

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



“ზ ა მ ტ კ ი ც ე ზ”

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების

ბიუჯეტების აუდიტის დეპარტამენტის

უფროსი

ზურაბ ბუცხრიკიძე

„---11---“-----05-----“ 2016 წელი

ეგზ. № 2

ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის გლდანის რაიონის გამგეობის
2013-2014 წლებისა და 2015 წლის 6 თვის საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის
შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში 25/36

2016 წელი

სარჩევი

მნიშვნელოვანი შედეგები.....	3
შესავალი ნაწილი	6
აუდიტის ობიექტის მოკლე მიმოხილვა.....	7
1. ინფრასტრუქტურული და სხვა პროექტები.....	10
1.1 ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების განვითარების ხელშეწყობის პროგრამის დაფინანსება	11
1.2 ქ. თბილისის ადმინისტრაციულ საზღვრებში ახლად შემოერთებულ ტერიტორიებზე წყალსადენის ქსელის მოწყობის სამუშაოები.....	19
2. სახელმწიფო შესყიდვები.....	23
2.1 უფასო სასადილოს მომსახურების შესყიდვა	23
2.2 გამარტივებული წესით შესყიდული სამშენებლო სამუშაოები	25
2.3 გამარტივებული ელექტრონული ტენდერები	26
2.4 დამატებული ღირებულების გადასახადისაგან გათავისუფლებული შესყიდვები	26
3. სოციალური უზრუნველყოფის ღონისძიებები.....	26
4. ამხანაგობის თავმჯდომარეთა წახალისება.....	28
5. ლიფტების მოდერნიზაციისათვის გაცემული სესხები	30
6. პრემიები და სახელფასო დანამატი	31
7. შტატგარშე მოსამსახურეები	31
8. სატრანსპორტო საშუალებები და საწვავის ხარჯი.....	32
9. ინვენტარიზაცია.....	33
10. ბუღალტრული არქივები და დოკუმენტბრუნვა.....	33
აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი.....	34
აუდიტის ჯგუფის წევრების ხელმოწერები.....	34

მნიშვნელოვანი შედეგები

❖ ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების აღრიცხვა და დაფინანსება გლდანის რაიონში განსაზღვრულია ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილებით. ამხანაგობების განვითარებისთვის აუცილებელი სამუშაოების შესყიდვა უმეტესწილად რაიონის გამგეობის საბიუჯეტო სახსრებით ხორციელდება და თავისი შინაარსით სახელმწიფო შესყიდვად შეიძლება ჩაითვალოს. 2013-2014 წლებსა და 2015 წლის 6 თვეში გლდანის რაიონის გამგეობის მიერ, საკრებულოს მიერ დამტკიცებული წესის შესაბამისად, სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის გამოყენების გარეშე, შესრულებულია 6 948.1 ათასი ლარის სხვადასხვა სამუშაო. შესაბამისად, აუდიტის ობიექტმა ვერ ისარგებლა შესყიდვების კანონმდებლობით განსაზღვრული დადებითი მხარეებით. (გვ. 11)

❖ ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების საერთო ქონების სარეაბილიტაციო სამუშაოების ფასი დგინდება არაკონკურენტულ გარემოში და არ იძლევა ეკონომიას. (გვ. 11)

❖ ახლადშექმნილ 36 მეწარმე სუბიექტთან ამხანაგობებმა გააფორმა 73 ხელშეკრულება და შესრულდა 1 335.7 ათასი ლარის სამუშაოები, რაც პროგრამის ფარგლებში დაფინანსებული პროექტების 19%-ს შეადგენს. (გვ.13,14)

❖ შესყიდვების ელექტრონული სისტემის მონაცემებით, სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილეობა არ მიუღია ამხანაგობების მიერ შერჩეულ 164-დან 84 მეწარმეს. 84 მიმწოდებლიდან 37-ს, ამხანაგობების ერთადერთი პროექტის გარდა, სხვა სამუშაო არ შეუსრულებია. (გვ.14)

❖ ამხანაგობების 164 მიმწოდებლიდან 163-ს საანგარიშო პერიოდში გლდანის რაიონის გამგეობასთან სახელშეკრულებო ურთიერთობა არ ჰქონია, რასაც აუდიტის ობიექტიც ადასტურებს. (გვ.14)

❖ 2013-2014 წლებში ამხანაგობების მიერ წყალსადენის ქსელის მოწყობის სამუშაოები დაფინანსდა ქ. თბილისის მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული წესით, შესყიდვების კანონმდებლობის შეუსაბამოდ, ამხანაგობების მეშვეობით, რომლებსაც არ ჰქონდათ სამშენებლო სამუშაოების ორგანიზების გამოცდილება. სამუშაოების დაგეგმვის, შესრულების, ზედამხედველობისა და კონტროლის პროცესში გამოვლინდა მნიშვნელოვანი უზუსტობები და მაღალი რისკის შემცველი გარემოებები. (გვ. 19)

❖ წყალსადენის სამუშაოების საპროექტო დოკუმენტაცია მოამზადა და სამუშაოები შეასრულა შპს „ჯორჯიან უოთერ ენდ ფაუერმა“. დოკუმენტაცია შედგენილია მნიშვნელოვანი ხარვეზებით, რამაც, სავარაუდოდ, სამუშაოების ღირებულების არასწორი განსაზღვრა განაპირობა. (გვ. 20)

❖ წყალსადენის სამუშაოების საპროექტო დოკუმენტაციასა და ასევე შესრულებული სამუშაოების აქტებში (ფორმა №2-ში) ზოგიერთ შემთხვევაში ერთი და იმავე სამუშაოების ერთეულის ფასი არსებითად განსხვავებულია, რაც საბოლოოდ მნიშვნელოვნად ცვლის სამუშაოების ღირებულებას. ამასთანავე, მიმწოდებელს 75.6 ათასი ლარი აუნაზღაურდა ისე, რომ შესრულებული სამუშაოს აქტში სამუშაოების დასახელება არ იყო მითითებული. (გვ. 21)

❖ ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნულ ბიუროს დასკვნით, წყალსადენის სამუშაოების ღირებულება განისაზღვრა 3 501.0 ათასი ლარით. ეს თანხა არსებითად განსხვავდება მიმწოდებლებისათვის გადახდილი 5031.1 ათასი ლარისგან. (გვ. 22)

❖ აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში შპს „ჯორჯიან უოთერ ენდ ფაუერმა“ საბიუჯეტო ანგარიშზე დააბრუნა ზედმეტად ანაზღაურებული 1 477.4 ათასი ლარი. თანხა

ერთ წელზე მეტი ვადით ირიცხებოდა მიმწოდებლის ანგარიშზე და ადგილობრივ თვითმმართველობას არ ჰქონდა ფინანსური სარგებლის მიღების შესაძლებლობა. (გვ. 22)

❖ წყალსადენის მშენებლობის პროცესში შესრულებული სამუშაოების მოცულობა არც მიმდინარეობის და არც მათი დასრულების შემდეგ საექსპერტო დასკვნით არ დადასტურებულა. გამომდინარე აქედან, საბოლოო მიღება-ჩაბარების აქტის გაფორმების დროს აუდიტის ობიექტისათვის გაურკვეველი იყო რეალურად რა მოცულობის სამუშაოები შესრულა შპს „ჯორჯიან უოთერ ენდ ფაუერმა“ და შესაფერისი იყო თუ არა მისთვის გადახდილი ფინანსური რესურსი. (გვ. 23)

❖ 2013 წლის უფასო სასადილოების მომსახურების სახელმწიფო შესყიდვისას გამოიკვეთა რისკი, რომ პრეტენდენტები, მეტი ფინანსური სარგებლის მიღების მიზნით, სავარაუდოდ, მოქმედებდნენ ურთიერთშეთანხმებით. კერძოდ, გამარჯვებულმა კომპანიებმა უარი განაცხადეს თავიანთ სატენდერო წინადადებებზე, ხოლო ხელშეკრულებები გაფორმდა უფრო მაღალი ფასის წარმომდგენ სუბიექტებთან. შედეგად, შესყიდვის სახელშეკრულებო ღირებულება ჯამში 51.4 ათასი ლარით გაიზარდა. (გვ. 24)

❖ გლდანის გამგეობამ 2013-2014 წლებში, გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით, 11 ხელშეკრულების ფარგლებში განახორციელა 381.2 ათასი ლარის სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვა. ანგარიშსწორება განხორციელებულია კანონმდებლობის დარღვევით, ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაციის გარეშე. (გვ. 25)

❖ გლდანის რაიონის გამგეობაში 2013-2014 წლებსა და 2015 წლის 6 თვეში ჩატარდა 119 გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი. აქედან, 74 ტენდერი (62%) წარიმართა მხოლოდ ერთი პრეტენდენტის მონაწილეობით. დაბალ კონკურენციას შესაძლებელია ხელს უწყობდეს ის გარემოება, რომ სატენდერო წინადადების გასაცნობად განკუთვნილია დროის მცირე მონაკვეთი. კერძოდ, უკონკურენტო გარემოში ჩატარებული 74 გამარტივებული ელექტრონული ტენდერიდან, 29 შემთხვევაში აუდიტის ობიექტის მიერ სატენდერო დოკუმენტაციის გაცნობის ვადად გამოყენებულია 1 ან 2 დღე. (გვ. 26)

❖ გლდანის გამგეობის მიერ 2013-2014 წლებსა და 2015 წლის 6 თვის განმავლობაში სოციალური პროგრამის ღონისძიებების ფარგლებში გაცემული თანხის 90%-ით¹ დაფინანსებულია სხვა სოციალური (დახმარების) ღონისძიებების ქვეპროგრამა. დახმარებები გაცემულია ისე, რომ არ არის დადგენილი სათანადო წესი და კრიტერიუმები. არსებული პრაქტიკა მოქალაქეთა სოციალური მდგომარეობის შეფასებისას, შეიცავს სუბიექტური გადაწყვეტილებების მიღების რისკებს. (გვ. 27)

❖ „სხვა სოციალური ღონისძიებების“ ქვეპროგრამის ფარგლებში გაცემულია ისეთი დახმარებები, რომელთა აუცილებლობაც, პროგრამის მიზნებიდან გამომდინარე, არ არის სათანადოდ დასაბუთებული. კერძოდ, თანხები გამოყოფილია ისეთი ტიპის დახმარებებზე, რომლებიც სავარაუდოდ არ მიეკუთვნება სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის უპირველეს მოთხოვნილებებს: დაფინანსებულია საჯარო რეესტრში ქონების რეგისტრაცია - ბინის პრივატიზებისთვის, ნოტარიუსის ხარჯები, მეტალო-კერამიკის კბილების გაკეთება, ეზოში არსებული ელექტრობოდის გადატანა, ერთ პიროვნებაზე ერთდროულად მოთხოვნილი 58 დასახელების მედიკამენტის გაცემა და სხვ. (გვ. 28)

❖ 2013-2014 წლებში სხვადასხვა ჯერადობით გლდანის რაიონის გამგეობამ წახალისება გასცა, შესაბამისად, 569 და 528 ამხანაგობის თავმჯდომარეზე. მათ შორის, 2013 წელს დაფინანსებულია და/ან განხილულია მხოლოდ 296, ხოლო 2014 წელს - 368

¹ უფასო სასადილოს მომსახურებასა და წყლის სისტემის მოწყობაზე გაწეული ხარჯის გარდა.

თავმჯდომარის მიერ მოთხოვნილი პროექტი. შესაბამისად, 273-ს და 160-ს განაცხადი სამუშაოს შესახებ საერთოდ არ წარმოუდგენია. ამხანაგობის თავმჯდომარეებზე წახალისების სახით გაცემულია სულ 665.2 ათასი ლარი, აქედან, 162.4 ათასი ლარი იმ თავმჯდომარეებზე, რომელთაც სამუშაოების შესრულების მოთხოვნით გამგეობისათვის არ მიუმართავთ. (გვ. 29)

❖ ლიფტების მოდერნიზაციისათვის ბინათმესაკუთრეთა 63 ამხანაგობაზე სესხად გაცემულია სულ 339.2 ათასი ლარი. აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდისათვის დაფარულია 47.7 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელია 291.5 ათასი ლარის სასესხო ვალდებულება. (გვ. 31)

❖ 2013-2014 წლებსა და 2015 წლის 6 თვის განმავლობაში გლდანის რაიონის გამგეობის შტატში რიცხულ და შტატგარეშე თანამშრომლებზე პრემიისა და დანამატის სახით ჯამში გაცემულია 555.6 ათასი ლარი. 2015 წლის 6 თვეში ქ. თბილისის მერის ბრძანების საფუძველზე დანამატის სახით გაიცა 62.0 ათასი ლარი. მიზანშეწონილია ინდივიდუალური-სამართლებრივი აქტი დანამატის შესახებ გამოცემულიყო ყოველთვიურად ან ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სახით, რომლის გამოცემის უფლებამოსილება, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, გააჩნია მუნიციპალიტეტის საკრებულოს. (გვ. 31)

❖ 2015 წელს შტატგარეშე მოსამსახურეებად დაქირავებულია 2014 წელს შტატში რიცხული 13 ყოფილი საჯარო მოხელე. მათ დაუმთავრდათ თანამდებობაზე მოვალეობის შემსრულებლად დანიშვნის ვადა და ვერ შეძლეს 2014 წელს მოხელის ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად გამართული საჯარო კონკურსით განსაზღვრული ბარიერის გადალახვა. აქედან 9 პიროვნება, 2015 წლის მარტიდან ივნისამდე პერიოდში, განმეორებით დაინიშნა სხვა საჯარო თანამდებობაზე, მოვალეობის შემსრულებლებად. მათ შორის, 3-მა კვლავ ვერ გადალახა 2015 წელს ჩატარებული ანალოგიური კონკურსის ბარიერი. მოხელეთა უმრავლესობას, სახელშეკრულებო და სახელფასო ანაზღაურებასთან ერთად, 2015 წელს მიღებული აქვს საპრემიო თანხებიც. (გვ. 32)

❖ გლდანის გამგეობა 2013 წელს სარგებლობის უფლებით განკარგავდა საქართველოს პრეზიდენტის მიერ რეკომენდებულ ზღვრულ რაოდენობაზე 9 ავტომანქანით მეტს, ხოლო 2014 წელსა და 2015 წლის პირველ ნახევარში საქართველოს მთავრობის მიერ რეკომენდებულზე, შესაბამისად, 8 და 7 ერთეული ავტომანქანით მეტს. (გვ. 33)

❖ აუდიტის ობიექტს 2014 წელს არ აქვს ჩატარებული ინვენტარიზაცია, რითაც დაირღვა საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანების მოთხოვნები. (გვ. 34)

შესავალი ნაწილი

აუდიტის მიზანი

აუდიტის მიზანია აუდიტის ობიექტის 2013-2014 წლებისა და 2015 წლის 6 თვის განმავლობაში გაწეული საქმიანობის მოქმედ კანონმდებლობასთან და მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობის შემოწმება.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტის ანგარიშში, მათი გამოვლენის შემთხვევაში, აისახება შემდეგი საკითხები:

- მოქმედ კანონმდებლობასთან შეუსაბამობა - საქმიანობის წარმართვისას, საჯარო რესურსების გამოყენებისას და ფინანსური ანგარიშგების შედგენისას მოქმედ საკანონმდებლო და სხვა აქტების მოთხოვნების დაუცველობა;

- არამართლზომიერი ხარჯვა - სახსრების ეკონომიურად ხარჯვის ვალდებულებების დაუცველობა;

- ნებისმიერი სხვა საკითხი, რომელსაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საჯარო ფინანსების მართვის გასაუმჯობესებლად ან/და საჯარო სექტორში ერთგვაროვანი პრაქტიკის დასაწერად.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა 2013, 2014 წლებსა და 2015 წლის 6 თვის განმავლობაში გლდანის რაიონის გამგეობის საქმიანობისა და ფინანსური რესურსების ხარჯვის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. აქედან გამომდინარე, აუდიტმა მოიცვა გამგეობის ბიუჯეტის გადასახდელების საკასო შესრულება - ჯამში 35 089.6 ათასი ლარის ოდენობით.

აუდიტის ანგარიშის დანიშნულება

შესაბამისობის აუდიტის ანგარიშის დანიშნულებას, აუდიტის ანგარიშის მომხმარებლებს მიაწოდოს ინფორმაცია ყველა იმ საკითხზე, რომელიც რისკების, შეუსაბამობების ან/და ნაკლოვანების სახით გამოვლენილ იქნა განსაზღვრული აუდიტის მასშტაბიდან.

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

აუდიტის ობიექტის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია 2013, 2014 წლებსა და 2015 წლის 6 თვის განმავლობაში განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობითა და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე.

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

აუდიტის ობიექტის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისათვის აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე მიწოდებული ინფორმაციის სისრულესა და სისწორეზე.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

აუდიტორი პასუხისმგებელია აუდიტის ანგარიშში ასახული ფაქტობრივი გარემოებების სისწორესა და მიზანშეწონილობაზე. აუდიტი წარმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI) შესაბამისად, რაც გულისხმობს პროფესიული ეთიკის მოთხოვნებთან შესაბამისობის დაცვას, ასევე აუდიტის დაგეგმვასა და ჩატარებას გონივრული რწმუნების მისაღებად იმის შესახებ, რომ აუდიტის ობიექტის მიერ 2013, 2014 წლებსა და 2015 წლის 6 თვის განმავლობაში განხორციელებული საქმიანობა არ შეიცავს მოქმედ საკანონმდებლო და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან არსებითი შეუსაბამობის ფაქტებს. აუდიტორული პროცედურები ჩატარდა აუდიტორის პროფესიულ მსჯელობაზე დაყრდნობით, რაც მოიცავს პროცედურების ჩატარებას იმ შეფასებულ მნიშვნელოვან კანონშეუსაბამოებების რისკებზე, რომლებიც გამოწვეულია განზრახ არამართლზომიერი ქმედებით ან შეცდომით.

აუდიტის ობიექტის მოკლე მიმოხილვა

გლდანის რაიონის გამგეობა არის ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ტერიტორიული ორგანო, რომელიც საქართველოს ორგანული კანონის - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით განსაზღვრული კომპეტენციის ფარგლებში უზრუნველყოფს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტას და ადმინისტრაციული ერთეულის - რაიონის მართვას².

გამგეობა საქმიანობას წარმართავს საქართველოს კონსტიტუციის, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს, მერიის, მთავრობის სამართლებრივი აქტებისა და დებულებების, სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების საფუძველზე.

გლდანის რაიონის გამგეობის ძირითად უფლებამოსილებებს მიეკუთვნება:

- რაიონის ტერიტორიაზე ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამებისა და ქვეპროგრამების შესრულების უზრუნველყოფა და შესაბამისი ინფორმაციის მომზადება;
- ქ. თბილისის პრიორიტეტების დოკუმენტისა და ბიუჯეტის პროექტის მომზადებაში მონაწილეობის მიღება;
- ადგილობრივი ეკონომიკური ინფრასტრუქტურის განვითარების პროგრამების მომზადების კოორდინაცია და განხორციელების ორგანიზება;
- დაქვემდებარებული ტერიტორიის კეთილმოწყობა, მათ შორის, ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების შეკეთება, რეკონსტრუქცია და მშენებლობა;
- „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი უფლებამოსილებების განხორციელება;
- მოსახლეობის სოციალური მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის მოპოვება, დამუშავება და ანალიზი. დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე სოციალური მომსახურების ორგანიზება;

² საანგარიშო პერიოდში, 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების შედეგების ოფიციალურად გამოცხადებამდე, მოქმედებდა ასევე „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი და „საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

➤ საქართველოს კანონმდებლობით, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს, მერიისა და მთავრობის სამართლებრივი აქტებით დადგენილი სხვა უფლებამოსილებების განხორციელება.

ბიუჯეტი

გლდანის რაიონის ბიუჯეტი მტკიცდება ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ფარგლებში და მისი შემადგენელი ნაწილია. აუდიტის ობიექტი მონაწილეობს ბიუჯეტის პროექტის განხილვაში, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიაში წარადგენს საბიუჯეტო განაცხადს და აკონკრეტებს ინფრასტრუქტურული, სოციალური და ადმინისტრაციული ხარჯების მოცულობებს. გლდანის რაიონის საბიუჯეტო ასიგნებები განსაზღვრულია შემდეგი პროგრამების სახით:

- გზების მოვლა-შეკეთება;
- კეთილმოწყობის ღონისძიებები;
- ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების განვითარების ხელშეწყობა;
- წყალმომარაგების სისტემის მოწესრიგება;
- კონკრეტული სოციალური პროგრამები;
- სხვა სოციალური (დახმარების) ღონისძიებები;
- ადმინისტრაციული ხარჯები.

აუდიტის ობიექტი პასუხისმგებელია პროგრამის ხარჯვითი ნაწილის შესრულებაზე, მას დამოუკიდებელი საბიუჯეტო ანგარიში და საკუთარი საბიუჯეტო შემოსულობები არ გააჩნია. ანგარიშსწორება ხორციელდება სახაზინო პრინციპით, გამგეობის ფინანსური მოთხოვნის შესაბამისად. შესრულების წლიურ ანგარიშებზე დაყრდნობით, საანგარიშო პერიოდში გამგეობის ბიუჯეტის გადასახდელების საკასო შესრულება 35 089.6 ათასი ლარია³. გადასახდელებში ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მაჩვენებლები მოცემულია ცხრილში:

ცხრილი 1. გადასახდელები 2013-2014 წლებში და 2015 წლის 6 თვეში (ათასი ლარი)

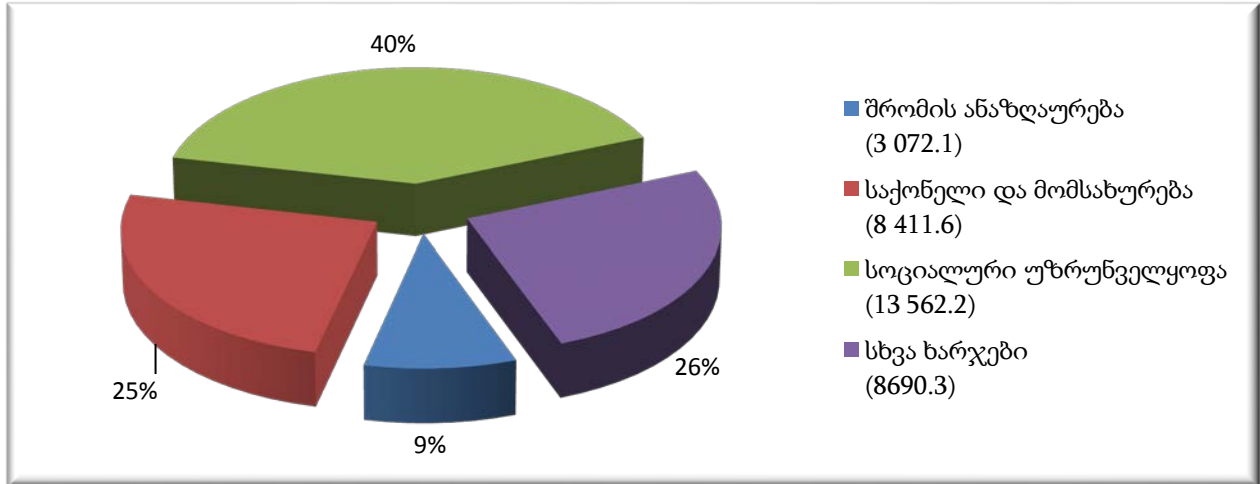
დასახელება	2013 წელი	2014 წელი	2015 წლის 6 თვე	სულ
გადასახდელები: მ. შ.	13 577.1	15 834.8	5 677.7	35 089.6
ხარჯები	13 462.8	15 264.4	5 009.0	33 736.2
არაფინანსური აქტივების ზრდა	114.3	570.4	668.7	1 353.4

ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში გლდანის რაიონის ასიგნებები ჩაშლილია მუხლობრივად. 2013 წელთან შედარებით, 2014 წელს შემცირებულია „შრომის ანაზღაურებისა“ და „საქონელი და მომსახურების“ მუხლები. უმნიშვნელოდაა გაზრდილი „სოციალური უზრუნველყოფის“ მუხლი. „სხვა ხარჯების“ მუხლის მოცულობის არსებითი ზრდა განპირობებულია „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების განვითარების ხელშეწყობის

³ 2013 წლის მარტამდე გლდანის რაიონი წარმოდგენილი იყო გლდანი-ნაძალადევის რაიონის სახით. აუდიტის ობიექტის მიერ შედგენილ ფინანსურ დოკუმენტაციაში მონაცემები ასახულია ამ პერიოდის ჩათვლით, ნაძალადევის რაიონის ხარჯების გარეშე.

პროგრამისათვის“ გათვალისწინებული თანხების მატებით. დიაგრამაზე ნაჩვენებია ხარჯების სტრუქტურა წლების მიხედვით, ბიუჯეტის საკასო ხარჯის შესაბამისად:

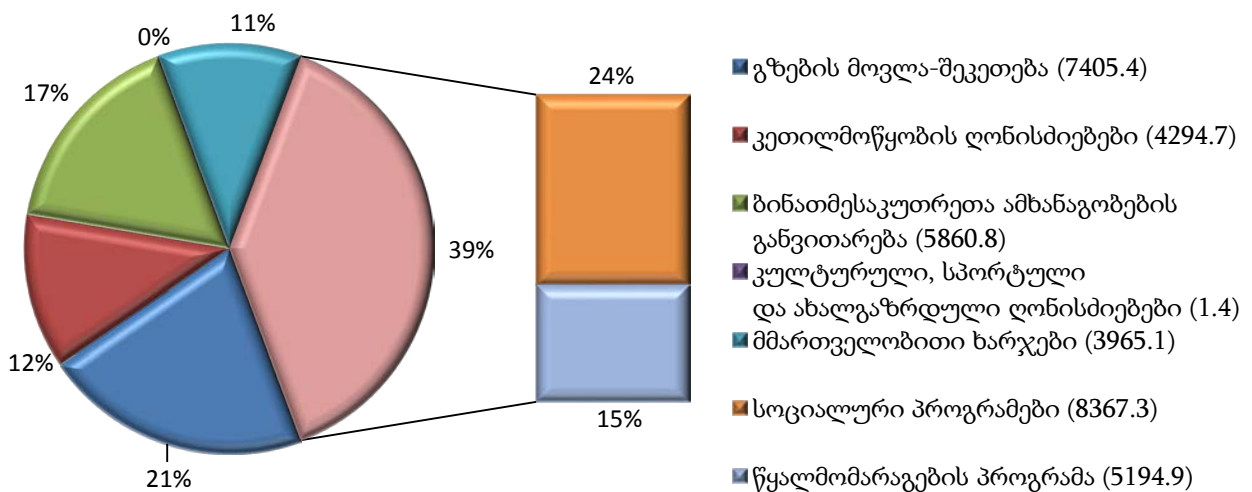
დიაგრამა 1. 2013-2014 წლებში და 2015 წლის 6 თვის ხარჯების სტრუქტურა (ათასი ლარი)



გლდანის რაიონში საბიუჯეტო ასიგნებების ყველაზე მაღალი წილი - 39% სოციალური უზრუნველყოფის ხარჯებზე მოდის. აღნიშნული განპირობებულია იმითაც, რომ ამ მუხლში აისახა წყალსადენის ქსელის მოწყობის სამუშაოების ღირებულება 5 194.9 ათასი ლარის ოდენობით. გადასახდელებში მნიშვნელოვანია გზების მოვლა-შეკეთებისა და ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის განვითარების სეგმენტის მოცულობა. მმართველობითი ხარჯები საერთო ასიგნებების 11%-ია.

დიაგრამაზე ასახულია ასიგნებების განაწილება საანგარიშო პერიოდში, დაფინანსების სხვადასხვა მიმართულების მიხედვით:

დიაგრამა 2. გლდანის რაიონის საბიუჯეტო სახსრების განაწილება საანგარიშო პერიოდში (ათასი ლარი)



სახელმწიფო შესყიდვების სტატისტიკა

ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის გლდანის რაიონის გამგეობა სახელმწიფო შესყიდვებს ახორციელებს როგორც ცალკე შემსყიდველი ორგანიზაცია და გააჩნია საკუთარი საიდენტიფიკაციო კოდი. ცხრილში მოცემულია შესყიდვების სტატისტიკა 2013-2014 წლებსა და 2015 წლის 6 თვეში:

ცხრილი 2. 2013-2014 წლებსა და 2015 წლის 6 თვეში განხორციელებული შესყიდვების რაოდენობა და გაწეული ხარჯი (ათასი ლარი)

შესყიდვის საშუალება	2013 წელი		2014 წელი		2015 წლის 6 თვე		სულ	
	რაოდენობა	ხარჯი	რაოდენობა	ხარჯი	რაოდენობა	ხარჯი	რაოდენობა	ხარჯი
გამარტივებული შესყიდვა	63	168.9	63	318.8	35	395.3	161	883.0
გამარტივებული ელ. ტენდერი	46	366.2	48	543.4	25	194.8	119	1 104.4
ელ. ტენდერი	50	4 932.2	50	6 099.7	18	2 483.2	118	13 515.1
კონსოლიდირებული ტენდერი	2	7.4	4	15.3	4	13.0	10	35.7
სულ:	161	5 474.7	165	6 977.2	82	3 086.3	408	15 538.2

როგორც მონაცემებიდან ჩანს, საანგარიშო პერიოდში აუდიტის ობიექტმა განახორციელა 408 სახელმწიფო შესყიდვა. აქედან, 247 შესყიდვა ჩატარებულია ტენდერების სახით. გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით გაფორმებულია 161 ხელშეკრულება. 3 ხელშეკრულება შემსყიდველის მიერ შეწყვეტილია, მიმწოდებელთა მხრიდან სახელშეკრულებო პირობების შეუსრულებლობის გამო.

1. ინფრასტრუქტურული და სხვა პროექტები

2013-2014 წლებსა და 2015 წლის 6 თვეში გლდანის რაიონის ბიუჯეტიდან სხვადასხვა საქონლის/მომსახურებისა და ინფრასტრუქტურული პროექტებისათვის დაიხარჯა სულ 26 835.5 ათასი ლარი. აქედან, 15 538.2 ათასი ლარი გაცემულია სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურების დაცვით, მიმწოდებლებთან გაფორმებული ხელშეკრულების საფუძველზე. დარჩენილი 11 297.3 ათასი ლარით (მთლიანი თანხის 42%), სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის გამოყენების გარეშე, შესრულებულია სხვადასხვა სამუშაოები ამხანაგობების განვითარების პროექტების დაფინანსების ფარგლებში. კერძოდ, განხორციელებულია მრავალსართულიანი კორპუსების რეაბილიტაციის, ახლად შემოერთებულ ტერიტორიებზე წყალსადენისა და გაზსადენის მოწყობის სამუშაოები⁴.

ამხანაგობების პროექტების განხორციელებისას, გლდანის რაიონის გამგეობა ხელმძღვანელობდა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოსა და ქ. თბილისის მთავრობის სამართლებრივი აქტების შესაბამისად, რომლებიც არ შეესაბამება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის ძირითად მიზნებს, კერძოდ:

- ჯანსაღი კონკურენციის განვითარება;
- სახელმწიფო შესყიდვებისათვის განკუთვნილი ფულადი სახსრების რაციონალური

⁴ ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობები - 5 860.8 ათასი ლარი; ამხანაგობა წყალსადენის მოსაწყობად - 5 148.0 ათასი ლარი (პროექტის, ექსპერტიზისა და სამუშაოს ღირებულება); ამხანაგობა გაზსადენის მოსაწყობად - 288.5 ათასი ლარი.

ხარჯვა;

- სახელმწიფო შესყიდვების საჯაროობის უზრუნველყოფა და სხვ.

1.1 ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების განვითარების ხელშეწყობის პროგრამის დაფინანსება

საერთო საკუთრებაზე დაფუძნებული ამხანაგობის შექმნა და საქმიანობა რეგულირდება საქართველოს კანონით „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის შესახებ“. ამ ტიპის გაერთიანების მიზანია ამხანაგობის წევრთა საერთო ქონების მართვის, ექსპლუატაციისა და განვითარების სამართლებრივი პირობების უზრუნველყოფა. ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების აღრიცხვა და დაფინანსება გლდანის რაიონში განსაზღვრულია „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების განვითარების ხელშეწყობის პროგრამის“ განსახორციელებლად გათვალისწინებული თანხების განკარგვისა და ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების აღრიცხვის წესის დამტკიცების შესახებ“ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილებით⁵.

საკრებულოს მიერ დამტკიცებული წესის შესაბამისად, მრავალბინიან საცხოვრებელ სახლებში სარეაბილიტაციო სამუშაოების შესასრულებლად, ამხანაგობა განცხადებით მიმართავს გამგეობას. სამუშაოები გამგეობის მიერ ფინანსდება ამხანაგობების თანამონაწილეობით, რომლის პროცენტიც ცვალებადია (1%-დან 50%-მდე) და განსაზღვრულია სამუშაოს ტიპის შესაბამისად.

გლდანის რაიონის გამგეობაში 2015 წლის 30 ივნისის მდგომარეობით აღრიცხულია ბინათმესაკუთრეთა 643 ამხანაგობა. 2013-2014 წლებსა და 2015 წლის 6 თვეში დაფინანსებულია 767 პროექტი, ღირებულებით 6 948.1 ათასი ლარი⁶. საერთო დაფინანსებაში აუდიტის ობიექტის წილი 79%-ია.

ცხრილი 3. ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების დაფინანსება საანგარიშო პერიოდში (ათასი ლარი)

№	სამუშაოს დასახელება	რაოდენობა	ღირებულება	მათ შორის:		% საერთო დანახარჯებში
				გამგეობა	ამხანაგობა	
1.	სადარბაზოს შიდა რემონტი (თაღების რეაბილიტაცია)	133	3 809.5	3 054.0	755.5	54.8
2.	ბრტყელი სახურავი	287	1 502.5	1 149.9	352.6	21.6
3.	ლიფტი	78	489.4	366.3	123.1	7.0
4.	სართულშორისი ნაპრალების რეაბილიტაცია	23	481.3	377.3	104.0	6.9
5.	ქანობიანი სახურავი	29	291.3	238.3	53.0	4.2
6.	შიდა წყალ-კანალიზაციის გაყვანილობა	50	107.1	78.6	28.5	1.5
7.	საერთო სარგებლობის კიბეების აღდგენა	25	92.4	74.2	18.2	1.3
8.	სადარბაზოს მეტალის კარები	45	69.3	50.3	19.0	1.0

⁵ 2014 წლის 30 დეკემბრის №20-110 დადგენილება. ამ პერიოდამდე მოქმედებდა 2010 წლის 27 დეკემბრის №14-78 გადაწყვეტილებით დამტკიცებული წესი.

⁶ მონაცემები წარმოდგენილია საანგარიშო პერიოდში დაწყებული პროექტებისათვის.

9.	წყალსაწრეტი მიწები (ჟოლობი)	47	66.1	39.7	26.4	1.0
10.	სადარბაზოს სენსორული განათება	35	29.7	26.7	3.0	0.4
11.	მიმდებარე ტერიტორიის გამიჯვნა	14	5.6	2.8	2.8	0.1
12.	მიწების კონსტრუქციების მდგრადობის განსაზღვრა	1	3.9	2.8	1.1	0.1
	ჯამი:	767	6 948.1	5 460.9	1 487.2	100

აუდიტის წერილის მიხედვით, აუდიტის მიზანს წარმოადგენს საბიუჯეტო სახსრების მართლზომიერი და ეკონომიური ხარჯვის ვალდებულების შესრულების შესწავლა. განსაზღვრული მიზნებიდან და აუდიტის სტანდარტებიდან გამომდინარე, შესწავლას ასევე ექვემდებარება ნებისმიერი სხვა საკითხი, რომელსაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საჯარო ფინანსების მართვის გასაუმჯობესებლად ან/და საჯარო სექტორში ერთგვაროვანი პრაქტიკის დასაწერად.

როგორც ცხრილიდან ჩანს, პროექტების ფარგლებში გამგეობის საკასო ხარჯმა 5 460.9 ათასი ლარი შეადგინა, რაც საერთო გადასახდელების 16%-ია. სამუშაოები ყოველწლიურად ხორციელდება და მისი შედეგები ეხება მოსახლეობის ფართო ფენებს. შესაბამისად, აუდიტის ჯგუფმა ჩათვალა, რომ ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის დაფინანსების შესწავლა საჭიროა საკითხისადმი საერთო მიდგომის ჩამოსაყალიბებლად. გამომდინარე აქედან, აუდიტის ჯგუფმა განიხილა „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების განვითარების ხელშეწყობის პროგრამის“ ზოგადი პროცესები და განხორციელებული პროექტები, თუმცა აუდიტის მიზანს არ წარმოადგენს ამხანაგობებისა და მათი თავმჯდომარეების საქმიანობის სამართლებრივი შეფასება. აუდიტის შედეგად მოპოვებული ინფორმაცია ამხანაგობების საქმიანობის შესახებ გამოყენებულია შედარებისათვის, პროგრამის სხვა ფორმით ორგანიზების შემთხვევაში მიღწეული იქნებოდა თუ არა უკეთესი შედეგები.

ამხანაგობების განვითარებისთვის აუცილებელი სამუშაოების შესყიდვა უმეტესწილად რაიონის გამგეობის საბიუჯეტო სახსრებით ხორციელდება და თავისი შინაარსით სახელმწიფო შესყიდვად შეიძლება ჩაითვალოს. გამომდინარე აქედან, აუდიტის ჯგუფმა იმსჯელა, თუ რა შესაძლო დადებითი შედეგები ექნებოდა პროგრამას, სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის შესაბამისად განხორციელების შემთხვევაში. კერძოდ:

ა) შესყიდვის პროცესის ორგანიზება

შესყიდვების კანონმდებლობით: ელექტრონულ ტენდერს ატარებს სატენდერო კომისია, რომელსაც ქმნის შემსყიდველი ორგანიზაციის ხელმძღვანელი. კომისიის წევრებად ინიშნებიან ორგანიზაციისა და სტრუქტურული ქვედანაყოფების ხელმძღვანელები⁷. სატენდერო კომისია ამტკიცებს სატენდერო დოკუმენტაციას, რითაც განისაზღვრება სამუშაოს მოცულობა და სავარაუდო ღირებულება. კომისიის მიერ მომზადებული ხელშეკრულება ითვალისწინებს სამუშაოთა ზედამხედველობისა და ხარისხის კონტროლის ვალდებულებას. შემსყიდველს უფლება აქვს ხელშეკრულებების პირობების შესრულების მონიტორინგი დაავალოს როგორც თანამშრომელთა ჯგუფს, ასევე ნებისმიერ სხვა პირს⁸.

⁷ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 11.

⁸ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 22, პუნქტი 1.

არსებული წესით ჩამოყალიბებული პრაქტიკით: პროექტის განხორციელების პროცესში ერთ-ერთ მხარეს წარმოადგენს კონკრეტული ამხანაგობა, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს: აუცილებელი სამუშაოს განსაზღვრა, მიმწოდებლის შერჩევა, განაცხადის წარდგენა, ხელშეკრულების გაფორმება, სამუშაოს მოცულობებისა და ხარისხის კონტროლი, შესრულებული სამუშაოს მიღება და სხვ. აღნიშნულ პროცესებს ფაქტობრივად ორგანიზებას უწევს და ასრულებს უშუალოდ ამხანაგობის თავმჯდომარე. საკრებულოს მიერ დადგენილი წესით, ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების დაფინანსების პროცესის მართვა ძირითადად დელეგირებულია ამხანაგობებზე. გამგეობის მხრიდან პროექტების განსახორციელებლად გამოყოფილ სახსრებზე ზედამხედველობის ფუნქცია არ არის სათანადოდ განსაზღვრული.

შესაძლო გავლენა: მუნიციპალიტეტი, როგორც შემსყიდველი ორგანიზაცია, იყენებს შესყიდვების განხორციელების გამოცდილებას. გადაწყვეტილებას იღებს შესაბამისი განათლებისა და კვალიფიკაციის მქონე საჯარო მოსამსახურეების ერთობლივი მონაწილეობით, რაც დადებითად აისახება შესაბამისი ეტაპების სათანადოდ წარმართვაზე. მათგან განსხვავებით, ამხანაგობებს არ გააჩნიათ შესყიდვის განხორციელების გამოცდილება. შესაბამისად, მიმწოდებლის შერჩევის, სამუშაოების მოცულობებისა და ღირებულების განსაზღვრის, ხარისხის შეფასებისა და კონტროლის მექანიზმების განსაზღვრის პროცედურები არ არის სათანადოდ გამართული. საკრებულოს მიერ დამტკიცებული დაფინანსების წესი ქმნის საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის შესახებ ამხანაგობების მიერ არამართებული გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობას. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ ამხანაგობის თავმჯდომარეების მიერ ორგანიზებული პროცესები შეიცავს სხვადასხვა ხარვეზს, რაც სავარაუდოდ გამოწვეულია საჭირო კვალიფიკაციის არქონით.

ბ) ფულადი სახსრების რაციონალური ხარჯვის უზრუნველყოფა

შესყიდვების კანონმდებლობით: ელექტრონული სახელმწიფო შესყიდვა ხორციელდება გამარტივებული ელექტრონული ან ელექტრონული ტენდერის საშუალებით. შესაბამისად, სახელმწიფო ფასი განისაზღვრება კონკურენტულ გარემოში, საჯაროდ და გამჭვირვალედ. ელექტრონული ვაჭრობის პროცესი საშუალებას იძლევა ხელშეკრულება გაფორმდეს ყველაზე დაბალი ფასის წარმომდგენ პრეტენდენტთან. სახელმწიფო შესყიდვა შეიძლება განხორციელდეს გამარტივებული შესყიდვით მხოლოდ კანონით განსაზღვრული მონეტარული ზღვრების ფარგლებში და სხვა კონკრეტული საფუძვლების არსებობისას⁹.

არსებული წესით ჩამოყალიბებული პრაქტიკით: ვინაიდან ამხანაგობას ელექტრონული ტენდერის გამოცხადების ვალდებულება არ აქვს, დაფინანსების შესახებ დადებითი გადაწყვეტილების შემთხვევაში, შესყიდვის პროცედურების გარეშე, ხელშეკრულებას პირდაპირ აფორმებს მიმწოდებელთან. სამუშაოს ღირებულებას ძირითადად მეწარმე სუბიექტი განსაზღვრავს, მის მიერ წარმოდგენილი დეფექტური აქტისა და ხარჯთაღრიცხვის საფუძველზე.

შესაძლო გავლენა: სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული სისტემის გამოყენება ქმნის სახელმწიფო სახსრების რაციონალური ხარჯვის წინაპირობებს. კერძოდ, 2013-2014 წლებსა და 2015 წლის პირველ ნახევარში გლდანის რაიონის გამგეობამ ჩაატარა 237 ტენდერი. ელექტრონული ვაჭრობის პროცესში სავარაუდოდ და სახელმწიფო ფულადი ღირებულებებს

⁹ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 10¹.

შორის სხვაობამ, ანუ სატენდერო ეკონომიამ 3 317.5 ათასი ლარი შეადგინა (12%). ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების საერთო ქონების სარეაბილიტაციო სამუშაოების ფასი არაკონკურენტულ გარემოში დგინდება. შესყიდვების პროცედურების გამოყენება არსებული სტატისტიკიდან გამომდინარე, აუდიტის ობიექტს ეკონომიის მიღების შესაძლებლობას მისცემდა.

გ) სამუშაოს შემსრულებლების შერჩევა

შესყიდვების კანონმდებლობით: შემსყიდველი ორგანიზაცია ყოველი კონკრეტული შესყიდვის შემთხვევაში უფლებამოსილია განსაზღვროს ის ტექნიკური და საკვალიფიკაციო მოთხოვნები, რომელთაც უნდა აკმაყოფილებდეს პრეტენდენტი. მოთხოვნები შეიძლება დაწესდეს მეწარმის პროფესიული კვალიფიკაციის, ფინანსური რესურსების, გამოცდილებისა და რეპუტაციის, ტექნიკური აღჭურვილობისა და სხვა საკითხების მიმართ¹⁰.

არსებული წესით ჩამოყალიბებული პრაქტიკით: მრავალბინიან საცხოვრებელ სახლებში სარეაბილიტაციო სამუშაოების შესასრულებლად, ამხანაგობა თავად არჩევს მიმწოდებელ მეწარმე სუბიექტს. არ არსებობს დოკუმენტური დასაბუთება, თუ რა გარემოებების გათვალისწინებით ხდება მიმწოდებლების განსაზღვრა და მათთან ხელშეკრულებების გაფორმება.

შესაძლო გავლენა: კანონმდებლობით განსაზღვრული პროცედურების გამოყენება შემსყიდველ ორგანიზაციას საშუალებას აძლევს კონკურენტულ გარემოში შეარჩიოს სასურველი გამოცდილებისა და კვალიფიკაციის მიმწოდებელი, რაც ჩატარებული სამუშაოების სამშენებლო სტანდარტებთან შესაბამისობის ერთ-ერთი პირობაა. ამ პრინციპისაგან განსხვავებით, აუდიტის ობიექტისათვის ასეთი მეწარმე სუბიექტის შერჩევის ალბათობა დამოკიდებულია მხოლოდ ამხანაგობის სუბიექტურ არჩევანზე, რაც პოტენციურ რისკებს შეიცავს.

გლდანის რაიონში მიმწოდებელი მეწარმე სუბიექტების შერჩევის პროცესის შესწავლისას გამოვლინდა შემდეგი გარემოებები:

❖ საანგარიშო პერიოდში განხორციელებული 767 პროექტი, სულ 164-მა მიმწოდებელმა შეასრულა. აქედან 36, როგორც მეწარმე სუბიექტი, დარეგისტრირებულია ამხანაგობის განაცხადის აღრიცხვამდე 3 თვეზე ნაკლებ პერიოდში. ახლადშექმნილ 36 მეწარმე სუბიექტთან გაფორმებულია 73 ხელშეკრულება და შესრულებულია 1 335.7 ათასი ლარის სამუშაოები, რაც პროგრამის ფარგლებში შესრულებული პროექტების 19%-ს შეადგენს.

❖ შესყიდვების ელექტრონული სისტემის მონაცემებით, სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილეობა არ მიუღია ამხანაგობების მიერ შერჩეულ 164-დან 84 მეწარმეს. 84 მიმწოდებლიდან 37-ს, ამხანაგობების ერთადერთი პროექტის გარდა, სხვა სამუშაო არ შეუსრულებია.

❖ 164 მიმწოდებლიდან 163-ს საანგარიშო პერიოდში გლდანის რაიონის გამგეობასთან სახელშეკრულებო ურთიერთობა არ ჰქონია, რასაც აუდიტის ობიექტიც

¹⁰ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 11.

ადასტურებს.

❖ ინდივიდუალურმა მეწარმეებმა „გივი თევდორაძემ“ და „გიორგი თევდორაძემ“¹¹ გლდანის რაიონში შეასრულეს 5 სხვადასხვა ამხანაგობის კუთვნილი კორპუსის სადარბაზოების შიდა რემონტი¹², ღირებულებით 165.2 ათასი ლარი. ამხანაგობების განცხადებები სამუშაოების შესახებ დარეგისტრირებულია 2014 წლის 10 მარტს. წარმოდგენილ მასალებს თან ერთვის მიმწოდებლის მიერ შედგენილი დეფექტური აქტები და სამუშაოს ხარჯთაღრიცხვები, ასევე ამხანაგობასა და მეწარმეებს შორის 2014 წლის 28 მარტს გაფორმებული ხელშეკრულებები. ყველა ჩამოთვლილი დოკუმენტი დამოწმებულია ინდივიდუალური მეწარმეების ხელმოწერით და ბეჭდით.

სამეწარმეო რეესტრის მონაცემებით ირკვევა, რომ ინდივიდუალური მეწარმეები დადგენილი წესით რეესტრში დარეგისტრირდნენ 2014 წლის 10 აპრილს. ამდენად, ამხანაგობების მიერ განაცხადების შემოტანისა და ხელშეკრულებების გაფორმების მომენტში აღნიშნული დასახელების მეწარმე სუბიექტები არ არსებობდნენ და შესაბამისად, ვერც მიმწოდებლად იქნებოდნენ შერჩეული. ამასთანავე, არ უნდა ყოფილიყო დამზადებული და გამოყენებული მეწარმის ბეჭდები¹³.

ანალოგიური შეუსაბამობაა ინდივიდუალური მეწარმის „არჩილ ცალქალამანიძის“ შემთხვევაში, რომელსაც 2013 წელს შესრულებული აქვს 27.6 ათასი ლარის სამუშაო¹⁴. ამ შემთხვევაშიც მეწარმის მიერ დეფექტური აქტისა და ხარჯთაღრიცხვის შედგენის დრო უსწრებს მეწარმეთა რეესტრში რეგისტრაციის პერიოდს. მაღალი რისკის მატარებელია, აგრეთვე, დამატებით 3 ამხანაგობის წარმოდგენილი დოკუმენტაციის კანონმდებლობასთან შესაბამისობა, რომლის ჯამური ღირებულება 76.2 ათასი ლარია¹⁵. ამ ამხანაგობების განცხადების აღრიცხვის თარიღი ემთხვევა შერჩეული მეწარმის რეგისტრაციის დროს.

აღსანიშნავია, რომ საკრებულომ დამტკიცებულ წესში განახორციელა ცვლილება¹⁶ და 2015 წლის აპრილიდან მეწარმე სუბიექტებისათვის პროექტების განხორციელებამდე შესრულებული სამუშაოების მინიმალური ზღვრები დაწესდა.

დ) ხელშეკრულების პირობების განსაზღვრა

შესყიდვების კანონმდებლობით: მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად¹⁷, მხარეებს შორის ხელშეკრულება იდება წერილობითი ფორმით და უნდა შეიცავდეს შემდეგ ინფორმაციას: ხელშეკრულების მოქმედების კონკრეტული ვადა, შესასრულებელი სამუშაოს გონივრული საგარანტიო ვადა და სხვ. შემსყიდველი ორგანიზაცია უფლებამოსილია ხელშეკრულებაში გაითვალისწინოს დამატებითი პირობები (მათ შორის, საჯარიმო სანქციები).

¹¹ გივი და გიორგი თევდორაძეები საარჩევნო სიის შესაბამისად, ცხოვრობენ ერთ მისამართზე (სავარაუდოდ მამა-შვილი).

¹² განკარგულებები №149, 28.03.2014; №150, 28.03.2014; №151, 28.03.2014; №165, 28.03.2014; №166, 28.03.2014.

¹³ ინდივიდუალურმა მეწარმეებმა გამოიყენეს წინასწარ დამზადებული ბეჭედი ან ამხანაგობებისა და გამგეობის მიერ დოკუმენტაცია გაფორმებულია წინა თარიღით.

¹⁴ განკარგულება №167, 28.06.2013.

¹⁵ განკარგულებები: №125, 28.03.2014; №144, 28.03.2014; №145, 28.03.2014.

¹⁶ საკრებულოს 2015 წლის 6 აპრილის №7-29 დადგენილება.

¹⁷ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 19.

არსებული წესით ჩამოყალიბებული პრაქტიკით: ამხანაგობებსა და მიმწოდებლებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებები არ შეიცავს ასეთი ტიპის გარიგებისათვის საჭირო და შესაფერის პირობებს:

- ❖ ერთი და იმავე ტიპის სამუშაოსათვის ხელშეკრულების პირობებით დაწესებულია სხვადასხვა საგარანტიო ვადები, რომელიც 5 თვიდან 5 წლამდე მერყეობს. ზოგიერთი ხელშეკრულება სამუშაოების საგარანტიო ვადას არ ითვალისწინებს.

- ❖ როგორც წესი, ხელშეკრულებები არ აწესებს საჯარიმო სანქციებს ხელშეკრულების პირობების დარღვევისათვის.

- ❖ ხელშეკრულებების ნაწილში არ არის მითითებული გაფორმების თარიღი.

შესაძლო გავლენა: ხელშეკრულებაში სამუშაოს საგარანტიო ვადის მითითების გარეშე, შემსყიდველი ორგანიზაცია კარგავს უფლებას მიმწოდებლისაგან მოითხოვოს მოკლე პერიოდში გამოვლენილი დაზიანებების აღმოფხვრა. ამასთანავე, ამხანაგობებს არ აქვთ დარიცხული პირგასამტეხლო მეწარმე სუბიექტებისათვის სამუშაოთა დაგვიანებით მიწოდების შემთხვევებში. შესაბამისად, მიმწოდებელი არ არის მოტივირებული სამუშაოს დროულ დასრულებაზე, რაც ხელს უშლის საბიუჯეტო ასიგნებების გეგმაზომიერ განაწილებას და აუარესებს ამხანაგობის წევრთა საყოფაცხოვრებო პირობებს.

ხელშეკრულებები ამხანაგობებსა და მეწარმე სუბიექტებს შორის არ არის სტანდარტიზებული. მათი პირობები ვერ უზრუნველყოფს ამხანაგობების უფლებების მაქსიმალურ დაცულობას.

ე) სამუშაოების შესრულება და კონტროლი:

შესყიდვების კანონმდებლობით: შემსყიდველ ორგანიზაციას აქვს შესაძლებლობა პროექტის მიმდინარეობის ყველა საფეხურზე განსაზღვროს პასუხისმგებელი პირები და მათი საზედამხედველო როლი. ამ ფორმით შესაძლებელია შეფასდეს შესრულებული სამუშაოს მოცულობა, ხარისხი, მიწოდების ვადები და მათი შესაბამისობა ხელშეკრულების მოთხოვნებთან¹⁸. საჭიროების შემთხვევაში, შემსყიდველს ნებისმიერ სამუშაოზე შეუძლია დააწესოს საექსპერტო შეფასების ვალდებულება და განსაზღვროს ექსპერტიზის მასშტაბი.

არსებული წესით ჩამოყალიბებული პრაქტიკით: ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობა გამგეობაში განცხადებასთან ერთად წარადგენს მეწარმე სუბიექტის მიერ მომზადებულ დეფექტურ აქტს, ხარჯთაღრიცხვასა და სხვა საჭირო დოკუმენტებს. ხელშეკრულებას სარეაბილიტაციო სამუშაოების წარმოებაზე ამხანაგობა აფორმებს იმავე სუბიექტთან. საპროექტო ხარჯთაღრიცხვას და შესრულებულ სამუშაოებს უტარდება ექსპერტიზა, რომელიც გულისხმობს პროექტის ერთეულის ფასების შედარებას საბაზრო ფასებთან, ხოლო დასრულების შემდეგ - მოცულობების განსაზღვრას. საექსპერტო დასკვნების მიხედვით, ყველა შემთხვევაში არ ფასდება სამუშაოების ხარისხი, არ მოწმდება ფარული სამუშაოები, რომლის შესრულებასაც ადასტურებენ მხოლოდ ამხანაგობის თავმჯდომარეები. ამასთანავე, პროექტების ნაწილზე ფარული სამუშაოების აქტები არ არის წარმოდგენილი.

შესაძლო გავლენა: წარმოდგენილი დოკუმენტების შესწავლის შედეგად გამოვლინდა შესრულებული სამუშაოების ფასების შეუსაბამობის შემთხვევები და არასწორი

¹⁸ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 22.

განგარიშების რისკები. ამასთანავე, ამხანაგობების მხრიდან სუსტი კონტროლის პირობებში, ზოგიერთ შემთხვევაში მიმწოდებლები ცვლიან შესასრულებელი სამუშაოების მოცულობებს. ძირითადად გაზრდილია ფარული სამუშაოები, ასევე სადარბაზოს ფართობი, რაზედაც შესაბამისი მტკიცებულებები არ არის წარმოდგენილი. კერძოდ:

- პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, საბოლოო ანგარიშსწორებისას, ამხანაგობის თავმჯდომარე წარმოადგენს ცნობას მეწარმე სუბიექტის დღგ-ის გადამხდელად რეგისტრაციის შესახებ. მიუხედავად ამისა, შესრულებული პროექტებიდან 4 შემთხვევაში¹⁹ აღნიშნული გადასახადის სახით ანაზღაურებულია სულ 19.5 ათასი ლარი²⁰ იმ სუბიექტებისათვის, რომლებიც დღგ-ის გადამხდელად დადგენილი წესით არ იყვნენ რეგისტრირებული.

- 2013 წლის 28 ოქტომბერს გლდანის რაიონის გამგეობასა და ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობა „მეგობრობას“ შორის ხელშეკრულება გაფორმდა გლდანის I მ/რ-ის №17 კორპუსის 4320 კვ.მ. ფართობის ოთხი სადარბაზოს შიდა რემონტის სამუშაოების დაფინანსებაზე²¹. ხელშეკრულების ღირებულება 57.3 ათასი ლარით განისაზღვრა. აუდიტის ობიექტის მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტაციით, შეკეთებულია მხოლოდ კორპუსის I და II სადარბაზოების 2376 კვ.მ ფართობი, ღირებულებით 31.5 ათასი ლარი. კორპუსის დარჩენილი III და IV სადარბაზოები გარემონტდა 2014 წელს²². სამუშაოს ფაქტობრივი შესრულების შესაბამისად, მიმწოდებელ ორგანიზაციას აუნაზღაურდა 28.5 ათასი ლარი და შეკეთდა 2280 კვ.მ ფართობის სადარბაზოს კედელი და ჭერი. წინა ხელშეკრულების საფუძველზე რეაბილიტირებული I და II სადარბაზოების ფართობის გათვალისწინებით, ორივე ხელშეკრულების მიხედვით, სამუშაოები შესრულდა 4656 კვ.მ ფართობზე, რაც 336 კვ.მ-ით აღემატება თავდაპირველ ხელშეკრულებაში დაფიქსირებულ საერთო ფართობს. სხვაობამ თანხობრივად 3.6 ათასი ლარი შეადგინა²³.

- სადარბაზოების შიდა რემონტის სამუშაოები ერთეული ფართობის ყველაზე მაღალი ღირებულებით (1 კვ.მ - 15.33 ლარი) ორ შემთხვევაში ერთმა და იმავე სუბიექტმა შეასრულა²⁴. კერძოდ, 2013 წლის №5.1.8/177 და №5.1.8/193 ხელშეკრულებების ფარგლებში მუხიანის II მ/რ-ის №16 და IVა მ/რ-ის №6 კორპუსების შეკეთებაზე დახარჯულია, შესაბამისად, 24.4 ათასი ლარი და 23.5 ათასი ლარი. ორივე შემთხვევაში მიმწოდებელმა დეფექტური აქტით არასწორად განსაზღვრა სადარბაზოს საერთო ფართობი და ნაცვლად 1820 კვ.მ-ისა, ფაქტობრივი შესრულებით თითოეულზე 1230 კვ.მ შეაკეთა. ამასთანავე, №16 კორპუსში დეფექტური აქტით განსაზღვრული კედლების ნაწილობრივი შელესვა გაჯით 144 კვ.მ-დან 395 კვ.მ-მდე, ხოლო №6 კორპუსში - 115 კვ.მ-დან 320 კვ.მ-მდე გაზარდა. აღნიშნული ცვლილებებით მიმწოდებელმა შეამცირა ისეთი სამშენებლო სამუშაოების მოცულობა, რაც ექსპერტის მიერ შედარებით მარტივ დათვლა-გაზომვას ექვემდებარებოდა.

¹⁹ განკარგულებები №370, 07.10.2013; №371, 07.10.2013; ბრძანებები №187, 02.04.2015; №190, 02.04.2015.

²⁰ მათ შორის: 2013 წელი - 7.0 ათასი ლარი; 2015 წელი - 12.5 ათასი ლარი.

²¹ განკარგულება №350, 07.10.2013.

²² განკარგულება №66, 21.02.2014.

²³ განგარიშებულია №5.1.8/195 ხელშეკრულების ფასების შესაბამისად.

²⁴ ინდ/მეწარმე „კახაბერ კაკრიაშვილი“.

სამაგიეროდ გაზრდილია ფარული სამუშაოების მოცულობები, რაზედაც შესაბამისი აქტი არ წარმოუდგენიათ²⁵.

აღნიშნული მეწარმე სუბიექტი სამეწარმეო რეესტრში დარეგისტრირდა ამხანაგობის განაცხადის აღრიცხვამდე 40 დღით ადრე. ხარჯთაღრიცხვის შედგენისა და ანგარიშსწორების მომენტში ის არ იყო დღგ-ის გადამხდელი, თუმცა გაანგარიშება შეადგინა ამ გადასახადის ჩათვლით და თანხა სრულად ჩაერიცხა. მათ შორის, დღგ 7.0 ათასი ლარია.

- 2015 წლის 9 თებერვლის №5.1.8/5 ხელშეკრულების საფუძველზე შესრულებულია 38.0 ათასი ლარის ღირებულების სართულშუა ნაპრალების რეაბილიტაციის სამუშაოები. ამხანაგობამ და გამგეობამ სამუშაოები ჩაიბარეს და დააფინანსეს ისე, რომ პროექტს არც ერთ ეტაპზე ექსპერტიზა არ გაუვლია და ტექნიკური ზედამხედველობა არ განხორციელებულა.

- სართულშუა ნაპრალების რეაბილიტაცია ფაქტობრივად ფარულ სამუშაოებს წარმოადგენს და სამუშაოს სპეციფიკის გამო ზუსტი მონაცემების ვიზუალური დათვალიერებით განსაზღვრა შეუძლებელია. ნაპრალების რეაბილიტაციაზე წინასწარი და სამუშაოების დასრულების შემდგომი საექსპერტო დასკვნების საჭიროება, წესის შესაბამისად, დადგინდა 2015 წლიდან.

ამხანაგობების მეშვეობით განხორციელებულმა სამუშაოებმა აუდიტის ობიექტისათვის გარკვეული ზიანი მოიტანა: სამუშაოების ფასები განისაზღვრა და მიმწოდებლები შეირჩა არაკონკურენტულ გარემოში; სამუშაოების ნაწილის ხარისხი შეიცავს რისკებს; სხვადასხვა მიზეზით არასწორადაა მომატებული ღირებულებები; სახელშეკრულებო პირობების არასათანადო განსაზღვრით გაზრდილია სამუშაოს დასრულების ვადები. ხარვეზები ნაწილობრივ განაპირობა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილებით დამტკიცებულმა წესმა²⁶.

„ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების განვითარების ხელშეწყობის პროგრამის“ განხორციელების არსებულ პრაქტიკას გააჩნია გარკვეული დადებითი მხარეებიც: იზრდება ამხანაგობების დამოუკიდებლობის ხარისხი, მოსახლეობის ჩართულობის მაჩვენებელი და შესყიდვების ოპერატიულად ჩატარების შესაძლებლობა. გარდა ამისა, სამუშაოების დაგეგმვისა და შესრულების პროცესში 2015 წლიდან ჩაერთო ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ განსაზღვრული ორგანიზაცია, რითაც მნიშვნელოვნადაა გაუმჯობესებული კონტროლის დონეები. თუმცა, იმავე შედეგების მიღწევა შეიძლებოდა სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის გამოყენებითაც, რაც ამასთანავე შეამცირებდა აუდიტის პერიოდში გამოვლენილ ხარვეზებს.

როგორც შესწავლით გამოვლინდა, აღნიშნული პროცედურები არასაკმარისია და სათანადოდ ვერ უზრუნველყოფს პროგრამაში არსებული ხარვეზების გამოვლენას. სასურველია აუდიტის ობიექტმა კომპეტენციის ფარგლებში, პროგრამის განხორციელების

²⁵ არ ეროვის აუდიტის ობიექტის მიერ წარმოდგენილ დოკუმენტაციას.

²⁶ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 30 დეკემბრის №20-110 დადგენილება „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების განვითარების ხელშეწყობის პროგრამის“ განსახორციელებლად გათვალისწინებული თანხების განკარგვისა და ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების აღრიცხვის წესის დამტკიცების შესახებ“. ამ პერიოდამდე მოქმედებდა 2010 წლის 27 დეკემბრის №14-78 გადაწყვეტილებით დამტკიცებული წესი.

ყველა ეტაპზე, დააწესოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები, რომლითაც შესაძლებელი იქნება აუდიტის შედეგად გამოვლენილი რისკების შემცირება.

საჯარო ფინანსების მართვის ეფექტიანობის ამაღლების კუთხით, მუნიციპალიტეტის მერია და საკრებულო მიზანშეწონილია ხელახლა დაუბრუნდნენ „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების განვითარების ხელშეწყობის პროგრამის“ დაფინანსების საკითხს და იმსჯელონ საკრებულოს მიერ დამტკიცებული წესის სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონმდებლობის მიზნებთან შესაბამისობაში მოყვანის საჭიროებაზე.

1.2 ქ. თბილისის ადმინისტრაციულ საზღვრებში ახლად შემოერთებულ ტერიტორიებზე წყალსადენის ქსელის მოწყობის სამუშაოები

2013 წლის 19 სექტემბერს ქ. თბილისის მთავრობის დადგენილებით²⁷ დამტკიცდა წესი, რომლითაც განისაზღვრა დაფინანსების ფორმა, თბილისის ადმინისტრაციულ საზღვრებში ახლად შემოერთებულ ტერიტორიებზე წყალსადენის ქსელის მოსაწყობად. წესის მიხედვით, გლდანის რაიონის გამგეობა უფლებამოსილი იყო მოსახლეობისათვის აღმოეჩინა ფინანსური დახმარება წყალმომარაგების სისტემის პროექტირების, სამუშაოების განხორციელების, პროექტის, ჩასატარებელი სამუშაოების ხარჯთაღრიცხვისა და შესრულებული სამუშაოების ექსპერტიზის ხარჯების დასაფარად.

პროექტის განხორციელების მიზნით, ახლად შემოერთებულ ტერიტორიაზე შეიქმნა 3 ამხანაგობა²⁸, რომელთაც დაევალებათ ყველა საჭირო ღონისძიების ორგანიზება. წყალსადენის ქსელის მოწყობაზე სულ დაიხარჯა 5 194.9 ათასი ლარი²⁹ და ფინანსური რესურსი სრულად გამოიყო ქ. თბილისის ბიუჯეტიდან.

წყალსადენის ქსელის მოწყობის სამუშაოების დოკუმენტური მტკიცებულებების შესწავლით გამოვლინდა მნიშვნელოვანი უზუსტობები და მაღალი რისკის შემცველი გარემოებები. ხარვეზებით განხორციელდა როგორც ჩასატარებელი სამუშაოების დაგეგმვისა და შესრულების, ასევე ზედამხედველობისა და კონტროლის პროცესები.

სამუშაოების დაგეგმვა, ღონისძიებების ორგანიზება. სამუშაოების დაგეგმვისა და შესრულების დროს არ არის გამოყენებული სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობით განსაზღვრული შესყიდვის საშუალებები. სამუშაოები განხორციელდა ამხანაგობების მეშვეობით, რომელთაც არ ჰქონდათ საშუალება სამუშაოების ორგანიზების გამოცდილება.

ამხანაგობებმა წყალსადენის ქსელის საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია შეისყიდეს შპს „ჯორჯიან უოთერ ენდ ფაუერისაგან“. დოკუმენტაციის ღირებულებამ - 67.9 ათასი ლარი, ხოლო პროექტით განსაზღვრულ სამუშაოთა ჯამმა - 5 554.7 ათასი ლარი შეადგინა. წარმოდგენილი მასალების შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ საპროექტო დოკუმენტაცია მომზადებულია მნიშვნელოვანი ხარვეზებით, რამაც სავარაუდოდ სამუშაოების ღირებულების არასწორი განსაზღვრა განაპირობა, კერძოდ:

²⁷ ქ. თბილისის მთავრობის დადგენილება №24.03.1079.

²⁸ დასახლება „ავჭალა 2-ში“ შეიქმნა ამხანაგობა „ავჭალა 2“, დასახლება „გიორგიწმინდაში“ - ამხანაგობა „გიორგიწმინდა“ და დასახლება „მუხიანი 2-ში“ - ამხანაგობა „მუხიანი 2“.

²⁹ პროექტის ღირებულება - 67.9 ათასი ლარი; პროექტის ექსპერტიზა - 49.0 ათასი ლარი; სამუშაოთა შემსრულებლისათვის გადახდილი თანხა - 5 031.1 ათასი ლარი; სხვადასხვა ხარჯი - 46.9 ათასი ლარი.

ა) საპროექტო დოკუმენტაციასა და ასევე შესრულებული სამუშაოების აქტებში (ფორმა №2), ზოგიერთ შემთხვევაში ერთი და იმავე სამუშაოს ერთეულის ფასი არსებითად განსხვავებულია, რაც მნიშვნელოვნად ცვლის სამუშაოების ღირებულებას. წარმოდგენილი დოკუმენტაცია არ შეიცავს ინფორმაციას აღნიშნული სხვაობის გამომწვევი მიზეზების შესახებ. მაგალითად:

- ❖ დამხშობები d=160-32: ერთეულის ფასი იცვლება 1400 ლარიდან 3200 ლარამდე;
- ❖ პოლიეთილენის მილის (PE-100 სერია PN-10 d=90მმ) ჩაწყობა თხრილში ჰიდრავლიკური გამოცდით: ერთეულის ფასი იცვლება 7.2 ლარიდან 9.6 ლარამდე;
- ❖ პოლიეთილენის მილის (PE-100 სერია PN-10 d=63მმ) ჩაწყობა თხრილში ჰიდრავლიკური გამოცდით: ერთეულის ფასი იცვლება 4.3 ლარიდან 5.1 ლარამდე და სხვ.

ბ) პროექტით გათვალისწინებული სამუშაოების მნიშვნელოვანი ნაწილი არ შესრულდა. ამასთანავე, საჭირო გახდა 295.7 ათასი ლარის ისეთი დამატებითი სამუშაოების განხორციელება, რომლებსაც ხარჯთაღრიცხვა არ მოიცავდა. აღნიშნულ კორექტირებებზე მხარეებს შორის შეთანხმებები არ არის წარმოდგენილი;

გ) პროექტის შესაბამისად, ფორმა №2-ების მიხედვით, შეძენილია 33.6 ათასი ლარის ღირებულების მაღალი ძაბვის ტრანსფორმატორები, რომელთა გამოყენებაც არ გახდა საჭირო.

საპროექტო დოკუმენტაციას ჩაუტარდა სსიპ - ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს ექსპერტიზა³⁰, რომელიც შეეხო ხარჯთაღრიცხვაში არსებული სამუშაოების ერთეულის ფასების შესაბამისობას საბაზრო ფასებთან. სამუშაოების მოცულობებს ექსპერტიზა არ გაუვლია, არ იქნა შესწავლილი და არ დადასტურდა ხარჯთაღრიცხვით გათვალისწინებული სამუშაოების მიზანშეწონილობა და რაოდენობრივი მახასიათებლების სიზუსტე.

სამუშაოების შესრულება, პროცესების მართვა. 2013 წლის ნოემბერში ამხანაგობებმა, სამუშაოების შესასრულებლად, ხელშეკრულებები გაუფორმეს საპროექტო - სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შემდგენელ მეწარმე სუბიექტს - შპს „ჯორჯიან უოთერ ენდ ფაუნდ“, საერთო ღირებულებით - 5 595.0 ათასი ლარი³¹. 2013 წლის დეკემბერში მიმწოდებელს ავანსად ჩაერიცხა 2 238.0 ათასი ლარი. წყალსადენის ქსელის სარეაბილიტაციო სამუშაოები დასრულდა 2014 წლის ივლისში. სულ ღირებულებამ შეადგინა 5 031.1 ათასი ლარი, რაც მიმწოდებელს ეტაპობრივად სრულად აუნაზღაურდა.

დოკუმენტური მტკიცებულებების შესწავლით გამოვლინდა, რომ სამუშაოების შესრულების პროცესში არსებობდა მაღალი რისკის შემცველი გარემოებები, რომლებიც არ არის გათვალისწინებული მიღება-ჩაბარებისა და ანგარიშსწორების დროს. მაგალითად:

- ❖ მიმწოდებელს 75.6 ათასი ლარი აუნაზღაურდა ისე, რომ შესრულებული სამუშაოს აქტში³² სამუშაოების დასახელება არ იყო მითითებული. აღსანიშნავია, რომ აუდიტის ჯგუფის მიერ საკითხით დაინტერესების შემდეგ, გამგეობამ შპს „ჯორჯიან უოთერ ენდ

³⁰ ექსპერტიზის ღირებულებამ შეადგინა 49.0 ათასი ლარი.

³¹ სამშენებლო სამუშაოები - 5 554.7 ათასი ლარი; მშენებლობის ზედამხედველობის ხარჯები - 40.3 ათასი ლარი.

³² 2014 წლის 9 ივნისის შესრულებული სამუშაოს აქტი.

ფაუერისაგან” მოითხოვა და წარმოადგინა აღნიშნული თანხის გაშიფვრა, ანგარიშის პროექტის გაცნობის შემდეგ.

❖ საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის ექსპერტიზის დასკვნით, III ჯგუფის ყამირში თხრილის დამუშავების ერთეულის ღირებულება 12.5 ლარიდან შემცირდა 5.28 ლარამდე. მიუხედავად ამისა, შესრულებული სამუშაოს აქტებში³³ ერთეულის ფასი არ ჩასწორებულა და შესაბამისად, გაიზარდა სამუშაოს ღირებულება.

❖ მიმწოდებლის მიერ წარმოდგენილ შესრულებული სამუშაოს აქტებში (ფორმა №2) ასახული ზოგიერთი სამუშაოს მოცულობის ჯამი არსებითად აღემატება ნაზარდ ჯამში (ფორმა №3³⁴) წარმოდგენილ მონაცემებს. ფორმა №3-ში არსებული პარამეტრები ძირითადად შეესაბამება პროექტით განსაზღვრულს, ხოლო თანხა ანაზღაურდებოდა ფორმა №2-ით წარმოდგენილი მონაცემის შესაბამისად. ძირითად შემთხვევაში ფორმა №2-ში გაზრდილია ფარული სამუშაოების მოცულობები, ხოლო შესაბამისი აქტები არ არის შედგენილი.

ხელშეკრულების პირობებით, სამუშაოების ან მისი ნაწილის დასრულების შემდეგ, მიმწოდებელმა შესრულებული სამუშაოების აქტი ექსპერტიზისათვის საკუთარი ხარჯებით უნდა გაუგზავნოს შესაბამის კომპანიას. ფორმა №2-ის სისწორე და მასში აღნიშნული სამუშაოების პროექტთან შესაბამისობა უნდა დადასტურდეს საექსპერტო დასკვნით. ამხანაგობის მოთხოვნის შესაბამისად, რაიონის გამგეობა მიმწოდებელს თანხას უნაზღაურებდა მხოლოდ წარმოდგენილი ფორმა №2-ის საფუძველზე. აქტს ხელს აწერდა ტექნიკური ზედამხედველი, რომელიც იმავდროულად ასრულებდა საექსპერტო და საზედამხებველო ფუნქციებსაც. აუდიტის ობიექტის განმარტების შესაბამისად, შესრულებული სამუშაოს აქტის დადასტურებით, უფლებამოსილი პირი გასცემდა დადებით საექსპერტო დასკვნასაც.

სამუშაოს შესრულების ზედამხედველობა/ექსპერტიზა/კონტროლი. ხელშეკრულების შესაბამისად, სამუშაოთა საექსპერტო და საზედამხებველო ფუნქციები უნდა განეხორციელებინა შპს IGPN-ს. ზედამხედველობის ხარჯი, 40.3 ათასი ლარი, ამხანაგობების მოთხოვნით, გამგეობამ დააფინანსა, ხოლო მომსახურების შესყიდვაზე ხელშეკრულება გააფორმა შპს „ჯორჯიან უოთერ ენდ ფაუერმა“. შესაბამისად, ზედამხედველობის ფორმა და პირობები განსაზღვრა არა დამკვეთმა, არამედ სამუშაოების შემსრულებელმა. სამუშაოების მიმდინარეობა და ხარისხი ნებისმიერ დროს შეეძლო შეემოწმებინა ამხანაგობებსაც. მიღებული ინფორმაციით, ამხანაგობები მხოლოდ ვიზუალური დათვალიერებით ამოწმებდნენ სამუშაოების მიმდინარეობას. აღნიშნული კონტროლის მექანიზმები არასათანადოა, რაც დადასტურდა სამუშაოების შესრულების პროცესში გამოვლენილი მნიშვნელოვანი ხარვეზებით.

2015 წლის 17 აპრილს მიმწოდებელმა მიმართა სსიპ - ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნულ ბიუროს და მოითხოვა შესრულებული სამუშაოების შესაბამისობის დადგენა საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის №55 დადგენილებით დამტკიცებულ წესთან³⁵. სამართლებრივი აქტი ითვალისწინებს გამარტივებული შესყიდვის დროს შესრულებული სამუშაოების ღირებულების დადგენას ფაქტობრივი დანახარჯების მიხედვით.

³³ ამხანაგობა „ავჭალა-2“.

³⁴ ფორმა №3 წარმოადგენს შესრულებული სამუშაოების აქტების - ფორმა №2-ის ნაზარდ ჯამს.

³⁵ ტექნიკური რეგლამენტი „სამშენებლო სამუშაოების სახელმწიფო შესყიდვისას ზედნადები ხარჯებისა და გეგმური მოგების განსაზღვრის წესის“ დამტკიცების შესახებ.

მიმწოდებელმა ექსპერტიზის ეროვნულ ბიუროში წარადგინა შესრულებული სამუშაოს აქტები - ღირებულებით 3 389.2 ათასი ლარი. საექსპერტო დასკვნით, სამუშაოების ღირებულება განისაზღვრა 3 501.0 ათასი ლარით. აღსანიშნავია, რომ მიმწოდებლის მიერ ამხანაგობებისათვის ფორმა №2-ებით მოთხოვნილი და ანაზღაურებული სამუშაოს ღირებულება 5031.1 ათასი ლარია. შეუსაბამოა გამოწვეულია იმით, რომ სავარაუდოდ სახელმწიფოებო ღირებულების ათვისების მიზნით, შპს „ჯორჯიან უოთერ ენდ ფაუერი“ ამხანაგობებს წარუდგენდა ფაქტობრივად შესრულებულ სამუშაოებთან შედარებით მნიშვნელოვნად გაზრდილი მოცულობებისა და ღირებულების ფორმა №2-ებს. შესაბამისად, აუდიტის ობიექტის მიერ გადახდილსა და ექსპერტიზის დასკვნით დადასტურებულ თანხებს შორის სხვაობამ 1 530.1 ათასი ლარი შეადგინა.

აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში მიმწოდებელმა საბიუჯეტო ანგარიშზე დააბრუნა 1477.4 ათასი ლარი³⁶. აღნიშნული ზედმეტად ანაზღაურებული თანხა საბოლოო ანგარიშსწორების თარიღიდან - 2014 წლის 25 ივლისიდან, თანხის დაბრუნებამდე - 2015 წლის 25 აგვისტომდე პერიოდისთვის (13 თვე), ირიცხებოდა მიმწოდებლის ანგარიშზე და ადგილობრივ თვითმმართველობას არ ჰქონდა ფულადი რესურსის გამოყენების და/ან ყოველდღიური საპროცენტო სარგებლის მიღების შესაძლებლობა.

ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს დასკვნის მიხედვით:

- ❖ შესრულებული სამუშაოების მოცულობები არ შემოწმებულა. ექსპერტიზა დაეყრდნო შპს „ჯორჯიან უოთერ ენდ ფაუერის“ გენერალური დირექტორის წერილს, სადაც აღნიშნულია, რომ მიმწოდებელმა სრულად შეასრულა ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაოების მოცულობები. იქედან გამომდინარე, რომ შპს-ის გენერალური დირექტორი წარმოადგენს დაინტერესებულ მხარეს, ინფორმაცია ვერ ჩაითვლება საკმარის და შესაფერის მტკიცებულებად.

- ❖ სამშენებლო მასალებზე გაწეული ფაქტობრივი დანახარჯები დაანგარიშებულია შემსრულებლის მიერ წარმოდგენილი ფორმა №2-ებითა და ერთეული ღირებულებების ნუსხებით. აღნიშნული მონაცემები არ არის საკმარისი ფაქტობრივი ხარჯის დასადასტურებლად. მანქანა-მექანიზმების მომსახურების ღირებულებები ასევე დათვლილია არა ფაქტობრივი დანახარჯებით, არამედ 2014 წლის IV კვარტლის დონეზე არსებული სამშენებლო რესურსების ფასების მიხედვით.

- ❖ ქვეკონტრაქტორის მიერ შესრულებული სამუშაოები ფორმა №2-ში წარმოდგენილია გაუშიფრავი სახით, რის გამოც ექსპერტიზის მიერ ვერ მოხერხდა დანახარჯების შემოწმება, შესაბამისი დოკუმენტაციის არ/ვერ წარმოდგენის გამო. ამ სამუშაოების ღირებულება გლდანის რაიონისათვის, დარიცხვების გარეშე, 350 ათას ლარს აღემატება.

აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, შესრულებული სამუშაოს ღირებულება საექსპერტო ბიუროს მიერ ძირითადად დაანგარიშებულია ფაქტობრივი დანახარჯების გარეშე.

შედეგები. წყალმომარაგების ქსელის მოწყობის სამუშაოები ჩატარდა შესყიდვების კანონმდებლობის შეუსაბამოდ. არასათანადო დაგეგმვამ და შესრულების მთელ პროცესზე

³⁶ 1 530.1 ათასი ლარი შემცირდა ზედამხედველობის თანხით - 40.3 ათასი ლარი და ელ.მომარაგების ქსელზე დაერთების საფასურით - 12.4 ათასი ლარი. 2015 წლის 2 ნოემბერს მიმწოდებელმა ქ. თბილისის თვითმმართველობის ანგარიშზე დამატებით დააბრუნა 41.4 ათასი ლარი - ელექტროენერგიის წყაროსთან მიერთების ღირებულება.

კონტროლის მექანიზმების არაეფექტიანობამ, სხვადასხვა სახის ხარვეზებისა და რისკის შემცველი გარემოებების არსებობა გამოიწვია, რაც უარყოფითად აისახა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურ ხარჯვაზე. ექსპერტიზა ფაქტობრივი დანახარჯების განსაზღვრის კუთხით ჩატარებულია არასრულად, ხოლო შესრულებული სამუშაოების მოცულობა არც მიმდინარეობის, არც დასრულების შემდეგ საექსპერტო დასკვნით არ დადასტურებულა. გამომდინარე აქედან, საბოლოო მიღება-ჩაბარების აქტის გაფორმების დროს აუდიტის ობიექტისათვის გაურკვეველი იყო რეალურად რა მოცულობის სამუშაოები შეასრულა შპს „ჯორჯიან უოთერ ენდ ფაუერმა“ და შესაფერისი იყო თუ არა მისთვის გადახდილი ფინანსური რესურსი³⁷. მიმწოდებელს ზედმეტად აუნაზღაურდა 1 477.4 ათასი ლარი. აღნიშნული თანხა ერთ წელზე მეტი ვადით ირიცხებოდა მიმწოდებლის ანგარიშზე და დაიკარგა ფინანსური სარგებლის მიღების შესაძლებლობა³⁸.

2. სახელმწიფო შესყიდვები

2.1 უფასო სასადილოს მომსახურების შესყიდვა

2013-2014 წლებსა და 2015 წლის 6 თვეში გლდანის რაიონის გამგეობამ შეისყიდა რაიონში მცხოვრები უმწეო მოქალაქეების უფასო სასადილოებით მომსახურება, საერთო ღირებულებით - 4 710.8 ათასი ლარი³⁹. მომსახურება ითვალისწინებს უმწეო მდგომარეობაში მყოფი მოქალაქეების ყოველდღიური უფასო კვებით უზრუნველყოფას. კერძოდ, 2013 წელს დახმარება გაეწია 4400 ბენეფიციარს, 2014 წელს - 4380 ბენეფიციარს, ხოლო 2015 წლის პირველ ნახევარში - 5830 ბენეფიციარს. საანგარიშო პერიოდში ერთ ბენეფიციარზე, მეწარმე სუბიექტების ადმინისტრაციული და სხვა ხარჯების ჩათვლით, დღიურად საშუალოდ 1.14 ლარი დაიხარჯა.

საანგარიშო პერიოდში უფასო სასადილოს მომსახურება ელექტრონული ტენდერის საშუალებითაა შესყიდული. 2013 წელს გამოცხადებული ტენდერების მონაწილეები, ძირითადად, შპს „ილი ჯგუფი“ და შპს „ლიზი“ არიან.

ცხრილი 4. უფასო სასადილოს მომსახურებაზე გამოცხადებული ზოგიერთი ტენდერის შედეგები (ლარი)

№	ტენდერის ნომერი	გამოცხადებ ის თარიღი	პრეტენდენტი	სატენდერო ღირებუ ლება	პრეტენდენტების საწყისი ფასი	პრეტენდენტების საბოლოო ფასი	შედეგი	სხვაობა საბოლოო და დისკვალიფიცირებუ ლი პრეტენდენტის ფასებს შორის
1.	SPA130009681	29.04.2013	ი/მ თამარ ჭურაძე	150250	147703	138790	გამარჯვებული	5203
			შპს „ილი ჯგუფი“		150250	136243		
			შპს „ლიზი“		149613	131040		
2.	SPA130009682	29.04.2013	შპს „ილი ჯგუფი“	83330	83330	75560	დისკვალიფიკაცია	7065
			შპს „ლიზი“		82979	82625	გამარჯვებული	

³⁷ ანგარიშის პროექტის გაცნობის შემდეგ, აუდიტის ობიექტმა წარმოადგინა მიმწოდებლის მიერ აუდიტის მსვლელობისას დაკვეთილი საექსპერტო დასკვნა, სადაც დადასტურებულია სამუშაოთა მოცულობისა და ფაქტობრივი დანახარჯების შესაბამისობა.

³⁸ წინასწარი ინფორმაცია დარღვევების შესახებ გადაგზავნილია სამართალდამცავ ორგანოებში.

³⁹ 2013წელი - 1768.4 ათასი ლარი, 2014 წელი - 1692.4 ათასი ლარი, 2015 წლის 6 თვე - 1250.0 ათასი ლარი.

3.	SPA130009683	29.04.2013	ი/მ თამარ ჭურაძე	113634	111708	104967		8478
			შპს „ილი ჯგუფი“		113634	102848	გამარჯვებული	
			შპს „ლიზი“		113634	94370	დისკვალიფიკაცია	
4.	SPA130009680	29.04.2013	შპს „ილი ჯგუფი“	68181	68181	67900	გამარჯვებული	0
			შპს "ლიზი"		67906	67906		
5.	SPA130025310	22.11.2013	შპს „ილი ჯგუფი“	192700	190744	190744	გამარჯვებული	30675
			შპს „ლიზი“		192700	160069	დისკვალიფიკაცია	
6.	SPA130025323	22.11.2013	შპს „ლიზი“	235500	235500	233150		0
			შპს „ილი ჯგუფი“		233131	233131	გამარჯვებული	
	ჯამი:							51421

მონაცემებიდან ჩანს, რომ გამგეობის სატენდერო კომისიამ სამჯერ მოახდინა შპს „ლიზის“, ხოლო ერთხელ - შპს „ილი ჯგუფის“ დისკვალიფიკაცია, ფასების ცხრილისა და ტექნიკური დოკუმენტაციის წარმოდგენილობის გამო⁴⁰. კერძოდ, გამარჯვებულმა პრეტენდენტებმა შესყიდვების ელექტრონულ სისტემაში არ ატვირთეს სასაბუღალტრო მოსაწყოებად საჭირო ფართის ფლობის დამადასტურებელი მასალები.

სატენდერო დოკუმენტაციის შესწავლით ირკვევა, რომ დაბალი ფასის წინადადების მქონე პრეტენდენტს არ აქვს წარდგენილი დაზუსტებული ტექნიკური დოკუმენტაცია იმ შემთხვევაში, როცა პრეტენდენტების მიერ შეთავაზებული მიწოდების საბოლოო ფასები არსებითად განსხვავდება ერთმანეთისაგან. შერჩევა/შეფასების ეტაპზე პრეტენდენტები, რომლებმაც ყველაზე დაბალი ფასი დააფიქსირეს, დისკვალიფიცირებულია დოკუმენტაციის დაუზუსტებლობის საფუძველზე. გამარჯვებულად გამოცხადდნენ უფრო მაღალი ფასის წარმომდგენი სუბიექტები, რითაც ხელშეკრულებების ღირებულება ჯამში 51.4 ათასი ლარითაა გაზრდილი.

არსებობს მაღალი რისკი, რომ პრეტენდენტებმა დაარღვიეს საქართველოს შესყიდვების კანონმდებლობით განსაზღვრული აფიდავიტის მოთხოვნები. კერძოდ, კონკურენტებს ეკრძალებათ კომუნიკაცია, შეთანხმება, ან მოლაპარაკება სატენდერო წინადადების ფასისა და წინადადების წარდგენის, ან წარდგენისაგან თავის შეკავების შესახებ. შპს „ლიზი“ და შპს „ილი ჯგუფი“, მეტი ფინანსური სარგებლის მიღების მიზნით, სავარაუდოდ მოქმედებდნენ ურთიერთშეთანხმებით. დამატებითი აუდიტორული პროცედურების ჩატარებით გამოვლინდა, რომ შპს „ლიზისა“ და შპს „ილი ჯგუფის“ მიერ აფიდავიტის მოთხოვნების დარღვევის რისკი არსებობს ქ. თბილისის სხვა რაიონშიც, ანალოგიური მომსახურების მიწოდებისათვის გამოცხადებულ ტენდერში.

სატენდერო წინადადებების შერჩევა-შეფასების პროცესში, სატენდერო კომისიას სავარაუდოდ შეეძლო გამოეგლინა აფიდავიტის დარღვევის რისკები, რასაც ადასტურებს შემდეგი ფაქტები:

⁴⁰ კომისიამ დისკვალიფიკაციის საფუძველად გამოიყენა „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის“ მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი, რომელიც დამტკიცებულია სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანებით.

✓ 2013 წლის აპრილში, ოთხივე ტენდერი გამოცხადდა ერთ დღეს და ძირითადად ერთი და იგივე პრეტენდენტები მონაწილეობდნენ;

✓ სატენდერო პროცედურები (ზეპირი ვაჭრობა, საოქმო გადაწყვეტილებების მიღება დოკუმენტაციის დაზუსტებაზე, წერილების დაგზავნა დისკვალიფიკაციის თაობაზე, უფრო მაღალი ფასის მქონე პრეტენდენტის ინფორმირება დოკუმენტაციის დაზუსტების შესახებ) ოთხივე ტენდერისათვის განხორციელებულია ერთ დღეს;

✓ ერთდროულად მოხდა ერთი და იმავე მეწარმეების როგორც დისკვალიფიკაცია, ასევე ხელშეკრულების გასაფორმებლად მოწვევა, პარალელურად მიმდინარე ტენდერში გამარჯვებისათვის.

2.2 გამარტივებული წესით შესყიდული სამშენებლო სამუშაოები

გლდანის გამგეობამ 2013, 2014 წლებსა და 2015 წლის 6 თვეში, გამარტივებული შესყიდვით 14 ხელშეკრულების ფარგლებში შეიძინა 529.3 ათასი ლარის სამშენებლო სამუშაოები⁴¹. საქართველოს მთავრობის, ასევე ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის სამართლებრივი აქტების შესაბამისად⁴², 2012 წლის 1 ივლისის შემდეგ, გამარტივებული შესყიდვის გზით შეძენილი სამშენებლო სამუშაოების ღირებულება მიმწოდებელს უნდა აუნაზღაურდეს მის მიერ გაწეული ფაქტობრივი დანახარჯების მიხედვით.

დოკუმენტური მტკიცებულებების შესწავლით დადგინდა, რომ გამგეობას 2013 და 2014 წლებში ფინანსური ანგარიშსწორების დროს არ გაუთვალისწინებია კანონმდებლობით განსაზღვრული მოთხოვნა. კერძოდ, მიმწოდებლებს სამუშაოების ღირებულება - 381.2 ათასი ლარი აუნაზღაურდა სამუშაოს შესრულების აქტებში (ფორმა №2) დაფიქსირებული ღირებულების და არა ფაქტობრივი დანახარჯის შესაბამისად. გამგეობამ, აუდიტის ჯგუფის მოთხოვნის მიუხედავად, 4 ხელშეკრულებაზე, თანხით 208.3 ათასი ლარი, ვერ წარმოადგინა ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტები. 7 ხელშეკრულებაზე, თანხით 172.9 ათასი ლარი, მასალები არ არის საკმარისი და არ იძლევა ფაქტობრივი ხარჯის დათვლის საშუალებას.

2015 წელს განხორციელებული გამარტივებული შესყიდვებისათვის, აუდიტის ობიექტი ითვალისწინებდა მოქმედი სამართლებრივი აქტების მოთხოვნებს. კერძოდ, ფაქტობრივი დანახარჯების დასადასტურებლად გამგეობამ წარმოადგინა აუდიტორული და საექსპერტო დასკვნები.

ვინაიდან აუდიტის ჯგუფისათვის მიწოდებული ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია არასრულყოფილია, რაიონის გამგეობამ მიზანშეწონილია მოახდინოს შესაბამისი რეაგირება 2013 და 2014 წლებში გადახდილი თანხებისა და მიმწოდებელთა ფაქტობრივი დანახარჯების შესაბამისობის დასადგენად.

⁴¹ 2013 წელს 6 ხელშეკრულების ფარგლებში შესყიდულია 122.9 ათასი ლარის, 2014 წელს 5 ხელშეკრულების ფარგლებში - 258.3 ათასი ლარის, 2015 წლის 6 თვეში 3 ხელშეკრულების ფარგლებში - 148.1 ათასი ლარის სამშენებლო სამუშაოები.

⁴² საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის №55 დადგენილება; საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2012 წლის 12 ივლისის №1-1/1463 ბრძანება.

2.3 გამარტივებული ელექტრონული ტენდერები

გლდანის რაიონის გამგეობაში 2013-2014 წლებსა და 2015 წლის 6 თვეში ჩატარდა 119 გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი. აქედან, 74 ტენდერი (62%) წარმართა მხოლოდ ერთი პრეტენდენტის მონაწილეობით. მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერის შემთხვევაში, სატენდერო დოკუმენტაციის გაცნობის ვადა უნდა შეადგენდეს არანაკლებ ერთ სამუშაო დღეს, დოკუმენტაციის სისტემაში განთავსების მომენტიდან⁴³. დაბალ კონკურენციას შესაძლებელია ხელს უწყობდეს ის გარემოება, რომ სატენდერო წინადადების გასაცნობად განკუთვნილია დროის მცირე მონაკვეთი. კერძოდ, უკონკურენტო გარემოში ჩატარებული 74 გამარტივებული ელექტრონული ტენდერიდან, 29 შემთხვევაში აუდიტის ობიექტის მიერ სატენდერო დოკუმენტაციის გაცნობის ვადად გამოყენებულია 1 ან 2 დღე.

აუდიტის ობიექტი შესყიდვების გეგმების საფუძველზე წინასწარ ფლობს ინფორმაციას აუცილებელი შესყიდვების შესახებ. იმ შემთხვევაში, თუ შემსყიდველ ორგანიზაციას არ გააჩნია შეზღუდულ ვადაში საქონლის/მომსახურების შესყიდვის საჭიროება, სასურველია გამოიყენოს ინფორმაციის გაცნობის რაც შეიძლება ხანგრძლივი პერიოდი, მეტი პრეტენდენტის ინფორმირებისა და კონკურენციის გაზრდის მიზნით. კონკურენციის პირობებში შესაძლოა შემცირდეს შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება, რაც საბოლოო ჯამში ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო ხარჯების ეკონომიურობის ზრდას.

2.4 დამატებული ღირებულების გადასახადისაგან გათავისუფლებული შესყიდვები

2013-2014 წლებში გლდანის რაიონის გამგეობამ გამარტივებული ელექტრონული ტენდერის საშუალებით შეისყიდა გარდაცვლილ უმწეო მოქალაქეთა სარიტუალო მომსახურება⁴⁴. ხელშეკრულებების ღირებულება შეადგენს 52.8 ათას ლარს. გამგეობის მიერ ტენდერები გამოცხადებულია დამატებული ღირებულების გადასახადის ჩათვლით, თუმცა პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მიწოდების რეალური ღირებულება არ გაზრდილა.

საქართველოს კანონის - საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 168-ე მუხლის მეორე პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტის თანახმად, დაკრძალვასთან დაკავშირებული სარიტუალო მომსახურება დღგ-გან გათავისუფლებულია.

3. სოციალური უზრუნველყოფის ღონისძიებები

ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობა სოციალური დახმარების გაცემის წესს ამტკიცებს დადგენილებების⁴⁵ სახით. გლდანის რაიონში 2013-2014 წლებსა და 2015 წლის 6 თვეში სოციალური უზრუნველყოფის ღონისძიებებზე გაიხარჯა 13 562.2 ათასი ლარი. პროგრამის ფარგლებში გაცემული თანხები ნაჩვენებია ცხრილში.

⁴³ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 8.

⁴⁴ SPA130006989, SPA130012877, SPA130025961, SPA130028283, SPA140012905.

⁴⁵ №35.21.1283, 26.12.2012; №04.01.110, 05.02.2013; №11.46.353, 26.03.2013; №27.50.1325, 31.10.2013; №10.55.470, 10.04.2014; №11.31.513, 25.04.2014; №03.06.52, 21.01.2015; №10.56.471, 10.04.2014; №11.30.512, 25.04.2014; №1879, 26.11.2014; №1944, 02.12.2014; №2344, 16.12.2014; №35.50.1312, 26.12.2012; №16.17.198, 19.11.2014; №07.18.169, 18.02.2015.

**ცხრილი 5. სოციალური უზრუნველყოფის ღონისძიებები
(ათასი ლარი)**

№	ქვეპროგრამა	2013 წელი	2014 წელი	2015 წლის 6 თვე	სულ
1.	უფასო სასადილოებით მომსახურება	1 768.4	1 692.4	1 250.0	4 710.8
2.	გარდაცვლილ მეომართა სარიტუალო ღონისძიებები	12.6	10.5	6.3	29.4
3.	დანგრეული სახლების მაცხოვრებელთა საკომპენსაციო თანხები	79.5	129.9	102.0	311.4
4.	ომის ვეტერანების დახმარება	8.2	6.8	2.4	17.4
5.	სხვა სოციალური (დახმარების) ღონისძიებები	1 389.2	1 089.5	819.6	3 298.3
6.	წყალმომარაგების პროგრამა	2 354.8	2 840.1	0	5 194.9
	სულ:	5 612.7	5 769.2	2 180.3	13 562.2

როგორც მონაცემებიდან ჩანს, პროგრამის ფარგლებში გამოყოფილი თანხის მნიშვნელოვანი ნაწილი იხარჯება „სხვა სოციალურ (დახმარების) ღონისძიებებზე“. 2013-2014 წლებსა და 2015 წლის 6 თვეში, უმწეოთა უფასო სასადილოსა და წყალმომარაგების ქვეპროგრამების გამოკლებით, აღნიშნულ პროგრამაზე საერთო ასიგნებების 90% მოდის.

3.1 ბენეფიციართა შერჩევის კრიტერიუმები

სოციალური უზრუნველყოფის ღონისძიებები თავისი არსით გულისხმობს უკიდურესად გაჭირვებული ადამიანების დახმარებას და მათთვის პირველი რიგის საჭიროებების მოგვარებას. გლდანის რაიონში დახმარების მსურველთა მოთხოვნა გაცილებით აღემატება გამოყოფილ ფინანსურ რესურსს. შესაბამისად, გამგეობა ვალდებულია შეიმუშაოს ისეთი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც გამორიცხავს სუბიექტური გადაწყვეტილებების რისკს. ამასთანავე, პირველ რიგში დააკმაყოფილებს ყველაზე მძიმე სოციალური პირობების მქონე ბენეფიციარებს.

აუდიტის ჯგუფმა აღნიშნული რისკების გამოსავლენად შეისწავლა „სხვა სოციალური (დახმარების) ღონისძიებები“, რომლის ფარგლებშიც საანგარიშო პერიოდში დაიხარჯა 3 298.3 ათასი ლარი. ქვეპროგრამით დაფინანსებულია სარიტუალო და სამედიცინო მომსახურებები, ერთჯერადი მატერიალური დახმარებები, მედიკამენტები, სამშენებლო და სათბობი მასალები და სხვ. დოკუმენტაციის შესწავლის შედეგად დადგინდა, რომ აღნიშნული სოციალური ქვეპროგრამის მიზანი ზოგადი ხასიათისაა. არ არის განსაზღვრული დახმარების გაცემის კრიტერიუმები, რომლებიც უნდა დააკმაყოფილოს ბენეფიციარმა. დახმარების მიმღებ პირებსა და მათზე გასაცემი თანხის ოდენობას შესაბამისი კომისია⁴⁶ საკუთარი შეხედულებისამებრ ადგენს. აუდიტის შედეგად ასევე გამოვლინდა, რომ „სხვა სოციალური (დახმარების) ღონისძიებების“ ქვეპროგრამის ფარგლებში გაცემულია ისეთი დახმარებები, რომლებიც სავარაუდოდ არ წარმოადგენს პირველი რიგის საჭიროებას. აღნიშნულ შემთხვევებში დახმარების აღმოჩენის აუცილებლობა, პროგრამის მიზნებიდან გამომდინარე, არ არის სათანადოდ დასაბუთებული:

⁴⁶ გამგეობის მიერ შექმნილი სოციალური დახმარებების გაცემის საკითხებზე მოქალაქეთა განცხადებების შემსწავლელი კომისია.

• დაკმაყოფილებულია კოლექტიური განცხადებები, რომლებიც ათეულობით, სავარაუდოდ, განსხვავებული სოციალური მდგომარეობის ოჯახზე ვრცელდება. დიდი ალბათობით, ყველა მათგანი არ იმყოფება სოციალურად დაუცველ და უმწეო მდგომარეობაში. მაგალითად, კორპუსის მიმდებარე ტერიტორიაზე ან სხვენზე არსებული სამშენებლო ნარჩენების გატანა, წყალარინების პრობლემების მოგვარება და სხვ.

• თანხები გამოყოფილია ისეთი ტიპის დახმარებებზე, რომლებიც სავარაუდოდ არ მიეკუთვნება სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის უპირველეს მოთხოვნილებებს. მაგალითად, დაფინანსებულია საჯარო რეესტრში ქონების რეგისტრაცია - ბინის პრივატიზებისთვის, ნოტარიუსის ხარჯები, მეტალო-კერამიკის კბილების გაკეთება, ეზოში არსებული ელექტრო- ბოძის გადატანა, ერთ პიროვნებაზე ერთდროულად მოთხოვნილი 58 დასახელების მედიკამენტის გაცემა და სხვ.

„სხვა სოციალური (დახმარების) ღონისძიებების“ დასაფინანსებლად, საერთო ასიგნებების ძირითადი ნაწილია განკუთვნილი⁴⁷. მიზანშეწონილია შემუშავებულ იქნეს მექანიზმები, რომლებიც შეამცირებს სუბიექტური მიდგომების რისკებს და განსაზღვრავს, ვის უნდა მიენიჭოს პრიორიტეტი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

3.2 განცხადებების აღრიცხვა-სისტემატიზაცია

გლდანის რაიონის გამგეობა მოსახლეობის მიერ სოციალური დახმარების მოთხოვნით წარმოდგენილი დოკუმენტაციის აღრიცხვას აწარმოებს კანცელარიის მეშვეობით. გამგეობის სამართლებრივი აქტი გამოიცემა მხოლოდ დადებითი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში. აუდიტის ობიექტმა ვერ წარმოადგინა ინფორმაცია შემდეგი მნიშვნელოვანი საკითხების შესახებ:

- დახმარების მსურველთა მიერ შემოტანილი განცხადებების რაოდენობა;
- განმცხადებელთა რაოდენობა, რომელთა თხოვნაც არ დაკმაყოფილდა;
- მიზეზები, თუ რატომ ეთქვა განმცხადებელს დახმარებაზე უარი.

ინფორმაციის მოუწოდებლობის გამო, აუდიტის ჯგუფი ვერ აფასებს, დახმარებაზე უარის შემთხვევაში რამდენად ობიექტური და სამართლიანი გადაწყვეტილება მიიღო გამგეობამ თითოეული ბენეფიციარის მიმართ.

4. ამხანაგობის თავმჯდომარეთა წახალისება

ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილებით დამტკიცებული წესის⁴⁸ შესაბამისად, ამხანაგობის თავმჯდომარე ან საამისოდ უფლებამოსილი პირი ამხანაგობის აღრიცხვაზე დასადგომად გამგეობას განცხადებით მიმართავს. გამგეობას გამოაქვს გადაწყვეტილება ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის აღრიცხვის შესახებ და გასცემს აღრიცხვის ფურცელს. აუცილებელი სამუშაოების დაფინანსების თხოვნით, გამგეობისთვის განცხადებით მიმართვის უფლება აქვს აღრიცხვაზე მდგარ ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობას. ამ მიზნით ამხანაგობის თავმჯდომარე, არა უგვიანეს ყოველი წლის 15 დეკემბრისა, გამგეობას წარუდგენს მომდევნო წლის ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების განვითარების

⁴⁷ უმწეოთა უფასო სასაბიჯო და წყალმომარაგების პროგრამების გამოკლებით.

⁴⁸ „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების განვითარების ხელშეწყობის პროგრამის“ განსახორციელებლად გათვალისწინებული თანხების განკარგვისა და ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების აღრიცხვის წესის დამტკიცების შესახებ“ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 30 დეკემბრის №20-110 დადგენილება. ამ პერიოდამდე მოქმედებდა 2010 წლის 27 დეკემბრის №14-78 გადაწყვეტილებით დამტკიცებული წესი.

ხელშეწყობის აღრიცხვის ბარათს, ხოლო ყოველი კვარტლის ბოლო თვის 15 რიცხვამდე - მიმდინარე კვარტლის განახლებულ ბარათს.

რაიონის გამგეობა უფლებამოსილია, გამგეობის სხდომაზე მიიღოს გადაწყვეტილება ამხანაგობის თავმჯდომარის წახალისების შესახებ, რომელიც გაიცემა ყოველ კვარტალში ერთხელ⁴⁹. გლდანის რაიონში ამხანაგობის თავმჯდომარეებზე წახალისება გაცემულია 2013-2014 წლებში და სულ 665.2 ათას ლარს შეადგენს. გაცემული წახალისების ერთდროული მოცულობა ერთ სუბიექტზე 375 ლარია. 48 თავმჯდომარემ წახალისება ერთჯერ მიიღო, 124-მა ორჯერ, 190-მა სამჯერ, 227-მა ოთხჯერ, ხოლო 134 საერთოდ არ წახალისებულა.

ცხრილი 6. ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის თავმჯდომარეებზე გაცემული წახალისებები (ათასი ლარი)

№	პერიოდი	თავმჯდომარეთა რიცხოვნობა	წახალისებულთა რაოდენობა	თანხა
1.	2013 წლის აპრილი	622	320	120.0
2.	2013 წლის აგვისტო	622	403	151.1
3.	2013 წლის დეკემბერი	622	523	196.1
4.	2014 წლის მაისი	638	528	198.0
	ჯამი:	2504	1774	665.2

2013 წლის აპრილში ამხანაგობის თავმჯდომარეებზე გაცემულია 120.0 ათასი ლარი⁵⁰. წახალისების საფუძველია საუბნო სამსახურის უფროსების მოხსენებითი ბარათები, ამხანაგობის პროგრამების წარმატებით განხორციელებაში თავმჯდომარეების გამორჩეული მონაწილეობის შესახებ. 2013 წლის აგვისტოში წახალისების მოცულობამ 151.1 ათასი ლარი შეადგინა⁵¹. თანხა გაცემულია სხვადასხვა მიმდინარე პროექტის დახვეწისა და 2014 წლის ბიუჯეტის პროექტის ფორმირების პროცესში აქტიურ თანამშრომლობაზე თავმჯდომარეების წერილობით თანხმობისათვის. ასევე, შემდგომში დაგეგმილ სამუშაო შეხვედრებსა და სემინარებში მონაწილეობისათვის. 2013 წლის დეკემბერსა და 2014 წლის მაისში, შესაბამისად, 196.1 ათასი ლარი და 198.0 ათასი ლარი გაიცა აღრიცხვის ბარათების წარმოდგენისა და სხვა კრიტერიუმების საფუძველზე⁵².

ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების თავმჯდომარეების წახალისების შესაძლებლობა და კრიტერიუმები განისაზღვრა ქ. თბილისის საკრებულოს 2013 წლის 20 ნოემბრის №17-51 გადაწყვეტილებით⁵³. მანამდე წახალისების გაცემის საფუძველს წარმოადგენდა ქ. თბილისის

⁴⁹ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2010 წლის 27 დეკემბრის №14-78 გადაწყვეტილებით დამტკიცებული „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების განვითარების ხელშეწყობის პროგრამის“ განსახორციელებლად გათვალისწინებული თანხების განკარგვისა და ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების აღრიცხვის წესი“, მუხლი 1, პუნქტი 2.

⁵⁰ რაიონის გამგებლის №54 განკარგულება, 16.04.2013.

⁵¹ რაიონის გამგებლის №275 განკარგულება, 15.08.2013.

⁵² რაიონის გამგებლის განკარგულებები: №487, 27.12.2013; №240, 14.05.2014.

⁵³ „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების განვითარების ხელშეწყობის პროგრამის“ განსახორციელებლად გათვალისწინებული თანხების განკარგვის და ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების აღრიცხვის წესის დამტკიცების შესახებ“ ქ. თბილისის საკრებულოს 2010 წლის 27 დეკემბრის №14-78 გადაწყვეტილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე.

მთავრობის 2013 წლის 26 მარტის №11.45.352 დადგენილება⁵⁴. ორივე სამართლებრივი აქტით, წახალისების კრიტერიუმს აღრიცხვის ბარათებთან ერთად, ამხანაგობების თავმჯდომარეების მიერ გამოვლენილი აქტივობა და სხვადასხვა ინიციატივები წარმოადგენს, რომელიც ხელს უწყობს ამხანაგობის საერთო ქონებისა და ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებას.

აუდიტის ჯგუფი ვერ დარწმუნდა წახალისების გამოყენებული ფორმის, როგორც ფინანსური განაცემის კანონიერებაში, ასევე ამხანაგობის თავმჯდომარეთა საქმიანობის შეფასების პრინციპების ობიექტურობაში. ამასთანავე, პროცესის სამართლებრივი შეფასების მიუხედავად, აუდიტის ობიექტს არ გააჩნია ამხანაგობის თავმჯდომარეების აქტივობის განსაზღვრის ერთიანი მიდგომა და წახალისების მყარი კრიტერიუმები, კერძოდ:

- 2013 წელს სხვადასხვა ჯერადობით გლდანის რაიონის გამგეობამ წახალისება გასცა 569 ამხანაგობის თავმჯდომარეზე. მათ შორის, წლის განმავლობაში დაფინანსებულია და/ან განხილულია მხოლოდ 296 თავმჯდომარის მიერ მოთხოვნილი პროექტი, ხოლო 273-ს განაცხადი სამუშაოს შესახებ საერთოდ არ წარმოუდგენია. მათ წახალისების სახით მიიღეს 102.4 ათასი ლარი.
- 2014 წელს წახალისებული 528 თავმჯდომარიდან განხილულია მხოლოდ 368 თავმჯდომარის მიერ მოთხოვნილი პროექტი, 160-ს გამგეობისათვის განაცხადი ასევე არ წარმოუდგენია. მათ წახალისების სახით მიიღეს 60.0 ათასი ლარი.

აუდიტის ობიექტმა ვერ წარმოადგინა საკმარისი მტკიცებულებები, თუ როგორ შეფასდა ამხანაგობების თავმჯდომარეების მიერ გაწეული მუშაობა, აქტივობა და სხვადასხვა ინიციატივები, კონკრეტული სამშენებლო სამუშაოების მოთხოვნისა და განხორციელების გარეშე.

5. ლიფტების მოდერნიზაციისათვის გაცემული სესხები

ქალაქ თბილისის მთავრობის მიერ მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში⁵⁵, 2011-2012 წლებში გამგეობამ ხელშეკრულებები გააფორმა ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობებთან, ლიფტების მოდერნიზაციისათვის სესხის გამოყოფის შესახებ. ხელშეკრულებების შესაბამისად, გამგეობამ ამხანაგობებს 4 წლის ვადით, უპროცენტოდ და უზრუნველყოფის გარეშე, სესხად გადასცა საჭირო თანხების 30%, ხოლო 70% თვითონ ჩაურიცხა მიმწოდებელ ორგანიზაციას. სესხის დასაბრუნებლად ამხანაგობებს ყოველთვიურად უნდა გადაეხადათ საერთო მოცულობის პროპორციული თანხა. ხელშეკრულებები არ ითვალისწინებდა საჯარიმო სანქციებს.

წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, ბინათმესაკუთრეთა 63 ამხანაგობაზე სესხად გაიცა სულ 339.2 ათასი ლარი. აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდისათვის დაფარულია 47.7 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელია 291.5 ათასი ლარის სასესხო ვალდებულება. სესხი სრულად არ დაუფარავს არც ერთ ამხანაგობას, ხოლო 31-ს საერთოდ არ გადაუხდია.

⁵⁴ „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების განვითარების ხელშეწყობის პროგრამის“ ფარგლებში ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების თავმჯდომარეთა ფულადი წახალისების შესახებ.

⁵⁵ დადგენილებები: №16.11.654, 27.06.2011; №14.36.513, 18.05.2012; №22.04.848, 07.09.2012 და სხვ.

6. პრემიები და სახელფასო დანამატი

2013 წლის 1 იანვრიდან 2015 წლის 30 ივნისამდე პერიოდში გლდანის რაიონის გამგეობის თანამშრომლებზე პრემიისა და დანამატის სახით გაცემულია ჯამში 501.6 ათასი ლარი. კერძოდ:

- 2013 წელს თანამშრომლებზე პრემიის სახით გაიცა 248.1 ათასი ლარი, რაც თანამდებობრივი სარგოს მუხლით გაწეული ხარჯის 23%-ს შეადგენს;
- 2014 წელს გაცემულმა პრემიამ 124.9 ათასი ლარი შეადგინა, რაც თანამდებობრივი სარგოს 12 %-ია;
- 2015 წლის ექვს თვეში გაცემული პრემია და დანამატი ჯამში 128.6 ათასი ლარია, რაც შესაბამისი პერიოდის თანამდებობრივი სარგოს 28%-ია.

2014 წლის 31 დეკემბერს, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერმა გამოსცა №2583 ბრძანება „ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ორგანოების საჯარო მოსამსახურეებზე დანამატის გაცემის შესახებ“. სამართლებრივი აქტის თანახმად, გლდანის რაიონის გამგეობაში დანამატი ყოველთვიურად გამოიყოფა გამგებელზე, გამგებლის მოადგილეებსა და განყოფილების უფროსებზე⁵⁶. ბრძანების საფუძველზე, 2015 წლის 6 თვეში გლდანის რაიონის გამგეობაში დანამატის სახით გაცემულია 62.0 ათასი ლარი და გაიცემა შემდგომ პერიოდშიც.

აღსანიშნავია, რომ მერის ბრძანება მოქმედი კანონმდებლობით⁵⁷, წარმოადგენს თანამდებობის პირის ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს და ერთჯერადი გამოყენებისაა, ხოლო ბრძანება დანამატის შესახებ, თავისი შინაარსით არის დროებითი და მრავალჯერადი ხასიათის (მოქმედებს ყოველთვიურად, წლის განმავლობაში). „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის⁵⁸ მიხედვით, დაუშვებელია ინდივიდუალური შინაარსის სამართლებრივი აქტის ნორმატიული აქტის სახით მიღება (გამოცემა). აქედან გამომდინარე, მიზანშეწონილია ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი დანამატის შესახებ გამოცემულიყო ყოველთვიურად ან ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სახით, რომლის გამოცემის უფლებამოსილება, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, გააჩნია მუნიციპალიტეტის საკრებულოს.

7. შტატგარეშე მოსამსახურეები

2013 წლის იანვრიდან 2015 წლის მაისამდე პერიოდში, გლდანის რაიონის საშტატო ნუსხის მიხედვით, მომუშავეთა რიცხოვნობა 63 ერთეულს შეადგენდა. ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 22 მაისის განკარგულებით⁵⁹, საშტატო რიცხოვნობა 75 ერთეულამდე გაიზარდა. გარდა შტატით გათვალისწინებულისა, აუდიტის ობიექტს 2013-2015 წლებში ხელშეკრულებით ჰყავდა აყვანილი შტატგარეშე თანამშრომლები. კერძოდ:

⁵⁶ რაიონის გამგებელი - 2600 ლარი, გამგებლის მოადგილე - 1800 ლარი, განყოფილების უფროსი - 400 ლარი.

⁵⁷ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 61, პუნქტი 3.

⁵⁸ საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, მუხლი 2, პუნქტი 5.

⁵⁹ №144 განკარგულება „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის რაიონის გამგეობების საშტატო ნუსხის დამტკიცების შესახებ“.

- 2013 წელს ხელშეკრულება გაფორმდა 12 შტატგარეშე მოსამსახურესთან. მათზე ხელფასის სახით გაიცა 77.0 ათასი ლარი, ხოლო პრემიის სახით - 24.3 ათასი ლარი.

- 2014 წელს 15 შტატგარეშე მოსამსახურის ხელფასი - 147.7 ათასი ლარი, ხოლო პრემია - 17.9 ათასი ლარია.

- 2015 წლის 6 თვეში 22 შტატგარეშე მოსამსახურემ ხელფასის სახით მიიღო 65.3 ათასი ლარი, ხოლო პრემიის სახით - 11.8 ათასი ლარი.

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად⁶⁰, შტატგარეშე მოსამსახურე არის პირი, რომელიც დანიშნით ან შრომითი ხელშეკრულებით გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში, არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად. გლდანის რაიონის გამგეობის მიერ შტატგარეშე მოსამსახურეებთან გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებების საგანია - „სამსახურში მიღება განსაზღვრული დავალებების შესასრულებლად“. ხელშეკრულებები არ შეიცავს რაიმე კონკრეტულ დავალებას, შესასრულებელი სამუშაოს ან გასაწევი მომსახურების სპეციფიკას და აქედან გამომდინარე, შრომით ურთიერთობებს ფაქტობრივად მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად აწესრიგებს.

2015 წელს შტატგარეშე მოსამსახურეებად დაქირავებულია წინა წელს შტატში რიცხული 13 ყოფილი საჯარო მოხელე. მათ დაუმთავრდათ თანამდებობაზე მოვალეობის შემსრულებლად დანიშვნის ვადა და ვერ შესძლეს 2014 წელს მოხელის ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად გამართული საჯარო კონკურსით განსაზღვრული ბარიერის გადალახვა. აქედან, 9 პიროვნება, 2015 წლის მარტიდან ივნისამდე პერიოდში, განმეორებით დაინიშნა სხვა საჯარო თანამდებობაზე, მოვალეობის შემსრულებლად. მათ შორის, 3-მა კვლავ ვერ გადალახა 2015 წელს ჩატარებული ანალოგიური კონკურსის ბარიერი. მოხელეთა უმრავლესობას, სახელშეკრულებო და სახელფასო ანაზღაურებასთან ერთად, 2015 წელს მიღებული აქვს საპრემიო თანხებიც.

8. სატრანსპორტო საშუალებები და საწვავის ხარჯი

საქართველოს პრეზიდენტის 2000 წლის 11 აგვისტოს №364 ბრძანებულებითა⁶¹ და საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილებით⁶², საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის, საშტატო რიცხოვნობის მიხედვით განსაზღვრულია ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ზღვრული ოდენობები. აღნიშნული სამართლებრივი აქტების მოთხოვნათა დაცვა თვითმმართველი ერთეულებისათვის სარეკომენდაციო ხასიათისაა.

საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულების მიხედვით, 2013 წელს გლდანის რაიონის გამგეობას თანამშრომლების სამსახურებრივი მიმოსვლისათვის უნდა გამოეყენებინა 2 ერთეული მსუბუქი ავტომანქანა. საქართველოს მთავრობის დადგენილებით, 2014 წელს რეკომენდებული იყო - 3 ერთეული, ხოლო 2015 წელს - 4 ერთეული ავტომანქანა. აუდიტის ობიექტის მიერ აღნიშნული სარეკომენდაციო ხასიათის მოთხოვნები გათვალისწინებული არ არის. კერძოდ, 2013-2014 წლებსა და 2015 წლის 6 თვის განმავლობაში გამგეობა სარგებლობის უფლებით განკარგავდა ქ. თბილისის მერიიდან გადმოცემულ 11 ერთეულ ავტომანქანას.

⁶⁰ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 8.

⁶¹ „სამსახურებრივი ავტომანქანების გამოყენების წესის შესახებ“.

⁶² „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“.

2013-2014 წლებსა და 2015 წლის 6 თვის განმავლობაში აუდიტის ობიექტში საწვავი გაიცემოდა საწვავის მოხმარების ყოველთვიურად დადგენილი ლიმიტის ფარგლებში. აღნიშნულ წლებში გამგეობის სარგებლობაში არსებულ ავტომატურ საწვავზე გაცემულია სულ 71.4 ათასი ლიტრი საწვავი⁶³, ღირებულებით 130.6 ათასი ლარი. 2014 წლის 14 ოქტომბრამდე საწვავი ნაწილდებოდა ელექტრონული საბარათე სისტემით, ხოლო შემდეგ პერიოდში - ე.წ. „ჩიპებით“.

წარმოდგენილი მონაცემის მიხედვით, სხვადასხვა მეთოდით გაცემის პირობებში განსხვავებულია საწვავის ლიმიტის ათვისების საშუალო მაჩვენებელი.⁶⁴ კერძოდ, ელექტრონული ბარათებით საწვავის განაწილებისას ათვისების მაჩვენებელი 85%-ია, ხოლო ჩიპებით - 70%. მონაცემებიდან ჩანს, რომ აღრიცხვის სისტემის გამკაცრების პერიოდში საწვავის ათვისების მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად შემცირდა.

9. ინვენტარიზაცია

„საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანების თანახმად⁶⁵, ინვენტარიზაციის ჩატარება სავალდებულოა ყოველწლიურად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს. აღნიშნული ბრძანებით განსაზღვრულია ინვენტარიზაციის ჩატარების რეკომენდებული სხვადასხვა ვადა, მათ შორის, ძირითადი აქტივების ინვენტარიზაცია საბიუჯეტო წლის ბოლოს, არა უადრეს პირველი ოქტომბრისა.

აუდიტის ობიექტმა ვერ წარმოადგინა 2014 წლის ინვენტარიზაციის მასალები. გამომდინარე აქედან, განსაზღვრულ პერიოდში არ მომხდარა ბალანსზე ასახული მონაცემების რეალურობის შემოწმება და მათი ფაქტობრივი ნაშთების შედარება ორგანიზაციის სააღრიცხვო მონაცემებთან. შესაბამისად, დაირღვა საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანების მოთხოვნები. გამგეობას სათანადო კონტროლი არ აქვს დაწესებული ძირითადი საშუალებებისა და მცირეფასიანი აქტივების მოძრაობაზე. სუსტია კონტროლი ფინანსური და არაფინანსური აქტივების დაცულობაზე.

10. ბუღალტრული არქივები და დოკუმენტბრუნვა

❖ საბიუჯეტო ორგანიზაციები ბუღალტრულ აღრიცხვასა და ანგარიშგებას აწარმოებენ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანების შესაბამისად⁶⁶. ეკონომიკური მოვლენის ამსახველი პირველადი დოკუმენტების მიღების, შემოწმებისა და მემორიალურ ორდერებში ქრონოლოგიური თანმიმდევრობით ასახვის პარალელურად, ორგანიზაციამ ბუღალტრული აღრიცხვის შემდგომი პროცედურებიც უნდა აწარმოოს კანონით განსაზღვრული ერთიანი მეთოდოლოგიის პრინციპების დაცვით.

გლდანის გამგეობა თვის გასვლის შემდეგ არ ახდენს სააღრიცხვო დოკუმენტაციის ქრონოლოგიური თანმიმდევრობით სისტემატიზებას, კანონმდებლობის შესაბამისად⁶⁷.

⁶³ 2013 წელი - 26.0 ათასი ლიტრი, 2014 წელი - 31.4 ათასი ლიტრი, 2015 წლის 6 თვე 14.0 ათასი ლიტრი.

⁶⁴ შეფარდების პროცენტი ფაქტობრივად დახარჯულ და ლიმიტით გამოყოფილ საწვავს შორის.

⁶⁵ 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება.

⁶⁶ „ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე.

⁶⁷ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანება, მუხლი 5.

კერძოდ, ეკონომიკური მოვლენის ამსახველი დოკუმენტაცია საერთოდ არ იკინძება და შესაბამისი მემორიალური ორდერების გარეშე ინახება მონაცემების შინაარსისა და თარიღის მიხედვით⁶⁸. გარდა ამისა, გამგეობაში არ აწარმოებენ მაგროვებელ უწყისებსა და „მთავარ წიგნს“, რომელიც წარმოადგენს ფინანსური ანგარიშგების შედგენის საფუძველს და მისი მომზადების ვალდებულება აღნიშნული ბრძანებითაა განსაზღვრული.

❖ გლდანის რაიონის გამგეობაში დამკვიდრებული პრაქტიკის შესაბამისად, ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგოების სამუშაოების, ასევე ინფრასტრუქტურული პროექტების შესრულების პროცესის თანმდევი დოკუმენტაცია (მიღება-ჩაბარებისა და შესრულებული სამუშაოების აქტები, მომართვები, საექსპერტო დასკვნები და სხვა საანგარიშსწორებო მასალები) დაწესებულებაში მოძრაობს უშუალოდ შესაბამისი განყოფილების პასუხისმგებელი პირების კონტროლით, კანცელარიაში რეგისტრაციისა და ხელმძღვანელი პირების ვიზირებების გარეშე. დოკუმენტბრუნვის ამგვარი ფორმა, ძირითადად ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგოების შემთხვევაში, შეიცავს საფინანსო დოკუმენტაციაზე არასაკმარისი კონტროლის რისკებს.

აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი

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

აუდიტის ჯგუფის წევრების ხელმოწერები

წამყვანი აუდიტორი:

ზურაბ ჩაფიჩაძე

ხელმოწერა 04.05.2016 წელი

აუდიტორი:

ბარამ ონიანი

ხელმოწერა 04.05.2016 წელი

აუდიტორი:

ირმა ხეცურიანი

ხელმოწერა 04.05.2016 წელი

აუდიტორი:

თამთა გელაშვილი

ხელმოწერა 04.05.2016 წელი

აუდიტორი:

თათია ამბროლაძე

ხელმოწერა 04.05.2016 წელი

⁶⁸ სინთეზური და ანალიზური ადრიცხვა არ წარმოებს ელექტრონულადაც.