საქართველო
სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

№ 002158/18

28/03/2022

ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარეს
ბატონ ბესიკ ტაბიძეს

ბატონო ბესიკ,

გიგზავნით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2022 წელს დამტკიცებულ მუნიციპალიტეტებში განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტების საზედამხედველო საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის ანგარიშს (თან ერთვის).

გთხოვთ გააცნოთ აღნიშნული ანგარიში საკრებულოს წევრებს, განიხილოთ საკრებულოს სხდომაზე და შედეგების შესახებ აცნობოთ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს.

დანართი: დამტკიცებული აუდიტის ანგარიში – 32 ფურცელი.

პატივისცემით,

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური /
თვითმმართველი ერთეულების აუდიტის დეპარტამენტი
დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი მამრიკიშვილი

ქუთაისი, 4600, ირაკლი აბაშიძის ქ. N22 ტელ: (+99532)2438282 ფაქსი: (+99532)2438164
თბილისი, 0144, წმ. ქეთევან დედოფლის გამზ. N96 ტელ: (+99532)2438438 ფაქსი: (+99532)2438136
ბათუმი, 6000, შერიფ ხიმშიაშვილის ქ.N7 , იუსტიციის სახლი ტელ: (+99532)2438197 ფაქსი: (+99532)2438195

შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

თვითმმართველი ერთეულების აუდიტის დეპარტამენტი
დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი მამრიკიშვილი

25 თებერვალი 2022 წელი

N 10/36

ეგზ.: N1

მუნიციპალიტეტებში განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტების საზედამხედველო საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში

შინაარსი

ძირითადი ნაწილი

ტერმინები და შემოკლებები 2

1. შესავალი 8
ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა 8
აუდიტორის პასუხისმგებლობა 8
აუდიტის საგანი 8
აუდიტის მასშტაბი 8
აუდიტის კრიტერიუმები 9
აუდიტის მიზანი 9
აუდიტის მეთოდოლოგია 9
ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ 10

2. აუდიტის მიგნებები 12

დანართები

საკონტაქტო ინფორმაცია 28

ტერმინები და შემოკლებები

მიმწოდებელი – პირი, რომელმაც შემსყიდველ ორგანიზაციასთან დადო ხელშეკრულება სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ.

შემსყიდველი – მუნიციპალიტეტი.

შპს – შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა მუნიციპალიტეტებში 2019-2020 წლებში განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტების საზედამხედველო საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი.
აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

ინფრასტრუქტურული პროექტების საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვა

საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვის ხარვეზი

უხარისხო საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის გამო ხელშეკრულებებში ცვლილებები შედიოდა სისტემატურად. კერძოდ, აღნიშნული საფუძვლით შეცვლილია 3616 ხელშეკრულებიდან 2547 ხელშეკრულების (70%) პირობები, რომელთა საპროექტო დოკუმენტაციის შესყიდვაში, ჯამში – 7,321.8 ათასი ლარია გადახდილი. საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის კორექტირების შედეგად, 740,335.8 ათასი ლარის ღირებულების სამუშაოები დასრულდა თავდაპირველად განსაზღვრულ პერიოდზე მნიშვნელოვანი დაგვიანებით.

სკოლებისა და საბავშვო ბაღების სარეაბილიტაციო სამუშაოები მიზანშეწონილია დასრულდეს სასწავლო წლის დაწყებამდე. წინააღმდეგ შემთხვევაში, შესაძლებელია სასწავლო და სააღმზრდელო საქმიანობა მთელი წლის განმავლობაში ვერ დაიწყოს. სკოლებისა და საბავშვო ბაღების სარეაბილიტაციო სამუშაოების შესწავლის დროს გამოვლინდა, რომ პროექტებში განხორციელებული ხშირი ცვლილებების შედეგად, 202 ხელშეკრულების ფარგლებში რეაბილიტირებული საბავშვო ბაღებიდან სასწავლო წლის დასაწყისისათვის ვერ დასრულდა – 117, ხოლო საჯარო სკოლების სარეაბილიტაციო სამუშაოებზე გაფორმებული 531 ხელშეკრულებიდან, სასწავლო წლის დასაწყისისთვის ვერ დასრულდა 114 ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაოები. გამოვლენილი გარემოება ადასტურებს, რომ აღნიშნული დაწესებულებების მნიშვნელოვან ნაწილში სასწავლო პროცესი დაგეგმილ პერიოდში ვერ დაიწყო.

საზედამხედველო მომსახურება

ზედამხედველობის პროცესში გამოყენებული ადამიანური რესურსი

მუნიციპალიტეტების მიერ დაქირავებული ზედამხედველი კომპანიები ჯეროვნად არ ასრულებენ ხელშეკრულების პირობებს. გამოვლენილი გარემოებებით დასტურდება, რომ შეუძლებელია არსებული საკადრო რესურსით კონტრაქტორებმა სამუშაოების მიმდინარეობის პროცესზე სათანადო კონტროლი განახორციელონ. თავის მხრივ, არც მუნიციპალიტეტების მიერ მოწმდება ზედამხედველი კომპანიების მხრიდან ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულება. 2019-2020 წლებში ზედამხედველ კომპანიებს ადგილობრივი ბიუჯეტიდან, ჯამში – 39,036.4 ათასი ლარი აუნაზღაურდათ ისე, რომ მუნიციპალიტეტებს სათანადოდ არ შეუმოწმებიათ, რამდენად ასრულებენ მიმწოდებლები ხელშეკრულებით ნაკისრ ვალდებულებებს.
ყველა მუნიციპალიტეტის მასშტაბით სამშენებლო სამუშაოების საზედამხედველო საქმიანობის ტენდერებში გამარჯვებულ პრეტენდენტებს ჯამში წარდგენილი აქვთ 1143 პირის მონაცემი, რომელიც სრულად აკმაყოფილებს სატენდერო პირობებით მოთხოვნილ გამოცდილებას და კვალიფიკაციას. წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლით კი დასტურდება, რომ პროცესში ჩართული იყო 847 ზედამხედველი, რომელთაგან მხოლოდ 327 დასაქმებულის პერსონალური მონაცემები ემთხვევა კომპანიების

მხრიდან ტენდერში ატვირთულ მონაცემებს. კომპანიები კონკრეტული პირების პერსონალურ მონაცემებს წარადგენენ შესყიდვის პროცესში მონაწილეობის დროს, ხოლო მას შემდეგ, რაც მუნიციპალიტეტებთან გააფორმებენ ხელშეკრულებებს ფაქტობრივი სამუშაოების შესასრულებლად, სხვა ადამიანურ რესურსს იყენებენ. შედეგად, არსებობს მაღალი რისკი, რომ ზედამხედველობის პროცესში არ მონაწილეობენ სათანადო კვალიფიკაციისა და გამოცდილების მქონე კადრები, რაც გავლენას ახდენს შესრულებული სამუშაოების ხარისხზე.

ინფრასტრუქტურული პროექტების ყოველდღიური ზედამხედველობა

ზედამხედველ კომპანიებთან გაფორმებული ხელშეკრულებების მიხედვით, ტექნიკური ინსპექტორი ვალდებულია უზრუნველყოს სამუშაოების ყოველდღიური ზედამხედველობა. კონტრაქტორების ადამიანური რესურსების დატვირთვის შესწავლის შედეგად კი დადგინდა, რომ არსებული რესურსით არაგონივრულია მშენებლობის ყოველდღიური მონიტორინგი. კერძოდ, სამუშაოების სპეციფიკიდან გამომდინარე, ყველაზე დატვირთული თვეები – აპრილიდან სექტემბრამდეა. წარმოდგენილი დოკუმენტების მიხედვით, აღნიშნულ პერიოდში – 2019 წელს, ერთი თვის განმავლობაში ზედამხედველი პარალელურად, 9-დან 38-მდე სხვადასხვა ხელშეკრულების ზედამხედველობას ახორციელებს. 2020 წლის იმავე პერიოდში კი ყველაზე დატვირთული ზედამხედველები, პარალელურ რეჟიმში, მინიმუმ – 8 და მაქსიმუმ – 46 პროექტს უწევენ ზედამხედველობას. გარდა ამისა, დოკუმენტების შესწავლით გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც ზედამხედველი პირი ინფრასტრუქტურული პროექტების ყოველდღიურ ზედამხედველობას ახორციელებდა ერთდროულად, რამდენიმე მუნიციპალიტეტში.

ზედამხედველი კომპანიები ფორმალურად ავსებენ სამუშაოების წარმოების ყოველდღიურ ჟურნალს. შეუძლებელია, ერთი ზედამხედველი დღის განმავლობაში რამდენიმე ათეულ პროექტს უწევდეს მონიტორინგს გეოგრაფიულად მნიშვნელოვნად დაშორებულ ტერიტორიაზე და შემდგომ ჟურნალში ზუსტი მონაცემები გადაჰქონდეს. ერთი ზედამხედველი ფიზიკურად ვერ შეძლებს ყველა ობიექტზე მთელი დღის განმავლობაში სრულად დააკვირდეს მშენებლობის პროცესს, მათ შორის, რამდენიმე ათეულ ლოკაციაზე.

ინფრასტრუქტურული პროექტების ხარისხის მონიტორინგი

ხელშეკრულების მნიშვნელოვანი პირობების შეუსრულებლობა

ზედამხედველი ორგანიზაციების მიერ ყოველთვიური ანგარიშების შედგენის ვალდებულების შემოწმების შედეგად დადგინდა, რომ მუნიციპალიტეტები სათანადო ყურადღებას არ აქცევენ ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ მნიშვნელოვანი პირობის შესრულებას. კერძოდ, 26 მუნიციპალიტეტში კომპანიები ყოველთვიურ რეჟიმში არ ადგენდნენ სამუშაოების მიმდინარეობის ანგარიშს და მუნიციპალიტეტებს არ მიაწოდებენ სათანადო ინფორმაციას. მათგან უმრავლეს შემთხვევაში მიმწოდებლებს ანგარიშები, რომლებიც ყოველთვიურად უნდა შეედგინათ, წლის განმავლობაში მხოლოდ 3-ჯერ ან 4-ჯერ აქვთ წარდგენილი. იმ თვითმმართველობებში, სადაც ანგარიშებია წარმოდგენილი, ეს დოკუმენტები ფორმალურ ხასიათს ატარებს

და არ ქმნის რეალურ სურათს მშენებლობის ფაქტობრივი მდგომარეობის შესახებ. აღსანიშნავია, რომ არც ერთ შესწავლილ მუნიციპალიტეტს ზედამხედველი ორგანიზაციები არ დაუჯარიმებია ყოველთვიური ანგარიშების წარმოუდგენლობის გამო.

ინფრასტრუქტურული პროექტის მონიტორინგი ექსპლოატაციის პროცესში

მუნიციპალიტეტებში ზედამხედველი ორგანიზაციები სათანადოდ არ ასრულებენ ნაკისრ ვალდებულებებს და სრულყოფილად არ შეისწავლიან, რამდენად შეესაბამება შესრულებული სამუშაოები დადგენილ ნორმებსა და სტანდარტებს. 2019-2021 წლებში 23 მუნიციპალიტეტში ჩატარებული შესაბამისობის აუდიტების შედეგად გამოვლინდა, რომ უხარისხოდაა შესრულებული და დაზიანებულია 58,553.5 ათასი ლარის ღირებულების სამუშაოები. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტების შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს ზედამხედველი კომპანიების მიმართ არ გაუტარებიათ საჯარიმო სანქციები ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობის გამო.

სამუშაოების შესრულების ვადების კონტროლი

ზედამხედველობის მომსახურების შესყიდვის დასაბუთება

მუნიციპალიტეტები სათანადოდ არ აკონტროლებდნენ ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების დაცულობას და არ ატარებდნენ საკმარის ღონისძიებებს, სამუშაოების დროულად დასრულებისთვის. სამუშაოების დასრულების ვადები ზოგიერთ შემთხვევაში გაზრდილია დაუსაბუთებლად, სათანადო არგუმენტაციის წარმოდგენის გარეშე, რითაც შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის გაუარესებულია ხელშეკრულების პირობები. თავის მხრივ, არც ზედამხედველი კომპანიები აწარმოებენ სათანადო კონტროლს მიწოდების ვადების დაცულობაზე. შედეგად, შესწავლილ 15 მუნიციპალიტეტში 125 ხელშეკრულების ფარგლებში, რომელთა სახელშეკრულებო ღირებულება 38,841.5 ათასი ლარია, მიწოდების ვადები დაუსაბუთებლადაა გაზრდილი. ნიშანდობლივია, რომ აღნიშნულ გარემოებას დაეთანხმა სამუშაოების ტექნიკური ინსპექტორიც. შედეგად, მიმწოდებლებზე არ გავრცელდა ხელშეკრულებით გათვალისწინებული საჯარიმო სანქციები.

2019-2020 წლებში ყველა მუნიციპალიტეტი, გარდა აბაშის მუნიციპალიტეტისა, ერთნაირი პრინციპით და იდენტური ხელშეკრულებებით ახორციელებს ზედამხედველობის მომსახურების შესყიდვას. თვითმმართველობებმა აუდიტის ჯგუფს ვერ წარუდგინეს საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები, რა ობიექტური საჭიროებებით არის განპირობებული ყველა, 50.0 ათას ლარზე მეტი ღირებულების პროექტის მონიტორინგის მომსახურების შესყიდვა. აღსანიშნავია ასევე, რომ მერიებს არ აქვთ შემუშავებული სათანადო კონტროლის სისტემა იმის დასადასტურებლად, რამდენად სათანადოდ ასრულებენ ზედამხედველი კომპანიები ხელშეკრულებით ნაკისრ ვალდებულებებს. შედეგად, 2019-2020 წლებში ზედამხედველობის მომსახურების ცალკე შესყიდვაში ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან, ჯამში – 39,036.4 ათასი ლარია გადახდილი, თუმცა მუნიციპალიტეტებმა არსებითად ვერ გაამჯობესეს ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვის ხარისხი.

რეკომენდაციები

მუნიციპალიტეტების მერიებს:

დანერგონ დამატებითი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს საპროექტო დოკუმენტაციაში არსებული ხარვეზების გამოვლენას არა მხოლოდ მშენებლობის დაწყებისას, არამედ პროექტის მიღება-ჩაბარების ეტაპზე. ამასთანავე მნიშვნელოვანია, რომ ხელშეკრულების ვადების განსაზღვრისას თვითმმართველობებმა გაითვალისწინონ კონკრეტული პროექტების განსახორციელებლად საჭირო პერიოდი, ხოლო ხელშეკრულებით დაწესებული საჯარიმო სანქციები უნდა იყოს უხარისხოდ შესრულებული საპროექტო დოკუმენტაციის გამოყენების შედეგად მიყენებული ზიანის ადეკვატური. ასევე: მუნიციპალიტეტების შესაბამისმა სამსახურებმა შეისწავლონ იმ პირების პასუხისმგებლობის საკითხი, რომლებმაც ჩაიბარეს უხარისხოდ შედგენილი საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია და მათ მიმართ გაატარონ კანონით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

დანერგონ კონტროლის დამატებითი მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობს სატენდერო/სახელშეკრულებო პირობების შესრულებას მიმწოდებლის მხრიდან. ამასთანავე მნიშვნელოვანია, ხელშეკრულების პირობებით სავალდებულო გახდეს ზედამხედველობის განმახორციელებელ პერსონალთან დაკავშირებული ნებისმიერი ცვლილების შეთანხმება მერიასთან, რათა შემსყიდველმა სათანადო რწმუნება მიიღოს, რომ სამუშაოების მონიტორინგს საჭირო რაოდენობისა და კვალიფიკაციის პირები ასრულებენ. აღნიშნული გააუმჯობესებს მუნიციპალიტეტის ინტერესების დაცულობისა და საზედამხედველო საქმიანობის ხარისხს.

დანერგონ სათანადო კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს მიმწოდებლების მხრიდან ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების კონტროლს. მიზანშეწონილია, მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა სამსახურებმა აწარმოონ პერიოდული შემოვლები სამშენებლო ობიექტებზე და დაადოკუმენტირონ, ზედამხედველობის განმახორციელებელი კომპანიები რამდენად უზრუნველყოფენ ორგანიზაციების სამშენებლო სამუშაოების ყოველდღიურ კონტროლს, რა ინფორმაციას ასახავენ სამუშაოების წარმოების ყოველდღიურ ჟურნალში და რამდენად შეესაბამება ეს ინფორმაცია ობიექტზე არსებულ ფაქტობრივ მდგომარეობას.

მიმდინარე ინფრასტრუქტურული სამუშაოების შესახებ სრულფასოვანი ინფორმაციის მიღების მიზნით. შეიმუშაონ ზედამხედველი კომპანიების მხრიდან წარმოსადგენი ყოველთვიური ანგარიშების სტანდარტიზებული ფორმები, სადაც გათვალისწინებული იქნება ყველა ის ინფორმაცია, რომელიც მიმწოდებელმა უნდა წარმოადგინოს შესაბამისი ანგარიშის სახით. აღნიშნული გააუმჯობესებს სამუშაოების მიმდინარეობის შესახებ მიღებული ინფორმაციის ხარისხს. ასევე: მუნიციპალიტეტებმა გაატარონ კანონით განსაზღვრული სათანადო ღონისძიებები იმ ზედამხედველი კომპანიების მიმართ, რომლებმაც არ შეასრულეს ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებები და დროულად არ მიაწოდეს მერიებს ყოველთვიური ანგარიშები.

საზედამხედველო კომპანიების მხრიდან მაღალი ხარისხის მომსახურების მიღების მიზნით, დანერგონ დამატებითი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს მაღალი ხარისხის სამშენებლო სამუშაოების მიღებას. ამასთანავე, გონივრული ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებით, განსაზღვრონ პასუხისმგებელ პირთა ჯგუფი, რომელიც

საჭიროების შემთხვევაში, საზედამხედველო საქმიანობის შეფასების კუთხით უზრუნველყოფს ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე დაკვირვებას. ასევე მნიშვნელოვანია, დაზიანებების აღმოჩენის დროს მერიებმა შეისწავლონ ხარვეზების გამომწვევი მიზეზები და პროცესში ჩართული ყველა მხარის მიმართ გაატარონ სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები.

შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადების ცვლილება არ განახორციელონ დაუსაბუთებელი გარემოებებით და გაითვალისწინონ მხოლოდ ობიექტური, ფორსმაჟორული საფუძვლები. ყველა დანარჩენ შემთხვევაში, ვადებისა და სხვა პირობების დარღვევისათვის გაავრცელონ ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს სამუშაოების დროულ დასრულებას და მიმწოდებლების მიმართ ერთგვაროვანი მიდგომის ჩამოყალიბებას. ასევე მუნიციპალიტეტების შესაბამისმა სამსახურებმა შეისწავლონ იმ ზედამხედველი კომპანიების პასუხისმგებლობის საკითხი, რომელთა დასკვნის საფუძველზე მშენებელ ორგანიზაციებს არ დაერიცხათ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული საჯარიმო სანქციები და მათ მიმართ გაატარონ კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვის სისტემის ნაკლოვანებების აღმოფხვრის მიზნით, მნიშვნელოვანია მუნიციპალიტეტებმა გაითვალისწინონ ყველა ის რეკომენდაცია, რომელიც გაცემულია აუდიტის ანგარიშში, თითოეულ ეტაპზე არსებულ ხარვეზთან დაკავშირებით. ამასთანავე მიზანშეწონილია, მუნიციპალიტეტების შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა საკუთარი რესურსების, პროექტის სირთულის, ფინანსური დანახარჯების და სხვა ფაქტორების გათვალისწინებით, ყოველი კონკრეტული პროექტისთვის იმსჯელონ ზედამხედველობის მომსახურების შესყიდვის აუცილებლობაზე. აღნიშნული მუნიციპალიტეტებს საშუალებას მისცემთ, გააუმჯობესონ ინფრასტრუქტურის მართვის სისტემა და მაქსიმალურად ეფექტიანად მიაღწიონ დასახულ მიზნებს.

1. შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

აუდიტის ობიექტ(ებ)ის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობით და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე. ხელმძღვანელობა ასევე პასუხისმგებელია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე მოწოდებული ინფორმაციის სისრულესა და სისწორეზე. ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა მოიცავს აგრეთვე 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 წარიმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტის (ISSAI 4000-4899) შესაბამისად.

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

აუდიტის ანგარიში 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 წარიმართა 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

მუნიციპალიტეტებში განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტების შესრულების საზედამხედველო საქმიანობის სათანადო კრიტერიუმთან შესაბამისობა.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა ქვეყნის მუნიციპალიტეტებში[1] 2019-2020 წლებში განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტების საზედამხედველო საქმიანობის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა

[1] გარდა თბილისის მერიისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში შემავალი მუნიციპალიტეტებისა.

მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. აუდიტმა მოიცვა 1,223,147.6 ათასი ლარის ღირებულების 3616 პროექტი.

სისტემური აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე, აუდიტის ჯგუფს არ განუხილავს ისეთი დარღვევა-ნაკლოვანებები და არ გაუცია იმგვარი რეკომენდაციები, რომელთაც არ აქვს სისტემური ხასიათი და სხვადასხვა მიზეზის გამო არის ცალკეული შემთხვევა. მსგავსი ხარვეზები განხილულია კონკრეტული მუნიციპალიტეტების აუდიტის ანგარიშებში.

აუდიტის კრიტერიუმები

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:[2]

- საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“;
- მუნიციპალიტეტების მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტები;
- მუნიციპალიტეტებსა და საზედამხედველო კომპანიებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებები.

აუდიტის მიზანი

ა) დასკვნის ჩამოყალიბება საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებების მოპოვების გზით იმის შესახებ, რამდენად შეესაბამება აუდიტის საგანი სათანადო კრიტერიუმს, ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით. აუდიტის ანგარიშში, მათი გამოვლენის შემთხვევაში, აისახება ნებისმიერი საკითხი, რომელსაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საჯარო ფინანსების მართვის გასაუმჯობესებლად ან/და საჯარო სექტორში ერთგვაროვანი პრაქტიკის დასანერგად;

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 ობიექტების თანამშრომლებთან;
- წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის ანგარიშების ანალიზი.

[2] 2019-2020 წლებში მოქმედი რედაქციების მიხედვით.

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

მუნიციპალური სერვისების მიწოდების გასაუმჯობესებლად თვითმმართველობების საბიუჯეტო ასიგნებების მნიშვნელოვანი ნაწილი იხარჯება ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე. საბიუჯეტო რესურსების ეკონომიური და რაციონალური ხარჯვის[3] ვალდებულებიდან გამომდინარე მნიშვნელოვანია, რომ შესყიდვები განხორციელდეს შესაბამისი ხელშეკრულებებით განსაზღვრული პირობებით, დაგეგმილ დროში და მისი ხარისხი გარანტირებული იყოს გრძელვადიანი პერიოდის განმავლობაში. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტების მიერ განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტების საზედამხედველო საქმიანობის ძირითადი მიზანია ხარისხიანი პროდუქტის მიღება, თვითმმართველობისათვის ხელსაყრელი პირობებით.

მუნიციპალიტეტები 2019-2020 წლებში ინფრასტრუქტურული პროექტების ზედამხედველობას ახორციელებდნენ ორი ფორმით: 50.0 ათას ლარზე დაბალი ღირებულების პროექტებზე სამუშაოებს ზედამხედველობას უწევდნენ უშუალოდ მერიის შესაბამისი სამსახურები,[4] ხოლო 50.0 ათას ლარზე მეტი ღირებულების პროექტებისათვის მიმდინარეობდა სამშენებლო ზედამხედველობის მომსახურების შესყიდვა.

ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად, საზედამხედველო კომპანიები ახორციელებდნენ პროექტების ყოველდღიურ მონიტორინგს და გასცემდნენ დასკვნას შესრულებული სამუშაოს მოცულობასა და ხარისხზე. კომპანიების ვალდებულებით გათვალისწინებულია სამშენებლო პროცესში ჩართვა, ყოველი კონკრეტული ობიექტის საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადების ეტაპიდანვე და შეუსაბამობების გამოვლენის შემთხვევაში, ინფორმაციის მუნიციპალიტეტისათვის მიწოდება.

საანგარიშო პერიოდში მუნიციპალიტეტებში საზედამხედველო საქმიანობას ახორციელებდა 10 სხვადასხვა კომპანია. საზედამხედველო ხარჯებმა შეადგინა სულ 39,036.4 ათასი ლარი, რაც წარმოდგენილია ცხრილის სახით:

[3] საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“.

[4] გამონაკლისია მხოლოდ აბაშის მუნიციპალიტეტი, რომელიც 2019-2020 წლებში პროექტების ზედამხედველობას საკუთარი ადამიანური რესურსით ახორციელებდა.

ცხრილი N1. *2019-2020 წლებში საზედამხედველო კომპანიებზე ანაზღაურებული თანხა (ათასი ლარი)*

N	საზედამხედველო კომპანია	ხელშეკრულების ფარგლებში ანაზაურებული თანხა
1	შპს „საინჟინრო მონიტორინგის ჯგუფი“	11,686.5
2	შპს „ოპტიმალ გრუპ+“	9,673.6
3	შპს „თი აი ეი ჯი აუდიტესკორტი“	3,924.1
4	შპს „რეალექსპერტი“	3,281.7
5	შპს „ქრიზოლითი+“	3,000.8
6	შპს „მშენ-ექსპერტი“	2,659.6
7	შპს „ექსპერტ ჰაუსი“	2,100.5
8	შპს „ექსპერტიზა, მშენებლობა, დიზაინი“	1,682.9
9	შპს „ჯეოექსპერტი“	526.7
10	შპს „ზაისი და კომპანია“	500.1
	სულ:	**39,036.4**

2019-2020 წლებში მუნიციპალიტეტებმა[5] ტენდერების გზით სულ შეისყიდეს 1,213,881.9 ათასი ლარის სახელშეკრულებო ღირებულების 3589 ერთეული[6] ინფრასტრუქტურული პროექტის საზედამხედველო მომსახურება. ინფორმაცია ზედამხედველი კომპანიებისა და პროექტების შესახებ წარმოდგენილია ცხრილში:

[5] 57 მუნიციპალიტეტი.

[6] 27 პროექტი, ღირებულებით - 9,265.7 ათასი ლარი. შეძენილია აბაშის მუნიციპალიტეტის მიერ, სადაც ცალკე ზედამხედველობის მომსახურება შესყიდული არ ყოფილა.

ცხრილი N2. ინფორმაცია 2019-2020 წლებში შესყიდული საზედამხედველო მომსახურების შესახებ[7]

N	რეგიონი	საზედამხედველო კომპანია	პროექტის რაოდენობა	პროექტის ღირებულება (ათასი ლარი)
1	იმერეთი; კახეთი; რაჭა-ლეჩხუმი	შპს „საინჟინრო მონიტორინგის ჯგუფი“	717	320,087.0
2	სამცხე-ჯავახეთი; შიდა ქართლი; ქვემო ქართლი	შპს „ოპტიმალ გრუპ+“	761	275,238.4
3	სამეგრელო-ზემო სვანეთი	შპს „თი აი ეი ჯი აუდიტესკორტი“	418	127,361.2
4	გურია; მცხეთა-მთიანეთი; ქვემო ქართლი	შპს „რეალექსპერტი“	331	103,529.0
5	მცხეთა-მთიანეთი	შპს „მშენ-ექსპერტი“	286	102,608.4
6	სამეგრელო-ზემო სვანეთი; კახეთი	შპს „ექსპერტ ჰაუსი“	257	80,844.3
7	სამცხე- ჯავახეთი	შპს „ქრიზოლითი+“	255	76,806.9
8	რაჭა-ლეჩხუმი	შპს „ექსპერტიზა, მშენებლობა, დიზაინი“	188	53,472.0
9	სამეგრელო-ზემო სვანეთი; იმერეთი	შპს „ჯეოექსპერტი“	244	43,104.1
10	რაჭა-ლეჩხუმი; მცხეთა-მთიანეთი	შპს „ზაისი და კომპანია“	132	30,830.7
	სულ		**3,589**	**1,213,881.9**

2. აუდიტის მიგნებები

2.1 ინფრასტრუქტურული პროექტების საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვა

2.1.1 უხარისხო საპროექტო სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვა

კრიტერიუმი: შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია განახორციელოს კონტროლი და ზედამხედველობა მიმწოდებლების მიერ სატენდერო მოთხოვნებისა და ხელშეკრულების პირობების შესრულებაზე.[8] მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებები, მათ შორის, საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვაზე, ითვალისწინებს ხარისხიანი პროდუქტის მიწოდებას.

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

[7] გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ ზოგიერთი ინფრასტრუქტურული პროექტის საზედამხედველო საქმიანობას სხვადასხვა პერიოდში ეწეოდა სხვადასხვა საზედამხედველო ორგანიზაცია.

[8] საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 7.

ფაქტობრივი გარემოება: 2019-2020 წლებში მუნიციპალიტეტებმა სულ შეისყიდეს 3616 ინფრასტრუქტურული პროექტი, საერთო სახელშეკრულებო ღირებულებით – 1,223,147.6 ათასი ლარი.[9] მშენებლობების პროცესის შესწავლის შედეგად გაირკვა, რომ მუნიციპალიტეტების მიერ გაფორმებული 3616 ხელშეკრულებიდან, რომელთა საპროექტო სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციაში გადახდილია 10,641.4 ათასი ლარი, 3016 ხელშეკრულებაში (83%) განხორციელდა სხვადასხვა სახის ცვლილება. აქედან, საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის კორექტირების მიზნით, შეთანხმება გაფორმდა 2547 ხელშეკრულებაში, ხოლო დანარჩენ შემთხვევებში ცვლილებები გამოწვეულია უამინდობის გამო მიწოდების ვადების გადაწევის, ხელშეკრულების მოქმედების ვადის გაზრდის, ავანსირების პირობების ცვლილებებით და სხვა მიზეზებით. აღსანიშნავია, რომ 2 და მეტი ცვლილება შეტანილია 2166 ხელშეკრულებაში, ხოლო 460 ხელშეკრულებაში ცვლილებების რაოდენობა 5-ზე მეტია; ზოგ შემთხვევაში ხელშეკრულების პირობები 15-ჯერ ან 20-ჯერაა შეცვლილი.

წარმოდგენილი დოკუმენტაციის ანალიზით გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ დანერგილი კონტროლის პროცედურები ხშირ შემთხვევაში ვერ უზრუნველყოფდა სათანადო რწმუნების მიღებას შემენილი საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის მოქმედ სტანდარტებთან და ნორმებთან შესაბამისობაზე. მუნიციპალიტეტები საპროექტო დოკუმენტაციის მიღება-ჩაბარების მომენტში ვერ უზრუნველყოფდნენ უხარისხოდ შესრულებული დოკუმენტაციის იდენტიფიცირებას და მას, ძირითადად, მშენებელი კომპანია გამოავლენდა, სამუშაოების ადგილზე შესრულების მომენტში. შედეგად, უხარისხოდ მომზადებული საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის გამო, ხელშეკრულებებში ცვლილებები შედიოდა სისტემატურად. იმ საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციაში, რაშიც არსებითი ცვლილებები[10] განხორციელდა, ჯამში გადახდილია 7,321.8 ათასი ლარი. მნიშვნელოვანი საპროექტო ხარვეზების მიუხედავად, მუნიციპალიტეტებმა ვერ წარმოადგინეს ინფორმაცია, რა ღონისძიებები გაატარეს პროექტების ავტორების მიმართ.

საპროექტო დოკუმენტაციის კორექტირების შესწავლის პროცესში გამოვლინდა გარემოებები, რითაც აშკარად ჩანს, რომ პროექტი უხარისხოა. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტები არ ატარებენ კანონით გათვალისწინებულ ღონისძიებებს საპროექტო კომპანიის მიმართ,[11] მაგალითად:

- საბავშვო ბაღის სარეაბილიტაციო სამუშაოების პროექტში, რაშიც მუნიციპალიტეტმა 31.0 ათასი ლარი გადაიხადა, შეიცვალა შენობის სახურავის კონსტრუქცია, დამატებით გახდა საჭირო გაუთვალისწინებელი მოპირკეთების სამუშაოების ჩატარება და სხვ.
- ერთ-ერთ მუნიციპალიტეტში 9-ჯერ შევიდა ცვლილება საბავშვო ბაღის მშენებლობის ხელშეკრულებაში. საპროექტო დოკუმენტაციაში გადახდილი იყო 10.2 ათასი ლარი, თუმცა პროექტში გათვალისწინებული

[9] ჯგუფმა შეარჩია ის ინფრასტრუქტურული პროექტები, რომელთა ღირებულება 50.0 ათას ლარს აღემატება.
[10] მნიშვნელოვნად დაკორექტირდა შესასრულებელი სამუშაოების მოცულობები, დაემატა სამუშაოები, რომლებიც ხარჯთაღრიცხვით არ იყო გათვალისწინებული და სხვ.
[11] მაგალითები მხოლოდ რამდენიმე კონკრეტულ შემთხვევას ასახავს, მსგავსი მდგომარეობაა პრაქტიკულად ყველა მუნიციპალიტეტში.

არ იყო ფასადის მოპირკეთების სამუშაოები, არასწორად იყო დაგეგმილი გათბობის სისტემა, დაემატა ეზოს მოწყობის სამუშაოები და სხვ.

- გამოვლინდა შემთხვევა, როდესაც მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა სასწრაფო სამედიცინო დახმარების შენობის მშენებლობა, მაშინ როდესაც საპროექტო დოკუმენტაციაში საერთოდ არ იყო ცენტრალური კედლის მოწყობის სამუშაოები გათვალისწინებული.

პროექტებში არსებული ხარვეზების გამო, იცვლებოდა სამუშაოების მოცულობები ან/და ემატებოდა ახალი სამუშაოები. აღნიშნული ხშირ შემთხვევაში იწვევდა როგორც სახელშეკრულებო თანხების ცვლილებას, ასევე სამუშაოების დასრულების ვადების გაზრდას. საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციაში არსებულმა ნაკლოვანებებმა მნიშვნელოვნად შეაფერხა სამშენებლო სამუშაოების დასრულება: 2547 ხელშეკრულებიდან 2059 (80.8%) ხელშეკრულების ფარგლებში, საერთო ღირებულებით – 740,335.8 ათასი ლარი, სამუშაოები დასრულდა თავდაპირველად განსაზღვრულ პერიოდზე მნიშვნელოვანი დაგვიანებით, მათ შორის, 3 თვეზე მეტი ვადით დაგვიანდა 565 ინფრასტრუქტურული პროექტის დასრულება, საერთო ღირებულებით – 250,059.1 ათასი ლარი, მაგალითად:

2019-2020 წლებში მუნიციპალიტეტებმა 202 ხელშეკრულების ფარგლებში შეისყიდეს საბავშვო ბაღების შენობება-ნაგებობების სხვადასხვა ტიპის სამშენებლო-სარეაბილიტაციო სამუშაოები. აქედან, 179 ხელშეკრულების ფარგლებში შეთანხმებები გაფორმდა საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის კორექტირებების მიზნით, მათ შორის, 140 ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაოების დასასრულებლად საჭირო გახდა გაზრდილიყო მიწოდების ვადები და მშენებლობები თავდაპირველად განსაზღვრულ დროზე გვიან დასრულდა. აქედან, 117 ხელშეკრულების ფარგლებში მშენებლობა სასწავლო წლის დასაწყისისთვის ვერ დამთავრდა. აღსანიშნავია, რომ დასახელებული ხელშეკრულებებიდან 38 შემთხვევაში სამუშაოები დაგეგმილ პერიოდს 3 თვეზე უფრო ხანგრძლივი პერიოდით გადასცდა, ხოლო საჯარო სკოლების სარეაბილიტაციო სამუშაოებზე გაფორმებული 531 ხელშეკრულებიდან, სასწავლო წლის დასაწყისისთვის ვერ დასრულდა 114 ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაოები. გამოვლენილი გარემოება ადასტურებს, რომ დაწესებულებების მნიშვნელოვან ნაწილში სასწავლო პროცესი დაგეგმილ დროს ვერ დაიწყო.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტებში არ არის შექმნილი სათანადო კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს უხარისხოდ შესრულებული პროექტების გამოვლენას და მათზე სათანადო რეაგირებას. ხარვეზებით ჩაბარებული საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია გავლენას ახდენდა მიწოდების ვადებსა და სახელშეკრულებო ღირებულებაზე და აუარესებდა შემსყიდველის პირობებს. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტების მერიებს რაიმე სახის ღონისძიება საპროექტო დოკუმენტაციის მიმწოდებლების მიმართ არ გაუტარებიათ.

2.1.2 საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო

კრიტერიუმი: შემსყიდველმა დაწესებულებამ შესყიდვის პროცესი უნდა წარმართოს და ხელშეკრულების პირობები განსაზღვროს იმგვარად, რომ ზიანი არ მიადგეს შემსყიდველის ინტერესებს.[12] ხელშეკრულების პირობების დაცვის ერთ-

[12] საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“.

დოკუმენტაციის შესყიდვის პროცესის ხარვეზები

ერთი მნიშვნელოვანი პრევენციული ღონისძიებაა სათანადო საჯარიმო სანქციების დაწესება. გასათვალისწინებელია, რომ ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები იყოს მიყენებული ზიანის თანაზომადი.

ფაქტობრივი გარემოება: ინფრასტრუქტურული ობიექტების მშენებლობა-რეაბილიტაციის პროცესში საჭირო ფინანსური რესურსებიდან, პროცენტულად მცირე ნაწილი – 1% ან 2% იხარჯება საპროექტო სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შედგენაზე. მიუხედავად იმისა, რომ პროექტის ხარჯთაღრიცხვის შესყიდვის ხარჯები მცირეა, შეძენილი დოკუმენტაცია უმნიშვნელოვანესი ნაწილია ინფრასტრუქტურული სამუშაოების მაღალი ხარისხით და წინასწარ დაგეგმილ ვადებში შესრულების უზრუნველსაყოფად.

საპროექტო დოკუმენტაციის მიმწოდებელი კომპანიები, არასათანადო კონტროლის გამო მუნიციპალიტეტებს არ მიაწოდებენ ხარისხიან პროექტებს, რადგან არსებული პრაქტიკით, შესაბამისი სამსახურები ვერ უზრუნველყოფენ უხარისხო პროექტების გამოვლენას მათ ჩაბარებამდე და თანხის ანაზღაურებამდე. ხარვეზები ძირითადად გამოვლინდება სამუშაოების მიმდინარეობის პროცესში. ამასთანავე, ხელშეკრულების პირობებით განსაზღვრული სანქცია იმდენად მცირეა, რომ იგი ვერ უზრუნველყოფს მიმწოდებლის მხრიდან მიყენებული ზიანის თანაზომად ანაზღაურებას,[13] მაგალითად:[14]

- ერთ-ერთ მუნიციპალიტეტში შესყიდულია ავტობუსების ავტოპარკის მოწყობის საპროექტო სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია. პროექტში გადახდილია 52.4 ათასი ლარი, ხოლო შესრულებული სამუშაოების ღირებულებამ 2,624.0 ათასი ლარი შეადგინა. მშენებლობის პროცესში გაირკვა, რომ შედგენილი პროექტი უხარისხო იყო და საჭიროებდა არსებით ცვლილებებს. ხელშეკრულების პირობების თანახმად, უხარისხოდ შედგენილი დოკუმენტაციის წარდგენის შემთხვევაში, მიმწოდებელი დაჯარიმდებოდა 10.5 ლარით (ღირებულების 0.02%), ყოველ ვადაგადაცილევულ დღეზე, რაც შეუსაბამო თანხაა უხარისხო პროექტით მიყენებულ ზიანთან შედარებით;
- ერთ-ერთმა მერიამ საბავშვო ბაღის მშენებლობაზე სულ 927.0 ათასი ლარი დახარჯა, პროექტში 15.3 ათასი ლარია გადახდილი, ხოლო უხარისხო საპროექტო დოკუმენტაციის მიწოდებისთვის საჯარიმო სანქცია დღეში 1.5 ლარს შეადგენს.

დასახელებული კონკრეტული მაგალითების მსგავსი ფაქტები სხვა თვითმმართველობებშიც გვხვდება. საკითხის შესწავლით ასევე გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც პროექტის ხარვეზები იმდენად გვიან დადგინდა, რომ ხელშეკრულების მოქმედების ვადა უკვე ამოწურული იყო და ვერ მოხერხდა მიმწოდებლის მიმართ სათანადო სანქციების გატარება.

მუნიციპალიტეტების მიერ საპროექტო სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვის პროცესი სისტემური ხარვეზებით მიმდინარეობს, რაც გავლენას

[13] ჯარიმის განაკვეთი ძირითადად დაწესებულია ხელშეკრულების/შესასრულებელი სამუშაოს ღირებულების - 0.01%-დან 0.1%-ის ფარგლებში, ყოველი ვადაგადაცილებული დღისათვის.

[14] უმრავლეს შემთხვევაში მუნიციპალიტეტებს მიმწოდებლის მიმართ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული დაჯარიმების მექანიზმი არ გამოუყენებიათ.

ახდენს საბოლოო პროდუქტის – ინფრასტრუქტურული ობიექტების მიწოდების პირობებზე, კერძოდ:

- მუნიციპალური სამსახურები არ სწავლობენ, შესყიდული პროექტი რამდენად უზრუნველყოფს არსებული საკითხის საუკეთესო გადაწყვეტას;
- არ მოწმდება, რამდენად სრულყოფილად ჩაატარა საპროექტო კომპანიამ ყველა აუცილებელი სამუშაო ხარჯთაღრიცხვის შესადგენად;
- საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის კორექტირება, როგორც წესი, ვადების მნიშვნელოვნად გადაწევას უკავშირდება, რის გამოც პროექტები ვერ სრულდება წინასწარ დადგენილ ვადაში და არსებით ზიანს აყენებს მუნიციპალურ ინტერესებს;
- საპროექტო კომპანიებთან გაფორმებულ ხელშეკრულებებში საჯარიმო სანქციები ძირითადად გათვალისწინებულია ხელშეკრულების ღირებულებიდან გამომდინარე. შედეგად, ჯარიმის მოცულობა ხშირ შემთხვევაში, დღიურად 1-2 ლარია, რაც არ შეიძლება იყოს უხარისხო პროექტის მიწოდებით გამოწვეული ზიანის თანაზომადი;
- მშენებლობის მიმდინარეობის პროცესში, პროექტის ნაკლოვანებების აღმოჩენის დროს, მუნიციპალიტეტები, როგორც წესი, არ აჯარიმებენ საპროექტო კომპანიას უხარისხოდ შესრულებული პროექტის გამო;
- პროექტში ხარვეზების აღმოჩენის შემთხვევაში, ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობის გამო, მიმწოდებლები არ შეჰყავთ ე.წ. შავ სიაში. შედეგად, მიმწოდებელს საშუალება ეძლევა სხვა ტენდერებშიც მიიღოს მონაწილეობა.

დასკვნა

საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვა მიმდინარეობს მნიშვნელოვანი სისტემური ნაკლოვანებებით. საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის ცვლილება მუნიციპალიტეტებში ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგვიანების ერთ-ერთი ძირითადი მიზეზია. 2019-2020 წლებში აღნიშნული მიზეზით 740,335.8 ათასი ლარის ღირებულების სამშენებლო სამუშაოები დასრულდა თავდაპირველად განსაზღვრული ვადების მნიშვნელოვანი დაგვიანებით. მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელ ორგანოებს არ გაუტარებიათ სათანადო ღონისძიებები იმ მიმღები კომისიების მიმართ, რომლებმაც ჩაიბარეს უხარისხოდ შედგენილი საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია.

რეკომენდაცია N1

მუნიციპალიტეტებმა დანერგონ დამატებითი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს საპროექტო დოკუმენტაციაში არსებული ხარვეზების გამოვლენას არა მხოლოდ მშენებლობის დაწყებისას, არამედ პროექტის მიღება-ჩაბარების ეტაპზე. ამასთანავე მნიშვნელოვანია, რომ ხელშეკრულების ვადების განსაზღვრისას თვითმმართველობებმა გაითვალისწინონ კონკრეტული პროექტების განსახორციელებლად საჭირო პერიოდი, ხოლო ხელშეკრულებით დაწესებული საჯარიმო სანქციები უნდა იყოს უხარისხოდ შესრულებული საპროექტო დოკუმენტაციის გამოყენების შედეგად მიყენებული ზიანის ადეკვატური. ასევე: მუნიციპალიტეტების შესაბამისმა სამსახურებმა შეისწავლონ იმ პირების პასუხისმგებლობის საკითხი, რომლებმაც ჩაიბარეს უხარისხოდ

შედგენილი საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია და მათ მიმართ გაატარონ კანონით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

2.2 საზედამხედველო მომსახურების შესყიდვა

2.2.1 სატენდერო მონაცემების შეუსაბამობა ფაქტობრივად გამოყენებულ კადრებთან

მუნიციპალიტეტები 2017 წლამდე საზედამხედველო მომსახურებას ყიდულობდნენ მხოლოდ ერთეულ შემთხვევებში, განსაკუთრებულად რთული ობიექტის მშენებლობის დროს. 2017 წლიდან საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს რეკომენდაციით ყველა თვითმმართველობამ დაიწყო საზედამხედველო მომსახურების შესყიდვა იმ ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე, რომელთა ღირებულება 50.0 ათას ლარს აჭარბებდა. 2017-2018 წლებში შესყიდვები ხორციელდებოდა რეგიონულ დონეზე და ერთი რეგიონის ყველა მუნიციპალიტეტმა ერთობლივი შესყიდვის გზით გააფორმა ხელშეკრულებები, 2019 წლიდან კი ყველა მუნიციპალიტეტმა დაიწყო ინდივიდუალურად აღნიშნული სერვისის შეძენა.

- მერიების მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებები ყველგან იდენტურია და ერთსა და იმავე პირობებს ითვალისწინებს. აღნიშნული პირობების თანახმად, ზედამხედველ კომპანიებს ევალებათ ყოველდღიური მონიტორინგი განახორციელონ სამშენებლო ობიექტებზე;
- მშენებლობებს ზედამხედველობას უნდა უწევდეს ხელშეკრულებით განსაზღვრული რაოდენობისა და კვალიფიკაციის პერსონალი;
- ზედამხედველმა კომპანიამ უნდა ჩაატაროს ყველა აუცილებელი პროცედურა მშენებლობის ხარისხის დასადგენად და აიღოს პასუხისმგებლობა ჩაბარებული ობიექტის ხარისხზე;
- დაადასტუროს ფარული და ხილული სამუშაოების შესაბამისობა საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციასთან;
- შეადგინოს სამუშაოების წარმოების ყოველდღიური ჟურნალი, რომლის საფუძველზეც შემდგომ ივსება სამუშაოების მიმდინარეობის ყოველთვიური ანგარიში;
- სამშენებლო სამუშაოების ნებისმიერი შეფერხების შესახებ დაუყოვნებლივ აცნობოს მუნიციპალიტეტს.

ზედამხედველი კომპანიების საქმიანობის შესწავლის შედეგად დადგინდა, რომ ხელშეკრულებების აღნიშნული პირობების შესრულება მიმდინარეობს სისტემური ხარვეზებით. თავის მხრივ, მუნიციპალიტეტებსაც არ აქვთ შემუშავებული სათანადო კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს ზედამხედველების მხრიდან ვალდებულებების შეუსრულებლობის ფაქტების გამოვლენას და სათანადო რეაგირებას.

აღსანიშნავია, რომ ზედამხედველობის მომსახურების შესყიდვით მნიშვნელოვნად შემცირდა მერიების შესაბამისი სამსახურების სამუშაო მოცულობა. მიუხედავად ამისა, მერიის იმ სამსახურებში, რომლებიც ინფრასტრუქტურულ სამუშაოებს უწევდნენ მონიტორინგს, არსებითი საკადრო ცვლილებები არ განხორციელებულა.

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტების მიერ საზედამხედველო საქმიანობის შესყიდვისას, სატენდერო დოკუმენტაციის მთავარი მოთხოვნებია:

- კომპანიებს ჰყავდეთ სათანადო კვალიფიკაციისა და გამოცდილების მქონე პერსონალი;

- მომსახურების პროცესში გამოყონ საკმარისი და შესაფერისი ადამიანური რესურსი საზედამხედველო საქმიანობის განსახორციელებლად.

აღნიშნული მოთხოვნების შესრულება უმნიშვნელოვანესია, რათა სრულფასოვნად წარიმართოს სამშენებლო სამუშაოების ზედამხედველობის პროცესი. თავის მხრივ, შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია გააკონტროლოს მიმწოდებლის მხრიდან ნაკისრი ვალდებულებების შესრულება.

ფაქტობრივი გარემოება: 2019-2020 წლებში ინფრასტრუქტურული პროექტების საზედამხედველო მომსახურების შესყიდვისას, მუნიციპალიტეტები ტენდერში მონაწილე პრეტენდენტებისაგან ითხოვდნენ კონკრეტული კვალიფიკაციის/გამოცდილებისა და რაოდენობის პერსონალის დაქირავებას. პრეტენდენტის გამარჯვების შემთხვევაში, ტენდერის პირობების შესაბამისად, სპეციალისტი იღებდა ვალდებულებას, რომ პირადად განახორციელებდა ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაოების შესრულებას.

ტენდერებში გამარჯვებული კომპანიების ადამიანური რესურსის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ უმრავლეს შემთხვევაში ფაქტობრივ საზედამხედველო საქმიანობას ახორციელებდნენ პირები, რომელთა მონაცემებიც გამარჯვებულ კომპანიას სატენდერო დოკუმენტაციით არ წარმოუდგენია. კერძოდ, აუდიტის ჯგუფმა კომპანიების მხრიდან სატენდერო დოკუმენტაციაში წარმოდგენილი პერსონალის მონაცემები შეადარა იმ პირების მონაცემებს, რომლებიც ხელს აწერენ მიღება-ჩაბარების აქტებს, ფარულ სამუშაოებს ან სამუშაოს შესრულების დამადასტურებელ სხვა დოკუმენტაციას, ასევე რაიმე ფორმით არიან ჩართული სამშენებლო სამუშაოების ზედამხედველობის პროცესში. შედეგად, გაირკვა:

საანგარიშო პერიოდში ყველა მუნიციპალიტეტის მასშტაბით სამშენებლო სამუშაოების საზედამხედველო საქმიანობის ტენდერებში გამარჯვებულ პრეტენდენტებს ჯამში წარდგენილი აქვთ 1143 ადამიანის მონაცემი, რომლებიც აკმაყოფილებენ სატენდერო პირობებით მოთხოვნილ გამოცდილებას და კვალიფიკაციას. წარმოდგენილი დოკუმენტაციის[15] შესწავლით კი დასტურდება, რომ პროცესში ჩართული იყო 847 ზედამხედველი, რომელთაგან მხოლოდ 327 დასაქმებულის პერსონალური მონაცემები ემთხვევა კომპანიების მხრიდან ტენდერში ატვირთულ მონაცემებს, მაგალითად:[16]

- ამბროლაურის მუნიციპალიტეტში გამარჯვებულმა ორგანიზაციამ ტენდერში წარადგინა 7 ზედამხედველის პერსონალური მონაცემი. უშუალოდ ზედამხედველობას მათგან ახორციელებდა მხოლოდ 2 პირი, ხოლო დანარჩენი 5 ჩანაცვლდა სხვა დასაქმებულებით;
- ბორჯომის მუნიციპალიტეტში ტენდერში წარდგენილი 12 ზედამხედველიდან, კომპანიამ სამუშაოების განხორციელების პროცესში 10 მათგანი ჩაანაცვლა;

[15] აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა მიღება-ჩაბარების აქტებზე, სამუშაოების დასრულების საბოლოო ანგარიშებსა და ზედამხედველი კომპანიების ყოველთვიურ ანგარიშებში დაფიქსირებული პირების მონაცემები.

[16] დასახელებული მაგალითები არ არის გამონაკლისი შემთხვევები, მსგავსი მდგომარეობაა პრაქტიკულად ყველა მუნიციპალიტეტში.

– ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტში ტენდერში წარდგენილი 5 ზედამხედველიდან, კომპანიამ სამუშაოების განხორციელების პროცესში ყველა მათგანი ჩაანაცვლა.

მუნიციპალიტეტებს საზედამხედველო ხელშეკრულებების კონტროლის პროცესში ხარვეზები არ გამოუვლენიათ. აღსანიშნავია, რომ არც ერთ აუდიტით გამოვლენილ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტების შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს არ მოუთხოვიათ ორგანიზაციებიდან ინფორმაცია იმის შესახებ, რამდენად აკმაყოფილებდნენ ჩანაცვლებული პირები სატენდერო დოკუმენტაციის პირობებს. ასევე სათანადოდ არ არის შესწავლილი საკითხი იმ პირებთან დაკავშირებით, რომელთა ზედამხედველობის პროცესში ჩართულობა დოკუმენტურად არ დასტურდება.

დასკვნა

კომპანიები კონკრეტული პირების პერსონალურ მონაცემებს წარადგენენ შესყიდვის პროცესში მონაწილეობის დროს, ხოლო მას შემდეგ, რაც მუნიციპალიტეტებთან გააფორმებენ ხელშეკრულებებს ფაქტობრივი სამუშაოების შესასრულებლად, სხვა ადამიანური რესურსს იყენებენ. შედეგად, არსებობს მაღალი რისკი იმისა, რომ ზედამხედველობის პროცესში არ მონაწილეობენ სათანადო კვალიფიკაციისა და გამოცდილების მქონე კადრები, რაც გავლენას მოახდენს შესრულებული სამუშაოების ხარისხზე.

რეკომენდაცია N2

მუნიციპალიტეტებმა დანერგონ კონტროლის დამატებითი მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობს სატენდერო/სახელშეკრულებო პირობების შესრულებას მიმწოდებლის მხრიდან. ამასთანავე მნიშვნელოვანია, ხელშეკრულების პირობებით სავალდებულო გახდეს, რომ ზედამხედველობის განმახორციელებელ პერსონალთან დაკავშირებული ნებისმიერი ცვლილება შეთანხმდეს მერიასთან, რათა შემსყიდველმა სათანადო რწმუნება მიიღოს, რომ სამუშაოების მონიტორინგს საჭირო რაოდენობისა და კვალიფიკაციის პირები ასრულებენ. აღნიშნული გააუმჯობესებს მუნიციპალიტეტის ინტერესების დაცულობისა და საზედამხედველო საქმიანობის ხარისხს.

2.2.2 ზედამხედველობის პროცესში გამოყენებული არასაკმარისი საკადრო რესურსი

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტებსა და საზედამხედველო კომპანიებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებების შესაბამისად, ზედამხედველი ვალდებულია:

- უზრუნველყოს სამშენებლო სამუშაოების მოქმედ ნორმატიულ-ტექნიკურ დოკუმენტაციასთან შესაბამისობის კონტროლი და სამუშაოების მოცულობების ხარჯთაღრიცხვასთან შესაბამისობა;
- მოამზადოს ინსპექტირების ანგარიში (დასკვნა), რის საფუძველზეც მუნიციპალიტეტები გააფორმებენ მიღება-ჩაბარების აქტს;
- გასწიოს სამუშაოების ხარისხის კონტროლის ყოველდღიური ზედამხედველობა;
- მოახდინოს ფარულ სამუშაოებზე დაკვირვება და შესაბამისი აქტების დამოწმება;
- ყოველდღიურ რეჟიმში დააკვირდეს სამშენებლო სამუშაოების მიმდინარეობას და აწარმოებდეს ყოველდღიური საქმიანობის ჟურნალს.

ხელშეკრულების პირობების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, შემსყიდველი უფლებამოსილია ზედამხედველი კომპანია დააჯარიმოს ხელშეკრულების ღირებულების 0,1%-ის ოდენობით, მაგრამ არანაკლებ 1000 ლარისა.

ფაქტობრივი გარემოება: ზედამხედველობის პროცესის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ ზედამხედველი კომპანიები მუნიციპალიტეტში ერთდროულად ახორციელებენ სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული პროექტის პარალელურ კონტროლს. გაფორმებული ხელშეკრულებების შესრულების შემოწმების პროცესში გამოვლინდა მაღალი რისკი, რომ მიმწოდებლებს არ გააჩნიათ საკმარისი საკადრო რესურსი, რათა აწარმოონ ყველა სამუშაოს დაკვირვება ყოველდღიურ რეჟიმში. კერძოდ, შესამოწმებელ პერიოდში ერთი ზედამხედველ-ინსპექტორი 2019 წელს ზედამხედველობდა, საშუალოდ, 11 პროექტს, ხოლო 2020 წელს – 12 პროექტს. აღსანიშნავია, რომ ამ პროექტების საშუალო ხანგრძლივობა 3.5 თვეა.

ზედამხედველობის პროცესში გამოყენებული ადამიანური რესურსის დოკუმენტური შესწავლისას გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც ერთი ზედამხედველი ერთი თვის განმავლობაში იმდენად ბევრ პროექტს უწევს ინსპექტირებას, რომ არაგონივრულია სრულყოფილად განახორციელოს ყველა მიმდინარე პროექტის ყოველდღიური შემოწმება. კერძოდ, სამუშაოების სპეციფიკიდან გამომდინარე, ყველაზე დატვირთული თვეები აპრილიდან სექტემბრამდეა. აღნიშნულ პერიოდში, ერთი თვის განმავლობაში, ხშირად ზედამხედველი 2019 წელს პარალელურად 9-დან 38-მდე სხვადასხვა ხელშეკრულების ზედამხედველობას ახორციელებს. 2020 წლის იმავე პერიოდში კი ყველაზე დატვირთული ზედამხედველი, პარალელურ რეჟიმში, მინიმუმ – 8, ხოლო, მაქსიმუმ – 46 პროექტს ზედამხედველობს (იხ. დანართი 1).

ზედამხედველ კომპანიებთან გაფორმებული ხელშეკრულებების პირობები ითვალისწინებს, რომ მათ ყოველდღიურ რეჟიმში უნდა აწარმოონ ობიექტზე დაკვირვება და დღის შედეგები გადაიტანონ სამუშაოების წარმოების ჟურნალში. გამოვლენილი ფაქტობრივი გარემოებებიდან დასტურდება, რომ შეუძლებელია ტექნიკური ზედამხედველი პარალელურად რამდენიმე ათეულ ობიექტზე სრულად ახორციელებდეს მშენებლობის მონიტორინგს. შედეგად, მიმწოდებლები სათანადოდ არ ასრულებენ ნაკისრ ვალდებულებებს. ამასთანავე, სამუშაოების წარმოების ყოველდღიური ჟურნალები, სადაც უნდა აისახებოდეს დეტალური ინფორმაცია, თითოეულ მიმდინარე პროექტთან დაკავშირებით ფორმალურად ივსება და იგი არ ასახავს რეალობას.

გარდა ამისა, გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც ზედამხედველი პირი ინფრასტრუქტურული პროექტების ყოველდღიურ ზედამხედველობას ახორციელებდა ერთდროულად, რამდენიმე მუნიციპალიტეტში, მათ შორის, ისეთ მუნიციპალიტეტებში, სადაც ტერიტორიის და რელიეფის გათვალისწინებით, არაგონივრულია ინსპექტირება ყველა ობიექტზე, ყოველდღიურ რეჟიმში ხორციელდებოდეს. (იხ. დანართი 2)

დასკვნა

გაფორმებული ხელშეკრულებების მიხედვით, ზედამხედველი კომპანიები ვალდებულნი არიან აწარმოონ სამუშაოების მიმდინარეობის ყოველდღიური მონიტორინგი. აღნიშნული პირობის შესრულება პრაქტიკულად შეუძლებელია, როდესაც ერთ ზედამხედველს, ერთი დღის განმავლობაში, პარალელურ რეჟიმში ევალება რამდენიმე ათეული ობიექტის მონიტორინგი. ამასთან ერთად, არის შემთხვევები, როდესაც ეს ობიექტები სხვადასხვა თვითმმართველობის ტერიტორიაზე მდებარეობს. ზედამხედველები სამუშაოების წარმოების ყოველდღიურ ჟურნალსაც ფორმალურად ავსებენ, რადგან შეუძლებელია ერთი

დღის განმავლობაში, პარალელურად რამდენიმე ათეულ პროექტზე იმყოფებოდნენ და ზუსტად იყვნენ ინფორმირებული მიმდინარე სამუშაო პროცესთან დაკავშირებით. თავის მხრივ, არც მუნიციპალიტეტები ამოწმებენ ზედამხედველი კომპანიების საქმიანობას. შესაბამისად, ტექნიკურ ზედამხედველებზე თანხების ანაზღაურება ხდება ისე, რომ ისინი პრაქტიკულად არ ასრულებდნენ თავიანთ ძირითად ფუნქცია-მოვალეობას. ასევე, ვალდებულებების შეუსრულებლობის გამო, მუნიციპალიტეტებს ზედამხედველი კომპანიების მიმართ უმრავლეს შემთხვევაში არ გამოუყენებიათ ხელშეკრულებით განსაზღვრული დაჯარიმების მექანიზმი.

რეკომენდაცია N3

მუნიციპალიტეტებმა დანერგონ სათანადო კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს მიმწოდებლების მხრიდან ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების კონტროლს. მიზანშეწონილია, მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა სამსახურებმა აწარმოონ პერიოდული შემოვლები სამშენებლო ობიექტებზე და დაადოკუმენტირონ, რამდენად უზრუნველყოფენ ორგანიზაციების სამშენებლო სამუშაოების ყოველდღიურ კონტროლს, რა ინფორმაციას ასახავენ სამუშაოების წარმოების ყოველდღიურ ჟურნალში და რამდენად შეესაბამება ეს ინფორმაცია ობიექტზე არსებულ ფაქტობრივ მდგომარეობას. აღნიშნული გააუმჯობესებს საზედამხედველო საქმიანობის ხარისხს და ხელს შეუწყობს მუნიციპალური ინტერესების დაცვას.

2.3 ხელშეკრულებების მართვა

2.3.1 ხელშეკრულების პირობების შეუსრულებლობა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტებსა და ზედამხედველ კომპანიებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებების მიხედვით, ინსპექტირების განხორციელების პროცესში ზედამხედველი ორგანიზაციები ვალდებულნი არიან წარმოადგინონ პროექტების მიმდინარეობის მოკლე ყოველთვიური ანგარიში, სადაც შეჯამებული იქნება ზედამხედველი გუნდის მიერ წინა თვეში შესრულებული სამუშაო, მათ შორის, წარმოშობილი პრობლემები და რეკომენდებული მისაღები ზომები. ანგარიში შესაძლებელია წარმოდგენილ იქნეს მუნიციპალიტეტის მოთხოვნით, მუნიციპალიტეტის მიერ განსაზღვრულ გონივრულ დროში ან არაუგვიანეს ყოველი თვის დასაწყისში, 10 კალენდარული დღის განმავლობაში.

ფაქტობრივი გარემოება: ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაოების მიმდინარეობის შესახებ ყოველთვიური ანგარიშის წარდგენა უმნიშვნელოვანესი კონტროლის მექანიზმია მუნიციპალიტეტებისათვის იმის გასაკონტროლებლად, რამდენად სათანადოდ ასრულებენ კონტრაქტორები ხელშეკრულებით ნაკისრ ვალდებულებებს. აღნიშნული დოკუმენტი შესაძლებელია გახდეს ვალდებულებების არაჯეროვნად შესრულების გამოვლენის და პრევენციის მიზნით საჯარიმო სანქციის გავრცელების საფუძველი. ასევე ანგარიშის საფუძველზე მუნიციპალიტეტების შესაბამისი სამსახურები ახორციელებენ სათანადო რეაგირებას ხელშეკრულებაში ცვლილების საჭიროების, მოსალოდნელი ვადაგადაცილებების და ინფრასტრუქტურული სამუშაოების მიმდინარეობის კონტროლის სხვა მნიშვნელოვან ასპექტებზე.

ზედამხედველი ორგანიზაციების მიერ ყოველთვიური ანგარიშების წარმოების ვალდებულების შემოწმების შედეგად დადგინდა, რომ მუნიციპალიტეტები სათანადო ყურადღებას არ აქცევენ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული მნიშვნელოვანი პირობის შესრულებას. კერძოდ, 26 მუნიციპალიტეტში ზედამხედველი ორგანიზაციები ყოველთვიურ რეჟიმში არ ადგენდნენ

სამუშაოების მიმდინარეობის ანგარიშს და მუნიციპალიტეტს არ მიაწოდებენ სათანადო ინფორმაციას. მათგან უმრავლეს შემთხვევაში, კომპანიებს წლის განმავლობაში მხოლოდ 3-ჯერ ან 4-ჯერ აქვთ წარმოდგენილი ანგარიშები, რომლებიც ყოველთვიურად უნდა შეედგინათ. აღსანიშნავია, რომ არც ერთ დასახელებულ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტს ზედამხედველი ორგანიზაციები არ დაუჯარიმებია ხელშეკრულების პირობების შეუსრულებლობის გამო.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა ზედამხედველი ორგანიზაციების მიერ წარმოდგენილი ანგარიშების შინაარსობრივი მხარე. გამოვლინდა, რომ ყველა ანგარიში ზოგადი ხასიათისაა და შეუძლებელია წარმოდგენილი ინფორმაციით რეალურად დადგინდეს, რა ეტაპზეა კონკრეტული მშენებლობა და იმ პერიოდის მონაცემებით, რა სახის კონკრეტული სამუშაოები ჩატარდა ობიექტზე.

გარდა ამისა, ხელშეკრულების პირობების თანახმად, ყოველთვიურ ანგარიშებში შეჯამებული უნდა იყოს ზედამხედველი გუნდის მიერ წინა თვეში შესრულებული სამუშაო, მათ შორის, წარმოშობილი პრობლემები და მისაღები რეკომენდებული ზომები. დოკუმენტაციის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ ანგარიშებს ძირითადად გააჩნია შემდეგი ნაკლოვანებები:

- ზედამხედველ კომპანიებს არ გამოუვლენიათ მშენებლობის პროცესში წარმოშობილი პრობლემები. ანგარიშებში დაფიქსირებულია მხოლოდ ინფორმაცია კონკრეტულ ობიექტზე სამუშაოების შეჩერების შესახებ;
- ზედამხედველ ორგანიზაციებს მუნიციპალიტეტისთვის არ შეუთავაზებიათ მშენებლობაზე გამოვლენილი სხვადასხვა პრობლემის გადაჭრის გზები;
- ხარჯთაღრიცხვის კორექტირების საჭიროება ანგარიშებში ასახულია მხოლოდ მას შემდეგ, რაც სამუშაოების შემსრულებლებმა მიმართეს მუნიციპალიტეტს კორექტირების საჭიროებაზე. ამ შემთხვევებშიც კორექტირების პროცესში ზედამხედველის საქმიანობა შემოიფარგლება მხოლოდ მშენებლის მიერ შემოთავაზებულ ცვლილებებზე თანხმობის გაცემით.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტები ზედამხედველ კომპანიებს არ სთხოვენ სამუშაოების წარმოების ყოველდღიური ჟურნალის სათანადოდ შევსებას, ასევე მერიები არ ითხოვენ ზედამხედველმა კომპანიებმა წარმოადგინონ ყოველთვიური ანგარიში სამუშაოთა მიმდინარეობის შესახებ. იმ შემთხვევაშიც კი, სადაც კომპანიები მერიებს შესაბამის ანგარიშებს უგზავნიან, წარმოდგენილი ანგარიშებიც ფორმალური ხასიათისაა და მათში ასახული მონაცემები ვერ იძლევა სრულყოფილ წარმოდგენას ინფრასტრუქტურული პროექტებით გათვალისწინებული სამუშაოების მიმდინარეობის შესახებ. მიუხედავად აღნიშნულისა, მუნიციპალიტეტებს ზედამხედველი კომპანიებისათვის არ მოუთხოვიათ ვალდებულების შესრულება და საჯარიმო სანქციები არ გამოუყენებიათ.

რეკომენდაცია N4

მიმდინარე ინფრასტრუქტურული სამუშაოების შესახებ სრულფასოვანი ინფორმაციის მიღების მიზნით, მუნიციპალიტეტებმა შეიმუშაონ ზედამხედველი კომპანიების მხრიდან წარმოსადგენი ყოველთვიური ანგარიშების სტანდარტიზებული ფორმები, სადაც გათვალისწინებული იქნება ყველა ის ინფორმაცია, რომელიც მიმწოდებელმა უნდა წარმოადგინოს შესაბამისი

ანგარიშის სახით. ასევე, იმ ზედამხედველი კომპანიების მიმართ, რომლებმაც არ შეასრულეს ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებები და დროულად არ მიაწოდეს მერიებს ყოველთვიური ანგარიშები, მუნიციპალიტეტებმა გაატარონ კანონით განსაზღვრული სათანადო ღონისძიებები.

2.4 ინფრასტრუქტურული ობიექტების ხარისხის მონიტორინგი

კრიტერიუმი: ინფრასტრუქტურული პროექტების საზედამხედველო საქმიანობის მნიშვნელოვანი კომპონენტია დასრულებული სამუშაოების მონიტორინგი. მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებების პირობების შესაბამისად, სამუშაოს საგარანტიო ვადის განმავლობაში რაიმე წუნის (ნაკლოვანებები, დეფექტი) აღმოჩენის შემთხვევაში, მიმწოდებელი ვალდებულია, შეტყობინების მიღებიდან შემსყიდველის მიერ განსაზღვრულ გონივრულ ვადაში, საკუთარი ხარჯებით უზრუნველყოს მისი აღმოფხვრა. ამასთანავე, მერია ვალდებულია შეისწავლოს ინფრასტრუქტურის დაზიანების მიზეზები. თუ დადგინდება, რომ მუნიციპალურ ქონებას ზიანი მიადგა ზედამხედველის მხრიდან ხელშეკრულების პირობების შეუსრულებლობის გამო, მერია ვალდებულია მის მიმართ გაატაროს სათანადო ღონისძიებები.[17]

ფაქტობრივი გარემოება: ინფრასტრუქტურული პროექტების სასიცოცხლო ციკლში აუცილებელია მუდმივი მონიტორინგი ობიექტების მდგომარეობის შესაფასებლად. სავარაუდო ხარვეზების დროული აღმოფხვრა ზრდის ობიექტის ექსპლოატაციის ვადას.

2019-2020 წლებში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული შესაბამისობის აუდიტებით[18] შესწავლილ 23 მუნიციპალიტეტში 58,553.5 ათასი ლარის უხარისხოდ შესრულებული და დაზიანებული ობიექტები გამოვლინდა. აქედან, 54,977.7 ათასი ლარის ღირებულების სამუშაოებს გააჩნდა მოქმედი საგარანტიო ვადა. აღსანიშნავია, რომ დაზიანებების ძირითადი ნაწილი არის არა ტექნიკური წუნის შედეგად გამოწვეული დაზიანება, არამედ უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების გამო მწყობრიდან გამოსული ობიექტები.

მუნიციპალიტეტები არ აწარმოებდნენ სამუშაოების მონიტორინგს და მხოლოდ ერთეულ შემთხვევებში მიმართეს მიმწოდებლებს ხარვეზების გამოსწორების მიზნით. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტებმა არ გამოიყენეს ხელშეკრულებებით მინიჭებული უფლება და არ უზრუნველყვეს არსებული ხარვეზის გამოსწორება მიმწოდებელი ორგანიზაციების სახსრებით.

აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში არსებული პრაქტიკით, სამშენებლო ობიექტების დათვალიერება მიმდინარეობს მხოლოდ საგარანტიო ვადის ბოლოს. აღნიშნული პრაქტიკა შეიცავს რისკებს, რომ მშენებლობის დაზიანება ვერ გამოვლინდეს ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში. შედეგად, მოსახლეობა ვერ სარგებლობს მაღალი ხარისხის ინფრასტრუქტურული პროექტებით.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტებში უგულებელყოფილია ინფრასტრუქტურული პროექტების სათანადო ხარისხის კონტროლის საბოლოო მექანიზმი, ობიექტების მდგომარეობის მონიტორინგის სახით. არსებობს რისკი, რომ სამშენებლო

[17] დააკისროს საჯარიმო სანქცია, შეიყვანოს შავ სიაში, გამოიყენოს ხელშეკრულების უზრუნველყოფის საბანკო გარანტია და სხვ.
[18] აუდიტებმა მოიცვა 2017-2020 წლები.

სამუშაოების დაბალი ხარისხი საგარანტიო პერიოდში დარჩეს შეუმჩნეველი და მათ გამოსწორებაზე დამატებითი საბიუჯეტო რესურსი დაიხარჯოს. ასევე, თვითმმართველობები არ სწავლობენ დაზიანების მიზეზებს, რამდენად იყო გამოწვეული ამგვარი შედეგი უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოებით. შესაბამისად, მერიები არ ატარებენ სათანადო ღონისძიებებს იმ ზედამხედველი კომპანიების მიმართაც, რომელთა დასკვნის საფუძველზეც ჩაიბარეს უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოები.

რეკომენდაცია N5

საზედამხედველო კომპანიების მხრიდან მაღალი ხარისხის მომსახურების მიღების მიზნით, მუნიციპალიტეტებმა დანერგონ დამატებითი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს მაღალი ხარისხის სამშენებლო სამუშაოების მიღებას. ამასთანავე, გონივრული ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებით, განსაზღვრონ პასუხისმგებელ პირთა ჯგუფი, რომელიც საჭიროების შემთხვევაში, საზედამხედველო საქმიანობის შეფასების კუთხით უზრუნველყოფს ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე დაკვირვებას. ასევე მნიშვნელოვანია, დაზიანებების აღმოჩენის დროს მერიებმა შეისწავლონ ხარვეზების გამომწვევი მიზეზები და პროცესში ჩართული ყველა მხარის მიმართ გაატარონ სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები.

2.5 მიწოდების ვადების გაზრდა

კრიტერიუმი: სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის შესაბამისად, შესყიდვის მხარეებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულება უნდა შეიცავდეს საქონლის მიწოდების, მომსახურების გაწევის ან/და სამუშაოს შესრულების ვადას.[19] სატენდერო დოკუმენტაციასა და ხელშეკრულებაში ასახული პირობების შესრულება სავალდებულოა შესყიდვებში მონაწილე პირებისთვის. ხელშეკრულების პირობები შეიძლება შეიცვალოს და სამუშაოს დასრულების ვადა გადაიწიოს მხოლოდ წინასწარ გაუთვალისწინებელი მიზეზების გამო. ამასთანავე, დაუშვებელია ნებისმიერი ცვლილება, რომელსაც მოჰყვება შემსყიდველი ორგანიზაციის პირობების გაუარესება, გარდა კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.[20] ასევე, მიმწოდებლის მიერ ხელშეკრულებით განსაზღვრული ვადების დარღვევის შემთხვევაში, მერია ვალდებულია მის მიმართ გამოიყენოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები.

ფაქტობრივი გარემოება: ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების საზედამხედველო საქმიანობა მოიცავს ხელშეკრულებების პირობების შესრულების კონტროლს, მათ შორის, მნიშვნელოვანია შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადების დაცულობა, რათა მუნიციპალიტეტმა დროულად მიიღოს შესაბამისი სერვისი. ობიექტის დასრულების ვადა, როგორც წესი, განისაზღვრება საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციით.

აუდიტის ჯგუფმა გააანალიზა 15 მუნიციპალიტეტის მონაცემები ობიექტების მიწოდების ვადების შესაბამისობის მხრივ. გამოვლინდა, რომ 927 ინფრასტრუქტურული პროექტიდან 125 შემთხვევაში, საერთო სახელშეკრულებო ღირებულებით – 38,841.5 ათასი ლარი, მუნიციპალიტეტებმა სამუშაოების შესრულების ვადები გაზარდეს ცუდი კლიმატური პირობების

[19] სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის N12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 33.
[20] საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 21, პუნქტი 5.

მიზეზით. ვადის გადაწევის მოთხოვნას საფუძვლად უდევს მიმწოდებლების მიერ გარემოს ეროვნული სააგენტოდან წარმოდგენილი ცნობები ნალექიანი დღეების რაოდენობის შესახებ. ხელშეკრულებების შესრულების დოკუმენტაციის შესწავლით დგინდება, რომ მიწოდების ვადების ზრდა სათანადოდ არ არის არგუმენტირებული, კერძოდ:

საპროექტო დაწესებულებების მიერ სამუშაოების შესასრულებლად დადგენილი ვადა, როგორც წესი, ითვალისწინებს ნალექიან დღეებსაც. მუნიციპალიტეტი შესყიდვის პროცედურას ატარებს აღნიშნული პრინციპის გათვალისწინებით, რომელსაც ეთანხმება პრეტენდენტიც. გარდა ამისა, მიმწოდებლების მიერ წარმოდგენილი ცნობები შეიცავს მონაცემებს კონკრეტულ პერიოდში ნალექიანი დღეების რაოდენობის შესახებ და არ მიუთითებს, რომ ეს მონაცემები აღემატება რეგიონის საშუალო მაჩვენებელს და ფორსმაჟორულია. ამასთანავე, ფარული სამუშაოების აქტების მიხედვით, მიმწოდებლები ზოგჯერ სამუშაოებს ასრულებდნენ ნალექიან დღეებშიც. შესაბამისად, უამინდობის მიზეზით ვადის გადაწევის მოთხოვნა ატარებდა ფორმალურ ხასიათს და სამუშაოების დასრულების ვადები, ძირითადად, გაზრდილია დაუსაბუთებლად. შესაბამისად, მიმწოდებლებზე არ გავრცელებულა ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები.

სამშენებლო სამუშაოების ტექნიკური ზედამხედველი ვალდებულია, მუნიციპალიტეტი დააზღვიოს მიმწოდებლის მხრიდან სათანადო დასაბუთების გარეშე მოთხოვნილი ვადის გადაწევის რისკებიდან. ყველა შესწავლილ შემთხვევაში ზედამხედველი ორგანიზაცია მშენებელ კომპანიას დაეთანხმა ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვადების ცვლილებაზე. გამოვლენილი გარემოება კი მიუთითებს იმაზე, რომ ზედამხედველ ორგანიზაციას სათანადოდ არ აქვს შესწავლილი იმ ხელშეკრულებების პირობები, რომელთა შესრულებასაც ამოწმებენ. შედეგად, მშენებელ კომპანიებს დაუსაბუთებლად ეზრდებათ მიწოდების ვადები და მათ მიმართ არ ხდება ხელშეკრულებით გათვალისწინებული საჯარიმო სანქციების გამოყენება.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტი სათანადოდ არ აკონტროლებდა ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების დაცულობას და არ ატარებდა საკმარის ღონისძიებებს, რომ მიმწოდებელს სამუშაოები დროულად დაესრულებინა. სამუშაოების დასრულების ვადები ზოგიერთ შემთხვევაში გაზრდილია დაუსაბუთებლად, სათანადო არგუმენტაციის წარმოდგენის გარეშე, რითაც შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის გაუარესებულია ხელშეკრულების პირობები. თავის მხრივ, არც ზედამხედველი კომპანიები აწარმოებენ სათანადო კონტროლს მიწოდების ვადების დაცულობაზე. შედეგად, შესწავლილ 15 მუნიციპალიტეტში 125 ხელშეკრულების ფარგლებში, რომელთა სახელშეკრულებო ღირებულება 38,841.5 ათასი ლარია, მიწოდების ვადები დაუსაბუთებლადაა გაზრდილი.

რეკომენდაცია N6

მუნიციპალიტეტებმა შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადების ცვლილება არ განახორციელონ დაუსაბუთებელი გარემოებებით და გაითვალისწინონ მხოლოდ ობიექტური, ფორსმაჟორული საფუძვლები. ყველა დანარჩენ შემთხვევაში, ვადებისა და სხვა პირობების დარღვევისათვის გაავრცელოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს სამუშაოების დროულად დასრულებას, საბიუჯეტო შემოსავლების გაზრდას და მიმწოდებლების მიმართ ერთგვაროვანი მიდგომის ჩამოყალიბებას. ასევე

მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა სამსახურებმა შეისწავლონ იმ ზედამხედველი კომპანიების პასუხისმგებლობის საკითხი, რომელთა გადაწყვეტილების საფუძველზე მშენებელ ორგანიზაციებს არ დაერიცხათ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული საჯარიმო სანქციები და მათ მიმართ გაატარონ კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

2.6 ზედამხედველობის პროცესის შეჯამება

მუნიციპალური ინფრასტრუქტურა არის კომპლექსური მატერიალური აქტივები, რომელიც საზოგადოებას საშუალებას აძლევს, ისარგებლოს სათანადო ხარისხის ფართო სპექტრის მუნიციპალური სერვისებით. ინფრასტრუქტურულ პროექტებს გააჩნიათ თავისი სასიცოცხლო ციკლი, რომლის მენეჯმენტიც თვითმმართველობების აღმასრულებელი ორგანოების ერთ-ერთი ცენტრალური საკითხია.

ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციის პროცესი ძირითადად შედგება შემდეგი ეტაპებისგან:

- საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის მომზადება/შესყიდვა;
- სამშენებლო სამუშაოების განხორციელება;
- მშენებლობის ზედამხედველობა;
- პროექტის ექსპლოატაციის პროცესის მონიტორინგი.

ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვის სისტემის მთავარი მიზანია, მუნიციპალიტეტებმა მაქსიმალურად ეკონომიურად, წინასწარ განსაზღვრულ ვადებში შეისყიდონ სათანადო ხარისხის სამშენებლო სამუშაოები.

მოქმედი კანონმდებლობის[21] თანახმად, დაწესებულების ხელმძღვანელი ვალდებულია დანერგოს ისეთი შიდა კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს ორგანიზაციის მიზნების მიღწევას სახსრების კანონიერი, გამჭვირვალე, ეფექტიანი და პროდუქტიული გამოყენების შედეგად. დაწესებულების ყველა იერარქიულ საფეხურზე მდგომი ხელმძღვანელი თავისი კომპეტენციის ფარგლებში პასუხისმგებელია იმაზე, რომ ზემდგომ ხელმძღვანელს აცნობოს ფინანსურ მართვასა და კონტროლთან დაკავშირებით განხორციელებული ქმედებების შესახებ. კანონმდებლობით დასაშვებია მერმა უფლებამოსილების დელეგირება გადასცეს დაქვემდებარებულ პირებს, თუმცა ეს არ ათავისუფლებს მას დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების პასუხისმგებლობისგან.

აუდიტის ფარგლებში მუნიციპალიტეტებში დანერგილი კონტროლის სისტემის შესწავლისას გამოვლინდა, რომ პროცესს ყველა ეტაპზე გააჩნია სისტემური ნაკლოვანებები, რომელიც, თვის მხრივ, ხელს უშლის მაღალი ხარისხის ინფრასტრუქტურის მშენებლობას წინასწარ განსაზღვრულ ვადებში, კერძოდ:

საპროექტო სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვის პროცესში დანერგილი კონტროლის სისტემა ვერ უზრუნველყოფს პროექტებში არსებული ხარვეზების გამოვლენას, რაც თავის მხრივ, ქმნის შემდეგ გარემოებებს;

[21] საქართველოს კანონი „სახელმწიფოს შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლები: 2, 5, 6, 7, 8, 11, 13.

- 7,321.8 ათასი ლარის ღირებულების პროექტები უხარისხოა, რის გამოც მათში მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდა მშენებლობის პროცესში;
- საპროექტო დოკუმენტაციაში საჭირო კორექტირებების გამო, 740,335.8 ათასი ლარის ღირებულების სამუშაოები მნიშვნელოვნად დაგვიანდა და მოსახლეობამ ვერ შეძლო დროულად ესარგებლა პროექტით.

მშენებლობის ზედამხედველობის პროცესში არსებული კონტროლის ხარვეზების შედეგად:

- ზედამხედველ კომპანიებს 39,036.4 ათასი ლარი აუნაზღაურდათ მაშინ, როდესაც ისინი სათანადოდ არ ასრულებდნენ ხელშეკრულებით ნაკისრ ვალდებულებებს;
- 14 მუნიციპალიტეტში ჩატარებული შესაბამისობის აუდიტების შედეგად გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტებმა ზედამხედველი კომპანიების დასკვნის საფუძველზე ჩაიბარეს 38,732.8 ათასი ლარის ღირებულების უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოები.

მუნიციპალიტეტებში ასევე არ არის დანერგილი ექსპლოატაციაში მყოფი ინფრასტრუქტურული პროექტების სათანადო მონიტორინგის სისტემა, რის შედეგადაც მერიებს არ აქვთ სრულყოფილი ინფორმაცია, რამდენად ხარისხიანად ფუნქციონირებს რეაბილიტირებული ობიექტები.

გამოვლენილი გარემოებები მიუთითებს იმაზე, რომ ინფრასტრუქტურული პროექტების მშენებლობის მონიტორინგის სისტემას თვითმმართველობებში აქვს სისტემური ხარვეზები. არსებული ნაკლოვანებები კი, თავის მხრივ, ხელს უშლის მუნიციპალიტეტს ეკონომიურად და წინასწარ განსაზღვრულ დროში შეისყიდოს მაქსიმალურად მაღალი ხარისხის სამუშაოები. შედეგად, სათანადოდ ვერ მიიღწევა თვითმმართველობების წინაშე არსებული მიზნები და ამოცანები.

აღსანიშნავია, რომ ერთადერთი მუნიციპალიტეტი, რომელიც არ შეისყიდის ტექნიკური ინსპექტირების მომსახურებას, არის აბაშის მერია. 2019 წლიდან აბაშის მერიამ ჩათვალა, რომ საკმარისი საკადრო რესურსი გააჩნდა მშენებლობების მონიტორინგისთვის. 2019-2020 წლებში აბაშაში განხორციელდა 9,265.7 ათასი ლარის 27 პროექტი.[22] რეგიონში შემავალი მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებიდან ზედამხედველი კომპანიებისთვის გადახდილი თანხები მთლიანი ინფრასტრუქტურული პროექტების ღირებულების 2.1%-დან 3,5%-მდე მერყეობს. შესაბამისად, აბაშის მერიას ზედამხედველობის მომსახურების შესყიდვის შემთხვევაში, ბიუჯეტიდან დამატებით, დაახლოებით, 194.6 ათასი ლარიდან 324.3 ათას ლარამდე ხარჯის გაწევა მოუწევდა.

აბაშის მერიის საქმიანობის შედეგების შესწავლით ვლინდება შემდეგი გარემოებები:

- აბაშის მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტების ხარისხი არ გაუარესებულა ზედამხედველობის სერვისის შესყიდვაზე უარის თქმის შემდგომ;
- აბაშის მერიამ არსებითად შეამცირა ხარჯები, რის შედეგადაც ინფრასტრუქტურული პროექტები ჯამში უფრო ეკონომიურად შეიძინა;

[22] ღირებულებით - 50.0 ათას ლარზე მეტი.

- აბაშის მუნიციპალიტეტმა 2-ჯერ შეამცირა სამუშაოების შესრულების დაგვიანების ფაქტები მას შემდეგ, რაც უარი განაცხადა ზედამხედველობის მომსახურების შესყიდვაზე.

2017 წელს მუნიციპალიტეტებმა რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს რეკომენდაციით, ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვის სისტემის გაუმჯობესების მიზნით, შეისყიდეს ობიექტების ზედამხედველობის მომსახურება. 2019 წელს მუნიციპალიტეტებმა დამოუკიდებლად გააგრძელეს მონიტორინგის სერვისის შესყიდვა. აღსანიშნავია, რომ თვითმმართველობებს და სამინისტროს არ შეუფასებია განხორციელებული ღონისძიების ეფექტიანობის საკითხი. გადაწყვეტილება ისე იქნა მიღებული, რომ შეფასებული არ ყოფილა პროექტის დადებითი და უარყოფითი მხარეები, მართვის პროცესში არსებული სისუსტეები და ზედამხედველობის ხარჯთეფექტიანობა.

აუდიტის პროცესში გამოვლენილი გარემოებები მიუთითებს იმაზე, რომ ზედამხედველობის პროცესს ყველა ეტაპზე გააჩნია სისტემური მართვის ხარვეზები, რომელთა აღმოფხვრის გარეშე შეუძლებელია ზედამხედველობის პროცესის დანერგვამ დასახულ მიზანს მიაღწიოს. ამასთან ერთად, შესაძლებელია ყველა ინფრასტრუქტურულ პროექტზე მონიტორინგის მომსახურების შესყიდვა არ იყოს ოპტიმალური და გადაწყვეტილება მიღებულ უნდა იქნეს მშენებლობის სირთულის, ფინანსური ხარჯების, ობიექტის დასრულებისთვის საჭირო დროის და სხვა ფაქტორების გათვალისწინებით.

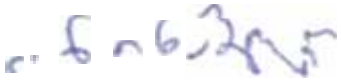
რეკომენდაცია N7

ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვის სისტემის ნაკლოვანებების აღმოფხვრის მიზნით, მნიშვნელოვანია მუნიციპალიტეტებმა გაითვალისწინონ ყველა ის რეკომენდაცია, რომელიც გაცემულია აუდიტის ანგარიშში, თითოეულ ეტაპზე არსებულ ხარვეზებთან დაკავშირებით. ამასთანავე, მიზანშეწონილია მუნიციპალიტეტების შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა საკუთარი რესურსების, პროექტის სირთულის, ფინანსური დანახარჯების და სხვა ფაქტორების გათვალისწინებით, ყოველი კონკრეტული პროექტისთვის იმსჯელონ ზედამხედველობის მომსახურების შესყიდვის აუცილებლობაზე. აღნიშნული მუნიციპალიტეტებს საშუალებას მისცემს, გააუმჯობესონ ინფრასტრუქტურის მართვის სისტემა და მაქსიმალურად ეფექტიანად მიაღწიონ დასახულ მიზნებს.

აუდიტორები	ხელმოწერა
მიხეილ ჩიქოვანი მთავარი აუდიტორი	
ბაკურ კვეტენაძე უფროსი აუდიტორი	
ილია ლომაური უფროსი აუდიტორი	

ანა ზაქარაშვილი
უფროსი აუდიტორ-ასისტენტი

ირაკლი ნინაშვილი
აუდიტორ-ასისტენტი



დანართი 1.

ზედამხედველები, რომლებიც 2019-2020 წლებში პარალელურად რამდენიმე პროექტს უწევდნენ ზედამხედველობას[23]

ზედამხედველი	იანვარი	თებერვალი	მარტი	აპრილი	მაისი	ივნისი	ივლისი	აგვისტო	სექტემბერი	ოქტომბერი	ნოემბერი	დეკემბერი
					2019 წელი							
ზედამხედველი 1	13	15	17	22	21	17	16	15	15	4	4	4
ზედამხედველი 2	17	14	12	10	10	14	18	20	17	20	10	5
ზედამხედველი 3			13	15	20	17	20	20	15	13	9	4
ზედამხედველი 4	9		16	13	19	19	17	15	12	11	11	9
ზედამხედველი 5	8	10	14	17	15	11	11	13	9	7	9	8
ზედამხედველი 6	9		16	16	21	19	27	23	22	15	13	12
ზედამხედველი 7	9	9	13	19	15	18	21	38	1	16	14	12
					2020 წელი							
ზედამხედველი 1	19	22	29	32	32	33	38	27	29	27	24	22
ზედამხედველი 2	2	8	8	8	17	27	46	10	25	20	17	16
ზედამხედველი 3	6	6	11	11	16	18	20	19	23	19	20	12
ზედამხედველი 4	4	3	8	11	12	12	14	14	13	15	15	14
ზედამხედველი 5	14	15	16	17	17	33	32	32	9	11	11	10
ზედამხედველი 6	19	22	29	32	32	33	38	27	29	27	24	22
ზედამხედველი 7	19	22	29	32	32	33	38	27	29	27	24	22
ზედამხედველი 8	4	4	12	12	13	13	13	13	16	15	14	12

[23] ცხრილში მოყვანილია მხოლოდ რამდენიმე მაგალითი, ანალოგიური მდგომარეობაა სხვა ზედამხედველ კომპანიებშიც.

დანართი 2.

ზედამხედველები, რომლებიც 2019-2020 წლებში რამდენიმე მუნიციპალიტეტში პარალელურად ეწეოდნენ საზედამხედველო საქმიანობას[24]

ზედამხედველი	მუნიციპალიტეტი
ზედამხედველი 1	ზესტაფონი, საჩხერე, ჭიათურა, ხარაგაული
ზედამხედველი 2	ხონი, წყალტუბო, ქუთაისი, სამტრედია
ზედამხედველი 3	აბაშა, ზუგდიდი, მარტვილი, სენაკი, ჩხოროწყუ
ზედამხედველი 4	აბაშა, ზუგდიდი, მარტვილი, მესტია, ჩხოროწყუ, წალენჯიხა
ზედამხედველი 5	ზუგდიდი, მარტვილი, ჩხოროწყუ, წალენჯიხა
ზედამხედველი 6	თერჯოლა, საჩხერე, ტყიბული, ჭიათურა
ზედამხედველი 7	ბაღდათი, ვანი, თერჯოლა, ტყიბული, ქუთაისი
ზედამხედველი 8	ბაღდათი, ვანი, სამტრედია, ქუთაისი
ზედამხედველი 9	თერჯოლა, სამტრედია, ტყიბული, ქუთაისი

[24] ცხრილში მოყვანილია მხოლოდ რამდენიმე მაგალითი, ანალოგიური მდგომარეობაა სხვა კომპანიებშიც.

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