



შენაბამოსობის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„გამტკიცებ“

თვითმმართველი ერთეულების აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი მამრიკიშვილი

18 დეკემბერი 2024 წელი

№ 37/36

ეგზ. №1

ონის მუნიციპალიტეტის 2022-2023
წლებისა და 2024 წლის 6 თვის
საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის
ანგარიში

შინაარსი

ძირითადი ნაწილი	ტერმინები და შემოკლებები	2
	შემაჯამებელი მიმოხილვა	3
	რეკომენდაციები	4
	1. შესავალი	6
	ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	6
	აუდიტორის პასუხისმგებლობა	6
	აუდიტის საგანი	6
	აუდიტის მასშტაბი	6
	აუდიტის კრიტერიუმები	7
	აუდიტის მიზანი	7
	აუდიტის მეთოდოლოგია	8
	ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ	8
	2. აუდიტის მიგნებები	9
დანართები	საკონტაქტო ინფორმაცია	29

ტერმინები და შემოკლებები

- ⌋ ა(ა)იპ – არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი.
- ⌋ ი/მ – ინდივიდუალური მეწარმე.
- ⌋ მერია – ონის მუნიციპალიტეტის მერია.
- ⌋ მუნიციპალიტეტი – ონის მუნიციპალიტეტი.
- ⌋ საკრებულო – ონის მუნიციპალიტეტის საკრებულო.
- ⌋ სსიპ – საჯარო სამართლის იურიდიული პირი.
- ⌋ შპს – შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

ფინანსური რესურსების მართვა

სახელმწიფო შესყიდვების მართვა

ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ონის მუნიციპალიტეტის 2022-2023 წლებისა და 2024 წლის 6 თვის საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

ბიუჯეტის შესრულების ხარვეზები

მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო ბიუჯეტით დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტების დროულად განხორციელება და დააგროვა არსებითი მოცულობის ნაშთი, მათ შორის, თავისუფალი ნაშთი. აღნიშნული საბიუჯეტო მუხლის შესრულებას 2022-2023 წლებში, შესაბამისად, 17%¹ და 20%² დააკლდა.

ბაზრის კვლევის ხარვეზი

სახელმწიფო შესყიდვებისათვის მერიამ რიგ შემთხვევებში ბაზრის კვლევა არ ჩაატარა ან/და ჩაატარა ხარვეზებით. შესაბამისად, არსებობს რისკი, რომ მერიამ შესყიდვების ფასი განსაზღვრა არასაბაზრო ღირებულებებით და გასწია არაეკონომიური ხარჯი. გარდა ამისა, გამარტივებული შესყიდვისას მერიამ შეარჩია არასათანადო გამოცდილების მქონე მიმწოდებლები, რამაც მნიშვნელოვნად გაზარდა სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციო პერიოდი.

სატენდერო კომისიის საქმიანობის ხარვეზები

სატენდერო კომისიამ დაბალი ფასის წარმომდგენ პრეტენდენტს დისკვალიფიკაცია მიანიჭა არასწორად. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა სამუშაოები შეისყიდა უფრო მაღალი ღირებულებით და ბიუჯეტიდან გასწია 14.6 ათასი ლარის არაეკონომიური ხარჯი.

მუნიციპალიტეტის სატენდერო კომისია მოქმედებდა არაერთგვაროვნად და შესყიდვების განხორციელებისას, ზოგ შემთხვევაში, ვერ უზრუნველყო საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვა. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა დაკარგა მინიმუმ 11.2 ათასი ლარის ეკონომიის მიღების შესაძლებლობა.

ზედმეტად ანაზღაურებული საბიუჯეტო სახსრები

მუნიციპალიტეტის მიერ ხელშეკრულებების ადმინისტრირების პროცესში დანერგილია კონტროლის სუსტი მექანიზმები, რაც რიგ შემთხვევებში ვერ უზრუნველყოფდა სათანადო რწმუნებას შესრულებული სამუშაოს ან/და გაწეული მომსახურების ფაქტობრივი ღირებულების შესახებ. არსებობს რისკი, რომ მერიამ მიმწოდებლების სასარგებლოდ აანაზღაურა შეუსრულებელი სამუშაო ან/და შეუსაბამოდ გაწეული მომსახურება და თანხები ბიუჯეტიდან ზედმეტად გადაიხადა.

ხარვეზებით შედგენილი საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია

მუნიციპალიტეტს არ აქვს დაწესებული სათანადო კონტროლი საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვაზე. შედეგად, მერია იზარებდა ხარვეზებით შედგენილ დოკუმენტაციას, რაც გავლენას ახდენდა სამუშაოების მიწოდების ვადებზე. მუნიციპალიტეტს რაიმე სახის ღონისძიება საპროექტო დოკუმენტაციის მიმწოდებლების მიმართ არ გაუტარებია.

¹ ვერ იქნა ათვისებული 3,186.2 ათასი ლარი.

² ვერ იქნა ათვისებული 3,073.4 ათასი ლარი.

სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციო ღონისძიებების ნაკლოვანებები

სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციო სამუშაოები, რომლებიც თავისი არსით გულისხმობს სასწრაფო, გადაუდებელ ქმედებას, მუნიციპალიტეტმა წარმართა მნიშვნელოვანი შეფერხებებით და სრულად დაასრულა სტიქიიდან 15 თვის შემდეგ.

ხელშეკრულების ადმინისტრირების ხარვეზები

სახელმწიფო შესყიდვების ხელშეკრულებების ადმინისტრირების პროცესში მერია მიმწოდებლების მხრიდან ვალდებულებების შესრულების დასადასტურებლად იყენებდა შეუსაბამო მეთოდს, საკმარისად არ აკონტროლებდა ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების დაცულობას და სამუშაოების დასრულების ვადები გაზარდა დაუსაბუთებლად, არაობიექტური მიზეზებით.

გამოუყენებელი აქტივები

სხვადასხვა პროექტის განსახორციელებლად მუნიციპალიტეტმა გონივრულ ვადაში ვერ გამოიყენა შესყიდული საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა არაეფექტიანად დახარჯა 211.9 ათასი ლარი და პროექტების განხორციელებით დასახულ მიზანს დროულად ვერ მიაღწია.

მუნიციპალური სერვისების მიწოდება

მოსახლეობის წყალმომარაგების პრობლემები

მუნიციპალიტეტში არსებობს მოსახლეობის წყალმომარაგების პრობლემები: მოსახლეობის ძირითადი ნაწილისათვის სასმელი წყლის მიწოდებას ახორციელებს არალიცენზირებული სუბიექტი; წყალი არ იწმინდება და მისი ხარისხი არ მოწმდება.

იურიდიული პირების მართვა და დაფინანსება

იურიდიული პირების მართვის ხარვეზები

მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულმა ორგანიზაციებმა შესყიდვების პროცესი წარმართეს მოქმედი კანონმდებლობის დარღვევით, ელექტრონული პორტალის გარეშე. არსებობს რისკი, რომ ფულადი სახსრები არაკონკურენტულ გარემოში დაიხარჯა არარაციონალურად და არამართლზომიერად.

შპს „ონის სერვის ჯგუფის“ ხელმძღვანელობამ სამეურნეო პროცესები წარმართა არსებითი ხარვეზებით, მათ შორის, ორგანიზაციის ანგარიშიდან თანხები ირიცხებოდა არამართლზომიერად.

ქონების მართვა და განკარგვა

ქონების მართვის ხარვეზები

ქონებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას მერიამ სათანადოდ ვერ დაიცვა საკუთარი ინტერესები. ამასთანავე, გამოვლინდა არაუფლებამოსილი პირის მიერ მუნიციპალიტეტის ქონებით სარგებლობის რამდენიმე შემთხვევა.

სამშენებლო საქმიანობის ზედამხედველობა

სამშენებლო სამუშაოების მონიტორინგის ხარვეზები

მერიის მიერ მის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მიმდინარე მშენებლობებზე საჯარო ზედამხედველობის პროცესი შეიცავს არსებით ნაკლოვანებებს. კერძოდ, მერია ვერ უზრუნველყოფს სამშენებლო/სანებართვო პირობების შესრულებას, შენობა-ნაგებობის ექსპლואატაციაში მიღებასა და კანონმდებლობის დარღვევით განხორციელებული მშენებლობის დროულად გამოვლენას.

რეკომენდაციები

რეკომენდაცია №1. მერიამ სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების პროცესში დანერგოს შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები ბაზრის კვლევის სათანადოდ ჩასატარებლად. კერძოდ, კვლევის პროცესი წარმართოს იმგვარად, რომ შემსყიდველ ორგანიზაციას შეექმნას მაქსიმალურად სრულყოფილი სურათი ბაზარზე არსებული შემოთავაზებებისა და პოტენციური მიმწოდებლების შესახებ, რაც, თავის მხრივ, განაპირობებს შესყიდვების სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრას საბაზრო ღირებულების შესაბამისად, საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურ ხარჯვას და გამოცდილი/კვალიფიციური მიმწოდებლების შერჩევას.

რეკომენდაცია №2. მერიამ შეიმუშაოს საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის მიღება-ჩაბარების წესი და განსაზღვროს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები, რაც ხელს შეუწყობს ხარისხიანი პროდუქტის შექმნას. აღნიშნული უზრუნველყოფს ფაქტობრივად შესასრულებელი სამუშაოებისა და რეალური ვადების განსაზღვრას და გააუმჯობესებს საბიუჯეტო ასიგნებების გეგმურ და თანაბარ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №3. მერიამ საკრებულოსთან შეთანხმებით შეიმუშაოს სტრატეგია, რომლის ფარგლებშიც დაგეგმავს და განხორციელებს კომპლექსურ ღონისძიებებს, მოსახლეობის სასმელი წყლით მომარაგების გაუმჯობესების მიზნით. სტრატეგია ასევე უნდა ითვალისწინებდეს პროცესის კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანას, მათ შორის, წყალმომარაგებას შესაბამისი ლიცენზიანტი სუბიექტის მეშვეობით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მოსახლეობის სოციალური პირობების გაუმჯობესებასა და წყლის სისტემის გამართულ ფუნქციონირებას.

რეკომენდაცია №4. მერიამ დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები და შეიმუშაოს სათანადო პროცედურები, რაც უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული მიმდინარე მშენებლობების ინტენსიურ მონიტორინგს და უნებართვო მშენებლობების დროულ გამოვლენას. ამასთანავე, შეისწავლოს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მიმდინარე უნებართვო მშენებლობების ფაქტები და გაატაროს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები.

1. შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

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

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

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

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

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

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

აუდიტის საგანი

ონის მუნიციპალიტეტის საქმიანობა.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა ონის მუნიციპალიტეტის მიერ 2022-2023 წლებსა და 2024 წლის 6 თვეში განხორციელებული საქმიანობის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. გარდამავალი ხელშეკრულებებიდან და წინა აუდიტით გამოვლენილ რისკის შემცველ საკითხებთან დაკავშირებით, შესწავლილ იქნა სხვა პერიოდის დოკუმენტაცია.

აუდიტის კრიტერიუმები

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:³

- J საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;
- J საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი;
- J საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;
- J საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
- J საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“;
- J საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“;
- J საქართველოს კანონი „ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების შესახებ“;
- J საქართველოს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“;
- J საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“;
- J საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 იანვრის №58 დადგენილება „სასმელი წყლის ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ“;
- J საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2020 წლის 5 მაისის №108 ბრძანებით დამტკიცებული ინსტრუქცია „საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (სსბასს-ების) საფუძველზე ფინანსური აღრიცხვა-ანგარიშგების წარმოების შესახებ“;
- J საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2021 წლის 31 დეკემბრის №364 ბრძანებით დამტკიცებული ინსტრუქცია „საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების და ინვენტარიზაციის შედეგების საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (სსბასს-ების) საფუძველზე აღრიცხვა-ანგარიშგებაში ასახვის შესახებ“;
- J სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- J ონის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2021 წლის 16 დეკემბრის №17 დადგენილება „ონის მუნიციპალიტეტის 2022 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“;
- J ონის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2022 წლის 22 დეკემბრის №35 დადგენილება „ონის მუნიციპალიტეტის 2023 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“;
- J ონის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2023 წლის 21 დეკემბრის №33 დადგენილება „ონის მუნიციპალიტეტის 2024 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“.

აუდიტის მიზანი

ა) დასკვნის ჩამოყალიბება საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებების მოპოვების გზით იმის შესახებ, რამდენად შეესაბამება

³ 2022 წლიდან 2024 წლის 1 ივლისამდე მოქმედი რედაქციით.

აუდიტის საგანი სათანადო კრიტერიუმს, ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით;

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

აუდიტის მეთოდოლოგია

აუდიტის საგნის შესახებ ინფორმაციის მოსამზადებლად გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები:

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

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

ონის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელსაც ჰყავს წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, აქვს საკუთარი ქონება და ბიუჯეტი. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 19 ადმინისტრაციულ ერთეულს, მათ შორის, 1 ქალაქსა და 64 სოფელს.⁴ თვითმმართველი ერთეულის ფართობია 1,360 კვ. კმ, მოსახლეობის რიცხოვნობა კი შეადგენს 5.3 ათას კაცს.⁵ ადმინისტრაციული ცენტრია ქალაქი ონი.

2022-2023 წლების და 2024 წლის 6 თვეში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან თანხები დახარჯულია შემდეგ პროგრამებზე: მმართველობა და საერთო დანიშნულების ხარჯები – 8,363.3 ათასი ლარი; ინფრასტრუქტურის განვითარება – 36,500.7 ათასი ლარი; დასუფთავება და გარემოს დაცვა – 1,763.1 ათასი ლარი; განათლება – 1,685.5 ათასი ლარი; კულტურა, ახალგაზრდობა და სპორტი – 3,032.3 ათასი ლარი; ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა – 1,043.5 ათასი ლარი.

⁴ ინფორმაციის წყარო: mreg.reestri.gov.ge (2024 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით).

⁵ ინფორმაციის წყარო: www.geostat.ge
www.budgetmonitor.ge (2024 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით).

2. აუდიტის მიგნებები

2.1 ფინანსური რესურსების მართვა

2.1.1 ბიუჯეტის შესრულების ხარვეზები

კრიტერიუმი: ბიუჯეტის პროექტის მომზადების, ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგებისათვის პასუხისმგებელია მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო.⁶ მუნიციპალიტეტმა 2022-2023 წლების და 2024 წლის 6 თვეში პროგრამული ბიუჯეტებით დაგეგმა ინფრასტრუქტურის განვითარება, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობა, მოსახლეობის პირობების გაუმჯობესება და სხვ.

მუნიციპალიტეტმა უნდა დანერგოს ფინანსური მართვისა და კონტროლის ისეთი სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოყენებას.⁷

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების მაჩვენებლებზე დაყრდნობით, სრულ სააუდიტო პერიოდში შემოსულობებმა – 48,981.8 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელებმა 52,388.4 ათასი ლარი შეადგინა. ბიუჯეტის გეგმური და ფაქტობრივი მაჩვენებლები წარმოდგენილია ცხრილში.

ცხრილი: მუნიციპალიტეტის შემოსულობები, გადასახდელები და ნაშთის ცვლილება 2022-2023 წლებსა და 2024 წლის 6 თვეში (ათასი ლარი)⁸

დასახელება	2022 წ. გეგმა	2022 წ. ფაქტი	შესრ. %	2023 წ. გეგმა	2023 წ. ფაქტი	შესრ. %	2024 წ. 6 თვე გეგმა	2024 წ. 6 თვე ფაქტი	შესრ. %	სულ ფაქტი
შემოსულობები	18,873	18,765	99%	20,450	20,409	100%	14,015	9,807	70%	48,981
შემოსავლები	18,780	18,721	100%	20,400	20,276	99%	13,985	9,804	70%	48,801
არაფინანსური აქტივების კლება	93	44	47%	50	133	265%	30	3	12%	180
ფინანსური აქტივების კლება	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ვალდებულებების ზრდა	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
გადასახდელები	25,128	21,455	85%	24,020	19,646	82%	17,904	11,287	63%	52,388
ხარჯები	6,828	6,341	93%	8,790	7,489	85%	5,628	4,754	84%	18,584
არაფინანსური აქტივების ზრდა	18,244	15,058	83%	15,174	12,101	80%	12,248	6,505	53%	33,664
ფინანსური აქტივების ზრდა	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ვალდებულებების კლება	56	56	100%	56	56	100%	28	28	100%	140
ნაშთის ცვლილება	- 6,255	-2,690		- 3,570	763		- 3,889	- 1,480		-3,407

მუნიციპალიტეტმა არასათანადოდ შეასრულა ბიუჯეტის გადასახდელების მუხლები, კერძოდ, 2022-2023 წლებში მერიამ ვერ აითვისა ინფრასტრუქტურული პროექტებისათვის საქართველოს მთავრობის განკარგულებით გამოყოფილი თანხები. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტმა ვერ მიიღო კრიტერიუმით გათვალისწინებული მოსალოდნელი შედეგები:

⁶ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 7, პუნქტი 1, „გ“ ქვეპუნქტი.
⁷ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 6, პუნქტი 1, „გ“ ქვეპუნქტი.
⁸ წყარო: მუნიციპალიტეტის 2022-2023 წლებისა და 2024 წლის 6 თვის ბიუჯეტების შესრულების ანგარიშები.

ძირითადად ვერ დასრულდა და დაგვიანდა საგზაო ინფრასტრუქტურის, ნაპირსამაგრის მოწყობისა და სხვა ობიექტების მშენებლობა/რეაბილიტაციის სამუშაოები.

საბიუჯეტო პარამეტრების არასათანადო დაგეგმვისა და შესრულების გამო, მუნიციპალიტეტი ფლობდა მნიშვნელოვანი მოცულობის საბიუჯეტო ნაშთებს, კერძოდ, 2022 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტს ბალანსზე ნაშთის სახით ერიცხებოდა 6,264.3 ათასი ლარი. 2022 წლისათვის დაიგეგმა 6,255.3 ათასი ლარის გამოყენება, თუმცა ფულადი სახსრების კლებამ 2,690.5 ათასი ლარი შეადგინა. შესაბამისად, პერიოდის ბოლოს დაფიქსირდა 3,573.8 ათასი ლარის ნაშთი, საიდანაც 589.4 ათასი ლარი თავისუფალი ნაშთია.⁹ 2023 წელს მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა 3,569.7 ათასი ლარის ათვისება, თუმცა დააგროვა 763.0 ათასი ლარი. წლის ბოლოს საბიუჯეტო ნაშთმა შეადგინა 4,336.8 ათასი ლარი, საიდანაც 720.8 ათასი ლარი – თავისუფალი ნაშთია. 2024 წლის 1 ივლისის მდგომარეობით მუნიციპალიტეტი ფლობდა 2,857.7 ათასი ლარის საბიუჯეტო ნაშთს.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა 2022-2023 წლებში და 2024 წლის 6 თვეში ვერ უზრუნველყო ბიუჯეტით დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტების დროულად განხორციელება და 2022-2023 წლების ბოლოს დააგროვა არსებითი მოცულობის ნაშთი, მათ შორის, თავისუფალი ნაშთი. აღნიშნული მიუთითებს მუნიციპალიტეტის მფლობელობაში არსებული ფინანსური რესურსების არაეფექტიან მართვაზე.

2.2. შესყიდვების მართვა

კრიტერიუმი: შესყიდვების წლიური გეგმის პროექტის შემუშავების დროს გათვალისწინებულ უნდა იქნეს ბაზრის გამოკვლევის შედეგები პოტენციური მიმწოდებლების გამოვლენისა და შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის მისაღები ხელშეკრულების პირობების განსაზღვრის მიზნით;¹⁰ მუნიციპალიტეტმა ბაზრის კვლევის პროცესი უნდა წარმართოს იმგვარად, რომ მას შეეძლოს მაქსიმალურად სრულყოფილი სურათი ბაზარზე არსებული შემოთავაზებების, მათ შორის, პოტენციურ მიმწოდებელთა ვინაობის, არეალის, მათი შესაძლებლობების, შესყიდვის ობიექტის ტექნიკური და ხარისხობრივი მახასიათებლების, მიწოდების პირობებისა და ვადების, ასევე შესყიდვის სავარაუდო ღირებულების თაობაზე.¹¹

ფაქტობრივი გარემოება 1: მუნიციპალიტეტი შესამოწმებელ პერიოდში შესყიდვის ობიექტების სავარაუდო ღირებულების დასადგენად, როგორც წესი, იყენებდა ბაზრის კვლევას. მოქმედი კანონმდებლობით, ბაზრის კვლევას ექვემდებარებოდა 106 შესყიდვა. წარმოდგენილი დოკუმენტების შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ მიმწოდებლების შერჩევისა და საუკეთესო ფასის დადგენის მიზნით ჩატარებული პროცედურები მუნიციპალიტეტში ზოგ შემთხვევაში მიმდინარეობდა ხარვეზებით, კერძოდ:

1) 10 სახელმწიფო შესყიდვის შემთხვევაში, მოთხოვნა ბაზრის კვლევაზე გაგზავნილია მხოლოდ ერთი კომპანიისთვის;

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

¹⁰ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 9, პუნქტი 6, „ე“ ქვეპუნქტი.

¹¹ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს რეკომენდაციები ბაზრის კვლევასთან დაკავშირებით.

7 სახელმწიფო შესყიდვისათვის ბაზრის კვლევა ჩატარებული აქვს მერიის სხვადასხვა სამსახურს, თუმცა მერიამ კვლევის ჩატარების დამადასტურებელი დოკუმენტები ვერ წარმოადგინა;

25 სახელმწიფო შესყიდვისათვის ბაზრის კვლევა არ ჩატარებულა.

არასათანადოდ ჩატარებული ბაზრის კვლევის პირობებში მუნიციპალიტეტმა განახორციელა 4,297.1 ათასი ლარის სახელმწიფო შესყიდვები. არსებობს რისკი, რომ ხელშეკრულებები გაფორმდა საბაზრო ღირებულებაზე მაღალ ფასად. აღნიშნული დადასტურდა კონკრეტული შესყიდვებისთვის, მაგალითად:

- მუნიციპალიტეტმა 2022 წლის ნოემბერში გამოაცხადა ტენდერი¹² ქალაქ ონის ქუჩების საახალწლო განათების მონტაჟისა და დემონტაჟის სამუშაოების შესასყიდად, ღირებულებით – 18.1 ათასი ლარი. სავარაუდო ღირებულების დადგენის მიზნით, მუნიციპალიტეტს ბაზრის კვლევა არ ჩატარებია. ტენდერი წარიმართა უკონკურენტო გარემოში და ხელშეკრულება გაფორმდა მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ შპს-სთან. სამუშაოების ანაზღაურებამ 18.1 ათასი ლარი შეადგინა, მათ შორის, შესყიდული საქონლის ღირებულება, დარიცხვების გარეშე, 11.4 ათასი ლარია. ხელშეკრულების ფარგლებში ანაზღაურებული თანხიდან 72% გადახდილია შეძენილი საქონლის სამ ძირითად კომპონენტზე. დამატებითი აუდიტორული პროცედურებით გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ საახალწლო განათებების შესაძენად გადახდილი თანხა აღნიშნულ კომპონენტებში 170-265 %-ით¹³ აღემატება მიმწოდებელი კომპანიის მიერ საქონლის შესაძენად გადახდილ თანხას. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა კონკრეტული საქონლის შეძენისას მიმწოდებელ კომპანიას გადაუხადა საბაზრო ღირებულებაზე 7.3 ათასი ლარით მეტი თანხა, დარიცხვების გარეშე;
- 2024 წელს მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა ელექტრომიკროავტობუსის შესყიდვა. პროდუქტის სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრის მიზნით მოთხოვნა ბაზრის კვლევაზე გაეგზავნა მხოლოდ ერთ კომპანიას – შპს „თეგეტა თრაქ ენდ ბას“, რომელმაც დააფიქსირა ფასი – 221.3 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტმა ტენდერი¹⁴ აღნიშნული ღირებულებითვე გამოაცხადა. შესყიდვაში მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ ერთმა პრეტენდენტმა – შპს „თეგეტა თრაქ ენდ ბას“, რომელმაც უცვლელი დატოვა სავარაუდო ღირებულება და ხელშეკრულება გაუფორმდა 221.3 ათას ლარზე. პოტენციური მიმწოდებლებისა და საბაზრო ღირებულების დადგენის მიზნით, მუნიციპალიტეტს ელექტროსატრანსპორტო საშუალებების ბაზარი სათანადოდ არ შეუსწავლია.

ფაქტობრივი გარემოება 2: 2020 წელს მუნიციპალიტეტმა ორი ხელშეკრულების¹⁵ ფარგლებში, გამარტივებული შესყიდვის გზით შეიძინა სტიქიის სალიკვიდაციო სამუშაოები.¹⁶ მიმწოდებლებთან – შპს „ჯეი ემ კომპანი“ და შპს

¹² NAT220024779.

¹³ 1. ციმციმა: ფერი თბილი, 10 მ. 600 LED, IP44 100 ჩამოშვებით, 220 ვ - 265 %.

2. მანათობელი სტრინგი: გარე გამოყენების, წყალგამძლე, გამჭვირვალე კაბელი, ფერი - თბილი; ზომა 10 მეტრი (100 ნათურა), ციმციმის ეფექტით, IP 65 - 240 %.

3. ლედ მანათობელი ბურთი, წყალგამძლე - 170 %.

¹⁴ NAT240005109.

¹⁵ CMR200116433; CMR200110342.

¹⁶ სოფლებში: ჯოისუბანი, შარდომეთი, სევა, ახალი ჩორდი, ფარახეში, ზვარეთი, სორი, ბარი, გონა, პატარა ღები, დიდი ღები, ჭიორა, გლოლა.

„ცოტნე“ ხელშეკრულება გაფორმებულია გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, ღირებულებით – 2,205.0 ათასი ლარი და 1,660.0 ათასი ლარი. სამუშაოების მიწოდების ვადად განსაზღვრულია 2021 წლის 1 მაისი.

მერიამ ბაზრის კვლევა წარმართა და მიმწოდებლები შეარჩია იმგვარად, რომ ვერ უზრუნველყო სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციო ღონისძიებების შემჭიდროებულ ვადებში განხორციელება და მიწოდების ვადების დარღვევის პრევენცია, კერძოდ:

კომისიის სხდომის ოქმის¹⁷ თანახმად, მიმწოდებლები შეირჩნენ ადდგენითი სამუშაოებისთვის საჭირო თანხის, მიწოდების ვადისა და გამოცდილების გათვალისწინებით. მიმწოდებლების გამოცდილების დასადასტურებლად აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონულ პორტალზე განთავსებული ინფორმაცია. დადგინდა, რომ არც ერთ მიმწოდებელს სათანადო გამოცდილება არ გააჩნდა. კერძოდ, შპს „ჯეი ემ კომპანის“ გამარტივებული ხელშეკრულების დადების მომენტისათვის საერთოდ არ ჰქონდა მონაწილეობა მიღებული სახელმწიფო შესყიდვებში.¹⁸ გარდა ამისა, სამეწარმეო რეესტრის ამონაწერის მიხედვით, ხელშეკრულების დადების თარიღისთვის ორგანიზაციის მთელ ქონებაზე ვრცელდებოდა საგადასახადო გირავნობა/იპოთეკა. შპს „ცოტნეს“ 2018 წლის 1 იანვრიდან ხელშეკრულების გაფორმების თარიღისთვის სახელმწიფო შესყიდვებში უფიქსირდება მხოლოდ 240.0 ათას ლარამდე სამუშაოს შესრულების გამოცდილება.¹⁹

მიმწოდებლებმა სამუშაოები ვერ დაასრულეს ხელშეკრულებით დადგენილ პერიოდში და მიწოდების ვადები გადაეწიათ, შესაბამისად, 113 და 20 დღით. შპს-ებმა სამუშაოების დასრულება ვერც გაზრდილ ვადებში შეძლეს, რის გამოც ხელშეკრულების მოქმედების ვადა სისტემატურად გრძელდებოდა. საბოლოოდ მიმწოდებლებმა სამუშაოები დაასრულეს თავდაპირველად განსაზღვრული მიწოდების ვადიდან მნიშვნელოვანი დაგვიანებით – 220 და 244 დღის შემდეგ.²⁰

დასკვნა

სახელმწიფო შესყიდვებისათვის მერიამ რიგ შემთხვევებში ბაზრის კვლევა არ ჩაატარა ან/და ჩაატარა ხარვეზებით შესაბამისად, არსებობს რისკი, რომ მერიამ შესყიდვების ფასი განსაზღვრა არასაბაზრო ღირებულებებით და გასწია არაეკონომიური ხარჯი. გარდა ამისა, გამარტივებული შესყიდვისას მერიამ შეარჩია არასათანადო გამოცდილების მქონე მიმწოდებლები, რამაც მნიშვნელოვნად გაზარდა სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციო პერიოდი.

რეკომენდაცია №1

მერიამ სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების პროცესში დანერგოს შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები ბაზრის კვლევის სათანადოდ ჩასატარებლად. კერძოდ, კვლევის პროცესი წარმართოს იმგვარად, რომ შემსყიდველ ორგანიზაციას შეექმნას მაქსიმალურად სრულყოფილი სურათი ბაზარზე არსებული შემოთავაზებებისა და პოტენციური მიმწოდებლების შესახებ, რაც, თავის მხრივ, განაპირობებს შესყიდვების სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრას საბაზრო ღირებულების შესაბამისად, საბიუჯეტო

¹⁷ 2020 წლის 20 აგვისტოს №6 ოქმი.

¹⁸ კომპანიის გამოცდილების დადასტურების მიზნით შესწავლილ იქნა ასევე ხელშეკრულების გაფორმების შემდეგ პერიოდში გამოცხადებულ ტენდერებში შპს-ის მიერ ატვირთული დოკუმენტაცია. შპს-ს არც სახელმწიფო შესყიდვებში და არც კერძო პირებთან კონტრაქტორ ან/და ქვეკონტრაქტორ მხარედ სამუშაოების შესრულების გამოცდილება არ უფიქსირდება.

¹⁹ აღსანიშნავია, რომ 2021 წელს მერიამ ამ ორგანიზაციას ტენდერში NAT210014654 მისცა დისკვალიფიკაცია, სხვა მიზეზებთან ერთად, არასაკმარისი გამოცდილების მოტივით.

²⁰ მიმწოდებლებზე გავრცელებულია ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პირგასამტეხლო.

სახსრების ეკონომიურ ხარჯვას და გამოცდილი/კვალიფიციური მიმწოდებლების შერჩევას.

2.2.2 სატენდერო კომისიის საქმიანობის ხარვეზები

კრიტიკუმი: მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, სატენდერო კომისია მიმწოდებლების შერჩევა-შეფასების პროცესში მსჯელობს, რამდენად შეესაბამება პრეტენდენტების მიერ სისტემაში განთავსებული ტექნიკური დოკუმენტაცია სატენდერო მოთხოვნებს.²¹ სატენდერო კომისია არ ახდენს პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციას, თუ მისი ტექნიკური დოკუმენტაცია არ შეიცავს ისეთ მონაცემებს ან/და შეიცავს ისეთ უზუსტობებს, რომელთა წარდგენა ან/და დაზუსტება არ გამოიწვევს ტექნიკური დოკუმენტაციის არსებით ცვლილებას ან/და არ გაზრდის წინადადების ფასს.²² თუ ტექნიკური დოკუმენტაცია საჭიროებს დაზუსტებას, სატენდერო კომისია ვალდებულია, ზუსტად მიუთითოს პრეტენდენტს დასაზუსტებელი პოზიციის/ნაწილის შესახებ.²³

სატენდერო პირობებში გათვალისწინებული მოთხოვნა უნდა გამომდინარეობდეს შემსყიდველი ორგანიზაციის საჭიროებიდან, უნდა იყოს პროპორციული და არადისკრიმინაციული, ხელს უნდა უწყობდეს ჯანსაღი კონკურენციის დამკვიდრებასა და პრეტენდენტთა მიმართ თანასწორ მოპყრობას.²⁴

შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია, რაციონალურად და სახელმწიფო ინტერესების გათვალისწინებით განახორციელოს შესყიდვები მისთვის გამოყოფილ ასიგნებათა ფარგლებში.²⁵

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის სატენდერო კომისია პრეტენდენტთა ტექნიკური დოკუმენტაციის შეფასების დროს სატენდერო პირობებთან შეუსაბამობის შემთხვევაში, როგორც წესი, იყენებდა დისკვალიფიცირების მექანიზმს. პროცესის შესწავლით გამოვლინდა, რომ ზოგ შემთხვევაში კომისიამ დოკუმენტაციის დაზუსტების ეტაპზე პრეტენდენტებს დისკვალიფიკაცია მიანიჭა საკმარისი დასაბუთების გარეშე ან/და გამოიყენა არაერთგვაროვანი მიდგომა, კერძოდ:

1) 2023 წელს მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა ტენდერი²⁶ ნაპირსამაგრის მოწყობის სამუშაოების შესყიდვის მიზნით, ღირებულებით 175.7 ათასი ლარი. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ორმა პრეტენდენტმა და დაბალი ფასი, 161.1 ათასი ლარი დააფიქსირა შპს „ენ-დი როლდმა“. სატენდერო კომისიამ განიხილა პრეტენდენტის მიერ დაფიქსირებული ფასის შესაბამისი დაზუსტებული დოკუმენტაცია და 2023 წლის 28 ნოემბერს მიანიჭა დისკვალიფიკაცია იმ მოტივით, რომ სამუშაოების წარმოების გეგმა-გრაფიკში შესასრულებელი სამუშაოების ჯამური ღირებულება 27.0 ათასი ლარით აღემატებოდა ხარჯთაღრიცხვაში დაფიქსირებულ ფასს.

2023 წლის 12 დეკემბერს კომისიამ განმეორებით განიხილა შპს „ენ-დი როლდის“ მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტები. ოქმიდან ირკვევა, რომ

²¹ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მე-4 და 27-ე მუხლები.

²² სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 27, პუნქტი 3.

²³ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 27, პუნქტი 5.

²⁴ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 13.

²⁵ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 7, პუნქტი 2, „ა“ ქვეპუნქტი.

²⁶ NAT230022454.

კომისიამ გეგმა-გრაფიკში გაწერილი თანხების შეჯამებისას დაუშვა შეცდომა და პრეტენდენტის მიერ წარმოდგენილი გრაფიკი შეესაბამებოდა სატენდერო მოთხოვნებს. 29 დეკემბრის ოქმით, იმ მოტივით, რომ შპს „ენ-დი როუდმა“ არ გაახანგრძლივა სატენდერო წინადადების უზრუნველყოფის გარანტიის მოქმედების ვადა, კომისიამ მიიღო გადაწყვეტილება ტენდერის შეწყვეტისა და თავიდან გამოცხადების შესახებ.

კანონმდებლობის შესაბამისად,²⁷ კომისიას დაბალფასიანი პრეტენდენტისთვის დისკვალიფიკაციის მინიჭებიდან, 28 ნოემბრიდან, 5 სამუშაო დღეში უნდა შეეფასებინა მომდევნო პრეტენდენტის დოკუმენტაცია, რომლის სატენდერო წინადადება შეადგენდა 165.7 ათას ლარს. მიუხედავად ამისა, კომისიას არც 29 დეკემბერს არ განუხილავს მომდევნო ფასიანი პრეტენდენტის სატენდერო წინადადება, რომელიც 10.0 ათასი ლარით ნაკლები იყო შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებაზე.

2024 წლის 10 იანვარს, სავარაუდო ღირებულებისა და სხვა პირობების შეუცვლელად, მუნიციპალიტეტმა ტენდერი²⁸ თავიდან გამოაცხადა. მიმწოდებელთან ხელშეკრულება გაფორმდა 175.7 ათას ლარზე, რაც 14.6 ათასი ლარით აღემატება წინა ტენდერში, დაუსაბუთებლად დისკვალიფიცირებული საწარმოს შეთავაზებულ ფასს.

- 2022-2023 წლებში მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა 4 ელექტრონული ტენდერი²⁹ სხვადასხვა სამუშაოს შესყიდვის მიზნით, სავარაუდო ჯამური ღირებულებით – 150.5 ათასი ლარი. ოთხივე შესყიდვის შემთხვევაში, სატენდერო პირობები ითვალისწინებდა შესასრულებელი სამუშაოების კალენდარული და თანხობრივი გეგმა-გრაფიკის წარმოდგენას. დოკუმენტაციის დაზუსტების შემდეგ, 3 შემთხვევაში³⁰ კომისიამ პრეტენდენტებს მიანიჭა დისკვალიფიკაცია იმ მოტივით, რომ კორექტირებულ გეგმა-გრაფიკებში მითითებული მთლიანი სამუშაოების შესასრულებლად საჭირო კალენდარული დღეები არ შეესაბამებოდა გეგმა-გრაფიკებში კვირების მიხედვით გაწერილ დღეებს.³¹ მეოთხე ტენდერის შემთხვევაშიც,³² პრეტენდენტის მიერ წარმოდგენილი დაზუსტებული გეგმა-გრაფიკი შეიცავდა ანალოგიურ ხარვეზს.³³ მიუხედავად ამისა, სატენდერო კომისიამ აღნიშნული შეუსაბამობა ჩათვალა ტექნიკურ ხარვეზად და პრეტენდენტთან ხელშეკრულება გააფორმა. თუ კომისია სამივე ტენდერის შემთხვევაში გამოიყენებდა ისეთსავე მიდგომას, რაც მეოთხე ტენდერისას და არ მოახდენდა პრეტენდენტების არასაკმარისად დასაბუთებულ დისკვალიფიკაციას, მუნიციპალიტეტი არ დაკარგავდა 11.2 ათასი ლარის³⁴ ეკონომიის მიღების შესაძლებლობას.

დასკვნა

სატენდერო კომისიამ დაბალი ფასის წარმომდგენ პრეტენდენტს დისკვალიფიკაცია მიანიჭა არასწორად. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა

²⁷ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 32, პუნქტი 5.

²⁸ NAT240000296.

²⁹ NAT230005335, NAT220014735, NAT220018699, NAT220020323.

³⁰ NAT230005335, NAT220014735, NAT220018699.

³¹ სამივე შემთხვევაში პრეტენდენტების მიერ შეთავაზებული იყო 5-6 დღით ადრე სამუშაოების დასრულება.

³² NAT220020323.

³³ სხვა შემთხვევების ანალოგიურად, მთლიანი სამუშაოების შესასრულებლად საჭირო კალენდარული დღეების რაოდენობა არ შეესაბამებოდა გეგმა-გრაფიკში კვირების მიხედვით გაწერილ დღეებს.

³⁴ NAT230005335 - 7.2 ათასი ლარი; NAT220014735 - 0.7 ათასი ლარი; NAT220018699 - 3.3 ათასი ლარი.

სამუშაოები შეისყიდა უფრო მაღალი ღირებულებით და ბიუჯეტიდან გასწია 14.6 ათასი ლარის არაეკონომიური ხარჯი. გარდა ამისა, კომისია მოქმედებდა არაერთგვაროვნად და შესყიდვების განხორციელებისას, ზოგ შემთხვევაში, ვერ უზრუნველყო საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვა.

2.3 ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია

2.3.1 ხელშეკრულების ადმინისტრირების ხარვეზები

კრიტერიუმი: შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია განახორციელოს კონტროლი და ზედამხედველობა მიმწოდებლების მიერ ხელშეკრულების პირობების შესრულებაზე.³⁵ ამ მიზნით იგი საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, ხელშეკრულების პირობების შესრულების კონტროლს ავალდებს როგორც შემსყიდველი ორგანიზაციის თანამშრომელს ან თანამშრომელთა ჯგუფს, ასევე ნებისმიერ სხვა პირს. აღნიშნული პირ(ებ)ის ფუნქციაა მისაწოდებელი/მიწოდებელი საქონლის, გასაწევი/გაწეული მომსახურების ან შესასრულებელი/შესრულებული სამუშაოს რაოდენობის/მოცულობისა და ხარისხის ხელშეკრულების მოთხოვნებთან შესაბამისობის დადგენა.³⁶ პასუხისმგებლობა შესყიდვების რაციონალური განხორციელებისათვის მთლიანად ეკისრება შემსყიდველ ორგანიზაციას.³⁷

მუნიციპალიტეტსა და შპს „ჯეოექსპერტს“ შორის გაფორმებული ხელშეკრულების³⁸ შესაბამისად, სამშენებლო სამუშაოების საზედამხედველო მომსახურება მოიცავს შესრულებულ სამუშაოების აქტებში (ფორმა №2) მოყვანილი მოცულობების შედარებას ფაქტობრივად შესრულებულ სამუშაოებთან და შემდგომ მათ დადასტურებას.

ფაქტობრივი გარემოება 1: მუნიციპალიტეტის მიერ 2022 წელს განხორციელებული 2 ინფრასტრუქტურული პროექტი მოიცავდა ნაპირსამაგრი სამუშაოების შესყიდვას, საერთო ღირებულებით – 442.9 ათასი ლარი.³⁹ ხარჯთაღრიცხვებსა და შესრულებული სამუშაოების აქტებში დაფიქსირებულია, რომ მიმწოდებლებმა განახორციელეს ინერტული მასალის შესყიდვა და ადგილზე ტრანსპორტირება. აუდიტის ჯგუფის მოთხოვნის საფუძველზე, მუნიციპალიტეტმა შესაბამისი მიმწოდებლებისაგან მოითხოვა ინერტული მასალის შესყიდვისა და ტრანსპორტირების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია.⁴⁰ მიმწოდებლებმა შესაბამისი დოკუმენტები არ წარმოადგინეს. არსებობს რისკი, რომ მიმწოდებლებმა ინერტული მასალა მოიპოვეს შესაბამისი ლიცენზიის გარეშე, რაზეც ზედამხედველ ორგანიზაციასა და მუნიციპალიტეტს შესაბამისი რეაგირება არ განუხორციელებია. ხელშეკრულებების პირობების შესაბამისად, ინერტული მასალის შეძენისთვის მუნიციპალიტეტმა აანაზღაურა, სულ – 162.4 ათასი ლარი.⁴¹

ფაქტობრივი გარემოება 2: 2022-2024 წლებში გარე განათების ქსელის მომსახურებას მუნიციპალიტეტი შეისყიდოდა ტენდერის⁴² საშუალებით. ხელშეკრულებების პირობების შესაბამისად, 2024 წლის 1 ივლისის

³⁵ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 7.

³⁶ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 37.

³⁷ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 7.

³⁸ NAT220003541.

³⁹ NAT220026375 - სახელმწიფო დირებულება - 349.0 ათასი ლარი, NAT220025376 - სახელმწიფო დირებულება - 93.9 ათასი ლარი.

⁴⁰ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 22¹.

⁴¹ NAT220026375 - 128.2 ათასი ლარი, NAT220025376 - 34.2 ათასი ლარი.

⁴² NAT210025159, NAT220026644, NAT230024123.

მდგომარეობით მომსახურებაში გადახდილია სულ 162.9 ათასი ლარი.⁴³ როგორც წესი, ტენდერში უკონკურენტოდ იმარჯვებდა მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული სუბიექტი – შპს „ონის მუნიციპალიტეტის დასუფთავების და კეთილმოწყობის სამსახური“.⁴⁴ ხელშემკველი მხარეები იყენებდნენ ანგარიშსწორების შემდეგ წესს: ადმინისტრაციულ ერთეულებში მერის წარმომადგენლები პერიოდულად სწავლობდნენ ქალაქ ონსა და სოფლებში გარე განათების ქსელის მდგომარეობას და ადგენდნენ დეფექტურ აქტებს. მიმწოდებელი კომპანია დეფექტური აქტის საფუძველზე ცვლიდა დაზიანებულ ნათურებს და ასრულებდა შესაბამის მომსახურებას. მიღება-ჩაბარების აქტების საფუძველზე, ცვლად სიდიდეს წარმოადგენდა შეცვლილი ნათურების რაოდენობა და გასაცემი თანხა იანგარიშებოდა ფაქტობრივად შესრულებული სამუშაოს შესაბამისად.

აუდიტის ჯგუფმა მიმწოდებელი კომპანიისგან მოითხოვა ინფორმაცია ნათურების შეძენისა და ხარჯვის შესახებ. წარმოდგენილი ინფორმაციის შესწავლით გამოვლინდა შემდეგი მნიშვნელოვანი ხარვეზები:

2022 წელს, მიღება-ჩაბარების აქტების მიხედვით, მიმწოდებელმა მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ჯამურად გამოცვალა 2774 ერთეული 30 ვატის სიმძლავრის ნათურა. 2022 წლის დასაწყისში ორგანიზაციას ნაშთად ერიცხებოდა 350 ერთეული ნათურა, ხოლო 2022 წელს შეიძინა დამატებით – 900 ერთეული. ამდენად, მიმწოდებელი 1524 ერთეული⁴⁵ 30 ვატის სიმძლავრის ნათურის შეცვლას ფაქტობრივად ვერ შეძლებდა. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მომსახურების მიწოდებისას 30-ვატიანი ნათურის ნაცვლად გამოიყენებოდა 15-ვატიანი ნათურა. წარმოდგენილი ინფორმაციით, 2022 წელს შპს-მ შეიძინა მხოლოდ 950 ერთეული 15-ვატიანი ნათურა. ამდენად, ამ შემთხვევაშიც მიმწოდებელი ვერ უზრუნველყოფდა 574 ერთეული⁴⁶ ნათურის გამოცვლას. გარდა ამისა, მიმწოდებელს ნათურების ჩანაცვლების შემთხვევაში უნდა მოეთხოვა შემცირებული ანაზღაურება⁴⁷ – ნათურის სიმძლავრის შესაბამისად, რაც არ დასტურდება.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა მხოლოდ კონკრეტული საქონლის მიწოდების დოკუმენტაცია. შესაბამისად, არსებობს რისკი, რომ სხვა მოწყობილობების⁴⁸ შემთხვევაშიც ხელშეკრულების პირობები არ არის დაცული.

მუნიციპალიტეტის მიერ ხელშეკრულებების ადმინისტრირების პროცესში დანერგილია კონტროლის სუსტი მექანიზმები, რაც რიგ შემთხვევებში ვერ უზრუნველყოფდა სათანადო რწმუნებას შესრულებული სამუშაოს ან/და გაწეული მომსახურების ფაქტობრივი ღირებულების შესახებ. არსებობს რისკი, რომ მერიამ მიმწოდებლების სასარგებლოდ ანაზღაურა შეუსრულებელი სამუშაო ან/და შეუსაბამოდ გაწეული მომსახურება და თანხები ბიუჯეტიდან ზედმეტად გადაიხადა.

კრიტიკიუმი: შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია განახორციელოს კონტროლი და ზედამხედველობა მიმწოდებლების მიერ სატენდერო

დასკვნა

2.3.2 საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო

⁴³ NAT210025159 - 55.0 ათასი ლარი, NAT220026644 - 80.0 ათასი ლარი, NAT230024123 - 27.9 ათასი ლარი 2024 წლის 1 ივლისის მდგომარეობით.

⁴⁴ რეორგანიზაციამდე - შპს „ონის სერვის ჯგუფი“.

⁴⁵ 1524=2774-900-350.

⁴⁶ 574=1524-950.

⁴⁷ ერთ ერთეულ 15-ვატიან ნათურაში შპს-ს გადახდილი აქვს 4,5 ლარი, ხოლო ერთ ერთეულ 30-ვატიან ნათურაში მუნიციპალიტეტისგან აუნაზღაურდა 6 ლარი (დღგ-ის ჩათვლით).

⁴⁸ პლასტმასის უდროსელი ლამპიონი, ელდროსელი 9-36 ვტ, ფოტორელე, მრიცხველი, ლამპიონის საყრდენი, პროექტორის სანათი - 400 ვტ, დეკორაციული ლამპიონი და სხვ.

დოკუმენტაციის ნაკლოვანებები

მოთხოვნებისა და ხელშეკრულების პირობების შესრულებაზე.⁴⁹ მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებები, მათ შორის, საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვაზე, ითვალისწინებს ხარისხიანი პროდუქტის მიწოდებას, ხოლო ხელშეკრულების პირობების არაჯეროვანი შესრულების შემთხვევაში – მიყენებული ზიანის ანაზღაურებას.

ფაქტობრივი გარემოება: 2021-2023 წლებში მუნიციპალიტეტმა 24 ხელშეკრულების საფუძველზე შეისყიდა სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული ობიექტის საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია, ღირებულებით – 690.1 ათასი ლარი.⁵⁰

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა აღნიშნული პროექტებით შესრულებული სამშენებლო-სამონტაჟო სამუშაოების მიმდინარეობა. გამოვლინდა, რომ შესყიდული დოკუმენტაციის ნაწილი შეიცავდა ისეთ ხარვეზებს, რომლებიც პროექტის ავტორს მარტივად უნდა განესაზღვრა დოკუმენტაციის შედგენის ეტაპზე ან მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელ პირებს აღმოეჩინათ მიღება-ჩაბარების დროს. შედეგად, ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებისას ხელშეკრულებებში ცვლილებები შედიოდა სისტემატურად, კერძოდ: 303 ხელშეკრულებიდან მნიშვნელოვანი ცვლილება შესულია 86 ხელშეკრულებაში, მათ შორის, 16 ხელშეკრულება შეცვლილია ორჯერ და მეტჯერ.⁵¹ შესაბამისად, არასათანადო ხარისხის საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის საფუძველზე გაფორმებულია, სულ – 33 მლნ ლარზე მეტი ღირებულების ხელშეკრულებები.

პროექტებსა და ხარჯთაღრიცხვებში არსებული ხარვეზების გამო, იცვლებოდა სამუშაოების მოცულობები ან/და ემატებოდა ახალი სამუშაოები.⁵² აღნიშნული ხშირ შემთხვევაში იწვევდა სამუშაოების დასრულების ვადების გაზრდას,⁵³ მაგალითად:

1) 2022 წელს მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა სოფლების საავტომობილო გზის სარეაბილიტაციო სამუშაოები,⁵⁴ ღირებულებით – 764.6 ათასი ლარი, რომელიც უნდა დასრულებულიყო 90 დღეში. სამუშაოების მიმდინარეობის პერიოდში სხვადასხვა მიზეზის გამო საჭირო გახდა საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის ცვლილება.⁵⁵ შედეგად, მიწოდების ვადა 44 დღით გაიზარდა.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტს არ აქვს დაწესებული სათანადო კონტროლი საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვაზე. შედეგად, მერია იბარებდა

⁴⁹ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 7.

⁵⁰ მათ შორის: 2021 წელს გაფორმებულია 6 ხელშეკრულება, თანხით - 195.7 ათასი ლარი; 2022 წელს - 7 ხელშეკრულება, თანხით - 169.7 ათასი ლარი; 2023 წელს - 11 ხელშეკრულება, თანხით - 324.7 ათასი ლარი. საპროექტო დოკუმენტაცია შესყიდულია, სულ - 88,229.5 ათასი ლარის ღირებულების პროექტებისათვის.

⁵¹ საპროექტო ორგანიზაციები: შპს „აკეთი 2017“, შპს „გეომეფი“, ი/მ დოდო რიბაკოვი, ი/მ გიორგი ნატრიაშვილი და სხვ.

⁵² გზის კონკრეტულ მონაკვეთში სივიწროვის გამო ვერ ხერხდებოდა პროექტით განსაზღვრული მოცულობის გაბიონის მოწყობა; რამდენიმე შემთხვევაში საჭირო გახდა გზის ჭრილის დამუშავების კუბური მოცულობის გაზრდა, ადგილზე არსებული მდგომარეობის შესაბამისად; საპროექტო დოკუმენტაციით გაწერილი ძველი იატაკის მოხვეწა თითქმის შეუძლებელი იყო და უნდა მოწყობილიყო ლამინირებული იატაკი; ძლიერი დაზიანებების გამო შეუძლებელი იყო არსებულ ბეტონის ფილაზე კაუჩუკის ფილის დაგება; იმისათვის, რომ ასფალტის საფარი მყარ გრუნტზე მოწყობილიყო, საჭირო გახდა გზის მარჯვენა მხარის გაფართოება; ფაქტობრივი ვითარების გათვალისწინებით, საჭირო გახდა ფანჯატურების მიმდებარედ დაჭაობებული ტერიტორიების მოხრეშვა, რაც პროექტით არ იყო გათვალისწინებული; ფაქტობრივი მდგომარეობის გათვალისწინებით, საჭირო გახდა ხიდის სიგრძის მომატება და სხვ.

⁵³ მიწოდების ვადები გაზრდილია 39 ხელშეკრულებაში. მინიმალური ზრდა - 10, ხოლო მაქსიმალური ზრდა 197 დღეა.

⁵⁴ NAT220001406.

⁵⁵ მსხვილმარცვლოვანი ასფალტბეტონის საფარის მოსაწყობად პროექტის ავტორს გათვალისწინებული ჰქონდა 2.8 ტ-ით მეტი ბიტუმის ემულსია, ვიდრე რეალურად იყო საჭირო, პროექტით გათვალისწინებული დ=530 მმ-იანი მილის ნაცვლად რეალურად საჭირო იყო დ=1200 მმ-იანი, გადამღვრელი მილის მოწყობა, ადგილზე არსებული გრუნტის კატეგორიის გათვალისწინებით, შეიცვალა საგზაო სამოსის კონსტრუქცია.

ხარვეზებით შედგენილ დოკუმენტაციას, რაც გავლენას ახდენდა სამუშაოების მიწოდების ვადებზე. მუნიციპალიტეტს რაიმე სახის ღონისძიება საპროექტო დოკუმენტაციის მიმწოდებლების მიმართ არ გაუტარებია.

რეკომენდაცია №2

მერიამ შეიმუშაოს საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის მიღება-ჩაბარების წესი და განსაზღვროს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები, რაც ხელს შეუწყობს ხარისხიანი პროდუქტის შექმნას. აღნიშნული უზრუნველყოფს ფაქტობრივად შესასრულებელი სამუშაოებისა და რეალური ვადების განსაზღვრას და გააუმჯობესებს საბიუჯეტო ასიგნებების გეგმურ და თანაბარ ხარჯვას.

2.3.3 სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციო ღონისძიებების ნაკლოვანებები

კრიტიკუმი: მოქმედი კანონმდებლობით, სახელმწიფო შესყიდვა შეიძლება განხორციელდეს გამარტივებული შესყიდვით, თუ არსებობს გადაუდებელი⁵⁶ აუცილებლობა. ასეთ შემთხვევაში შესასყიდი საქონლის რაოდენობა, სამუშაოს ან მომსახურების მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს გადაუდებელი აუცილებლობით გამოწვეული პრობლემების მოსაგვარებლად საჭირო შესაბამის ვადებს.⁵⁷

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტმა 2023 წელს შეისყიდა სტიქიით მიღებული ზიანის სალიკვიდაციო სამუშაოები, კერძოდ, 2023 წლის 20 თებერვალს მოსულმა ძლიერმა თოვლმა და ქარმა დააზიანა საცხოვრებელი სახლების⁵⁸ სახურავები, რამაც საფრთხე შეუქმნა მოსახლეობას. მუნიციპალიტეტმა შესყიდვის პროცესი წარმართა მნიშვნელოვანი ხარვეზებით, რამაც გავლენა იქონია სამუშაოების დასრულების ვადებსა და მიღებულ შედეგებზე, კერძოდ:

2023 წლის 21 თებერვალს მერის ბრძანებით⁵⁹ შექმნილმა სამუშაო ჯგუფმა ადგილზე შეისწავლა სავარაუდო ზარალის ღირებულება და 2023 წლის 21 მარტს წარმოადგინა შესაბამისი შედეგები. დასკვნის შესაბამისად, სულ დაზიანებული იყო 118 ობიექტი, აქედან 52 – საცხოვრებელი სახლი და მათი გადახურვისათვის სავარაუდოდ საჭირო იყო 550.0 ათასი ლარი. 22 მარტს მერიამ წერილობით მიმართა რაჭა-ლეჩხუმ-ქვემო სვანეთის გუბერნატორს ეშუამდგომლა საქართველოს მთავრობასთან სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციოდ თანხების გამოყოფის თაობაზე.

აღსანიშნავია, რომ დაზიანებული სახურავების მოწყობისთვის საპროექტო მომსახურების შესაძენად მერიამ ტენდერი გამოაცხადა მხოლოდ 8 სექტემბერს.⁶⁰ მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა დასაბუთებული ინფორმაცია რატომ დასჭირდა შესყიდვის დაწყებას კომისიის მიერ სავარაუდო ზიანის დათვლიდან მინიმუმ 5 თვე; საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტები მერიამ ჩაიბარა 13 ნოემბერს, რომლის საფუძველზეც მუნიციპალიტეტს სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციოდ საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოეყო 394.3 ათასი ლარი.⁶¹ მუნიციპალიტეტმა გამარტივებული შესყიდვის ხელშეკრულებები გააფორმა 26

⁵⁶ გადაუდებელი აუცილებლობა - ვითარება, რომელიც რეალურ საფრთხეს უქმნის შემსყიდველი ორგანიზაციის ფუნქციონირებას და რომელიც არ შეიძლება დადგინდეს წინასწარ განსაზღვრული ან/და, რომლის დადგომა არ არის გამოწვეული შემსყიდველი ორგანიზაციის ქმედებით, ან რომელმაც შეიძლება მნიშვნელოვანი ზიანი მიაყენოს საქართველოს სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივ ინტერესებს, ან შემსყიდველი ორგანიზაციის ქონებას.

⁵⁷ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 10¹, პუნქტი 3, „ბ“ ქვეპუნქტი.

⁵⁸ ჯამში 16 საცხოვრებელი სახლი.

⁵⁹ №878.7823052001 ბრძანება.

⁶⁰ NAT230018514.

⁶¹ საქართველოს მთავრობის 2023 წლის 30 ნოემბრის №2133 განკარგულება.

დეკემბერს,⁶² ანუ გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივი გამოიყენა სტიქიიდან 10 თვის შემდეგ. სამუშაოები დასრულდა 2024 წლის აპრილსა და ივნისში.

დასკვნა

სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციო სამუშაოები, რომლებიც თავისი არსით გულისხმობს სასწრაფო, გადაუდებელ ქმედებას, მუნიციპალიტეტმა წარმართა მნიშვნელოვანი შეფერხებებით და სრულად დაასრულა სტიქიიდან 15 თვის შემდეგ.

2.3.4 მიწოდების ვადების დაუსაბუთებელი ზრდა

კრიტიკიუმი: სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის შესაბამისად, შესყიდვის მხარეებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულება უნდა შეიცავდეს საქონლის მიწოდების, მომსახურების გაწევის ან/და სამუშაოს შესრულების ვადას.⁶³ ხელშეკრულების პირობები შეიძლება შეიცვალოს და სამუშაოს დასრულების ვადა გაგრძელდეს მხოლოდ წინასწარ გაუთვალისწინებელი მიზეზების გამო. ამასთანავე, დაუშვებელია ნებისმიერი ცვლილება, რომელსაც მოჰყვება შემსყიდველი ორგანიზაციის პირობების გაუარესება, გარდა კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.⁶⁴

ფაქტობრივი გარემოება: 2022-2023 წლებსა და 2024 წლის 6 თვეში ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებისას მუნიციპალიტეტმა 55 ხელშეკრულებისთვის დააკორექტირა ობიექტის მიწოდების ვადები. ხელშეკრულებების ცვლილების პროცესის შესწავლით გამოვლინდა შემდეგი:

32 ხელშეკრულებისათვის⁶⁵ მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებლებს სამუშაოების ვადა გადაუწია უამინდობის მოტივით. ვადის გადაწევის საფუძველი იყო სსიპ – გარემოს ეროვნული სააგენტოდან წარმოდგენილი ცნობა ნალექიანი დღეების რაოდენობის შესახებ. აღნიშნული დოკუმენტები არ მიუთითებს, რომ ეს მონაცემები აღემატება რეგიონის საშუალო მაჩვენებელს და ფორსმაჟორულია. გარდა ამისა, საპროექტო ორგანიზაციის მიერ სამუშაოების შესასრულებლად დადგენილი ვადა, როგორც წესი, ითვალისწინებს ნალექიან დღეებსაც. წარმოდგენილი დოკუმენტაციით ასევე დგინდება, რომ უამინდობის მიზეზით ვადის გადაწევის მოთხოვნა ატარებს ფორმალურ ხასიათს. კერძოდ, ფარული სამუშაოების აქტების შესწავლით დგინდება, რომ მიმწოდებლები ზოგიერთ შემთხვევაში სამუშაოებს ასრულებდნენ ნალექიან დღეებშიც და შესაბამისად, სამუშაოების დასრულების ვადა გაზრდილია დაუსაბუთებლად. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტს უამინდობის მოტივით არ უნდა გადაეწია მიწოდების ვადები და უნდა გაეგრძელებინა ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტი სათანადოდ არ აკონტროლებდა ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების დაცულობას. სამუშაოების დასრულების ვადები 32 ხელშეკრულების შემთხვევაში გაზრდილია დაუსაბუთებლად, არაობიექტური მიზეზებით და არ არის გამოყენებული შესაბამისი საჯარიმო სანქციები.

⁶² CMR230173979, CMR230174000, CMR230174014, CMR230174026.

⁶³ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 33, პუნქტი 5.

⁶⁴ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 21, პუნქტი 5.

⁶⁵ NAT220000902, NAT220001406, NAT220001435, NAT220001460, NAT220001516, NAT220002845, NAT220003571, NAT210014654, NAT210015371, NAT210019883, NAT210026100, NAT210019567, NAT210024381, NAT230000339, NAT230001654, NAT230006359, NAT230010269, CMR230083756, NAT220016570, NAT220018791, NAT220025376, NAT220026148, CMR220087493, CMR220088276, CMR230093394, NAT230018172, NAT230020525, NAT230022351, NAT230022460, NAT230027536, CMR200110342 CMR200116433.

2.3.5 გამოუყენებელი საპროექტო- სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია

კრიტერიუმი: შემსყიდველი ორგანიზაცია შესყიდვებს ახორციელებს წინასწარ დამტკიცებული გეგმის შესაბამისად. შესყიდვების წლიური გეგმის⁶⁶ პროექტის შემუშავების დროს გათვალისწინებულ უნდა იქნეს შესყიდვის განხორციელების აუცილებლობა.

მუნიციპალიტეტმა უნდა დანერგოს მართვისა და კონტროლის⁶⁷ სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სახსრებისა და რესურსების ეფექტიანად გამოყენებას.

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტმა 2021-2023 წლებში შეისყიდა 690.1 ათასი ლარის ღირებულების საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია ინფრასტრუქტურული ობიექტების მოწყობა-რეაბილიტაციისთვის. აქედან, 211.9 ათასი ლარის ღირებულების 20 პროექტის გამოყენების მიზნით, მერიას შესამოწმებელ პერიოდში შესყიდვები არ განუხორციელებია. აღნიშნული დოკუმენტაციით გათვალისწინებული იყო 21,706.5 ათასი ლარის სავარაუდო ღირებულების ინფრასტრუქტურული ობიექტების, კერძოდ, გზების, სახიდე გადასასვლელების, სანიაღვრე არხების, მუზეუმოგრაფიის შენობის დასრულებისა და სასმელი წყლის სისტემების მოწყობა/რეკონსტრუქცია.

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, პროექტების გამოუყენებლობის მიზეზია არასაკმარისი ფინანსური რესურსი. აღნიშნული პოზიციით მუნიციპალიტეტი ადასტურებს, რომ ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვის ეტაპი ხორციელდება ხარვეზებით, კერძოდ, მუნიციპალიტეტს აღნიშნულ ეტაპზე უნდა განესაზღვრა პროექტის რეალური საჭიროება, სავარაუდო ღირებულება, დაფინანსების წყარო და მხოლოდ ამის შემდეგ განეხორციელებინა საპროექტო დოკუმენტაციის შესყიდვის პროცედურები. ამასთანავე, წარმოდგენილი არგუმენტი შეუსაბამოა, რადგან თავისუფალი ნაშთის ფარგლებში მუნიციპალიტეტს შეეძლო დაეფინანსებინა შეძენილი პროექტების ნაწილი.

გარდა აღნიშნულისა, არსებობს რისკი, რომ დროთა განმავლობაში საქონლის საბაზრო ღირებულებისა და შესაბამისად, ერთეული ფასების ცვლილების გამო, საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია გახდეს მოქმედ ფასებთან შეუსაბამო და კორექტირებისათვის საბიუჯეტო თანხები დამატებით დაიხარჯოს ან/და საჭირო გახდეს საპროექტო მომსახურების თავიდან შესყიდვა.⁶⁸

დასკვნა

ფინანსური აქტივების მართვის ხარვეზების გამო, მუნიციპალიტეტმა გასწია 211.9 ათასი ლარის არაეფექტიანი ხარჯი და შეისყიდა ისეთი საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია, რომელიც გონივრულ ვადაში არ გამოუყენებია, ასევე არ განხორციელდა არსებითი ღირებულების სამშენებლო სამუშაოები.

2.4 მუნიციპალური სერვისების მიწოდება

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებებია წყალმომარაგებისა და წყალარინების უზრუნველყოფა. მუნიციპალიტეტი მომსახურებას ახორციელებს შესაბამისი ლიცენზიანტი კერძო სამართლის

⁶⁶ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 9, პუნქტი 1; პუნქტი 6, „ა“ ქვეპუნქტი.

⁶⁷ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 6, პუნქტი 1, „გ“ ქვეპუნქტი.

⁶⁸ მაგალითად, მუნიციპალიტეტმა 2022 წელს შეისყიდა აგრარული ბაზრის მშენებლობისათვის დეტალური საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო მომსახურება (NAT220013531). იმავე მიზნებისთვის, საპროექტო დოკუმენტაცია მუნიციპალიტეტს შესყიდული აქვს 2018 წელსაც (NAT180005942), თუმცა ხანგრძლივადიან პერიოდში დოკუმენტაციის გამოუყენებლობისა და ხანდაზმულობის გამო, საჭირო გახდა საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო მომსახურების თავიდან შესყიდვა.

2.4.1 მოსახლეობის წყალმომარაგების პრობლემები

სუბიექტების⁶⁹ საშუალებით. კანონმდებლობის⁷⁰ მიხედვით, სასმელი წყალი უნდა იყოს უსაფრთხო, უვნებელი და აკმაყოფილებდეს ქვეყანაში მოქმედ სტანდარტებს. სასმელი წყლის მიწოდებელი ორგანიზაცია ვალდებულია აწარმოოს წყლის ტექნიკური რეგლამენტით დადგენილ მაჩვენებლებთან შესაბამისობის კონტროლი და მონიტორინგი, მიღებული მონაცემების აღრიცხვა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა.

ფაქტობრივი გარემოება: პროგრამული ბიუჯეტების მიხედვით, მუნიციპალიტეტის ერთ-ერთი პრიორიტეტული მიმართულებაა სასმელი წყლის სისტემების მოვლა-შენახვა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია. ამ მიზნით აღნიშნულ პერიოდში 1,227.7 ათასი ლარია დახარჯული.

აუდიტის ჯგუფმა, მერიის მიერ წარმოდგენილ მასალებზე დაყრდნობით, შეისწავლა მუნიციპალიტეტის წყალმომარაგების ზოგადი მდგომარეობა. 65 დასახლებული პუნქტიდან, ქალაქ ონისა და სოფელ წმინდაურის მოსახლეობისთვის სასმელი წყლის მიწოდებას უზრუნველყოფს შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“. მუნიციპალიტეტის 63 სოფელში მცხოვრები 2755 ოჯახის წყალმომარაგების ქსელის შენარჩუნება და ლოკალური სარეაბილიტაციო სამუშაოების განხორციელება წესდებით ევალეზა მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ – ონის მუნიციპალური წყალმომარაგების ქსელის მოვლა-შენახვის ცენტრს. აღსანიშნავია, რომ საწარმოს არ აქვს საქმიანობის შესაბამისი ლიცენზია. ამ მიზნით, მუნიციპალიტეტს არ მიუძღრთავს საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიისათვის.

მუნიციპალიტეტის მიერ მოწყობილი წყლის სისტემები არ არის აღჭურვილი გამწმენდი ნაგებობებით და წყლის დაქლორვის საშუალებებით, არ ტარდება წყლის სისტემატური ლაბორატორიული შემოწმება სასმელად ვარგისიანობის შესახებ. მიუხედავად ამისა, პრობლემის მოსაგვარებლად მუნიციპალიტეტს შესაბამისი ღონისძიებები არ აქვს გატარებული.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტში არსებობს მოსახლეობის წყალმომარაგების პრობლემები: მოსახლეობის ძირითადი ნაწილისათვის სასმელი წყლის მიწოდებას ახორციელებს არალიცენზირებული სუბიექტი; წყალი არ იწმინდება და მისი ხარისხი არ მოწმდება.

რეკომენდაცია №3

მერიამ საკრებულოსთან შეთანხმებით შეიმუშაოს სტრატეგია, რომლის ფარგლებშიც დაგეგმავს და განახორციელებს კომპლექსურ ღონისძიებებს მოსახლეობის სასმელი წყლით მომარაგების გაუმჯობესების მიზნით. სტრატეგია ასევე უნდა ითვალისწინებდეს პროცესის კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანას, მათ შორის, წყალმომარაგებას შესაბამისი ლიცენზიანტი სუბიექტის მეშვეობით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მოსახლეობის სოციალური პირობების გაუმჯობესებასა და წყლის სისტემის გამართულ ფუნქციონირებას.

2.5 იურიდიული პირების მართვა

2.5.1 ელექტრონული

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით სახელმწიფო შესყიდვას მიეკუთვნება ნებისმიერი საქონლის, მომსახურებისა და სამშენებლო სამუშაოს შესყიდვა იმ საწარმოს სახსრებით, რომლის აქციათა ან წილის 50%-ზე მეტს ფლობს

⁶⁹ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 16, პუნქტი 2, „თ“ ქვეპუნქტი; მუხლი 163, პუნქტი 1.
⁷⁰ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 იანვრის №58 დადგენილება „სასმელი წყლის ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ“.

პორტალის გარეშე განხორციელებული შესყიდვები

სახელმწიფო ან მუნიციპალიტეტი.⁷¹ სახელმწიფო შესყიდვების განსახორციელებლად გამოიყენება ელექტრონული სისტემა,⁷² რომელიც უზრუნველყოფს ელექტრონული ტენდერის ჩატარებასთან, ასევე მისი ჩატარების შედეგად დადებული ხელშეკრულების შესრულებასთან დაკავშირებული საქმიანობის განხორციელებას ღია, გამჭვირვალე და კონკურენტულ გარემოში.

შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა უნდა განახორციელონ ბაზრის კვლევა სახელმწიფო შესყიდვებისათვის განკუთვნილი ფულადი სახსრების რაციონალური ხარჯვის, ჯანსაღი კონკურენტის განვითარების, შესყიდვის მონაწილეთა მიმართ პროპორციული და არადისკრიმინაციული მიდგომის უზრუნველყოფის მიზნით.⁷³

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებს მერიის მიერ 100 %-იანი წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული 2 სუბიექტი – შპს „ონის მუნიციპალიტეტის დასუფთავებისა და კეთილმოწყობის სამსახური“ და შპს „ონის სერვის ჯგუფი“. სააუდიტო პერიოდში ორგანიზაციის შემოსავლებმა შესაბამისად, 1,951.0 და 1,344.6 ათასი ლარი შეადგინა, რომელიც ძირითადად წარმოადგენს მუნიციპალიტეტთან გაფორმებული სახელმწიფო შესყიდვების ფარგლებში მიღებულ ანაზღაურებას.

საქმიანობის პერიოდში შპს-ები სისტემატურად შეიძენდნენ სხვადასხვა სამუშაოს, საქონელსა და მომსახურებას. აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა უშუალოდ საწარმოების მიერ განხორციელებული შესყიდვების პროცესი. შპს „ონის სერვის ჯგუფს“ შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული პორტალის გამოყენებით შეძენილი აქვს მხოლოდ 72.0 ათასი ლარის საქონელი და მომსახურება, ხოლო შპს „ონის მუნიციპალიტეტის დასუფთავებისა და კეთილმოწყობის სამსახურს – მხოლოდ 101.5 ათასი ლარის. დაფუძნებული სუბიექტები არ მოქმედებდნენ სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის შესაბამისად და შესყიდვის ობიექტებს ძირითადად იძენდნენ ერთიან ელექტრონულ პორტალში რეგისტრაციის გარეშე. ხშირად შპს-ებს შესყიდვები განხორციელებული აქვთ ბაზრის კვლევისა და ხელშეკრულების გაფორმების გარეშე, ელექტრონული ზედნადების საფუძველზე, ხოლო ფასი განსაზღვრულია მიმწოდებლის მიერ.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულმა ორგანიზაციებმა შესყიდვების პროცესი წარმართეს მოქმედი კანონმდებლობის დარღვევით, ელექტრონული პორტალის გარეშე. არსებობს რისკი, რომ ფულადი სახსრები არაკონკურენტულ გარემოში დაიხარჯა არარაციონალურად და არამართლზომიერად.

2.5.2 შპს „ონის სერვის ჯგუფის“ საქმიანობის ხარვეზები

კრიტერიუმი. მუნიციპალიტეტის მიერ შემუშავებული სადამფუძნებლო დოკუმენტების თანახმად,⁷⁴ დაფუძნებული სუბიექტის ხელმძღვანელი პირი ვალდებულია შპს-ს საქმიანობას გაუძღვეს მართლზომიერად, კეთილსინდისიერად, მიიღოს ეკონომიკურად ყველაზე ხელსაყრელი გადაწყვეტილებები და ქონება განკარგოს დამფუძნებელთან შეთანხმებით.

ფაქტობრივი გარემოება: წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, აუდიტებულ პერიოდში შპს „ონის სერვის ჯგუფის“ შემოსავლებმა 1,344.6 ათასი ლარი, ხოლო

⁷¹ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 3, პუნქტი 1, „ა.თ“ ქვეპუნქტი.

⁷² <https://tenders.procurement.gov.ge/login.php>

⁷³ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს რეკომენდაციები ბაზრის კვლევასთან დაკავშირებით.

⁷⁴ ონის მუნიციპალიტეტის მერის 2022 წლის 26 იანვრის №878.78220261 ბრძანებით დამტკიცებული შპს-ს წესდება.

გასავალმა – 1,317.4 ათასი ლარი შეადგინა. სუბიექტის საქმიანობის შესწავლით დგინდება, რომ ორგანიზაციაში სამეურნეო პროცესი მოუწესრიგებელია და შეინიშნება მნიშვნელოვანი ხარვეზები. აღნიშნულზე მიუთითებს შემდეგი გარემოებები:

- ს) შესყიდვების ელექტრონულ ვებგვერდზე გამოქვეყნებული ინფორმაციის მიხედვით, შპს-ს მონაწილეობა მიღებული აქვს 23 ტენდერში. მოქმედი კანონმდებლობით, აღნიშნულ შესყიდვებში მონაწილეობისა და წინადადების უზრუნველყოფის საფასური 16.1 ათას ლარს შეადგენდა.⁷⁵ აღნიშნული 23 შესყიდვიდან 6 შესყიდვისთვის თანხა – 8.8 ათასი ლარი გადარიცხულია შპს-ს საბანკო ანგარიშიდან. დანარჩენ 17 შესყიდვაში მონაწილეობისათვის შპს-ს სჭირდებოდა 7.3 ათასი ლარი.⁷⁶ ანგარიშებიდან განხორციელებული ტრანზაქციებით ირკვევა, რომ ორგანიზაციის ხელმძღვანელს სხვადასხვა დროს ტენდერში მონაწილეობის საფასურის მიზნობრიობით საკუთარ ანგარიშზე ჩარიცხული აქვს, ჯამში – 20.6 ათასი ლარი, შესაბამისად, დირექტორის მიერ მიღებული თანხა 13.3 ათასი ლარით⁷⁷ აღემატება ტენდერებში მონაწილეობისთვის გადასახდელ თანხას. გარდა საკუთარ ანგარიშზე ზედმეტად ჩარიცხული თანხისა, ორგანიზაციის დირექტორს სატენდერო წინადადების უზრუნველყოფის გარანტიის სახით გადახდილი თანხებიდან საკუთარ ანგარიშზე დაუბრუნდებოდა 4.8 ათასი ლარი,⁷⁸ რაც საწარმოს ანგარიშზე ჩარიცხვას ექვემდებარებოდა. აღნიშნული თანხა ორგანიზაციის ხელმძღვანელს შპს-ს ანგარიშზე არ მიუმართავს. ორგანიზაციის ხელმძღვანელობამ ვერ დაასაბუთა რა აუცილებლობით იყო გამოწვეული ტენდერში მონაწილეობის საფასურის დირექტორის პირად ანგარიშზე ჩარიცხვა. აღნიშნული თანხები წარმოადგენდა შპს-ის ფინანსურ რესურსს, უნდა განთავსებულიყო სუბიექტის ანგარიშზე და მოხმარდებოდა ორგანიზაციის მიზნებს. 2024 წლის 5 იანვარს დირექტორის მიერ ორგანიზაციის ანგარიშზე შეტანილია 14.0 ათასი ლარი;
- ს) შპს-ს საბანკო ტრანზაქციების შესწავლით ირკვევა, რომ დირექტორს ბანკომატების საშუალებით სხვადასხვა პერიოდში ორგანიზაციის ანგარიშიდან გამოტანილი აქვს, ჯამში – 26.8 ათასი ლარი. პირის განმარტებით, ორგანიზაციის სამეურნეო საქმიანობის განხორციელების პროცესში ნაღდი ანგარიშსწორება უფრო მოსახერხებელი იყო. აუდიტის ჯგუფმა მოითხოვა შესაბამისი სამეურნეო ოპერაციების განხორციელების დამადასტურებელი პირველადი დოკუმენტაცია, რაც ორგანიზაციის ხელმძღვანელობამ ვერ წარმოადგინა;
- ს) 2022-2023 წლებსა და 2024 წლის 6 თვეში შპს „ონის სერვის ჯგუფი“ აქირავებდა მის საკუთრებაში/სარგებლობაში არსებულ ტექნიკას, საიდანაც მიღებულმა შემოსავალმა 82.1 ათასი ლარი შეადგინა. ორგანიზაციამ ვერ წარმოადგინა დოკუმენტი, რის საფუძველზე ხდებოდა ტექნიკის გაქირავების საფასურის განსაზღვრა. შპს-ის მიერ გაქირავების ღირებულება განსაზღვრულია დამოუკიდებლად, მენეჯმენტის შეხედულებით.

⁷⁵ სატენდერო წინადადების უზრუნველყოფის ელექტრონული გარანტია შესყიდვის ობიექტების სავარაუდო ღირებულებების 1% - 14.9 ათასი ლარი და სატენდერო წინადადების საფასური 23 ტენდერისთვის - 1.2 ათასი ლარი.

⁷⁶ სატენდერო წინადადების უზრუნველყოფის ელექტრონული გარანტია შესყიდვის ობიექტების სავარაუდო ღირებულებების 1% - 6.4 ათასი ლარი და სატენდერო წინადადების საფასური 17 ტენდერისთვის - 0.9 ათასი ლარი.

⁷⁷ 13.3=20.6-(16.1-8.8).

⁷⁸ ტენდერში მონაწილეობის საფასური პრეტენდენტს არ უბრუნდება. სატენდერო წინადადების უზრუნველყოფის ელექტრონული გარანტია ექვემდებარება დაბრუნებას. ტენდერისათვის საბოლოო სტატუსის ან/და ტექნიკური დოკუმენტაციის გამო პრეტენდენტისთვის დისკვალიფიკაციის მიცემიდან 10 კალენდარული დღის შემდგომ ბანკებს ეგზავნებათ სისტემური შეტყობინება თანხის დაბრუნებასთან დაკავშირებით, ხოლო ელგარანტიის გამცემ ორგანიზაციებს - ელექტრონული გარანტიის გაუქმების შესახებ. მას შემდგომ, რაც ბანკი მიიღებს შეტყობინებას თანხის დაბრუნების შესახებ, მათ დაახლოებით სტანდარტულად - 3, მაქსიმუმ 4 სამუშაო დღე სჭირდებათ თანხის საბარათე ანგარიშზე ასახვისათვის.

შესაბამისად, არსებობს რისკი, რომ ქირის საფასური დადგინდა სუბიექტურად, საბაზროსთან შედარებით დაბალი ფასით ან/და გაქირავებიდან მიღებული შემოსავლების ნაწილი დოკუმენტურად არ აღირიცხა;

ქ) შპს-ს შესამოწმებელ პერიოდში შეძენილი და გამოყენებული აქვს 79.5 ტონა საწვავი. ორგანიზაციას არ აქვს დანერგული შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები საწვავის ხარჯვაზე.

შპს „ონის სერვის ჯგუფის“ საქმიანობა შეისწავლა მერიის შიდა აუდიტის სამსახურმა. 2024 წლის 30 აგვისტოს დამტკიცებულ აუდიტის ანგარიშში, მათ შორის, დაფიქსირებულია ზემოთ აღნიშნული გარემოებებიც. დოკუმენტის გაცნობის შემდეგ, 2024 წლის ოქტომბერში დირექტორმა საწარმოს ანგარიშზე დააბრუნა 15.0 ათასი ლარი.

შპს „ონის სერვის ჯგუფის“ ხელმძღვანელობამ სამეურნეო პროცესები წარმართა არსებითი ხარვეზებით, მათ შორის, ორგანიზაციის ანგარიშიდან თანხები ირიცხებოდა არამართლზომიერად.

დასკვნა

2.6 მუნიციპალური ქონების განკარგვა

2.6.1 ქონების მართვის ხარვეზები

კრიტერიუმი: თვითმმართველი ერთეული ქონებრივი უფლებების განხორციელებისას ვალდებულია, შესაბამისი კონტროლის მექანიზმების გამოყენებით, უზრუნველყოს ქონების მონიტორინგი და დაიცვას მუნიციპალიტეტის, როგორც მესაკუთრის კანონიერი ინტერესები.⁷⁹

ფაქტობრივი გარემოებები: 2024 წლის 1 ივლისის მდგომარეობით მუნიციპალიტეტი ფლობდა 120-ზე მეტი დასახელების⁸⁰ უძრავ ქონებას. მერიამ ვერ უზრუნველყო საკუთრებაში არსებული აქტივების სათანადო განკარგვა, კერძოდ:

ქ) მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ერთ-ერთი შენობა⁸¹ (ყოფილი სამუსიკო სკოლა), თვითნებურად აქვს დაკავებული უსახლკაროდ დარჩენილ ოჯახს. სსიპ – ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს საექსპერტო დასკვნის⁸² თანახმად, შენობა-ნაგებობა ავარიულია და არსებული სახით მისი დატოვება საფრთხეს შეიცავს. შესაბამისად, მიზანშეწონილია შენობის დემონტაჟი. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, არაუფლებამოსილი პირი შენობის ავარიული მდგომარეობის შესახებ რამდენჯერმე გააფრთხილეს, რაც დოკუმენტურად არ დასტურდება. მუნიციპალიტეტს არ აქვს გატარებული სხვა საკმარისი და შესაფერისი ღონისძიებები და მოქალაქეები 2024 წლის 15 ნოემბრის მდგომარეობით კვლავ ცხოვრობენ ავარიულ შენობაში;

ქ) მუნიციპალიტეტს საკუთრებაში არსებული ერთ-ერთი მიწის ნაკვეთი⁸³ იჯარით ჰქონდა გაცემული 2021 წლის მაისამდე. იჯარის ვადის გასვლის მიუხედავად, მეიჯარე აღნიშნულ ფართს ისევ იყენებს და ქონებით სარგებლობის საფასურს არ იხდის. მერიას არ აქვს გატარებული საკმარისი ღონისძიებები, საკუთარი ქონების დაბრუნების მიზნით;

ქ) 2018 წლის მაისში მერიამ ერთ-ერთ საბანკო დაწესებულებას იჯარით გადასცა ადმინისტრაციულ შენობაში არსებული ფართი, ბანკომატის განთავსების მიზნით. იმავე შენობაში ასევე განთავსებულია სხვა ორი ბანკის

⁷⁹ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 109.
⁸⁰ საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოდან მიღებული ინფორმაცია.
⁸¹ საკადასტრო კოდი - 88.18.26.042.
⁸² 2023 წლის 12 სექტემბრის დასკვნა №006302523.
⁸³ საკადასტრო კოდი 88.18.24.128.

ბანკომატები, მოსარგებლები მუნიციპალიტეტის ქონების გამოყენების საფასურს არ იხდიან;

- ქ) 2024 წლის პირველი ივლისის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტს ბალანსზე ერიცხება ერთი ერთეული ავტოსატრანსპორტო საშუალება – VOLKSWAGEN PASSAT. აღნიშნულ ავტომობილზე შესამოწმებელ პერიოდში მუნიციპალიტეტს ხარჯები არ გაუწევია. მერიამ აუდიტის ჯგუფს ვერ წარმოუდგინა საკმარისი ინფორმაცია ავტომობილის მდგომარეობის შესახებ;
- ქ) 2022 წლის თებერვალში მუნიციპალიტეტმა 25 წლის ვადით, პირობიანი იჯარით გასცა მიწის ნაკვეთი, მასზე დამაგრებული შენობა-ნაგებობით.⁸⁴ საიჯარო ხელშეკრულების თანახმად, მოიჯარეს შენობაში უნდა მოეწყო საგაზაფხულო და საშემოდგომო სკოლები მუნიციპალიტეტში მცხოვრები ახალგაზრდებისთვის, უნდა მოეწყო საგანმანათლებლო ინფრასტრუქტურა და სხვ. ადგილზე დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ შენობაში შესაბამისი ინფრასტრუქტურა მოწყობილი არ არის. ხელშეკრულების შესაბამისად, საიჯარო პირობების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, მერია უფლებამოსილი იყო შეეწყვიტა საიჯარო ხელშეკრულება და ქონებით მოსარგებლე პირის მიმართ გაეტარებინა შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები;
- ქ) ორგანიზაციის საკუთრებაში არსებული ყველა აქტივი არ არის ჩაბარებული მატერიალურად პასუხისმგებელ პირზე. აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, მუნიციპალიტეტს არ აქვს დაწესებული სათანადო კონტროლი საკუთრებაში არსებული აქტივების მოძრაობაზე, შესაბამისად, არსებობს მაღალი რისკი, მისი კუთვნილი ქონების დაკარგვის ან დაზიანების შემთხვევები დარჩეს შეუმჩნეველი, შესაბამისი რეაგირების გარეშე.

დასკვნა

ქონებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას მერიამ სათანადოდ ვერ დაიცვა საკუთარი ინტერესები. ამასთანავე, გამოვლინდა არაუფლებამოსილი პირის მიერ მუნიციპალიტეტის ქონებით სარგებლობის რამდენიმე შემთხვევა.

2.7 ორგანიზაციული და პერსონალის მართვა

კრიტერიუმი: ბიუჯეტის პროექტის მომზადების მიზნით, საფინანსო ორგანო საბიუჯეტო ორგანიზაციებს უზრუნველყოფს საბიუჯეტო განაცხადის ფორმებს, ასიგნებებისა და მომუშავეთა რიცხოვნობის საორიენტაციო ზღვრული მოცულობების მითითებით.⁸⁵

2.7.1 საბიუჯეტო პროცესის ხარვეზები

საბიუჯეტო კოდექსის⁸⁶ მიხედვით, ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში სხვა ინფორმაციასთან ერთად უნდა მოიცავდეს შემოსულობებისა და გადასახდელების შედარებას პერიოდის გეგმურ მაჩვენებლებთან, ბიუჯეტის ანგარიშებზე არსებულ ნაშთებს წლის დასაწყისისა და დასასრულისთვის საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების ბიუჯეტების შესრულების წლიურ მაჩვენებლებს.

⁸⁴ 88.08.22.154.

⁸⁵ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 77.

⁸⁶ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 87.

საკრებულოს უფლებამოსილებას განეკუთვნება ისეთი გარიგების დადებაზე თანხმობის მიცემა, რომლის ღირებულება აღემატება მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის გადასახდელების 5 პროცენტს.⁸⁷

ფაქტობრივი გარემოება: სააუდიტო პერიოდში მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული საბიუჯეტო პროცესი გამოირჩევა შემდეგი ნაკლოვანებებით:

- J ბიუჯეტების პროექტის მომზადების მიზნით, მუნიციპალიტეტის საფინანსო ორგანოს 2022-2023 წლებში საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის არ გაუზღავნია საბიუჯეტო განაცხადის ფორმები ასიგნებებისა და მომუშავეთა რიცხოვნობის საორიენტაციო ზღვრული მოცულობების მითითებით;
- J 2022 წლის ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში არ მოიცავს შემოსულობების და გადასახდელების შედარებას პერიოდის გეგმურ მაჩვენებლებთან; ბიუჯეტის ანგარიშებზე არსებულ ნაშთებს წლის დასაწყისში; საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების ბიუჯეტების შესრულების წლიურ მაჩვენებლებს;⁸⁸
- J 2022-2023 წლებსა და 2024 წლის 6 თვეში მერიის მიერ დადებული გარიგებებიდან 9 ხელშეკრულება⁸⁹ საჭიროებდა საკრებულოს თანხმობას. მუნიციპალიტეტმა შესაბამისი დოკუმენტები ვერ წარმოადგინა.

დასკვნა

სააუდიტო პერიოდში მუნიციპალიტეტში საბიუჯეტო პროცესი მიმდინარეობდა რიგი ხარვეზებით და არ შეესაბამებოდა საბიუჯეტო კოდექსით განსაზღვრულ მოთხოვნებს.

2.7.2 სამშენებლო საქმიანობის ზედამხედველობის ხარვეზი

კრიტიკიუმი: მერია კანონმდებლობის შესაბამისად ახორციელებს საჯარო ზედამხედველობას მუნიციპალიტეტის ფარგლებში წარმოებულ სამშენებლო საქმიანობაზე.⁹⁰ მუნიციპალიტეტი უწევს კონტროლს სამშენებლო/სანებართვო პირობების შესრულების, მშენებლობის უსაფრთხოების, შენობა-ნაგებობის ექსპლოატაციაში მიღებისა და საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი სხვა მოთხოვნების შესრულებას, აგრეთვე უნებართვო მშენებლობის ან საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევით განხორციელებული მშენებლობის გამოვლენას და სათანადო რეაგირებას.⁹¹ სამშენებლო დოკუმენტაციითა და სამშენებლო რეგლამენტებით განსაზღვრული სამშენებლო-სანებართვო პირობების დარღვევისთვის კანონმდებლობა ითვალისწინებს ადმინისტრაციულ ჯარიმას.⁹²

ფაქტობრივი გარემოება: 2022-2023 წლებისა და 2024 წლის 6 თვის განმავლობაში მერიის შესაბამისმა სამსახურმა ონის მუნიციპალიტეტში გასცა 101 ობიექტის სამშენებლო ნებართვა. პროცესის შესწავლით დგინდება, რომ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მიმდინარე სამშენებლო სამუშაოების მონიტორინგის არსებული სისტემა გაუმართავია, რაც სათანადოდ ვერ

⁸⁷ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 24.

⁸⁸ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 87.

⁸⁹ 2022 წელს - NAT22001460, NAT220002845, NAT220016570; 2023 წელს - NAT23000252; NAT23007164; NAT230022351; NAT23002245. 2024 წელს - NAT24000581; NAT24000818.

⁹⁰ ონის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2018 წლის 29 მარტის №24 დადგენილებით დამტკიცებული „ონის მუნიციპალიტეტის მერიის პირველადი სტრუქტურული ერთეულის - ზედამხედველობის სამსახურის დებულების“ მე-4 მუხლი, „ზ“ ქვეპუნქტი.

⁹¹ საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსის 118-ე მუხლი, პირველი ნაწილი.

⁹² საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსის 132-ე მუხლი, პირველი პუნქტი.

უზრუნველყოფს სამშენებლო-სანებართვო პირობების შესრულების კონტროლსა და შესაბამის რეაგირებას, კერძოდ:

აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდისთვის მუნიციპალიტეტი ინფორმაციას ფლობდა მხოლოდ 22 ობიექტის მშენებლობის დასრულების მდგომარეობის შესახებ, რადგან თავად მესაკუთრემ მომართა განცხადებით მერიას ობიექტის ექსპლოატაციაში მისაღებად. 49 შემთხვევაში სამშენებლო-სანებართვო ობიექტების დასრულების ვადა ჯერ არ იყო დამდგარი. აუდიტის ჯგუფის დაინტერესების შემდეგ მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა სამსახურმა მოიპოვა ინფორმაცია დანარჩენი 30 ობიექტის სამშენებლო სამუშაოების მიმდინარეობის შესახებ:

-)/ 11 ობიექტი სანებართვო პირობებით განსაზღვრული ვადის შესაბამისად ვერ დასრულდა და მიმდინარეობს მშენებლობა. მერიას საჯარიმო სანქციები არ გამოუყენებია;
-)/ 10 ობიექტის მშენებლობა დასრულებულია, თუმცა მერია არ ფლობდა შესაბამის ინფორმაციას, არც მესაკუთრეებს არ მიუმართავთ განცხადებით დადგინდეს ვადაში ობიექტის ექსპლოატაციაში მისაღებად;
-)/ 9 შემთხვევაში მშენებლობის მიმდებ პირებს სამშენებლო სამუშაოები არ დაუწყიათ.

გარდა აღნიშნულისა, აუდიტის ჯგუფმა შერჩევით დაათვალიერა ონის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული სამშენებლო სამუშაოები და დასრულებული ობიექტები. შედეგად, გამოვლინდა უნებართვო მშენებლობის 2 შემთხვევა.⁹³ უნებართვო მშენებლობების დაწყებისა და მიმდინარეობის ეტაპებზე მერიას სათანადო რეაგირება არ მოუხდენია.

აუდიტის ჯგუფმა სამშენებლო ობიექტები შერჩევით დაათვალიერა. შესაბამისად, არსებობს რისკი იმისა, რომ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ხორციელდებოდეს სხვა უნებართვო მშენებლობებიც.

დასკვნა

მერიის მიერ მის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მიმდინარე მშენებლობებზე საჯარო ზედამხედველობის პროცესი შეიცავს არსებით ნაკლოვანებებს. კერძოდ, მერია ვერ უზრუნველყოფს სამშენებლო-სანებართვო პირობების შესრულების, შენობა-ნაგებობის ექსპლოატაციაში მიღებისა და კანონმდებლობის დარღვევით განხორციელებული მშენებლობის დროულად გამოვლენას. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტი ზოგიერთ შემთხვევაში ვერ იყენებს სამშენებლო-სანებართვო პირობების დარღვევისთვის განსაზღვრულ ადმინისტრაციულ ჯარიმას და კარგავს დამატებითი შემოსავლის მიღების შესაძლებლობას.

რეკომენდაცია №4

მერიამ დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები და შეიმუშაოს სათანადო პროცედურები, რაც უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული მიმდინარე მშენებლობების ინტენსიურ მონიტორინგს და უნებართვო მშენებლობების დროულ გამოვლენას. ამასთანავე, შეისწავლოს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მიმდინარე უნებართვო მშენებლობების ფაქტები და გაატაროს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები.

2.8 წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ონის მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების შესაბამისობის აუდიტი.

⁹³ საკადასტრო კოდები: 88.11.25.074; 88.07.21.029.

შედეგად გამოვლენილი დარღვევა - ნაკლოვანებების მდგომარეობა

აუდიტის ობიექტმა გაატარა ღონისძიებები და წარმოადგინა ინფორმაცია წინა აუდიტის ანგარიშში ასახული ზოგიერთი ხარვეზის გამოსწორების შესახებ. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა არ უზრუნველყო სათანადო რეაგირება და განმეორებით დაუშვა ზოგიერთი დარღვევა, რაც აღწერილია წინამდებარე აუდიტის ანგარიშში, კერძოდ:

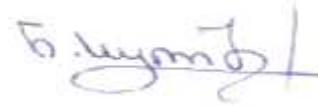
- 1) გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, გამარტივებული შესყიდვის ხელშეკრულება გაფორმებულია გამოუცდელ კომპანიებთან;
- 2) ხარვეზებია მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების მართვაში;
- 3) მუნიციპალიტეტმა საკრებულოს არათანამდებობის პირების ხარჯები ანაზღაურა საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შეუსაბამოდ.

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

აუდიტორები

ხელმოწერა

ნატალია საღარეიშვილი
უფროსი აუდიტორი



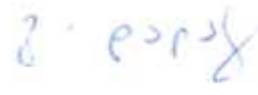
ანა ზაქარაშვილი
აუდიტორი



შალვა მელაძე
აუდიტორი



გიგა დალაქიშვილი
უფროსი აუდიტორ-ასისტენტი



საკონტაქტო ინფორმაცია

**ვებგვერდი და
სოციალური მედია**

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

ცხელი ხაზი

(+995 32) 243 81 81

ელექტრონული ფოსტა

sao@sao.ge

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

SAO.GE