით ირკვევა, რომ საწარმომ სერვისის განმახორციელებელ შპს-ს 9 თვის განმავლობაში,¹⁶ სხვადასხვა დაზიანების¹⁷ აღმოსაფხვრელად, 954-ჯერ მიმართა.¹⁸ დროის მოკლე პერიოდში გამოვლენილი დაზიანებების სიხშირე და ხარისხი მიანიშნებს, რომ გადმოცემული ავტობუსები უხარისხოა და არ შეესაბამება ხელშეკრულების პირობების მოთხოვნებს.

მგ-ის მიერ ავტობუსების შესყიდვაზე გაფორმებული ხელშეკრულება ითვალისწინებს შემდეგს: მწყობრიდან გამოსვლის შემთხვევაში, მხარემ უნდა გააჩეროს დაზიანებული ავტობუსი მის სრულ შეკეთებამდე, ხოლო მიმწოდებელი ყოველ მოცდენილ დღეზე დაჯარიმდება 160 ევროს ოდენობით. შპს „ქუთაისის სატრანსპორტო კომპანია“ მიმწოდებელი დააჯარიმა 55.7 ათასი ევროს ოდენობით, რამდენიმე ავტობუსის, ჯამში – 348 დღით გაჩერებისთვის¹⁹. აღსანიშნავია, რომ ავტობუსები მეტჯერ დაზიანდა და შესაბამისად, ჯარიმის მოცულობა უნდა ყოფილიყო მნიშვნელოვნად მეტი, მაგრამ კომპანიამ დაჯარიმების მექანიზმი ვერ გამოიყენა. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, შპს ხელშეკრულებით გათვალისწინებული დაჯარიმების მექანიზმით სათანადოდ ვერ სარგებლობს: სატრანსპორტო კომპანია მუშაობს შესაძლებლობების ზღვარზე და 60 ავტობუსი არასაკმარისია ქალაქის ყველა სამარშრუტო ხაზის გამართული ფუნქციონირებისთვის.²⁰ შესაბამისად, ერთდროულად რამდენიმე ავტობუსის გაჩერება მგზავრების გადაყვანის პროცესის პარალიზებას იწვევდა. ამდენად, კომპანია იძულებული გახდა, ხშირად სამუშაოდ დაზიანებული ავტობუსები გამოეყენებინა. იმის გამო, რომ ტრანსპორტის მოცდენა არ ფიქსირდება, მიმწოდებელზე ამ პერიოდში საჯარიმო სანქცია არ გავრცელებულა.

ხელშეკრულების პირობების მიხედვით, მუნიციპალური განვითარების ფონდმა საგარანტიო პირობებთან დაკავშირებული უფლებები გადასცა მუნიციპალიტეტს, რომელიც უზრუნველყოფს ავტობუსების ოპერირებას. ავტობუსების ხშირი დაზიანების გათვალისწინებით, ხელშეკრულების საფუძველზე, მერიას შეეძლო, მიმწოდებლისთვის მოეთხოვა ავტობუსების

¹⁴ მუნიციპალური განვითარების ფონდმა ავტობუსები შეისყიდა Otokar Otomotiv ve Savunma Sanayi A.S-ისგან.

¹⁵ 2017 წლის 5 სექტემბრის დირექტივა 2007/46/EC.

¹⁶ ავტობუსები მერიას ერთი წლის გადაცემული ჰქონდა, თუმცა ამ პერიოდში 3 თვის განმავლობაში გაჩერებული იყვნენ პანდემიისთან დაკავშირებული აკრძალვების გამო.

¹⁷ ავტობუსებს აღენიშნებოდათ შემდეგი დაზიანებები: არ მუშაობდა წინა ან უკანა კარები, ხელსაწყოების პანელი აჩვენებდა სხვადასხვა სახის დაზიანებას, გაფუჭებული იყო კონდიციონერის სისტემა, წყალი ჩადიოდა ავტობუსების სალონში, განათების სისტემაში და სხვ.

¹⁸ დაზიანებების რაოდენობიდან გამომდინარე, არსებობს მაღალი რისკი იმისა, რომ ავტობუსები სხვა შემთხვევებშიც გამოდის მწყობრიდან, მაგრამ არ მიმართავენ მიმწოდებელს, რადგან მცირე დაზიანებების შეკეთება შპს-მ თავად უნდა უზრუნველყოფს.

¹⁹ მიმწოდებელს დაკისრებული ჯარიმის თანხა აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდისთვის არ აქვს გადახდილი.

²⁰ პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მუნიციპალიტეტი ვერც ხელშეკრულების უზრუნველყოფის საბანკო გარანტიის ამოქმედებას ახორციელებს, რადგან მიმწოდებელთან ხელშეკრულების შეწყვეტის შემთხვევაში, ავტობუსები დარჩება სერვისის გარეშე და საერთოდ შეწყდება მუნიციპალური ტრანსპორტით მომსახურება.

ხარისხობრივი მაჩვენებლების ექსპერტიზის ჩატარება. იმ შემთხვევაში, თუ დადგინდებოდა სატრანსპორტო საშუალებების ხარისხის შეუსაბამობა ხელშეკრულების პირობებთან, მერიას უფლება ჰქონდა, მოეთხოვა უხარისხო ავტობუსების ჩანაცვლება. მერიას, ასევე, შეეძლო, ჩანაცვლებამდე გამოეყენებინა ძველი ავტობუსები, რომლებზეც სტანდარტულად ვრცელდება ხელშეკრულებაში განსაზღვრული საგარანტიო პირობები. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა დოკუმენტური მტკიცებულებები, რა ღონისძიებები გაატარა პრობლემის მოსაგვარებლად.

დასკვნა

მუნიციპალური ტრანსპორტის მართვის პროცესს გააჩნია არსებითი ნაკლოვანებები. ავტობუსების ხშირი დაზიანების გამო, შპს „ქუთაისის სატრანსპორტო კომპანია“ ვერ ახერხებს მგზავრთა სათანადო მომსახურებას. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტს არ გაუტარებია საკმარისი და შესაფერისი ღონისძიებები მიმწოდებლის მიერ ხელშეკრულების პირობების შესრულების უზრუნველსაყოფად.

რეკომენდაცია №3

მერიამ მუნიციპალური ტრანსპორტის მართვის სისტემის გაუმჯობესებისა და მოსახლეობისთვის მაღალი ხარისხის მომსახურების მიწოდების მიზნით, გამოიყენოს მიმწოდებელთან გაფორმებული ხელშეკრულებით მინიჭებული უფლებამოსილებები და გაატაროს სათანადო ღონისძიებები საკუთარი ინტერესების დასაცავად; ასევე, დაადგინოს ავტობუსების ხარისხის შესაბამისობა კონტრაქტით გათვალისწინებულ მოთხოვნებთან და გამოვლენილი ხარვეზების შემთხვევაში, განახორციელოს სათანადო რეაგირება.

2.3.2 დაფუძნებული სუბიექტის მართვის ხარვეზები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტმა უნდა დანერგოს ფინანსური მართვისა და კონტროლის ისეთი სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოყენებას.²¹

ფაქტობრივი გარემოება: მერიამ, ქალაქის სატრანსპორტო სისტემის უკეთესად ორგანიზების მიზნით, 2020 წლის 14 იანვარს დააფუძნა შპს „ქუთაისის სატრანსპორტო კომპანია“. შპს-ს ფაქტობრივად საქმიანობა უნდა დაეწყო მას შემდეგ, რაც მუნიციპალური განვითარების ფონდიდან მერიას გადასცემდნენ შესაბამის სატრანსპორტო საშუალებებს.

მგფ-მა მერიისთვის ავტობუსების მიწოდება 2020 წლის ოქტომბრიდან დაიწყო. მიუხედავად იმისა, რომ იანვრიდან სექტემბრამდე ორგანიზაცია პრაქტიკულად არ ფუნქციონირებდა, მისი საქმიანობის დასაფინანსებლად გაწეულმა ხარჯმა ამ პერიოდში 88.4 ათასი ლარი შეადგინა. თანხები, ძირითადად, გაცემულია დასაქმებული პერსონალის ხელფასის სახით. აღსანიშნავია, რომ კომპანიამ 2020 წლის თებერვალ-მარტში დაასაქმა და შესაბამისი ხარჯები გასწია ისეთ პერსონალზე, რომელთა ფიზიკური საჭიროება არ იდგა ორგანიზაციის სრულად ფუნქციონირების დაწყებამდე. კერძოდ, ამ პერიოდში შპს-ში დაინიშნენ: ექსპლუატაციის უფროსი,²² მგზავრთა მონიტორინგის განყოფილების უფროსი,²³ უსაფრთხოების მენეჯერი²⁴ და სხვა პერსონალი.

²¹ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 6, პუნქტი 1, „გ“ ქვეპუნქტი.

²² ყოველთვიური ანაზღაურება - 1700 ლარი.

²³ ყოველთვიური ანაზღაურება - 1400 ლარი.

²⁴ ყოველთვიური ანაზღაურება - 1400 ლარი.

დასკვნა

შპს „ქუთაისის სატრანსპორტო კომპანიაში“ თითქმის ერთი წლის განმავლობაში მუშაობდა პერსონალი, რომელთა ფუნქციურად დატვირთვა ვერ მოხდებოდა შპს-ისთვის ავტობუსების გადაცემამდე. შესაბამისად, დასახელებულ პერსონალზე გადახდილი თანხები მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან გაწეული არაეკონომიური ხარჯია.

2.4 ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვა
2.4.1 საპროექტო სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვის ხარვეზები

კრიტერიუმი: შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია, განახორციელოს კონტროლი და ზედამხედველობა მიმწოდებლების მიერ სატენდერო მოთხოვნებისა და ხელშეკრულების პირობების შესრულებაზე.²⁵ მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებები, მათ შორის, საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვაზე, ითვალისწინებს ხარისხიანი პროდუქტის მიწოდებას.

საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია შედგენილი უნდა იყოს სამშენებლო ნორმებისა და სტანდარტების შესაბამისად,²⁶ სადაც მაქსიმალურად იქნება გათვალისწინებული შესასრულებელი სამუშაოების კომპონენტები და მათი მოცულობები.

ფაქტობრივი გარემოება: 2019-2020 წლებში მუნიციპალიტეტმა, 148 ხელშეკრულების ფარგლებში, შეისყიდა სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული სამუშაოები. მშენებლობების პროცესის შესწავლის შედეგად გაირკვა, რომ მერიის მიერ გაფორმებულ 93 ხელშეკრულებაში, რომელთა ღირებულება 23,526.7 ათასი ლარია, განხორციელდა მინიმუმ ერთი ცვლილება საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის კორექტირების მიზნით, ხოლო 84 შემთხვევაში – ცვლილებები 2-ზე მეტია. იმ დოკუმენტაციაში, რომელთა კორექტირებაც საჭირო გახდა სამუშაოების მიმდინარეობის პროცესში, გადახდილია 423.5 ათასი ლარი.

წარმოდგენილი დოკუმენტაციის ანალიზით გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ დანერგილი კონტროლის პროცედურები, ხშირ შემთხვევაში, ვერ უზრუნველყოფდა სათანადო რწმუნების მიღებას შეძენილი საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის მოქმედ სტანდარტებთან და ნორმებთან შესაბამისობაზე. პროექტების ხარვეზები, ძირითადად, გამოვლინდებოდა სამუშაოების შესრულების დროს. შედეგად, ხელშეკრულებებში ცვლილებები შედიოდა სისტემატურად. მერიამ აუდიტის ჯგუფს ვერ წარუდგინა ინფორმაცია, რა ღონისძიებები გაატარა იმ საპროექტო კომპანიების მიმართ, რომლებმაც მერიას უხარისხო პროექტები მიაწოდეს, მაგალითად:

2020 წელს მერიამ შეისყიდა ავტობუსების საპარკინგე ადგილისა და მართვის ცენტრის მოწყობის საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია.²⁷ ხელშეკრულების შესაბამისად, შპს „ეკა დიზაინს“ აუნაზღაურდა 52.4 ათასი ლარი. 2020 წლის 7 აპრილს მერიამ, შესყიდული პროექტის საფუძველზე, ხელშეკრულება გააფორმა შპს „სქაიპაუსთან“, ღირებულებით – 2,642.8 ათასი ლარი.²⁸

²⁵ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 7.

²⁶ საქართველოს კანონი „სამშენებლო საქმიანობის შესახებ“.

²⁷ NAT190015849.

²⁸ NAT200003859.

სამუშაოების მიმდინარეობისას ხელშეკრულებაში შევიდა 16 ცვლილება, რაც ძირითადად, პროექტში არსებულმა ხარვეზებმა გამოიწვია. მიწოდებული პროექტის შესწავლის შედეგად დგინდება, რომ საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია მნიშვნელოვანი ხარვეზებით იყო შედგენილი, კერძოდ:

- დაგეგმილ ადგილას, მაღალი ძაბვის ელექტროენერგიის ხაზების გამო, არ შეიძლებოდა ავტოპარკის მოწყობა, რის გამოც საპარკინგე ადგილი შეიცვალა;
- საკანალიზაციო სისტემის მოწყობა არასწორად დაიგეგმა, რადგან მიწების დახრა არ შეესაბამებოდა სტანდარტს;
- პროექტით არ იყო გათვალისწინებული ყველა ვიდეოკამერის დაერთებისთვის საჭირო სამუშაოები და სხვ.

აღსანიშნავია, რომ საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის უხარისხობის გამო, სამუშაოების დასრულების ვადებიც გაიზარდა. კერძოდ, თავდაპირველი ხელშეკრულებით დაგეგმილი იყო მშენებლობის 2020 წლის 8 დეკემბერს დასრულება, მაგრამ ვადამ 2021 წლის 21 აპრილამდე გადაიწია. მიუხედავად იმისა, რომ საპროექტო დოკუმენტაცია იყო უხარისხო და მნიშვნელოვნად შეუშალა ხელი პროექტის დროულად დამთავრებას, მუნიციპალიტეტს საპროექტო კომპანიის მიმართ სათანადო ღონისძიება არ გაუტარებია.

აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა ქუთაისში ავტობუსების საპარკინგე ადგილის მოწყობის სამუშაოები. გამოვლინდა, რომ 23.7 ათასი ლარის ღირებულების ვიდეოსამეთვალყურეო ქსელი არ არის დაკავშირებული ცენტრალურ მონიტორთან, რადგან პროექტი ვიდეოკამერების ერთიან ქსელში ჩართვას არ ითვალისწინებდა. შედეგად, ვიდეოსამეთვალყურეო ქსელის მონტაჟისთვის გადახდილი თანხები არაეფექტიანი ხარჯია.

უხარისხოდ შედგენილი საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის კორექტირება ქუთაისის მუნიციპალიტეტში სამშენებლო სამუშაოების მნიშვნელოვან დაგვიანებას იწვევდა. კერძოდ, პროექტის კორექტირების მიზეზით, ვადები გაიზარდა 83 ხელშეკრულებაში, რომელთა საერთო ღირებულება – 19,115.9 ათასი ლარია. აქედან, 100 დღეზე მეტად დაგვიანდა 4,971.5 ათასი ლარის ღირებულების ხელშეკრულებების შესრულება.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტში არ არის დანერგილი სათანადო კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს უხარისხოდ შესრულებული პროექტების გამოვლენასა და მათზე სათანადო რეაგირებას. ხარვეზებით ჩაბარებული საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია მნიშვნელოვნად ზრდიდა მიწოდების ვადებს და აზიანებდა შემსყიდველი ორგანიზაციის ინტერესებს. მიუხედავად ამისა, მერიას საპროექტო დოკუმენტაციის მიმწოდებლების მიმართ სათანადო ღონისძიებები არ გაუტარებია.

რეკომენდაცია №4

მერიამ დანერგოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს საპროექტო დოკუმენტაციაში არსებული ხარვეზების გამოვლენას პროექტის მიღება-ჩაბარების ეტაპზე. ამასთანავე, მშენებლობის მიმდინარეობის პროცესში, საპროექტო დოკუმენტაციაში არსებული ხარვეზების აღმოჩენის შემთხვევაში, პროექტის ავტორის მიმართ გამოიყენოს ხელშეკრულებით გათვალისწინებული საჯარიმო სანქციები. გარდა ამისა,

შეისწავლოს იმ პირების პასუხისმგებლობის საკითხი, რომლებმაც ჩაიბარეს უხარისხოდ შედგენილი საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია და მათ მიმართ გაატარონ კანონით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

2.4.2 ინფრასტრუქტურული პროექტების მშენებლობაში არსებული ხარვეზები

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

ფაქტობრივი გარემოება 1: 2020 წელს ქუთაისში განხორციელდა N1, N2 სამუსიკო სკოლებისა და ხელოვნების სკოლის რეაბილიტაცია,²⁹ რისთვისაც ჯამში დაიხარჯა 763.7 ათასი ლარი.³⁰ სამუშაოები შეასრულეს შპს TU-KA-მ³¹ და შპს „კოდორი – 2014“-მა³², ხოლო საპროექტო სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია მომზადებულია ი/მ ლერი ვერძაძისა³³ და შპს „იუნივერს-პალასის“³⁴ მიერ.

მშენებლობის შესწავლის შედეგად დგინდება, რომ საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია, რომლის მიხედვითაც შესრულებული მშენებლობები უხარისხოა. ასევე, ობიექტის დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ სამუშაოების ნაწილი დაზიანებულია, კერძოდ:

- N1 სამუსიკო სკოლაში დაზიანებულია კედლები, რის გამოც ზოგიერთ საკლასო ოთახში შეწყვეტილია სასწავლო პროცესი;
- N2 სამუსიკო სკოლაში, დათვალიერების დროს, არ მუშაობდა გათბობის სისტემა. ახლად შეცვლილი კარები და საკეტები, რიგ შემთხვევაში, დაზიანებული იყო და არ ფუნქციონირებდა. სარეაბილიტაციო სამუშაოების საპროექტო დოკუმენტაციის შესწავლით გამოვლინდა,³⁵ რომ სკოლაში გადახურვის სამუშაოები სათანადოდ არ არის დაგეგმილი, რის გამოც წყალი შენობაში აღწევს და აზიანებს მას. ასევე, შპს პირებისთვის ასასვლელი დაგეგმარებულია ისე, რომ არ ესაზღვრება გზას და სარგებლობა შეუძლებელია;
- პროექტში არსებული ნაკლოვანებების გამო, სათანადოდ არ იყო შესრულებული სველი წერტილების სარემონტო სამუშაოები, რის გამოც მიმდებარე ოთახებიც ზიანდებოდა.

სამუსიკო და სახელოვნებო სკოლების სარეაბილიტაციო სამუშაოებში 763.7 ათასი ლარია გადახდილი, თუმცა შესრულებულია უხარისხოდ; ასევე, უხარისხოა მუნიციპალიტეტის მიერ შესყიდული საპროექტო სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია, რაშიც შემსრულებლებმა ანაზღაურების სახით 20.8 ათასი ლარი მიიღეს. აღნიშნული სამუშაოები მუნიციპალიტეტის

²⁹ NAT200001173; NAT200001123; NAT200001176.

³⁰ ჩატარდა როგორც გარე ფასადის, ასევე, შენობის შიდა სარეაბილიტაციო სამუშაოები, მათ შორის: გათბობის სისტემების მონტაჟი, სახანძრო სიგნალიზაციების მონტაჟი, ფანჯრებისა და კარების დემონტაჟი და ახლის მონტაჟი, შეიღება კედლები და სხვ.

³¹ შპს TU-KA-ს მიერ განხორციელდა ქ. ქუთაისის ხელოვნების სკოლის რეაბილიტაცია.

³² შპს „კოდორი-2014“-ის მიერ განხორციელდა ქ. ქუთაისის N1 და N2 სამუსიკო სკოლების რეაბილიტაცია.

³³ ი/მ ლერი ვერძაძემ შეადგინა N1 და N2 სამუსიკო სკოლების საპროექტო სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია.

³⁴ შპს „იუნივერს-პალასმა“ შეადგინა ხელოვნების სკოლის რეაბილიტაციის საპროექტო დოკუმენტაცია.

³⁵ სამუშაოების საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვაში მერიამ 20.8 ათასი ლარი გადაიხადა, ხოლო ხელოვნების სკოლის პროექტი მიიღო უსასყიდლოდ.

მიერ ჩაბარებულია სრულად. სამუშაოების მოცულობები და ხარისხი დადასტურებულია შპს „საინჟინრო მონიტორინგის ჯგუფის“ დასკვნით, რომელმაც ობიექტების ინსპექტირებისთვის 17.7 ათასი ლარი მიიღო.

გარდა აღნიშნული შემთხვევისა, დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ 9 ხელშეკრულების ფარგლებში, დაზიანებულია 1,220.8 ათასი ლარის ღირებულების ინფრასტრუქტურული სამუშაოების ნაწილი (იხ. დანართი №1).

აღნიშნული სამუშაოები მუნიციპალიტეტის მიერ ჩაბარებულია სრულად. სამუშაოების მოცულობები და ხარისხი დადასტურებულია შპს „საინჟინრო მონიტორინგის ჯგუფის“ დასკვნებით. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტის მიერ დანერგილი კონტროლის პროცედურა, ზოგიერთ შემთხვევაში, ვერ უზრუნველყოფდა სათანადო რწმუნებას სამუშაოების ხარისხის მოქმედ სტანდარტებთან და ნორმებთან შესაბამისობაზე. ობიექტები დაზიანებულია და საჭიროებს დამატებით რეაბილიტაციას. ობიექტების ექსპლოატაციის პროცესში გამოვლენილი უხარისხობა, ძირითადად, სამუშაოების მიმდინარეობისას მოქმედი სამშენებლო წესებისა და ნორმების დარღვევის შედეგია, რომლის გამოვლენაც საზედამხედველო და საექსპერტო დაწესებულებების ვალდებულებაა. დაზიანებული ობიექტების არსებობის მიუხედავად, მუნიციპალიტეტს, აღნიშნული ორგანიზაციების პასუხისმგებლობის შესახებ, არ უმსჯელია და სათანადო ღონისძიებები არ გაუტარებია.³⁶

აღსანიშნავია, რომ დათვალიერების მომენტისათვის ინფრასტრუქტურულ პროექტებს გააჩნდა მოქმედი საგარანტიო ვადა, რაც არსებული ნაკლოვანებების მიმწოდებლის ხარჯით გამოსწორებას ითვალისწინებს. მერიამ, ობიექტებზე არსებული დაზიანებების აღმოფხვრის მიზნით, მიმწოდებლებს მიმართა მხოლოდ აუდიტის ჯგუფის მიერ ხარვეზების გამოვლენის შემდეგ.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტში დანერგილი კონტროლის სისტემა, რომელიც მოიცავს, როგორც მერიის ინსპექტირების ჯგუფის საქმიანობას, ასევე, საექსპერტო მომსახურების შესყიდვას, რიგ შემთხვევაში, ვერ უზრუნველყოფს სამუშაოების დადგენილ ხარისხს. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა 1,984.5 ათასი ლარის სამუშაოები, რომლებიც დაზიანებულია და საჭიროებს გამოსწორებას. მუნიციპალიტეტი ვალდებული იყო, დაედგინა დაზიანების გამომწვევი მიზეზები, გამოეკვლინა მათზე პასუხისმგებელი პირები და ზარალის ანაზღაურების მიზნით, გაეტარებინა შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №5

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; რეგულარულად აწარმოოს შესყიდული ობიექტების მონიტორინგი და ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში, ამოქმედოს გარანტიის მექანიზმი ნაკლოვანებების/ხარვეზების დროულად აღმოფხვრის მიზნით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს კონტროლის მექანიზმების გამართულ ფუნქციონირებას, პროექტის შემოწმებისათვის საჭირო ყველა პროცედურის სათანადოდ წარმართვასა და ხარისხიანი პროექტების ჩაბარებას. ამასთანავე,

³⁶ შპს TU-KA; შპს „კოდორი-2014“; შპს „საინჟინრო მონიტორინგის ჯგუფი“.

მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს პროექტების დაზიანების გამომწვევი მიზეზები და უზრუნველყოს მათი აღმოფხვრა.

2.4.3 გამოყენებული ინფრასტრუქტურული პროექტები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის ორგანოები, უფლებამოსილებათა ფარგლებში, ახორციელებენ შესაბამისი ინფრასტრუქტურის მშენებლობას, მოვლა-პატრონობას, რეაბილიტაციას, რეკონსტრუქციასა და განვითარებას.³⁷ მუნიციპალიტეტმა უნდა დანერგოს ფინანსური მართვისა და კონტროლის ისეთი სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოყენებას.³⁸

ფაქტობრივი გარემოება: 2019-2020 წლებში მერიამ საგრანტო პროგრამის – „მდინარეები ნარჩენების გარეშე – სუფთა შავი ზღვისათვის“ ფარგლებში, ნარჩენების საკომპოსტე ცენტრის მოწყობის მიზნით, გააფორმა 7 ხელშეკრულება, ღირებულებით – 1,006.9 ათასი ლარი. ცენტრის შექმნის მიზანია სხვადასხვა ტიპის ორგანული ნარჩენების გადამუშავება და კომპოსტის შექმნა. მიღებული კომპოსტი, თავის მხრივ, ორგანული სასუქია, რომელიც მერიამ შესაძლებელია, გამოიყენოს, როგორც გამწვანების ღონისძიებებში, ასევე, გაუკეთოს რეალიზაცია და მიიღოს შემოსავალი.

საკომპოსტე ცენტრის მშენებლობა მერიამ 2019 წელს დაიწყო, მოაწყო შესაბამისი შენობა-ნაგებობა და შეისყიდა ყველა საჭირო ტექნიკა-დანადგარი. ცენტრის აღჭურვა დასრულდა 2021 წლის 4 აპრილს. მიუხედავად იმისა, რომ საკომპოსტე ცენტრში ადგილზე მიტანილია გადასამუშავებელი ნარჩენებიც, 2021 წლის დეკემბრის მდგომარეობით, ცენტრი არ ფუნქციონირებდა.

აღსანიშნავია, რომ აუდიტის მიმდინარეობისას, საკომპოსტე ცენტრის სამართლებრივი სტატუსი ჯერ კიდევ არ იყო განსაზღვრული. მერიას შესყიდული აქტივები გადაცემული არ ჰქონდა მის მიერ დაფუძნებული რომელიმე იურიდიული პირისათვის. ტექნიკისა და მანქანა-მექანიზმების ნაწილს საგრანტო ვადა ისე ეწურება, რომ 2021 წლის დეკემბრისთვის მათი გამოყენება არ მომხდარა. აუდიტის ჯგუფის მიერ საკითხით დაინტერესების შემდგომ, საკომპოსტე ცენტრი 2022 წლის იანვრიდან გადაეცა ა(ა)იპ სპეციალურ სერვისებს, რომელმაც დაიწყო ნარჩენების გადამუშავების პროცესი.

არსებული საგრანტო პროგრამის ფარგლებში, 2019 წელს მერიამ, თანადაფინანსების სახით, ასევე, შეისყიდა 40.4 ათასი ლარის ღირებულების კონტეინერები³⁹ პლასტმასის ნაკეთობების შესაკრებად.⁴⁰ კონტეინერებში შეკრებილი პლასტმასის სარეალიზაციოდ მომზადებისთვის უნდა გამოეყენებინათ სპეციალური მოწყობილობები. 2021 წლის დეკემბრის მდგომარეობით, შეკრებილი პლასტმასის შერევა ხდება ნაგავსაყრელზე სხვა საყოფაცხოვრებო ნარჩენებთან.

საგრანტო პროგრამის მიხედვით, მერიამ 1,047.3 ათასი ლარი დახარჯა საყოფაცხოვრებო ნარჩენების მართვის სისტემის გასაუმჯობესებლად. საკომპოსტე ცენტრი არ ფუნქციონირებდა და მისი სამართლებრივი სტატუსი არ

დასკვნა

³⁷ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 19.

³⁸ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 6, პუნქტი 1, „გ“ ქვეპუნქტი.

³⁹ NAT190011179.

⁴⁰ კონტეინერები განთავსდა ნაგვის ბუნკერებთან და მოსახლეობა იყენებს შესაბამისი ნარჩენების მოსათავსებლად.

რეკომენდაცია N6

იყო განსაზღვრული. მერია არ გადაამუშავებს არც მოსახლეობისაგან ცალკე შეკრებილ პლასტმასის ნარჩენებს. შედეგად, სისტემის გაუმჯობესებისთვის გამოყოფილი თანხები არაეფექტიანი ხარჯია.

მერიამ, საგრანტო პროგრამის ფარგლებში დასახული მიზნებისა და ამოცანების მიღწევის მიზნით, უზრუნველყოს საკომპოსტე ცენტრის სამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრა და გაატაროს სათანადო ღონისძიებები ცენტრის ფუნქციონირებისათვის. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტში ნარჩენების მართვის სისტემის გაუმჯობესებას და მერიას საშუალებას მისცემს, მიიღოს დამატებითი სარგებელი ნარჩენების გადამამუშავებით მიღებული პროდუქტების რეალიზაციით.

2.5 ქონების მართვა და განკარგვა

2.5.1 შეფასების გარეშე გაყიდული ქონება

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად,⁴¹ მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების აუქციონის ფორმით პრივატიზებისას, საწყისი საპრივატიზებო საფასური განისაზღვრება არანაკლებ დამოუკიდებელი აუდიტორის (ექსპერტი) დასკვნის საფუძველზე დადგენილი ფასის ოდენობით.

ფაქტობრივი გარემოება: 2019-2020 წლებში ქუთაისის მერიამ აუქციონის წესით 97 ერთეული მიწის ნაკვეთი გაყიდა,⁴² რომელთა რეალიზაციის შედეგად მიღებულმა შემოსავალმა 2019 წელს – 3,978.2 ათასი, ხოლო 2020 წელს 1,965.2 ათასი ლარი შეადგინა. ქონების გასხვისების პროცესის შესწავლით გამოვლინდა შემდეგი:

მერიაში არსებული პრაქტიკით, წლის დასაწყისში დამოუკიდებელი ექსპერტი ქალაქის ტერიტორიას ყოფს ზონებად და თითოეულ ზონაში განსაზღვრავს მიწის მინიმალურ ნორმატიულ ფასს. ამასთანავე, შემფასებელი წლის დასაწყისში შედგენილ შეფასების აქტში მიუთითებს, რომ დადგენილი ნორმატიული ფასები არის მინიმალური სარეალიზაციო ღირებულება და ყოველი კონკრეტული მიწის ნაკვეთის ფასები შესაძლებელია, მისგან განსხვავდებოდეს ადგილმდებარეობის, მისასვლელი გზისა და სხვა პარამეტრების გათვალისწინებით. მიუხედავად ამისა, დადგინდა, რომ მერია აღნიშნულ მინიმალურ ფასებს იყენებს სააუქციონე ქონების საწყისი ღირებულების განსაზღვრისთვის და კონკრეტული ქონების ღირებულებას ინდივიდუალურად არ აფასებს. კერძოდ, საანგარიშო პერიოდში გასხვისებული არც ერთი ქონების კონკრეტული საწყისი საპრივატიზებო ღირებულება არ იყო შეფასებული დამოუკიდებელი ექსპერტის მიერ, რითაც დარღვეულია მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები. შესაბამისად, მერიაში მიწის ღირებულების განსაზღვრის პრაქტიკა წარმოშობს რისკებს, რომ ქონების საწყისი საპრივატიზებო ღირებულება არსებითად განსხვავდება მისი რეალური საბაზრო ფასისგან.

ქუთაისის მერიის მიმდინარე აუქციონების შესწავლის შედეგად დგინდება, რომ მიწების საწყისი სარეალიზაციო ღირებულება კონკურენციის პირობებში მნიშვნელოვნად იზრდება. კერძოდ, 97 გაყიდული მიწიდან, 29 – აუქციონზე,⁴³

⁴¹ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 8 დეკემბრის №669 დადგენილება, „მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზების, სარგებლობისა და მართვის უფლებებით გადაცემის, საპრივატიზებო საფასურის, საწყისი საპრივატიზებო საფასურის, ქირის საფასურის, ქირის საწყისი საფასურის განსაზღვრის და ანგარიშსწორების წესების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 34.

⁴² 2019 წელს – 73, ხოლო 2020 წელს – 24 მიწის ნაკვეთი.

⁴³ აუქციონებზე 29 მიწის ნაკვეთი გაიყიდა.

დასკვნა

სადაც კონკურენცია იყო, ქონების ღირებულება 30%-ით და მეტი გაიზარდა. ამათგან, არის შემთხვევები, როდესაც ფასმა 1000%-ზე მეტი მოიმატა.

ქუთაისის მერიამ დაარღვია მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები და მიწების საწყისი საპრივატიზაციო ღირებულების შეფასებისთვის არ გამოიყენა დამოუკიდებელი ექსპერტის შეფასება. შესაბამისად, არსებობს რისკი, რომ მერიამ ქონების ნაწილი საბაზრო ღირებულებაზე მნიშვნელოვნად დაბალი ფასით გაყიდა და ადგილობრივმა ბიუჯეტმა დაკარგა დამატებითი შემოსავლების მიღების შესაძლებლობა.

2.5.2 პირობითი აუქციონების ხარვეზები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის ორგანოები ქონებრივ უფლებებს ახორციელებენ მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით და ვალდებული არიან, დაიცვან მუნიციპალიტეტის, როგორც მესაკუთრის, კანონიერი ინტერესები.⁴⁴ მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია, ქონების პრივატიზება განახორციელოს პირობიანი აუქციონის წესით.⁴⁵ აუქციონში შემზღუდავი პირობების გამოყენება უნდა შეესაბამებოდეს მუნიციპალიტეტის მიზნებს. დაუშვებელია, მერიამ აუქციონზე ისეთი პირობა გამოიყენოს, რომელიც ზღუდავს კონკურენციას და ამასთან ერთად, დამატებით მატერიალურ სიკეთეს არ ქმნის მუნიციპალიტეტისთვის.

ფაქტობრივი გარემოება 1: მერიამ ჩაატარა პირობითი აუქციონი ქ. ქუთაისში, ნიკეას ქუჩაზე 3107 კვ.მ მიწის ნაკვეთის შესაძენად, საწყისი ღირებულებით – 104.4 ათასი ლარი. აუქციონის პირობით, გამარჯვებული ვალდებული იყო, აეშენებინა არანაკლებ 25-ნომრიანი სასტუმროს ტიპის ობიექტი. აუქციონში უკონკურენტოდ გაიმარჯვა შპს „სტარქარსერვისმა“,⁴⁶ რომელმაც საწყისი ფასი ავტომატურად გაზარდა ერთი ბიჯით.⁴⁷

მერიამ აუდიტის ჯგუფს ვერ დაუსაბუთა, რა არსებითი მნიშვნელობა ჰქონდა ქალაქისთვის ნიკეას ქუჩაზე მიწის შემძენის მიერ სასტუმროს ტიპის ნაგებობის აშენებას. არსებულმა პირობამ, სავარაუდოდ, შეზღუდა კონკურენცია და მიწის ნაკვეთი კონკურენციის გარეშე, საწყისი ღირებულების მხოლოდ მინიმალური მომატებით გაიყიდა.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა 2019 წელს⁴⁸, აღნიშნული უძრავი ქონების მახლობლად, მერიის მიერ უპირობო აუქციონით გაყიდული მიწების ფასები. გამოვლინდა, რომ ამ პერიოდში მიმდებარე ტერიტორიაზე მერიამ უპირობო აუქციონით გაყიდა მსგავსი მახასიათებლების მქონე 685 კვ.მ მიწის ნაკვეთი. ქონების საწყისი ღირებულება შეფასებული იყო 21.9 ათას ლარად, კონკურენციის შედეგად კი გაიყიდა 74.9 ათას ლარად, ანუ ფასი გაიზარდა 242%-ით.

⁴⁴ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 109, პუნქტი 2; მუხლი 110, პუნქტი 3.

⁴⁵ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 118; საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 8 დეკემბრის №669 დადგენილება, „მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზების, სარგებლობისა და მართვის უფლებებით გადაცემის, საპრივატიზაციო საფასურის, საწყისი საპრივატიზაციო საფასურის, ქირის საფასურის, ქირის საწყისი საფასურის განსაზღვრის და ანგარიშსწორების წესების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 2.

⁴⁶ ხელშეკრულება გაფორმდა 2018 წლის 12 ოქტომბერს.

⁴⁷ ბიჯის სიდიდე აუქციონზე იყო 5.0 ათასი ლარი.

⁴⁸ შპს „სტარქარსერვისთან“ გაფორმებული ხელშეკრულებიდან რამდენიმე თვეში გაყიდული მიწები.

დასკვნა

გამოვლენილი გარემოება წარმოშობს რისკებს, რომ აუქციონში ჩადებული პირობა სასტუმროს აშენების შესახებ, არ გამომდინარეობდა მუნიციპალიტეტის განაშენიანების ან ბიზნესის განვითარების სტრატეგიიდან. პირობა რეალურად გამოყენებული იყო კონკურენციის შეზღუდვისთვის, რის შედეგადაც მერიამ დაკარგა შესაძლებლობა, მაქსიმალური შემოსავალი მიეღო გაყიდული ქონებიდან. აღსანიშნავია, რომ აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში მყიდველის მხრიდან აუქციონის პირობა არ იყო შესრულებული.⁴⁹

ფაქტობრივი გარემოება 2: 2016 წელს მერიამ უპირობო აუქციონით გაასხვისა საკუთრებაში არსებული 2148 კვ.მ მიწის ნაკვეთი.⁵⁰ აუქციონი ჩატარდა კონკურენციის გარეშე და გამარჯვებულმა ერთი ბიჯის მომატებით – 395.0 ათას ლარად შეიძინა ქონება. აქტივის გაყიდვის პროცესის შესწავლით გამოვლენილი გარემოებები წარმოშობს რისკებს, რომ ქონების რეალიზაცია განხორციელდა კონკრეტული პირების ინტერესებიდან გამომდინარე, კერძოდ:

მიწის ნაკვეთის საწყისი საპრივატიზებო ღირებულების შეფასება განხორციელა შპს „კომპაუდმა“. უძრავი ქონების შეფასების სტანდარტის მიხედვით, ქონების ღირებულების დადგენა შესაძლებელია შემოსავლების, დანახარჯებისა და ანალოგიის მეთოდების გამოყენებით. აქედან, ანალოგიის მეთოდის გამოყენება მიზანშეწონილია მაშინ, როდესაც ხელმისაწვდომია ინფორმაცია ანალოგიური ქონების საბაზრო ფასების შესახებ. აუდიტორი დასკვნაში თავიდანვე აღნიშნავს, რომ ანალოგიური ქონების საბაზრო ფასები შემფასებელმა ვერ მოიძია. მიუხედავად ამისა, მან მაინც ეს მეთოდი აირჩია და შეფასების დროს დაეყრდნო პრინციპულად განსხვავებული მიწების სარეალიზაციო ფასების მონაცემებს.⁵¹ ასევე, შემფასებელმა სათანადო გათვლების გარეშე გააკეთა ისეთი დაშვებები, რითაც მნიშვნელოვნად შეამცირა საწყისი ღირებულება.⁵²

მიწის ნაკვეთის გაყიდვის შემდგომ, 15 დღეში ხელშეკრულებაში შევიდა ცვლილება, რომლის მიხედვით მერიამ მყიდველს გადასახდელი თანხიდან 278.0 ათასი ლარის გადახდა 2 წლით გადაუვადა, 20-ნომრიანი სასტუმროს აშენების სანაცვლოდ. პირობა მიწის შეფასების დროს არ იყო გათვალისწინებული, მერია აპირებდა თუ არა მიმწოდებლისთვის გადაეცადა თანხის გადახდა. აღნიშნული შეღავათი აუცილებლად უნდა ყოფილიყო გათვალისწინებული აუქციონის პირობებში. ცვლილებამ არსებითად შეცვალა მიწის ნაკვეთის გამოყენების პირობები და ღირებულების გადახდის ტვირთი.

ხელშეკრულებაში შეტანილი პირობით დგინდება, რომ მერია ამ ტერიტორიაზე გეგმავდა ტურისტული ინფრასტრუქტურის განვითარებას. თავის მხრივ, ტურისტული ინფრასტრუქტურის განვითარებისთვის მნიშვნელოვანი იყო ტერიტორიის არსებითი გაუმჯობესება. გრიშაშვილის ქუჩაზე გაყიდულ ქონებას აუქციონის გამოცხადებამდე არ ჰქონდა მისასვლელი სამანქანო გზა, რაც რეალურად მნიშვნელოვნად აიფხვებდა აქტივის ღირებულებას: სათანადო

⁴⁹ პირობით აუქციონში არ იყო განსაზღვრული ვადა, როდის უნდა დასრულებულიყო სასტუმროს მშენებლობა.

⁵⁰ გრიშაშვილის მე-2 შესახვევი №8.

⁵¹ მიწები, ადგილმდებარეობისა და ფართობების გათვალისწინებით, მნიშვნელოვნად განსხვავდება შესაფასებელი მიწის ნაკვეთისგან.

⁵² შემფასებელმა 20%-ით შეამცირა ქონების ღირებულება ანალოგიებთან შედარებით შესაძლო ფასდათმობების გათვალისწინებით, ხოლო მიღებულ ღირებულებას კიდევ 20% დააკლო, რადგან მერიას არ შეეძლო მიწის ნაკვეთზე გაეწია დამატებითი მარკეტინგული დანახარჯები.

საგზაო ინფრასტრუქტურის არარსებობის პირობებში, შეუძლებელი იყო ნაკვეთის სრულფასოვანი ფუნქციონირება სხვადასხვა კომერციული მიზნისთვის. ქონების რეალიზაციის შემდეგ, მერიამ მოაწყო მიწის ნაკვეთთან მისასვლელი კაპიტალური ასფალტობეტონის გზა, ასევე მომიჯნავედ მოაწყო ახალი სკვერი. ჯამში ქონების მიმდებარე ტერიტორიის გაუმჯობესებაზე 646.9 ათასი ლარი დაიხარჯა.⁵³ აღნიშნულმა პროექტებმა არსებითად გაზარდა გაყიდული მიწის ღირებულება. იმ შემთხვევაში, თუ მერია მიწას გაასხვისებდა მიმდებარე ტერიტორიის რეაბილიტაციის შემდეგ, მნიშვნელოვნად გაზრდიდა ბიუჯეტში მიღებულ შემოსავლებს.

ხელშეკრულების პირობების თანახმად, მყიდველს ევალებოდა, 2 წლის განმავლობაში მერიისთვის შეეთანხმებინა სასტუმროს პროექტი და შეთანხმებული პროექტით განსაზღვრულ ვადებში, დაესრულებინა მშენებლობა. კონტრაქტორმა კი სასტუმროს პროექტის შეთანხმების პროცესი მხოლოდ 2019 წლის ბოლოს, ანუ მას შემდეგ დაიწყო, რაც დარწმუნდა, რომ მერია მიწის მიმდებარე ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციას მოახდენდა. აუდიტის პერიოდში საქართველოს ძეგლთა დაცვის ეროვნულ სააგენტოსთან მიმდინარეობდა სასტუმროს ესკიზის შეთანხმება.⁵⁴ შესაბამისად, მყიდველმა დაარღვია ხელშეკრულების პირობა და დროულად არ დაიწყო სასტუმროს პროექტის შეთანხმების პროცედურები. შედეგად, მიწის გაყიდვიდან 4 წლის შემდგომ მშენებლობა არ დაწყებულა, თუმცა მუნიციპალიტეტისთვის პრიორიტეტული იყო ტერიტორიაზე მაქსიმალურად მოკლე დროში შეექმნა საჭირო ტურისტული გარემო.

დასკვნა

ქუთაისის მერია არ იცავს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებს და ქონების საწყისი საპრივატიზებო ღირებულების განსაზღვრისთვის არ იყენებს დამოუკიდებელი ექსპერტის შეფასებას. ასევე, არსებობს მაღალი რისკი იმისა, რომ ქონების პირობითი აუქციონით რეალიზაციის დროს, პირობის განსაზღვრა ხდება აუქციონზე კონკურენციის შემცირების მიზნით, კონკრეტული პირების ინტერესებიდან გამომდინარე. შედეგად, მერია კარგავს მნიშვნელოვანი შემოსავლების მიღების შესაძლებლობას.

რეკომენდაცია №7

მერიამ ქონების გაყიდვამდე საწყისი საპრივატიზებო ღირებულება განსაზღვროს დამოუკიდებელი აუდიტორის შეფასების საფუძველზე. ამასთანავე, აუქციონის პირობები დააწესოს მხოლოდ მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მიზნებისა და მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით. აღნიშნული გაუმჯობესებს კონკურენტულ გარემოს და გაზრდის ქონების რეალიზებით მიღებულ სარგებელს. გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტმა გააანალიზოს ქონების გასხვისების პროცესში დაშვებული დარღვევები და გაატაროს ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ.

2.5.3 მიუღებელი საიჯარო ქირა

კრიტერიუმი: კანონმდებლობის მიხედვით, თვითმმართველი ერთეული ქონებრივი უფლებების განხორციელებისას ვალდებულია, შესაბამისი კონტროლის მექანიზმების გამოყენებით უზრუნველყოს ქონების მონიტორინგი

⁵³ NAT200000938; NAT200001101.

⁵⁴ ნაკვეთი მდებარეობს ქალაქის ისტორიულ ნაწილში.

და დაიცვას მუნიციპალიტეტის, როგორც მესაკუთრის, კანონიერი ინტერესები.⁵⁵ ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემის შემთხვევაში, თვითმმართველი ერთეული ვალდებულია, უზრუნველყოს უფლებამოსილი პირის მიერ შესაბამისი საფასურის ჩარიცხვა ადგილობრივ ბიუჯეტში, რაც მუნიციპალიტეტის საკუთარი შემოსავლების ერთ-ერთი წყაროა.

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტში 2019-2020 წლებში მოქმედებდა 161 საიჯარო ხელშეკრულება. ჩატარებული აუდიტორული პროცედურებით გამოვლინდა, რომ მერია სრულად ვერ იღებდა ხელშეკრულებებით გათვალისწინებულ საიჯარო ქირას. კერძოდ, 2021 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, საიჯარო ქირა სრულად არ არის გადახდილი 54 ხელშეკრულების ფარგლებში. გადაუხდელი თანხა სულ შეადგენს 27.5 ათას ლარს.⁵⁶ მიუხედავად იმისა, რომ მოიჯარეები არღვევდნენ ხელშეკრულებით განსაზღვრულ პირობებს და დროულად არ იხდიდნენ იჯარის გადასახადს, კუთვნილი თანხების ამოსაღებად მუნიციპალიტეტს სათანადო ღონისძიებები არ გაუტარებია.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო იჯარიდან მისაღები შემოსავლის სრულად და დროულად მობილიზება. ქონების მართვასა და განკარგვაში არსებული კონტროლის სუსტი მექანიზმების გამო, მუნიციპალიტეტი კარგავს კუთვნილი შემოსავლების სრულად მიღების შესაძლებლობას.

რეკომენდაცია №8

მერიამ შეიმუშაოს კონტროლის სათანადო მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს ქონების განკარგვის ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული პირობების შესრულებას. ამასთანავე, საკუთრებაში არსებული ქონების მართვისა და განკარგვის გასაუმჯობესებლად, ჩაატაროს მიუღებელი თანხების ინვენტარიზაცია და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები კუთვნილი თანხების მისაღებად.

2.6 სახელმწიფო

შესყიდვების მართვა

2.6.1 სპეციალური ტექნიკის შესყიდვის ხარვეზები

კრიტერიუმი: შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია, რაციონალურად და მუნიციპალური ინტერესების გათვალისწინებით განახორციელოს შესყიდვები მისთვის გამოყოფილ ასიგნებათა ფარგლებში.⁵⁷ მნიშვნელოვანია, შესყიდვის პროცესი დაიგეგმოს და განხორციელდეს ისე, რომ მერიამ მაქსიმალურად ეკონომიურად შეძლოს მაღალი ხარისხის საქონლის მიღება. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს რეკომენდაციის მიხედვით, შემსყიდველმა ორგანიზაციამ, ბაზრის კვლევის პროცესში, უნდა მიმართოს არანაკლებ ორ ორგანიზაციას, შესყიდვის ობიექტის ღირებულების დადგენის მიზნით.

ფაქტობრივი გარემოება: ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიის დაფუძნებულმა ა(ა)იპ – სპეციალურმა სერვისებმა⁵⁸ 2019 წელს 280.0 ათას ლარად შეისყიდა ორი ერთეული მეორადი ნაგავმზიდი.⁵⁹ შესყიდვების პროცესის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი გარემოებები: ა(ა)იპ – სპეციალურმა სერვისებმა ჩაატარა ბაზრის კვლევა და მოპოვებული ინფორმაციის მიხედვით, ეტაპობრივად, ორჯერ გამოაცხადა ტენდერი,

⁵⁵ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 109, პუნქტი 2.

⁵⁶ კოვიდ 19-ით გამოწვეული პანდემიის პერიოდში მერია არ არიცხავდა საიჯარო ქირას და შესაბამისად, შეჩერებული იყო საურავის დარიცხვა.

⁵⁷ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 7, პუნქტი 2, „ა“ ქვეპუნქტი.

⁵⁸ ს/კ 412704612.

⁵⁹ NAT190024306.

ღირებულებით – 199.0 ათასი ლარი. ტენდერები დასრულდა უარყოფითი შედეგით. ორივე შემთხვევაში, მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ ერთმა პრეტენდენტმა – შპს „ელ და გე ავტომ“,⁶⁰ ფასით – 197.0 ათასი ლარი, რომელსაც მიენიჭა დისკვალიფიკაცია ტექნიკური დოკუმენტაციის დადგენილ ვადაში დაუზუსტებლობის გამო.⁶¹

ა(ა)იპ-მა განმეორებით ჩაატარა ბაზრის კვლევა იმ მოტივით, რომ ავტომობილების საბაზრო ღირებულება მნიშვნელოვნად მაღალი იყო ტენდერით გამოცხადებულ სავარაუდო ღირებულებაზე. ბაზრის კვლევის მასალებიდან ირკვევა, რომ შესყიდვის სავარაუდო ღირებულების დადგენის მიზნით, ა(ა)იპ – სპეციალურმა სერვისებმა მიმართა ორ სუბიექტს: შპს „ელ და გე ავტოს“ და ფიზიკურ პირს. შპს-მ მსგავსი ტექნიკური მახასიათებლების 2 ერთეული სპეცტექნიკის ღირებულებად, ამჯერად დააფიქსირა 340.0 ათასი ლარი, ხოლო ფიზიკურმა პირმა – 280.0 ათასი ლარის ოდენობით.

კვლევის საფუძველზე ა(ა)იპ-მა მესამედ გამოაცხადა ტენდერი⁶² და ამჯერად სავარაუდო ფასი 280.0 ათას ლარამდე გაზარდა. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ შპს „ელ და გე ავტომ“ და იმავე მონაცემების მანქანები, რომლებიც წარმოდგენილი ჰქონდა წინა ორ ჩაშლილ ტენდერში, მერიას უკონკურენტოდ, 280.0 ათას ლარად მიაწოდა.⁶³

დამატებითი აუდიტორული პროცედურებით გამოვლინდა, რომ კვლევაში მონაწილე ფიზიკური პირი ტენდერის გამოცხადების მომენტისთვის იყო შპს „ელ და გე ავტოს“ 50%-იან წილის მფლობელი.⁶⁴ შესაბამისად, ბაზრის კვლევა განხორციელდა დაკავშირებულ მხარეებთან, რის საფუძველზეც შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულება დადგინდა მიმწოდებლების ინტერესების შესაბამისად, გაზრდილი ფასით. შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირმა სათანადოდ ვერ დაასაბუთა, რით იყო განპირობებული ინფორმაციის გამოთხოვა იმ მიმწოდებლებისგან, რომლებსაც შესყიდვების სააგენტოს ელექტრონული ბაზის მიხედვით, სპეციალური ტექნიკის მიწოდების არანაირი გამოცდილება არ გააჩნდათ: შესყიდვების სააგენტოს ვებგვერდზე იძებნებოდა ბევრი მიმწოდებელი, რომლებსაც ჰქონდათ ნაგავმზიდების მიწოდების სათანადო გამოცდილება და მიმართვის შემთხვევაში, შეეძლოთ რეალური საბაზრო ფასის მიწოდება.

დასკვნა

ა(ა)იპ – სპეციალურმა სერვისებმა, სპეცტექნიკის ღირებულების დასადგენად, ბაზრის კვლევა სათანადოდ არ ჩაატარა. კერძოდ, არ მოიპოვა ინფორმაცია ქვეყანაში არსებული ყველაზე გამოცდილი პოტენციური მიმწოდებლების შესახებ და სავარაუდო ფასის დასადგენად ორ ურთიერთდაკავშირებულ მხარეს მიმართა. შედეგად, ტექნიკის სავარაუდო ღირებულება დაუსაბუთებლად გაიზარდა. არსებობს რისკი, რომ საწარმომ შესყიდვის პროცესში ხელი შეუწყოს ხელშეკრულების მისთვის სასურველ მიმწოდებელთან გაფორმებას.

⁶⁰ ს/კ 418473388.

⁶¹ NAT190018169, NAT190020256.

⁶² NAT190024306.

⁶³ იმავე პერიოდში ერთ-ერთმა მუნიციპალიტეტმა მსგავსი ტექნიკური მახასიათებლების ახალი ნაგავმზიდი შეისყიდა 150.0 ათას ლარად.

⁶⁴ პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, შპს-ს მიმართა, რადგან ის იყო პრეტენდენტი ჩაშლილ ტენდერზე, ხოლო ფიზიკურ პირს მიმართა, რადგან მისთვის ცნობილი იყო, რომ ამ პიროვნებას მსგავსი ტექნიკა ჩამოჰყავდა.

2.6.2 ავტომანქანების შეძენის ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია, საკუთარი ფუნქციონირების განსახორციელებლად, შეიძინოს და განკარგოს ავტომობილები. არსებული კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, მუნიციპალიტეტმა უნდა შეიძინოს ავტომობილები, მისი რეალური საჭიროებიდან გამომდინარე. ასევე, გამოყენებული ფინანსური რესურსების მართვის პროცესში, მერია ვალდებულია, დანერგოს ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს საბიუჯეტო სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოყენებას.⁶⁵

ფაქტობრივი გარემოება: კონსოლიდირებული ტენდერის პირობების თანახმად, 2019 წელს საბიუჯეტო ორგანიზაციებს 43.7 ათას ლარად შეეძლოთ, შეესყიდათ ახალი, ექსპლოატაციაში არმყოფი მაღალი გამავლობის ავტომობილები, რომელთა საგარანტიო მომსახურება შეადგენდა 3 წელს.⁶⁶

მერიამ 2019 წელს არ ისარგებლა კონსოლიდირებული ტენდერის პირობებით და ფიზიკური პირისგან, ალექსი გელაშვილისგან, ელექტრონული ტენდერის⁶⁷ საშუალებით შეიძინა 2 მაღალი გამავლობის მეორეული ავტომანქანა.⁶⁸ თითოეული ავტომანქანის ღირებულებამ შეადგინა 35.9 ათასი ლარი.⁶⁹ ხელშეკრულება რაიმე ტიპის საგარანტიო მომსახურებას არ ითვალისწინებდა. აუდიტის პერიოდში ორივე ავტომობილის მიმდინარე შეკეთებაში დახარჯულია 4.2 ათასი ლარი.⁷⁰ მნიშვნელოვანია ის გარემოებაც, რომ მერიისთვის მიწოდებული ავტომობილების საწვავის მოხმარება, საშუალოდ, ორჯერ აღემატება კონსოლიდირებული ტენდერით განსაზღვრული ავტომობილების საწვავის მოხმარებას.⁷¹ შესაბამისად, ექსპლოატაციისა და საწვავის ხარჯის გათვალისწინებით, მერიისთვის კონსოლიდირებული ტენდერის პირობებით სარგებლობა უკეთესი იქნებოდა, რადგან ორ წელიწადში, მინიმუმ, საწვავზე გაწეული დანახარჯებით წარმოქმნილი ეკონომია აანაზღაურებდა ავტომობილებს შორის არსებულ ფასთა სხვაობას. მერიამ ვერ დაასაბუთა, თუ რატომ არ ისარგებლა კონსოლიდირებული ტენდერის პირობებით.

დასკვნა

მერიამ შეიძინა მეორეული, ექსპლოატაციაში მყოფი ავტომობილები, მნიშვნელოვანი გარბენით, საგარანტიო მომსახურების გარეშე. ავტომობილებზე უკვე იხარჯება თანხები რემონტისთვის და მოსალოდნელია, რომ ექსპლოატაციის პერიოდის გათვალისწინებით, ხარჯები კიდევ გაიზრდება. ამასთანავე, კონსოლიდირებულ ტენდერში შეთავაზებული მანქანების საწვავის მოხმარება არსებითად ნაკლებია შესყიდული ტრანსპორტის საწვავის მოხმარებაზე. მერიას სათანადოდ არ შეუსწავლია შესყიდვასთან დაკავშირებული გარემოებები და არ ჩაუტარებია შესაბამისი ანალიზი საუკეთესო ვარიანტის შესარჩევად.

⁶⁵ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 5; მუხლი 6, პუნქტი 1, „გ“ ქვეპუნქტი.

⁶⁶ CON190000375.

⁶⁷ NAT190019452.

⁶⁸ მიწოდებული ავტომობილები იყო წარსულში დაზიანებული და აღდგენილი, 6-7 წლიანი ექსპლოატაციის შემდეგ.

⁶⁹ Toyota Rav4 მარკის - ერთი: 2012 წლის წარმოების - 105 000 კმ გარბენით და მეორე: 2013 წლის - 165 000 კმ გარბენით.

⁷⁰ თანხა არ მოიცავს ავტომობილის ნორმალური ცვეთის შედეგად გაწეულ ხარჯებს, მათ შორის, ზეთისა და ხუნდების შეცვლის ხარჯებს.

⁷¹ მოძიებული ინფორმაციით, 2012 წლის წარმოების ავტომობილის შერეული ტიპის საწვავის მოხმარება შეადგენს 9.6 ლიტრს 100 კმ-ზე, ხოლო 2013 წლის ავტომობილის - 9.1 ლიტრს 100 კმ-ზე, კონსოლიდირებულ ტენდერში წარმოდგენილი ავტომობილების საშუალო წვა კი 100 კმ-ზე შეადგენს - 4.7 ლიტრს.

რეკომენდაცია №9

საბიუჯეტო რესურსების ეკონომიურად ხარჯვის მიზნით, ავტოპარკის განახლების გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, მერიამ შეისწავლოს ბაზარზე არსებული ყველა ალტერნატივა, განსაზღვროს ავტომობილის ექსპლუატაციასთან დაკავშირებული ხარჯები და გადაწყვეტილება მიიღოს საბიუჯეტო რესურსების ეკონომიურად და რაციონალურად ხარჯვის პრინციპიდან გამომდინარე.

**2.6.3 ინტერესთა
კონფლიქტის პირობებში
ჩატარებული შესყიდვები**

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით, ურთიერთდამოკიდებულ პირებად ითვლებიან ის პირები, რომელთა შორის განსაკუთრებულ ურთიერთობათა არსებობამ შეიძლება გავლენა მოახდინოს მათი საქმიანობის ეკონომიკურ შედეგებზე,⁷² თუ სატენდერო კომისიის წევრს წარმოეშობა ინტერესთა კონფლიქტი, მან დაუყოვნებლივ უნდა განაცხადოს აღნიშნული ფაქტის შესახებ.⁷³

ფაქტობრივი გარემოება: მერიამ 2019-2020 წლებში შპს „ლიკო-1“-ისგან⁷⁴ შეისყიდა პარკში განსათავსებელი ძელსკამები, თანმდევი მონტაჟის მომსახურებით, ჯამური ღირებულებით – 128.8 ათასი ლარი.⁷⁵

ძელსკამების შესყიდვის ტენდერებში არსებობდა ინტერესთა კონფლიქტი – მერის მოადგილესა (რომელიც სატენდერო კომისიის თავმჯდომარე იყო) და მიმწოდებელ კომპანიას შორის.⁷⁶ მიუხედავად ამისა, აღნიშნულ ტენდერებში მერის მოადგილემ ხელი მოაწერა ინტერესთა კონფლიქტის არარსებობის შესახებ დოკუმენტს, რაც წინააღმდეგობაში მოდის მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან.

აღსანიშნავია, რომ შესყიდვის სავარაუდო ღირებულების დასადგენად, მერიამ ბაზრის კვლევა შესყიდვების სააგენტოს რეკომენდაციების გათვალისწინების გარეშე განახორციელა. კერძოდ, 2019 წელს ჩატარებული ბაზრის კვლევის ფარგლებში, მერიამ მხოლოდ შპს „ლიკო-1“-ს მიმართა, ხოლო 2020 წელს იმავე შესყიდვის ობიექტზე კვლევა განხორციელდა ორ ფირმასთან – შპს „ლიკო-1“-სა და შპს „კავკასია 2007“-თან,⁷⁷ რომელიც, ასევე, ქუთაისის მერის მოადგილესთან დაკავშირებული კომპანიაა. არსებობს მაღალი რისკი, რომ ჩატარებულმა ბაზრის კვლევამ ზეგავლენა მოახდინა სახელმწიფო შესყიდვის პროცესში ძელსკამების სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრასა და გამარჯვებულის გამოვლენაზე.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტში არსებულმა კონტროლის სისტემამ ვერ უზრუნველყო ინტერესთა კონფლიქტის ფაქტების არიდება. შედეგად, შესყიდვები განხორციელდა მოქმედი კანონმდებლობის შეუსაბამოდ. არსებობს რისკი, რომ სატენდერო კომისიამ, ბაზრის არასათანადო კვლევის შედეგად, განსაზღვრა შესყიდვის მაღალი სავარაუდო ღირებულება და ხელი შეუწყო ხელშეკრულების კონკრეტულ მიმწოდებელთან გაფორმებას.

⁷² საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 19.

⁷³ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 8.

⁷⁴ ს/კ 212919500.

⁷⁵ NAT190008185, NAT190010385, NAT190015157, NAT200018787.

⁷⁶ ტენდერების გამოცხადების პერიოდისთვის, შპს „ლიკო-1“-ის დირექტორი და ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერის მოადგილე, რომელიც იმავე დროს სატენდერო კომისიის თავმჯდომარეა, ფლობდნენ 50%-იან წილებს შპს „ლიკოში“ და ისინი თანამესაკუთრებებს წარმოადგენდნენ.

⁷⁷ ს/კ 212747740, კომპანიის 33.3%-იანი წილის მფლობელი, შესყიდვის გამოცხადების მომენტისთვის, იყო ინტერესთა კონფლიქტში მყოფი შპს „ლიკო-1“-ის დირექტორი.

რეკომენდაცია №10

მერიამ შესყიდვების პროცესში დანერგოს/შექმნას დამატებითი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს ინტერესთა კონფლიქტების შემთხვევების გამოვლენასა და მათზე სათანადო რეაგირებას; ბაზრის კვლევის პროცესი წარმართოს იმგვარად, რომ შემსყიდველ ორგანიზაციას შეეძლოს მაქსიმალურად სრულყოფილი სურათი ბაზარზე არსებული შემოთავაზებებისა და პოტენციური მიმწოდებლების შესახებ, რაც, თავის მხრივ, განაპირობებს ტენდერების კონკურენტულ გარემოში ჩატარებას, პროდუქტის ეკონომიურად შესყიდვასა და შემსყიდველი ორგანიზაციის ინტერესების დაცვას. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს იმ პირთა პასუხისმგებლობის საკითხი, რომელთაც ევალებოდათ ინტერესთა კონფლიქტის გამოვლენა და მათ მიმართ გაატაროს კანონით განსაზღვრული ღონისძიებები.

2.7 მმართველობითი გადაწყვეტილებები

2.7.1 კერძო პირებზე გაცემული სუბსიდიების ხარვეზები

კრიტერიუმი: ქუთაისის მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია, სპორტული და ახალგაზრდული ინიციატივების, ასევე, მცირე ბიზნესის წახალისების მიზნით, გარკვეული მცირე საგრანტო პროგრამები განახორციელოს.⁷⁸ აღნიშნული საგრანტო პროგრამები ორგანიზებული უნდა იყოს ისე, რომ მაქსიმალურად უზრუნველყოს მუნიციპალიტეტის მიერ წინასწარ განსაზღვრული მიზნების მიღწევა.

ფაქტობრივი გარემოება: მერია 2019-2020 წლებში ახორციელებდა სხვადასხვა ორგანიზაციის სუბსიდირებას. გაფორმებული მემორანდუმებით, როგორც წესი, განისაზღვრებოდა ღონისძიებების მიზნები და საფუძვლები, რომელთა შესრულებაც აუცილებელი პირობა იყო მერიიდან დაფინანსების მისაღებად. მემორანდუმების ფარგლებში შესრულებული სამუშაოების შესწავლით დადგინდა, რომ მუნიციპალიტეტი, ხშირ შემთხვევაში, არ აკონტროლებდა, რამდენად შეასრულა გრანტის მიმღებმა ორგანიზაციამ შეთანხმების ფარგლებში განსაზღვრული ვალდებულებები.

2019 წელს მერიასა და ა(ა)იპ – ქუთაისის შემსწავლელ სამეცნიერო-კვლევით ცენტრს შორის გაფორმდა მემორანდუმი ქუთაისის ისტორიისა და კულტურის შესწავლის მიზნით, ფართო სამეცნიერო-კვლევითი საქმიანობის წარმართვის შესახებ. პროექტის ღირებულება შეადგენდა, ჯამში – 25.0 ათას ლარს, საიდანაც ქუთაისის მერია განახორციელებდა 20.0 ათას ლარიან თანადაფინანსებას. წარმოდგენილი მონაცემების შესწავლით გამოვლინდა, რომ ცენტრს მემორანდუმის პირობები არ შეუსრულებია.⁷⁹ მიუხედავად ამისა, მერიამ არ გაატარა სათანადო ღონისძიებები ა(ა)იპ-ის მიმართ მემორანდუმით ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობის გამო.

2019-2020 წლებში ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ გამოცხადებულ კონკურსში – „მრავალშვილიანი ოჯახების დახმარების“ პროგრამის განსახორციელებლად, გაიმარჯვა ა(ა)იპ – მეწარმე ქალთა ფონდმა. მემორანდუმების საფუძველზე, ფონდს ქუთაისის მერიის მხრიდან მიღებული დაფინანსებებით მრავალშვილიანი ოჯახებისათვის ხელი უნდა შეეწყოს მიკრო და მცირე ბიზნესის დასაწყებად ან არსებულის გასაფართოებლად. 2019-2020

⁷⁸ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2017 წლის 27 დეკემბრის დადგენილება, „ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიის დებულების დამტკიცების თაობაზე“, მუხლი 6.

⁷⁹ დოკუმენტურად ვერ დასტურდება გრანტის მიმღები ორგანიზაციის მხრიდან ჩატარებული კვლევა, რომლის საფუძველზე, ასევე უნდა გამოცემულიყო წიგნი, რაც არ შესრულდა.

წლებში ა(ა)იპ – მეწარმე ქალთა ფონდმა მერიისგან დაფინანსების სახით 92.9 ათასი ლარი⁸⁰ მიიღო. ორგანიზაციამ 59.5 ათასი ლარი დახარჯა 21 მცირე პროექტის დასაფინანსებლად, ხოლო დანარჩენი – 33.4 ათასი ლარი, მთლიანი თანხის 36%, ფონდმა საკუთარი მომსახურების დასაფინანსებლად გამოიყენა.⁸¹ მერიას არ შეუსწავლია, რა პროექტები დაფინანსდა გრანტის ფარგლებში, რამდენად შეესაბამებოდა დაფინანსებული პროექტები გრანტის მიზნებს და იყო თუ არა დაფინანსებული წარმოდგენილ იდეებს შორის საუკეთესო ალტერნატიული პროექტები. მერიამ აღნიშნული ინფორმაციის შეგროვება მხოლოდ აუდიტის ჯგუფის მოთხოვნის შემდგომ დაიწყო.

დასკვნა

გაფორმებული მემორანდუმების შესრულების პროცესის შესწავლით დადგინდა, რომ მუნიციპალიტეტში დანერგილი კონტროლის სისტემა ვერ უზრუნველყოფს გრანტის მიმღები ორგანიზაციების მხრიდან ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების კონტროლს. ასევე, 2019-2020 წლებში ბიზნესის დასაფინანსებლად გამოყოფილი თანხების მნიშვნელოვანი ნაწილი დაიხარჯა ისეთ ღონისძიებებში, რომელთა შედეგი და გავლენა პროგრამის ბენეფიციარებზე ვერ დგინდება. მერიას არ განუხილავს შუალედური შემსრულებლების ნაცვლად, იმავე სერვისების საკუთარი რესურსებით მიწოდების ალტერნატივა.

რეკომენდაცია №11

ფინანსური რესურსების ეფექტიანად და ეკონომიურად განკარგვის მიზნით, მერიამ შეიმუშაოს სათანადო კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს კერძო პირებზე გაცემული გრანტების ფარგლებში დასახული მიზნების მიღწევის შეფასებას. იმ შემთხვევაში, თუ კონტრაქტორი არღვევს საგრანტო ხელშეკრულების პირობებს, მერიამ უზრუნველყოს გაცემული თანხების უკან დაბრუნება. ასევე, კონკრეტული პროექტის ფარგლებში ხარჯების გაწევამდე შეისწავლოს, რამდენად არის შესაძლებელი კონკრეტული სერვისების მერიის საკუთარი ან დაფუძნებული სუბიექტების ადამიანური რესურსების გამოყენებით განხორციელება.

2.7.2 შპს

„პარკინგსერვისის“ მართვის ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მიხედვით,⁸² მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებაა მის ტერიტორიაზე არსებული საპარკინგე ადგილების მართვა. აღნიშნული გულისხმობს ახალი პარკირების ადგილების შექმნას, არსებული პარკინგის რეაბილიტაციასა და ავტოსადგომებით სარგებლობის გადასახადის მიღებას. მერია უფლებამოსილია, თავად გადაწყვიტოს, როგორი ტიპის მენეჯმენტით მიაღწევს დასახელებულ ამოცანებს: პარკირების მართვისთვის დააფუძნებს იურიდიულ პირს, ადგილებს გასცემს იჯარით, თუ საკუთარი რესურსით მოემსახურება და განავითარებს ავტოსადგომებს. მნიშვნელოვანია, რომ პარკინგის მართვის არჩეული პოლიტიკა იყოს მიზნების მიღწევის საუკეთესო ალტერნატივა.

⁸⁰ 32.9 ათასი ლარი - 2019 წელს, 60.0 ათასი ლარი - 2020 წელს, აქედან „მეწარმე ქალთა ფონდმა“, მომსახურების ღირებულების სახით, 2019 წელს მიიღო 16.8 ათასი ლარი, მთლიანი გრანტის - 51%, ხოლო 2020 წელს - 16.6 ათასი, მთლიანი გრანტის - 27.7%.

⁸¹ მომსახურება, ძირითადად, გულისხმობდა ბიზნესგეგმების შერჩევას.

⁸² საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“. მუხლი 16, პუნქტი 2, „კ“ ქვეპუნქტი.

ფაქტობრივი გარემოება: 2015 წელს, საკრებულოს განკარგულების⁸³ საფუძველზე, დაფუძნდა შპს „პარკინგსერვისი“.⁸⁴ საწარმოს ძირითადი მიზანია მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ავტომობილების პარკირების საერთო და სპეციალური ადგილების⁸⁵ სასყიდლით ორგანიზება. წესდების თანახმად, „პარკინგსერვისი“, პარკირების ორგანიზების მიზნით, უნდა გაეტარებინა შემდეგი ღონისძიებები: შესაბამისი ინფრასტრუქტურის მოწყობა; კონტროლი ავტომობილების დგომის/გაჩერების წესის დაცვისთვის; პარკირების ადგილებით სარგებლობის შესაბამისი საფასურის დაწესება; ჯარიმების ქვითრების გამოწერა დგომის/გაჩერების წესის დარღვევაზე; სპეციალური საჯარიმო სადგომის მოწყობა; პარკირების ადგილზე, მინიმუმ, 100 ვიდუო-სათვალთვალო კამერის მოწყობა-მონტაჟი და სხვ.

აღნიშნული მიზნების განსახორციელებლად, მერიამ საიჯარო ხელშეკრულება გააფორმა შპს „პარკინგსერვისთან“ და ავტოსადგომების მოსაწყობად მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე გადასცა, ჯამში – 272 პარკირების ადგილი. ხელშეკრულების შესაბამისად, საიჯარო ქირა წელიწადში 460.7 ათას ლარს შეადგენდა.⁸⁶ 2016-2019 წლებში, იჯარით გათვალისწინებული 1,450.8 ათასი ლარიდან, შპს „პარკინგსერვისმა“ მხოლოდ 150.0 ათასი ლარი⁸⁷ გადაიხადა. 2019 წელს იჯარის ხელშეკრულება გაუქმდა და საპარკინგე ტერიტორია შპს-ს სარგებლობაში უსასყიდლო უზუფრუქტის ფორმით გადაეცა.

შპს „პარკინგსერვისის“ საქმიანობის შესწავლით დადგინდა, რომ ორგანიზაციას ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ძირითადი ვალდებულებები არ შეუსრულებია. კერძოდ, საპარკინგე ადგილებით სარგებლობისთვის მოსახლეობისგან აკრებილი თანხა სრულად ხმარდება ორგანიზაციაში დასაქმებულთა ხელფასებსა და მიმდინარე ხარჯებს.⁸⁸ 2019 წელს ორგანიზაციის შემოსავალმა 547.2 ათასი ლარი შეადგინა⁸⁹, საიდანაც დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურებაზე მიღებული თანხის 74% დაიხარჯა. 2020 წელს ორგანიზაციის შემოსავალი 508.0 ათასი ლარი იყო, საიდანაც შრომის ანაზღაურებაზე თანხის 84% მოდის.⁹⁰ საწარმოს მნიშვნელოვანი ღონისძიებები პარკირების ადგილების ინფრასტრუქტურული განვითარებისა და პროცესის სრულყოფისათვის არ გაუტარებია.

მუნიციპალიტეტი პარკინგით სარგებლობის გადასახადს აწესებს იმ მიზნით, რომ მიღებული შემოსავალი გამოიყენოს პარკირების ადგილების ინფრასტრუქტურული განვითარებისთვის. ქუთაისის მერიის მიერ შექმნილი სისტემის პირობებში კი, პარკირების ადგილით სარგებლობის გადასახადი ხმარდება მხოლოდ ამ გადასახადის ამკრები პირების შრომის ანაზღაურებასა და მათ საქმიანობასთან დაკავშირებულ მიმდინარე ხარჯებს.

დასკვნა

ქუთაისის მერიაში საპარკინგე ადგილების არსებული მართვის სისტემა ვერ უზრუნველყოფს დასახული მიზნების მიღწევას. შპს „პარკინგსერვისმა“ ვერ

⁸³ 2015 წლის 26 აგვისტოს №181 განკარგულება.

⁸⁴ მუნიციპალიტეტის 100%-იანი წილობრივი მონაწილეობით.

⁸⁵ სპეციალური ადგილები გულისხმობს პარკირების ადგილებს ტაქსებისა და სპეციალური ტრანსპორტისთვის.

⁸⁶ შემდგომში, საიჯარო ადგილების ცვლილებასთან ერთად, გადასახდელი ყოველწლიური იჯარა იცვლებოდა.

⁸⁷ 100.0 ათასი ლარი - 2016 წელს, ხოლო 50.0 ათასი ლარი - 2017 წელს.

⁸⁸ ძირითადად კომუნალური გადასახადები და საწვავი.

⁸⁹ ამ თანხაში არ შედის ქუთაისის ბიუჯეტში, საპარკინგე ადგილებით სარგებლობისთვის დაწესებული გადასახადის გადაუხდელობის გამო, ჯარიმის სახით მიღებული შემოსავალი - 286.9 ათასი ლარი.

⁹⁰ ამ თანხაში არ შედის ქუთაისის ბიუჯეტში, საპარკინგე ადგილების სარგებლობისთვის დაწესებული გადასახადის გადაუხდელობის გამო, ჯარიმის სახით მიღებული შემოსავალი - 242.7 ათასი ლარი.

რეკომენდაცია №12

შეასრულა მერიის წინაშე არსებული ვალდებულებები. ორგანიზაციამ ვერ შეძლო ქალაქ ქუთაისში საპარკინგე სივრცეების მოვლა-შენახვისა და რეაბილიტაციისთვის ყოველწლიური ინვესტიციის განხორციელება. პარკირების ტერიტორიის არსებული მართვის სისტემა ვერ უზრუნველყოფს ავტოსადგომების ინფრასტრუქტურის განვითარებას.

მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს და შეაფასოს საპარკინგე ადგილების მართვის სხვადასხვა ფორმა (მომსახურების შესყიდვა, სუბსიდირება, მართვაში გადაცემა და სხვ.) და განსაზღვროს ოპტიმალური მიდგომა მომსახურების მისაღებად. მიზანშეწონილია, შერჩეული ფორმა დაფუძნებული იყოს საუკეთესო პრაქტიკაზე და საკანონმდებლო მოთხოვნებთან ერთად, მაქსიმალურად ითვალისწინებდეს ქ. ქუთაისის სპეციფიკას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე საპარკინგე ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებას, რაც მოსახლეობას საშუალებას მისცემს, ისარგებლოს მაღალი ხარისხის მუნიციპალური სერვისით.

2.7.3 ავტოპარკის მართვის ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: საქართველოს მთავრობის დადგენილების მიხედვით,⁹¹ 2019-2020 წლებში მუნიციპალიტეტისათვის სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად, რეკომენდებული იყო 11 სამორიგო ავტომანქანა.

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

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო პრიორიტეტულად მიიჩნევს საწვავით გამართვა განხორციელდეს აგაი სისტემის⁹² გამოყენებით, ვინაიდან სხვა საშუალებები ვერ უზრუნველყოფს საწვავის ხარჯვაზე სათანადო კონტროლს.⁹³

მოხელის სამსახურებრივი უფლებამოსილება ჩერდება მისი შვებულების დროს⁹⁴ და შესაბამისად, ამ პერიოდში ავტომობილს ვერ გამოიყენებს.

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

2019-2020 წლებში მუნიციპალიტეტში სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების

⁹¹ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის დამტკიცების შესახებ“.

⁹² აგაი სისტემა - სისტემა/საშუალება, რომლის გამოყენებით ავტორიზებული ავტომობილის ავზზე მონტაჟდება სპეციალური „ჩიპი“ (მეხსიერების ბარათი), რომლის საშუალებითაც ხდება ავტომობილის იდენტიფიცირება ავტოგასამართ სადგურზე.

⁹³ შესყიდვების სააგენტოს რეკომენდაცია, „აგაი სისტემის გარეშე საწვავის შესყიდვისას შესაბამისი მეთოდების გამოყენების თაობაზე“.

⁹⁴ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 55, პუნქტი 2.

რაოდენობა მნიშვნელოვნად აღემატებოდა რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას. კერძოდ, ნაცვლად 11 სამორიგეო მანქანისა, მუნიციპალიტეტი 2019 წელს სარგებლობდა ბალანსზე რიცხული 31 და კერძო საკუთრებაში არსებული 116 ავტომობილით, ხოლო 2020 წელს მერია იყენებდა თავის საკუთრებაში არსებულ 23 ავტომობილს⁹⁵ და თხოვების ხელშეკრულება გაფორმებული იყო 105 კერძო საკუთრებაში არსებულ ავტომობილზე. წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, 2019-2020 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ გაიხარჯა 607.7 ათასი ლარის ღირებულების საწვავი, მათ შორის, 2019 წელს დახარჯულია 342.3 ათასი ლარი, ხოლო 2020 წელს – 265.4 ათასი ლარი.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა ავტომობილებზე საწვავის ხარჯვის დოკუმენტაცია, მათ შორის, აგაი სისტემის მონაცემები. გამოიკვეთა, რომ რიგ შემთხვევებში, ავტოსატრანსპორტო საშუალებებში ერთჯერადად ჩასხმულია ავტომობილების ავზის მოცულობაზე მეტი ოდენობის საწვავი. კერძოდ, 2019-2020 წლებში გამოვლინდა 20 სატრანსპორტო საშუალებაზე ავტომობილის ავზის მოცულობაზე გადაჭარბებით საწვავის ჩასხმის 45 შემთხვევა⁹⁶ (იხ. დანართი №2). ასევე, შესამოწმებელ პერიოდში გამოიკვეთა 11 ავტოსატრანსპორტო საშუალებაზე, დროის მცირე მონაკვეთში, არაერთგზის და ავზის მოცულობასთან შეუსაბამოდ მეტი ოდენობით საწვავის ჩასხმის 19 ფაქტი⁹⁷ (იხ. დანართი №3).

გარდა ამისა, გამოვლინდა მივლინების ან/და სხვა სახის დასაბუთების გარეშე ქუთაისის ადმინისტრაციულ⁹⁸ საზღვრებს გარეთ მდებარე ბენზინგასამართ სადგურებზე საწვავით გამართვის 484 ფაქტი.⁹⁹ ამ შემთხვევებში დახარჯულია 35.6 ათასი ლარის ღირებულების 14.3 ათასი ლიტრი საწვავი (იხ. დანართი №4). ხშირი იყო ერთი და იმავე ავტომობილის ქუთაისის ადმინისტრაციულ საზღვრებს გარეთ მდებარე ბენზინგასამართ სადგურებზე შესაბამისი დასაბუთების გარეშე მრავალგზის გამართვის ფაქტი (იხ. დანართი №5).

შვებულების პერიოდში მუნიციპალიტეტის თანამშრომლები არ არიან უფლებამოსილნი, ისარგებლონ მათთვის გამოყოფილი საწვავით. მიუხედავად ამისა, 2019-2020 წლებში დაფიქსირდა შვებულების პერიოდში ავტომობილების საწვავით გამართვის 236 ფაქტი.¹⁰⁰ ჯამში გახარჯულია 15.1 ათასი ლარის ღირებულების 6.0 ათასი ლიტრი საწვავი (იხ. დანართი №6).

დასკვნა

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 დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას. მერიაში ავტოსატრანსპორტო საშუალებების მიერ საწვავის ხარჯვის პროცესში

⁹⁵ შემცირება გამოწვეულია მანქანების გაყიდვით.

⁹⁶ დათვლილია მხოლოდ ის შემთხვევები, როდესაც ერთჯერადად ჩასხმული საწვავის რაოდენობა ავზის მოცულობას 5 ლიტრზე მეტით აჭარბებს. ამ ავტომანქანებში ჯამურად სულ ჩასხმულია 7.7 ათასი ლარის ღირებულების 3.1 ათასი ლიტრი საწვავი.

⁹⁷ ჯამში, სულ ჩასხმულია 3.9 ათასი ლარის ღირებულების 1.6 ათასი ლიტრი საწვავი.

⁹⁸ მოიცავს იმერეთის რეგიონის გარეთ ჩასხმებს.

⁹⁹ 2019 წელს – 315, 2020 წელს – 169 შემთხვევა.

¹⁰⁰ 2019 წელს – 147, 2020 წელს – 89 შემთხვევა.

არსებული კონტროლის მექანიზმები სრულად ვერ უზრუნველყოფს საწვავის მიზნობრივი ხარჯვის ეფექტიან კონტროლს. მუნიციპალიტეტის მოხელეების მხრიდან ერთჯერადად ავტომობილების ავზის მოცულობაზე მეტი ოდენობით, მივლინების ან/და სხვა სახის დასაბუთების გარეშე, ქუთაისის ადმინისტრაციულ საზღვრებს გარეთ და შვებულების პერიოდში საწვავის ჩასხმა, წარმოშობს არასამსახურებრივი მიზნებით საწვავით მოხმარების რისკებს.

რეკომენდაცია №13

მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ, აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს წესი, რითაც დარეგულირდება სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო სამორიგეო ავტომანქანების რაოდენობა და განისაზღვრება საწვავისა და მოვლა-შენახვის ხარჯვის კონტროლის მექანიზმები. საწვავის არამიზნობრივად ხარჯვის პრევენციის მიზნით, მიზანშეწონილია, მერიამ დაანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმ(ებ)ი და შეიმუშაოს სათანადო პროცედურები. მათ შორის, ალტერნატიულ პროცედურად შესაძლოა, განხილულ იქნეს ავტოსატრანსპორტო საშუალებების პერიოდული ინვენტარიზაციისას უფლებამოსილი პირების მიერ დამონტაჟებული საწვავის „ჩიპების“ მთლიანობის შემოწმება; სამორიგეო ავტომობილების სამსახურებრივი დანიშნულებით გამოყენების მონიტორინგის მიზნით, კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, ასევე, შესაძლოა განხილულ იქნეს სატელიტური (GPS) ან სხვა სახის ელექტრონული კონტროლის სისტემის დანერგვა.

2.7.4 წარმომადგენლობითი ხარჯების ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: წარმომადგენლობითი ხარჯები მოიცავს მიღებების, წვეულებებისა და ღონისძიებებისათვის¹⁰¹ საექსკურსიო და კულტურულ-სანახაობითი ღონისძიებების, სუვენირების შეძენის/დამზადების, სატრანსპორტო მომსახურებისა და მგზავრობის, აგრეთვე, სასტუმროში მომსახურების ხარჯებს.¹⁰² მოქმედი კანონმდებლობით, კონკრეტულად არ არის განსაზღვრული აღნიშნული ხარჯების გაწევის პროცედურა და მასთან დაკავშირებული პირველადი დოკუმენტაციის შედგენა. მიუხედავად ამისა, საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად და რაციონალურად ხარჯვის ვალდებულებიდან გამომდინარე, წარმომადგენლობითი ხარჯების მიზანშეწონილობა უნდა იყოს დოკუმენტურად სათანადოდ დასაბუთებული.

ფაქტობრივი გარემოება: 2019-2020 წლებში მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ხარჯებმა სულ შეადგინა 351 ათასი ლარი. მათ შორის, 2019 წელს – 257.3 ათასი ლარი, ხოლო 2020 წელს – 93.7 ათასი ლარი. აქედან, კვებასა და სარესტორნო მომსახურებაზე 2019 წელს დაიხარჯა 117.8 ათასი ლარი, ხოლო 2020 წელს – 31.3 ათასი ლარი.

2019 წელს ქუთაისის მერიამ სარესტორნო და კვების მომსახურებით – 79-ჯერ, ხოლო 2020 წელს 54-ჯერ ისარგებლა. მუნიციპალიტეტის მიერ წარმოდგენილ დოკუმენტაციაში სრულად ან/და რიგ შემთხვევებში საერთოდ არ არის მითითებული ჩასატარებელი ღონისძიებების საჭიროება, სტუმრებისა და

¹⁰¹ პრეზენტაციები, ოფიციალური სადილები და სხვ.

¹⁰² საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2019 წლის 5 აპრილის №99 ბრძანება „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“, დანართი 1.

მასპინძლების რაოდენობა, ინფორმაცია შეძენილი პროდუქტის შესახებ და სხვა მონაცემები.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის მიერ წარმომადგენლობით ღონისძიებებზე გაწეული ხარჯები დოკუმენტურად სათანადოდ არ არის დასაბუთებული. ამასთანავე, არ არის შემუშავებული შიდა ინსტრუქცია/წესი, რომლის მიხედვითაც თანხები „წარმომადგენლობითი ხარჯების“ მუხლიდან გაიცემა. ანაზღაურება, ძირითადად, ხდება მხოლოდ მიღება-ჩაბარების აქტების ან/და სასაქონლო ზედნადებების წარმოდგენის საფუძველზე.

რეკომენდაცია №14

საკრებულომ, მერიასთან შეთანხმებით, მიზანშეწონილია, შეიმუშაოს შესაბამისი წესი/ინსტრუქცია, რომელიც უზრუნველყოფს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას რაციონალურად, ეკონომიურად და გამჭვირვალედ. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს სტუმრების კატეგორია, მიზანი, მიღების ფორმა, ანგარიშსწორებისათვის წარმოსადგენი დოკუმენტების ჩამონათვალი, შეძენილი საჩუქრების შემდგომი განკარგვისა და გადაცემის წესი და კონტროლის სხვა მექანიზმები, რომლებიც ხარჯებს საჯაროს და დასაბუთებულს გახდის.

2.7.5 ინვენტარიზაციის ხარვეზები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით,¹⁰³ საბიუჯეტო ორგანიზაციაში აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარება სავალდებულოა ყოველწლიურად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, გარდა უძრავი ქონებისა, რომლის ინვენტარიზაცია ხორციელდება 3 წელიწადში ერთხელ მაინც. ორგანიზაციაში ინვენტარიზაციის ჩატარების მიზნით, ხელმძღვანელის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის (ბრძანების) საფუძველზე, იქმნება საინვენტარიზაციო კომისია.

ფაქტობრივი გარემოება: ქუთაისის მერიას 2019-2020 წლებში არ ჩატარებია აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია. აღნიშნული მიუთითებს იმაზე, რომ ორგანიზაციას სათანადო კონტროლი არ აქვს დაწესებული აქტივების, მატერიალური მარაგებისა და მცირეფასიანი აქტივების მოძრაობაზე. ასევე არ ხორციელდება გამოუყენებელი აქტივების გამოვლენა, არსებული აქტივებისა და ვალდებულებების შედარება ფაქტობრივ ნაშთებთან.

დასკვნა

ორგანიზაციული და პერსონალის მართვასთან დაკავშირებული ხარვეზების გამო, მუნიციპალიტეტმა დაარღვია სამართლებრივი აქტის პირობები, ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის შესახებ. შედეგად, არსებობს მაღალი რისკი, რომ შეუმჩნეველი დარჩეს მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული არაფინანსური და ფინანსური აქტივების, მატერიალური ფასეულობების შენახვისა და დაცვის პირობების დარღვევის, ასევე, დაკარგვის ან დაზიანების შემთხვევები.

რეკომენდაცია №15

მერიამ განახორციელოს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია კანონმდებლობით დადგენილი წესით, რომელიც უზრუნველყოფს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების დადგენასა და მათ შედარებას ორგანიზაციის სააღრიცხვო მონაცემებთან. აღნიშნულის საფუძველზე, შესაძლებელი იქნება ინვენტარიზაციის შედეგების

¹⁰³ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება, „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 2.

დადგენა და შესაბამისი მატერიალურად პასუხისმგებელი პირების გამოვლენა. აღნიშნული გაზრდის მუნიციპალური აქტივების დაცულობის ხარისხს.

2.7.6 მოსამსახურეთა გათავისუფლება

ფაქტობრივი გარემოება: 2019-2020 წლებში ქუთაისის მუნიციპალიტეტმა 3 პირს აუნაზღაურა იძულებით განაცდურთან დაკავშირებული ხარჯები, სულ 70.3 ათასი ლარის ოდენობით.

წარმოდგენილი დოკუმენტაციის მიხედვით ირკვევა, რომ ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანხმობით, 2017 წელს მერიაში დაიწყო რეორგანიზაციის პროცესი.¹⁰⁴ საკრებულოს დადგენილებით, დამტკიცდა საშტატო ნუსხა,¹⁰⁵ რომლითაც შემცირდა ზემოაღნიშნულ პირთა თანამდებობები. მერის ბრძანებით, ისინი გათავისუფლდნენ დაკავებული თანამდებობებიდან.¹⁰⁶ აღნიშნულმა პირებმა სასამართლოში გაასაჩივრეს გათავისუფლების ბრძანებები. სასამართლომ 2 მოსარჩელის მოთხოვნა დააკმაყოფილა, ხოლო მესამე პირთან მერიამ გააფორმა მორიგება.

დასკვნა

მმართველობით პროცესში მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შედეგად, ადგილობრივი ბიუჯეტიდან მერიამ დამატებითი თანხები დახარჯა გათავისუფლებულ თანამშრომლებზე ფინანსური კომპენსაციის სახით.

2.8 შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის წარმატებული საქმიანობისათვის მნიშვნელოვანია სისტემის გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული შიდა აუდიტის სამსახურის შექმნა.¹⁰⁷ სამსახურის მიზანია ორგანიზაციაში არსებული სისტემების, პროცესების, შიდა კონტროლის მექანიზმების შესწავლა და მათი ფუნქციონირების შემოწმება. სამსახურმა უნდა შეაფასოს, შეესაბამება თუ არა მუნიციპალიტეტის საქმიანობა დაგეგმილ მიზნებსა და ამოცანებს, რამდენად კანონიერად, მიზნობრივად და ეფექტიანად გამოიყენება დაფინანსება, დანერგულია თუ არა ადეკვატური მართვისა და კონტროლის მექანიზმები და სხვ. შიდა აუდიტის სამსახური ადგენს შიდა აუდიტორული შემოწმების ანგარიშს, გასცემს რეკომენდაციებს გამოვლენილი მიგნებების შესახებ, ხოლო შემდგომში ახორციელებს გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგს. დაწესებულების ხელმძღვანელი უზრუნველყოფს შიდა აუდიტორულ ანგარიშში არსებულ რეკომენდაციებზე რეაგირებას.¹⁰⁸

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტში შექმნილია შიდა აუდიტის სამსახური. იგი უფლებამოსილია, გამგეობის სტრუქტურულ ქვედანაყოფებსა და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში, ჩაატაროს სისტემური, შესაბამისობის, ეფექტიანობის, ფინანსური და ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუდიტი, რომელთა მეშვეობით შესაძლებელი იქნება, განისაზღვროს, რამდენად შეესაბამება მათი საქმიანობა დაგეგმილ მიზნებსა და ამოცანებს.

¹⁰⁴ ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2017 წლის 29 ნოემბრის №31 განკარგულება; ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერის 2017 წლის 29 ნოემბრის №316 ბრძანება.

¹⁰⁵ 2017 წლის 27 დეკემბრის №19 დადგენილება.

¹⁰⁶ ქალაქ ქუთაისის მერის 2018 წლის 3 იანვრის ბრძანებები: №49, №38, №40.

¹⁰⁷ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“.

¹⁰⁸ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 3, პუნქტი 6.

2019-2020 წლებში სამსახურმა ჩაატარდა 6 აუდიტორული შემოწმება, მათ შორის, 4 – მერიის დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში, ხოლო 2 – მერიის სამსახურებში. საქართველოს მთავრობის №593 დადგენილებით დამტკიცებული მეთოდოლოგიის მიხედვით, შიდა აუდიტის წლიური გეგმა ეფუძნება ორ ძირითად ფაქტორს: რისკის შეფასების შედეგებსა და სუბიექტის განკარგულებაში არსებულ რესურსებს. შიდა აუდიტის სუბიექტის მიზანია, მეტი ყურადღება მიექცეს რისკიან სფეროებს იმ რესურსების გამოყენებით, რომლებიც სუბიექტის განკარგულებაშია. სამსახურმა, წლიური გეგმის დამტკიცების დროს, შესაფასებელი რისკები შეარჩიოს იმგვარად, რომ მაქსიმალურად მიაღწიოს დასახულ მიზნებს არსებული რესურსების პირობებში. ქუთაისის მერიის შიდა აუდიტის სამსახურს, რისკების შეფასების შედეგად, მაღალრისკიან სფეროებად, ძირითადად, იდენტიფიცირებული აქვს მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირები და არა მუნიციპალური სამსახურები/პროგრამები. შედეგად, არსებობს მაღალი რისკი იმისა, სამსახური სათანადოდ ვერ შეაფასებს არსებულ რისკებს.

გარდა ამისა, მოწოდებული მასალების შესწავლით ირკვევა, რომ შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემულ რეკომენდაციებს, რიგ შემთხვევებში, მუნიციპალიტეტი არ ასრულებს.

დასკვნა

შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობა საკმარისად ვერ უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის წინაშე არსებული ამოცანების ეფექტიანად შესრულებას, რისკების მართვასა და შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესებას. მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები ვალდებული იყვნენ, განხორციელებინათ სათანადო რეაგირება შიდა აუდიტორული შემოწმების შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების გამოსასწორებლად და გაცემული რეკომენდაციების შესასრულებლად. მიუხედავად ამისა, მათ საკმარისი ღონისძიებები არ გაუტარებიათ.

რეკომენდაცია №16

მუნიციპალიტეტის მერიამ უზრუნველყოს შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობის იმგვარი წარმართვა, რომელიც განახორციელებს 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 გაზრდასა და საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას.

2.10 წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის შედეგები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2019 წელს ჩაატარა ქუთაისის მუნიციპალიტეტის 2015-2016 წლების წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების, ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაციის და ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობის პროგრამების შესაბამისობის აუდიტი. მუნიციპალიტეტმა არ განახორციელა სათანადო რეაგირება და განმეორებით დაუშვა ზოგიერთი დარღვევა, რომელიც აღწერილია აუდიტის ანგარიშში, კერძოდ:

- მუნიციპალიტეტს კვლავ გააჩნია საკუთარ ანგარიშზე არსებითი მოცულობის ნაშთები;

- გარე განათების ქსელის ექსპლოატაციის გამართული ფუნქციონირებისათვის საჭირო GPRS-სისტემა სრულად არ არის ამოქმედებული;
- ინფრასტრუქტურული პროექტები უხარისხოა და დაზიანებული. მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებლებს საგარანტიო პერიოდში ხარვეზების გამოსასწორებლად არ მიმართა;
- სატრანსპორტო საშუალებების საწვავისა და მოვლა-შენახვისთვის გამოყოფილი თანხები იხარჯება არარაციონალურად;
- წარმომადგენლობითი ხარჯები არ არის სათანადოდ დასაბუთებული;
- მუნიციპალიტეტს არ ჩაუტარებია ინვენტარიზაცია;

აღსანიშნავია, რომ წინა წლებში ჩატარებულ აუდიტში გამოვლინდა მნიშვნელოვანი დარღვევები მუნიციპალიტეტის მიერ სოციალური საცხოვრისის შესყიდვის კონკურსთან დაკავშირებით. სოციალური საცხოვრისის შესყიდული იყო საბაზროზე მაღალი ღირებულებით, ასევე საცხოვრისის ნაწილი იყო საცხოვრებლად უვარგისი და უხარისხოდ შესრულებული. აღნიშნულ საკითხზე 2019-2020 წლებში მუნიციპალიტეტსა და საცხოვრისის მშენებელ კომპანიას შორის მიმდინარეობდა სასამართლო დავა. ამ დავის ფარგლებში მერია მიმწოდებლისგან ითხოვდა გადახდილი თანხიდან 1,643.2 ათასი ლარის უკან დაბრუნებას, რადგან მიმწოდებელმა არ შეასრულა ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებები. მიუხედავად ამისა, 2021 წლის მარტში მხარეებს შორის გაფორმდა მორიგება, რის საფუძველზეც მერიამ მშენებელ კომპანიას გადაუხადა 120.0 ათასი ლარი, ხოლო მიმწოდებელმა, თავის მხრივ, დაასრულა მერიისთვის საცხოვრებელი ფართების გადაცემის პროცესი. მერიამ ვერ წარმოადგინა საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები იმისა, თუ რატომ შეწყვიტა მუნიციპალიტეტმა სასამართლო პროცესი და რის საფუძველზე გადაუხადა მშენებელ კომპანიას დამატებით 120.0 ათასი ლარი.

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.

ხელმოწერა

აუდიტორები

მიხეილ ჩიქოვანი
მთავარი აუდიტორი

ბარამ ონიანი
უფროსი აუდიტორი

ბაკურ კვეტენაძე
უფროსი აუდიტორი





არჩილ გვალია
აუდიტორ-ასისტენტი

გიგა დალაქიშვილი
აუდიტორ-ასისტენტი

ვ. ზაძე
J. P. ჯიჯია

დანართები

დანართი №1.

2019-2020 წლებში ქუთაისის მუნიციპალიტეტში მოწყობილი ინფრასტრუქტურული პროექტებიდან დაზიანებული ობიექტები

№	NAT/CMR	პროექტის დასახელება	გადახდა	საბოლოო მიღება ჩაბარების თარიღი	დაზიანებული მონაკვეთები
1	NAT190006963	ჭავჭავაძის გამზირის №22,37,26,28-ის, ნიკეას ქუჩის 1/5-ის და გუგუნავას ქუჩის №2-ის მრავალსართულიანი სახლების ფასადების რეაბილიტაცია	324,353.96	12.12.2019	ორი საცხოვრებელი კორპუსის ფასადზე შეინიშნება დაზიანებები, ზედაპირული ზზარები და ნესტის კვალი.
2	NAT190007712	ჭავჭავაძის გამზირის №24 მრავალსართულიანი სახლის ფასადის რეაბილიტაცია	37,666.82	04.09.2019	ფასადზე შეინიშნება დაზიანებები, ზედაპირული ზზარები და ნესტის კვალი.
3	NAT190018120	მარტივი ტიპის სპორტული მოედნების მოწყობა-რეაბილიტაცია	138,285.95	08.01.2020	რიგ შემთხვევაში, მოედნის ასფალტის საფარი დაზიანებულია, ზედაპირი არ არის მოსწორებული.
4	NAT190018122	მარტივი ტიპის სპორტული მოედნების მოწყობა-რეაბილიტაცია	173,051.45	26.12.2019	რიგ შემთხვევაში, მოედნის ასფალტის საფარი დაზიანებულია, ზედაპირი არ არის მოსწორებული.
5	NAT190019384	მარტივი ტიპის სპორტული მოედნების მოწყობა-რეაბილიტაცია	203,857.10	30.12.2019	რიგ შემთხვევაში, მოედნის ასფალტის საფარი დაზიანებულია, ზედაპირი არ არის მოსწორებული.
6	NAT200000790	სპორტული მოედნების მოწყობა-რეაბილიტაცია	176,243.61	04.08.2020	რიგ შემთხვევაში, მოედნის ასფალტის საფარი დაზიანებულია, ზედაპირი არ არის მოსწორებული.
7	NAT200000791	სპორტული მოედნების მოწყობა-რეაბილიტაცია	167,405.99	28.07.2020	რიგ შემთხვევაში, მოედნის ასფალტის საფარი დაზიანებულია, ზედაპირი არ არის მოსწორებული.
სულ:			1,220,864.8		

დანართი №2.

2019-2020 წლებში ავტომობილებში ავზის მოცულობაზე ერთჯერადად მეტი ოდენობით ჩასხმის მაგალითები:

ავტომობილის მარკა/მოდელი	ავზის მოცულობა	ერთჯერადად ჩასხმული ლიტრის რაოდენობა	სხვაობა (მეტობით ლიტრის ჩასხმა)	ჩასხმის თარიღი	ჩასხმის დრო
„ლექსუსი JX470“	87	110	23	30.11.2019	12:02:39
„ლექსუსი JX470“	87	150	63	25.05.2019	10:10:05
„მაზდა 3“	50	74	24	13.02.2019	13:00:34
„მაზდა 3“	50	73	23	14.01.2019	14:29:04
„ვაზ 2107“	39	53	14	21.10.2019	19:35:34
„ბმე X5“	80	98,5	18,5	18.03.2020	14:15:18
„ტოიოტა პრიუსი“	50	60	10	05.10.2020	18:23:30

დანართი №3.

2019-2020 წლებში ავტომანქანებში საწვავის ჩასხმის ჯერადობის მაგალითები:

ავტომობილის მარკა/მოდელი	ჩასხმის თარიღი	ჩასხმის დრო	ავზის მოცულობა	ერთჯერადი ჩასხმის მოცულობა (ლიტრი)	ჩასხმული საწვავის მოცულობა (ლიტრი)	სადგურის დასახელება
„აუდი A6“	01.12.2019	13:31:35 15:52:49	71	66 37	103	Kutaisi 2 Kutaisi 3
„კია ცერატო“	27.08.2019	09:58:43 10:52:23	45	40 52	92	Kutaisi 2 Kutaisi 3
„ბმე 325“	01.02.2019	00:05:42 00:28:07	63	30 65	95	Kutaisi 2 Kutaisi 1
„ტოიოტა ვიტსი“	05.10.2020	21:19:44 21:28:41	45	53 20	73	Kutaisi 3 Kutaisi 3
„ტოიოტა ვიტსი“	19.08.2020	18:26:13 19:45:30	45	37 60	97	Kutaisi 3 Lanchkhuti

„აუდი A6“	11.01.2020	17:36:48	71	29	95	Kutaisi 3
		17:45:36		66		Kutaisi 1
„ნისან ნოუტი“	01.04.2020	17:18:31	46	31	85	Kutaisi 2
		17:48:03		54		Kutaisi 2

დანართი №4.

2019-2020 წლებში ავტომანქანებში ქუთაისის ადმინისტრაციულ საზღვრებს გარეთ შესაბამისი დასაბუთების გარეშე საწვავის ჩასხმის მაგალითები:

ავტომობილის მარკა/მოდელი	ჩასხმის თარიღი	ჩასხმის დრო	ჩასხმული საწვავი (ლიტრი)	სადგურის დასახელება
„ტოიოტა ვიტსი“	01.09.2019	11:07:40	51	Gombori
„ტოიოტა ვიტსი“	09.06.2019	15:58:44	66	Natsionali
„აუდი A6“	14.01.2019	14:29:04	73	Gelovani 2
„კია ცერატო“	11.01.2019	10:22:46	57	Narekvavi
„ბმვ 325“	05.12.2020	13:25:14	88	Audi
„ბმვ X5“	08.09.2020	20:13:39	63	Natakhtari
„ტოიოტა პრიუსი“	01.07.2020	21:26:00	61	Dighomi 1
„ტოიოტა პრიუსი“	01.01.2020	16:26:19	54	Vazi

დანართი №5.

2019-2020 წლებში ავტომანქანებში ქუთაისის ადმინისტრაციულ საზღვრებს გარეთ მრავალჯერ გამართვის ფაქტების მაგალითები:

წელი	ავტომობილის მარკა/მოდელი	ჩასხმების რაოდენობა ქუთაისის გარეთ	ჩასხმული ლიტრები - სულ	საწვავის ღირებულება სულ
2019	„ფიატ 500“	27	766	1992
2019	„მერსედეს ბენცი - „ე“ კლასი	21	688,5	1805
2019	„მერსედეს ბენცი - „ე“ კლასი	20	441	1107,8
2019	„კია ცერატო“	16	460,3	1188,6
2019	„ჰიუნდაი ტუქსონი“	15	437	1129
2019	„სუბარუ იმპრესია“	15	314,7	825
2019	„ტოიოტა პრიუსი“	17	353	918
2020	„ტოიოტა პრიუსი“	13	274	654
2020	„მერსედეს ბენცი - „ე“ კლასი	9	259	651,2

დანართი №6.

2019-2020 წლებში შვებულების დროს ავტომანქანის გამართვის მაგალითები:

წელი	ავტომობილის მარკა/მოდელი	ჩასხმების რაოდენობა შვებულების პერიოდში	ჩასხმული ლიტრები სულ	საწვავის ღირებულება სულ (ლარი)
2019	„ოპელ ზაფირა“	8	310	833,9
2019	„ბმვ X3“	4	190	511,1
2019	„მერსედეს ბენცი - „ე“ კლასი	9	262	679,7
2020	„მერსედეს ბენცი - „ე“ კლასი	8	234	528,5
2020	„ტოიოტა პრიუსი“	8	253	569,5
2020	„სუბარუ იმპრესია“	7	179,8	375,6

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

SAO.GE