



ანგარიში

მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების ხაზვასა
და შესრულებასთან დაკავშირებით 2020-2021 წლებში
განხორციელებული აუდიტების შესახებ

საჩივრი

ანგარიშის საფუძვლები	3
შემაჯამებელი მიმოხილვა	4
ძირითადი პარტნიორების ჩართულობა	7
სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გამოვლენილ დარღვევა-ნაკლოვანებებზე რეაგირება	8
1. მუნიციპალიტეტებში არსებული სისტემური დარღვევა-ნაკლოვანებები	11
1.1 მოსახლეობის წყალმომარაგებაში არსებული ხარვეზები	11
1.2 ფინანსური რესურსების მართვაში არსებული ხარვეზები	14
1.3 ავტოპარკის მართვის ხარვეზები	15
1.4 მუნიციპალური ქონების განკარგვა	18
1.5 კონკურენციის შეზღუდვით განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვები	21
1.6 გამოყენებული აქტივები	22
1.7 საკონსულტაციო მომსახურების შეუსაბამობა	25
1.8 დელეგირებული უფლებამოსილების დაფინანსება საკუთარი შემოსავლებიდან	26
1.9 ინვენტარიზაციის პროცესის ხარვეზები	27
1.10 გამარტივებული შესყიდვები	28
1.11 დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირება	29
1.12 საკრებულოს წევრებზე დაუსაბუთებლად ანაზღაურებული ხარჯები	30
2. მუნიციპალიტეტებში განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტების საზედაშედველო საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი	32
3. მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების მართვის ეფექტიანობის აუდიტი	36
4. ქ.თბილისის, ქ. ქუთაისის, ქ. რუსთავის და ქ. ფოთის მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული სკოლამდელი აღზრდის დანესებულებების მართვის ეფექტიანობის აუდიტი	41
5. მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული რეგიონული განვითარების ასოციაციების საქმიანობის ეფექტიანობის აუდიტი	45
6. კონკრეტული (არასისტემური) დარღვევა-ნაკლოვანებები	51
დანართი	55



ანგარიშის საფუძვლები

ანგარიშის სამართლებრივი საფუძვლები	ანგარიში მომზადებულია „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 31-ე მუხლის მე-5 პუნქტის შესაბამისად, რომლის საფუძველზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახური საქართველოს პარლამენტს 2 წელიწადში ერთხელ წარუდგენს ანგარიშს მუნიციპალიტეტებში განხორციელებული აუდიტების შესახებ.
ანგარიშის დოკუმენტური საფუძვლები	ანგარიშის მოსამზადებლად გამოყენებულია: ა) 2020-2021 წლებში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მუნიციპალიტეტებში ჩატარებული აუდიტების ანგარიშები; ბ) მუნიციპალიტეტების მიერ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში წარმოდგენილი დოკუმენტები გამოვლენილ დარღვევებზე რეაგირების შესახებ.
ანგარიშის მომზადებაზე პასუხისმგებლობა	მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების ხარჯვასა და შესრულებასთან დაკავშირებით ჩატარებული აუდიტების შესახებ ანგარიშის მომზადებაზე პასუხისმგებელია საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური
ჩატარებული აუდიტების მასშტაბები	მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების ხარჯვასა და შესრულებასთან დაკავშირებით 2020-2021 წლებში ჩატარებული აუდიტების მასშტაბი მოიცავდა მუნიციპალიტეტების ორგანოების საქმიანობის შესწავლას შემდეგი მიმართულებებით: • მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობა – საქმიანობის წარმართვისას; • საჯარო რესურსების გამოყენებასა და ფინანსური ანგარიშგების შედგენაზე გავლენის მქონე საკანონმდებლო და სხვა აქტები; • რაციონალური ხარჯვა – სახსრების გამოყენება ეკონომიურობის პრინციპის გათვალისწინებით; • ნებისმიერი სხვა საკითხი, რომელსაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საჯარო ფინანსების მართვის გასაუმჯობესებლად ან/და საჯარო სექტორში ერთგვაროვანი პრაქტიკის დასაწერად.



შემაჯავებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2020-2021 წლებში მუნიციპალიტეტებში ჩაატარა 43 აუდიტი, მათ შორის: 37 – შესაბამისობის, 1 – უწყებათაშორისი სისტემური შესაბამისობის, 3 – უწყებათაშორისი სისტემური ეფექტიანობის და 2 – ფინანსური აუდიტი (იხ. დანართი). აუდიტს დაექვემდებარა სულ 7,726,483 ათასი ლარის ფინანსური ოპერაციები.

აუდიტების შედეგად სხვადასხვა სახის დარღვევა-ნაკლოვანება გამოვლინდა 600-მდე შემთხვევაში, ჯამში – 118,149.7 ათასი ლარის ოდენობით.¹ ზოგიერთი ხარვეზის ფინანსური გავლენის შეფასება ვერ მოხერხდა, რადგან ვერ დადგინდა ფინანსური ეფექტის მოცულობა, მაგალითად: დარღვეულია საბიუჯეტო კანონმდებლობით განსაზღვრული ვადები; ინფრასტრუქტურული პროექტების ნაწილი შესრულებულია უხარისხოდ; მუნიციპალურ ქონებას განკარგავენ არაუფლებამოსილი პირები; შერჩეულია შესყიდვის შეუსაბამო საშუალება; მუნიციპალიტეტები იყენებენ რეკომენდებულზე მეტ ავტომანქანას და სხვ.

ხარვეზები, ძირითადად, გამოწვეულია ფინანსური რესურსებისა და აქტივების არაეკონომიური, არაეფექტიანი და არაპროდუქტიული განკარგვით, შესყიდვების პროცესში არსებული დარღვევებით, არამიზნობრივი და არარაციონალური მმართველობითი გადაწყვეტილებებითა და მოქმედი საკანონმდებლო ნორმების დაუცველობით.

სახელმწიფო შესყიდვების მართვა – სახელმწიფო შესყიდვების მართვის პროცესში გამოვლინდა 26 მლნ ლარზე მეტი ღირებულების სხვადასხვა სახის დარღვევა, რაც, ძირითადად, განპირობებულია შემდეგი გარემოებებით:

- სამუშაოების დაგეგმვისა და შესრულების პროცესში არ არის დანერგილი სათანადო კონტროლის მექანიზმები, რამაც შემსყიდველი ორგანიზაციის პირობების გაუარესება გამოიწვია;
- საბიუჯეტო თანხები გადარიცხულია შესაბამისი დოკუმენტური დასაბუთების გარეშე;
- შესყიდვების პროცესი წარმართულია არაეფექტიანად, რის გამოც არ არის მიღწეული პროგრამებით გათვალისწინებული შედეგები;
- მუნიციპალიტეტებმა დაუსაბუთებლად მოახდინეს დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტების დისკვალიფიკაცია და გასწიეს არაეკონომიური ხარჯი;
- მიმწოდებლების მხრიდან დარღვეულია აფიდავიტის მოთხოვნები;
- შესყიდვის პროცესში საბიუჯეტო რესურსები განკარგულია არაეკონომიურად;
- მუნიციპალიტეტებმა არ გამოიყენეს ხელშეკრულებით განსაზღვრული გარანტირების მექანიზმი და ვერ მიიღეს შესაბამისი თანხები;
- ანაზღაურებულია შეუსრულებელი სამუშაოები და სხვ.

მუნიციპალიტეტები საბიუჯეტო რესურსების უმეტეს ნაწილს ხარჯავენ სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას. ამდენად, პროცესის სწორ წარმართვაზე მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის ეფექტიანობა.

¹ არ შედის ფინანსური აღრიცხვა-ანგარიშების კუთხით გამოვლენილი დარღვევები.



საბიუჯეტო რესურსების მართვა – საბიუჯეტო რესურსების მართვაში არსებული ხარვეზების შედეგად, შეუსაბამოდ განკარგული თანხები 77 მილიონ ლარზე მეტია, კერძოდ:

- კანონშეუსაბამო გადაწყვეტილებების გამო ბიუჯეტიდან თანხები გადახდილია ზედმეტად;
- თანხები დაიხარჯა ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე, რომლებიც დაუსრულებელია ან/და არ ფუნქციონირებს და მოსახლეობა ვერ სარგებლობს;
- შესყიდულია ისეთი მომსახურებები, რომელთა მიწოდებაც მუნიციპალიტეტებს საკუთარი რესურსებით შეეძლოთ;
- საბიუჯეტო რესურსები განკარგულია არამიზნობრივად და არაეფექტიანად;
- საბიუჯეტო რესურსი დაიხარჯა პროცესის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების დარღვევით;
- მუნიციპალიტეტებს ანგარიშზე ერიცხებათ არსებითი მოცულობის თავისუფალი საბიუჯეტო ნაშთები და სხვ.

საბიუჯეტო რესურსების ეკონომიურად, პროდუქტიულად და ეფექტიანად გამოყენება თვითმმართველ ერთეულს საშუალებას აძლევს, მოკლე პერიოდში მოაგვაროს მოსახლეობის პრობლემების მნიშვნელოვანი ნაწილი.

აქტივების მართვა – მუნიციპალიტეტები ვერ უზრუნველყოფენ ქონებიდან მისაღები შემოსავლების სრულად მობილიზებასა და აქტივების სათანადო განკარგვას. გამოვლენილი დარღვევების საერთო მოცულობა 14 მლნ ლარს აღემატება, კერძოდ:

- მუნიციპალური ქონებით სარგებლობენ არაუფლებამოსილი პირები და სარგებლობის საფასურს ბიუჯეტში არ იხდიან;
- მუნიციპალიტეტები სრულად ვერ უზრუნველყოფენ საიტარო ქირის ამოღებასა და სათანადო სანქციების გავრცელებას, რის შედეგად ადგილობრივი ბიუჯეტის მნიშვნელოვანი შემოსავლები იკარგება;
- შეუსრულებელი საპრივატიზებო პირობების გამო მუნიციპალიტეტების პირობები გაუარესებულია;
- მუნიციპალიტეტები აქტივებს განკარგავენ არაეფექტიანად;
- მუნიციპალიტეტებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია არ ჩატარებულა და სხვ.

მუნიციპალიტეტმა საკუთრებაში არსებული ქონება უნდა განკარგოს მაქსიმალური სარგებლის მისაღებად. აქტივების სწორი გამოყენება ხელს უწყობს მოსახლეობის დამატებითი სერვისებით უზრუნველყოფას.

ფინანსური აღრიცხვა-ანგარიშგება – ფინანსური აღრიცხვა-ანგარიშგების პროცესში აუდიტორული შემოწმებებით გამოვლინდა სხვადასხვა ხასიათის და შინაარსის ხარვეზები, მაგალითად:

- მუნიციპალიტეტებში არ არის აღრიცხული ძირითადი აქტივების, ასევე ფინანსური მოთხოვნების ნაწილი;
- მხარჯავი დაწესებულებები ერთგვაროვან გადასახდელებს აფინანსებენ სხვადასხვა მუხლით;
- საბიუჯეტო ოპერაციების განხორციელებისას გამოყენებულია შეუსაბამო მუხლები და სხვ.

ფინანსური ანგარიშგების მიზანია მომხმარებელს მიეწოდოს სათანადო ინფორმაცია ორგანიზაციის ფინანსური მდგომარეობის შესახებ.



ცხრილი №1. აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევების თანხობრივი მაჩვენებლები კატეგორიების მიხედვით (ათასი ლარი)²

დარღვევის კატეგორია		თანხა
სახელმწიფო შესყიდვების მართვა	საბიუჯეტო რესურსების არაეფექტიანი განკარგვა	2,346.0
	მიმწოდებლისთვის ზედმეტად ანაზღაურებული თანხები	1,840.8
	დოკუმენტური დასაბუთების გარეშე ანაზღაურებული ხარჯი	11,567.2
	ბიუჯეტში მიუმართავი სახსრები	2,115.6
	საბიუჯეტო რესურსების არაეკონომიური განკარგვა	4,559.8
	შესყიდვების პროცესთან დაკავშირებული სხვა დარღვევები	4,014.5
საბიუჯეტო რესურსების მართვა	საკანონმდებლო ნორმების შეუსაბამოდ ხარჯვა	6,485.3
	საბიუჯეტო რესურსების არაეფექტიანი განკარგვა	69,723.2
	ზედმეტად გადახდილი საბიუჯეტო სახსრები	491.0
	საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივი განკარგვა	39.2
	საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული სხვა დარღვევები	681.6
აქტივების მართვა	ბიუჯეტში მიუმართავი სახსრები	7,718.9
	აქტივების არაეფექტიანი განკარგვა	2,959.2
	აქტივების მართვის სხვა დარღვევები	3,607.4
ჯამი:		118,149.7

აუდიტის შედეგად გამოვლენილ ხარვეზებს ხელი შეუწყო შემდეგმა ფაქტორებმა:

- მუნიციპალიტეტებს არ აქვთ შემუშავებული შიდა ინსტრუქციები/წესები, რომლებიც გათვლილი იქნება კონკრეტული თვითმმართველი ერთეულის სპეციფიკაზე და მოაწესრიგებს როგორც მართვის ადმინისტრაციულ პროცესს, ასევე ხელს შეუწყობს საქმიანობის შედეგების მიღწევას. ამ მიმართულებით მუშაობა პრაქტიკულად არ მიმდინარეობს;
- მუნიციპალიტეტებს არ გააჩნიათ ფინანსური რესურსების მართვის სტრატეგია, რომელიც შეზღუდული რესურსების ეკონომიურ, პროდუქტიულ და ეფექტიან ხარჯვას განაპირობებდა;
- მუნიციპალიტეტებს დანერგილი აქვთ კონტროლის არასათანადო სისტემები, რომლებიც ვერ უზრუნველყოფს არსებითი შეუსაბამოების გამოვლენას ან/და პრევენციას;
- შესყიდვების პროცესის მართვა მიმდინარეობს ხარვეზებით, რის გამოც მოსახლეობა განსაზღვრულ ვადაში და მოსალოდნელი ხარისხის მატერიალური სიკეთით ვერ სარგებლობს;
- მუნიციპალიტეტების პასუხისმგებელი პირები არ ითვალისწინებენ საქართველოს მთავრობის სარეკომენდაციო ხასიათის დოკუმენტებს;
- მუნიციპალიტეტების პასუხისმგებელი პირები, მათ შორის, არასაკმარისი კვალიფიკაციის გამო, ვერ/არ განსაზღვრავენ საუკეთესო ალტერნატივებს იმ საკითხების გადაწყვეტისას, რომლებიც სრულად არ არის დარეგულირებული მოქმედი კანონმდებლობით. შედეგად, მიღებული გადაწყვეტილებები არაეფექტიანია.

² ჩატარებული აუდიტების შედეგად სახელმწიფო შესყიდვების, საბიუჯეტო რესურსებისა და აქტივების მართვის მიმართულებით გამოვლინდა ისეთი მიგნებებიც, რომელთა ზუსტი ფინანსური შედეგის განსაზღვრა ვერ მოხერხდა.



ქირითადი პანსიონატის ჩართულობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური აქტიურად თანამშრომლობს პარტნიორ ორგანიზაციებთან, დაინტერესებულ პირებთან და მოსახლეობასთან. საჯარო ფინანსების მართვის სფეროში არსებული გამოწვევების საპასუხოდ, სამსახურის ძალისხმევა მუდმივად მიმართულია – განავითაროს ინოვაციური მიდგომები, რომლებიც გააძლიერებს საზოგადოების როლსა და ჩართულობას საჯარო პროცესებში, ასევე გაზრდის მათი ინფორმირებულობის ხარისხს სამსახურის საქმიანობისა და ძირითადი შედეგების შესახებ. ამ მიზნით:

- აუდიტის ანგარიშები ხელმისაწვდომია ყველა დაინტერესებული პირისათვის და განთავსებულია სამსახურის ელექტრონულ გვერდზე (www.sao.ge);
- საქართველოს პარლამენტი აუდიტის სამსახურის ძირითადი პარტნიორი და მისი აუდიტის ანგარიშების მთავარი მომხმარებელია. თვითმმართველი ერთეულების აუდიტის ყველა ანგარიში ეგზავნება საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეს, რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტს, საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტსა და მასთან არსებულ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშების განმხილველ მუდმივმოქმედ ჯგუფს;
- თვითმმართველი ერთეულების აუდიტის ყველა ანგარიში ეგზავნება სახელმწიფო რწმუნებულებს, რათა მათ ჰქონდეთ ინფორმაცია მხარეში საჯარო ფინანსების ხარჯვის მდგომარეობის შესახებ;
- თვითმმართველი ერთეულების წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებს შორის საქმიანობის უკეთ კოორდინაციისა და კონტროლის მექანიზმების სრულყოფის მიზნით, ყველა აუდიტის ანგარიში ეგზავნება შესაბამის საკრებულოებს;
- რეკომენდაციების შესრულების მაჩვენებლის გაზრდისა და გაცემული რეკომენდაციების უკეთესი მონიტორინგის მიზნით, 2021 წელს სამსახურმა პრაქტიკაში დანერგა და აამოქმედა რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის ელექტრონული სისტემა (ARIS), შექმნილია შესაბამისი ვებგვერდი (www.sao.aris.ge), სადაც ამ ეტაპზე 3 მუნიციპალიტეტის აუდიტის ფარგლებში გაცემული რეკომენდაციებია ასახული. სისტემას რეკომენდაციების შესრულების სამოქმედო გეგმების მომზადების, ანგარიშებისა და შესრულების მონიტორინგის პროცესები სრულად გადაჰყავს ელექტრონულ სივრცეში. სისტემის საშუალებითვე განისაზღვრება თითოეული რეკომენდაციის შესრულებაზე პასუხისმგებელი პირი, მზადდება რეკომენდაციის შესრულების სამოქმედო გეგმა და მიღწეული შედეგების ანგარიშგება აუდიტის სამსახურისთვის. სისტემაში ჩართულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, სამსახურის მანდატში შემავალი ორგანიზაციები – აუდიტის ობიექტები და ასევე უახლოეს მომავალში სისტემაში ზედამხედველის ფუნქციით ჩაერთვება საქართველოს პარლამენტი. ARIS-ის სისტემის დანერგვის შედეგად უზრუნველყოფილია აუდიტის ობიექტებთან პროაქტიული კომუნიკაცია, საჯარო უწყებებისათვის აუდიტის მიგნებებისა და რეკომენდაციების მართივად ხელმისაწვდომობა, პროცესების ავტომატიზაცია და მუდმივად განახლებადი, მტკიცებულებებზე დაფუძნებული ინფორმაცია რეკომენდაციების შესრულების მიმდინარეობის შესახებ. აქედან გამომდინარე, ARIS-ის სისტემა წარმოადგენს მონიტორინგის ეფექტიან მექანიზმს;
- აუდიტის სამსახურისათვის მნიშვნელოვანია სამართალდამცავ ორგანოებთან მჭიდრო და ეფექტიანი კომუნიკაცია, როგორც რისკის შემცველი ანგარიშების გადაგზავნის, ასევე გადაგზავნილ საკითხებზე რეაგირების სტატუსების მუდმივი მონიტორინგის კუთხით. 2020-2021 წლებში ჩატარებული აუდიტებიდან საქართველოს გენერალურ პროკურატურაში გადაგზავნილია 21 აუდიტის ანგარიში, მათ შორის, სისხლის სამართლის დანაშაულის მაღალი რისკის შემცველ 61 გარემოებასთან დაკავშირებით დამატებით წარდგენილია დოკუმენტური მტკიცებულებები.³

³ სამართალდამცავ ორგანოებში გადაგზავნილია 22 წერილი.



სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გამოვლენილ დაჩქვავა-ნაკლოვანებებზე ჩაბიძგება

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიზანია საჯარო ფინანსების მართვის პროცესის გაუმჯობესება. აღნიშნულის მისაღწევად მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ მუნიციპალიტეტების მიმდინარე საქმიანობაში დარღვევა-ნაკლოვანებების აღმოჩენა, არამედ ღონისძიებების გატარება, რათა მომავალში მსგავსი ტიპის ხარვეზები არ განმეორდეს. ამ მიზნით სამსახური გასცემს რეკომენდაციებს და მეთვალყურეობას უწევს მათ შესრულებას.

გაცემული რეკომენდაციების მონიტორინგის ფარგლებში სამსახური სწავლობს როგორც შესრულებულ რეკომენდაციებს, ასევე აუდიტის ობიექტის მიერ წარმოდგენილ სამოქმედო გეგმებს რეკომენდაციების შესრულების შესახებ. 2020-2021 წლებში სამსახურმა მუნიციპალიტეტებში გასცა 337 რეკომენდაცია, მათ შორის, 2020 წელს – 201, ხოლო 2021 წელს – 136.⁴ რეკომენდაციების მონიტორინგის ფარგლებში წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, შესრულებულია – 44 რეკომენდაცია; ნაწილობრივ შესრულდა – 96 რეკომენდაცია; მიმდინარე სტატუსითაა – 179 რეკომენდაცია; არ შესრულებულა – 13 რეკომენდაცია; 5 რეკომენდაციის შესრულების შესახებ – ინფორმაცია არ არის წარმოდგენილი.

სისტემური აუდიტების ფარგლებში 65 მუნიციპალიტეტსა და სხვა 10 სუბიექტზე დამატებით გაცემულია სულ – 949 რეკომენდაცია.⁵ აქედან შესრულებულია – 8 რეკომენდაცია; ნაწილობრივ შესრულდა – 10 რეკომენდაცია, მიმდინარე სტატუსითაა – 879 რეკომენდაცია; ინფორმაცია არ არის წარმოდგენილი – 52 რეკომენდაციაზე.

მუნიციპალიტეტები განსხვავებული პასუხისმგებლობით ასრულებენ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემულ რეკომენდაციებს. მაგალითად, 6 მუნიციპალიტეტი⁶ მუდმივად აკონტროლებს რეკომენდაციების შესრულების პროცესს და შედეგებზეა ორიენტირებული. 2 ობიექტს⁷ რეკომენდაციების შესრულების სამოქმედო გეგმა არ წარმოდგენია, 3-მა⁸ წარმოადგინა ერთი წლის დაგვიანებით. 42 მუნიციპალიტეტში,⁹ ჯერჯერობით, სრულყოფილად არცერთი რეკომენდაცია არ შესრულებულა და სხვ.

⁴ მონაცემებში არ შედის სისტემური აუდიტის ფარგლებში გაცემული რეკომენდაციები.

⁵ ოთხი სისტემური აუდიტის ფარგლებში გაცემულია 24 სხვადასხვა შინაარსის რეკომენდაცია.

⁶ ოზურგეთის, მარნეულის, გურჯაანის, ბორჯომის, ხაშურისა და ქედის მუნიციპალიტეტები.

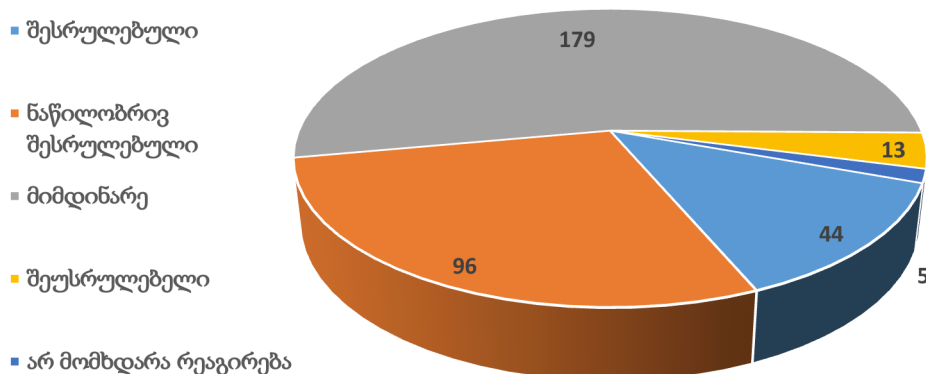
⁷ ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი, თბილისის განვითარების ფონდი.

⁸ გარდაბნის, დედოფლისწყაროსა და ყვარლის მუნიციპალიტეტები.

⁹ აბაშის, ადიგენის, ამბროლაურის, ასპინძის, ახალგორის, ახალქალაქის, ბაღდათის, ბოლნისის, გორის, დუშეთის, ზესტაფონის, ზუგდიდის, თერჯოლის, თიანეთის, კასპის, ლანჩხუთის, ლენტეხის, მესტიის, მცხეთის, ნინოწმინდის, ონის, სამტრედიის, საჩხერის, სენაკის, ტყიბულის, ქ. რუსთავის, ქ. ფოთის, ქ. ქუთაისის, ქობულეთის, ყაზბეგის, შუაქვეის, ჩოხატაურის, ჩხორიწყის, ცაგერის, წალენჯიხის, წალკის, წყალტუბოს, ჭიათურის, ხარაგაულის, ხელვაჩაურის, ხობისა და ხონის მუნიციპალიტეტები.



დიაგრამა №1. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2020-2021 წლებში გაცემულ რეკომენდაციებზე რეაგირების მდგომარეობა¹⁰



გამოვლენილ დარღვევა-ნაკლოვანებებზე მუნიციპალიტეტების რეაგირების შედეგად:

- მუნიციპალიტეტებმა დაგეგმეს ღონისძიებები წყლის სისტემების მონესრიგებისა და განვითარების მიმართულებით, რომლებიც ხელს შეუწყობენ მოსახლეობის საცხოვრებელი პირობების მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას;
- 41 მილიონამდე ლარის ღირებულების ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე ხარვეზების აღმოფხვრის მიზნით, მუნიციპალიტეტებმა დაიწყეს სათანადო ღონისძიებების გატარება, რომლებიც მოსახლეობას საშუალებას აძლევს აღნიშნული პროექტებით ისარგებლოს გრძელვადიან პერიოდში;
- მუნიციპალიტეტებმა დამატებითი ღონისძიებები გაატარეს ხელშეკრულებების ადმინისტრირების პროცესის გაუმჯობესების მიზნით, მათ შორის, მიმწოდებლები დაჯარიმდნენ საანგარიშო პერიოდში ინფრასტრუქტურული სამუშაოების გეგმა-გრაფიკების დარღვევისათვის. აღნიშნული ღონისძიებები ხელს შეუწყობენ დაგეგმილი პროექტების მიწოდების ვადების დარღვევის პრევენციას;
- მუნიციპალიტეტებმა გააუმჯობესეს იჯარით გაცემული ქონების ადმინისტრირება და მოქმედება დაიწყეს მოიჭარებებზე დარიცხული საჯარიმო თანხების ამოღების მიზნით. შეწყვეტილია ზოგიერთი მოიჭარის ხელშეკრულება, მიმდინარეობს საიჯარო ქირის გადაფასების პროცესი საბაზრო ღირებულებასთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით, რაც შეზღუდული ფინანსური რესურსების პირობებში ხელს შეუწყობს ადგილობრივ ბიუჯეტში საკუთარი შემოსავლების გაზრდას;
- მუნიციპალიტეტები არსებითად გააქტიურდნენ კუთვნილი სხვა შემოსავლების, მათ შორის, დასუფთავების მოსაკრებლის, საჯარიმო სანქციების ამოღების მიმართულებით და სხვ.

აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტების საკრებულოებმა სახელმძღვანელოდ მიიღეს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციები და აქტიურად არიან ჩართულნი მათ შესრულებაში. წარმოდგენილი ინფორმაციის შესაბამისად:

¹⁰ მონაცემები წარმოდგენილია სისტემური აუდიტების გარეშე.

- საკრებულოებმა მოისმინეს მერიების ინფორმაციები რეკომენდაციების შესრულების შესახებ;
- საკრებულოების რეკომენდაციით გაუქმებულია ზოგიერთი ა(ა)იპ, რომელთა დამოუკიდებელი საქმიანობის საჭიროება სათანადოდ არ იყო დასაბუთებული;
- საკრებულოებმა მერიებს მისცეს რეკომენდაციები, რომ შესწავლილ იქნეს მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული თითოეული ა(ა)იპ-ის რეალური საჭიროება და საკადრო პოლიტიკა, მსგავსი ფუნქციებისა და მიზნების მქონე იურიდიული პირების შერწყმის მიზანშეწონილობა. კომუნალურ და ინფრასტრუქტურულ სფეროებში დაფუძნებული ა(ა)იპ-ების მიმართულებით, საჭიროების შემთხვევაში, განისაზღვროს ალტერნატიული საშუალებები აღნიშნული სერვისების განსახორციელებლად;
- საკრებულოებმა დაიწყეს მუშაობა და ზოგიერთმა დაამტკიცა ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და შესყიდვის, წარმომადგენლობითი ხარჯების განვებისა და გამართივებული შესყიდვების განხორციელების წესები და სხვ.



1. მუნიციპალიტეტური ანგარიშის სისტემური დანერგვა- ნაკლოვანებები

2020-2021 წლებში და ასევე წინა საანგარიშო პერიოდებში ჩატარებული აუდიტებით გამოკვეთილია სისტემური ხასიათის დარღვევა-ნაკლოვანებები, რომლებიც საერთოა და დამახასიათებელია თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტისთვის. პრობლემების ხასიათი არ იცვლება, მეორდება და მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება არ შეინიშნება. აღნიშნული გამოწვეულია იმ მიზეზებით, რომ მუნიციპალიტეტებს არ მიუღიათ ან არ დააწესეს სათანადო შიდა რეგულაციები, წესები და ინსტრუქციები.

აღსანიშნავია, რომ თვითმმართველი ერთეულები საქმიანობისას ძირითადად ხელმძღვანელობენ მხოლოდ სახელმწიფო ორგანოების მიერ მიღებული საკანონმდებლო მოთხოვნებით ან ახდენენ მათ ინტერპრეტაციას. მოცემული რეგულაციები მუნიციპალიტეტების წინაშე არსებულ ზოგიერთ პრობლემას სრულად ვერ არეგულირებს. ამდენად, საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული წესებისა და პრინციპების შესაბამისად, მნიშვნელოვანია თვითმმართველი ერთეულების მიერ შიდა წესებისა და ინსტრუქციების შემუშავება, რომლებიც მორგებული იქნება კონკრეტული თვითმმართველი ერთეულის ინტერესებზე.

1.1 მოსახლეობის წყაღმომარაგებაში ანგარიშის ხარვეზები

მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარებაში ერთ-ერთი პრიორიტეტული მიმართულებაა წყლის სიტემების რეაბილიტაცია და მოსახლეობის სასმელი წყლით უზრუნველყოფა. მიუხედავად ამისა, 2020-2021 წლებში ჩატარებული აუდიტებით გამოვლინდა, რომ 20 მუნიციპალიტეტში¹¹ წყლის სისტემების მოწყობა-რეაბილიტაციის მიზნით განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტები არასაკმარისია და ვერ უზრუნველყოფს სასმელ წყალზე მოსახლეობის ყოველდღიური მოთხოვნილების დაკმაყოფილებას: მოსახლეობის უმრავლესობას წყალი მიეწოდება გრაფიკით ან სარგებლობს საკუთარი ჭებითა და წყაროებით.

13 მუნიციპალიტეტში მოსახლეობის ნაწილის წყლის სისტემების მოვლა-პატრონობა ევალება მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ-ებს. ზოგიერთ სუბიექტს არ გააჩნია მომსახურების კანონმდებლობით დადგენილი ლიცენზია და, შესაბამისად, მოსახლეობის დიდი ნაწილის წყალმომარაგება ხორციელდება არაუფლებამოსილი ორგანიზაციის მიერ.¹² გარდა ამისა, წყლის სისტემები არ არის აღჭურვილი გამწმენდი საშუალებებით, ხოლო წყლის ტექნიკური რეგლამენტით დადგენილ მაჩვენებლებთან შესაბამისობა უმეტეს შემთხვევაში არ კონტროლდება. მუნიციპალიტეტებში,¹³ სადაც შემონდა სასმელი წყლის ხარისხი, დადგინდა, რომ წყლის შემადგენლობა ზოგ შემთხვევაში არ შეესაბამება დასაშვებ ნორმებს. შესაბამისი გამოცდის შედეგების მიხედვით, სასმელი წყლის ხარვეზები ვლინდება საბავშვო ბაღების წყალმომარაგებაშიც.

¹¹ ახალქალაქის, გურჯაანის, დმანისის, მარნეულის, ახალციხის, გარდაბნის, ზუგდიდის, ოზურგეთის, სამტრედიის, ზესტაფონის, სენაკის, წყალტუბოს, ხაშურის, მარტვილის, ადიგენის, თეთრიწყაროს, ბორჯომის, თელავის, ქედისა და ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტები.

¹² საქართველოს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“, მუხლი 6, პუნქტი 87.

¹³ გურჯაანის, დმანისის, მარნეულის, ოზურგეთის, წყალტუბოს, მარტვილის, თეთრიწყაროს, ბორჯომის და თელავის მუნიციპალიტეტები.



მაგალითად:

- მარნეულის მუნიციპალიტეტის სოფლების ნაწილში წყლის გამწმენდი ნაგებობები მოწყობილი არ იყო. წყლის ხარისხის ლაბორატორიული კვლევების შედეგების მიხედვით, შემოწმებული 39 სოფლიდან 33-ში სასმელი წყლის ხარისხი არ შეესაბამებოდა ტექნიკური რეგლამენტით დადგენილ მაჩვენებლებს. ასევე, 14 საბავშვო ბაღში ჩატარებული კვლევიდან, 7-ში გამოვლინდა ნორმიდან გადახრა. მუნიციპალიტეტის 19 სოფელში წყლის სისტემები არ მოწყობილა, ხოლო 54 სოფლის წყალმომარაგებას ემსახურება მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირი მათ შორის, 14 სოფლისათვის ორგანიზაცია არ ფლობდა კანონმდებლობით განსაზღვრულ ლიცენზიას;
- 2020 წელს ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის ორ სოფელში ჭაბურღილის მოწყობისთვის წყლის რესურსის განსაზღვრის მიზნით გეოლოგიური კვლევისა და წყლის სისტემის მოწყობის სამუშაოებზე ჯამში გადახდილია 179.8 ათასი ლარი. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა რომ მოსახლეობას სასმელი წყალი არ მიეწოდება;
- წყალტუბოს მუნიციპალიტეტში 17-დან 11 თემის მოსახლეობის წყალმომარაგება ფუნქციურად არ ევალებოდა მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ არცერთ სუბიექტს. ჭები და სათავე ნაგებობები, საიდანაც მოსახლეობას წყალი მიეწოდება, არ იყო აღჭურვილი წყლის გამწმენდი საშუალებებით. შესაბამისად, წყლის ხარისხი ლაბორატორიულად არ მოწმდებოდა. 2019 წელს და 2021 წელს საბავშვო ბაღებში ჩატარდა სასმელი წყლის ლაბორატორიული კვლევები. წყლის 56 ნიმუშიდან, 2019 წელს ნორმიდან გადახრა გამოვლინდა 11 შემთხვევაში, ხოლო 2021 წელს 23 ნიმუშიდან – 6 შემთხვევაში.

მუნიციპალიტეტებმა, საბიუჯეტო რესურსის ხარჯვის მიუხედავად, ზოგ შემთხვევაში ვერ უზრუნველყვეს პროექტების დროულად ან/და ხარისხიანად დასრულება. შედეგად, მოსახლეობის ნაწილს წყალი ისევ შეფერხებით ან წყლის ძველი სისტემებით მიეწოდება.

მაგალითად:

- ახალქალაქის მუნიციპალიტეტის სოფელ ალათუმანში წყლის სისტემების რეაბილიტაციისთვის დაიხარჯა 197.5 ათასი ლარი, თუმცა სამუშაოები შესრულდა ხარვეზებიანი საპროექტო დოკუმენტაციის მიხედვით. შედეგად, ობიექტი არ ფუნქციონირებდა და მოსახლეობას წყალი არ მიეწოდებოდა;
- გარდაბნის მუნიციპალიტეტში წყალმომარაგების ქსელის სამუშაო გრძელდებოდა 2 წლისა და 6 თვის განმავლობაში და დაიხარჯა 7,932.6 ათასი ლარი. მიუხედავად ამისა, მოსახლეობისათვის წყლის მიწოდების საკითხი კვლავ მოუგვარებელი იყო;
- ქედის მუნიციპალიტეტის სოფლების მოსახლეობის წყლით უზრუნველსაყოფად დაიხარჯა 97.7 ათასი ლარი. მოსახლეობას წყალი არ მიეწოდებოდა, ხოლო ნაკლოვანების გამოსწორებისათვის დამატებითი სამუშაოები იყო ჩასატარებელი.



ჩატარებული აუდიტებიდან ასევე გამოვლინდა, რომ წყლის სისტემების მოწყობისას უმრავლეს შემთხვევაში არ იყო გათვალისწინებული აბონენტების გამრიცხველიანება, რაც იწვევს არათანაბარ განაწილებასა და წყლის დეფიციტს.

თვითმმართველ ერთეულებში არსებობს მოსახლეობის წყალმომარაგებასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი პრობლემები. ამ მიმართულებით გამოყოფილი საბიუჯეტო რესურსები საკმარისი არ არის და ვერ უზრუნველყოფდა მოსახლეობისათვის სასმელი წყლის სათანადოდ მიწოდებას. მუნიციპალიტეტებს არსებული მდგომარეობის გაუმჯობესება შეეძლოთ საბიუჯეტო თანხებით, რომელიც ანგარიშებზე გააჩნდათ თავისუფალი ნაშთების სახით. მიუხედავად ამისა, არსებული მდგომარეობის გაუმჯობესებისათვის ქმედითი ღონისძიებები არ გატარებულა.

მუნიციპალიტეტებს მიეცათ რეკომენდაცია – დაგეგმონ და განახორციელონ კომპლექსური ღონისძიებები, რომლებიც გონივრულ ვადაში უზრუნველყოფს მოსახლეობის წყალმომარაგებას და წყლის ხარისხის დადგენილ ნორმებთან შესაბამისობას; ასევე, განახორციელონ სათანადო ღონისძიებები, რათა წყლის სისტემების ექსპლოატაცია და მოვლა-შენახვა სრულად უზრუნველყონ მოქმედი კანონმდებლობით დარეგისტრირებულმა ლიცენზირებულმა კომპანიებმა. ამასთანავე, ღონისძიებათა გეგმა უნდა ითვალისწინებდეს როგორც წყლის, ასევე საბიუჯეტო რესურსების რაციონალურ ხარჯვას.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემულ რეკომენდაციებზე წარმოდგენილ იქნა შესრულების სამოქმედო გეგმები, რომელთა მიხედვით მუნიციპალიტეტების ნაწილმა დაიწყო ღონისძიებების გატარება.



მაგალითად:

- დმანისის მუნიციპალიტეტის მერია ეტაპობრივად ცვლის სასმელი წყლის ხაზებს, აშენებს რეზერვუარებს, ეწყობა ჭაბურღილები. 2022 წლის ბიუჯეტით გათვალისწინებულია 5,426.6 ათასი ლარის ასიგნება წყლის სისტემების განვითარებისთვის;
- მარტვილის მუნიციპალიტეტის ორ სოფელში დასრულდა წყალმომარაგების სისტემების რეაბილიტაცია. ა(ა)იპ – მარტვილის კეთილმოწყობის ცენტრს წესდებით დაევალა მუნიციპალიტეტის ბალანსზე არსებული წყალმომარაგების სისტემების მოვლა-შენახვა და ზედამხედველობა. 2021 წელს განხორცილდა ყველა სათავე ნაგებობის გამიჯვნა და გაიზარდა მათი დაცულობის ხარისხი;
- მოსახლეობის ხარისხიანი წყლით უზრუნველყოფის მიზნით, ბორჯომის მუნიციპალიტეტის 3 სოფელში მიმდინარეობს სათავე ნაგებობების რეაბილიტაცია და წყლის სისტემების შეცვლის სამუშაოები;
- ხაშურის მუნიციპალიტეტი გეგმავს იურიდიული პირის დაფუძნებას და სათანადო აღჭურვილობის შეძენას, რომელიც უზრუნველყოფს სოფლების წყლის სისტემების მოვლა-შენახვას;
- გესტაფონის მუნიციპალიტეტში 2021 წელს მოეწყო 1,300 ათასი ლარის ღირებულების ჭები და ჭაბურღილები;
- 2022 წელს მუნიციპალიტეტებმა წყალმომარაგების სისტემების გაუმჯობესებისათვის ბიუჯეტებში გაითვალისწინეს, სულ მცირე, 27 მლნ ლარის ხარჯვა.¹⁴

ქვეყნის მასშტაბით პრობლემის გადასაჭრელად, მიზანშეწონილია, საქართველოს პარლამენტის შესაბამისი დარგობრივი კომიტეტისა და რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ჩართულობით, შემუშავდეს დროში განერილი კონკრეტული რეკომენდაციები და ინსტრუქციები, რომლებიც ეტაპობრივად უზრუნველყოფენ მოსახლეობის ძირითადი ნაწილის გამართულ წყალმომარაგებას.

1.2 ზინანსური ჩასუნსების მაითვაში აისაბული საჩუვაბი

უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში თვითმმართველი ერთეულების წინაშე დგას სხვადასხვა პრობლემა, რომელთა გადაჭრაც ვერ ხერხდება საბიუჯეტო თანხების სიმცირის გამო. ასეთ პირობებში აუცილებელია არსებული რესურსების რაციონალური და დროული განკარგვა.

¹⁴ გურჯაანი - 4,707.0 ათასი ლარი; დმანისი - 5,426.6 ათასი ლარი; ახალქალაქი - 1,185.2 ათასი ლარი; მარნეული - 10,668.4 ათასი ლარი; ზუგდიდი - 1,234.1 ათასი ლარი; ოზურგეთი - 1,553.5 ათასი ლარი; გარდაბანი - 1,467.9 ათასი ლარი; გესტაფონი - 553.1 ათასი ლარი; წყალტუბო - 883.3 ათასი ლარი.



ჩატარებული აუდიტების შედეგად გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტები ეფექტიანად ვერ განკარგავდნენ საბიუჯეტო შემოსულობებს/გადასახდელებს და ანგარიშზე ნაშთის სახით ერიცხებოდათ არსებითი მოცულობის ფულადი სახსრები, მათ შორის, თავისუფალი ნაშთები. ნაშთების არსებობა გამოწვეულია ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შესრულების პროცესში არსებული ხარვეზებით. კერძოდ, მუნიციპალიტეტებს არ აქვთ სტრატეგია, რომელიც ბიუჯეტის მოსალოდნელი შესრულებისა და ფულადი ნაკადების ოპტიმალურ მართვას უზრუნველყოფდა; ამასთანავე, ბიუჯეტის შემოსულობები და გადასახდელები დაგეგმილია არასათანადოდ; ინფრასტრუქტურული პროექტები განსაზღვრულ ვადებში არ ხორციელდება და მოსახლეობას მუნიციპალური სერვისები მიეწოდება დაგვიანებით. ფინანსური რესურსების მართვაში არსებული ხარვეზების გამო:

- 2019 წლის 1 იანვრისათვის 20 მუნიციპალიტეტს¹⁵ ნაშთის სახით ერიცხებოდა 64,413.3 ათასი ლარი (მათ შორის, თავისუფალი ნაშთი¹⁶ – 31,260.9 ათასი ლარი);
- 2020 წლის 1 იანვრისათვის 29 მუნიციპალიტეტს¹⁷ ნაშთის სახით ერიცხებოდა 117,594 ათასი ლარი (მათ შორის, თავისუფალი ნაშთი – 55,322.7 ათასი ლარი);
- 2021 წლის პირველი იანვრისათვის 13 მუნიციპალიტეტს¹⁸ ნაშთის სახით ერიცხებოდა 50,655.9 ათასი ლარი (მათ შორის, თავისუფალი ნაშთი – 23,792.8 ათასი ლარი).¹⁹

ფინანსური რესურსების მართვის ხარვეზები სისტემურ ხასიათს ატარებს და თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტისათვის აქტუალურია. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა გასცა შესაბამისი რეკომენდაციები თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტში მობილიზებული სახსრების დროული და ეფექტიანი გამოყენების მიზნით. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტების ნაწილში შეინიშნება დადებითი ტენდენცია საბიუჯეტო ნაშთების შემცირების კუთხით, თუმცა მათ მიერ გატარებული ღონისძიებები ამ მიმართულებით არასაკმარისია.

1.3 ავტოპარკის მართვის საჩუქავი

სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილება, ზღვრული ოდენობები და კლასიფიკაცია რეგულირდება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.²⁰ სამართლებრივი აქტით დამტკიცებული ნორმები ეფუძნება საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვის პრინციპებს. მუნიციპალიტეტებს ეთხოვათ, დადგენილებით განსაზღვრული პრინციპების დაცვით შეემუშავებინათ მუნიციპალური ავტოპარკის გამოყენების წესი.

¹⁵ ბორჯომის, გურჯაანის, დმანისის, ახალციხის, ქობულეთის, თელავის, დედოფლისწყაროს, ყაზბეგის, ყვარლის, ვანის, ნინოწმინდის, ზესტაფონის, ქარელის, ხაშურის, მარტვილის, ადიგენის, თეთრიწყაროს, შუახევის, ხელვაჩაურის, ხულოს მუნიციპალიტეტები.

¹⁶ თავისუფალი ნაშთი - ნაშთის ის ნაწილი, რომელიც არ არის გათვალისწინებული რაიმე მიზნებისთვის.

¹⁷ ქ. ქუთაისის, ქ. რუსთავის, ქ. ფოთის, ქობულეთის, მარნეულის, ზუგდიდის, ოზურგეთის, სამტრედიის, სენაკის, წყალტუბოს, ბორჯომის, გურჯაანის, დმანისის, ახალციხის, თელავის, დედოფლისწყაროს, ყაზბეგის, ყვარლის, ვანის, ნინოწმინდის, ზესტაფონის, ქარელის, ხაშურის, მარტვილის, ადიგენის, თეთრიწყაროს, შუახევის, ხელვაჩაურის, ხულოს მუნიციპალიტეტები.

¹⁸ ქ. ქუთაისის, ქ. რუსთავის, ქ. ფოთის, ქობულეთის, მარნეულის, ზუგდიდის, ოზურგეთის, სამტრედიის, სენაკის, წყალტუბოს, ხელვაჩაურის, ხულოს მუნიციპალიტეტები.

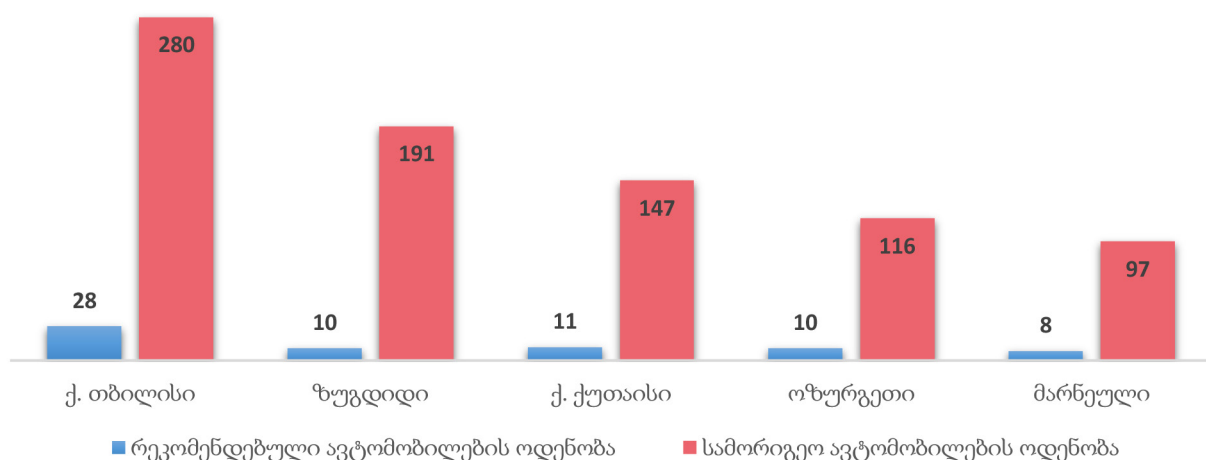
¹⁹ იმის გამო, რომ შემოწმებულია სხვადასხვა პერიოდი, წლების მიხედვით წარმოდგენილია მუნიციპალიტეტების განსხვავებული რაოდენობა.

²⁰ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“.



აუდიტორული შემოწმებისას მუნიციპალიტეტების უმრავლესობამ ვერ წარმოადგინა „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის“ შესაბამისად მიღებული სამართლებრივი აქტი. ამასთანავე, სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად 18 მუნიციპალიტეტში²¹ გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა მნიშვნელოვნად აღემატებოდა მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ნორმას. გარდა ამისა, სამორიგეო ავტომობილებთან ერთად მუნიციპალიტეტები საწვავს გამოყოფდნენ მოხელეების საკუთრებაში არსებული ავტომანქანებისთვისაც, რაც არსებითად ზრდიდა საბიუჯეტო ხარჯებს. დიაგრამაზე ნაჩვენებია მუნიციპალიტეტების მონაცემები, რომლებშიც ყველაზე მეტი სხვაობა გამოვლინდა რეკომენდებულსა და ფაქტობრივად გამოყენებული ავტომანქანების რაოდენობებს შორის.

დიაგრამა №2. სამორიგეო ავტომანქანების რეკომენდებული და ფაქტობრივი რაოდენობები



საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დანერგილია პრაქტიკა, რომლის მიხედვით საწვავის ხარჯვის კონტროლი ხორციელდება აგაი (ავტომანქანის გამართვა და ავტომატური იდენტიფიცირება) სისტემის მეშვეობით. აღნიშნული სისტემით, საწვავი გამოიყენება მხოლოდ ავტორიზებულ ავტომანქანებზე დანესებული ლიმიტების შესაბამისად და მინიმუმამდეა დაყვანილი არარაციონალური ხარჯვის რისკები. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2020-2021 წლებში განხორციელებული აუდიტების შედეგად გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტებში საწვავის ხარჯვის პროცესი მნიშვნელოვანი სისტემური ხარვეზებით მიმდინარეობს, კერძოდ:

- 13 მუნიციპალიტეტის²² შემთხვევაში, ავტოსატრანსპორტო საშუალებებში ერთჯერადად ან დროის მცირე მონაკვეთში დოკუმენტურად არაერთგზის ჩასხმულია ავტომობილის ავზის მოცულობაზე არსებითად მეტი ოდენობის საწვავი. აღნიშნული შეუსაბამობა შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა აგაი სისტემით აღჭურვილი ავტომანქანის კუთვნილი საწვავით იმართება სხვა არასამსახურებრივი დანიშნულების ტრანსპორტი;

²¹ ქ. თბილისის, ქ. რუსთავის, ქ. ქუთაისის, ქ. ფოთის, ქ. ბათუმის, ხელვაჩაურის, ოზურგეთის, მარტვილის, მარნეულის, თეთრიწყაროს, ზუგდიდის, ვანის, დმანისის, დედოფლისწყაროს, გურჯაანის, გარდაბნის, ახალციხის, ადიგენის მუნიციპალიტეტები. გარდა აღნიშნული მუნიციპალიტეტებისა, რეკომენდებული ზღვრული ოდენობის დარღვევის ფაქტები ასევე გამოვლინდა წინა წლებში სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში ჩატარებული აუდიტების ფარგლებშიც.

²² ქ. თბილისი, ქ. ფოთი, ქ. ქუთაისი, ადიგენი, ახალციხე, გარდაბანი, გურჯაანი, ზუგდიდი, თეთრიწყარო, თელავი, მარნეული, მარტვილი, ოზურგეთი.



- 4 მუნიციპალიტეტში²³ საწვავი გახარჯულია დასაქმებული პირების შვებულებაში ყოფნის დროს, მათ შორის, პირად საკუთრებაში მყოფ ავტომობილებში. საწვავი ასევე გამოყენებულია ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მივლინებაში მყოფი პირების სარგებლობაში არსებულ მანქანებზე;
- 10 მუნიციპალიტეტის²⁴ შემთხვევაში ავტომობილებში საწვავი ჩასხმულია საქართველოს სხვადასხვა ქალაქში მდებარე ავტოგასამართ სადგურებში, რაც სავარაუდოდ არ უკავშირდება სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებას.

მაგალითად:

- ქ. ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში 2019-2020 წლებში ავტოსატრანსპორტო საშუალებებში ერთჯერადად ჩასხმულია ავტომობილების ავზის მოცულობაზე მეტი ოდენობის საწვავი. კერძოდ, გამოვლინდა 44 ავტომანქანაზე ავტომობილის ავზის მოცულობაზე გადაჭარბებით საწვავის ჩასხმის 863 შემთხვევა;
- გარდაბნის მუნიციპალიტეტში 2018-2019 წლებში გამოვლინდა ავტოსატრანსპორტო საშუალებებზე დროის მცირე მონაკვეთში არაერთგზის და ავზის მოცულობასთან შედარებით შესაბამოდ მეტი ოდენობით საწვავის ჩასხმის ფაქტები. კერძოდ, ავტომობილების ავზების მოცულობა 40-45 ლიტრია, ხოლო ერთჯერადად დოკუმენტურად ჩასხმულია 75-92 ლიტრი საწვავი;
- 2019-2020 წლებში ქ. ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერიისა და საკრებულოს კუთვნილ ავტოსატრანსპორტო საშუალებაზე გამოვლინდა 65 შემთხვევა, როდესაც ფლებამოსილი პირები არ იმყოფებოდნენ მივლინებაში, თუმცა ავტომანქანა დაფიქსირებულია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ფარგლებს გარეთ. ამ პირობებში გახარჯულია 4 ათასი ლარის ღირებულების 1980 ლიტრი საწვავი;
- 2019-2020 წლებში მარნეულის მუნიციპალიტეტში გამოვლინდა, რომ საჯარო მოსამსახურეებმა 100 ტონამდე საწვავი ჩაასხეს ისეთი მიმართულებებით გადაადგილებისას, რომლებიც წარმოდგენილი დოკუმენტების მიხედვით, არ უკავშირდებოდა სამსახურში გამოცხადებას ან სხვა სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებას (მივლინებას). გარდა ამისა, 8.8 ათას ლიტრამდე საწვავი გახარჯულია თანამშრომლების შვებულებაში ყოფნის დროს.

²³ ქ. ქუთაისი, გარდაბანი, თეთრიწყარო, მარნეული.

²⁴ ქ. თბილისი, ქ. ფოთი, ქ. ქუთაისი, ქ. ბათუმი, ხელვაჩაური, ქობულეთი, მარნეული, თეთრიწყარო, გურჯაანი, გარდაბანი.



სანვავის რაციონალური ხარჯვის მიზნით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 19 მუნიციპალიტეტს²⁵ მისცა რეკომენდაცია შეემუშავებინა საქართველოს მთავრობის შესაბამის დადგენილებასთან თავსებადი წესი, სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილების, სანვავის ხარჯვის, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის შესახებ. გარდა ამისა, გასცა რეკომენდაცია შეემუშაონ დამატებითი კონტროლის მექანიზმები, მათ შორის, ალტერნატიულ პროცედურად შესაძლოა განხილულ იქნეს დამონტაჟებული სანვავის „ჩიპების“ მთლიანობის შემოწმება ავტოსატრანსპორტო საშუალებების პერიოდული ინვენტარიზაციისას; სამორიგეო ავტომობილების სამსახურებრივი დანიშნულებით გამოყენების მონიტორინგის მიზნით, კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, ასევე შესაძლოა, განხილულ იქნეს სატელიტური (GPS) ან სხვა სახის ელექტრონული კონტროლის სისტემის დანერგვა.

მუნიციპალიტეტებმა დაიწყეს ღონისძიებების გატარება აღნიშნული საკითხის დასარეგულირებლად. კერძოდ, თელავისა და გურჯაანის მუნიციპალიტეტებს შემუშავებული და მიღებული აქვთ ავტოპარკის გადანაწილების წესი, ხოლო 4 მუნიციპალიტეტს²⁶ დაწყებული აქვს მუშაობა აღნიშნული წესის მისაღებად; მიმდინარეობს ბალანსზე რიცხული ზოგიერთი ავტომობილის სარეალიზაციოდ მომზადება და სხვ. თუმცა, წარმოდგენილი ინფორმაციების მიხედვით, განხორციელებული ქმედებები არსებული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად არასაკმარისია.

მიზანშეწონილია, საქართველოს პარლამენტის შესაბამისი კომიტეტის ჩართულობით, საქართველოს მთავრობისა და მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლებს შორის გაიმართოს კონსულტაციები საქართველოს მთავრობის რეკომენდაციის შეუსრულებლობის მიზეზების დადგენისა და ავტოპარკის მართვის საკითხებთან დაკავშირებით ერთგვაროვანი მიდგომის ჩამოყალიბების მიზნით.

1.4 მუნიციპალური ქონების განკარგვა

2020-2021 წლებში განხორციელებული აუდიტების შედეგად გამოიკვეთა, რომ მუნიციპალიტეტებს არასათანადო კონტროლი აქვთ დაწესებული აქტივების მართვის, განკარგვისა და დაცვის მხრივ, კერძოდ:

- მუნიციპალიტეტები ვერ უზრუნველყოფდნენ იჯარით გაცემული ქონებიდან მისაღები შემოსავლების სრულ და დროულ მობილიზებას;
- საიჯარო ხელშეკრულებების პირობების დარღვევის შემთხვევაში მოიჭარებზე არ იყო დარიცხული პირგასამტეხლო;
- საიჯარო ქირა განსაზღვრული იყო საბაზროზე დაბალი ფასით.

ქონების მართვისა და განკარგვის პროცესის ხარვეზების გამო, ბიუჯეტში მიუმართავმა თანხებმა 21 მუნიციპალიტეტში²⁷ ჯამში – 6,850 ათას ლარზე მეტი შეადგინა.

²⁵ ქ. თბილისი, ქ. ქუთაისი, ქ. ფოთი, ქ. რუსთავი, ქ. ბათუმი, ქობულეთი, ხელვაჩაური, ადიგენი, ახალციხე, გარდაბანი, გურჯაანი, დმანისი, ვანი, ზუგდიდი, თეთრიწყარო, თელავი, მარნეული, მარტვილი, ოზურგეთი.

²⁶ ქ. თბილისი, დმანისი, ადიგენი, ვანი.

²⁷ რუსთავის, თბილისის, სამტრედიის, ახალქალაქის, გურჯაანის, დმანისის, მარნეულის, ახალციხის, გარდაბნის, ზუგდიდის, ვანის, ოზურგეთის, ნინოწმინდის, ზესტაფონის, ქარელის, მარტვილის, ადიგენის, თეთრიწყაროს, ქუთაისის, ბათუმის და შუახევის მუნიციპალიტეტები.



მაგალითად:

- მარნეულის მუნიციპალიტეტის მერია ვერ უზრუნველყოფდა იჯარით გაცემული ქონების სათანადო ადმინისტრირებას. მოიჭარებები არღვევდნენ ხელშეკრულებით განსაზღვრულ პირობებს და დროულად არ იხდიდნენ საიჯარო თანხებს. მიუღებელმა შემოსავალმა 2021 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, დარიცხული საურავის გათვალისწინებით, 386.4 ათასი ლარი შეადგინა;
- 2020 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, ქალაქ ბათუმის მერიის საკუთრებაში არსებული ქონების იჯარით გაცემის შესახებ გაფორმებული ხელშეკრულებების შესაბამისად, საიჯარო გადასახადისა და პირგასამტეხლოს სახით გადაუხდელი იყო 2,450.2 ათასი ლარი;
- ახალციხის მუნიციპალიტეტში არ იყო დადგენილი საიჯარო ქირის განსაზღვრის წესი, ასევე აუდიტორის/ექსპერტის მიერ არ იყო შეფასებული გასაქირავებელი ფართის საბაზრო ღირებულება და არ იყო განსაზღვრული საწყისი საიჯარო ქირის ოდენობა. შედეგად, მუნიციპალიტეტს საკუთრებაში არსებული ქონება იჯარით გაცემული ჰქონდა საბაზროზე ნაკლებ ფასად. იმავე ტერიტორიულ ზონაში ქონების საბაზრო ფასის მინიმალური ოდენობით გაქირავების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტი დამატებით მიიღებდა წლიურად 232 ათას ლარზე მეტ შემოსავალს.

აღსანიშნავია, რომ 16 მუნიციპალიტეტში²⁸ გამოვლინდა 23 სხვადასხვა სახის დარღვევა, რომლის ფინანსური შედეგის ზუსტი იდენტიფიცირება ვერ მოხერხდა, თუმცა მათი გავლენა მნიშვნელოვანი და ყოვლისმომცველია, კერძოდ:

- მუნიციპალიტეტმა საკუთრებაში არსებული მიწები აუქციონის წესით გაასხვისა (გაყიდა) საწყისი ღირებულების აუდიტორული შეფასების გარეშე;
- მუნიციპალური ქონების ნაწილით სარგებლობდნენ არაუფლებამოსილი პირები, რომლებიც შესაბამის საზღაურს არ იხდიდნენ;
- მუნიციპალიტეტებმა მაღალი ლიკვიდურობის ქონება იჯარით გასცეს აუქციონის გარეშე, პირდაპირი განკარგვის ფორმით;
- მუნიციპალიტეტებს საბაზრო ფასთან შესაბამისობაში არ მოუყვანიათ წლების წინ გაცემული ქონების ღირებულებები;
- ქონების შემძენი პირების მიერ არ იყო შესრულებული საპრივატიზაციო პირობებით გათვალისწინებული საინვესტიციო ვალდებულებები და სახელშეკრულებო პირობები.

²⁸ ახალქალაქის, მარნეულის, ახალციხის, გარდაბნის, ოზურგეთის, ნინოწმინდის, ზესტაფონის, მარტვილის ადიგენის, თეთრიწყაროს, ბორჯომის, ქ. ქუთაისის, თელავის, დედოფლისწყაროს, ბორჯომის და სენაკის მუნიციპალიტეტები.



მაგალითად:

- ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტი საკუთრებაში არსებული მიწების აუქციონის წესით რეალიზაციის დროს ქონების საწყისი ღირებულების განსაზღვრისთვის არ იყენებდა დამოუკიდებელი აუდიტორის შეფასებას. ასევე არსებობდა მაღალი რისკი, რომ პირობითი აუქციონები გამოიყენებოდა კონკურენციის შესამცირებლად და ქონების საბაზროზე დაბალი ფასით რეალიზაციის მიზნით;
- ქალაქ ბორჯომის ცენტრში არსებული მუნიციპალიტეტის 3 ავტოსადგომი, საერთო ფართობით 1.2 ათას კვ.მ, გამოიყენებოდა არაუფლებამოსილი პირების მიერ. შედეგად, პარკირების საფასურის აკრება ხორციელდებოდა დარღვევით და მომხმარებლებს იმ სერვისში უწევდა ფულის გადახდა, რომელიც მერიის გადანაწევრებით იყო უფასო;
- მარნეულის მუნიციპალიტეტში გამოვლინდა 40 შემთხვევა, როდესაც მუნიციპალური ქონებით სარგებლობდნენ არაუფლებამოსილი პირები. ქონება გამოიყენებოდა ძირითადად კომერციული საქმიანობისათვის ან სასოფლო სამეურნეო დანიშნულებით. აღნიშნულ პირებთან არ იყო გაფორმებული შესაბამისი საიჯარო ხელშეკრულება და არ ხორციელდებოდა ბიუჯეტში შემოსავლების მობილიზება;
- ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული 48,204 კვ.მ სასოფლო და არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწით სარგებლობდნენ არაუფლებამოსილი პირები, რომლებიც ფართობით სარგებლობისთვის არ იხდიდნენ შესაბამის საფასურს;
- თელავის მუნიციპალიტეტში გამოვლინდა 7 შემთხვევა, როდესაც თვითნებურად დაკავებული იყო 224,844 კვ.მ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, სადაც კერძო პირებს გაშენებული ჰქონდათ სხვადასხვა ერთნაირი და მრავალნაირი კულტურა. მოსახლეობა აღნიშნული მიწებით წლების განმავლობაში უკანონოდ სარგებლობდა, თუმცა საკითხის სამართლებრივი დარეგულირებისთვის მუნიციპალიტეტს რაიმე სახის ქმედითი ღონისძიება არ გაუტარებია;
- დედოფლისწყაროს მერიამ 2018 წლის ივნისში სოფელ ხორნაბუჯსა და სოფელ ფიროსმანში მდებარე ორი ობიექტი (არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი მასზე განთავსებული შენობა-ნაგებობით) გაყიდა საპრივატიზებო პირობებით. ქონების შემძენმა პირებმა დაარღვიეს ხელშეკრულების პირობები, კერძოდ, ერთ შემთხვევაში არ იყო შესრულებული ნაკისრი ვალდებულებები, ხოლო მეორე შემთხვევაში შესრულდა დიდი დაგვიანებით. მიუხედავად ამისა, მერიას არ გაუტარებია სათანადო ღონისძიებები მუნიციპალიტეტის ქონებრივი ინტერესების დასაცავად;
- ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტს 2019-2020 წლებში მოქმედი აღნაგობის 41 ხელშეკრულება და ქირავნობის 34 ხელშეკრულება გაფორმებული ჰქონდა ქონების პირდაპირი განკარგვის ფორმით, რაც სარგებლობის საფასურის არაკონკურენტულ გარემოში განსაზღვრაზე მიუთითებს. ამასთანავე, ქონების აღნაგობის უფლებით გაცემიდან მნიშვნელოვანი დროის გასვლის მიუხედავად, მუნიციპალიტეტს საფასური არ შეუცვლია არც ერთი ხელშეკრულებისათვის.



სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციით, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა და აღმასრულებელმა ორგანოებმა მიზანშეწონილია შეიმუშაონ ქონების მართვის კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობენ ქონების განკარგვის პროცესის გაუმჯობესებას, ქონების თვითნებურად დაკავების თავიდან აცილებას ან/და დროულად გამოვლენას. ამასთანავე, მერიის შესაბამისმა სამსახურებმა უნდა გაატარონ ქმედითი ღონისძიებები გადაუხდელი ქირისა და დარიცხული საურავის ადგილობრივ ბიუჯეტში მობილიზების მიზნით. ასევე, საბაზრო ფასებთან შესაბამისობის მიზნით უზრუნველყონ სარგებლობის უფლებით გაცემული ქონების საიჯარო ღირებულების გადახედვა.

წარმოდგენილი ინფორმაციების მიხედვით, მუნიციპალიტეტებში დაგეგმილია და დაწყებულია ღონისძიებები საიჯარო ურთიერთობისა და ქონების აღრიცხვის პროცესების მონესრიგების მიზნით, კერძოდ, 6 მუნიციპალიტეტში დაწყებულია საიჯარო ქირის დავალიანების დაფარვა;²⁹ ორმა მუნიციპალიტეტმა დარიცხული იჯარისა და ჯარიმების ამოღების მიზნით მიმართა სასამართლოს;³⁰ ორმა მუნიციპალიტეტმა შეცვალა იჯარის ხელშეკრულების პირობები, გაზარდა საიჯარო ქირა;³¹ ერთ მუნიციპალიტეტში აღკვეთილ იქნა არაუფლებამოსილი პირების მიერ მუნიციპალური ქონების უკანონო სარგებლობით შემოსავლის მიღება.³²

1.5 კონკურენციის უზღუდვით განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვები

სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ფულადი სახსრების რაციონალური ხარჯვა. ამასთანავე, სატენდერო მოთხოვნები უნდა გამომდინარეობდეს შემსყიდველი ორგანიზაციის საჭიროებიდან, უნდა იყოს პროპორციული და არადისკრიმინაციული, ხელს უნდა უწყობდეს ჯანსაღი კონკურენციის დამკვიდრებასა და პრეტენდენტთა მიმართ თანასწორ მოპყრობას.

2020-2021 წლებში ჩატარებული აუდიტების შედეგად დადგინდა, რომ მუნიციპალიტეტები სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას ზოგიერთ შემთხვევაში ვერ უზრუნველყოფდნენ საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურ ხარჯვასა და პრეტენდენტებს შორის კონკურენტული გარემოს შექმნას. ტენდერები ზოგიერთ შემთხვევაში ფორმალურ ხასიათს ატარებდა და უზრუნველყოფდნენ ინასწორ განსაზღვრული კონკრეტული მიმწოდებლის უპირობო გამარჯვებას. კერძოდ, გამოვლინდა, რომ 8 მუნიციპალიტეტში³³ გამოცხადებული 38 ტენდერი, საერთო სავარაუდო ღირებულებით – 20,237.2 ათასი ლარი, ჩატარდა შეზღუდული კონკურენციის პირობებში: სატენდერო დოკუმენტაცია მოიცავდა ისეთ მოთხოვნებს, რომლებიც ზღუდავდა კონკურენციას და მორგებული იყო კონკრეტულ მიმწოდებელზე, რაც, თავის მხრივ, წარმოშობს საბიუჯეტო თანხების არაეკონომიურად ხარჯვის რისკს. მაგალითად:

- 2018 წელს ბორჯომის მუნიციპალიტეტმა შეზღუდა კონკურენცია და სატენდერო დოკუმენტაცია მაქსიმალურად მოარგო კონკრეტულ მიმწოდებელს. საწარმომ ისარგებლა უკონკურენტო გარემოთი 4 შესყიდვის ფარგლებში და მერიას სატრანსპორტო საშუალებები (ავტობუსი) მიაწოდა 410.8 ათას ლარიანი ფასნამატი (31%);

²⁹ თეთრიწყაროს, ადიგენის, მარტვილის, გარდაბნის, გურჯაანის და ქარელის მუნიციპალიტეტები.

³⁰ ზესტაფონის და სენაკის მუნიციპალიტეტები.

³¹ ქარელის და ზესტაფონის მუნიციპალიტეტები.

³² ბორჯომის მუნიციპალიტეტი.

³³ ქ. თბილისის, ახალციხის, ბორჯომის, გარდაბნის, ზუგდიდის, თელავის, წყალტუბოს და ხულოს მუნიციპალიტეტები.



- ქალაქ ბათუმის გარე განათების 2019 წელს მოვლა-ექსპლოატაციის სახელმწიფო შესყიდვაზე განსაზღვრული სატენდერო პირობები ზღუდავდა კონკურენციას. შედეგად, საბაზრო ფასებთან შედარებით მიმწოდებელზე გადახდილია არანაკლებ 41.7 ათასი ლარით მეტი. ამასთანავე, სამუშაოს ფაქტობრივად შესრულების დოკუმენტურად დადასტურების გარეშე მიმწოდებელს აუნაზღაურდა 310.2 ათასი ლარი;
- 2019 წელს ზუგდიდის მერიამ ტენდერის საშუალებით შეისყიდა 15 ერთეული საზოგადოებრივი ავტობუსი. შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულება არ იყო გაანგარიშებული ბაზრის სათანადო კვლევის საფუძველზე, ხოლო სატენდერო დოკუმენტაცია მოიცავდა სხვადასხვა სახის შემზღუდავ მოთხოვნას.³⁴ შედეგად, შესყიდვა წარიმართა უკონკურენტოდ, მხოლოდ ერთი პრეტენდენტის მონაწილეობით და მუნიციპალიტეტმა დაკარგა მნიშვნელოვანი ეკონომიის მიღების შესაძლებლობა. კერძოდ, ერთი ავტობუსის ღირებულებამ შეადგინა 220.0 ათასი ლარი, როდესაც ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ გამოცხადებულ ტენდერში მონაწილეობის მსურველი კომპანია მსგავსი ტექნიკური მახასიათებლების მქონე ავტობუსს ერთ-ერთ მუნიციპალიტეტს იმავე პერიოდში სთავაზობდა 178.8 ათას ლარად;
- 2018-2019 წლებში ქედის მუნიციპალიტეტის სატენდერო კომისიამ 3 შემთხვევაში³⁵ სატენდერო პროცესები წარმართა არათანაბარი კონკურენციის პირობებში ან არაერთგვაროვანი მიდგომით. შედეგად, გამარჯვებულად გამოვლინდნენ 89.7 ათასი ლარით მაღალი ფასის წარმომდგენი და შესაბამისი გამოცდილების არმქონე პრეტენდენტები. აღნიშნული გარემოება სახელმწიფო შესყიდვის კონკრეტულ პრეტენდენტზე მორგებისა და ფულადი სახსრების არაეფექტიან ხარჯვაზე მიუთითებს.

1.6 გა მოუყენებელი აქტივები

შეზღუდული ფინანსური რესურსების პირობებში, მნიშვნელოვანია მუნიციპალიტეტებმა დააფინანსონ ისეთი პროექტები და პროგრამები, რომლებიც პრიორიტეტულია და შეესაბამება მოსახლეობის საჭიროებებს. ამასთანავე, ღონისძიებები უნდა დაიგეგმოს და განხორციელდეს იმგვარად, რომ მიღწეულ იქნეს საბოლოო მიზანი.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა აუდიტორული შემოწმებების შედეგად მუნიციპალიტეტებში გამოავლინა გამოუყენებელი ინფრასტრუქტურული ობიექტები, საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია და სამშენებლო მასალები, რომელთა შესყიდვის შედეგად მუნიციპალიტეტებს შესაფერისი სარგებელი არ მიუღია, კერძოდ:

- 11 მუნიციპალიტეტში³⁶ ინფრასტრუქტურული პროექტები, რომელთა რეაბილიტაციაზე დახარჯულია 6.1 მლნ ლარზე მეტი, დანიშნულებით არ გამოიყენება და არ არის მიღწეული პროექტების განხორციელების საბოლოო მიზანი. შესაბამისად, მათ რეაბილიტაციაზე გაწეულია არაეფექტიანი ხარჯი.

³⁴ ავტობუსის ძირითადი ტექნიკური მახასიათებლები - სიგრძე, სიგანე და სიმაღლე მოთხოვნილი იყო მცირე დიაპაზონით. ასევე - გადაცემათა კოლოფი, ძრავა და ავტობუსი უნდა ყოფილიყო ერთი მარკის. ტენდერში მონაწილეობის სურვილს გამოთქვამდა 5 კომპანია, თუმცა არსებული შეზღუდვების გამო ეს ვერ მოახერხეს.

³⁵ NAT180003242; NAT190001995; NAT190009793.

³⁶ ახალქალაქის, გურჯაანის, ზუგდიდის, თელავის, სამტრედიის, ყაზბეგის, ყვარლის, სენაკის, მარნეულის, ქარელის და ბორჯომის მუნიციპალიტეტები.



მაგალითად:

- ბორჯომის ცენტრალურ პარკში აუზის მოწყობაზე დაიხარჯა 1,597.2 ათასი ლარი. ადმინისტრაციამ სათანადო დასაბუთების გარეშე შეაჩერა აუზის ფუნქციონირება; ობიექტი მოუვლელია და ზიანდება;
- ზუგდიდის მუნიციპალიტეტმა 2019 წელს აღადგინა ანაკლიის ადმინისტრაციულ ერთეულში არსებული კაფე-რესტორანი. შენობა, რომლის რეაბილიტაციაზეც 2 მლნ ლარზე მეტი დაიხარჯა, არ ფუნქციონირებს. ობიექტი საჭიროებდა დამატებით სარეაბილიტაციო სამუშაოებს და მოვლა-პატრონობას.

მუნიციპალიტეტებს მიეცათ რეკომენდაცია სახელმწიფო შესყიდვების დაგეგმვისას წინასწარ იმსჯელონ შესყიდვის ობიექტის საჭიროებაზე, პროექტის განხორციელების შესაძლებლობასა და შემდგომი გამოყენების პერსპექტივებზე, ასევე მოსალოდნელ ხელშემშლელ გარემოებებზე. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტებს მიეთითათ, რომ თავისუფალი საბიუჯეტო რესურსი მიემართათ დაუსრულებელი ობიექტების დასაფინანსებლად.

- ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვისას, ფინანსური აქტივების მართვის ხარვეზების გამო, 9 მუნიციპალიტეტმა³⁷ შეისყიდა 752.9 ათასი ლარის ღირებულების ისეთი საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია, რომელიც გონივრულ ვადაში არ გამოიყენა. გარდა ამისა, არ განხორციელდა პროექტებით გათვალისწინებული არსებითი ღირებულების სამშენებლო სამუშაოები. კერძოდ, საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციით გათვალისწინებული იყო 220-ზე მეტი სხვადასხვა პროექტის განხორციელება, რომელთა სავარაუდო ღირებულება 50 მლნ ლარს აღარებდა.

მაგალითად:

- 2018-2019 წლებში თელავის მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა 256.1 ათასი ლარის ღირებულების საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია 33 სხვადასხვა პროექტის, მათ შორის, საუბნო გზების, საბავშვო ბაღების, სპორტდარბაზების და წყლის სისტემების მოსაწყობად. მიუხედავად ამისა, აღნიშნული პროექტების მშენებლობაზე ტენდერები 2019-2020 წლებში არ დაგეგმილა;
- ყვარლის მუნიციპალიტეტმა 2018-2019 წლებში შეისყიდა და არ გამოიყენა 20 ინფრასტრუქტურული ობიექტის სარეაბილიტაციოდ განკუთვნილი საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია, საერთო ღირებულებით – 109.1 ათასი ლარი. დოკუმენტაცია ითვალისწინებდა გზების, სანიაღვრე არხების, ამბულატორიისა და სხვა ობიექტების რეაბილიტაციას;
- მარტვილის მუნიციპალიტეტმა 2017-2018 წლებში შეისყიდა 256.5 ათასი ლარის საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია, რომელიც ითვალისწინებდა 128 დასახელების ობიექტის მშენებლობას/რეაბილიტაციას. მათ შორის, არ განხორციელებულა გაბიონების, სკვერის, შიდა ეზოების, სანიაღვრე არხების, ხიდების, გზების, მინისტადიონების რეაბილიტაცია და სხვა ინფრასტრუქტურული სამუშაოები, სავარაუდო ღირებულებით – 1,515.8 ათასი ლარი.

³⁷ ქ. ფოთის, ქ. რუსთავის, ქ. ბათუმის, თელავის, ყვარლის, მარტვილის, აღიგენის, თეთრიწყაროს და ქედის მუნიციპალიტეტები.



საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვისას მუნიციპალიტეტებმა არაეფექტიანად დახარჯეს 752.9 ათასი ლარი და ვერ მიაღწიეს დაგეგმილ შედეგებს. გარდა ამისა, არსებობს რისკი, რომ დროთა განმავლობაში საქონლის საბაზრო ღირებულებისა და შესაბამისად ერთეულის ფასების ცვლილების გამო, საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია გახდეს მოქმედ ფასებთან შეუსაბამო და კორექტირებისათვის საბიუჯეტო თანხები დამატებით დაიხარჯოს.

აუდიტის ობიექტებმა განმარტეს, რომ პროექტების გამოუყენებლობის მიზეზი იყო არასაკმარისი ფინანსური რესურსი. თუმცა აღნიშნული პოზიციით ირკვევა, რომ მინიმუმ ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვის ეტაპი ხორციელდებოდა ხარვეზებით, მუნიციპალიტეტს უნდა განესაზღვრა პროექტის რეალური საჭიროება, სავარაუდო ღირებულება, დაფინანსების წყარო და მხოლოდ ამის შემდეგ განხორციელებინა საპროექტო დოკუმენტაციის შესყიდვის პროცედურები. ამასთანავე, წარმოდგენილი არგუმენტი შეუსაბამოა, რადგან მუნიციპალიტეტებს საანგარიშო პერიოდში გააჩნდათ არსებითი მოცულობის თავისუფალი ნაშთები.

თვითმმართველ ერთეულებს მიეცათ რეკომენდაცია, საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია გამოიყენონ გონივრულ ვადებში. ამასთანავე, დანერგონ ისეთი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც დაადასტურებს საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვის მიზანშეწონილობას, პროექტის განხორციელების შესაძლებლობასა და დასახული მიზნის მიღწევას. წარმოდგენილი ინფორმაციის შესაბამისად, 3-მა მუნიციპალიტეტმა დაიწყო 47 საპროექტო დოკუმენტაციით გათვალისწინებული 9,150.7 ათასი ლარის ღირებულების ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება.

- სამშენებლო სამუშაოების სახელმწიფო შესყიდვის ალტერნატივად მუნიციპალიტეტები ზოგ შემთხვევაში ირჩევდნენ სამუშაოების შესრულებას მოსახლეობის უშუალო ჩართულობით. კერძოდ, სტიქიის სალიკვიდაციო ღონისძიებებისათვის, სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის დასახმარებლად და „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში მუნიციპალიტეტებმა შეისყიდეს სხვადასხვა სამშენებლო მასალა, რომელიც შემდგომი განკარგვისათვის მოსახლეობას გადაეცა.

ჩატარებული აუდიტებით გამოვლინდა შემდეგი: მუნიციპალიტეტებმა სამშენებლო მასალების განკარგვა გადაწყვიტეს ისე, რომ არ გაითვალისწინეს მოსახლეობის სამშენებლო ცოდნა-გამოცდილება და ფინანსური შესაძლებლობა მასალების გამოყენებასთან დაკავშირებით. შედეგად, 4 მუნიციპალიტეტში³⁸ შეძენილი მასალების ნაწილი დასაწყობებულია მოსახლეობასთან და დაგეგმილი სამუშაოები არ შესრულებულა.

³⁸ მარნეულის, ოზურგეთის, ზესტაფონის და ვანის მუნიციპალიტეტები.



მაგალითად:

- ოზურგეთის მუნიციპალიტეტმა 2019-2020 წლებში შეისყიდა 1,298.9 ათასი ლარის სხვადასხვა სამშენებლო მასალა, რომელიც განკუთვნილი იყო სტიქიის შედეგად დაზარალებული და მძიმე საცხოვრებელ პირობებში მყოფი მოსახლეობისთვის გადასაცემად. აუდიტის მიმდინარეობისას სამშენებლო მასალებიდან 345.9 ათასი ლარის ღირებულების (26.6%) მასალა არ იყო გამოყენებული და ინახებოდა მოსახლეობასთან;
- მარნეულის მუნიციპალიტეტმა 2019 წელს შეისყიდა 678.0 ათასი ლარის ღირებულების გადახურვის მასალა და გადასცა სტიქიის შედეგად დაზარალებულ მოსახლეობას. 36 მოსახლეს არ გამოუყენებია და დასაწყობებული აქვს 64.7 ათასი ლარის მასალები.

მუნიციპალიტეტებმა მოსახლეობის დასახმარებლად ვერ შეარჩიეს სამუშაოების შესრულების სათანადო ფორმა. შედეგად, 760 ათას ლარზე მეტი დახარჯულია არაეფექტიანად და სრულად არ არის მიღწეული პროგრამით გათვალისწინებული მიზნები. მუნიციპალიტეტებს მიეცათ რეკომენდაცია, შეისწავლონ დასაწყობებული სამშენებლო მასალების მდგომარეობა და გაატარონ შესაბამისი ღონისძიებები მათი შემდგომი გამოყენების უზრუნველსაყოფად; ასევე შეიმუშაონ პროცედურები და დანერგონ კონტროლის სათანადო მექანიზმები, რითაც შესაძლებელი იქნება პროექტების/პროგრამების ოპტიმალური დაგეგმვა და არსებული რესურსის ეფექტიანად გამოყენება.

1.7 საკონსულტაციო მომსახურების შეუსაბამოა

2020-2021 წლებში საფინანსო-საბიუჯეტო და იურიდიულ საკითხებში საკონსულტაციო მომსახურების მიღების მიზნით, მუნიციპალიტეტებსა და კერძო არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიულ პირს შორის გაფორმებულია მემორანდუმები.³⁹ მოცემულ პერიოდში ჩატარებული აუდიტების შესაბამისად, 34-მა მუნიციპალიტეტმა საკონსულტაციო მომსახურებაზე დახარჯა 347 ათას ლარზე მეტი. ქვეყნის მასშტაბით ხარჯი გაცილებით მაღალია, რადგან მსგავსი მომსახურების მისაღებად მემორანდუმი თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტმა გააფორმა.⁴⁰ აუდიტორული შემოწმებით გამოვლინდა, რომ თვითმმართველი ერთეულების მიერ საკონსულტაციო მომსახურებაზე გაწეული ხარჯი არარაციონალურია, კერძოდ:

მიღებული საკონსულტაციო მომსახურება თავისი შინაარსით მერიის სამსახურების საქმიანობის იდენტურია. მუნიციპალიტეტებმა ვერ დაასაბუთეს საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვის მიზანშეწონილობა. მათი განმარტებით, მემორანდუმის გაფორმების საჭიროება გამომწვეული იყო სხვადასხვა საკითხში საჯარო მოსამსახურეების არასათანადო კვალიფიკაციით. მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, მუნიციპალიტეტები ვალდებული არიან ბიუჯეტი დაგეგმონ იმგვარად, რომ შრომის ანაზღაურების ფონდის 1% მიმართონ მოხელეების გადასამზადებლად. ამ მიმართულებით მუნიციპალიტეტებში თანხები პრაქტიკულად არ დახარჯულა.

³⁹ წინა წლებში თვითმმართველობები ანალოგიურ მომსახურებას ყიდულობდნენ კერძო შპს-გან.

⁴⁰ მემორანდუმების ფარგლებში მუნიციპალიტეტის მიერ დახარჯული თანხა, საშუალოდ, 10-20 ათას ლარს, ხოლო მაქსიმალური თანხა - 80 ათას ლარს შეადგენს.



აღსანიშნავია, რომ თვითმმართველობების მიერ შექმნილია ა(ა)იპ – კავშირი საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაცია.⁴¹ ასოციაციის ფუნქციებია მუნიციპალიტეტების განვითარების კოორდინაცია და პრობლემათა იდენტიფიკაცია, ადგილობრივი თვითმმართველობების კადრების მომზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლებისათვის მოხელეთა სწავლების ორგანიზება, არსებული პრაქტიკული გამოცდილებისა და მიღწევათა განზოგადება და დანერგვა, პროფესიული ეთიკის ნორმების დამკვიდრება, მეთოდოლოგიური და სარეკომენდაციო მასალების მომზადება და გავრცელება, ადგილობრივი თვითმმართველობების და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს შორის დიალოგის ხელშეწყობა და სხვ. ფუნქციათა მრავალფეროვნების მიუხედავად, მუნიციპალიტეტები უფლებამოსილებათა განხორციელებისას სათანადოდ არ იყენებენ ა(ა)იპ-ის შესაძლებლობებს და ასოციაციის ჩართულობა თვითმმართველობების საქმიანობის ხელშეწყობის მიმართულებით მინიმალურია.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა გასცა რეკომენდაცია, რომ მუნიციპალიტეტებმა არ შეიძინონ ისეთი მომსახურება, რომლის შესრულებაც მათი სამსახურების ვალდებულებაა და საბიუჯეტო თანხები გამოიყენონ მოხელეთა გადასამზადებლად. აღნიშნული ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო თანხების რაციონალურ ხარჯვას და საჯარო მოსამსახურეების კვალიფიკაციის ამაღლებას.

პროცესის დარეგულირებისათვის მნიშვნელოვანია საქართველოს პარლამენტის შესაბამისი კომიტეტის ჩართულობით, გაიზარდოს მუნიციპალიტეტებისა და ა(ა)იპ – კავშირი საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის ურთიერთობები, რათა ასოციაციის ფუნქციები გამოყენებულ იქნეს მუნიციპალიტეტებში კადრების კვალიფიკაციის ამაღლების სისტემის შექმნისა და თვითმმართველობების უფლებამოსილებათა განხორციელების ეფექტიანი მხარდაჭერისთვის.

1.8 დელეგირებული უფლებამოსილების დაფინანსება საკუთარი შემოსავლებიდან

მუნიციპალიტეტისთვის უფლებამოსილებების დელეგირება სახელმწიფოდან შეიძლება მხოლოდ სათანადო მატერიალური და ფინანსური რესურსების გაცემით. საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, სახელმწიფო თვითმმართველ ერთეულებს გადასცემს ფუნქციათა ნაწილს⁴² და აფინანსებს განუღო ხარჯებს.

დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად სახელმწიფოდან მუნიციპალიტეტებისათვის გამოყოფილი მიზნობრივი ტრანსფერის მოცულობა ხშირ შემთხვევაში ვერ ფარავს ტრანსფერით განსაზღვრული ღონისძიებების დანახარჯებს. შედეგად, თითქმის ყველა თვითმმართველ ერთეულს, როგორც წესი, უწევს გასაწევი ხარჯების საკუთარი შემოსავლებიდან შევსება.

⁴¹ მუნიციპალიტეტები იხდიან საწევრო გადასახადს.

⁴² ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის ამაღლების ხელშეწყობა, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვა, განათლებისა და სოციალური დაცვის უფლებების ნაწილი და სხვ.



მაგალითად:

- 2018-2019 წლებში ახალქალაქის მუნიციპალიტეტს, დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით, ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის ამაღლების ხელშეწყობისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის პროგრამების დასაფინანსებლად მიზნობრივი ტრანსფერის სახით გამოეყო 415 ათასი ლარი. გარდა მიზნობრივი ტრანსფერისა, მუნიციპალიტეტმა დელეგირებული უფლებამოსილების დასაფინანსებლად გამოიყენა საკუთარი ფინანსური რესურსიც და დამატებით დახარჯა 110.7 ათასი ლარი;
- 2019-2020 წლებში სამტრედიის მუნიციპალიტეტმა დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად, მიზნობრივი ტრანსფერის სახით მიიღო 798.2 ათასი ლარი. გარდა მიზნობრივი ტრანსფერისა, 2019-2020 წლებში მუნიციპალიტეტმა გამოიყენა საკუთარი ფინანსური რესურსი და დელეგირებული უფლებამოსილების დასაფინანსებლად დამატებით დახარჯა 109 ათასი ლარი;
- 2018-2019 წლებში მარტვილის მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო დელეგირებული უფლებამოსილების განმახორციელებელი სამსახურების საქმიანობის დაგეგმვა და წარმართვა მათთვის გამოყოფილი ფინანსური რესურსების შესაბამისად, რამაც 71.7 ათასი ლარის დამატებითი ხარჯი გამოიწვია;
- 2019-2020 წლებში სენაკის მუნიციპალიტეტმა დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად მიზნობრივი ტრანსფერის სახით მიიღო 999.3 ათასი ლარი. გარდა მიზნობრივი ტრანსფერისა, 2019-2020 წლებში მუნიციპალიტეტმა გამოიყენა საკუთარი ფინანსური რესურსი და დელეგირებული უფლებამოსილების დასაფინანსებლად დამატებით დახარჯა 101 ათასი ლარი.

პროცესის დარეგულირებისათვის მნიშვნელოვანია მიზნობრივი ტრანსფერის გამოყოფისა და განაწილების საკითხის შესწავლა საქართველოს პარლამენტის შესაბამისი კომიტეტის ჩართულობით, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსთან ერთად, რათა სახელმწიფოსა და თვითმმართველობების ინტერესები სათანადოდ იყოს დაცული.

1.9 ინვენტარიზაციის პროცესის საჩვენებელი

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, მუნიციპალიტეტები ვალდებული არიან აქტივებისა და ვალდებულებების კონტროლის მიზნით და მათი ფაქტობრივი მდგომარეობის დასადგენად ინვენტარიზაცია განახორციელონ დადგენილი პერიოდულობით.

აუდიტორული შემოწმების შედეგად გამოვლინდა, რომ 22 მუნიციპალიტეტში⁴³ ინვენტარიზაცია არ ჩატარებულა ან განხორციელდა – არასრულად. კერძოდ, უმეტეს შემთხვევაში ბუღალტრული მონაცემები და ინვენტარიზაციით დადგენილი ფაქტობრივი ნაშთები არ შედარებულა;

⁴³ ახალქალაქის, გურჯაანის, დმანისის, მარნეულის, ახალციხის, გარდაბნის, ზუგდიდის, დედოფლისწყაროს, ქ. თბილისის, სამტრედიის, ყვარლის, ნინოწმინდის, ზესტაფონის, სენაკის, ხაშურის, მარტვილის, ადიგენის, თეთრიწყაროს, ბორჯომის, ქ. ქუთაისის, ქ. ბათუმის და ქობულეთის მუნიციპალიტეტები.



ინვენტარიზაციის შედეგების გამოსავლენად სრულად არ იყო აღრიცხული უძრავი ქონება და ვალდებულებები; არ იყო შედგენილი საინვენტარიზაციო აქტები; არ გამოყვანილა ინვენტარიზაციის შედეგები და სხვ. შედეგად, მნიშვნელოვნად გაიზარდა აქტივებისა და სხვა რესურსების დაკარგვის, დაზიანებისა და არამართლზომიერი გამოყენების რისკები.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა გასცა რეკომენდაცია, რომ მუნიციპალიტეტებმა ინვენტარიზაცია განახორციელონ დადგენილი პერიოდულობით, გამოიყვანონ შესაბამისი შედეგები და განსაზღვრონ მატერიალურად პასუხისმგებელი პირები, რაც გაზრდის ქონების დაცულობის ხარისხს.

1.10 გაყვანილობის შესწავლა

გამარტივებული შესყიდვის დროს შესყიდვის ობიექტის ღირებულება დგინდება არაკონკურენტულ გარემოში, მხარეთა ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე, რაც წარმოშობს საბიუჯეტო თანხების არაეკონომიური ხარჯვის რისკს. შესაბამისად, მოქმედი კანონმდებლობით⁴⁴ სამშენებლო სამუშაოებისათვის მოთხოვნილია, რომ შემსყიდველმა ორგანიზაციამ შესრულებული სამუშაოები დააფინანსოს მიმწოდებლის მიერ წარმოდგენილი ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების მიხედვით. ასევე დადგენილია მოგებისა და ზედნადები ხარჯების მაქსიმალური ნორმა, რომელიც შეიძლება აუნაზღაურდეს მიმწოდებელს.

2020-2021 წლებში ჩატარებული აუდიტების შედეგად გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტები სამშენებლო სამუშაოების გამარტივებული წესით შესყიდვისას, ზოგიერთ შემთხვევაში მიმწოდებლებზე თანხებს გასცემდნენ მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნათა დარღვევით. კერძოდ, სამუშაოების ღირებულება ანაზღაურებულია ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაციის წარმოდგენის გარეშე. შედეგად, აუდიტის 4 ობიექტში⁴⁵ სათანადო დასაბუთების გარეშე გაცემულია ჯამურად 91,119.7 ათასი ლარი. აღნიშნული, თავის მხრივ, წარმოშობს თანხების ზედმეტად ანაზღაურების რისკს.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა აღნიშნულ გარემოებებთან დაკავშირებით გასცა რეკომენდაციები, რომ მუნიციპალიტეტებმა ზუსტად განსაზღვრონ მეთოდოლოგია, რომლის მიხედვით უნდა დადგინდეს ფაქტობრივად გაწეული ხარჯები, რაც არსებითად შეამცირებს ბიუჯეტიდან თანხების ზედმეტად ანაზღაურების რისკებს. ამასთანავე, უკვე შესყიდულ სამშენებლო სამუშაოებზე გაატარონ სათანადო ღონისძიებები ზედმეტად გადახდილი თანხების გამოვლენისა და ამოღების მიზნით.

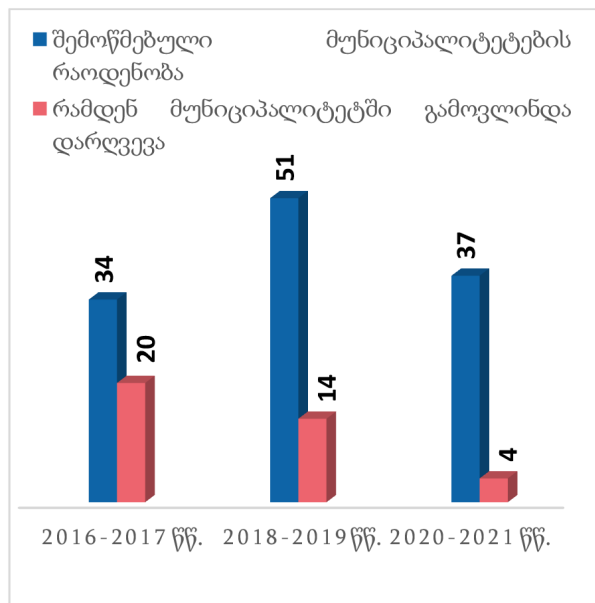
გამარტივებული წესით შესყიდული სამშენებლო სამუშაოების ღირებულების ანაზღაურების პროცესში კანონმდებლობის მოთხოვნების დარღვევა აქტუალური პრობლემა იყო ბოლო წლებში ჩატარებული აუდიტებისათვის და ვლინდებოდა მუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მნიშვნელოვანი ჩართულობითა და აუდიტის ანგარიშებით გაცემული რეკომენდაციებით, აღნიშნული ხარვეზის სიხშირე წინა წლებთან შედარებით მნიშვნელოვნად შემცირებულია. შესაბამისად, ნაკლებია საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიურად ხარჯვის რისკიც (იხ. დიაგრამები 3 და 4).

⁴⁴ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის №55 დადგენილება „სამშენებლო სამუშაოების სახელმწიფო შესყიდვისას ზედნადები ხარჯებისა და გვერდითი მოგების განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“.

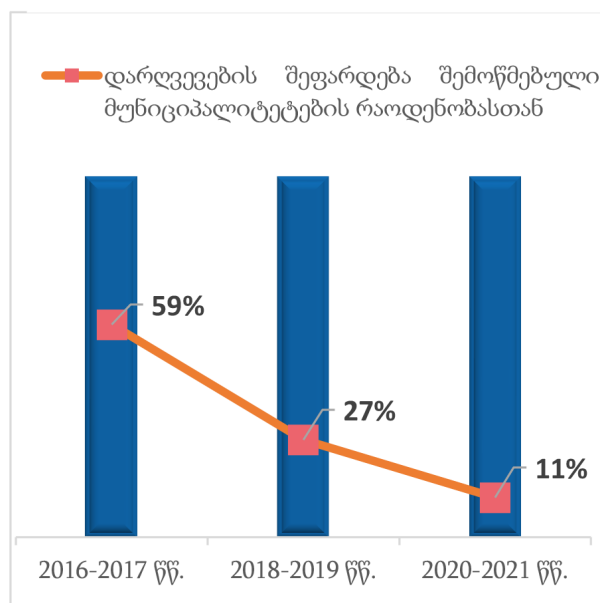
⁴⁵ ქალაქ ბათუმის, გურჯაანის, გარდაბნის მუნიციპალიტეტები, ა(ა)იპ - თბილისის განვითარების ფონდი.



დიაგრამა 3. მონაცემები გამარტივებული შესყიდვების შესაბამისობის შესახებ 2016-2021 წწ.



დიაგრამა 4. შეუსაბამობის კლების ტენდენცია 2016-2021 წწ.



აუდიტის სამსახურის მიერ მიცემული რეკომენდაციების შემდეგ, მუნიციპალიტეტების ნაწილმა შესრულებული სამუშაოების ანგარიშსწორებისათვის მიმწოდებლებისაგან მოითხოვა საექსპერტო დასკვნების წარმოდგენა, რომლითაც დადასტურდებოდა შესრულებული სამუშაოს აქტებში ასახული მონაცემების შესაბამისობა ფაქტობრივ დანახარჯებთან. მიუხედავად ამისა, დანახარჯების დათვლის მეთოდოლოგიის არარსებობა მაინც წარმოშობს თანხების ზედმეტად ანაზღაურების რისკებს, რადგან სხვადასხვა საექსპერტო დაწესებულება ფაქტობრივ დანახარჯებს თვლის განსხვავებული მეთოდით.

მიზანშეწონილია, საქართველოს პარლამენტის შესაბამისი კომიტეტის ჩართულობით და შესაბამისი უწყებების მონაწილეობით, შემუშავდეს კონკრეტული მეთოდოლოგია, რომლის საფუძველზეც დაითვლება მიმწოდებლის მიერ გაწეული ფაქტობრივი დანახარჯები და ანაზღაურდება შესრულებული სამუშაოების ღირებულება, მათ შორის, ფაქტობრივი დანახარჯების ექსპერტიზის დასკვნით დადასტურების შემთხვევაში, კონკრეტულად იქნეს განსაზღვრული ექსპერტის მიერ შესასრულებელი სამუშაო.

1.11 დასუფთავების მოსაკრავლის ადმინისტრირება

ადგილობრივი მოსაკრებელი არის აუცილებელი გადასახდელი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში, რომელსაც იხდიან ფიზიკური და იურიდიული პირები. მუნიციპალიტეტებში საკრებულოების დადგენილების საფუძველზე დაწესებულია დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავების მოსაკრებელი, რომლის ადმინისტრირებას ახორციელებს მერია ან დაფუძნებული სუბიექტი.

2020-2021 წლებში ჩატარებული აუდიტებით გამოვლინდა, რომ 19 მუნიციპალიტეტში⁴⁶ მერია ვერ უზრუნველყოფდა დასუფთავების მოსაკრებლის სათანადოდ მობილიზებას. კერძოდ, მუნიციპალიტეტებს არ ჰქონდათ დაწესებული სათანადო კონტროლის მექანიზმები ადგილობრივი მოსაკრებლის ადმინისტრირებისათვის; არ გააჩნდათ დასუფთავების მოსაკრებლის გადამხდელთა სრული ბაზა, რომლის მეშვეობით შესაძლებელი იქნებოდა მისაღები შემოსავლების აღრიცხვა. შედეგად, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი ვერ იღებდა კუთვნილ შემოსავალს.

მუნიციპალიტეტებს მიეცათ რეკომენდაცია, უზრუნველყონ დასუფთავების მოსაკრებლის გადამხდელთა სრული ბაზის შექმნა და წლის განმავლობაში მისაღები მოსაკრებლის ოდენობის გაანგარიშება, ასევე შეიმუშაონ მოსაკრებლის გადახდევინების ინსტრუქცია და დანერგონ კონტროლის ისეთი მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობს დასუფთავების მოსაკრებლის სახით მისაღები შემოსავლების მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში მობილიზებას.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების შესაბამისად, მუნიციპალიტეტებმა წარმოადგინეს შესრულების სამოქმედო გეგმები. დოკუმენტების მიხედვით, მუნიციპალიტეტების ნაწილმა დაიწყო საჭირო ღონისძიებების გატარება. კერძოდ, შეიქმნა მოსაკრებლის საბილინგო სისტემები, დაზუსტდა გადამხდელთა ბაზები, დამტკიცდა მოსაკრებლის გადახდის ადმინისტრირების წესი და სხვ. მიუხედავად ამისა, გატარებული ღონისძიებები არასაკმარისია და მოსაკრებლის ამოღების მაჩვენებელი დაბალია.

მიზანშეწონილია, საქართველოს პარლამენტის შესაბამისმა დარგობრივმა კომიტეტმა ხელი შეუწყოს მოსაკრებლის გადახდის ალტერნატიული და საუკეთესო პრაქტიკის დამკვიდრებას და დაეხმაროს მუნიციპალიტეტებს შესაბამის უწყებებთან ერთობლივ კომუნიკაციაში.

1.12 საკრებულოს წევრებზე ანაზღაურებადი ანაზღაურებადი ხარჯები

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრი უფლებამოსილებას ახორციელებს უსასყიდლოდ. ანაზღაურებადია მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირის საქმიანობა.⁴⁷ საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე კანონმდებლობა ითვალისწინებს უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯის ანაზღაურებას. ამასთანავე, „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ შესაბამისად, არათანამდებობის პირებს ეძლევათ არა ფიქსირებული გასამრჯელო, არამედ უნაზღაურდებლად უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები. შესაბამისად, თანხის გაცემის საფუძველი უნდა იყოს ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია.

მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლობით ორგანოებს, როგორც წესი, მიღებული აქვთ ნორმატიული აქტი, რომლითაც დადგენილია საკრებულოს წევრებისათვის ასანაზღაურებელი ხარჯების ზღვრული ოდენობა. არსებული პრაქტიკით, საკრებულოს წევრებზე, რომლებიც არ არიან თანამდებობის პირები, თანხები სრულად გაიცემა დადგენილებით განსაზღვრული ოდენობის ფარგლებში. ჩატარებული აუდიტებით გამოვლინდა, რომ შემონმბებულმა

⁴⁶ ქ. რუსთავის, გურჯაანის, დმანისის, მარნეულის, ზუგდიდის, თელავის, ოზურგეთის, დედოფლისწყაროს, სამტრედიის, ყაზბეგის, ყვარლის, ნინოწმინდის, ზესტაფონის, სენაკის, წყალტუბოს, მარტვილის, ადიგენის, თეთრიწყაროს, ქობულეთის მუნიციპალიტეტები.

⁴⁷ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 41, პუნქტი 1.



მუნიციპალიტეტებმა საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე 4,508.7 ათასი ლარის ხარჯი გასწიეს შესაბამისი დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე. აღნიშნული ხარჯები ფიქსირდება ქვეყნის ყველა მუნიციპალიტეტში.

აღსანიშნავია, რომ დარღვევაზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მიუთითებდა წინა წლებში განხორციელებული აუდიტების ანგარიშებშიც. რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის ფარგლებში გამოვლინდა, რომ არც ერთ მუნიციპალიტეტს სათანადო ღონისძიებები არ გაუტარებია.

შეუსაბამობის გასწორებისა და ერთგვაროვანი მიდგომის ჩამოსაყალიბებლად მიზანშეწონილია, რომ საკითხი დარეგულირდეს საქართველოს პარლამენტის შესაბამისი კომიტეტის ჩართულობით, საქართველოს ფინანსთა და საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროებთან ერთად.



2. მუნიციპალიტეტებში განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტების საზოგადოებრივი საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი

მუნიციპალური სერვისების მიწოდების გასაუმჯობესებლად თვითმმართველობების საბიუჯეტო ასიგნებების ძირითადი ნაწილი იხარჯება ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე. საბიუჯეტო რესურსების ეკონომიური და რაციონალური ხარჯვის ვალდებულებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ პროექტები განხორციელდეს დაგეგმილ დროში და მისი ხარისხი გარანტირებული იყოს გრძელვადიანი პერიოდის განმავლობაში.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტების შედეგად გამოვლინდა მნიშვნელოვანი ხარვეზები ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვასთან დაკავშირებით. შესაბამისად, სამსახურმა ჩაატარა მუნიციპალიტეტებში 2019-2020 წლებში განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტების საზედამხედველო საქმიანობის უწყებათაშორისი სისტემური შესაბამისობის აუდიტი.⁴⁸ თვითმმართველი ერთეულები აღნიშნულ წლებში პროექტების ზედამხედველობას ახორციელებდნენ როგორც მათ ხელთ არსებული საკადრო რესურსით, ასევე დაქირავებული საზედამხედველო კომპანიების ჩართულობით.⁴⁹

ჩატარებული აუდიტის ფარგლებში გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტებში ზედამხედველობის პროცესში დანერგილ კონტროლის მექანიზმებს გააჩნდა სისტემური ნაკლოვანებები, რომლებიც, თავის მხრივ, ხელს უშლის ხარისხიანი ინფრასტრუქტურის მშენებლობასა და სამუშაოების წინასწარ განსაზღვრულ ვადებში დასრულებას, კერძოდ:

- საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვის პროცესში დანერგილი კონტროლის სისტემა ვერ უზრუნველყოფდა პროექტებში არსებული ხარვეზების დროულ გამოვლენას, მათზე სათანადო რეაგირებას და სამუშაოების ვადაში დასრულებას. ამასთანავე, ხელშეკრულებების პირობებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები ხშირ შემთხვევაში დღიურად 1-2 ლარია, რაც არ შეიძლება იყოს ხარვეზებით შედგენილი პროექტების მიწოდებით მიყენებული ზიანის თანაზომადი.

⁴⁸ გარდა ქ. თბილისის მერიისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში შემავალი მუნიციპალიტეტებისა.

⁴⁹ მუნიციპალიტეტები 2019-2020 წლებში ინფრასტრუქტურული პროექტების ზედამხედველობას ახორციელებდნენ ორი ფორმით: 50 ათას ლარზე დაბალი ღირებულების პროექტებზე სამუშაოებს ზედამხედველობას უწევდნენ უშუალოდ მერიის შესაბამისი სამსახურები, ხოლო 50 ათას ლარზე მეტი ღირებულების პროექტებისათვის შეისყიდინდნენ სამშენებლო ზედამხედველობის მომსახურებას.



სქემა №1. საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის ხარვეზები



- საზედამხედველო კომპანიები, რომელთაც 39,036.4 ათასი ლარი აუნაზღაურდათ, სათანადოდ არ ასრულებდნენ ხელშეკრულებით ნაკისრ ვალდებულებებს, კერძოდ:

გეგმავდებოდა პროცესში გამოყენებული აღმნიშვნელი ჩანაწერის ხანაში

საზედამხედველო საქმიანობის ტენდერებში გამარჯვებულ კომპანიებს წარდგენილი ჰქონდათ 1143 პირის მონაცემი, რომლებიც აკმაყოფილებდნენ სატენდერო პირობით მოთხოვნილ გამოცდილებას და კვალიფიკაციას. დოკუმენტაციის შესწავლით დასტურდება, რომ საზედამხედველო პროცესში ჩართული იყო 847 პირი, რომელთაგან მხოლოდ 327 დასაქმებულის პერსონალური მონაცემები ემთხვეოდა ტენდერში ატვირთულ მონაცემებს. მუნიციპალიტეტების შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს არ მოუთხოვიათ ორგანიზაციებიდან ინფორმაცია იმის შესახებ, რამდენად აკმაყოფილებდნენ ჩანაცვლებული პირები ტენდერით განსაზღვრულ საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს.

გეგმავდებოდა პროცესში გამოყენებული ანასაკაინის საკადრო ჩანაწერი

გეგმავდებოდა პროცესის შესწავლისას გამოვლინდა, რომ ორგანიზაციებს არ გააჩნდათ საკმარისი საკადრო რესურსი, რათა ეწარმოებინათ სამუშაოების დაკვირვება ყოველდღიურ რეჟიმში. მაგალითად: ერთი თვის განმავლობაში ერთი გეგმავდებოდა ყოველდღიურად პარალელურ რეჟიმში 2019 წელს 9-დან 38-მდე პროექტს გეგმავდებოდა, ხოლო 2020 წელს – მინიმუმ 8 და მაქსიმუმ – 46 პროექტს. ამასთანავე, იყო შემთხვევები, როდესაც ეს ობიექტები გეოგრაფიულად მნიშვნელოვნად დაშორებულ სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში მდებარეობდა.

ინფრასტრუქტურული ობიექტების საინჟინერო მონიტორინგის ხაზვაზი

მუნიციპალიტეტებმა ვერ დანერგა კონტროლის სათანადო პროცედურები და პროცესები წარმართა იმგვარად, რომ მიიღო უხარისხოდ შესრულებული ინფრასტრუქტურული პროექტები. ამასთანავე, ზედამხედველი ორგანიზაციები სათანადოდ არ ასრულებდნენ ნაკისრ ვალდებულებებს და სრულყოფილად არ შეისწავლიდნენ, რამდენად შეესაბამებოდა შესრულებული სამუშაოები დადგენილ ნორმებსა და სტანდარტებს. 2019-2020 წლებში 23 მუნიციპალიტეტში ჩატარებული შესაბამისობის აუდიტების შედეგად გამოვლინდა, რომ უხარისხოდ შესრულებული და დაზიანებულია 58,553.5 ათასი ლარის ღირებულების სამუშაოები.

საგადახდეველ კომპანიების მიერ წარმოდგენილი ყოველთვიური ანგარიშების ნაკლოვანებები

მუნიციპალიტეტები ზედამხედველ კომპანიებს არ სთხოვდნენ სამუშაოების წარმოების ყოველდღიური ჟურნალების სათანადოდ შევსებას და ყოველთვიური ანგარიშების წარმოდგენას. მაგალითად, 26 მუნიციპალიტეტში ზედამხედველი ორგანიზაციები ყოველთვიურ რეჟიმში არ ადგენდნენ სამუშაოების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშებს. მათგან უმრავლეს შემთხვევაში კომპანიებს წლის განმავლობაში ანგარიში წარმოდგენილი ჰქონდათ მხოლოდ 3-ჯერ ან 4-ჯერ. გარდა ამისა, წარმოდგენილი ანგარიშები იყო ფორმალური ხასიათის და მათში ასახული მონაცემები არ იძლეოდა სრულყოფილ ინფორმაციას ინფრასტრუქტურული პროექტებით გათვალისწინებული სამუშაოების მიმდინარეობის შესახებ.

სამუშაოების შესრულების ვადების დაუსაბუთებლად გაზრდა

ინფრასტრუქტურული პროექტების საზედამხედველო საქმიანობის განხორციელებისას, მნიშვნელოვანია შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადების დაცულობა. მუნიციპალიტეტები სათანადოდ არ აკონტროლებდნენ ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების შესრულებას და არ ატარებდნენ საკმარის ღონისძიებებს სამუშაოების დროულად დასრულებისთვის. თავის მხრივ, არც ზედამხედველი კომპანიები აწარმოებდნენ სათანადო კონტროლს მიწოდების ვადების დაცულობაზე. შედეგად, შესწავლილ 15 მუნიციპალიტეტში 125 ხელშეკრულების ფარგლებში, რომელთა სახელშეკრულებო ღირებულება 38,841.5 ათასი ლარია, მიწოდების ვადები ცუდი კლიმატური პირობების გამო დაუსაბუთებლად არის გაზრდილი და არ არის გავრცელებული ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული სანქციები.

ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვაში გამოვლენილი სისტემური ნაკლოვანებების დასარეგულირებლად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 57 მუნიციპალიტეტს მისცა რეკომენდაციები დამატებითი კონტროლის მექანიზმების დანერგვასთან დაკავშირებით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ზედამხედველი კომპანიების მხრიდან სახელშეკრულებო პირობების ჭეშოვნად შესრულებას, საპროექტო დოკუმენტაციაში არსებული ხარვეზების დროულ გამოვლენას და ხარისხიანი სამუშაოების მიღებას ხელშეკრულებით განსაზღვრულ ვადებში. ამასთანავე, მიზანშეწონილია მუნიციპალიტეტებმა ხელშეკრულების პირობებით განსაზღვრონ



ადეკვატური საჯარიმო სანქციები; დაანესონ დამატებითი კონტროლი ხარისხიანი საპროექტო დოკუმენტაციის მისაღებად; მუდმივად აკონტროლონ საზედამხედველო კომპანიების ანგარიშგების, პერსონალის კვალიფიკაციისა და რესურსის შესაბამისობა შესყიდვის პირობებთან. გარდა ამისა, შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა საკუთარი რესურსების, პროექტის სირთულის, ფინანსური დანახარჯების და სხვა ფაქტორების გათვალისწინებით, ყოველი კონკრეტული პროექტისთვის იმსჯელონ ზედამხედველობის მომსახურების შესყიდვის აუცილებლობაზე. აღნიშნული მუნიციპალიტეტებს საშუალებას მისცემს, გააუმჯობესონ ინფრასტრუქტურის მართვის სისტემა და მაქსიმალურად ეფექტიანად მიაღწიონ დასახულ მიზნებს.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების შედეგად, 45-მა მუნიციპალიტეტმა წარმოადგინა რეკომენდაციების შესრულების სამოქმედო გეგმები, ხოლო 12 მუნიციპალიტეტს – სრულად არ წარმოუდგენია.⁵⁰ მიღებული ინფორმაციით, დაიწყო მუშაობა დამატებითი კონტროლის მექანიზმების შექმნისთვის, რათა გაუმჯობესდეს ინფრასტრუქტურული პროექტების საზედამხედველო საქმიანობის ხარისხი. დაიგეგმა თანამშრომლების გადამზადება კვალიფიკაციის ასამაღლებლად, იქმნება კონტროლის განმახორციელებელ პირთა ჯგუფები, განისაზღვრება მათი მოვალეობები და პასუხისმგებლობები. ასევე, რამდენიმე მუნიციპალიტეტმა განიხილა საზედამხედველო საქმიანობის შესყიდვის აუცილებლობა და დღეის მდგომარეობით ზედამხედველობას ახორციელებენ საკუთარი რესურსებით⁵¹ და ა.შ.

⁵⁰ 2022 წლის 27 მაისის მდგომარეობით სამოქმედო გეგმები არ წარმოუდგენიათ: ზესტაფონის, თელავის, თერჯოლის, თიანეთის, ლაგოდეხის, მარნეულის, მარტვილის, ოზურგეთის, სიღნაღის, ჩხორონწყის, წალენჯიხის, ჭიათურის მუნიციპალიტეტებს.

⁵¹ ზუგდიდის და ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტები.



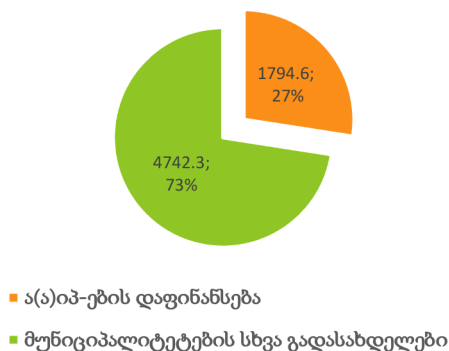
3. მუნიციპალიტეტების მიერ დაფინანსებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების მართვის ეფექტიანობის აუდიტი

არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი არის განსაზღვრული მიზნის მისაღწევად შექმნილი საკუთარი ქონების მქონე ორგანიზაციული წარმონაქმნი. ადგილობრივი თვითმმართველობები მსგავსი ტიპის ორგანიზაციებს აფუძნებენ მოსახლეობისთვის მაღალი ხარისხის მუნიციპალური სერვისების მიწოდების მიზნით. 2019 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, 64 მუნიციპალიტეტში შექმნილია და ფუნქციონირებს 723 ა(ა)იპ.⁵²

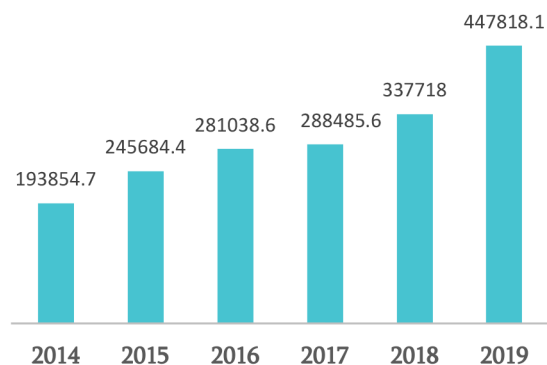
2014-2019 წლებში მუნიციპალიტეტების მთლიანმა გადასახდელებმა 6,536.9 მლნ ლარი შეადგინა.⁵³ აქედან, ა(ა)იპ-ების დაფინანსებაზე დაიხარჯა 1,794.6 მლნ ლარი (მთლიანი მუნიციპალური გადასახდელების 27%). აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივ ბიუჯეტებში იურიდიული პირების დაფინანსების მაჩვენებელი ყოველწლიურად იზრდებოდა. კერძოდ, 2014 წელს ა(ა)იპ-ების დასაფინანსებლად ჯამურად 193.9 მლნ ლარია დახარჯული, ხოლო 2019 წელს აღნიშნულმა მაჩვენებელმა 447.8 მლნ ლარი შეადგინა.

დიაგრამა №5. ა(ა)იპ-ების გადასახდელები⁵⁴

ა(ა)იპ-ების დაფინანსების წილი მთლიან მუნიციპალურ გადასახდელებში (მლნ ლარი)



ა(ა)იპ-ების გადასახდელები (ათასი ლარი)



საკითხის მნიშვნელობიდან და მასშტაბურობიდან გამომდინარე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა განახორციელა მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების მართვის ეფექტიანობის აუდიტი. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ ა(ა)იპ-ების დაფუძნებისა და საქმიანობის პროცესი მიმდინარეობდა სისტემური და მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებებით, რამაც საბიუჯეტო სახსრების არარაციონალური ხარჯვა გამოიწვია, კერძოდ:

⁵² საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს არ აქვს ერთიანი ბაზა ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ების რაოდენობის შესახებ, ამიტომ აუდიტის ჯგუფი სრულად დაეყრდნო მუნიციპალიტეტებიდან მიღებულ მონაცემებს.

⁵³ გარდა თბილისის მერიის ბიუჯეტის გადასახდელებისა.

⁵⁴ მეტი თვალსაჩინოებისათვის დიაგრამა შედგენილია ქ. თბილისის მონაცემების გარეშე. ქ. თბილისში ა(ა)იპ-ების გადასახდელები 2015 წელს შეადგენდა 127.3 მლნ ლარს და 2019 წელს - 267.0 მლნ ლარამდე გაიზარდა.



- მუნიციპალიტეტების ფუნქცია-მოვალეობები მსგავსია, რაც ა(ა)იპ-ების ერთსა და იმავე სფეროში შექმნას უნდა იწვევდეს. მიუხედავად ამისა, თვითმმართველობების პოლიტიკა სუბიექტების დაფუძნების მხრივ არსებითად განსხვავდება ერთმანეთისგან: 21 მუნიციპალიტეტში 28,287.3 ათასი ლარი დახარჯულია ისეთი ა(ა)იპ-ების ფუნქციონირებაზე, რომელთა საქმიანობის სფეროც მხოლოდ ამ მუნიციპალიტეტებში გვხვდება და სხვაგან ანალოგიური ფუნქციის ორგანიზაციები არ არის შექმნილი;
- მუნიციპალიტეტების ნაწილში გვხვდება ერთი და იმავე პროფილის რამდენიმე ა(ა)იპ. მსგავსი სურათი განსაკუთრებით დამახასიათებელია კულტურის, განათლების, სპორტისა და ინფრასტრუქტურის სფეროებისთვის. მაგალითად, 18 მუნიციპალიტეტიდან თითოეულს სპორტის მიმართულებით შექმნილი აქვს 3 ან მეტი ა(ა)იპ.⁵⁵ ორგანიზაციებისთვის, რომლებიც მსგავს ფუნქციებს ასრულებენ, ცალ-ცალკეა განსაზღვრული ადმინისტრაციული პერსონალი. ა(ა)იპ-ების დაყოფა სათანადო დასაბუთების გარეშე ფინანსური რესურსების არაეფექტიან ხარჯვას იწვევს;
- მუნიციპალიტეტებს არ ჰქონდათ შემუშავებული თანმიმდევრული სამოქმედო გეგმა, როგორ უნდა მიეღწიათ კონკრეტულ სფეროში დასახული მიზნისათვის. ამდენად, ა(ა)იპ-ების დაფუძნება და მათი დაფინანსება ხშირ შემთხვევაში არ იყო საკმარისად გაანალიზებული. შედეგად, ხშირი იყო შემთხვევები, როდესაც ა(ა)იპ-ის დაფუძნების იდეამ არ გაამართლა და საჭირო გახდა მისი ლიკვიდაცია/რეორგანიზაცია ან ორგანიზაცია აგრძელებდა ფუნქციონირებას, თუმცა მისი საქმიანობის შედეგები არაეფექტიანი იყო. მთლიანობაში 2014-2019 წლებში დასახული მიზნების მიუღწევლობის მოტივით განხორციელდა 169 იურიდიული პირის ლიკვიდაცია.⁵⁶ მათ დაფინანსებაზე გადახდილია 61,592.8 ათასი ლარი. შესაბამისად, აღნიშნული თანხები შესაძლებელია შეფასდეს, როგორც არაეფექტიანი ხარჯი;
- 2014 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით ა(ა)იპ-ებში დასაქმებული იყო 40,074 პირი. აღნიშნული მაჩვენებელი 2019 წლისთვის 17,932 ერთეულით გაიზარდა და 58,006 პირი შეადგინა.⁵⁷ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტში კი აღნიშნულმა მაჩვენებელმა 2019 წელს 2015 წელთან შედარებით 2,876-დან 3,395-მდე მოიმატა. მუნიციპალიტეტის ა(ა)იპ-ებში მომუშავეთა რაოდენობა მთლიანად სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა 20.5%-ს შეადგენდა. შედარებისათვის, ქვეყანაში 2014 წლიდან 2019 წლამდე დასაქმებულთა რაოდენობა 40.9 ათასით გაიზარდა,⁵⁸ ხოლო ა(ა)იპ-ებში იმავე პერიოდში ზრდამ, ჯამში 18.5 ათასი კაცი შეადგინა, რაც დასაქმებულთა რაოდენობის ზრდის 45%-ია.
- მუნიციპალიტეტების⁵⁹ მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში დასაქმებულია ადგილობრივი მოსახლეობის, საშუალოდ, 2%. ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში აღნიშნული მონაცემი მნიშვნელოვნად განსხვავდება საშუალო მაჩვენებლისგან. რაც შეეხება თვითმმართველ ქალაქებს, ქ. თბილისის ა(ა)იპ-ებში დასაქმებულია თვითმმართველობის მოსახლეობის 0.3%, ქუთაისში – 2.6%, ქ. რუსთავში – 1.8%, ხოლო ქ. ფოთში – 4%.

⁵⁵ სპორტული ა(ა)იპ-ების მაქსიმალური რაოდენობა ერთ მუნიციპალიტეტში არის 5 ორგანიზაცია.

⁵⁶ ამავე პერიოდში შეიქმნა 120 ახალი ა(ა)იპ, რომელთაგან 54 არსებული იურიდიული პირების შერწყმის შედეგად დაფუძნდა.

⁵⁷ თბილისის მერიის გარდა.

⁵⁸ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემები.

⁵⁹ თვითმმართველ ქალაქების გარდა.



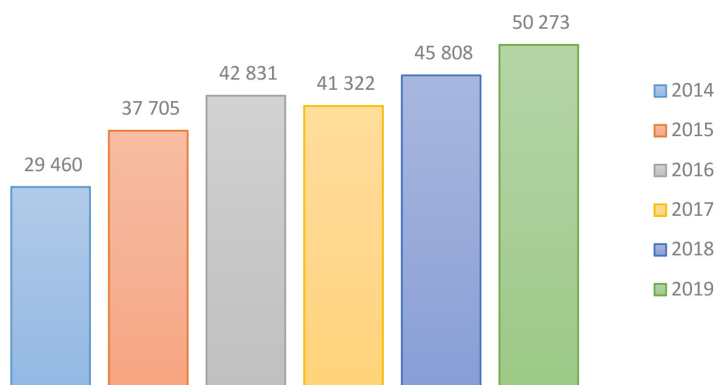
ცხრილი №2. მოსახლეობის რიცხოვნობისა და ა(ა)იპ-ებში დასაქმებულთა რაოდენობის შედარება მუნიციპალიტეტების მიხედვით⁶⁰

მუნიციპალიტეტი	მოსახლეობის რიცხოვნება ⁶¹	ა(ა)იპ-ებში დასაქმებულთა რაოდენობა	%
ლენტეხის მუნიციპალიტეტი	4,175	580	14%
ცაგერის მუნიციპალიტეტი	9,105	963	11%
ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	3,806	331	9%
ამბროლაურის მუნიციპალიტეტი	10,643	670	6%
მესტიის მუნიციპალიტეტი	9,479	500	5%
თიანეთის მუნიციპალიტეტი	10,087	441	4%
ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტი	18,263	680	4%
შუახევის მუნიციპალიტეტი	15,102	551	4%
ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტი	30,501	1,071	4%

– მუნიციპალიტეტებს არ ჰქონდათ ერთიანი მიდგომა დაფუძნებული იურიდიული პირების ადამიანური რესურსების მართვის პროცესში. მსგავსი ფუნქციების მქონე ა(ა)იპ-ებში დასაქმებული პერსონალის რაოდენობა მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდა. ა(ა)იპ-ებს არ გააჩნდათ მოსამსახურეთა თანამდებობის შესაბამისი სამუშაო აღწერილობები, ზოგიერთი დასაქმებულის შესასრულებელი სამუშაოები იყო გაურკვეველი და ასევე ხშირად – ფუნქციები დუბლირებული.

- წლების განმავლობაში ა(ა)იპ-ებში მნიშვნელოვნად იზრდებოდა ადმინისტრაციული პერსონალის რაოდენობაც, რაც მიუთითებდა, რომ ორგანიზაციებში ადამიანური რესურსების მართვა არ ეფუძნებოდა სათანადო გათვლებს. მიუხედავად იმისა, რომ თვითმმართველობები ხარჯების ოპტიმიზაციის მიზნით ახორციელებდნენ ა(ა)იპ-ების ლიკვიდაციას/გაერთიანებას, 2014-2019 წლებში ადმინისტრაციული პერსონალის რიცხოვნობა 25%-ით, ხოლო შრომის ანაზღაურება – 71%-ით გაიზარდა.

დიაგრამა №6. 2014-2019 წლებში ადმინისტრაციული პერსონალის შრომის ანაზღაურება (ათასი ლარი)⁶²



⁶⁰ 2019 წლის მდგომარეობით.

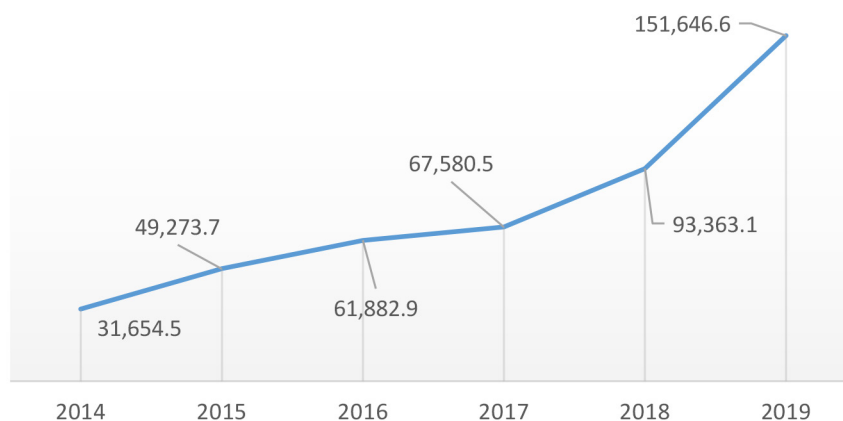
⁶¹ მაჩვენებელი მოიცავს 18 წლამდე ასაკის მოსახლეობასაც.

⁶² გარდა ქ. თბილისის მონაცემებისა.



- ა(ა)იპი-ების შემთხვევითი შერჩევის მეთოდით შემოწმებისას გამოვლინდა, რომ 14 ა(ა)იპ-ში ადმინისტრაციაში დასაქმებულ ერთ ადამიანზე მოდიოდა 1-დან 5 კვ.მ-მდე საოფისე ფართი.⁶³ საკმარისი საოფისე ფართის არარსებობა რეალურად შეუძლებელს ხდიდა ერთდროულად ყველა ადმინისტრაციული პერსონალის სამსახურში ყოფნას და სამუშაო პროცესის სათანადოდ წარმართვას.
- მუნიციპალიტეტებში ფუნქციონირებდა 67 ა(ა)იპ,⁶⁴ რომელთაც არ გააჩნდათ საქმიანობისთვის აუცილებელი ინვენტარი.⁶⁵ 2014-2019 წლებში 45,062.9 ათასი ლარი გახარჯულია ისეთი ორგანიზაციების დაფინანსებაზე, რომლებიც არ ფლობდნენ საჭირო მატერიალურ რესურსებს. ამასთანავე, ზოგიერთ ა(ა)იპ-ს⁶⁶ უსასყიდლოდ ჰქონდა გადაცემული 20,292.9 ათასი ლარის ღირებულების დაზიანებული ან არაპროფილური ქონება, რომელსაც ა(ა)იპ-ები ვერ იყენებენ. ამდენად, ა(ა)იპ-ები იქმნებოდა იმ პირობებში, როდესაც თვითმმართველობა ორგანიზაციებს ვერ უზრუნველყოფდა მისი ფუნქციების განსახორციელებლად საჭირო საკმარისი მატერიალური რესურსებით ან რესურსები ა(ა)იპ-ებში არ იყო გადანაწილებული ობიექტური საჭიროებებიდან გამომდინარე;
- მუნიციპალიტეტებში 2014-2019 წლებში მზარდი იყო ინფრასტრუქტურის სფეროში⁶⁷ შექმნილი ა(ა)იპ-ების რაოდენობა და დაფინანსება. 2019 წლის მდგომარეობით მუნიციპალიტეტებში ფუნქციონირებდა 104 ასეთი ა(ა)იპ.⁶⁸ აღნიშნული სფერო სამეწარმეო საქმიანობას განეკუთვნება. შესაბამისად, მიწოდება მიზანშეწონილია განხორციელებულიყო კერძო სექტორის მიერ სახელმწიფო შესყიდვების გზით და არა ა(ა)იპ-ების დაფინანსების ფარგლებში.

დიაგრამა №7. ინფრასტრუქტურულ/კომუნალურ სფეროში მომსახურე ა(ა)იპ-ების დაფინანსება (ათასი ლარი)



⁶³ საერთო სარგებლობის ფართების ჩათვლით.

⁶⁴ 2019 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით.

⁶⁵ კომპიუტერული ტექნიკა, საოფისე ავეჯი და სხვა სახის ინვენტარი.

⁶⁶ 45 იურიდიული პირი.

⁶⁷ თვითმმართველობები იურიდიულ პირებს ქმნიან გარე განათების, გზებისა და ხიდების რეაბილიტაციის, სანიაღვრე არხების მოვლა-პატრონობის და სხვა მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის მიმდინარე ან კაპიტალური შეკეთების მიზნით.

⁶⁸ გარდა თბილისის მერიისა.



- ა(ა)იპ-ებზე დაფინანსება გაიცა ზოგადი დაგეგმვის საფუძველზე, განსაზღვრული არ იყო კონკრეტული მიზნები და პროგრამის შესრულების შეფასების ინდიკატორები, მუნიციპალიტეტები არ ზომავდნენ სუბსიდიებზე დახარჯული თანხების ეფექტიანობას. ა(ა)იპ-ების უმეტესობა დამფუძნებელს არ წარუდგენდა ანგარიშს საქმიანობის შედეგების შესახებ ან წარდგენილი ანგარიში იყო ფორმალური ხასიათის. აღნიშნული ხარვეზი მიუთითებდა, რომ მუნიციპალიტეტების მხრიდან არ იყო დაწესებული შესაბამისი კონტროლი, რასაც ხელი უნდა შეეწყოს ა(ა)იპ-ების განვითარებისა და მათი საქმიანობის ეფექტიანობის გაზრდისთვის.

მუნიციპალიტეტებში არსებული ა(ა)იპ-ების მართვაში გამოვლენილი სისტემური ნაკლოვანებების დასარეგულირებლად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 59 მუნიციპალიტეტს და 5 თვითმმართველ ქალაქს მისცა შემდეგი რეკომენდაციები: მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელმა და წარმომადგენლობითმა ორგანოებმა უნდა შეისწავლონ ა(ა)იპ-ების შექმნის რეალური საჭიროებები, საკადრო პოლიტიკა, შეაფასონ იდენტური ფუნქციების მქონე საშტატო ერთეულების არსებობის მიზანშეწონილობა და საჭიროების შემთხვევაში, უზრუნველყონ არსებული საშტატო ერთეულების ოპტიმიზაცია; მათი საქმიანობისა და დაგეგმვის პროცესში იხელმძღვანელონ ხარჯთეფექტურობის პრინციპის დაცვით; შესწავლილ უნდა იქნეს ა(ა)იპ-ების კუთვნილი მატერიალური რესურსების მდგომარეობა და შეფასდეს ინფრასტრუქტურულ-კომუნალურ სფეროში მუნიციპალური სერვისების განხორციელების სხვადასხვა ალტერნატივა; კონტროლის ეფექტიანად განხორციელების მიზნით აუცილებელია იურიდიული პირებისთვის ზუსტად განისაზღვროს მიზნები და ამოცანები, რათა მათი საქმიანობის შეფასება შესაძლებელი იყოს გაზომვადი კრიტერიუმებით.

24 მუნიციპალიტეტიდან⁶⁹ მიღებულია რეკომენდაციების შესრულების სამოქმედო გეგმა, რომლის მიხედვითაც დაგეგმილია სხვადასხვა აქტივობა რეკომენდაციების შესასრულებლად. 9 მუნიციპალიტეტს⁷⁰ სამოქმედო გეგმა მომზადებული არ აქვს, თუმცა განხორციელა გარკვეული რეაგირება, ხოლო 31 მუნიციპალიტეტს⁷¹ სამოქმედო გეგმა არ წარმოუდგენია.

ქვეყნის მასშტაბით პრობლემის გადასაჭრელად და ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოსაყალიბებლად, მიზანშეწონილია საქართველოს პარლამენტის შესაბამისი დარგობრივი კომიტეტის ჩართულობით შემუშავდეს კონკრეტული რეკომენდაციები და ინსტრუქციები. მნიშვნელოვანია ასევე არსებობდეს საკანონმდებლო რეგულაციები, რომლებიც მუნიციპალიტეტების სპეციფიკისა და ინტერესების გათვალისწინებით განსაზღვრავს თვითმმართველობების დაფუძნებულ სუბიექტებში დასაქმებულთა ზღვრულ რიცხოვნობას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტების თანაბარ პირობებში ფუნქციონირებას და გააუმჯობესებს საბიუჯეტო რესურსების ხარჯვის ეფექტიანობას.

⁶⁹ წყალტუბოს, ქ. ბათუმის, ყაზბეგის, სიღნაღის, ყვარლის, აბაშის, ამბროლაურის, ახალციხის, დედოფლისწყაროს, დუშეთის, თელავის, საგარეჯოს, ქედის, შუახევის, ჩხოროწყუს, ხარაგაულის, ხაშურის, ხელვაჩაურის, ხულოს, ახალქალაქის, მესტიის, გურჯაანის, თერჯოლისა და სენაკის მუნიციპალიტეტები.

⁷⁰ ნინოწმინდის, ახმეტის, ხონის, თიანეთის, ლენტეხის, ქ. ფოთის, ქ. ქუთაისის, ჭიათურის მუნიციპალიტეტების საკრებულომ განიხილა აუდიტის ანგარიში და მერიას დაავალა შესაბამისი რეაგირება, ხოლო, ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში გადანყდა სამუშაო ჯგუფის/კომისიის შექმნა. დმანისის მუნიციპალიტეტში საკრებულომ დაიწყო საკითხის შესწავლა.

⁷¹ ადიგენის, ასპინძის, ბაღდათის, ბოლნისის, ბორჯომის, გარდაბნის, გორის, ვანის, ზესტაფონის, ზუგდიდის, თეთრიწყაროს, კასპის, ლაგოდეხის, ლანჩხუთის, მარნეულის, მარტვილის, მცხეთის, ოზურგეთის, ონის, სამტრედიის, საჩხერის, ტყიბულის, ქარელის, ჩოხატაურის, ცაგერის, წალენჯიხის, წალკის, ხობის, ქალაქ თბილისის, ქალაქ რუსთავის, ქობულეთის მუნიციპალიტეტები.

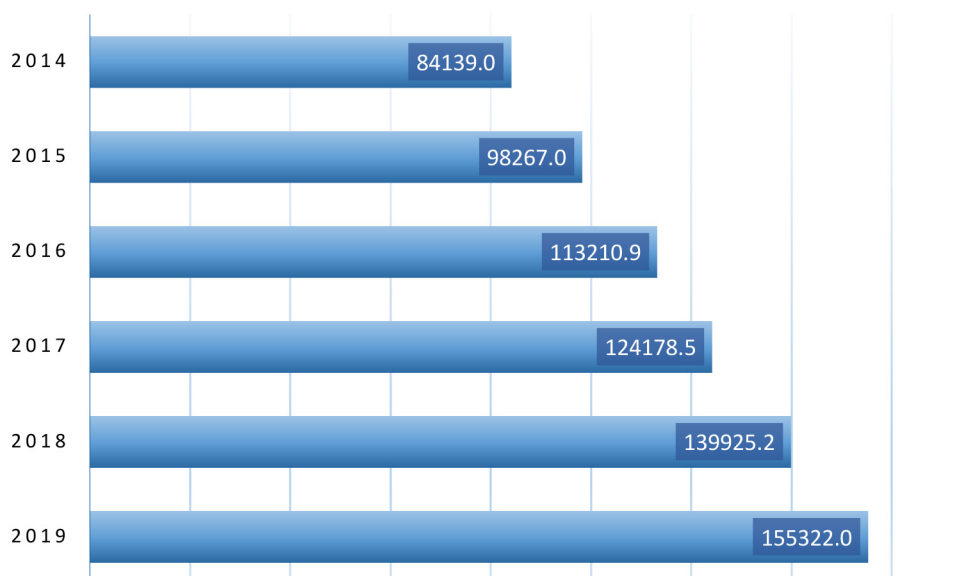


4. ქ.თბილისის, ქ. ქუთაისის, ქ. რუსთავის და ქ. ფოთის მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების გახიზვის უზაქციანობის აუდიტი

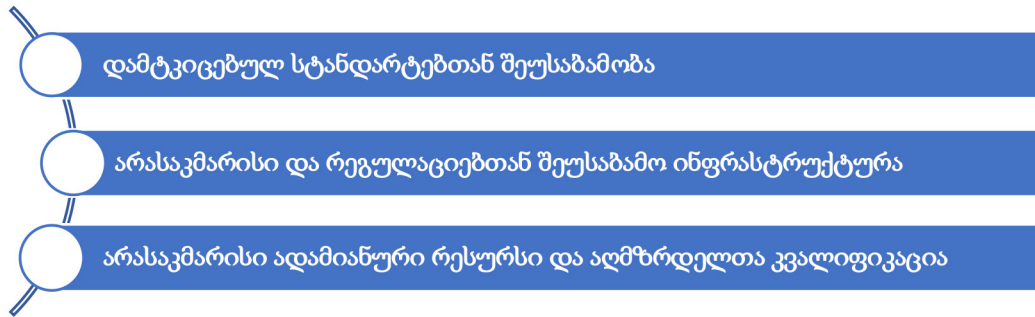
სკოლამდელი განათლება არსებით როლს თამაშობს ბავშვის შემდგომი განვითარებისა და მისი პიროვნებად ჩამოყალიბების პროცესში. ადრეული განათლება უმნიშვნელოვანესი ინვესტიციაა ბავშვის მომავალი აკადემიური, პიროვნული, სოციალური და მთლიანად საზოგადოების განვითარებისთვის. საქართველოში საბავშვო ბაღების საქმიანობის განვითარება ქვეყნის ერთ-ერთი მთავარი პრიორიტეტია. 2014-2019 წლებში სახელმწიფომ მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ცვლილებები განახორციელა სკოლამდელი აღზრდის სისტემის ძირითადი რეფორმისათვის.

2019 წლის მდგომარეობით ქ. თბილისში, ქ. ქუთაისში, ქ. რუსთავსა და ქ. ფოთში ჯამში – 256 საბავშვო ბაღი ფუნქციონირებდა, სადაც 79 ათას ბავშვზე მეტი ირიცხებოდა. 2014-2019 წლებში ბაღების დაფინანსებაზე განხორციელდა ხარჯვა ჯამში 715,042.6 ათასი ლარი შეადგინა და გამოირჩეოდა ყოველწლიური მზარდი ტენდენციით. 2019 წელს ბაღების დაფინანსება 2014 წელთან შედარებით 85%-ით გაიზარდა.

დიაგრამა №8. სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების დაფინანსება 2014-2019 წლებში (ათასი ლარი)



მიუხედავად მზარდი დაფინანსებისა, საბავშვო ბაღების ახალ რეგულაციებთან შესაბამისობაში მოყვანის პროცესი საჭიროებს მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას. სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების არსებული მდგომარეობა არ შეესაბამება ქვეყანაში მიღებულ ნორმებსა და რეგულაციებს. კერძოდ, გამოიკვეთა ნაკლოვანებები სხვადასხვა მიმართულებით:



საბავშვო ბაღების საქმიანობის სათანადოდ ორგანიზების მიზნით, მნიშვნელოვანია არსებობდეს დაწესებულებების განვითარების დროში განერილი სტრატეგია, რათა მათ არსებული სტანდარტების დაკმაყოფილება შეძლონ მაქსიმალურად ოპტიმალურ დროში. დაწესებულებების სტანდარტებთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად უმნიშვნელოვანესი საკითხია ბაღების ავტორიზაცია. მოქმედი კანონმდებლობით, როგორც კერძო, ასევე საჯარო ბაღების ავტორიზაციის პროცესს ახორციელებს მუნიციპალიტეტი.

საკანონმდებლო მოთხოვნების მიუხედავად, მუნიციპალიტეტებს და სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებს არ განუხორციელებიათ სათანადო ქმედებები საბავშვო ბაღების ავტორიზაციის პირობების დასაკმაყოფილებლად. მუნიციპალიტეტებს არ შეუქმნიათ ერთიანი სტრატეგია, რომელშიც ასახული იქნებოდა ხედვა, როგორ აპირებდნენ სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებები ავტორიზაციის პროცესის დაწყებას. ასევე არ არსებობდა სამოქმედო გეგმები, სადაც განერილი იქნებოდა ეტაპობრივად განსახორციელებელი კონკრეტული ქმედებები ბაღების საქმიანობის სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოსაყვანად.

მაღალი ხარისხის სკოლამდელი განათლების უზრუნველყოფის მიზნით, განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია ინფრასტრუქტურული მზაობა. ამ მხრივ გამოვლინდა შემდეგი ხარვეზები:

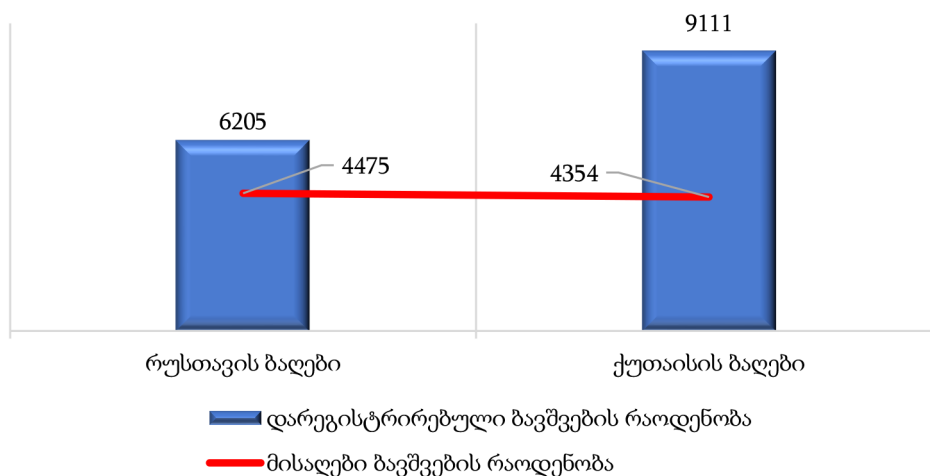
- ქ. თბილისში, ქ. ქუთაისში, ქ. რუსთავსა და ქ. ფოთში საბავშვო ბაღები ძირითადად განთავსებულია ძველ შენობებში, რომლებიც არ შეესაბამება კანონმდებლობით მოთხოვნილ ნორმებს;
- 2014-2019 წლებში აშენდა 26 ახალი ბაღი, რომელთა მშენებლობაზე დაიხარჯა 43,999.4 ათასი ლარი. მოთხოვნილ სტანდარტებს სრულად ვერც ახალი ბაღები აკმაყოფილებდა;
- სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებები ნაკლებ ყურადღებას აქცევდნენ ბავშვების ინტელექტუალური განვითარებისთვის⁷² საჭირო ინვენტარის შეძენას. ინვენტარზე დანახარჯი ბაღების მთლიან გადასახდელებში 0.04%-დან 0.7%-მდე მერყეობდა;
- თვითმმართველი ქალაქების სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებში სრულად არ იყო დაცული სახანძრო უსაფრთხოების სტანდარტი.

ოთხივე მუნიციპალიტეტში მოქმედი 256 ბაღიდან არც ერთი მათგანის ინფრასტრუქტურა სრულად არ აკმაყოფილებდა დადგენილ სტანდარტებსა და ნორმებს. ამასთანავე, მოთხოვნა სერვისზე გაცილებით მეტია, ვიდრე არსებული ბაღების ინფრასტრუქტურული რესურსი. შესაბამისად, სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების ინფრასტრუქტურა ვერ უზრუნველყოფდა სერვისზე არსებული მოთხოვნის სათანადოდ დაკმაყოფილებას და ბაღებს უწევდათ სტანდარტით გათვალისწინებულზე მეტი აღსაზრდელის მიღება.

⁷² ყურადღების, მესხიერების, სივრცის აღქმის, რაოდენობრივი აზროვნების და სხვა უნარების განვითარება.



დიაგრამა №9. სკოლამდელ დაწესებულებებში დარეგისტრირებული და ნორმის შესაბამისად მისაღები ბავშვების რაოდენობა



ინფრასტრუქტურული რესურსის მნიშვნელოვან დეფიციტს განიცდიდა ქ. თბილისში არსებული ბაღებიც. მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, ბაღებში მიღებული ბავშვების რაოდენობა შეესაბამებოდა არსებულ ინფრასტრუქტურულ შესაძლებლობებს. მიუხედავად ამისა, სავარაუდოა, რომ სერვისზე მოთხოვნა გაცილებით უფრო მაღალია მიღებულ აღსაზრდელებთან შედარებით. თბილისის ბაღებში მიღების პროცედურები ისეა ორგანიზებული, რომ ვერ ხერხდება დადგენა, რეალურად როგორია მოთხოვნა ბაღების სერვისზე მოქალაქეების მხრიდან. იმის გამო, რომ არ მოიპოვება მონაცემები ბაღის ასაკის ბავშვების რაოდენობაზე, ასევე შეუძლებელია განისაზღვროს ფაქტობრივად მოთხოვნის რა ნაწილს აკმაყოფილებს ქ. ფოთის საჯარო ბაღები.⁷³

ბაღების გამართული ფუნქციონირებისათვის მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენდა არასათანადო ადამიანური რესურსი. აუდიტორული შესწავლის შედეგად ამ მხრივ ორი საკითხი გამოიკვეთა:

- ბაღებში აღმზრდელ-პედაგოგების რაოდენობა არასაკმარისია და არსებითად ნაკლებია სტანდარტით განსაზღვრულზე.

მაგალითად:

- ქ. ქუთაისის მუნიციპალიტეტში 2019 წელს პედაგოგთა სიმცირის გამო, ჯამურად 83 ჯგუფი ფუნქციონირებდა. აქედან, 79 ჯგუფში ბავშვთა დასაშვები რაოდენობა კანონით განსაზღვრულ ნორმას აჭარბებდა, მათ შორის, 17 ჯგუფში ბავშვების რაოდენობა 40-ზე მეტი იყო.
- ქ. თბილისში ფუნქციონირებადი 830 ჯგუფიდან 298 ჯგუფში მოსწავლეთა რაოდენობა კანონით დასაშვებ ზღვარზე მეტი იყო.

⁷³ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნულ სამსახურს არ მოეპოვება ინფორმაცია მუნიციპალიტეტების მიხედვით 2-დან 6 წლამდე ბავშვების რაოდენობის შესახებ.



არასაკმარისი ადამიანური რესურსის მიუხედავად, 2014-2019 წლებში საბავშვო ბაღებში აღმზრდელთა რაოდენობა მნიშვნელოვნად არ გაზრდილა

- პედაგოგების მნიშვნელოვანი ნაწილი საჭიროებდა გადამზადებას და შესაბამისი სერტიფიცირების პროგრამის გავლას.

მაგალითად:

- ქ. თბილისში აღმზრდელ პედაგოგების დაახლოებით 10%-ს – 267 დასაქმებულს, არ აქვს სათანადო კვალიფიკაცია და არც გადამზადება გაუვლია.
- ქ. ფოთში აღმზრდელ პედაგოგების 35%, ჯამში – 53 პედაგოგი, ვერ აკმაყოფილებს კანონით განსაზღვრულ ნორმებს. მათ არ აქვთ შესაბამისი განათლება და არც გადამზადება გაუვლიათ.
- ქ. ქუთაისში განსაზღვრულ მოთხოვნას ვერ აკმაყოფილებს 5 პედაგოგი.
- ქ. რუსთავში გადამზადებას საჭიროებს 3 პედაგოგი.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა აღნიშნულ გარემოებებთან დაკავშირებით გასცა რეკომენდაციები, რომ სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებმა მუნიციპალიტეტის საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ორგანოებთან კონსულტაციების საფუძველზე შეიმუშაონ სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა საბავშვო ბაღების ავტორიზაციის პროცესის სათანადოდ წარმართვისა და მოქმედ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით; შეიმუშაონ საბავშვო ბაღების ინფრასტრუქტურის განვითარების სტრატეგია; შეისყიდონ საჭირო ინვენტარი და მოაწესრიგონ სახანძრო უსაფრთხოების სისტემები; მოიძიონ დამატებითი ფინანსური რესურსები და საბავშვო ბაღები უზრუნველყონ საკმარისი ადამიანური რესურსითა და კანონით განსაზღვრული კვალიფიკაციის მქონე პერსონალით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს საბავშვო ბაღების რეფორმირებას, სკოლამდელი აღზრდის პროცესის ხარისხობრივ გაუმჯობესებას და საბავშვო ბაღებზე მოსახლეობის მხრიდან მზარდი მოთხოვნების დაკმაყოფილებას. მუნიციპალიტეტებისა და სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების მიერ საკმარისი ღონისძიებები არ არის გატარებული. სკოლამდელ აღზრდაზე საზოგადოების მხრიდან მზარდი მოთხოვნის გათვალისწინებით, პრობლემების აქტუალობა, სათანადო ღონისძიებების არგატარების შემთხვევაში, წლების განმავლობაში გაიზრდება.

აღსანიშნავია, რომ სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების საქმიანობა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა შეისწავლა თვითმმართველ ქალაქებში. მუნიციპალიტეტებში ჩატარებული შესაბამისობის აუდიტებიდან გამოვლინდა, რომ სხვა თვითმმართველ ერთეულებში ამ მხრივ კიდევ უფრო რთული მდგომარეობაა. საკითხი საჭიროებს ქვეყნის მასშტაბით დარეგულირებას.



5. მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული რეგიონული განვითარების ასოციაციების საქმიანობის ეფექტიანობის აუდიტი

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული რეგიონული განვითარების ასოციაციების საქმიანობის ეფექტიანობის აუდიტი. აღნიშნულ ორგანიზაციებს ერთობლივად აფუძნებდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობები, რეგიონში მნიშვნელოვანი საკითხების საერთო ძალისხმევით გადაჭრის მიზნით. 2016–2020 წლებში გაიზარდა მუნიციპალიტეტების რაოდენობა, რომლებმაც სისტემური, საერთო რეგიონული პრობლემების მოსაგვარებლად ერთობლივი ა(ა)იპ-ების შექმნა გადაწყვიტეს. შესაბამისად, გაიზარდა ასეთი ა(ა)იპ-ების როლი თვითმმართველობების საქმიანობაში. რეგიონული ორგანიზაციები დაფუძნდა ძირითადად ეკონომიკისა და ტურიზმის ხელშეწყობისათვის, რაც ქვეყნის განვითარების პრიორიტეტული მიმართულებაა. 2016–2020 წლებში რეგიონული ასოციაციები დაფინანსდა 4,516.2 ათასი ლარით, მათ შორის, მუნიციპალიტეტებიდან – 4,380.5 ათასი ლარით.

სქემა №2. მუნიციპალიტეტების დაფუძნებული ერთობლივი ასოციაციების ტიპები რეგიონების მიხედვით

დანიშნულების ადგილის მართვის ორგანიზაცია (DMO)	რეგიონული განვითარების სააგენტოები/ინვესტიციებისა და ჰუმანიტარული პროექტების გაერთიანება
• იმერეთი • სამეგრელო • სამცხე-ჯავახეთი • სვანეთი • კახეთი	• ქვემო ქართლი • სამცხე-ჯავახეთი • მცხეთა-მთიანეთი • კახეთი

შესწავლის შედეგად მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული რეგიონული განვითარების ასოციაციების საქმიანობაში გამოვლინდა სხვადასხვა დარღვევა-ნაკლოვანება, კერძოდ:

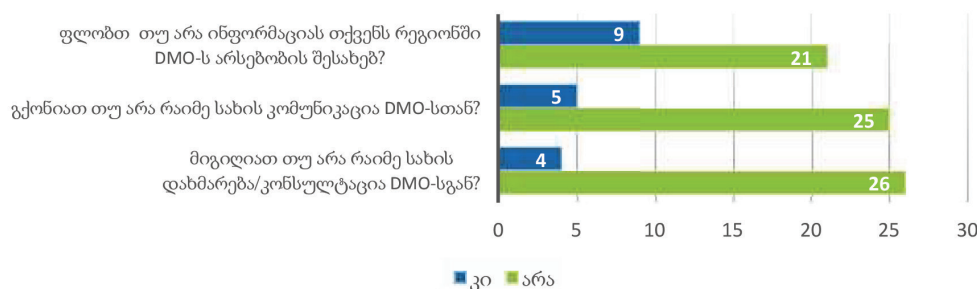
- ასოციაციების მიზნების განსაზღვრისა და საქმიანობის დაგეგმვის პროცესი არ იყო თანმიმდევრული;
- ასოციაციების საქმიანობა სათანადოდ არ უწყობდა ხელს რეგიონის ეკონომიკისა და ტურიზმის განვითარებას;
- სააგენტოების როლი/ფუნქციები არ იყო ოპტიმალურად განსაზღვრული;
- დამფუძნებლები არასათანადოდ იყვნენ ჩართული ორგანიზაციების საქმიანობისა და მიღებული შედეგების შეფასების პროცესში და სხვ.



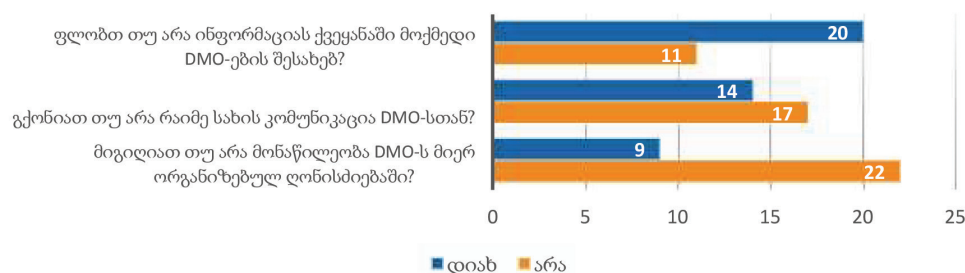
დანიშნულების ადგილის მართვის ორგანიზაცია

- **DMO-ების ყოველწლიური სამოქმედო გეგმები:** DMO-ების უმრავლესობის მიერ სათანადოდ არ იყო შემუშავებული სტრატეგიული დოკუმენტის შესაბამისი ყოველწლიური დეტალური სამოქმედო გეგმები. წარმოდგენილ დოკუმენტებში მხოლოდ ზოგადი სახით იყო განვრცოვებული განმავლობაში განსახორციელებელი ღონისძიებების ნუსხა, არ იყო განსაზღვრული კონკრეტული ამოცანები, თუ როგორ უნდა ყოფილიყო მიღწეული სტრატეგიული გეგმით დასახული მიზნები. ყოველწლიური სამოქმედო გეგმების ხარვეზების გამო, ორგანიზაციებს არ გააჩნდათ კონკრეტული სამუშაო პროგრამა თითოეული წლისათვის და ვერ ახორციელებდნენ საკუთარი საქმიანობის შეფასებას ეკონომიურ და პროდუქტიულ ჭრილში.
- **DMO-ების მიერ არსებული და ახალი ტურისტული პროდუქტების განვითარება:** ძირითადი პროფილური საქმიანობის პროცესში DMO-ების მიერ გატარებული ღონისძიებები იყო არასაკმარისი. ორგანიზაციების უმეტესობას მომზადებული არ ჰქონდა არსებული ტურისტული ობიექტების სრულფასოვანი ბაზა. ამასთანავე, არ ხორციელდებოდა მოპოვებული ინფორმაციის გაზიარება სათანადო არხების საშუალებით. ასოციაციების თანამშრომლობა ადგილობრივ და უცხოურ ტუროპერატორებსა და ტურიზმის სხვა სუბიექტებთან იყო არაეფექტიანი, შემოიფარგლებოდა რამდენიმე ერთობლივი ღონისძიების ჩატარებით. კერძოდ, ასოციაციების ინიცირებითა და ორგანიზებით 2019-2020 წლებში ჩატარდა მხოლოდ 17 ღონისძიება. მოწყობილ ღონისძიებებს, შინაარსიდან გამომდინარე, ესწრებოდა დაინტერესებული მხარეების შეზღუდული რაოდენობა. შესაბამისად, ვერ ხორციელდებოდა ინფორმაციის ფართო საზოგადოებისთვის გაზიარება. აუდიტის ფარგლებში ჩატარდა ტურიზმის სუბიექტების გამოკითხვა. დიაგრამებში წარმოდგენილია მონაცემები 30 სასტუმროსა და 31 ტუროპერატორის წარმომადგენლების გამოკითხვის შესახებ.

დიაგრამა №10. სასტუმროების გამოკითხვის შედეგები



დიაგრამა №11. საქართველოში მოქმედი ტურისტული სააგენტოების გამოკითხვის შედეგები



ტურიზმის სფეროში ჩართული ადგილობრივი ორგანიზაციების გარდა, მნიშვნელოვანი იყო, რომ ასოციაციებს აქტიური კომუნიკაცია ჰქონოდათ საერთაშორისო ბაზარზე მოქმედ უცხოურ ტურისტულ კომპანიებთანაც. შესწავლით დადგინდა, რომ ასოციაციებს 2019-2020 წლებში არ უთანამშრომლიათ ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მოქმედ ტურიზმის სფეროში ჩართულ სუბიექტებთან. არ იყო მოძიებული და გაანალიზებული მასალები შემომყვან ტურიზმზე მომუშავე უცხოური ტურისტული სააგენტოების შესახებ. ამდენად, არსებული პროდუქტების შესახებ ინფორმაცია არ იყო სათანადოდ გავრცელებული და მიწოდებული ყველა დაინტერესებული მხარისათვის.

- **DMO-ების მიერ რეგიონის, როგორც ტურისტული ბრენდის პოპულარიზაცია:** DMO-ები ციფრული მარკეტინგის განვითარების კუთხით ახორციელებდნენ გარკვეული სახის ღონისძიებებს, თუმცა მათ მიერ ინტერნეტსივრცის, როგორც რეგიონის პოპულარიზების ერთ-ერთი საშუალების გამოყენება ხდებოდა არაეფექტიანად. მათი სოციალური მედიის არხები მხოლოდ ნაწილობრივ ერგებოდა უცხოელ ტურისტთა საჭიროებებს, ორგანიზაციების ვებგვერდების უმრავლესობა იყო გაუმართავი – არ შეიცავდა სრულ და საკმარის ინფორმაციას, გამოქვეყნებული მონაცემები არ ახლდებოდა სისტემატურად და ნაკლებად იყო ხელმისაწვდომი უცხოენოვანი მომხმარებლისათვის. დაბალი იყო ორგანიზაციების აქტიუობა სოციალურ ქსელებშიც. გარდა ამისა, DMO-ები პროდუქტებისა და რეგიონის ფართო წრეებისთვის გასაცნობად არ იყენებდნენ საერთაშორისო ტურისტულ პლატფორმებს.

- გამომწერთა რაოდენობა Facebook-ზე მერყეობდა 1.3 ათასიდან 11.4 ათასამდე. გამომწერთა 88–94% საქართველოშია რეგისტრირებული
- თვის განმავლობაში FACEBOOK-ის გვერდზე განთავსებულია, საშუალოდ, 25 პოსტი
- მოწონებათა რაოდენობი დიაპაზონი მერყეობს 1-დან 314-მდე.
- ორენოვანია პოსტების მხოლოდ 50%.
- არ კეთდება განხორციელებული აქტივობების ანალიზი.

Facebook



- გამომწერთა რაოდენობა მერყეობს 56-დან 1232 ადამიანამდე
- განთავსებულია, საშუალოდ, 24 პოსტი
- პოსტების მოწონების დიაპაზონია მხოლოდ 1–117
- არ კეთდება განხორციელებული აქტივობების ანალიზი

Instagram



- განთავსებული ვიდეოების რაოდენობა მცირეა და მერყეობს 1-დან 59-მდე
- არხების გამომწერთა რაოდენობაა 1– 492 ადამიანი
- არ კეთდება განხორციელებული აქტივობების ანალიზი

Youtube

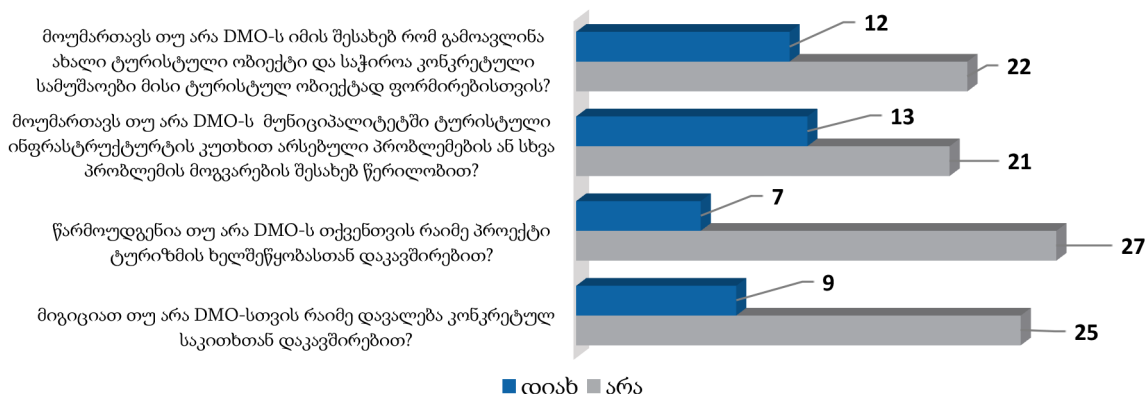


- **DMO-ების არაკოორდინირებული თანამშრომლობა დამფუძნებლებთან:** დამფუძნებელი მუნიციპალიტეტების ჩართულობა DMO-ების საქმიანობაში იყო არასაკმარისი და არაეფექტიანი. მუნიციპალიტეტებსა და ორგანიზაციებს შორის კომუნიკაცია წლის განმავლობაში ხორციელდებოდა არაუმეტეს ერთხელ ან ორჯერ, რომელიც ძირითადად წლიური გეგმის დამტკიცების ან საქმიანობის ანგარიშის მოსმენისას ინფორმაციის ზეპირი ურთიერთგაცვლით გამოიხატებოდა. მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლების გამოკითხვის შედეგად გამოვლინდა, რომ: 2018-2020 წლებში DMO-ებთან კომუნიკაცია ჰქონდა 29 მუნიციპალიტეტს, მათ შორის, წერილობითი – 25-ს, ზეპირი – 4-ს, ხოლო 5-ს არ მიუმართავს ა(ა)იპ-ისათვის. გარდა ამისა, არ იყო უზრუნველყოფილი მუნიციპალიტეტების



სამსახურების/ა(ა)იკ-ების და DMO-ების ერთობლივი კოორდინირებული საქმიანობა. მუნიციპალიტეტები რეგულარულად არ ატარებდნენ ორგანიზაციების საქმიანობის მონიტორინგს და არ ფლობდნენ სრულყოფილ ინფორმაციას მათ მიერ განხორციელებული ღონისძიებების შესახებ.

დიაგრამა №12. ინფორმაცია DMO-ს საქმიანობაში დამფუძნებლების ჩართულობის შესახებ 2019–2020 წლებში



ჩაბიოწესი განვითარების სააგენტოები

რეგიონული განვითარების სააგენტოების როლი/ფუნქციები: აუდიტორული შესწავლით დადგინდა, რომ სააგენტოების ფუნქცია-მოვალეობები ხშირ შემთხვევაში დუბლირებული იყო მუნიციპალიტეტების მერიების ან სხვა სახელმწიფო სამსახურების ფუნქციებთან. დამფუძნებელმა მუნიციპალიტეტებმა ვერ დაასაბუთეს, თუ რა კვლევები უძღოდა წინ სააგენტოების შექმნას ან რა უპირატესობა ჰქონდა სააგენტოს სხვა ანალოგიური ფუნქციების მქონე ორგანოებთან შედარებით. აღსანიშნავია, რომ ა(ა)იკ – სამცხე-ჯავახეთის რეგიონული განვითარების სააგენტო შესამონმეებელ პერიოდში არ დაფინანსებულა და პრაქტიკულად არ ფუნქციონირებდა.

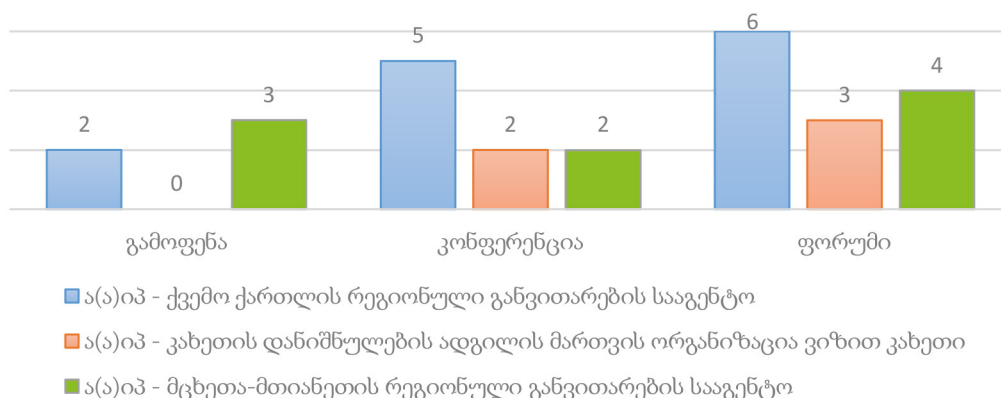
- **სააგენტოების საქმიანობა:** ორგანიზაციებს არ ჰქონდათ შედგენილი სტრატეგიული და დეტალური გეგმები, რომელთა ეტაპობრივი განხორციელება უზრუნველყოფდა წესდებით გათვალისწინებული მიზნების მიღწევას. ორგანიზაციები არასათანადოდ ასრულებდნენ მათზე დაკისრებულ ფუნქციებს: სააგენტოებს ქმედითი ღონისძიებები არ ჰქონდათ გატარებული რეგიონის ეკონომიკური განვითარებისათვის, შესწავლილი არ იყო რეგიონების ბიზნესგარემო, არ იყო შემუშავებული ეკონომიკური განვითარების პროგრამები, საკმარისი ღონისძიებები არ იყო ჩატარებული მენარმეთა დახმარებისთვის. სააგენტოები აქტიურად არ თანამშრომლობდნენ იდენტური ან მსგავსი ფუნქციების შემსრულებელ სახელმწიფო სტრუქტურებთან, შეფასებული არ იყო რეგიონების საინვესტიციო შესაძლებლობები, მომზადებული არ იყო საინვესტიციო პოტენციალის მქონე ობიექტებისა და ინვესტორების ბაზა და სხვ. აღსანიშნავია, რომ ასოციაციებმა⁷⁴ 2016-2020 წლებში საქმიანობისას დახარჯეს 1,680 ათასი ლარი. დაფინანსების 88% განეულია შრომის ანაზღაურებასა და სხვადასხვა ადმინისტრაციულ ხარჯზე, ხოლო უშუალოდ საქმიანობასთან დაკავშირებულ ღონისძიებებზე – მხოლოდ 12%.

⁷⁴ კახეთის, ქვემო ქართლის და მცხეთა-მთიანეთის რეგიონული განვითარების სააგენტოები.



აღსანიშნავია, რომ ორ სააგენტოს⁷⁵ დამფუძნებლებმა გადასცეს 2.4 მლნ ლარის ღირებულების ქონება სასწავლო და ინოვაციების ცენტრების⁷⁶ მოსაწყობად, თუმცა პროექტები არ განხორციელდა.

დიაგრამა №13. ინფორმაცია სააგენტოების ღონისძიებებში მონაწილეობის შესახებ 2016–2020 წლებში



- **სააგენტოების არაკოორდინირებული თანამშრომლობა დამფუძნებლებთან:** მუნიციპალიტეტების კომუნიკაციას სააგენტოებთან არ ჰქონდა სისტემური ხასიათი. მათ მიერ ორგანიზაციებზე დავალებები პრაქტიკულად არ გაცემულა. რამდენიმე მუნიციპალიტეტი არ ფლობდა ინფორმაციას მათ მიერ დაფუძნებული სააგენტოს საქმიანობის შესახებ, ხოლო სხვა შემთხვევაში მუნიციპალიტეტები არ აანალიზებდნენ და არ აფასებდნენ სააგენტოების მიერ განხორციელებული საქმიანობა რამდენად სრული და ადეკვატური იყო მათ მიზნებთან მიმართებით. შედეგად, მუნიციპალიტეტების როგორც პარტნიორისა და ზედამხედველის ჩართულობა სააგენტოების საქმიანობაში იყო არასაკმარისი და არასათანადო.

გამოვლენილი ნაკლოვანებებისა და მათი გამომწვევი მიზეზების ანალიზის საფუძველზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ასოციაციებისა და მათი დამფუძნებელი მუნიციპალიტეტებისათვის შეიმუშავა რეკომენდაციები: ორგანიზაციებმა სტრატეგიული გეგმის მიზნების შესაბამისად უნდა მოამზადონ დეტალური გეგმები და განახორციელონ ღონისძიებები დასახული მიზნების მისაღწევად; მოამზადონ რეგიონში არსებული ტურისტული ობიექტების შესახებ სრულყოფილი ბაზა; განავითარონ ციფრული მარკეტინგი და ხელი შეუწყონ რეგიონების ეკონომიკურ განვითარებას; მუნიციპალიტეტები უნდა ჩაერთონ სამოქმედო გეგმების მომზადების პროცესში, განიხილონ და შეაფასონ გეგმები, რეგულარულად ჩაატარონ ა(ა)იპ-ების საქმიანობის მონიტორინგი და ფლობდნენ სრულ ინფორმაციას მათ მიერ წლის განმავლობაში განსახორციელებელი/განხორციელებული ღონისძიებების შესახებ; უზრუნველყონ მერიის სამსახურების და ასოციაციების კოორდინირებული საქმიანობა.

რეკომენდაციებზე რეაგირების მდგომარეობა – სამცხე-ჯავახეთის, იმერეთის, სვანეთის, სამეგრელოს, კახეთის DMO-ებმა, ა(ა)იპ – ქვემო ქართლის რეგიონული განვითარების

⁷⁵ მცხეთა-მთიანეთის და სამცხე-ჯავახეთის რეგიონული განვითარების სააგენტოები.

⁷⁶ ინოვაციების ცენტრი მოიაზრება აღნიშნულ ტერიტორიაზე სოციალური სამეწარმეო ზონის, რამდენიმე სტადიონის, სატბურების, ამფითეატრისა და რეკრეაციული ზონის მოწყობას.



სააგენტომ, ა(ა)იპ – ინვესტიციების და ჰუმანიტარული პროექტების გაერთიანებამ და მათმა დამფუძნებელმა მუნიციპალიტეტებმა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში წარმოადგინეს რეკომენდაციების შესრულების სამოქმედო გეგმები, რომლის მიხედვითაც დაგეგმილია სხვადასხვა აქტივობა რეკომენდაციების შესასრულებლად. ამასთანავე, ორგანიზაციებმა დაიწყეს გარკვეული ღონისძიებების განხორციელება, მაგალითად:

- ა(ა)იპ-ებმა სტრატეგიის და ყოველწლიური გეგმების მოსამზადებლად მუნიციპალიტეტებთან გამართეს კონსულტაციები, მოამზადეს დაგეგმვის დოკუმენტაცია, რაც დამტკიცდა დამფუძნებლების⁷⁷ მიერ;
- კახეთის DMO-მ შექმნა ახალი საიტი და კახეთის მასშტაბით არსებული ტურისტული ობიექტების შესახებ საინფორმაციო ბაზა, მოამზადა ახალი ბროშურები (მათ შორის, ციფრული ბროშურა), მოიძია პარტნიორი ორგანიზაცია,⁷⁸ განახლდა და განვითარდა სოციალური ქსელები;
- იმერეთის DMO-მ მოამზადა სამოქმედო გეგმა, განაახლა DMO-ს მობილური აპლიკაცია, ქუთაისობის დღესასწაულთან დაკავშირებით მოამზადა საიმიჯო ვიდეოკლიპი, იყენებს Facebook-ის ფასიან რეკლამას მიზნობრივი აუდიტორიის მოსაზიდად. გარდა ამისა, წელიწადში 2-ჯერ ტურიზმის სუბიექტებს აწვდის ტურისტული პროდუქტებისა და ობიექტების განახლებულ ბაზებს.

ქვეყნის მასშტაბით მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული ერთობლივი სუბიექტების საქმიანობის გასაუმჯობესებლად და ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოსაყალიბებლად, მიზანშეწონილია საქართველოს პარლამენტის შესაბამისი დარგობრივი კომიტეტის ჩართულობით შემუშავდეს კონკრეტული რეკომენდაციები და ინსტრუქციები. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია არსებობდეს რეგულაციებიც, რომლებიც უზრუნველყოფს სუბიექტების ფუნქციონირებაში ქვეყნის ანალოგიური პროფილის უწყებების ჩართულობას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს სუბიექტების საქმიანობის ეფექტიან კოორდინაციას და გაზრდის დასახული მიზნების ერთობლივად მიღწევის შესაძლებლობას.

⁷⁷ ბორჯომის, დუშეთის, ყაზბეგის, მცხეთის, თიანეთის, თელავის, ლაგოდეხის, დედოფლისწყაროს, გურჯაანის, სიღნაღის, ყვარლის, საგარეჯოს, ახმეტის მუნიციპალიტეტები.

⁷⁸ „სოლიმარ ინტერნეიშნელ“.



6. კონკრეტული (აჩასისსტაშური) დაღვჳჳა-ნაკლოჳანებაი

2020-2021 წლებში ჩატარებული აუდიტების შედეგად გამოვლინდა სხვადასხვა სახის დარღვევა-ნაკლოვანება, რომლებიც მუნიციპალიტეტებისთვის არ წარმოადგენდა სისტემურ ხარვეზს. მიუხედავად ამისა, გარემოებებმა, მნიშვნელობისა და არსებითობიდან გამომდინარე, ნეგატიური გავლენა იქონია როგორც უშუალოდ მუნიციპალიტეტების საქმიანობის კანონშესაბამისობაზე, ისე ბიუჯეტების ხარჯვის ეკონომიურობასა და ეფექტიანობაზე.

მაგალითად:

- ბორჯომის მუნიციპალიტეტის მიერ შემუშავებული კონტროლის სისტემა, რომელსაც უნდა უზრუნველყო უკანონო მშენებლობის გამოვლენა და შესაბამისი რეაგირება, პრაქტიკულად არ ფუნქციონირებდა. ხშირ შემთხვევაში მშენებელი კომპანიები მერიას ნებართვის მისაღებად მიმართავდნენ მხოლოდ სამუშაოების ძირითადი ნაწილის დასრულების შემდეგ. მიუხედავად კანონდარღვევასთან დაკავშირებით ინფორმირებულობისა, მერიის შესაბამისი სამსახური გამოვლენილ სამართალდარღვევებზე სათანადო რეაგირებას არ ახდენდა. 2018-2019 წლებში სამშენებლო კომპანიების მიმართვის საფუძველზე მუნიციპალიტეტში იდენტიფიცირებული და გამოვლენილია სამშენებლო სამართალდარღვევის 35 ფაქტი. მათგან ჯარიმა – 177 ათასი ლარის ოდენობით, გადახდილია მხოლოდ 14 პირის მიერ. აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში დამატებით გამოვლინდა უნებართვო მშენებლობის 8 შემთხვევა.
- ოზურგეთის მუნიციპალიტეტში 2019-2020 წლებში სამშენებლო სამუშაოების მონიტორინგის არსებული სისტემა გაუმართავი იყო და ვერ უზრუნველყოფდა უკანონო მშენებლობების დროულ გამოვლენას. კერძოდ, აუდიტის შედეგად დამატებით გამოვლინდა უნებართვო მშენებლობის 5 შემთხვევა, რომლებზეც მერიას მშენებლობის დაწყებისა და მიმდინარეობის ეტაპებზე რეაგირება არ მოუხდენია. გარდა ამისა, რიგ შემთხვევებში კანონდამრღვევი პირები დაჯარიმებულია ობიექტის სამუშაოების დასრულების ეტაპზე, ხოლო ზოგიერთი – ობიექტის ფუნქციონირების დაწყების შემდეგ. ამასთანავე, დამრღვევი პირის დაჯარიმების შემთხვევაში უნებართვო მშენებლობის შესაჩერებლად არ არის დანერგილი სათანადო კონტროლის მექანიზმები: დაჯარიმების შემდეგ მერიის შესაბამისი სამსახური მშენებლობის მონიტორინგს არ აწარმოებდა;
- 2019-2020 წლებში ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტში ეკომიგრანტი ოჯახებისათვის 2,884.8 ათასი ლარის ღირებულების მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლის მშენებლობა განხორციელდა გამოცდილების არმქონე პირის მიერ და სამშენებლო სამუშაოების რეალურ ღირებულებასთან შედარებით, გადახდილია 148.8 ათასი ლარით მეტი. ამასთანავე, შეუსრულებელი სამუშაოებისა და ხარჯის განვეის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე, მიმწოდებელს აუნაზღაურდა ჯამში არანაკლებ 90 ათასი ლარი;
- 2019-2020 წლებში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა შეისწავლა ბათუმის ტერიტორიაზე მიმდინარე სამშენებლო სამუშაოების კანონიერება.⁷⁹ შედეგად, გამოვლინდა 13

⁷⁹ ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ გაცემულია 1194 სამშენებლო ნებართვა, მათ შორის, 512 შემთხვევაში ნებართვა გაცემულია ახალ მშენებლობაზე, 709 შემთხვევაში - მშენებლობის ცვლილებაზე და 18 შემთხვევაში - შენობის დემონტაჟზე. აუდიტის ჯგუფმა შერჩევითი წესით შეისწავლა ბათუმის ტერიტორიაზე მიმდინარე სამშენებლო სამუშაოების კანონიერება.



უნებართვო მშენებლობა, მათ შორის, 4 შემთხვევაში მშენებლობა შეწყვეტილი და მიტოვებული იყო. მუნიციპალიტეტის ა(ა)იპ – მუნიციპალური ინსპექციის მიერ უნებართვო მშენებლობის რიგ ფაქტებთან დაკავშირებით მიღებულია რამდენიმე დადგენილება მშენებელი პირების მიმართ საჯარო სამსახურის გამოყენებაზე. მიუხედავად ამისა, აღნიშნულმა ღონისძიებამ ვერ უზრუნველყო უკანონო მშენებლობების შეჩერება. გაცემული რეკომენდაციის მიუხედავად, მერიამ ვერ განახორციელა კანონით მინიჭებული უფლება უნებართვოდ აშენებული შენობების დემონტაჟის შესახებ;

- საქართველოს მთავრობის განკარგულებით,⁸⁰ ინვესტორს 50 ათას ლარად პირდაპირი მიყიდვის ფორმით გადაეცა ბორჯომის მუნიციპალიტეტში მდებარე 2301 კვ.მ არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი და მასზე განთავსებული 1801 კვ.მ შენობა-ნაგებობა. ფუნქციონირების დაწყების შემდეგ, 2018 წლიდან ინვესტორი არ ასრულებდა საქართველოს მთავრობასთან გაფორმებულ შეთანხმებას. მიუხედავად ამისა, მერიამ საქართველოს მთავრობას მიმწოდებლის მხრიდან საინვესტიციო ვალდებულების შეუსრულებლობის შესახებ არ შეატყობინა;
- 2020-2021 წლებში ჩატარებული აუდიტის⁸¹ შედეგად გამოვლინდა სხვა უწყებების მიერ ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე აშენებული შენობა-ნაგებობების აღურისცხობასთან დაკავშირებული საკითხები, რომელთა დროული მოწესრიგება მნიშვნელოვანი იყო აქტივების მოვლა-შენახვისა და საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურად ხარჯვის თვალსაზრისით, კერძოდ:
- სსიპ – გარემოს ეროვნული სააგენტოს არაერთი მიმართვის მიუხედავად, ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერიამ არ აღრიცხა 13,337.3 ათასი ლარის ღირებულების ნაპირსამაგრი ნაგებობები. აქედან, მერიამ ვერ წარმოადგინა ინფორმაცია 13,196 ათასი ლარის ღირებულების აქტივების ფაქტობრივი მდებარეობის შესახებ.
- საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდსა და ქალაქ ბათუმის მერიას შორის არ იყო შეთანხმებული ქ. ბათუმის ნაპირდაცვის პროექტის ფარგლებში აშენებული 1750 მ სიგრძის, 55.6 მლნ ლარის ღირებულების ნაპირსამაგრი ნაგებობის მოვლა-პატრონობასთან დაკავშირებული საკითხები. ნაგებობა შეიძლება დაზიანებულიყო, რაც გაართულებდა მის აღდგენას. აღსანიშნავია, რომ სანაპირო ზოლში არ იყო შეტანილი ინერტული მასალა, რის შედეგადაც ზღვაში აღმოჩნდა სანაპიროს გარკვეული ნაწილი.
- 2019-2020 წლებში ქუთაისის მუნიციპალიტეტში დასაქმებულ მოსამსახურეებზე, სათანადო დასაბუთების გარეშე, სოციალური დახმარების სახით გაცემულია 358.2 ათასი ლარი. ქმედება თავისი შინაარსით ფაქტობრივად წარმოადგენდა მოსამსახურეების ფულად წახალისებას და არა სოციალურ დახმარებას. დახმარება გაიცა 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. აღსანიშნავია, რომ დახმარების მიმღებ ზოგიერთ თანამდებობის პირს ქონების დეკლარაციების მიხედვით სოლიდური შემოსავლები გააჩნდა;

⁸⁰ 2016 წლის 14 ივნისის N1141 განკარგულება.

⁸¹ შემოწმების პერიოდმა მოიცვა 2019-2020 წლები.



- 2020 წელს ქუთაისის მერიამ 22,669.5 ათას ლარად შეიძინა 60 ახალი ავტობუსი. სხვადასხვა დაზიანების აღმოსაფხვრელად ცხრა თვის განმავლობაში მერიამ 954-ჯერ მიმართა სერვისის განმახორციელებელ სანარმოს. დროის მოკლე პერიოდში გამოვლენილი დაზიანებების სიხშირე და ხარისხი მიანიშნებდა, რომ შეძენილი ავტობუსები იყო უხარისხო და არ შეესაბამებოდა ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს;
- 2019 წელს ზუგდიდის მუნიციპალიტეტმა სასამართლოდან გაიხმო საჩივარი ქონების შემძენის მიმართ პირგასამტეხლოს დაკისრების ნაწილში. კერძოდ, მერია ითხოვდა 3,373 ათასი ლარის პირგასამტეხლოს დაკისრებას, ნასყიდობის ხელშეკრულების შეწყვეტისა და შეუსრულებელი ვალდებულებისთვის. დაგვიანებით, ხანდაზმულობის ვადის გასვლის შემდეგ, მერიამ ხელახლა წარადგინა სასამართლოში საჩივარი პირგასამტეხლოს დაკისრებასთან დაკავშირებით. შედეგად, ქონების შემძენი გათავისუფლდა ნასყიდობის ხელშეკრულების ვალდებულებების დარღვევისთვის პირგასამტეხლოს დაკისრებიდან, რაც მერიის მხრიდან ხელშეკრულებით აღჭურვილი უფლებების გამოუყენებლობამ, პირგასამტეხლოს ნაწილში სარჩელის გახმობამ და მერიის მიზგებით სასარჩელო ხანდაზმულობის ფაქტის დადგომამ განაპირობა;
- 2019-2020 წლებში რუსთავის მუნიციპალიტეტმა საკუთარი საქმიანობის რეკლამირებისა და ინფორმაციის გავრცელებისათვის შეისყიდა 319.9 ათასი ლარის სატელევიზიო და რადიო მომსახურება. შესყიდვის საგანი იყო მერიის და საკრებულოს საქმიანობის ამსახველი სიუჟეტების მომზადება და სატელევიზიო და რადიოეთერის საშუალებით გავრცელება. მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტს შეეძლო დაეფინანსებინა მხოლოდ სოციალური შინაარსის რეკლამები. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ სიუჟეტები ძირითადად მუნიციპალური ბიუჯეტიდან დაფინანსებული ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე შექმნილი საინფორმაციო მასალა იყო, რომელიც რეკლამას უწევდა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობას და არ აკმაყოფილებდა სოციალური რეკლამის კრიტერიუმებს. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტმა იმავე პერიოდში მსგავსი სახის მომსახურება⁸² შეიძინა ორი სხვადასხვა მიმწოდებლიდან და დამატებით დახარჯა 74,2 ათასი ლარი;
- 2017 წელს ფოთის მუნიციპალიტეტმა 3,836.2 ათას ლარის ღირებულების ხელშეკრულება გააფორმა სანაპირო ზოლის რეაბილიტაციის სამუშაოებზე. ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაოებიდან შესრულდა მხოლოდ 2,026.7 ათასი ლარის სამუშაო, რის გამოც ხელშეკრულება შეწყდა. დოკუმენტაციის შესწავლით გამოვლინდა, რომ 469.8 ათასი ლარის სამუშაოებზე ექსპერტიზის დასკვნა არ იყო წარმოდგენილი. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა და მიმწოდებელს სრულად აუნაზღაურა სამუშაოების ღირებულება. პროექტი იყო დაუსრულებელი და არ ფუნქციონირებდა, სამუშაოები შესრულებული იყო უხარისხოდ და ნაგებობების უმეტესობა – მნიშვნელოვნად დაზიანებული;
- ა(ა)იპ – თბილისის განვითარების ფონდი 2018-2019 წლებში განხორციელებული შესყიდვების პროცესში იყენებდა ავანსირების მექანიზმს. კერძოდ, წინასწარი ანგარიშსწორება ხელშეკრულებების ღირებულებების 50-90%-ის ფარგლებში

⁸² საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვანი ინფორმაციის შემცველი ბანერების, ვიდეორგოლების, პრესრელიზების მომზადება და სხვ.



მერყეობდა. ორგანიზაციას მიმწოდებლებისთვის ავანსის სახით გაცემული ჰქონდა სულ 66,592.7 ათასი ლარი. მათ შორის, 2018 წელს გადახდილი 33,935.4 ათასი ლარის ავანსიდან წლის განმავლობაში ათვისებული იყო მხოლოდ 20,942 ათასი ლარი, ხოლო 2019 წელს გადახდილი 32,657.3 ათასი ლარიდან – მხოლოდ 16,256.8 ათასი ლარი.

- მარტვილის მუნიციპალიტეტმა შენობა შეიძინა უსახლკარო მოქალაქეებისათვის საცხოვრებელი ფართის დაქირავების ხარჯების შესამცირებლად. 2017-2020 წლებში სოციალური საცხოვრისის მოწყობის მიზნით შენობის შეძენასა და რემონტში გადახდილია ჯამში 133.9 ათასი ლარი. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ შენობის რეაბილიტაცია ჯერ კიდევ არ იყო დასრულებული და საცხოვრებლად ვარგის მდგომარეობამდე მიყვანილი. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტმა 133.9 ათასი ლარი დახარჯა არაეფექტიანად და ვერ მიაღწია პროგრამით განსაზღვრულ შედეგს. ამასთანავე, 2018-2019 წლებში ქირის სახით გადაიხადა 22.2 ათასი ლარი;
- შპს „ხელვაჩაურის წყალკანალში“ დასაქმებული იყო 81 შტატგარეშე მომუშავე. მიუხედავად ამისა, 2019-2020 წლებში სათავე ნაგებობების განმენდისთვის 19 სხვა ფიზიკურ პირთან გაფორმებულია ერთჯერადი ხელშეკრულებები და ბიუჯეტიდან გადახდილია 370 ათასი ლარი. წარმოდგენილი დოკუმენტებით სამუშაოების ფაქტობრივი შესრულება ვერ დადასტურდა;
- 2018-2019 წლებში მარტვილის მუნიციპალიტეტი და მის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირები სარგებლობდნენ ერთ-ერთი საბანკო დაწესებულების მომსახურებით. მერიამ საბანკო ხელშეკრულება გააფორმა 2016 წელს, ბაზრის კვლევის გარეშე; ბანკის ანგარიშზე ფულადი რესურსების განთავსების სანაცვლოდ მუნიციპალიტეტს ერიცხებოდა სარგებელი წლიური 10%-ის ოდენობით. აუდიტის სამსახურის მიერ საკითხით დაინტერესების შემდეგ, 2020 წელს მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გააფორმა სხვა საბანკო დაწესებულებასთან, რითაც სარგებელი წლიური 14.1%-ით განისაზღვრა.



55 2020-2021 წლებში მუნიციპალიტეტებში ჩატარებული ადგილობრივი შიდააგროგრაფიული ანგარიშები



25	ხულოს მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი	2018-2019 წლები
26	ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის 2019-2020 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი	2019-2020 წლები
27	სამტრედიის მუნიციპალიტეტის 2019-2020 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი	2019-2020 წლები
28	სენაკის მუნიციპალიტეტის 2019-2020 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში	2019-2020 წლები
29	ქ. რუსთავის მუნიციპალიტეტის 2019-2020 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი	2019-2020 წლები
30	ქ. ფოთის მუნიციპალიტეტის 2019-2020 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი	2019-2020 წლები
31	ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის 2019-2020 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი	2019-2020 წლები
32	წყალტუბოს მუნიციპალიტეტის 2019-2020 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში	2019-2020 წლები
33	ქობულეთის მუნიციპალიტეტის 2019-2020 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი	2019-2020 წლები
34	ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის 2019-2020 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი	2019-2020 წლები
35	ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების 2019-2020 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი	2019-2020 წლები
36	ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის „კულტურის, ახალგაზრდობის ხელშეწყობისა და სპორტის“ პრიორიტეტისთვის გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის კანონიერების შესაბამისობის აუდიტი	2019-2020 წლები
37	ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის „ინფრასტრუქტურისა და მუნიციპალური კომუნალური სერვისების განვითარების პრიორიტეტისათვის“ გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის კანონიერების შესაბამისობის აუდიტი	2019-2020 წლები
38	მუნიციპალიტეტებში განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტების საზედამხებდევლო საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი	2019-2020 წლები

უფაქსიანოების აუდიტები

N	დასახელება	აუდიტის პერიოდი
1	ქ. თბილისის, ქ. ქუთაისის, ქ. რუსთავისა და ქ. ფოთის მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების მართვის ეფექტიანობის აუდიტი	2014-2019 წლები
2	მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების მართვის ეფექტიანობის აუდიტი	2014-2019 წლები
3	მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული რეგიონული განვითარების ასოციაციების საქმიანობა	2016-2020 წლები

ფინანსური აუდიტი

N	დასახელება	აუდიტის პერიოდი
1	ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის 2019 წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის ფინანსური აუდიტი	2019 წელი
2	ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის 2020 წლის ფინანსური ანგარიშგება	2020 წელი



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

SAO.GE