შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

ადგილობრივი თვითმმართველი
ერთეულების ბიუჯეტების აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი მამრიკიშვილი

31 12 2019 წელი

N 79/36

ეგზ.: N1

ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის
2017-2018 წლების ბიუჯეტებით
გათვალისწინებული
პროგრამების შესაბამისობის
აუდიტის ანგარიში

სარჩევი

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები 3
შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები 4
შესავალი 10
ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა 10
აუდიტორის პასუხისმგებლობა 10
აუდიტის საგანი 10
აუდიტის მასშტაბი 11
აუდიტის კრიტერიუმები 11
აუდიტის მიზანი 12
აუდიტის მეთოდოლოგია 12
აუდიტის მიგნებები 16
ინფრასტრუქტურული პროექტების არაეფექტიანი მართვა 16
ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვა 16
სამუშაოების მიწოდების ვადების ზრდა 18
ხელშეკრულებით განსაზღვრული გეგმა-გრაფიკი 21
მიმწოდებლებზე გაცემული ავანსი 22
ხელშეკრულებების შეწყვეტა 25
ხარვეზებით მოწყობილი ინფრასტრუქტურული პროექტები 27
შესყიდვების მართვა 30
პრეტენდენტების დისკვალიფიკაცია 30
წყლის სისტემების მდგომარეობა მუნიციპალიტეტში 36
წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება 38
შრომითი ხელშეკრულებებით დასაქმებულთა რაოდენობა 38
ავტოპარკის მართვაში გამოვლენილი ხარვეზები 39
წარმომადგენლობითი ხარჯები 42
საკონსულტაციო მომსახურება 44
საკრებულოს წევრებზე დასაბუთების გარეშე გაწეული ხარჯები 46
მმართველობითი გადაწყვეტილებები 47
დელეგირებული უფლებამოსილების დაფინანსება საკუთარი შემოსავლებიდან 47
ბუღალტრული ანგარიშგების ფორმების მომზადებისას გამოვლენილი ხარვეზი 49
საბიუჯეტო პროცესი 50
ინვენტარიზაციის პროცესში გამოვლენილი ხარვეზი 53
ა(ა)იპ-ების დაფინანსებაში არსებული ხარვეზები 55
ადმინისტრაციული/საოპერაციო ხარჯები 56
შიდა აუდიტის სამსახური 57
წინა აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების მდგომარეობა 59
აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი 60

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები

- **მუნიციპალიტეტი** – თვითმმართველი ერთეული ხარაგაულის მუნიციპალიტეტი;
- **მერია** – თვითმმართველი ერთეულის ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის მერია;
- **საკრებულო** – თვითმმართველი ერთეულის ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის საკრებულო;
- **ა(ა)იპ** – არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი;
- **სსიპ** – საჯარო სამართლის იურიდიული პირი;
- **შპს** – შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება.

შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის 2017-2018 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

- ინფრასტრუქტურული ობიექტების მოწყობის პროცესში მუნიციპალიტეტის მიერ მიღებულმა გადაწყვეტილებებმა ბოლომდე ვერ უზრუნველყო ეფექტიანი შედეგის მიღება. პროექტების დაგეგმვის, შესრულების, კონტროლის ეტაპები არ უზრუნველყოფს სამუშაოების შესრულებას ხარისხიანად, დროულად და მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად.

- მუნიციპალიტეტმა ელექტრონული ტენდერებით შესყიდვის განხორციელებისას, დაბალი ფასის წარმომდგენ პრეტენდენტებს დისკვალიფიკაცია მიანიჭა დაუსაბუთებლად, კანონმდებლობის დარღვევით და ხელშეკრულება გააფორმა მაღალი ფასის წარმომდგენ პრეტენდენტებთან, რითაც დაკარგა სატენდერო ეკონომიის მიღების შესაძლებლობა.

- მოსახლეობის ნაწილის წყალმომარაგება ხორციელდება შეფერხებით და დადგენილი სტანდარტების შეუსაბამო, სასმელად უვარგისი, ტექნიკური წყლით. პრობლემა ატარებს სისტემურ ხასიათს, თუმცა მუნიციპალიტეტს არც სათანადო ღონისძიებები გაუტარებია მის გადასაწყვეტად და არც სამოქმედო გეგმა შეუმუშავებია.

- მერიას არ გააჩნია რაციონალური მიდგომა მისი ფუნქციონირებისათვის საჭირო ავტოსატრანსპორტო საშუალებების გამოყენებისას საწვავის ხარჯვასთან დაკავშირებით. მუნიციპალიტეტმა ხარჯი გასწია საბიუჯეტო ასიგნებების ეკონომიური და რაციონალური ხარჯვის ვალდებულების დაცვის გარეშე.

- მუნიციპალიტეტმა ვერ დაასაბუთა თუ რა აუცილებელი საჭიროებით იყო განპირობებული დამატებით საფინანსო-საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვა. მუნიციპალიტეტს გააჩნია შრომითი რესურსი და მიზანშეწონილია საკუთარი რესურსებით უზრუნველყოს აღნიშნული საქმიანობის განხორციელება.

- საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები ანაზღაურებულია მოქმედი კანონმდებლობის დარღვევით, შესაბამისი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე.

- მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო დელეგირებული უფლებამოსილების განმახორციელებელი სამსახურების საქმიანობის დაგეგმვა და წარმართვა, მათთვის გამოყოფილი ფინანსური რესურსების ფარგლებში.
- საბიუჯეტო პროცესის შესწავლისას გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტი არ იცავდა საბიუჯეტო კოდექსით დადგენილ მოთხოვნებს. ხარვეზები გამოვლინდა როგორც ბიუჯეტის დაგეგმვის, ასევე მისი შესრულების ეტაპზე.
- მუნიციპალიტეტში არ ჩატარებულა ბალანსზე რიცხული ქონების ინვენტარიზაცია. შედეგად, გაზრდილია რისკი იმისა, რომ მუნიციპალიტეტის კუთვნილი ქონების დაკარგვის ან დაზიანების შემთხვევები დარჩეს შეუმჩნეველი, შესაბამისი რეაგირების გარეშე.
- ა(ა)იპ-ებში მოსამსახურეთა ფუნქცია-მოვალეობები ზოგიერთ შემთხვევაში დუბლირებულია, ხოლო ზოგ შემთხვევაში საერთოდ არ არის განსაზღვრული. დაგეგმვასა და კონტროლში არსებული მართვის სისუსტეების შედეგად გაზრდილია რისკი იმისა, რომ ა(ა)იპ-ებში საშტატო რიცხოვნობა არაგონივრულად მაღალია.
- ა(ა)იპ-ების დაფინანსების პროცესში მუნიციპალიტეტმა არ გაითვალისწინა კანონმდებლობით განსაზღვრული მოთხოვნა. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი საბიუჯეტო ორგანიზაციების ადმინისტრაციულმა/საოპერაციო ხარჯებმა კანონმდებლობით დადგენილ ზღვრულ ნორმას გადააჭარბა.
- შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობა სათანადოდ ვერ უზრუნველყოფს მერიის ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას, მატერიალური ფასეულობების ხარჯვისა და გამოყენების კანონიერების, მიზნობრიობის დაცვისა და ეფექტიანობის გაზრდას.

გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების საპასუხოდ, აუდიტის სამსახურმა გასცა შემდეგი რეკომენდაციები:

რეკომენდაცია №1. მერიამ დანერგოს სათანადო კონტროლის მექანიზმები, რათა უზრუნველყოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების დაცვა მიმწოდებლების მხრიდან, მათ შორის, პროექტების დასრულება გონივრულ ვადებში. აღნიშნულის მისაღწევად მერიამ უნდა გააკონტროლოს, თუ რამდენად სრულდება სამუშაოები ხელშეკრულების, საპროექტო დოკუმენტაციის, სამშენებლო ნორმებისა და წესების შესაბამისად, ასევე შეთანხმებული გეგმა-გრაფიკის მიხედვით. მიმწოდებლების მხრიდან ვადის გადაწევის სათანადოდ დასაბუთებული მოთხოვნა, მერიამ დააკმაყოფილოს გარემოებების შესწავლისა და მუნიციპალიტეტის ინტერესების გათვალისწინებით.

მიმწოდებლის მხრიდან ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, გამოიყენოს მის ხელთ არსებული ყველა მექანიზმი. აღნიშნული უზრუნველყოფს სამუშაოების პროცესში არსებული შეფერხებების დროულ გამოვლენას, შესაბამის რეაგირებას და საბოლოოდ, ობიექტების გონივრულ ვადებში დასრულებას. ამასთან აუცილებელია, მაქსიმალურად შემცირდეს ისეთი ქმედებები, რაც არაერთგვაროვან მიდგომას წარმოშობს ან დიდი ალბათობით მასზე მიანიშნებს, რათა ხელი შეეწყოს ჯანსაღი კონკურენციისა და თანაბარი მიდგომების განვითარებას.

რეკომენდაცია №2. მერიამ შეიმუშაოს და დანერგოს სამშენებლო სამუშაოების მიღებისა და ჩაბარების წესი, სადაც დეტალურად იქნება გაწერილი სამუშაოების შესრულებისათვის საჭირო კონტროლის მექანიზმები. ნათლად უნდა განისაზღვროს, კონტროლის თითოეულ ეტაპზე ჩასატარებელი სამუშაოები და კონტროლის განმახორციელებელი პირები, მათი მოვალეობები და პასუხისმგებლობები. აღნიშნული უზრუნველყოფს კონტროლის მექანიზმების გამართულ ფუნქციონირებას, პროექტის შემოწმებისათვის საჭირო ყველა პროცედურის სათანადოდ წარმართვას და ხარისხიანი პროექტების ჩაბარებას. მერიამ შეისწავლოს პროექტების დაზიანების გამომწვევი მიზეზები, გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს მათ მიმართ შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №3. მერიამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) შესყიდვის პროცესის გამჭვირვალობის მიზნით, დაიცვას სამართლიანი და არადისკრიმინაციული მიდგომა პრეტენდენტების მიმართ; დააწესოს ისეთი სატენდერო მოთხოვნები, რომლებიც გამომდინარეობს მუნიციპალიტეტის ინტერესებიდან, ყურადღება გაამახვილოს და სათანადოდ შეისწავლოს ყველა პრეტენდენტის მიერ წარმოდგენილი სატენდერო დოკუმენტაცია, არ დაუშვას კანონმდებლობის შეუსაბამოდ, არასწორი მიზეზით გამოწვეული დისკვალიფიკაცია; ასევე მერიამ უზრუნველყოს სათანადო ღონისძიებების გატარება, რათა სატენდერო კომისიას ჰქონდეს ერთგვაროვანი მიდგომა ტენდერში მონაწილე ყველა პრეტენდენტის მიმართ. აღნიშნული ხელს შეუწყობს შესყიდვების პროცესში კონკურენციას და საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურ ხარჯვას. მერიამ გამოავლინოს აღნიშნული შესყიდვების განმახორციელებელი პირები, რომელთაც ევალებოდათ შესყიდვის პროცედურების სწორად წარმართვა და არაეკონომიური ხარჯვის თავიდან აცილება და მათ მიმართ გაატაროს სათანადო ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №4. მერიამ, საკრებულოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს სტრატეგია, დაგეგმოს და განახორციელოს კომპლექსური ღონისძიებები, რომლებიც გონივრულ ვადაში უზრუნველყოფს წყალმომარაგებისა და წყლის ხარისხის რადიკალურ გაუმჯობესებას. ასევე, მერიამ დაუყოვნებლივ მოაწესრიგოს წყლის არსებული სისტემები.

მერიამ უნდა განახორციელოს სათანადო ღონისძიებები, რათა წყლის სისტემების ექსპლუატაცია და მოვლა-შენახვა სრულად უზრუნველყოს მოქმედი კანონმდებლობით[1] დარეგისტრირებულმა ლიცენზირებულმა კომპანიამ. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მოსახლეობის გამართულ წყალმომარაგებას სასმელად ვარგისი წყლით.

რეკომენდაცია №5. საწვავის რაციონალური და სამსახურებრივი აუცილებლობისათვის გამოყენების მიზნით მერიამ შეიმუშაოს და დანერგოს კონტროლის სათანადო მექანიზმები. საკრებულომ, მერიასთან შეთანხმებით, გონივრულობის პრინციპის გათვალისწინებით, შეიმუშაოს საქართველოს მთავრობის სამართლებრივ აქტებთან თავსებადი საუკეთესო პრაქტიკაზე დაფუძნებული წესები, მუნიციპალური ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის შესახებ და საწვავის განაწილებისა და ხარჯვის შესახებ, რომლებიც ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო პარკის ოპტიმიზაციასა და მოვლა-შენახვის ხარჯების რაციონალიზაციას. მერიამ, გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები, რომელთაც ევალებოდათ კონტროლი საწვავის მიზნობრივ და რაციონალურ ხარჯვაზე და მათ მიმართ გაატაროს სათანადო ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №6. საკრებულომ, აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს შესაბამისი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას რაციონალურად, ეკონომიურად და გამჭვირვალედ. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს სტუმრების კატეგორია, ვიზიტის მიზანი, მიღების ფორმა, გამასპინძლების ეტიკეტი, ანგარიშსწორებისათვის წარმოსადგენი დოკუმენტების ჩამონათვალი და კონტროლის სხვა მექანიზმები. ამასთანავე, არსებული ფინანსური რესურსის განაწილების პროცესში, ხარჯების დაგეგმვისას, მერიის შესაბამისმა სამსახურებმა, პირველ რიგში გაითვალისწინონ ის პრიორიტეტები, რომლებიც მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად იქნება მიმართული.

რეკომენდაცია №7. მერიამ არ განახორციელოს ფინანსურ მენეჯმენტთან დაკავშირებულ საკონსულტაციო მომსახურებაზე დამატებითი ხარჯის გაწევა, რადგან მსგავსი საქმიანობის განხორციელებისთვის დაქირავებული ჰყავს თანამშრომლები. მოქმედი კანონმდებლობით, მუნიციპალიტეტმა შრომის ანაზღაურების არანაკლებ 1% უნდა მიმართოს თანამშრომელთა კვალიფიკაციის ასამაღლებლად. იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალიტეტის შესაბამისი თანამშრომლები საჭიროებენ კვალიფიკაციის ამაღლებას, მიზანშეწონილია, საკონსულტაციო მომსახურების ყოველწლიურად შესყიდვის ნაცვლად,

[1] საქართველოს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“, მუხლი 6, პუნქტი 87.

მერიამ შეიმუშაოს თანამშრომლების კვალიფიკაციის ამაღლების სტრატეგია. აღნიშნული უზრუნველყოფს საბიუჯეტო თანხების დაზოგვას და რაციონალურად ხარჯვას.

რეკომენდაცია №8. მერიამ არ დაუშვას საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება ხარჯის გაწევის დამადასტურებელი პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტის წარმოდგენის გარეშე. მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი და პრაქტიკა სრულ შესაბამისობაში იყოს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან. აღნიშნული უზრუნველყოფს საკრებულოს არათანამდებობის პირების საქმიანობის შესახებ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ დადგენილი პრინციპის დაცვას, ასევე საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №9. მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა იმსჯელონ დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში განსახორციელებელი საქმიანობის დაფინანსების საკითხზე. მერიამ სათანადოდ დაასაბუთოს და მოითხოვოს დელეგირებული უფლებამოსილებისათვის გამოყოფილი ტრანსფერის მოცულობის გაზრდა, ან შეამციროს ხარჯები და საქმიანობა განახორციელოს გამოყოფილი დაფინანსების ფარგლებში. აღნიშნული უზრუნველყოფს საქმიანობის უფრო ეკონომიურად განხორციელებას.

რეკომენდაცია №10. მუნიციპალიტეტის მერიამ განახორციელოს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია კანონმდებლობით დადგენილი წესით, რაც უზრუნველყოფს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების დადგენას და ორგანიზაციის სააღრიცხვო მონაცემებთან შესაბამისობაში მოყვანას. შედეგად, შესაძლებელი იქნება ინვენტარიზაციის შედეგების (მეტობა ან დანაკლისი) დადგენა და შესაბამისი მატერიალურად პასუხისმგებელი პირების გამოვლენა, რაც გაზრდის მუნიციპალური აქტივების დაცულობის ხარისხს.

რეკომენდაცია №11. საბიუჯეტო რესურსების რაციონალურად ხარჯვის ხელშეწყობის მიზნით, მუნიციპალიტეტის მერიამ განსაზღვროს მის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საქმიანობის შესაბამისობა მუნიციპალიტეტის მიზნებსა და ამოცანებთან, შეისწავლოს მათი საქმიანობა და არსებული საკადრო პოლიტიკა, შეაფასოს იდენტური ფუნქციების მქონე საშტატო ერთეულების ცალ-ცალკე არსებობის მიზანშეწონილობა, გაანალიზოს ა(ა)იპ-ის საქმიანობით მიღებული სარგებელი და მათი ფუნქციონირებისათვის დახარჯული სახსრები, საჭიროების შემთხვევაში, უზრუნველყოს იურიდიული პირებისა და მათში არსებული საშტატო ერთეულების ოპტიმიზაცია.

რეკომენდაცია №12. მერიამ განახორციელოს შიდა აუდიტის სამსახურის იმგვარი ფუნქციონირება, რაც უზრუნველყოფს ორგანიზაციის შიდა კონტროლის სისტემების შესწავლასა და შეფასებას, ასევე პროცესებში არსებული რისკებისა და სისტემური ხარვეზების გამოვლენას. მიღებული შედეგების საფუძველზე, სამსახურმა შეიმუშაოს რეკომენდაციები და განახორციელოს მისი მუდმივი მონიტორინგი. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდას და საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას.

რეკომენდაცია №13. მერიამ შეიმუშაოს და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში წარმოადგინოს სამოქმედო გეგმა აუდიტის ანგარიშებში ასახული დარღვევა-ნაკლოვანებების გამოსწორებისათვის. გონივრულ ვადაში ასევე წარმოდგენილ იქნეს ინფორმაცია გეგმის შესრულების მიმდინარეობისა და მიღწეული შედეგების შესახებ. მერიამ გაატაროს სათანადო ღონისძიებები იმ პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ აღნიშნულ დარღვევა-ნაკლოვანებებზე რეაგირება და არ გაატარეს საკმარისი და შესაფერისი ღონისძიებები წინა აუდიტის ანგარიშებში ასახული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად.

შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობით და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე.

მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა ასევე პასუხისმგებელია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის, აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე, 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 სისწორესა და მიზანშეწონილობაზე. აუდიტი წარიმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI 4000) შესაბამისად.

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

აუდიტორული პროცედურები წარიმართა აუდიტორის პროფესიულ მსჯელობებზე დაყრდნობით გონივრული 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

ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის 2017-2018 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების ხარჯვის შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის მიერ 2017-2018 წლებში ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების ფარგლებში მუნიციპალიტეტის საქმიანობისა და ფინანსური რესურსების ხარჯვის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტმა მოიცვა მუნიციპალიტეტის 2017-2018 წლების ბიუჯეტების გადასახდელები, ჯამში 25,301.8 ათასი ლარი.

აუდიტის კრიტერიუმები[2]

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:

- საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;
- საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი;
- საქართველოს კანონი „საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული შესყიდვის, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 20 აპრილის №231 ბრძანებულება „მოსამსახურეთათვის სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 25 აპრილის №211 დადგენილება „პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურებრივი მივლინებით გაგზავნის წესის, მისი სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურებისა და კომპენსაციის ოდენობისა და პირობების განსაზღვრის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანება „ინსტრუქცია ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი

[2] 2017-2018 წლებში მოქმედი რედაქციის მიხედვით.

თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“;

- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2008 წლის 16 აპრილის №364 ბრძანება „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული ანგარიშგების ფორმების დამტკიცების შესახებ“;
- ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“;
- ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის 2017 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ საკრებულოს 2016 წლის 16 დეკემბრის №23 დადგენილება;
- ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის 2018 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ საკრებულოს 2017 წლის 19 დეკემბრის №42 დადგენილება;
- სხვა სამართლებრივი აქტები.

აუდიტის მიზანი

აუდიტის მიზნებია:

ა) ჩამოყალიბდეს დასკვნა საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებების მოპოვების გზით იმის შესახებ, რამდენად შესაბამისობაშია აუდიტის საგანი სათანადო კრიტერიუმთან, ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით;

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

აუდიტის მეთოდოლოგია

აუდიტის საგნის შესასწავლად გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები:

- აუდიტის ობიექტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზი;
- ინტერვიუები აუდიტის ობიექტის თანამშრომლებთან;
- მონაცემთა ანალიზი;
- დათვალიერება.

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

ხარაგაულის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელსაც აქვს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, განკარგავს საკუთარ ქონებასა და ბიუჯეტს. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 20 ადმინისტრაციულ ერთეულს,[3] მისი ფართობია 913.9 კვ.კმ, მოსახლეობის რიცხოვნობა კი შეადგენს 19 ათასს კაცს.[4] ადმინისტრაციული ცენტრია დაბა ხარაგაული.

2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან თანხები დახარჯულია შემდეგ პროგრამებზე: წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება– 4,275.1 ათასი ლარი, თავდაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება – 169.6 ათასი ლარი, ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლუატაცია – 14,279.7 ათასი ლარი, განათლება – 2,628.9 ათასი ლარი, მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა – 1,544.9 ათასი ლარი, ხოლო კულტურა, რელიგია, ახალგაზრდული და სპორტული ღონისძიებები – 2,403.6 ათასი ლარი.

ინფორმაცია მუნიციპალიტეტის შემოსულობების, გადასახდელების და ნაშთის ცვლილების შესახებ წარმოდგენილია ცხრილში №1:

ცხრილი №1. შემოსულობები, გადასახდელები და ნაშთის ცვლილება 2017-2018 წლები (ათასი ლარი)

დასახელება	2017 წელი			2018 წელი			საკასო შესრულებების ჯამი
	დაზუსტებული გეგმა	საკასო შესრულება	შესრულების %	დაზუსტებული გეგმა	საკასო შესრულება	შესრულების %	
შემოსულობები	**13,850.5**	**15,494.8**	**112%**	**13,601.2**	**13,863.1**	**102%**	**29,357.9**
შემოსავლები	13,850.5	15,398.9	111%	13,531.2	13,837.7	102%	29,236.6
არაფინანსური აქტივების კლება	-	95.9	-	70.0	25.4	36%	121.3
ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოყენების გარდა)	-	-	-	-	-	-	-
ვალდებულებების ზრდა	-	-	-	-	-	-	-
გადასახდელები	**14,538.6**	**11,501.1**	**79%**	**18,320.4**	**13,800.7**	**75%**	**25,301.8**
ხარჯები	6,844.9	6,379.2	93%	7,035.1	6,853.3	97%	13,232.5
არაფინანსური აქტივების ზრდა	7,594.2	5,109.0	67%	11,285.3	6,947.4	62%	12,056.4
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის დაგროვების გარდა)	-	-	-	-	-	-	-
ვალდებულებების კლება	99.5	12.9	13%	-	-	-	-
ნაშთის ცვლილება	**-688.1**	**3,993.7**	-	**-4,719.2**	**62.4**	-	**-**

[3] mreg.reestri.gov.ge.
[4] www.geostat.ge; www.budgetmonitor.ge, 2018 წლის საშუალო წლიური მაჩვენებელი.

ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშების მიხედვით, 2017 წელს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსულობების გეგმა შესრულდა 112%-ით და საკასო შესრულებამ 15,494.8 ათასი ლარი შეადგინა. 2018 წელს ბიუჯეტის შემოსულობების საკასო შესრულება იყო 13,863.1 ათასი ლარი (გეგმის 102%). 2017 წელს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსულობების გადაჭარბება ძირითადად განპირობებულია იმით, რომ მუნიციპალიტეტს 2017 წლის 27 დეკემბერს სტიქიასთან დაკავშირებით, ტრანსფერის სახით გამოეყო 1,650.0 ათასი ლარი. აღნიშნული თანხა არ ასახულა დამტკიცებულ ბიუჯეტში.

ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მიხედვით, 2017 წელს მუნიციპალიტეტის გადასახდელები შესრულდა 79%-ით და შეადგინა 11,501.1 ათასი ლარი. 2018 წელს გადასახდელები დაიგეგმა 18,320.4 ათასი ლარით, ხოლო შესრულების მაჩვენებელი იყო 13,800.7 ათასი ლარი (გეგმის 75%). 2017-2018 წლებში გადასახდელების დაბალი შესრულება ძირითადად გამოწვეულია დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტების დაუსრულებლობით. ინფორმაცია აღნიშნული პროექტების შესახებ წარმოდგენილია ცხრილში №2.

საბიუჯეტო ნაშთები

2017 წლის პირველი იანვრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტს ბალანსზე ნაშთის სახით ერიცხებოდა 729.7 ათასი ლარი. აქედან 2017 წლისათვის დაიგეგმა 688.1 ათასი ლარის ხარჯვა, თუმცა ნაშთის ცვლილებით გამოწვეულმა ფულადი სახსრების დაგროვებამ 3,993.7 ათასი ლარი შეადგინა. შესაბამისად, პერიოდის ბოლოს დაფიქსირდა 4,723.4 ათასი ლარის ნაშთი,[5] საიდანაც 122.2 ათასი ლარი თავისუფალი ნაშთია.

2018 წელს მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა ნაშთის გამოყენება 4,719.2 ათასი ლარის ოდენობით, თუმცა ნაშთის ცვლილებით გამოწვეული ფულადი სახსრების დაგროვებამ 62.4 ათასი ლარი შეადგინა. საბოლოოდ, წლის ბოლოსათვის საბიუჯეტო ნაშთი 4,785.8 ათასი ლარი იყო. აქედან 500.1 ათასი ლარი თავისუფალი ნაშთია.

არსებითი მოცულობის საბიუჯეტო ნაშთების დაგროვება ძირითადად განაპირობა იმან, რომ მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტების სათანადო შესრულება, კერძოდ, 2017 წელს არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლის შესრულება იყო 67%, ხოლო 2018 წელს აღნიშნული მაჩვენებელი გაუარესდა და 62% შეადგინა, რაც მმართველობითი გადაწყვეტილებების არაეფექტიანობაზე მიანიშნებს.

[5] აღნიშნული თანხა მოიცავს 2017 წლის დეკემბერში ჩარიცხულ ტრანსფერს 1,650.0 ათას ლარს.

ცხრილი №2. ინფორმაცია 2017-2018 წლების მნიშვნელოვანი ინფრასტრუქტურული პროექტების შესრულების შესახებ (ათასი ლარი)

წელი	სამუშაოს დასახელება	პროექტის ღირებულება	საკასო შესრულება შესაბამისი წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით	საკასო შესრულება შესაბამისი წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით (%)
2017 წელი	სოფლებში: ვანსა და ჩხერში ბეტონის გზის მშენებლობა	958.9	518.0	54%
	სოფლებში: ლაშეში, ღვერკსა და ხემაღალში ბეტონის გზების მშენებლობა და გზის საყრდენი კედლის მოწყობა	434.4	135.3	31%
	სოფელ ჩრდილში ბეტონის გზების მშენებლობა	323.5	0	0%
2018 წელი	სოფელ ნადაბურის სასოფლო გზის რეაბილიტაცია	578.5	247.3	43%
	სოფლებში: ხუნევსა და გრიგალათში სასოფლო გზის რეაბილიტაცია	424.6	157.8	37%
	სოფლებში: წყალაფორეთში, ლახუნდარასა და ხოწში გზების რეაბილიტაცია	424.9	143.7	34%
	სოფელ ლაშეში საუბნო გზების რეაბილიტაცია	244.0	97.6	40%
	სოფლებში: ღორეშაში, ხორითსა და ხუნევში დაზიანებული ხიდების რეაბილიტაცია	102.0	15.0	15%
	სოფელ იგორეთში საავტომობილო გზის რეაბილიტაცია	234.5	93.8	40%

აუდიტის მიგნებები

ინფრასტრუქტურული პროექტების არაეფექტიანი მართვა

2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტმა, ინფრასტრუქტურული პროექტების მოსაწყობად, გააფორმა 56 ხელშეკრულება,[6] ჯამური ღირებულებით – 15,254.9 ათასი ლარი. შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ ინფრასტრუქტურული პროექტების მოწყობის პროცესი განხორციელდა ხარვეზებით, კერძოდ, ობიექტების მნიშვნელოვანი ნაწილი შესრულდა დაგვიანებით ან საერთოდ არ დასრულებულა. ამასთანავე, ხელშეკრულებების შესრულების მდგომარეობა 2018 წელს მნიშვნელოვნად არის გაუარესებული 2017 წელთან შედარებით. პროექტების შესახებ ინფორმაცია მოცემულია ცხრილში:

ცხრილი №3. ინფორმაცია ინფრასტრუქტურული პროექტების შესრულების შესახებ

პროექტის დასრულების მდგომარეობა	პროექტის რაოდენობა	ჯამური სახელშეკრულებო ღირებულება (ათასი ლარი)	მ.შ შესრულებული სამუშაოს ღირებულების წილი
დასრულდა მიწოდების ვადაში	17	3,514.5	23.0%
დასრულდა 1-9 თვის დაგვიანებით თავდაპირველი ვადიდან (მ.შ ვადის დაუსაბუთებელად გადაწევის მიზეზით)	16	4,908.9	32.2%
შეწყვეტილი ხელშეკრულებები	10	2,759.5	18.1%
მიმდინარე ხელშეკრულებები	13	4,072.0	26.7%
სულ:	**56**	**15,254.9**	

აუდიტის ჯგუფმა მერიის წარმომადგენლებთან ერთად დაათვალიერა 2017-2018 წლებში მოწყობილი პროექტები. გამოვლინდა, რომ 5,208.3 ათასი ლარის ღირებულების საგზაო სამუშაოები შესრულებული იყო უხარისხოდ და აღენიშნებოდა დაზიანებები.

აღნიშნული ხარვეზები გამოწვეულია მუნიციპალიტეტის მხრიდან მიღებული არაეფექტიანი გადაწყვეტილებებით, კერძოდ, პროექტების დაგეგმვის, შესრულებისა და კონტროლის ეტაპები არ არის წარმართული იმგვარად, რომ სამუშაოები შესრულდეს ხარისხიანად და დროულად.

ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვა

კრიტერიუმი. მუნიციპალიტეტმა, ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვისას, მაქსიმალურად უნდა გაითვალისწინოს არსებული ან/და მოსალოდნელი გარემოებები, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს მათ განხორციელებას. ამასთანავე, პროექტის

[6] 2017-2018 წლებში ინფრასტრუქტურული ობიექტების შესაძენად გაფორმებული 50 ათას ლარზე მეტი ღირებულების ხელშეკრულებები.

მიმდინარეობის პროცესში მერია სრულად, ყველა სტრუქტურული ერთეულით კოორდინირებულად უნდა მოქმედებდეს რათა შეცვლილი გარემოებებისადმი, თუ ასეთს ექნება ადგილი, მოახდინოს დროული და ეფექტიანი რეაგირება, ადგილობრივი მოსახლეობისა და მუნიციპალიტეტის ინტერესების გათვალისწინებით.

გამოვლენილი გარემოება. 2018 წლის 13 აპრილს, მერიამ ხელშეკრულება გააფორმა ამხანაგობა „ნიუ გრუფთან/NEW GROUP“,[7] სოფელ უბისაში ბეტონის გზის მოწყობისათვის. 2019 წლის 25 თებერვალს მერიამ ჩაიბარა შესრულებული სამუშაოები ღირებულებით – 112.3 ათასი ლარი.

2019 წლის 11 ივლისს, აუდიტის ჯგუფმა, მერიის წარმომადგენელთან ერთად დაათვალიერა აღნიშნული ობიექტი. შედეგად გამოვლინდა, რომ გზის მნიშვნელოვანი ნაწილი დაზიანებულია, მათ შორის, გარკვეულ მონაკვეთზე საერთოდ არ შეინიშნება ბეტონის საფარი.

სურათი №1. სოფელ უბისაში მოწყობილი გზა.

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, გზა დაზიანდა 2019 წლის მარტში. აღნიშნულ ტერიტორიაზე საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტის მიერ მიმდინარეობს ხევი-უბისა-შორაპანი-არგვეთის გზატკეცილის უბისა-შორაპნის (F3) მონაკვეთის მშენებლობის სამუშაოები. ახლადმოწყობილი გზის მნიშვნელოვანი ნაწილი მოექცა სამშენებლო არეალში და ტერიტორიის მოსწორების დროს დაიფარა მიწით, ასევე მასზე უნდა მოეწყოს მაგისტრალის ხიდის ბურჯები. დარჩენილი გზის გარკვეული მონაკვეთები დაზიანებულია მძიმე ტექნიკის გადაადგილების შედეგად.

საკითხის შესწავლით გამოვლინდა, რომ საავტომობილო გზების დეპარტამენტის წერილით მერიას 2018 წლის 31 ოქტომბერს ეთხოვა პროექტის შეთანხმება, რაც იმავე წლის

[7] NAT180001613, ჯამური სახელშეკრულებო ღირებულება - 444.3 ათასი ლარი.

8 ნოემბერს, განხორციელდა მერის ბრძანების[8] საფუძველზე. სამუშაოების ტექნიკური ზედამხედველის შპს „საინჟინრო მონიტორინგის ჯგუფის“[9] სამუშაოთა წარმოების ჟურნალების ჩანაწერების შესწავლით გაირკვა, რომ ამ დროისთვის ობიექტზე შეტანილი იყო 300 კუბ.მ ქვიშა-ხრეში და დაგებული იყო მხოლოდ 7 კუბ.მ ბეტონი. სამუშაოების ძირითადი ნაწილი[10] ჩატარდა 2018 წლის 8 ნოემბრის შემდეგ, მიუხედავად იმისა, რომ მერიისთვის ცნობილი იყო აღნიშნულ ტერიტორიაზე ავტომაგისტრალის მშენებლობის შესახებ.

დასკვნა

აუდიტის მიმდინარეობისას აღნიშნული გზის მნიშვნელოვანი ნაწილი დაზიანებულია და არ ფუნქციონირებს. აღნიშნული განპირობებულია იმით, რომ მერიამ არასათანადოდ წარმართა გზის მოწყობის სამუშაოები, რადგან ცნობილი გახდა რა მისთვის ინფორმაცია აღნიშნულ ტერიტორიაზე მაგისტრალის მშენებლობის შესახებ, მას უნდა შეეწყვიტა სამუშაოები. ამით, მუნიციპალიტეტი თავიდან აიცილებდა მნიშვნელოვანი ოდენობის საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიან ხარჯვას.

სამუშაოების მიწოდების ვადების ზრდა

კრიტერიუმი. სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის შესაბამისად,[11] შესყიდვის მხარეებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულება უნდა შეიცავდეს საქონლის მიწოდების, მომსახურების გაწევის ან/და სამუშაოს შესრულების ვადას. სამუშაოს დასრულების ზუსტი თარიღის განსაზღვრა მნიშვნელოვანია საჯარიმო სანქციების გავრცელების მხრივაც. 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. დაუშვებელია ნებისმიერი ცვლილება, რომელსაც მოჰყვება შემსყიდველისათვის პირობების გაუარესება, გარდა კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.[12]

გამოვლენილი გარემოება. 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული 56 შესყიდვიდან შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადები გაზრდილია 33 შემთხვევაში, მათ შორის დაუსაბუთებლად 19 შემთხვევაში. მათგან 15 – ვერც გაზრდილ ვადაში

[8] მერის 2018 წლის №49/2064 ბრძანება.
[9] იმერეთის მუნიციპალიტეტებში განსახორციელებელი პროექტების (50,000 ლარზე მეტი ღირებულების) საპროექტო და სამშენებლო სამუშაოებზე საზედამხედველო ორგანიზაცია.
[10] საბოლოოდ მოეწყო 472.7 კუბ.მ ბეტონი.
[11] სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 33.
[12] საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 21, პუნქტი 5.

დასრულდა. წარმოდგენილი დოკუმენტაციის მიხედვით, ვადების ცვლილების მიზეზად ძირთადად დასახელებულია სახარჯთაღრიცხვო ცვლილებები, არახელსაყრელი კლიმატური პირობები და ცუდი რელიეფი.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა ვადის გადაწევის საჭიროება ცალკეული ხელშეკრულებისათვის. შედეგად გამოვლინდა, რომ უმრავლეს შემთხვევაში მიწოდების ვადების ზრდა სათანადოდ არ არის არგუმენტირებული. კერძოდ, სამუშაოების მიმდინარეობის პროცესში ადგილი არ ჰქონია რაიმე სახის ფორსმაჟორულ სიტუაციას. მოსალოდნელი კლიმატური პირობებისა და საშუალო სტატისტიკური ნალექიანი ამინდების შესახებ ხელშეკრულების გაფორმების მომენტისათვის ცნობილი იყო როგორც შემსყიდველის, ასევე მიმწოდებლისათვის. შესაბამისად, სამუშაოების დასრულების ვადები ძირითად გაზრდილია დაუსაბუთებლად, მაგალითად:

- 2017 წლის 16 ივნისს, მერიამ ხელშეკრულება გაუფორმა შპს „მიმდემს“, სოფელ ვახანში ბეტონის გზის მშენებლობისათვის, ღირებულებით 460.0 ათასი ლარი.[13] სამუშაოების მიწოდების ვადად განისაზღვრა 2017 წლის 14 ოქტომბერი. ხელშეკრულების ფარგლებში მიწოდების ვადა გაიზარდა 2-ჯერ და საბოლოოდ განისაზღვრა 2017 წლის 20 დეკემბერი. პირველად, მიწოდების ვადა გაიზარდა 47 დღით და მიზეზად მოყვანილია რთული რელიეფი. მეორედ მიწოდების ვადა გაიზარდა 20 დღით. კომპანიამ წერილობით მოითხოვა ვადის გადაწევა, რადგან ვერ ხერხდებოდა ახალდაგებულ გზაზე ტექნიკის გადაადგილება გვერდულების მოსაწყობად, ასევე შეთანხმდა გაუთვალისწინებელი ხარჯის ფარგლებში სამუშაოების ჩატარება. ვადის გადაწევა არცერთ შემთხვევაში არ არის დასაბუთებული, რადგან სატენდერო დოკუმენტაციის მიხედვით, მონაწილეს/პრეტენდენტს ტენდერში მონაწილეობის მისაღებად უნდა დაეთვალიერებინა შესასრულებელი ობიექტი, გადაეღო სურათები და აეტვირთა შესყიდვების სისტემაში, შესაბამისად, რელიეფის შესახებ კომპანიისთვის ცნობილი იყო წინასწარ. ამასთანავე, სატენდერო დოკუმენტაციითა და ხელშეკრულებით განსაზღვრულ მიწოდების ვადაში ისედაც იყო გათვალისწინებული გვერდულების მოწყობა და გაუთვალისწინებელი ხარჯის ფარგლებში სამუშაოების შესრულება. ამდენად, აღნიშნული მიზეზებით ვადის გადაწევა არაობიექტურია.
- 2018 წლის პირველ მაისს, მერიამ გააფორმა ხელშეკრულება ამხანაგობა „ნიუ გრუფთან/NEW GROUP“, სოფელ დეისის გზის რეაბილიტაციისათვის,

[13] NAT170004403.

ღირებულებით 531.9 ათასი ლარი.[14] მიწოდების ვადად განისაზღვრა 2018 წლის 27 ოქტომბერი. ხელშეკრულებაში ვადის ზრდისთვის ცვლილება შევიდა 2-ჯერ და საბოლოო ვადად განისაზღვრა 2018 წლის 30 დეკემბერი. პირველად მიწოდების ვადა გაიზარდა უამინდობის მოტივით, 32 კალენდარული დღით, 2018 წლის 28 ნოემბრამდე. 26 ნოემბერს მიმწოდებელმა კვლავ მიმართა მუნიციპალიტეტს ვადის გადაწევის მოთხოვნით, რადგან გზის სიგანე ყველგან 4 მეტრი არ გამოდიოდა,[15] ეკონომიით და გაუთვალისწინებელი ხარჯებით გადაწყდა დამატებითი გზის მოწყობა, რის გამოც ვადა გადაიწია ერთი თვით - 2018 წლის 30 დეკემბრამდე. აღსანიშნავია, რომ მერიის მხრიდან ვადის გადაწევა ხორციელდებოდა დაუსაბუთებლად, არაობიექტური მიზეზებით, იმ პირობებში, როდესაც საერთოდ არ იყო წარმოდგენილი ფორმა №2 და ხელშეკრულების შესრულება 0% იყო. მიმწოდებელმა ვერც ახალ ვადაში დაასრულა სამუშაოები და ხელშეკრულება შეწყდა მიწოდების ვადის გასვლიდან 8 თვის შემდეგ - 2019 წლის სექტემბერში აუდიტის მიმდინარეობის დროს.

თუკი მუნიციპალიტეტი აღნიშნული 19 ხელშეკრულების ფარგლებში ვადებს არ გადასწევდა დაუსაბუთებელი და არაობიექტური მიზეზებით, მიმწოდებლებისათვის დარიცხული საჯარიმო თანხა ვადების დარღვევისათვის იქნებოდა 259.1 ათასი ლარი.[16]

დასკვნა

მუნიციპალიტეტი სათანადოდ არ აკონტროლებდა ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების დაცულობას და არ ატარებდა საკმარის ღონისძიებებს სამუშაოების დროულად დასასრულებლად. სამუშაოების დასრულების ვადები, ხშირ შემთხვევებში, გაზრდილია დაუსაბუთებლად, სათანადო არგუმენტაციის წარმოდგენის გარეშე, რითაც შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის გაუარესებულია ხელშეკრულების პირობები. მუნიციპალიტეტს, სუბიექტური ფაქტორების გამო, არ უნდა გაეზარდა სამუშაოების მიწოდების ვადა და მიმწოდებლებზე უნდა გაევრცელებინა ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები.

[14] NAT180004190.

[15] პროექტით გზის სიგანე გათვალისწინებული იყო 4 მეტრი, მაგრამ გზის რელიეფის გამო ზოგ მონაკვეთზე ნაკლები სიგანის გზა დაიგო.

[16] NAT180001583, NAT180001815, NAT180001811, NAT180001809, NAT180004190, NAT180004189, NAT180007649, NAT180013840, NAT180013969, NAT170003272, NAT170004403, NAT170004559, NAT170004785, NAT170005544, NAT170008123, NAT170008124, NAT170008586, NAT170009320, NAT170011632.

ხელშეკრულებით განსაზღვრული გეგმა-გრაფიკი

კრიტერიუმი. მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებებით, როგორც წესი, განსაზღვრულია სამუშაოების შესრულების გეგმა-გრაფიკი. გეგმა-გრაფიკი წარმოადგენს მნიშვნელოვან მექანიზმს შემსყიდველისათვის, რათა აკონტროლოს სამუშაოების მიმდინარეობა და შეფერხებების გამოვლენის შემთხვევაში, მოახდინოს სათანადო რეაგირება. სახელშეკრულებო პირობების მიხედვით, მუნიციპალიტეტს, გეგმა-გრაფიკის დარღვევის შემთხვევაში, შეუძლია დააჯარიმოს მიმწოდებელი, ხოლო გეგმა-გრაფიკის მნიშვნელოვნად დარღვევის შემთხვევაში - შეწყვიტოს ხელშეკრულება. შემსყიდველმა ორგანიზაციამ უნდა დანერგოს სათანადო კონტროლის მექანიზმები, რათა თავიდან აიცილოს ხელშეკრულების პირობების დარღვევა მიმწოდებლის მხრიდან.

გამოვლენილი გარემოება. შერჩეული 56 შესყიდვიდან 55 მათგანი ითვალისწინებდა სამუშაოების შესრულებას მიმწოდებლების მიერ წარმოდგენილი გეგმა-გრაფიკის შესაბამისად.[17] აუდიტის ჯგუფმა ცალკეული ხელშეკრულებისათვის შეისწავლა გეგმა-გრაფიკის მაჩვენებლების დაცულობა და საჯარიმო სანქციის დარიცხვის მდგომარეობა. გამოვლინდა, რომ გეგმა-გრაფიკის წარმოდგენისა და შემდეგ მისი დაცულობის მოთხოვნა, უმეტეს შემთხვევაში, ატარებს ფორმალურ ხასიათს, კერძოდ:

- 55 ხელშეკრულებიდან მხოლოდ 16 ითვალისწინებდა გეგმა-გრაფიკის დარღვევისთვის ჯარიმას (ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე სახელშეკრულებო ღირებულების 0.02%),[18] რაც მიმწოდებლების მიმართ არაერთგვაროვან და არაობიექტურ მიდგომაზე მიუთითებს. მუნიციპალიტეტმა გეგმა-გრაფიკის დარღვევისათვის 6 შემთხვევაში დააჯარიმა მიმწოდებლები, მათ შორის 3 შემთხვევაში - არასრულად გამოიყენა სანქცია და დაურიცხავი პირგასამტეხლოს ოდენობამ 2.2 ათასი ლარი შეადგინა; 6 ხელშეკრულების ფარგლებში, აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდისათვის,[19] არცერთი ფორმა №2 არ არის წარმოდგენილი. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მერია, სამუშაოების ჩაბარებისას გეგმავს აღნიშნული მიმწოდებლებისათვის ჯარიმის დარიცხვას.[20] 39 შემთხვევაში კი ხელშეკრულება საერთოდ არ ითვალისწინებდა თანხობრივ სანქციას გეგმა-გრაფიკის დარღვევისათვის. ხელშეკრულებაში გეგმა-გრაფიკის არსებობის მიზანია ხელი შეუწყოს სამუშაოების დროულ დასრულებას, ხოლო მისი დარღვევისთვის,

[17] ერთი ხელშეკრულება გაფორმებული იყო გამარტივებული წესით და არ ითვალისწინებდა გეგმა-გრაფიკს.
[18] ერთ შემთხვევაში ჯარიმა გათვალისიწინებული იყო ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე ხელშეკრულების ჯამური ღირებულების 0.1%–ის ოდენობით.
[19] 20.09.2019წ.
[20] 4 შემთხვევაში სამუშაოები დასრულდა სახელშეკრულებო ვადაში და საჯარიმო სანქცია გამოყენებული არ არის.

ჯარიმის არარსებობის გამო, არ ხორციელდება სამუშაოების შესრულების დაგვიანების პრევენცია და მცირდება აღნიშნული მექანიზმის ეფექტიანობა.

- 55 ხელშეკრულებიდან 39 ითვალისწინებდა პირობას, რომლის მიხედვით თუ მიმწოდებელი გეგმა-გრაფიკით შესასრულებელ სამუშაოების შესრულებას ჩამორჩებოდა 30%-ით და მეტით, შემსყიდველს უფლება ჰქონდა შეეწყვიტა ხელშეკრულება; 15 მათგანი ითვალისწინებდა ხელშეკრულების შეწყვეტას გეგმა-გრაფიკის განმეორებით დარღვევისას; ერთ შემთხვევაში, ხელშეკრულება შესაძლოა შეწყვეტილიყო თუ გეგმა-გრაფიკის დარღვევისთვის დაკისრებული სანქცია მიაღწევდა სახელშეკრულებო ღირებულების 3%-ს. ჩატარებული აუდიტორული პროცედურებით გამოვლინდა, რომ მერიამ 44 ხელშეკრულების ფარგლებში არ გამოიყენა ან დაგვიანებით გამოიყენა აღნიშნული მექანიზმი. საბოლოოდ, მერიის მხრიდან გეგმა-გრაფიკის შესრულებაზე კონტროლისა და შესაბამისი რეაგირების არარსებობამ უარყოფითი გავლენა მოახდინა ობიექტების დასრულებაზე.
- მუნიციპალიტეტმა, 55-დან 33 ხელშეკრულების ფარგლებში, გაზარდა სამუშაოების მიწოდების ვადა, თუმცა უმეტეს შემთხვევაში არ დაკორექტირდა გეგმა-გრაფიკი, რაც ასევე მიუთითებს გეგმა-გრაფიკის ფორმალურ ხასიათზე.

დასკვნა

გეგმა-გრაფიკი წარმოადგენს ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოების ვადებში დასრულებისა და მუნიციპალიტეტის მხრიდან პრევენციული ღონისძიებების დაგეგმვისა და განხორციელების ხელშემწყობ მექანიზმს. დაწესებული სანქციების დროული და სრული მოცულობით გამოყენება ხელს შეუწყობდა სამუშაოების ხელშეკრულებით განსაზღვრულ ვადებში დასრულებას, რაც მუნიციპალიტეტმა არ განახორციელა, შესაბამისად, მოსახლეობა დაგეგმილ მატერიალურ სიკეთეს ვერ იღებს დროულად.

მიმწოდებლებზე გაცემული ავანსი

კრიტერიუმი. მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია რაციონალურად და მუნიციპალური ინტერესების გათვალისწინებით განახორციელოს შესყიდვები მისთვის გამოყოფილ ასიგნებათა ფარგლებში.[21] დაუშვებელია სახელმწიფო შესყიდვის ხელშეკრულებაში ნებისმიერი ცვლილება, რომელსაც მოჰყვება შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის პირობების გაუარესება, გარდა კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.[22]

[21] საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 7.
[22] საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 21, პუნქტი 5.

გამოვლენილი გარემოება. 2017-2018 წლებში, ინფრასტრუქტურული პროექტების შესყიდვისას, გაფორმებული ხელშეკრულებები ითვალისწინებდა წინასწარ ანგარიშსწორებას სახელშეკრულებო ღირებულების 20-30%-ის ოდენობით. მიუხედავად იმისა, რომ მიმწოდებლები იქცეოდნენ არაკეთილსინდისიერად და არღვევდნენ გეგმა-გრაფიკს, რაც თავის მხრივ ხელშეკრულების შეწყვეტის წინაპირობას წარმოადგენს, 11 ხელშეკრულებაში[23] შეტანილი ცვლილების საფუძველზე ავანსების ოდენობა 40-80%-მდე გაიზარდა. მერიამ წინასწარი ანგარიშსწორების სახით მიმწოდებლებს დამატებით გადაურიცხა 1,250.6 ათასი ლარი. სატენდერო დოკუმენტაციაში არსებული პირობის შეცვლა, ზოგიერთი მიმწოდებლის მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად, წარმოადგენს არაერთგვაროვან მიდგომას და არათანაბარ პირობებში აყენებს შესყიდვის მონაწილეებს. აღნიშნულის მიუხედავად სამუშაოების დროულად დასრულება ვერ მოხერხდა, მაგალითად:

მერიამ, 2018 წლის პირველ მაისს, სოფელ დეისის გზის რეაბილიტაციისათვის, ამხანაგობა „ნიუ გრუფთან/NEW GROUP“ გააფორმა ხელშეკრულება, ღირებულებით 531.9 ათასი ლარი,[24] რომელიც ითვალისწინებდა ავანსის გაცემას სახელშეკრულებო ღირებულების 30%-ის ფარგლებში. სამუშაოები უნდა დასრულებულიყო 2018 წლის 27 ოქტომბერს. მერიამ, 2018 წლის 16 მაისს, მიმწოდებელს ჩაურიცხა ავანსი 159.6 ათასი ლარი (30%).

აღსანიშნავია, რომ მიმწოდებელმა სამუშაოები დაიწყო დაგვიანებით - 3 ივლისს, ამასთან უხეშად არღვევდა სამუშაოთა შესრულების გეგმა-გრაფიკს, რასაც შპს „საინჟინრო მონიტორინგის ჯგუფი“ წერილობით ატყობინებდა მერიას. მიუხედავად ამისა, მერიამ 2018 წლის 18 დეკემბერს, ხელშეკრულებაში შეტანილი ცვლილებით, საავანსო ანგარიშსწორება გაზარდა 80%-მდე და ავანსად გაცემულმა თანხამ - 425.1 ათასი ლარი შეადგინა. ამ პერიოდში მიმწოდებელს საერთოდ არ ჰქონდა წარმოდგენილი შესრულებული სამუშაოების აქტი (ფორმა №2). მხოლოდ 31 დეკემბერს გაფორმდა მხარეებს შორის მიღება-ჩაბარების აქტი 99.9 ათასი ლარის შესრულებულ სამუშაოზე. მოქმედების ვადის გაზრდის მიზნით, ხელშეკრულებაში ცვლილება შევიდა ხუთჯერ და საბოლოო ვადად განისაზღვრა 2019 წლის 30 ნოემბერი. აუდიტის მიმდინარეობისას - 2019 წლის 2 სექტემბერს - მერიამ შეწყვიტა ხელშეკრულება, რა დროსაც მიმწოდებელს დავალიანებად ერიცხებოდა ავანსი, 325.2 ათასი ლარის ოდენობით.[25]

[23] შესყიდვის ნომრები: NAT180002456, NAT180001613, NAT180004190, NAT180004192, NAT180011770, NAT180012137, NAT180013745, NAT180013442, NAT180013311, NAT180013792, NAT180001811.

[24] NAT180004190.

[25] საბანკო გარანტიის საფუძველზე, ხელშეკრულების შეწყვეტის შემდეგ მერიამ დაიბრუნა ავანსად გაცემული თანხა. შპს-ს ავანსი ორჯერ ჩაერიცხა. პირველი ავანსიდან აუთვისებელი დარჩა 59.7 ათასი ლარი, რომლითაც

აღნიშნული 11 ხელშეკრულებიდან მხოლოდ 2 დასრულდა, ისიც ვადაგადაცილებით, 3 მათგანი შეწყდა და 6 მიმდინარეა, რომელთაც მიწოდების ვადები ამოეწურათ 2019 წლის თებერვალში და წინა პერიოდებში, თუმცა არცერთი მათგანი შეწყვეტილი არ არის. მუნიციპალიტეტმა გაზარდა ხელშეკრულებების მოქმედების ვადა და საშუალება მისცა მიმწოდებლებს განეგრძოთ მუშაობა. ინფორმაცია, აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდისათვის (20.09.2019წ) ინფრასტრუქტურული სამუშაოების შესრულების მაჩვენებლების შესახებ, წარმოდგენილია ცხრილში:

ცხრილი №4. სამუშაოების შესრულების მაჩვენებლები ზოგიერთი ხელშეკრულების მიხედვით (ათასი ლარი)

მიმწოდებელი	ხელშეკრულება		თავდაპირველი მიწოდების ვადა	სამუშაოების შესრულების მდგომარეობა მიღება-ჩაბარების აქტების მიხედვით 20.09.2019 (%)	თავდაპირველად გათვალისწინებული ავანსი	ფაქტობრივად გაცემული ავანსი ცვლილების შემდეგ
	№	თარიღი				
ამხანაგობა „ნიუ გრუფი/NEW GROUP“	69	13.04.2018	10.09.2018	79%	133.3	342.3
ამხანაგობა „ნიუ გრუფი/NEW GROUP“	79	14.05.2018	11.10.2018	25%	107.9	257.9
შპს „ბორი 85“	149	11.10.2018	07.02.2019	0%	27.7	69.3
შპს „ბორი 85“	152	15.10.2018	11.02.2019	14%	48.8	97.6
ამხანაგობა „ნიუ გრუფი/NEW GROUP“	156	17.10.2018	25.01.2019	0%	46.4	146.4
შპს „ბორი 85“	161	26.10.2018	23.02.2019	30%	46.9	93.8

ორ კომპანიას,[26] დავალიანების სახით, აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდისთვის ერიცხებათ ჯამურად 745.8 ათასი ლარი ავანსი 9 თვეზე მეტი დროის განმავლობაში. მუნიციპალიტეტი არ მოქმედებდა კანონმდებლობის შესაბამისად, რადგან მიმწოდებლებს, ნაცვლად მათი მხრიდან ხელშეკრულების პირობების დარღვევის შემთხვევებზე სათანადო რეაგირებისა, დამატებით ურიცხავდა ავანსებს და უზრდიდა ხელშეკრულებების მოქმედების ვადებს, რითაც მოქმედებდა არა მუნიციპალიტეტის, არამედ მიმწოდებლების ინტერესების შესაბამისად.

გარდა ამისა, მერიას ჰქონდა პრაქტიკა, რომლის მიხედვითაც ხელშეკრულების შეწყვეტის წინაპირობების არსებობის მიუხედავად ზრდიდა მათი მოქმედების ვადებს. შედეგად,

სარგებლობდა 16 თვე, ხოლო მეორედ გაცემულ ავანსით - 265.5 ათასი ლარით, მიმწოდებელი 8 თვის განმავლობაში ფაქტობრივად უპროცენტო სესხის სახით სარგებლობს.

[26] შპს „ბორი 85“ და ამხანაგობა „ნიუ გრუფი/NEW GROUP“.

მიმწოდებლებს შესაძლებლობა ეძლეოდათ მუნიციპალიტეტის ფინანსური რესურსებით უსასყიდლოდ ესარგებლათ თვეების განმავლობაში, ვიდრე ვადაგადაცილებით არ დაასრულებდნენ სამუშაოებს ან არ შეწყდებოდა ხელშეკრულება. აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდისთვის,[27] 2 ხელშეკრულების ფარგლებში, 28.3 ათასი ლარის ავანსი 7-დან 9 თვემდე პერიოდით გაცემულია ისე, რომ მიმწოდებლებს წარმოდგენილი არ აქვთ შესაბამისი შესრულება, ხოლო სამუშაოების მიწოდების ვადა ამოიწურა 2019 წლის 3 ივნისს ან უფრო ადრე. რაც შეეხება შეწყვეტილ ხელშეკრულებებს, მიმწოდებლები 838.1 ათასი ლარის ფინანსური რესურსებით სარგებლობდნენ 7-16 თვის განმავლობაში ისე, რომ სამუშაოები არ შეასრულეს და მხოლოდ ხელშეკრულების შეწყვეტის შემდეგ დაბრუნდა აღნიშნული თანხა მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტი ეფექტიანად ვერ იყენებს საკუთარ ფინანსურ რესურსებს, მოსახლეობა ვერ სარგებლობს შესაბამისი პროექტებით. მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელი პირების მიერ მოვალეობის არაჯეროვნად შესრულების შედეგად მიმწოდებლებს მიეცათ საშუალება საბიუჯეტო სახსრებით ესარგებლათ უსასყიდლოდ. ნაცვლად იმისა, რომ მერიას განეხორციელებია სათანადო რეაგირება, მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები საბიუჯეტო სახსრების მართვის კუთხით, არ შეესაბამება მუნიციპალიტეტის ინტერესებს, არამედ ხელს უწყობს არაკეთილსინდისიერი მიმწოდებლების წახალისებას.

ხელშეკრულებების შეწყვეტა

კრიტერიუმი. მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებებით გათვალისწინებულია ხელშეკრულების ცალმხრივად შეწყვეტის წესი და ამ შემთხვევაში მიმწოდებელზე გასავრცელებელი სანქციები. კერძოდ, თუ მიმწოდებელი გეგმა-გრაფიკით შესასრულებელი სამუშაოების შესრულებას ჩამორჩებოდა 30%-ით და მეტით შემსყიდველს უფლება ჰქონდა შეეწყვიტა ხელშეკრულება, ზოგი მათგანი ითვალისწინებდა ხელშეკრულების შეწყვეტას გეგმა-გრაფიკის განმეორებით დარღვევის შემთხვევაში. ხელშეკრულებების ნაწილი ასევე, ითვალისწინებდა შეწყვეტისას მიმწოდებლის დაჯარიმებას სახელშეკრულებო ღირებულების 30%-ით. შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია უზრუნველყოს კონტროლი და ზედამხედველობა მიმწოდებლის მიერ ხელშეკრულების პირობების შესრულებაზე. ხელშეკრულების შეწყვეტის შემთხვევაში მერიამ უნდა გამოიყენოს მის ხელთ არსებული ყველა სამართლებრივი ზომა დარიცხული ჯარიმების ამოსაღებად.

[27] 20.09.2019.

გამოვლენილი გარემოება. მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო ხელშეკრულების შესრულების სათანადო კონტროლი, შედეგად პროცესი წარიმართა მნიშვნელოვანი ხარვეზებით. მერია არ ახორციელებდა სათანადო რეაგირებას მიმწოდებლების მიერ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებების შეუსრულებლობაზე, პირიქით, დაუსაბუთებლად ზრდიდა მიწოდების და ხელშეკრულების მოქმედების ვადებს. ჩატარებული აუდიტორული პროცედურებით დგინდება, რომ ხელშეკრულების პირობების შეუსრულებლობისთვის, მერიას შეეძლო შეეწყვიტა 44 ხელშეკრულება. მათ შორის, 32 მათგანი ხელშეკრულების შეწყვეტაზე ითვალისწინებდა მიმწოდებლის დაჯარიმებას, სახელშეკრულებო ღირებულების 30%-ით.

მერიამ, 44-დან შეწყვიტა და მიმწოდებლები დააჯარიმა მხოლოდ ათი ხელშეკრულების ფარგლებში. აღნიშნული მიუთითებს მერიის მხრიდან არაობიექტურ და არაერთგვაროვან მიდგომაზე მიმწოდებლების მიმართ. რაც შეეხება შეწყვეტილ ხელშეკრულებებს, ამ შემთხვევაშიც არ წარიმართა პროცესი სათანადოდ. კერძოდ, ათივე ხელშეკრულება შეწყდა 5-დან - 20-მდე თვის დაგვიანებით. მათ შორის შვიდ შემთხვევაში,[28] მერიამ გაავრცელა საჯარიმო სანქციები 548.3 ათასი ლარის ოდენობით, რაც მიმწოდებლებმა არ გადაიხადეს. მერიამ დროულად არ გაატარა შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები თანხების ამოსაღებად და მხოლოდ აუდიტის მიმდინარეობის დროს დაიწყო მუშაობა სასამართლოსთვის მიმართვის მიზნით.

ცხრილი №5. ინფორმაცია შეწყვეტილი ხელშეკრულებების შესახებ

ხელშეკ. №	მიმწოდებელი	ხელშეკრულების შეწყვეტის თარიღი	დაკისრებული ჯარიმა (ათასი ლარი)
№132	შპს „ემბიეი ჯორჯია“	23.02.2018	76.2
№212	შპს „მშენებელი-21“	03.09.2018	21.8
№101	შპს „ბილდინგ დეველოპმენტ გრუპი“	29.03.2019	112.2
№94	შპს „რეკონსტრუქცია XXI“-ს ფილიალი/წარმომადგენლობა	21.05.2019	80.3
№99	შპს „რეკონსტრუქცია XXI“-ს ფილიალი/წარმომადგენლობა	21.05.2019	90.8
№103	შპს „რეკონსტრუქცია XXI“-ს ფილიალი/წარმომადგენლობა	21.05.2019	154.5
№146	უცხოური საწარმოს ფილიალი „მარია“	21.05.2019	12.5
	სულ		**548.3**

დასკვნა

მერიამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) არ განახორციელა სათანადო რეაგირება ხელშეკრულების პირობების დარღვევაზე, დაგვიანებით შეწყვიტა ან საერთოდ არ შეწყვიტა ხელშეკრულებები და არ დააჯარიმა მიმწოდებლები. აღნიშნულმა გამოიწვია

[28] 2017 წლის №132, №212 და 2018 წლის №94, №99, №101, №103, №146 ხელშეკრულებები.

ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგვიანებით შესრულება ან შეუსრულებლობა. ხელშეკრულებების შეწყვეტისას, მერიამ, მიმწოდებლების მიმართ გამოიყენა არაერთგვაროვანი მიდგომა, ხოლო ხელშეკრულებების შეწყვეტის შემდეგ არ გაატარა სათანადო რეაგირება პირგასამტეხლოს ამოღებაზე, რის გამოც მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში დროულად არ არის ჩარიცხული 548.3 ათასი ლარი.

რეკომენდაცია №1. მერიამ დანერგოს სათანადო კონტროლის მექანიზმები, რათა უზრუნველყოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების დაცვა მიმწოდებლების მხრიდან, მათ შორის, პროექტების დასრულება გონივრულ ვადებში. აღნიშნულის მისაღწევად მერიამ უნდა გააკონტროლოს, თუ რამდენად სრულდება სამუშაოები ხელშეკრულების, საპროექტო დოკუმენტაციის, სამშენებლო ნორმებისა და წესების შესაბამისად, ასევე შეთანხმებული გეგმა-გრაფიკის მიხედვით. მიმწოდებლების მხრიდან ვადის გადაწევის სათანადოდ დასაბუთებული მოთხოვნა, მერიამ დააკმაყოფილოს გარემოებების შესწავლისა და მუნიციპალიტეტის ინტერესების გათვალისწინებით. მიმწოდებლის მხრიდან ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, გამოიყენოს მის ხელთ არსებული ყველა მექანიზმი. აღნიშნული უზრუნველყოფს სამუშაოების პროცესში არსებული შეფერხებების დროულ გამოვლენას, შესაბამის რეაგირებას და საბოლოოდ, ობიექტების გონივრულ ვადებში დასრულებას. ამასთან აუცილებელია, მაქსიმალურად შემცირდეს ისეთი ქმედებები, რაც არაერთგვაროვან მიდგომას წარმოშობს ან დიდი ალბათობით მასზე მიანიშნებს, რათა ხელი შეეწყოს ჯანსაღი კონკურენციისა და თანაბარი მიდგომების განვითარებას.

ხარვეზებით მოწყობილი ინფრასტრუქტურული პროექტები

კრიტერიუმი. მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული სახელმწიფო შესყიდვის ხელშეკრულებებით განსაზღვრულია შესყიდვის ობიექტის რაოდენობრივი და ხარისხობრივი მაჩვენებლები. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია დაიცვას ხელშეკრულების პირობები და შესყიდვის პროცესს ორგანიზება გაუწიოს ისე, რომ მის მიერ გადახდილი ფინანსური რესურსი იყოს მიღებული პროდუქტის ადეკვატური. ხელშეკრულებების შესაბამისად, საგარანტიო ვადის ფარგლებში, მიმწოდებელი ვალდებულია საკუთარი ხარჯებით აღმოფხვრას შესრულებული სამუშაოს ექსპლუატაციის პროცესში წარმოქმნილი დაზიანებები.

გამოვლენილი გარემოება. აუდიტის ჯგუფმა, მერიის წარმომადგენლებთან ერთად, 2019 წლის 9-11 ივლისს დაათვალიერა მუნიციპალიტეტში 2017-2018 წლებში მოწყობილი ინფრასტრუქტურული პროექტები. შედეგად გამოვლინდა, რომ 23 ხელშეკრულების ფარგლებში მოწყობილი 5,208.3 ათასი ლარის ღირებულების შესრულებული ინფრასტრუქტურული პროექტები დაზიანებულია და აღენიშნება ხარვეზები, მაგალითად:

- 2018 წელს მუნიციპალიტეტმა შპს „საპოვნელასგან“ შეისყიდა სოფელ ბორში გზის რეაბილიტაციის სამუშაო,[29] ღირებულებით 353.8 ათასი ლარი. დათვალიერებისას გამოვლინდა, რომ მოწყობილი ბეტონის გზა დაზიანებულია და აღენიშნება გრძივი ბზარები. ობიექტს გააჩნდა მოქმედი საგარანტიო ვადა, თუმცა მხოლოდ აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში მისწერა მერიამ შპს-ს დაზიანებების შესახებ.

სურათი №2. სოფელ ბორში მოწყობილი ბეტონის გზა.

- 2017 წელს მუნიციპალიტეტმა შპს „მიმდემისგან“ შეისყიდა სოფელ ლახუნდარაში გზის რეაბილიტაციის სამუშაო,[30] ღირებულებით 300.1 ათასი ლარი. დათვალიერებისას გამოვლინდა, რომ მოწყობილი ბეტონის გზა დაზიანებულია, აღენიშნება გრძივი და განივი ბზარები. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მათთვის გზის დაზიანების შესახებ ცნობილი გახდა 2019 წლის ზაფხულში, მერიამ წერილობით მიმართა შპს-ს დაზიანებების გამოსწორების მოთხოვნით. შპს-მ ნაწილობრივ გამოასწორა ხარვეზები.[31] აუდიტის ჯგუფის წევრების მიერ ობიექტის დათვალიერების შემდეგ, მერიამ კიდევ ერთხელ მიმართა მიმწოდებელს ნაკლოვანებების აღმოფხვრის მიზნით.

სურათი №3. სოფელ ლახუნდარაში მოწყობილი ბეტონის გზა.

[29] NAT180001818, ხელშეკრულება №60.
[30] NAT170004559, ხელშეკრულება №100.
[31] ერთ დაზიანებულ მონაკვეთზე ამოჭრეს გზის საფარი და ხელახლა დააგეს.

გარდა ზემოთ აღნიშნული შემთხვევებისა, დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ 21 ხელშეკრულების ფარგლებში შესრულებული ინფრასტრუქტურული პროექტებიდან დაზიანებულია და ხარვეზები აღენიშნება 4,554.4 ათასი ლარის ღირებულების საგზაო სარეაბილიტაციო სამუშაოებს.[32] კერძოდ, მოწყობილი გზის საფარი დაბზარულია, შეინიშნება გრძივი და განივი ბზარები, ზედაპირი უსწორმასწორო და ტალღოვანია, გზა გარკვეულ მონაკვეთებზე დამტვრეულია და სხვ.

მუნიციპალიტეტი პროექტებს იბარებდა სხვადასხვა საექსპერტო ორგანიზაციის დადებითი დასკვნის საფუძველზე.[33] ამასთანავე, ბეტონის გზების შემთხვევაში, ტარდებოდა ბეტონის ლაბორატორიული კვლევა ბეტონის ხარისხის დასადასტურებლად. სამუშაოების მიღების პროცესში ჩართულია აგრეთვე მერიაში შექმნილი კონტროლის ჯგუფი. მიუხედავად ამისა, დათვალიერებისას მაინც გამოვლინდა დაზიანებული ობიექტები. ამრიგად, არსებულმა კონტროლის მექანიზმებმა ვერ უზრუნველყო უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების თავიდან აცილება.

შესრულებულ ობიექტებს გააჩნიათ საგარანტიო ვადა, რომლის განმავლობაში დაზიანების გამოვლენის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტმა უნდა მიმართოს მიმწოდებელს ხარვეზების აღმოფხვრის მოთხოვნით. მერიის შესაბამისი სამსახურები ვალდებულნი არიან რეგულარულად ჩაატარონ მონიტორინგი შესრულებულ ობიექტებზე და ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში, გამოიკვლიონ გამომწვევი მიზეზები. თუ დაზიანება გამოწვეულია უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოებით, მერიამ მიმწოდებელს უნდა გამოასწორებინოს დაზიანებები. შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ მერიას დადგენილი არ ჰქონდა ხარვეზების ზუსტი მიზეზები. მხოლოდ 8 ხელშეკრულების ფარგლებში მოწყობილ ობიექტებთან დაკავშირებით მიმართა მერიამ მიმწოდებელს ხარვეზების გამოსასწორებლად, თუმცა ხარვეზები აღმოფხვრილი არ არის ან/და წარმოქმნილია ახალი ბზარები, რაც ასევე მიუთითებს სამუშაოთა უხარისხობაზე. 15 შემთხვევაში საგარანტიო ვადის განმავლობაში მერიამ არ მიმართა მიმწოდებელს უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების შედეგად წარმოშობილი დაზიანებების გამოსწორების მოთხოვნით.[34]

[32] NAT180007649, NAT180001613, NAT170008123, NAT170003354, NAT170003356, NAT170008908, NAT170007956, NAT170004402, NAT170009322, CMR170184815, NAT170011632, NAT170003355, NAT170009331, NAT170004403, NAT170003457, NAT170003272, SPA160028639, NAT170008586, NAT170005544, NAT170008130, NAT170004785.

[33] შპს „არდა“, შპს „საინჟინრო მონიტორინგის ჯგუფი“, შპს „ზაისი და კომპანია“, შპს „ალთა“.

[34] აუდიტის ჯგუფის მიერ საკითხის დაინტერესების შემდეგ, მუნიციპალიტეტმა 19 შემთხვევაში მიმართა მიმწოდებლებს დაზიანების გამოსწორების მოთხოვნით.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტში მოწყობილი გზები დაზიანებულია და მოწყობილია უხარისხოდ. შესყიდვის პროცესში მერიამ ვერ უზრუნველყო სამუშაოების იმგვარად წარმართვა, რაც ხელს შეუწყობდა ობიექტების ხარისხიანად შესრულებას და მათ შემდგომ, ხარვეზების გარეშე ფუნქციონირებას. ასევე სათანადოდ არ არის განხორციელებული შემდგომი რეაგირება ხარვეზების გამოსასწორებლად. შესაბამისად, სამუშაოების მონიტორინგის, მიღება-ჩაბარებისა და მოვლა-პატრონობის ეტაპზე არსებულმა მართვის სისუსტეებმა გამოიწვია დაზიანებული გზის საფარის არსებობა და საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიანი ხარჯვა.

რეკომენდაცია №2. მერიამ შეიმუშაოს და დანერგოს სამშენებლო სამუშაოების მიღებისა და ჩაბარების წესი, სადაც დეტალურად იქნება გაწერილი სამუშაოების შესრულებისათვის საჭირო კონტროლის მექანიზმები. ნათლად უნდა განისაზღვროს, კონტროლის თითოეულ ეტაპზე ჩასატარებელი სამუშაოები და კონტროლის განმახორციელებელი პირები, მათი მოვალეობები და პასუხისმგებლობები. აღნიშნული უზრუნველყოფს კონტროლის მექანიზმების გამართულ ფუნქციონირებას, პროექტის შემოწმებისათვის საჭირო ყველა პროცედურის სათანადოდ წარმართვას და ხარისხიანი პროექტების ჩაბარებას. მერიამ შეისწავლოს პროექტების დაზიანების გამომწვევი მიზეზები, გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს მათ მიმართ შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები.

შესყიდვების მართვა

პრეტენდენტების დისკვალიფიკაცია

კრიტერიუმი 1. მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად,[35] სატენდერო კომისია არ ახდენს პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციას, თუ მისი ტექნიკური დოკუმენტაცია არ შეიცავს ისეთ მონაცემს, ან/და შეიცავს ისეთ უზუსტობას, რომლის წარდგენა ან/და დაზუსტება არ გამოიწვევს ტექნიკური დოკუმენტაციის არსებით ცვლილებას, ან/და არ გაზრდის წინადადების ფასს. ამასთანავე, დაზუსტებას არ ექვემდებარება ტექნიკური დოკუმენტაცია, თუ სატენდერო დოკუმენტაციის მოთხოვნის შესაბამისად არ არის წარდგენილი, ან მასში არ არის მითითებული ინფორმაცია შესყიდვის ობიექტის

[35] „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 8 აპრილის №9 ბრძანება, მუხლი 12, პუნქტი 6. „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება, მუხლი 27, პუნქტი 3.

სასაქონლო ნიშნის, პატენტის, მოდელის, წარმოშობის წყაროს, ან მწარმოებლის შესახებ, ასევე არ არის, ან განუფასებლადაა წარდგენილი ხარჯთაღრიცხვა.

სატენდერო კომისია, ყოველი კონკრეტული ელექტრონული ტენდერის ჩატარების შემთხვევაში, განსაზღვრავს მოთხოვნებს, რომელთაც უნდა აკმაყოფილებდეს პრეტენდენტი და შესყიდვის ობიექტი. მოთხოვნები უნდა გამომდინარეობდეს შემსყიდველი ორგანიზაციის საჭიროებიდან, უნდა იყოს პროპორციული და არადისკრიმინაციული, ხელს უნდა უწყობდეს ჯანსაღი კონკურენციის დამკვიდრებასა და პრეტენდენტთა მიმართ თანასწორ მოპყრობას.[36] შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია უზრუნველყოს შესყიდვებისათვის განკუთვნილი ფულადი სახსრების რაციონალური ხარჯვა.

გამოვლენილი გარემოება 1. მუნიციპალიტეტის მიერ დაწესებული სატენდერო მოთხოვნების მიხედვით, პრეტენდენტმა, სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ ვადაში უნდა წარმოადგინოს იმ ობიექტის დათვალიერების დამადასტურებელი ფოტომასალა, რომელზეც განხორციელდება სამუშაო (მინიმუმ სამი ფოტოსურათი ერთ ობიექტზე). წინააღმდეგ შემთხვევაში, შემსყიდველი ორგანიზაცია ახორციელებს პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციას დაზუსტების გარეშე. მუნიციპალიტეტმა, 10 ელექტრონული ტენდერის შემთხვევაში, აღნიშნული მიზეზით დაზუსტების გარეშე დისკვალიფიკაცია მიანიჭა დაბალი ფასის წარმომდგენ პრეტენდენტებს და ხელშეკრულება გააფორმა მაღალი ფასის წარმომდგენ პრეტენდენტებთან, რითაც დაკარგა 119.0 ათასი ლარის სატენდერო ეკონომიის მიღების შესაძლებლობა.

მაგალითად, მუნიციპალიტეტმა 2017 წელს გამოაცხადა ტენდერი, სოფელ ლეღვნის ცენტრალური გზისა და სოფლების ლეღვანი-მარელისის დამაკავშირებელი გზების მშენებლობისათვის, სავარაუდო ღირებულებით 873.1 ათასი ლარი.[37] ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ოთხმა პრეტენდენტმა. ყველაზე დაბალი ფასი, 789.9 ათასი ლარი დააფიქსირა შპს „სიმვოლის წარმომადგენლობამ საქართველოში“. სატენდერო კომისიამ პრეტენდენტს დაზუსტების გარეშე მიანიჭა დისკვალიფიკაცია, ობიექტის დათვალიერების დამადასტურებელი ფოტომასალის სრულად წარმოუდგენლობის გამო. სატენდერო კომისიის სხდომის ოქმის მიხედვით, პრეტენდენტმა წარმოადგინა მხოლოდ სოფლელ ლეღვანის ცენტრალური გზის დათვალიერების დამადასტურებელი ფოტომასალა და არ წარმოადგინა სოფლების ლეღვანი-მარელისის დამაკავშირებელი გზის

[36] „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 8 აპრილის №9 ბრძანება, მუხლი 11, პუნქტი 1, 2. ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 15 ივნისის №12 ბრძანება, მუხლი 18, პუნქტი 1,2. მუხლი 4.

[37] NAT170008124.

ფოტომასალა. მომდევნო პრეტენდენტმა, შპს „ფემინი კონსტრაქშენ გრუპმა“ დააფიქსირა 815.4 ათასი ლარი, რომელსაც ანალოგიური მიზეზის გამო, დაზუსტების გარეშე მიენიჭა დისკვალიფიკაცია. საბოლოოდ, შესყიდვის ხელშეკრულება გაფორმდა შპს „ბორი-85“-თან, ღირებულებით 848.0 ათასი ლარი. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა აღნიშნული სამუშაო შეისყიდა 58.1 ათასი ლარით უფრო ძვირად, რითაც გასწია არაეკონომიური ხარჯი. ინფორმაცია არაეკონომიური ხარჯის შესახებ წარმოდგენილია ცხრილში.

ცხრილი №6. ინფორმაცია დისკვალიფიცირებული პრეტენდენტების და არაეკონომიური ხარჯის შესახებ (ათასი ლარი)[38]

№	შესყიდვა	დისკვალიფიცირებული პრეტენდენტი		გამარჯვებული პრეტენდენტი		სხვაობა (არაეკონომიური ხარჯი)
		დასახელება	ფასი	დასახელება	ფასი	
1	NAT170004402	შპს „ევროტექნიქსი“	208.0	შპს „მიმდემი“	221.0	13.0
		შპს „B.M.C (ბი ემ სი)“	218.4			
2	NAT170004559	შპს „B.M.C (ბი ემ სი)“	352.0	შპს „მიმდემი“	358.6	6.6
		ამხანაგობა „ელიტ და კომპანია“	354.8			
3	NAT170008124	შპს „სიმვოლის წარმომადგენლობა საქართველოში“	789.9	შპს „ბორი 85“	848.0	58.1
		შპს „ფემინი კონსტრაქშენ გრუპ“	815.4			
4	NAT180013311	შპს „საპოვნელა+“	230.2	ამხანაგობა „ნიუ გრუფი/NEW GROUP“	231.9	1.7
5	NAT180000728	შპს „მონოპოლ გრუპი“	64.0	შპს „ჩემი ოფისი“	67.8	3.8
6	NAT180002345	შპს „ბილდინგ დეველოპმენტ გრუპი“	344.0	ამხანაგობა „ნიუ გრუფი/NEW GROUP“	359.7	15.7
		შპს AWARD	365.7			
		ამხანაგობა „ნიუ გრუფი/NEW GROUP“	371.9			
7	NAT180012035	შპს „მშენებელი-21“	43.3	შპს „მშენებელი-21“	45.0	1.7
8	NAT180007649	შპს „ბილდინგ დეველოპმენტ გრუპი“	407.0	შპს „რეკონსტრუქცია XXI“-ს ფილიალი/წარმომადგენლობა	410.9	3.9
9	NAT180011769	შპს „ბილდინგ+“	63.0	შპს „მამისონი“	75.0	12.0
10	NAT180012033	შპს „ლოდი+“	39.6	შპს „სანდრო“	42.1	2.5
		შპს „თენაბა-2015“	39.7			
სულ:						**119.0**

[38] ცხრილში მოცემული სამი ტენდერი დასრულდა უარყოფითი შედეგით და გამოცხადდა ახალი ტენდერები.

მერიამ სათანადოდ ვერ დაასაბუთა, რა აუცილებელი საჭიროებით იყო განპირობებული, სატენდერო დოკუმენტაციით დადგენილი მოთხოვნა, პრეტენდენტის მიერ ობიექტის დასურათების და ფოტომასალის ატვირთვის შესახებ, რომლის შეუსრულებლობა იწვევდა დაზუსტების უფლების გარეშე პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციას, ასევე ვერ დაასაბუთა აღნიშნული მოთხოვნა რამდენად აუმჯობესებდა შესყიდვის პირობებს. შესაბამისად, შესაძლებელია ითქვას, რომ სატენდერო კომისიის მიერ მოთხოვნილი სატენდერო პირობები იყო არაპროპორციული და ხელს არ უწყობდა ჯანსაღი კონკურენციის დამკვიდრებას. შედეგად, მერიამ 119.0 ათასი ლარის არაეკონომიური ხარჯი გასწია.

გამოვლენილი გარემოება 2. მუნიციპალიტეტმა 2018 წელს გამოაცხადა ტენდერი[39] ბორითის ადმინისტრაციულ ერთეულში სასოფლო გზების რეაბილიტაციისთვის, სავარაუდო ღირებულებით 447.8 ათასი ლარი.[40] ტენდერში მონაწილეობა მიიღო სამმა პრეტენდენტმა.[41] შპს „ორბიტამ“ დააფიქსირა დაბალი ფასი, 388.0 ათასი ლარის ოდენობით.

სატენდერო კომისიამ დაბალი ფასის წარმომდგენ პრეტენდენტს, დაზუსტების გარეშე მიანიჭა დისკვალიფიკაცია შემდეგი მიზეზების გამო: წარმოდგენილ ხარჯთაღრიცხვაში განუფასებლად იყო დატოვებული ერთი პოზიცია - ქვიშა-ხრეშოვანი ნარევის დამუშავება ექსკავატორით კარიერში ავტოთვითმცლელზე დატვირთვით; ასევე ფასების ცხრილი უმეტეს შემთხვევაში გაფასებული და დაჯამებულია შეცდომით. სატენდერო კომისიას შეეძლო აღნიშნულ ხარვეზთან დაკავშირებით მიეთითებინა პრეტენდენტისათვის და მიეცა დაზუსტების საშუალება, ვინაიდან განუფასებელი იყო არა მთლიანად ხარჯთაღრიცხვა, არამედ ხარჯთაღრიცხვის ერთი პოზიცია.

ანალოგიური ხარვეზი ჰქონდა მომდევნო პრეტენდენტს - ამხანაგობა „ნიუ გრუფს/NEW GROUP“, კერძოდ, შესასრულებელი სამუშაოს ხარჯთაღრიცხვაში, ერთი პოზიცია გამოტოვებული და შესაბამისად, განუფასებელი ჰქონდა. ამ შემთხვევაში, სატენდერო კომისიამ ხარჯთაღრიცხვა არ ჩათვალა განუფასებლად და მიმართა პრეტენდენტს ხარჯთაღრიცხვის დაზუსტებისათვის. დოკუმენტაციის დაზუსტებისას, ამხანაგობამ განაფასა აღნიშნული პოზიცია და სატენდერო კომისიამ ცნო გამარჯვებულად. შესაბამისად, ხელშეკრულება გაუფორმდა ამხანაგობა „ნიუ გრუფს/NEW GROUP“, ღირებულებით 444.3 ათასი ლარი. შედეგად, მერიამ სამუშაო შეისყიდა 56.3 ათასი ლარით უფრო ძვირად.

[39] NAT180001613.

[40] სოფელ ვაშლევის მე-2 უბანი, სოფელ საქასრიაში რკინის ხიდის უბანი და სოფელ უბისაში ძინძიბოურის უბანი.

[41] ყველაზე დაბალი ფასი დააფიქსირა შპს „საპოვნელა+“-მა, სისტემაში დაგვიანებით ატვირთა დაზუსტებული დოკუმენტაცია და მიენიჭა დისკვალიფიკაცია.

სატენდერო კომისიამ, ერთი შესყიდვის ფარგლებში, გამოიყენა არაერთგვაროვანი მიდგომა და მსგავსი ხარვეზის არსებობის პირობებში, ერთ პრეტენდენტს მიანიჭა დისკვალიფიკაცია, ხოლო მეორეს ხელი შეუწყო გამარჯვებისათვის. არსებობს რისკი, რომ სატენდერო კომისიამ პროცესი წარმართა ისე, რომ ტენდერზე უპირატესობა მიენიჭებინა კონკრეტული პრეტენდენტისათვის.

გარდა აღნიშნული გარემოებისა, მუნიციპალიტეტმა 2018 წელს შეისყიდა ხევის ადმინისტრაციულ ერთეულში, სოფელ გრიგალათში, მდინარე რიკოთულაზე დაზიანებული სანაპირო კედლის (გაბიონის) აღდგენის სამუშაო.[42] ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ორმა პრეტენდენტმა. სატენდერო კომისიამ, დაზუსტების გარეშე, დისკვალიფიკაცია მიანიჭა დაბალი ფასის წარმომდგენს - შპს „ბილდინგ+“-ს, ხარჯთაღრიცხვაში ერთი პოზიციის - გრუნტის გადაზიდვა ობიექტამდე თვითმცლელებით, განუფასებლობის გამო. ხელშეკრულება გაუფორმდა შედარებით მაღალი ფასის წარმომდგენს შპს „ლოდი+“-ს. შედეგად, მერიამ აღნიშნული სამუშაო შეისყიდა 2.0 ათასი ლარით უფრო ძვირად.

დასკვნა

მერიამ, შესყიდვების განხორციელების პროცესში, ვერ უზრუნველყო საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვა. სატენდერო კომისიის მიერ, მიმწოდებლების შერჩევა-შეფასების ეტაპზე, პრეტენდენტების მიმართ არაერთგვაროვანი მიდგომის შედეგად, მუნიციპალიტეტმა გასწია ჯამში 177.3 ათასი ლარის არაეკონომიური ხარჯი.[43]

კრიტერიუმი 2. შესყიდვების კანონმდებლობის მიხედვით, სატენდერო კომისია მიმართავს პრეტენდენტს ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტების მოთხოვნით. სატენდერო კომისია ვალდებულია ზუსტად მიუთითოს პრეტენდენტს დასაზუსტებელი პოზიციის/ნაწილის შესახებ.[44]

გამოვლენილი გარემოება. მუნიციპალიტეტმა, 2017 წელს ინფრასტრუქტურული პროექტების შესასყიდად გამოცხადებული სამი ელექტრონული ტენდერის შემთხვევაში, დაბალი ფასის წარმომდგენ პრეტენდენტებს მიანიჭა დისკვალიფიკაცია და ხელშეკრულება გააფორმა მაღალი ფასის წარმომდგენ პრეტენდენტებთან. ტენდერების შერჩევა-შეფასების ეტაპების შესწავლისას გაირკვა, რომ სატენდერო კომისიამ დაბალი ფასის პრეტენდენტებს მისცა ტექნიკური დოკუმენტაციისა და ხარჯთაღრიცხვის

[42] NAT180012037.

[43] 119.0 ათასი ლარი + 56.3 ათასი ლარი + 2.0 ათასი ლარი.

[44] სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება, მუხლი 12, პუნქტი 8. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება, მუხლი 27, პუნქტი 5.

დაზუსტების საშუალება, თუმცა ზუსტად არ მიუთითა დასაზუსტებელი პოზიციის/ნაწილის შესახებ. პრეტენდენტების მიერ დაზუსტებული ხარჯთაღრიცხვა კვლავ შეიცავდა მანამდე არსებულ უზუსტობებს. შესაბამისად, სატენდერო კომისიამ პრეტენდენტებს მიანიჭა დისკვალიფიკაცია, ხოლო მერიამ დაკარგა 144.0 ათასი ლარის სატენდერო ეკონომიის მიღების შესაძლებლობა. ინფორმაცია დისკვალიფიცირებული პრეტენდენტების და არაეკონომიური ხარჯის შესახებ წარმოდგენილია ცხრილში.

ცხრილი №7. ინფორმაცია დისკვალიფიცირებული პრეტენდენტების და არაეკონომიური ხარჯის შესახებ (ათასი ლარი)

№	შესყიდვა	დისკვალიფიცირებული პრეტენდენტი		გამარჯვებული პრეტენდენტი		სხვაობა (არაეკონომიური ხარჯი)
		დასახელება	ფასი	დასახელება	ფასი	
1	NAT170005544	შპს „სიმვოლის წარმომადგენლობა საქართველოში“	843.9	შპს „სატრანსპორტო საამშენებლო კომპანია“	958.9	115.0
2	NAT170003234	შპს „მარეთი 777“	167.8	შპს TU-KA	174.4	6.6
3	NAT180001818	შპს „ორბიტა“	337.6	შპს „საპოვნელა+“	360.0	22.4
სულ:						**144.0**

მაგალითად, მუნიციპალიტეტმა 2017 წელს გამოაცხადა ტენდერი, სოფლებში ვანსა და ჩხერში ბეტონის გზების მშენებლობის შესყიდვისათვის, ღირებულებით 981.3 ათასი ლარი.[45] ტენდერში მონაწილე 5 პრეტენდენტიდან ყველაზე დაბალი ფასი დააფიქსირა შპს „სიმვოლის წარმომადგენლობამ საქართველოში“, თანხით 843.9 ათასი ლარი. სატენდერო კომისიამ პრეტენდენტს მოსთხოვა სატენდერო დოკუმენტაციის, მათ შორის, ხარჯთაღრიცხვის დაზუსტება. კომისიამ ასევე მიუთითა პრეტენდენტს, რომ ხარჯთაღრიცხვების დაჯამების შემთხვევაში, ჯამური ღირებულება არ შეესაბამებოდა მის მიერ დაფიქსირებულ ფასს (843.9 ათას ლარს). აღსანიშნავია, რომ სატენდერო კომისიას ზუსტად არ მიუთითებია პრეტენდენტისათვის დასაზუსტებელი პოზიციის/ნაწილის შესახებ. წარმოდგენილი დაზუსტებული სატენდერო დოკუმენტაციის განხილვის შემდეგ, სატენდერო კომისიამ დისკვალიფიკაცია მიანიჭა შპს-ს, რადგან დაზუსტებულ ხარჯთაღრიცხვებში, ორ შემთხვევაში, კონკრეტული სამუშაოების ღირებულება დაჯამებული იყო არასწორად, ხოლო სწორად დაჯამებისას იზრდებოდა ხარჯთაღრიცხვების ღირებულება. პრეტენდენტის მიერ თავდაპირველად წარმოდგენილ ხარჯთაღრიცხვებში იგივე ხარვეზი ფიქსირდებოდა. შესაბამისად, სატენდერო კომისია, დოკუმენტაციის დაზუსტების მოთხოვნისას, ვალდებული იყო ზუსტად მიეთითებინა

[45] NAT170005544.

დასაზუსტებელი პოზიციის შესახებ, რაც არ განახორციელა. ხელშეკრულება გაუფორმდა მომდევნო ფასის მქონე პრეტენდენტს, შპს „სატრანსპორტო საამშენებლო კომპანიას“, ღირებულებით 958.9 ათასი ლარი.

დასკვნა

სატენდერო კომისიამ დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტის დისკვალიფიკაცია განახორციელა კანონმდებლობის დარღვევით, შედეგად სამუშაოები შეისყიდა უფრო მაღალი ღირებულებით და ბიუჯეტიდან გასწია არაეკონომიური ხარჯი, 144.0 ათასი ლარის ოდენობით.

რეკომენდაცია №3. მერიამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) შესყიდვის პროცესის გამჭვირვალობის მიზნით, დაიცვას სამართლიანი და არადისკრიმინაციული მიდგომა პრეტენდენტების მიმართ; დააწესოს ისეთი სატენდერო მოთხოვნები, რომლებიც გამომდინარეობს მუნიციპალიტეტის ინტერესებიდან, ყურადღება გაამახვილოს და სათანადოდ შეისწავლოს ყველა პრეტენდენტის მიერ წარმოდგენილი სატენდერო დოკუმენტაცია, არ დაუშვას კანონმდებლობის შეუსაბამოდ, არასწორი მიზეზით გამოწვეული დისკვალიფიკაცია; ასევე მერიამ უზრუნველყოს სათანადო ღონისძიებების გატარება, რათა სატენდერო კომისიას ჰქონდეს ერთგვაროვანი მიდგომა ტენდერში მონაწილე ყველა პრეტენდენტის მიმართ. აღნიშნული ხელს შეუწყობს შესყიდვების პროცესში კონკურენციას და საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურ ხარჯვას. მერიამ გამოავლინოს აღნიშნული შესყიდვების განმახორციელებელი პირები, რომელთაც ევალებოდათ შესყიდვის პროცედურების სწორად წარმართვა და არაეკონომიური ხარჯვის თავიდან აცილება და მათ მიმართ გაატაროს სათანადო ღონისძიებები.

წყლის სისტემების მდგომარეობა მუნიციპალიტეტში

კრიტერიუმი. ადგილობრივი თვითმმართველობა არის თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, მათ მიერ არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები.[46] ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული ადგენს პრიორიტეტების დოკუმენტს - ადმინისტრაციული ერთეულების განვითარების ძირითად გეგმას, რომელიც ასახავს საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების შესახებ ინფორმაციას.[47]

[46] „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 2.
[47] საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 76, პუნქტი 1.

გამოვლენილი გარემოება. 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტმა „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლიდან, წყლის მომარაგების სისტემების მშენებლობასა და რეაბილიტაციაზე, დაგეგმა 55.0 ათასი ლარის ხარჯვა, საკასო შესრულებამ კი 7.6 ათასი ლარი შეადგინა.

აუდიტის ჯგუფმა, მუნიციპალიტეტის მიერ წარმოდგენილ მასალებზე და ადმინისტრაციულ ერთეულებში მერის წარმომადგენლების გამოკითხვებზე დაყრდნობით, შეისწავლა წყლის სისტემების ზოგადი მდგომარეობა მუნიციპალიტეტში. მუნიციპალიტეტის ერთ დაბასა და 76 სოფელში ცხოვრობს 10,097 ოჯახი, მათ შორის, წყლის სისტემის მეშვეობით წყალი 5,336 ოჯახს მიეწოდება მუდმივად, ხოლო 3,895 ოჯახს - შეფერხებებით. დანარჩენი 866 ოჯახი სარგებლობს ჭებითა და წყაროებით.

წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, დაბა ხარაგაულში, სოფლებში: დიდვაკესა და საღანძილეში 1,165 ოჯახის წყალმომარაგებას უზრუნველყოფს შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“. დაბა ხარაგაულის ნაწილს - 75 ოჯახს, შესაბამისი ლიცენზიის საფუძველზე, ემსახურება ა(ა)იპ - დასუფთავებისა და კეთილმოწყობის გაერთიანება.[48] რაც შეეხება დანარჩენ სოფლებს, არსებული წყლის სისტემები მოვლა-პატრონობისთვის რომელიმე ორგანიზაციაზე გადაცემული არ არის.

აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტში (გარდა დაბა ხარაგაულის, ასევე სოფელ დიდვაკის და საღანძილის რამდენიმე ოჯახისა) წყლის გამწმენდი ნაგებობების არარსებობის გამო, მოსახლეობას მიეწოდება გაუფილტრავი წყალი. მერიას სოფლებში, გარდა საბავშვო ბაღებისა, ჩატარებული არ აქვს წყლის ხარისხის შესახებ ლაბორატორიული კვლევა. რაც შეეხება საბავშვო ბაღებისთვის მიწოდებულ წყალს, ლაბორატორიული კვლევის შედეგებით შეუსაბამობები გამოვლინდა დაბა ხარაგაულის №1 და №2 და სოფელ ხევის საბავშვო ბაღებში.

აღსანიშნავია, რომ წარმოდგენილი დოკუმენტების მიხედვით, სსიპ - სურსათის ეროვნული სააგენტოს მიერ 2017-2019 წლებში მუნიციპალიტეტში ჩატარდა სასმელი წყლის ხარისხის სახელმწიფო მონიტორინგი. შედეგების მიხედვით, 2017 წელს აღებული 5 სინჯიდან, დარღვევა გამოვლინდა სამ სოფელში,[49] 2018 წელს - 2 სოფელში,[50] ხოლო 2019 წელს - 3 სოფელში,[51] მათ შორის, ზოგიერთ შემთხვევაში გამოვლინდა ისეთი მიკრობიოლოგიური ორგანიზმები, რომელთა სასმელ წყალში არსებობა დაუშვებელია. სააგენტომ მუნიციპალიტეტს მისცა რეკომენდაცია სამოქმედო გეგმის შემუშავებისა და

[48] ა(ა)იპ-ის მიერ წყლით მომსახურებისათვის ტარიფი დადგენილი არ არის.
[49] სოფლები: თეთრაწყარო, კიცხი, საღანძილე.
[50] სოფლები: ნუნისი, ხევი.
[51] სოფლები: დიდვაკე, ნუნისი, ხევი.

სხვადასხვა ღონისძიებების გატარებისათვის. მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა ვერ წარმოგვიდგინეს დოკუმენტაცია გამოვლენილ ხარვეზებთან დაკავშირებით გატარებული ღონისძიებების შესახებ.

დასკვნა

მოსახლეობის ნაწილის წყალმომარაგება ხორციელდება შეფერხებით და დადგენილი სტანდარტების შეუსაბამო სასმელად უვარგისი, ტექნიკური წყლით. პრობლემა სისტემური ხასიათისაა, თუმცა მუნიციპალიტეტს არც სათანადო ღონისძიებები არ გაუტარებია მის გადასაწყვეტად და არც სამოქმედო გეგმა შეუმუშავებია.

რეკომენდაცია №4. მერიამ, საკრებულოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს სტრატეგია, დაგეგმოს და განახორციელოს კომპლექსური ღონისძიებები, რომლებიც გონივრულ ვადაში უზრუნველყოფს წყალმომარაგებისა და წყლის ხარისხის რადიკალურ გაუმჯობესებას. ასევე, მერიამ დაუყოვნებლივ მოაწესრიგოს წყლის არსებული სისტემები. მერიამ უნდა განახორციელოს სათანადო ღონისძიებები, რათა წყლის სისტემების ექსპლუატაცია და მოვლა-შენახვა სრულად უზრუნველყოს მოქმედი კანონმდებლობით[52] დარეგისტრირებულმა ლიცენზირებულმა კომპანიამ. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მოსახლეობის გამართულ წყალმომარაგებას სასმელად ვარგისი წყლით.

წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება

შრომითი ხელშეკრულებებით დასაქმებულთა რაოდენობა

კრიტერიუმი. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მიხედვით,[53] შტატგარეშე მოსამსახურეთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს გამგეობისა და საკრებულოს აპარატის საჯარო მოსამსახურეთა საშტატო რიცხოვნობის 10%-ს; 2017 წლის პირველი ივლისიდან 2017 წლის 31 დეკემბრამდე პერიოდში მუნიციპალიტეტის შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რაოდენობა 10%-ს შეიძლება აღემატებოდეს მხოლოდ 2017 წლის პირველ ივლისამდე საშტატო ნუსხით გათვალისწინებულ პირთა შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებისას. ამ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტის გამგეობის/მერიის და საკრებულოს აპარატის საშტატო ნუსხით გათვალისწინებულ და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა საერთო რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს თითოეული პოზიციისათვის დაშვებული ზღვრული რაოდენობების ჯამს.

გამოვლენილი გარემოება. 2017 წლის პირველი იანვრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტში საშტატო რიცხოვნობა შეადგენდა 138-ს, შესაბამისად, 2017 წლის

[52] საქართველოს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“, მუხლი 6, პუნქტი 87.
[53] მუხლი 156, შესაბამისი პერიოდისთვის მოქმედი რედაქციით.

პირველი იანვრიდან - პირველი ივლისის ჩათვლით შტატგარეშეთა ზღვრული ოდენობა მუნიციპალიტეტისათვის იყო 14. წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, 2017 წლის თებერვლიდან მუნიციპალიტეტში შტატგარეშედ მუშაობდა 20-25 პირი.

2017 წლის პირველი ივლისის შემდეგ 48 პირი შტატით გათვალისწინებული თანამდებობებიდან შტატგარეშედ გადაიყვანეს. შესაბამისად, მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, მუნიციპალიტეტს უფლება ჰქონდა ხელშეკრულებით დასაქმებული ჰყოლოდა 62 პირი. ფაქტობრივად, აღნიშნულ პერიოდში შტატგარეშედ მუშაობდა 65-78 ადამიანი.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის (შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების) მიერ დარღვეულია „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ დადგენილი მოთხოვნა შტატგარეშეთა ზღვრული რაოდენობის შესახებ.

ავტოპარკის მართვაში გამოვლენილი ხარვეზები

კრიტერიუმი. სახელმწიფო შესყიდვების კანონის მიზანია შესყიდვებისათვის განკუთვნილი ფულადი სახსრების რაციონალური ხარჯვის უზრუნველყოფა. შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია რაციონალურად და საქართველოს სახელმწიფო ინტერესების გათვალისწინებით განახორციელოს შესყიდვები მისთვის გამოყოფილ ასიგნებათა ფარგლებში.[54] შესაბამისად, მნიშვნელოვანია მუნიციპალურ სარგებლობაში არსებულ თითოეულ ავტოსატრანსპორტო საშუალებაზე საწვავის ლიმიტი განისაზღვროს კონკრეტული საჭიროებებიდან გამომდინარე, ხარჯვის ეკონომიური და რაციონალური პრინციპების გათვალისწინებით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ეთხოვათ მუნიციპალური ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის თაობაზე მიიღონ ნორმატიული აქტი, დადგენილებით განსაზღვრული წესისა და პრინციპების შესაბამისად.[55]

გამოვლენილი გარემოება. მუნიციპალიტეტს არ აქვს მიღებული ნორმატიული აქტი მუნიციპალური ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის თაობაზე.

წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ გაიხარჯა 138.8 ათასი ლარის ღირებულების 69.6 ტონა საწვავი. საწვავის ხარჯვა

[54] სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონი, მუხლი 7, პუნქტი 2, ქვეპუნქტი „ა“.
[55] საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება, 2018 წლის 30 მარტის რედაქციით.

ხორციელდებოდა „აგაი“ სისტემის გამოყენებით.[56] სამორიგეო და განპიროვნებული ავტომანქანების გარდა, მუნიციპალიტეტი საწვავს გამოყოფს ერთ ერთეულ VIP ბარათზე.[57] პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, აღნიშნული ბარათიდან საწვავი მოიხმარება როგორც ბალანსზე, ასევე პირად საკუთრებაში არსებულ ავტომანქანებზე.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა ცალკეულ საჯარო მოსამსახურეებზე გამოყოფილი საწვავის ყოველდღიური ხარჯვის პროცესი. შესწავლისას, გამოვლინდა, რომ 180-ზე მეტ შემთხვევაში, საჯარო მოსამსახურეებმა 7 000 ლიტრზე მეტი საწვავი ჩაასხეს სხვადასხვა მიმართულებით გადაადგილებისას (თბილისი, გორი, ქუთაისი, ლანჩხუთი და სხვ.) რომლებიც არ უკავშირდება სამსახურში გამოცხადებას ან მივლინებას.[58] აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები იმისა, თუ რამდენად უკავშირდებოდა აღნიშნული საწვავის გამოყენება სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებას. გარდა ამისა, 1400 ლიტრზე მეტი საწვავი გახარჯულია თანამშრომლის შვებულებაში ყოფნის დროს.

შესწავლისას ასევე გამოვლინდა ისეთი გარემოებები, როდესაც საწვავი გამოიყენეს სავარაუდოდ, არაავტორიზებულ[59] ავტომანქანაში. კერძოდ, ცალკეულ ავტომანქანებზე ერთი დღის განმავლობაში, დროის მცირე ინტერვალში, საწვავი ჩასხმულია რამდენჯერმე და მათი ჯამური მოცულობა ავტომანქანის საწვავის ავზის მოცულობას აღემატება. ასევე, ხშირ შემთხვევაში, ავტომანქანაში ერთჯერადად ჩასხმული საწვავის ოდენობა აღემატება საწვავის ავზის მოცულობას, მაგალითად:

- მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებულ ავტომანქანაში[60] 2017 წლის 6 ივნისს ერთჯერადად ჩასხმულია 167 ლიტრი საწვავი. წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, ავტომანქანის საწვავის ავზის მოცულობა 40 ლიტრია.

[56] „აგაი“ სისტემა - სისტემა/საშუალება, რომელიც უზრუნველყოფს ავტოგასამართი სადგურის პისტოლეტის და ავტორიზებული ავტომანქანის საწვავის ავზის ერთმანეთთან დაკავშირებას და იდენტიფიცირებას და, შედეგად, უზრუნველყოფს მიმწოდებლის ავტოგასამართ სადგურზე პრემიუმის ჩასხმას მხოლოდ ავტორიზებული ავტომანქანის საწვავის ავზში.

[57] აღნიშნული ბარათით სარგებლობდნენ: მერის მოადგილე, საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურის უფროსი, სამხედრო სამსახურის უფროსი, ინფრასტრუქტურის სამსახურის უფროსი, სტიქიის კომისია, საკრებულოს მძღოლი, მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის მონიტორინგის განმახორციელებელი პირი, ქონების მართვის სამსახური და მიწის კომისია, სახელმწიფო შესყიდვების განყოფილების უფროსი, ადმინისტრაციული სამსახურის წარმომადგენლებთან ურთიერთობის კოორდინაციის განყოფილების უფროსი.

[58] კონსოლიდირებული ტენდერის ფარგლებში გახარჯული საწვავის მონაცემები აღებულია ახლომდებარე მუნიციპალიტეტებში (თერჯოლა, ზესტაფონი, ხაშური) არსებულ ავტოგასამართ სადგურებში ჩასხმული საწვავის გარდა.

[59] ავტორიზებული ავტომანქანა არის შემსყიდველის ავტომანქანა, რომელშიც მიმწოდებელმა უნდა უზრუნველყოს საწვავის ჩასხმა.

[60] სახელმწიფო ნომერი: RBS-989.

- მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებულ ავტომანქანაში[61] 2018 წლის პირველ ივნისს, საწვავი ჩასხმულია ორჯერ: 12:56სთ-ზე - 196 ლიტრი, ხოლო 16:00სთ-ზე - 40 ლიტრი. წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით ავტომანქანის საწვავის ავზის მოცულობა 60 ლიტრია და ა.შ.

„აგაი“ სისტემის გამოყენების პირობებში მსგავსი ფაქტების არსებობა ტექნიკურად შეუძლებელია, ავტორიზებულ ავტომანქანაში ვერ ჩაისხმებოდა საწვავი იმაზე დიდი რაოდენობით, ვიდრე ავზის მოცულობაა, შესაბამისად, სავარაუდოა რომ ზოგიერთ შემთხვევაში „აგაი“ სისტემა დამაგრებული არ იყო ავტომანქანაზე.

მუნიციპალიტეტის მიერ საწვავის ხარჯვის პროცესში გამოვლენილი ხარვეზებიდან გამომდინარე, აუდიტის ჯგუფმა დამატებითი აუდიტორული პროცედურები ჩაატარა და შეისწავლა აგრეთვე მუნიციპალიტეტის დაფუძნებულ ა(ა)იპ - ხარაგაულის დასუფთავებისა და კეთილმოწყობის გაერთიანებაში, საწვავის ხარჯვის პროცესი.[62] წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, 2017-2018 წლებში ა(ა)იპ-ის მიერ გაიხარჯა 138.6 ათასი ლარის ღირებულების 68.5 ტონა საწვავი.

შესწავლით გამოვლინდა ისეთი გარემოებები, როდესაც საწვავის გამოყენება მოხდა სავარაუდოდ არაავტორიზებულ ავტოსატრანსპორტო საშუალებაში. კერძოდ, ცალკეულ ავტოსატრანსპორტო საშუალებაში ერთი დღის განმავლობაში, დროის მცირე ინტერვალში, საწვავი ჩასხმულია რამდენჯერმე და მათი ჯამური მოცულობა ავტომანქანის საწვავის ავზის მოცულობას აღემატება. ასევე რამდენიმე შემთხვევაში, ავტოსატრანსპორტო საშუალებაში ერთჯერადად ჩასხმული საწვავის ოდენობა აღემატება საწვავის ავზის მოცულობას, მაგალითად:

- იურიდიული პირის სარგებლობაში არსებულ ავტოსატრანსპორტო საშუალებაში (AEL-470), 2017 წლის 11 იანვარს ერთჯერადად ჩასხმულია 75 ლიტრი საწვავი. წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, ავტოსატრანსპორტო საშუალების საწვავის ავზი 40 ლიტრია.
- იურიდიული პირის სარგებლობაში არსებულ ავტოსატრანსპორტო საშუალებაში (DZD-043) 2017 წლის 29 დეკემბერს, საწვავი ჩასხმულია 4-ჯერ: 11:05სთ-ზე - 90 ლიტრი, 10:33სთ-ზე - 96 ლიტრი, 10:55სთ-ზე - 71 ლიტრი, ხოლო 11:17სთ-ზე - 66 ლიტრი. წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით ავტომანქანის საწვავის ავზი 80 ლიტრია.

[61] სახელმწიფო ნომერი: AI-133- AA.
[62] მხოლოდ აღნიშნული ა(ა)იპ სარგებლობს სატრანსპორტო საშუალებებით და იყენებს „აგაი“ სისტემას.

აღსანიშნავია, რომ ავტოსატრანსპორტო საშუალებების გადაადგილებისას, ა(ა)იპ-ის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები აწარმოებენ სატრანსპორტო საგზაო ბარათს, თუმცა დოკუმენტში არ არის ასახული ისეთი მნიშვნელოვანი ინფორმაცია, როგორიცაა: ავტომანქანის ოდომეტრის ჩვენება, დღის განმავლობაში განვლილი მანძილი, საწვავის ხარჯი და სხვ.

დასკვნა

შესწავლისას გამოვლენილი გარემოებები და მათი სიხშირე ნათლად მიუთითებს იმაზე, რომ მუნიციპალიტეტს არ აქვს სათანადო კონტროლი დაწესებული საწვავის მიზნობრივ გამოყენებასა და რაციონალურ ხარჯვაზე. აუდიტის ჯგუფის მოსაზრებით, მუნიციპალიტეტმა ხარჯი გასწია საბიუჯეტო ასიგნებების ეკონომიური და რაციონალური ხარჯვის ვალდებულების დაცვის გარეშე.

რეკომენდაცია №5. საწვავის რაციონალური და სამსახურებრივი აუცილებლობისათვის გამოყენების მიზნით მერიამ შეიმუშაოს და დანერგოს კონტროლის სათანადო მექანიზმები. საკრებულომ, მერიასთან შეთანხმებით, გონივრულობის პრინციპის გათვალისწინებით, შეიმუშაოს საქართველოს მთავრობის სამართლებრივ აქტებთან თავსებადი საუკეთესო პრაქტიკაზე დაფუძნებული წესები, მუნიციპალური ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის შესახებ და საწვავის განაწილებისა და ხარჯვის შესახებ, რომლებიც ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო პარკის ოპტიმიზაციასა და მოვლა-შენახვის ხარჯების რაციონალიზაციას. მერიამ, გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები, რომელთაც ევალებოდათ კონტროლი საწვავის მიზნობრივ და რაციონალურ ხარჯვაზე და მათ მიმართ გაატაროს სათანადო ღონისძიებები.

წარმომადგენლობითი ხარჯები

კრიტერიუმი. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის გადასახდელები ითვალისწინებს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას[63] და ზოგადად მოიცავს: მიღებისა და ოფიციალური სადილის, წვეულებისა და სხვა ღონისძიებების, საექსკურსიო და კულტურულ-სანახაობითი ღონისძიებების, სუვენირების შეძენის/დამზადების, აეროპორტში დახვედრის და გაცილების, სატრანსპორტო მომსახურების და მგზავრობის,

[63] „ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის თვითმმართველი ერთეულის 2017 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“, საკრებულოს 2016 წლის 16 დეკემბრის №23 დადგენილება. „ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის თვითმმართველი ერთეულის 2018 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“, საკრებულოს 2017 წლის 19 დეკემბრის №42 დადგენილება.

სასტუმროს მომსახურების, საკონსულო მომსახურების, მაჟორიტარ დეპუტატთა ბიუროს და სხვა დანარჩენ წარმომადგენლობით ხარჯებს.

საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად და რაციონალურად ხარჯვის ვალდებულებიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტმა, სახელმწიფო ინტერესების გათვალისწინებით, უნდა განახორციელოს შესყიდვები, მისთვის გამოყოფილი ასიგნების ფარგლებში.[64] წარმომადგენლობითი ხარჯების მიზანშეწონილობა უნდა იყოს დოკუმენტურად სათანადოდ დასაბუთებული.

გამოვლენილი გარემოება. მუნიციპალიტეტმა წარმომადგენლობითი ხარჯების სახით 2017-2018 წლებში დახარჯა 34.2 ათასი ლარი. წარმოდგენილი დოკუმენტებისა და ინფორმაციის მიხედვით, მუნიციპალიტეტმა წარმომადგენლობითი ხარჯიდან 20.2 ათასი ლარი დახარჯა სარესტორნო მომსახურებაზე, სტუმრების მიღება-გამასპინძლებისათვის.

2017 წელს მუნიციპალიტეტში გაიმართა რწმუნებულთან – გუბერნატორთან არსებული სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს სხდომა. მუნიციპალიტეტმა, მოთხოვნის მიუხედავად, ვერ წარმოადგინა შეხვედრის სხდომის ოქმი. არსებული ინფორმაციით, სხდომის შემდეგ ოფიციალურ სადილზე დამსწრეთა რაოდენობა იყო 90 პირი, მათ შორის, სტუმარი - 70 პირი. აღნიშნულ სარესტორნო მომსახურებაში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან 4.5 ათასი ლარი გაიხარჯა. პასუხისმგებელმა პირებმა ვერ დაასაბუთეს ბიუჯეტიდან აღნიშნული ხარჯების გაწევის მიზანშეწონილობა.

წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევის პროცედურა და მასთან დაკავშირებით შესადგენი დოკუმენტაცია, მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, კონკრეტულად არ არის განსაზღვრული. მიუხედავად ამისა, საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად და რაციონალურად ხარჯვის ვალდებულებიდან გამომდინარე, წარმომადგენლობითი ხარჯების მიზანშეწონილობის დასადასტურებლად უნდა არსებობდეს დოკუმენტური ინფორმაცია სტუმრების მიღებისას, ეტიკეტის შესაბამისად, მოწვეული და დამხვედრი მხარეების შემადგენლობის შესახებ. მუნიციპალიტეტს არ აქვს შემუშავებული წარმომადგენლობითი ხარჯის გაწევის წესი/ინსტრუქცია, რომელიც დაარეგულირებს ხარჯის გაწევის პროცედურასა და შესადგენი დოკუმენტაციის ჩამონათვალს.

ხარვეზი დაფიქსირებული იყო სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული წინა აუდიტის ანგარიშშიც.

[64] საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“: მუხლი 7, პუნქტი 2 (ა).

დასკვნა

აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები 34.2 ათასი ლარის წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევის მიზანშეწონილობასთან დაკავშირებით.

რეკომენდაცია №6. საკრებულომ, აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს შესაბამისი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას რაციონალურად, ეკონომიურად და გამჭვირვალედ. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს სტუმრების კატეგორია, ვიზიტის მიზანი, მიღების ფორმა, გამასპინძლების ეტიკეტი, ანგარიშსწორებისათვის წარმოსადგენი დოკუმენტების ჩამონათვალი და კონტროლის სხვა მექანიზმები. ამასთანავე, არსებული ფინანსური რესურსის განაწილების პროცესში, ხარჯების დაგეგმვისას, მერიის შესაბამისმა სამსახურებმა, პირველ რიგში გაითვალისწინონ ის პრიორიტეტები, რომლებიც მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად იქნება მიმართული.

საკონსულტაციო მომსახურება

კრიტერიუმი. მუნიციპალიტეტში დასაქმებული მოსამსახურე ვალდებულია შეასრულოს თავისი სამსახურებრივი მოვალეობა, რომელიც განსაზღვრულია კანონით, თანამდებობრივი ინსტრუქციებით და სხვა სამართლებრივი აქტებით. მერიის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურის დებულების მიხედვით, სამსახური აკონტროლებს საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურ და ეფექტიან გამოყენებას. ასევე მისი მნიშვნელოვანი ფუნქციები და უფლებებია მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო პროცესის ორგანიზება; ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების განწერა; ბიუჯეტის შესრულების მართვა და კოორდინირება, საფინანსო ზედამხედველობა. წინადადებების მომზადება შემოსულობების გაზრდისა და შესრულების უზრუნველსაყოფად. ბიუჯეტის შემოსულობების შესახებ ინფორმაციის შეკრება და გაანალიზება, შესაბამისი წინადადებისა და დასკვნების შემუშავება და სხვ.

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტი მოხელეთა პროფესიული განვითარებისათვის მიმართავს შრომის ანაზღაურებისათვის გათვალისწინებული საბიუჯეტო ასიგნებების საერთო მოცულობის არანაკლებ ერთ პროცენტს.[65]

გამოვლენილი გარემოება. 2017 წელს მუნიციპალიტეტისა და შპს „დაუ+“-ს შორის გაფორმდა ხელშეკრულება საფინანსო საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვაზე, ღირებულებით 3.0 ათასი ლარი.[66] ხელშეკრულების თანახმად, შპს „დაუ+“-ს ევალებოდა

[65] ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 101.
[66] CMR170047492, ხელშეკრულება №23.

მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგების, 2017-2020 წლების ბიუჯეტების პროექტების შედგენის, განხილვის, მიღების, ცვლილებების შეტანის, შესრულების, ანგარიშგების, გარე და შიდა აუდიტის ჩატარების თაობაზე ახალი ნორმატიული აქტების, მოქმედ ნორმატიულ აქტებში შეტანილი ახალი ცვლილებების მიწოდება და სხვ.

წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, შპს „დაუ+“ მუნიციპალიტეტს ყოველთვიურად უწევდა კონსულტაციას საფინანსო-საბიუჯეტო საქმიანობისა და საკანონმდებლო ბაზაში შეტანილი ცვლილებების შესახებ და ასევე მუნიციპალიტეტს აწვდიდა გამოცემული ნორმატიული აქტების შესახებ წიგნებს.

2017 წელს მუნიციპალიტეტის საფინანსო-საბიუჯეტო, შიდა აუდიტისა და იურიდიულ სამსახურებში გათვალისწინებული იყო 19 საშტატო ერთეული, რომელთა შრომის ანაზღაურება შეადგენდა 179.9 ათას ლარს. აღსანიშნავია, რომ საკანონმდებლო სიახლეები ხელმისაწვდომია ყველა თვითმმართველი ერთეულისათვის. მუნიციპალიტეტი ვალდებული იყო სამსახურში ისეთი კადრები დაესაქმებინა, რომელთაც გააჩნდათ კანონმდებლობის სათანადო ცოდნა, შეეძლოთ მათი საქმიანობაში გამოყენება, აგრეთვე უზრუნველყოფდნენ ბიუჯეტის შედგენა-შესრულებას, აღწერდნენ საკუთრებაში არსებულ ქონებას, ჩაატარებდნენ ინვენტარიზაციას, შეადგენდნენ ორგანიზაციის ბალანსს და სხვ.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა ვერ დაასაბუთა თუ რა აუცილებელი საჭიროებით იყო განპირობებული დამატებით საფინანსო-საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვა. მუნიციპალიტეტს გააჩნია შრომითი რესურსი და მიზანშეწონილია საკუთარი რესურსებით უზრუნველყოს აღნიშნული საქმიანობის განხორციელება. ამდენად, საკონსულტაციო მომსახურებაზე გადახდილი 3.0 ათასი ლარი წარმოადგენს არაეკონომიურ ხარჯს.

რეკომენდაცია №7. მერიამ არ განახორციელოს ფინანსურ მენეჯმენტთან დაკავშირებულ საკონსულტაციო მომსახურებაზე დამატებითი ხარჯის გაწევა, რადგან მსგავსი საქმიანობის განხორციელებისთვის დაქირავებული ჰყავს თანამშრომლები. მოქმედი კანონმდებლობით, მუნიციპალიტეტმა შრომის ანაზღაურების არანაკლებ 1% უნდა მიმართოს თანამშრომელთა კვალიფიკაციის ასამაღლებლად. იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალიტეტის შესაბამისი თანამშრომლები საჭიროებენ კვალიფიკაციის ამაღლებას, მიზანშეწონილია, საკონსულტაციო მომსახურების ყოველწლიურად შესყიდვის ნაცვლად, მერიამ შეიმუშაოს თანამშრომლების კვალიფიკაციის ამაღლების სტრატეგია. აღნიშნული უზრუნველყოფს საბიუჯეტო თანხების დაზოგვას და რაციონალურად ხარჯვას.

საკრებულოს წევრებზე დასაბუთების გარეშე გაწეული ხარჯები

კრიტერიუმი. მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს წევრი, გარდა თანამდებობის პირისა, თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს სამსახურებრივი საქმიანობისაგან მოუწყვეტლად და უსასყიდლოდ. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ შესაბამისად,[67] მას შეიძლება აუნაზღაურდეს უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები, როგორიცაა, საკრებულოსა და კომისიის სხდომების, დროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობაში მონაწილეობის მიღების, ამომრჩეველთან შეხვედრების, ასევე საკრებულოს და საკრებულოს თავმჯდომარის ცალკეული დავალების შესრულებისათვის საჭირო ხარჯები.

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტია პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტი, სადაც აღინიშნება დოკუმენტის დასახელება, შედგენის თარიღი, სამეურნეო ოპერაციის შინაარსი, რაოდენობა, ფასი, თანხა, სამეურნეო ოპერაციაში მონაწილე მხარეთა დასახელება, დოკუმენტის სწორად გაფორმებისათვის პასუხისმგებელ პირთა ხელმოწერები და სხვა მონაცემები.[68]

გამოვლენილი გარემოება. საკრებულოს წევრების (არათანამდებობის პირები) ხარჯები 2017-2018 წლებში გაიცემოდა საკრებულოს 2015 წლის 24 აგვისტოს №33 დადგენილების საფუძველზე. დადგენილების შესაბამისად, უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით გაწეული ხარჯების ანაზღაურების ყოველთვიურ ზღვრულ ოდენობად განისაზღვრა 397 ლარი.

წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, საკრებულოს წევრებს (არათანამდებობის პირები), 2017-2018 წლებში, უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების სახით, სულ მიღებული აქვთ 204.1 ათასი ლარი, მათ შორის, 2017 წელს - 115.6 ათასი ლარი, ხოლო 2018 წელს - 88.5 ათასი ლარი.

მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა დოკუმენტური მტკიცებულებები საკრებულოს წევრების ხარჯების დასადასტურებლად. თანხების გაცემის საფუძველია საკრებულოს თავმჯდომარის ბრძანებები საკრებულოს წევრებისათვის ხარჯის ანაზღაურების შესახებ. თავის მხრივ, საკრებულოს წევრები ხარჯების ასანაზღაურებლად ყოველთვიურ ინფორმაციას წარუდგენდნენ საკრებულოს აპარატის უფროსს, მათი აქტივობების შესახებ. აღნიშნული დოკუმენტები არ აკმაყოფილებს ხარჯის დამადასტურებელი პირველადი

[67] „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 41.

[68] ინსტრუქცია ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ, მუხლი 5. დამტკიცებულია საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბერს №1321 ბრძანებით.

აღრიცხვის დოკუმენტის კრიტერიუმს. გარდა ამისა, ძირითად შემთხვევებში, საკრებულოს წევრებზე ყოველთვიურად გაცემულია ფიქსირებული თანხა, ლიმიტის მაქსიმალური ოდენობა - 397 ლარი. აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულება, თუ რით იყო განპირობებული მუნიციპალიტეტის სხვადასხვა ადმინისტრაციული ერთეულების საკრებულოს წევრებისათვის ზუსტად იდენტური დანახარჯების ქონა, ასევე თითოეული წევრის მიხედვით - ყოველთვიურად უცვლელი დანახარჯების არსებობა.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები) 2017-2018 წლებში საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე ხარჯების ასანაზღაურებლად 204.1 ათასი ლარი გასცა სათანადო დადასტურების გარეშე, საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შეუსაბამოდ.

რეკომენდაცია №8. მერიამ არ დაუშვას საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება ხარჯის გაწევის დამადასტურებელი პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტის წარმოდგენის გარეშე. მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი და პრაქტიკა სრულ შესაბამისობაში იყოს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან. აღნიშნული უზრუნველყოფს საკრებულოს არათანამდებობის პირების საქმიანობის შესახებ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ დადგენილი პრინციპის დაცვას, ასევე საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

მმართველობითი გადაწყვეტილებები

დელეგირებული უფლებამოსილების დაფინანსება საკუთარი შემოსავლებიდან

კრიტერიუმი. მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად,[69] სახელმწიფოს მიერ მუნიციპალიტეტისათვის უფლებამოსილებების დელეგირება შეიძლება სათანადო მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით. 2017-2018 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონების მიხედვით, დელეგირებულ უფლებამოსილებას განეკუთვნება: „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“, „სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ“, „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“, „სამშობლოს დაცვისას

[69] „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 17.

დაღუპულთა და ომის შემდეგ გარდაცვლილ მეომართა ხსოვნის უკვდავყოფის შესახებ“ და სხვა კანონებით განსაზღვრული უფლებამოსილებებით გათვალისწინებულ ღონისძიებათა დაფინანსება.

გამოვლენილი გარემოება. 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტს, დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით, მიზნობრივი ტრანსფერის სახით გამოეყო 276.0 ათასი ლარი. აღნიშნული ტრანსფერიდან დაფინანსებულია მუნიციპალიტეტის 3 პროგრამა: ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის ამაღლების ხელშეწყობა, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვა და ვეტერანთა და ლტოლვილთა დაკრძალვის ხარჯი. გარდა მიზნობრივი ტრანსფერისა, 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტმა გამოიყენა საკუთარი ფინანსური რესურსი - 150.1 ათასი ლარი, დელეგირებული უფლებამოსილების დაფინანსებისათვის.[70] აღნიშნული თანხა ძირითადად გამოყენებულია შრომის ანაზღაურების, ოფისის, საწვავის, მივლინების და სხვადასხვა ხარჯის დაფინანსების მიზნით.

მუნიციპალიტეტს რაიმე სახის ღონისძიება დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისთვის საჭირო ფინანსური რესურსის მიღების შესახებ, გატარებული არ აქვს. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, 2017-2018 წლებში მერიას არ მოუთხოვია დელეგირებული უფლებამოსილებისათვის გამოყოფილი ტრანსფერის მოცულობის გაზრდა. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტის შესაბამის სამსახურებს არ უმსჯელიათ შეემცირებინათ ხარჯები და საქმიანობა განეხორციელებინათ დელეგირებული უფლებამოსილებისათვის გამოყოფილი ფინანსური რესურსის ფარგლებში.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო დელეგირებული უფლებამოსილების განმახორციელებელი სამსახურების საქმიანობის დაგეგმვა და წარმართვა, მათთვის გამოყოფილი ფინანსური რესურსების შესაბამისად.

რეკომენდაცია №9. მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა იმსჯელონ დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში განსახორციელებელი საქმიანობის დაფინანსების საკითხზე. მერიამ სათანადოდ დაასაბუთოს და მოითხოვოს დელეგირებული უფლებამოსილებისათვის გამოყოფილი ტრანსფერის მოცულობის გაზრდა, ან შეამციროს ხარჯები და საქმიანობა განახორციელოს გამოყოფილი

[70] მათ შორის, 6.0 ათასი ლარი გამოყოფილია საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 14 დეკემბრის №2609 განკარგულებით.

დაფინანსების ფარგლებში. აღნიშნული უზრუნველყოფს საქმიანობის უფრო ეკონომიურად განხორციელებას.

ბუღალტრული ანგარიშგების ფორმების მომზადებისას გამოვლენილი ხარვეზი

კრიტერიუმი. „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული ანგარიშგების ფორმების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2008 წლის 16 აპრილის №364 ბრძანების მიხედვით,[71] მუნიციპალიტეტი ვალდებულია მოამზადოს ბუღალტრული ანგარიშგების ფორმები - ბალანსი და ბალანსის დანართები.

გამოვლენილი გარემოება. მუნიციპალიტეტმა წარმოადგინა 2017-2018 წლებისათვის მომზადებული ბალანსი და ბალანსის დანართი ფორმები, თუმცა არასრულად. მერიას არ შეუდგენია და შესაბამისად, არ წარმოუდგენია ბალანსის დანართი 9 ფორმა (ბალანსი - ფორმა №1, ანგარიში არაფინანსური აქტივებით საკასო ოპერაციების შესახებ - ფორმა №2-1, ანგარიში ფინანსური აქტივებითა და ვალდებულებებით საკასო ოპერაციების შესახებ - ფორმა №2-2, ანგარიში არასაბიუჯეტო საქმიანობით მიღებული სახსრების მოძრაობის შესახებ - ფორმა №4, ანგარიში არასაოპერაციო შემოსავლებისა და არასაოპერაციო ხარჯების შედეგად ფინანსური აქტივებისა და ვალდებულებების ცვლილებების შესახებ - ფორმა №5-1, ორგანიზაციების ანგარიშებზე რიცხული ფინანსური აქტივები და მოთხოვნები წარმოშობის წლების მიხედვით - ფორმა №7, ინფორმაცია ორგანიზაციის ანგარიშებზე რიცხული ვალდებულებები წარმოშობის წლების მიხედვით - ფორმა №8, ინფორმაცია ფინანსური აქტივების და მოთხოვნების შესახებ დებიტორების მიხედვით - ფორმა №9 და ინფორმაცია ვალდებულებების შესახებ კრედიტორების მიხედვით - ფორმა №10).[72] იქიდან გამომდინარე, რომ ბუღალტრული ანგარიშგება არასრულყოფილად არის წარმოდგენილი, მუნიციპალიტეტის ბუღალტრული ანგარიშგების მომხმარებლებს არ ეძლევათ საშუალება დროულად და სრულყოფილად მიიღონ ინფორმაცია მუნიციპალიტეტის ფინანსური მდგომარეობის შესახებ.

აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიერ, მხოლოდ აუდიტის ჯგუფის მოთხოვნის საფუძველზე, მომზადებული და წარმოდგენილი იქნა სრულად ბალანსი და ბალანსის დანართი ფორმები.

[71] 2018 წლისთვის მოქმედი რედაქციით - „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული ანგარიშგების ფორმების დამტკიცების შესახებ“.

[72] 2017 წლისათვის მოქმედი რედაქციით: ანგარიშებზე რიცხულ დებიტორულ დავალიანებათა შესახებ- ფორმა №7 ანგარიშებზე რიცხული კრედიტორულ დავალიანებათა შესახებ - ფორმა №8, ინფორმაცია დებიტორული დავალიანების შესახებ ორგანიზაციულ ჭრილში და ინფორმაცია კრედიტორული დავალიანების შესახებ ორგანიზაციულ ჭრილში - ფორმა №9 და - ფორმა №10).

მუნიციპალიტეტში არ არის დანერგილი საბუღალტრო აღრიცხვის სპეციალიზებული სისტემა. „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად,[73] დაწესებულების ხელმძღვანელი ნერგავს და განავითარებს სანდო, სრულყოფილ და ხელმისაწვდომ საინფორმაციო და საკომუნიკაციო სისტემას, რომელიც უზრუნველყოფს დაწესებულების საქმიანობის შესახებ უახლესი და სანდო ინფორმაციის სათანადო ხელმისაწვდომობას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სასურველია, მუნიციპალიტეტმა იმსჯელოს საბუღალტრო პროგრამის შეძენის მიზანშეწონილობაზე.

საბიუჯეტო პროცესი

<u>პრიორიტეტების დოკუმენტი</u>

კრიტერიუმი. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის შესაბამისად, მომავალი წლის ბიუჯეტის პროექტზე მუშაობას მუნიციპალიტეტი იწყებს პრიორიტეტების დოკუმენტის მომზადებით მიმდინარე წლის პირველი მარტიდან. კანონმდებლობის მიხედვით, პრიორიტეტების დოკუმენტი უნდა მოიცავდეს: გასული, მიმდინარე, დასაგეგმი საბიუჯეტო წლებისათვის და დასაგეგმის შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების, ფინანსური და არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებისა და ვალდებულებების აგრეგირებულ მაჩვენებლებს, გასული საბიუჯეტო წლის ბიუჯეტის შესრულების საბოლოო შედეგების ანალიზს, პრიორიტეტების ფარგლებში დაგეგმილი პროგრამების/ქვეპროგრამების მოსალოდნელი შედეგების შესრულების შეფასების ინდიკატორებს და სხვ.[74]

გამოვლენილი გარემოება. მუნიციპალიტეტის მიერ წარმოდგენილი 2017-2018 წლების ბიუჯეტების შესაბამისი პრიორიტეტების დოკუმენტები და მათი მომზადების პროცესი არ შეესაბამება მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებს:

- ორივე წლის ბიუჯეტებისთვის პრიორიტეტების დოკუმენტის მომზადებაზე მერის ბრძანებები გამოცემულია დაგვიანებით, კერძოდ შესაბამისი წლის 1 მარტის ნაცვლად 2016 წლის 20 ივნისს და 2017 წლის 22 მარტს. აღნიშნულმა გამოიწვია საბიუჯეტო პროცესის დაწყების დაგვიანება.
- 2017 წლის პრიორიტეტების დოკუმენტი არ მოიცავს გასული, მიმდინარე, დასაგეგმი საბიუჯეტო წლებისათვის და დასაგეგმის შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების, ფინანსური და არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებისა და ვალდებულებების აგრეგირებულ მაჩვენებლებს. წარმოდგენილია

[73] მუხლი 14.
[74] „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, მუხლი 76.

ინფორმაცია მხოლოდ შემოსავლების ნაწილის და გადასახდელების შესახებ პროგრამულ ჭრილში.

- 2018 წლის პრიორიტეტების დოკუმენტი არ მოიცავს გასული, მიმდინარე, დასაგეგმი საბიუჯეტო წლებისათვის და დასაგეგმის შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის ბიუჯეტის ხარჯების, ფინანსური და არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებისა და ვალდებულებების აგრეგირებულ მაჩვენებლებს. წარმოდგენილია ინფორმაცია მხოლოდ გადასახდელების შესახებ პროგრამულ ჭრილში.

<u>საბიუჯეტო განაცხადები</u>

კრიტერიუმი. ბიუჯეტის პროექტის მომზადების მიზნით, საფინანსო ორგანო საბიუჯეტო ორგანიზაციებს უგზავნის საბიუჯეტო განაცხადის ფორმებს, ასიგნებებისა და მომუშავეთა რიცხოვნობის საორიენტაციო ზღვრული მოცულობების მითითებით.[75] წარმოდგენილი საბიუჯეტო განაცხადები უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებებიდან განსახორციელებელი პროგრამების/ქვეპროგრამების აღწერას და მიზნებს დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის და დასაგეგმის შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის.

გამოვლენილი გარემოება. 2017-2018 წლების ბიუჯეტებისათვის მუნიციპალიტეტის საფინანსო ორგანოს, პროექტის მომზადების მიზნით, საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის არ გაუგზავნია საბიუჯეტო განაცხადის ფორმები ასიგნებებისა და მომუშავეთა რიცხოვნობის საორიენტაციო ზღვრული მოცულობების მითითებით. მერიამ მის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებს მხოლოდ წერილობით მიმართა განაცხადების წარმოდგენის მოთხოვნით. შედეგად, დაირღვა მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები.

წარმოდგენილი საბიუჯეტო განაცხადები არ მოიცავს ინფორმაციას ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებებიდან განსახორციელებელი პროგრამების/ქვეპროგრამების აღწერას და მიზნებს დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის და დასაგეგმის შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის.

<u>ბიუჯეტის პროექტის შედგენა</u>

კრიტერიუმი. მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, მერია ბიუჯეტის პროექტს წარუდგენს საკრებულოს. კანონმდებლობით განსაზღვრულია ის აუცილებელი დოკუმენტაცია, რომელსაც უნდა შეიცავდეს წარდგენილი პროექტი და თანდართული მასალები. მათ შორის, ბიუჯეტის პროექტი უნდა მოიცავდეს დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის და დასაგეგმის შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის პრიორიტეტებს, რომელთა ფარგლებში საბიუჯეტო ორგანიზაციები ბიუჯეტის დაფინანსებით

[75] „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, მუხლი 77.

ახორციელებენ პროგრამებს/ქვეპროგრამებს, მათ აღწერას და მიზნებს, ხოლო თანდართულ მასალებში სხვა ინფორმაციასთან ერთად უნდა იყოს მიმდინარე წლის ბიუჯეტის შესრულების მოკლე მიმოხილვა.[76]

გამოვლენილი გარემოება. მერიის მიერ საკრებულოსთვის წარდგენილი 2017 წლის და 2018 წლის ბიუჯეტების პროექტები არ მოიცავდა დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის და დასაგეგმის შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის პრიორიტეტების, პროგრამების/ქვეპროგრამების მიზნებს. შედეგად, დარღვეულია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მოთხოვნები.

<u>ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში</u>

კრიტერიუმი. ყოველი კვარტალის დასრულებიდან ერთი თვის ვადაში ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო შესაბამის წარმომადგენლობით ორგანოს წარუდგენს ბიუჯეტის შესრულების კვარტალურ მიმოხილვას ნაზარდი ჯამით.[77] მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის საფინანსო ორგანო ამზადებს ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშს, რომელიც სხვა ინფორმაციასთან ერთად და საბიუჯეტო წლის დასრულებიდან არაუგვიანეს 2 თვისა, წარუდგენს წარმომადგენლობით ორგანოს.[78] კანონმდებლობით განსაზღვრულია ის აუცილებელი ინფორმაცია, რომელსაც უნდა შეიცავდეს ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში.[79] მათ შორის: პროგრამების მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობის განმარტებას, თუ ასეთი შეუსაბამობა აღემატება 30%-ს, მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების ბიუჯეტების შესრულების წლიურ მაჩვენებლებს და სხვ.

გამოვლენილი გარემოება. 2017-2018 წლების ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშები არ მოიცავს: მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების ბიუჯეტების შესრულების წლიურ მაჩვენებლებს. 2018 წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი არ არის განმარტებები პროგრამების მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის 30%-ზე მეტი შეუსაბამობის შესახებ.

[76] „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, მუხლი 77.
[77] „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, მუხლი 85.
[78] „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, მუხლი 86.
[79] „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, მუხლი 87.

დასკვნა

არსებული მართვის სისუსტეების გამო, მუნიციპალიტეტში საბიუჯეტო პროცესი წარიმართა სხვადასხვა ხასიათის ხარვეზებით და მოქმედი კანონმდებლობის დარღვევით.

ინვენტარიზაციის პროცესში გამოვლენილი ხარვეზი

კრიტერიუმი. „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანების თანახმად,[80] ინვენტარიზაციის ჩატარება სავალდებულოა ყოველწლიურად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, გარდა უძრავი ქონებისა, საბიბლიოთეკო ფონდებისა, იმ აქტივებისა და ვალდებულებებისა, რომელთა ინვენტარიზაცია ჩატარდა საანგარიშგებო წლის პირველი სექტემბრის შემდეგ, ასევე 10 წელზე მეტი ხანდაზმულობის მქონე ფინანსური აქტივების და ვალდებულებებისა. აღნიშნული აქტივებისა და ვალდებულებებისათვის ბრძანებით განსაზღვრულია ინვენტარიზაციის ჩატარების სხვადასხვა ვადა და პერიოდულობა.

გამოვლენილი გარემოება. 2017-2018 წლებში, მუნიციპალიტეტის ბალანსზე რიცხული ქონების ინვენტარიზაციის მიზნით, მერის ბრძანებით შექმნილია კომისია. მიუხედავად ამისა, პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია არ განხორციელებულა. მათ შორის, არ განხორციელებულა უძრავი ქონებისა და საბიბლიოთეკო ფონდების ინვენტარიზაცია, რაც სავალდებულოა სამ/ხუთ წელიწადში ერთხელ.

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ორგანიზაციის საკუთრებაში არსებული ყველა აქტივი არ არის ჩაბარებული მატერიალურად პასუხისმგებელ პირზე. აქტივების შენახვაზე პასუხისმგებელი პირის არარსებობა გულისხმობს იმას, რომ მუნიციპალიტეტს არ აქვს დაწესებული სათანადო კონტროლი საკუთრებაში არსებული აქტივების მოძრაობაზე. შესაბამისად არსებობს მაღალი რისკი იმისა, რომ მუნიციპალიტეტის კუთვნილი ქონების დაკარგვის ან დაზიანების შემთხვევები დარჩეს შეუმჩნეველი, შესაბამისი რეაგირების გარეშე.

აუდიტის ჯგუფმა, მერიის წარმომადგენლებთან ერთად, შერჩევით დაათვალიერა დაბა ხარაგაულში მდებარე მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებული შენობა-ნაგებობები. შედეგად გამოვლინდა, რომ რამდენიმე შენობა მნიშვნელოვნად არის დაზიანებული და შესაბამისად, არ ფუნქციონირებს.

[80] 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება.

სურათი №4. ღია ესტრადის შენობა.

ღია ესტრადის შენობა, აუდიტის მიმდინარეობისას, მნიშვნელოვნად არის დაზიანებული და უფუნქციოა. აღნიშნულის მიზეზი შეიძლება იყოს როგორც უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოები, ასევე შენობის მოვლა-პატრონობაში არსებული ხარვეზები. შენობის რეაბილიტაცია განხორციელდა 2015 წელს, რაზეც ჯამში 448.5 ათასი ლარი გაიხარჯა.[81] წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, მუნიციპალიტეტმა რამდენჯერმე წერილობით მიმართა მიმწოდებელს ხარვეზების გამოსწორებაზე, თუმცა შპს-ს სათანადო რეაგირება არ მოუხდენია. საგარანტიო ვადის გასვლის შემდეგ მერიამ საგარანტიო თანხა არ დაუბრუნა მიმწოდებელს, რის გამოც, მან უჩივლა სასამართლოში. ამასთანავე, პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მუნიციპალიტეტმა, საკითხის შესასწავლად შექმნილი კომისიის დასკვნის საფუძველზე, შენობასთან დაკავშირებული დოკუმენტაცია გადასცა სამართალდამცავ ორგანოს. აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში გამოძიება არ იყო დასრულებული და არც სასამართლო გადაწყვეტილება იყო გამოტანილი.

ყოფილი ვეტ-უბნის შენობის დათვალიერებისას გამოვლინდა, რომ შენობა დაზიანებულია და არ გამოიყენება. აღნიშნული შენობა მუნიციპალიტეტს საკუთრებაში გადაეცა 2016 წელს. მუნიციპალიტეტს შენობა არ დაუტვირთავს ფუნქციურად და არ განუსაზღვრავს მოვლა-პატრონობაზე პასუხისმგებელი პირი.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტს (შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს) არ აქვს გატარებული სათანადო ღონისძიებები საკუთრებაში არსებული ქონების მოვლა-შენახვისა და დაცვის კუთხით.

რეკომენდაცია №10. მუნიციპალიტეტის მერიამ განახორციელოს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია კანონმდებლობით დადგენილი წესით, რაც უზრუნველყოფს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების დადგენას და

[81] ხელშეკრულება №201, SPA150014691, შპს „ჰესპია მური“.

ორგანიზაციის სააღრიცხვო მონაცემებთან შესაბამისობაში მოყვანას. შედეგად, შესაძლებელი იქნება ინვენტარიზაციის შედეგების (მეტობა ან დანაკლისი) დადგენა და შესაბამისი მატერიალურად პასუხისმგებელი პირების გამოვლენა, რაც გაზრდის მუნიციპალური აქტივების დაცულობის ხარისხს.

ა(ა)იპ-ების დაფინანსებაში არსებული ხარვეზები

კრიტერიუმი. მუნიციპალიტეტს თავისი საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით, უფლება აქვს დააფუძნოს ა(ა)იპ/შპს, რომელიც ორგანიზებას გაუწევს მისი უფლებამოსილების სფეროში განსახორციელებელ ერთობლივ ღონისძიებებს.[82] იურიდიული პირების შექმნის საფუძველი უნდა იყოს სათანადოდ დასაბუთებული და არგუმენტირებული.

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, დაწესებულების ხელმძღვანელმა ორგანიზაციაში და მის დაქვემდებარებულ ყველა ერთეულში უნდა დანერგოს ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემა. აღნიშნული უნდა განხორციელდეს იმგვარად, რომ ორგანიზაციაში უზრუნველყოფილ იქნეს ფულადი სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოყენება.[83] შესაბამისად, იურიდიულ პირებში დასაქმებულთა რიცხოვნობა და მათზე დაკისრებული ფუნქცია-მოვალეობები განსაზღვრული უნდა იყოს რეალურ საჭიროებებზე დაყრდნობით.

გამოვლენილი გარემოება. 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის გადასახდელების 27%-ს ა(ა)იპ-ებზე გაცემული სუბსიდია შეადგენდა, რაც 6,808.2 ათასი ლარია.

2017 წლის დასაწყისიდან მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებდა 16 ა(ა)იპ, 2018 წელს ჩატარებული რეორგანიზაციის შემდგომ იურიდიული პირების რაოდენობა შემცირდა 9-მდე. იურიდიული პირების მნიშვნელოვნად შემცირებას უნდა გამოეწვია სუბსიდიის შემცირებაც, მინიმუმ, ადმინისტრაციული ხარჯების ნაწილში. მიუხედავად ამისა, 2018 წელს მუნიციპალიტეტმა, 9 ა(ა)იპ-ის დაფინანსებაზე, 260.8 ათასი ლარით მეტი დახარჯა, ვიდრე 2017 წელს. ასევე გაიზარდა ა(ა)იპ-ებში დასაქმებულთა რაოდენობაც. კერძოდ, 2017 წელს დასაქმებული იყო საშუალოდ 625 პირი, ხოლო 2018 წელს - 635 პირი.

არსებობს რისკი იმისა, რომ ა(ა)იპ-ებში საშტატო რიცხოვნობა არაგონივრულად არის გაზრდილი. აღნიშნულს ადასტურებს აუდიტის შედეგად გამოვლენილი სხვადასხვა ფაქტი, კერძოდ: ა(ა)იპ - სპორტისა და შიდა ტურიზმის ცენტრში, ა(ა)იპ - სამუსიკო სკოლაში, ა(ა)იპ - სამოქალაქო ჩართულობის ცენტრში, ა(ა)იპ - დასუფთავებისა და

[82] ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 20, პუნქტი 1 და 2.
[83] საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 6.

კეთილმოწყობის ცენტრში, ა(ა)იპ - კულტურისა და ხელოვნების ცენტრში, ჯამში 16 მოსამსახურის[84] ფუნქციური დატვირთვა არ დასტურდება ან მათი ფუნქცია-მოვალეობები გაურკვეველია. ასევე ზოგიერთ შემთხვევაში, დასაქმებულთა ფუნქცია-მოვალეობები დუბლირებულია ან საერთოდ არ არის განსაზღვრული. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა შესაფერისი და საკმარისი მტკიცებულებები იმისა, რომ ყველა დასაქმებული დატვირთული ჰყავდა ფუნქციურად, ორგანიზაციის მიზნებიდან და საქმიანობიდან გამომდინარე.

დასკვნა

დაგეგმვასა და კონტროლში არსებულმა მართვის სისუსტეებმა გამოიწვია ის, რომ ა(ა)იპ-ებში საშტატო რიცხოვნობა არაგონივრულადაა გაზრდილი. აუდიტის ანგარიშში წარმოდგენილი ა(ა)იპ-ებში კადრების მართვასთან დაკავშირებული ხარვეზების გარდა შესაძლოა არსებობდეს სხვა მსგავსი შემთხვევებიც, რომელთა გამოსავლენად და სათანადო ღონისძიებების გასატარებლად, საჭიროა მერიის მხრიდან შესაბამისი რეაგირება.

რეკომენდაცია №11. საბიუჯეტო რესურსების რაციონალურად ხარჯვის ხელშეწყობის მიზნით, მუნიციპალიტეტის მერიამ განსაზღვროს მის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საქმიანობის შესაბამისობა მუნიციპალიტეტის მიზნებსა და ამოცანებთან, შეისწავლოს მათი საქმიანობა და არსებული საკადრო პოლიტიკა, შეაფასოს იდენტური ფუნქციების მქონე საშტატო ერთეულების ცალ-ცალკე არსებობის მიზანშეწონილობა, გაანალიზოს ა(ა)იპ-ის საქმიანობით მიღებული სარგებელი და მათი ფუნქციონირებისათვის დახარჯული სახსრები, საჭიროების შემთხვევაში, უზრუნველყოს იურიდიული პირებისა და მათში არსებული საშტატო ერთეულების ოპტიმიზაცია.

ადმინისტრაციული/საოპერაციო ხარჯები

კრიტერიუმი. „საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, მუნიციპალიტეტებს 2017 წლის ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შესრულების პროცესში უნდა დაეცვათ შემდეგი მოთხოვნები: ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფ საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ადმინისტრაციული/საოპერაციო ხარჯები, კერძოდ: „შრომის ანაზღაურების“, „საქონლისა და მომსახურების“ და „სუბსიდიების“ მუხლები უნდა შეადგენდეს არაუმეტეს 2016 წლის მოსალოდნელი საკასო შესრულების 90%-ს.[85]

[84] სპორტის მიმართულების და სექციების ხელმძღვანელები, ინფორმაციის და კვლევის ჩატარების სპეციალისტები, ოპერატორი, კონსულტანტი და სხვ.
[85] მუხლი 23, პუნქტი „ვ“ (გარდა სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებისა).

გამოვლენილი გარემოება. 2017 წელს აუდიტის ობიექტი სუბსიდიური წესით აფინანსებდა 16 ა(ა)იპ-ს. აღნიშნულ სუბიექტებს (გარდა სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებისა) 2016 წელს მიღებული აქვთ დაფინანსება სულ 2,498.8 ათასი ლარი.

წარმოდგენილი მონაცემების შესწავლით გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტმა 9 ა(ა)იპ-ის სუბსიდიური დაფინანსების პროცესში არ გაითვალისწინა კანონის მოთხოვნა, კერძოდ, 2017 წლის დაფინანსება არ არის შემცირებული 2016 წლის მოსალოდნელი საკასო შესრულების 90%-მდე და აღნიშნულ მაჩვენებელს 192.1 ათასი ლარით აღემატება.

ცხრილი №8. ა(ა)იპ-ების 2016-2017 წლების სუბსიდიური დაფინანსების მაჩვენებლები (ათასი ლარი)

№	ორგანიზაცია	2016 წელი		2017 წელი	გადახრა
		საკასო შესრულება	საკასო შესრულების 90%	საკასო შესრულება	
1	ა(ა)იპ - ხარაგაულდასუფთავება	548.8	493.92	585.9	**91.98**
2	ა(ა)იპ - კეთილმოწყობა გარე განათება	179.0	161.1	172.8	**11.7**
3	ა(ა)იპ - მოსწავლე-ახალგაზრდობის სახლი	104.1	93.69	97.9	**4.21**
4	ა(ა)იპ - ხარაგაულის სპორტის განვითარების და მართვის ცენტრი	216.9	195.21	209.1	**13.89**
5	ა(ა)იპ - ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის განვითარებისა და შიგა ტურიზმის ხელშეწყობის ცენტრი	112.2	100.98	113.5	**12.52**
6	ა(ა)იპ - ხარაგაულის შ.ბუაჩიძის სახელობის სამუსიკო სკოლა	94.4	84.96	99.0	**14.04**
7	ა(ა)იპ - კულტურის ცენტრი	290.8	261.72	269.5	**7.78**
8	ა(ა)იპ - ისტორიული მუზეუმი	88.8	79.92	92.6	**12.68**
9	ა(ა)იპ - საზოგადოებრივი ჯანდაცვის ცენტრი	107.0	96.3	119.6	**23.3**
	ჯამი:	**1,742.0**	**1,567.8**	**1,759.9**	**192.1**

შიდა აუდიტის სამსახური

კრიტერიუმი. შიდა აუდიტის სამსახურის მიზანია მერიის სტრუქტურული ერთეულების და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული კერძო სამართლის იურიდიული პირების საქმიანობის სრულყოფა, ფინანსების მართვის გაუმჯობესება, მატერიალური ფასეულობების ხარჯვისა და გამოყენების კანონიერების, მიზნობრიობის დაცვა და ეფექტიანობის გაზრდის ხელშეწყობა; მერიის სტრუქტურული ერთეულების და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული კერძო სამართლის იურიდიული პირების შიდა აუდიტორული შემოწმება; მოსალოდნელი დარღვევების, სამსახურებრივი გადაცდომების პრევენცია; რისკფაქტორების გამოვლენა, ანალიზი და მათი მიზეზების აღმოფხვრის მიზნით, შესაბამისი რეკომენდაციების გაცემა.

შიდა აუდიტის სამსახურის უპირველესი ფუნქციაა სისტემური ხარვეზების შესწავლა და მათ გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული რეკომენდაციების შემუშავება. რეკომენდაციები

უნდა დაეხმაროს ხელმძღვანელობას ორგანიზაციაში ჩამოაყალიბოს ისეთი სისტემები, რომლებიც გააუმჯობესებს ფინანსების მართვას, ორგანიზაციის აქტივების დაცვას, ბუღალტრული აღრიცხვის სათანადო წარმოებას და სხვ. რეკომენდაციების დახმარებით ორგანიზაციამ უნდა შეძლოს ეფექტიანი შიდა კონტროლის სისტემის დანერგვა, რომლითაც შესაძლებელი იქნება ტექნიკური და ფუნქციური ხარვეზების აღმოჩენა, თაღლითობისა და შეცდომების გამოვლენა და პრევენცია.

ორგანიზაციის ხელმძღვანელი, თავის მხრივ, ვალდებულია გაითვალისწინოს შიდა აუდიტის ანგარიშში ასახული რეკომენდაციები და უზრუნველყოს მისი დროული შესრულება.

გამოვლენილი გარემოება. 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა 15 აუდიტორული შემოწმება. შემოწმებულია მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული 8 ა(ა)იპ, შპს და მუნიციპალიტეტის 6 სამსახური მათ შორის, 2018 წელს 2 სამსახური.

აღსანიშნავია, რომ შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ 2017-2018 წლებში გაწეული საქმიანობის შედეგად, ვერ გამოვლინდა კონტროლის მექანიზმების ის ძირითადი სისუსტეები და ხარვეზები, რაც მიგნებების სახით წარმოდგენილია წინამდებარე ანგარიშში. კერძოდ, შესყიდვების მართვაში არსებული ნაკლოვანებები და რისკის შემცველი გარემოებები, ინფრასტრუქტურული ღონისძიებების დაგეგმვის, შესრულებისა და კონტროლში არსებული ხარვეზები, ა(ა)იპ-ების დაფინანსებაში არსებული ხარვეზები, ფინანსური აღრიცხვა-ანგარიშგების მიმართულებით არსებული ნაკლოვანებები და სხვ.

რაც შეეხება შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ აუდიტებს, გამოვლენილია სხვადასხვა სახის კონკრეტული დარღვევა-ნაკლოვანებები და გაცემულია რეკომენდაციები. სამსახურს ჩატარებული აქვს რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგიც. მონიტორინგის შედეგების მიხედვით, ზოგიერთ შემთხვევაში, რეაგირება არ არის განხორციელებული გამოვლენილ ნაკლოვანებებზე. მაგალითად, ა(ა)იპ - სპორტისა და ტურიზმის ცენტრში დაკარგულია ძვირადღირებული ვიდეოკამერა; ზვარეს საბავშვო ბაღში შეწყვეტილი იყო სასწავლო პროცესი, ახლომდებარე ტერიტორიაზე მეწყერის წარმოშობის გამო, შემდეგ კვლავ განახლდა სასწავლო პროცესი ისე, რომ მერიას არ აქვს შესაბამისი ექსპერტიზის დასკვნა შენობის და ტერიტორიის უსაფრთხოების შესახებ; ასევე აღმოფხვრილი არ არის ინვენტარიზაციასთან, საწვავის ხარჯვის მოწესრიგებასთან, წარმომადგენლობით ხარჯებთან და სხვა საკითხებთან დაკავშირებით შიდა აუდიტის ანგარიშებში დაფიქსირებული ხარვეზები. მიუხედავად იმისა, რომ მერიის შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს ევალებოდათ შიდა აუდიტის

სამსახურის რეკომენდაციების დროული შესრულების უზრუნველყოფა, მათი მხრიდან სათანადო რეაგირება არ მომხდარა.

დასკვნა

სამსახურს სათანადოდ არ შეუფასებია რამდენად კანონიერად, მიზნობრივად და ეფექტიანად გამოიყენება დაფინანსება, დანერგილია თუ არა ადეკვატური მართვისა და კონტროლის მექანიზმები და სხვ. მერიის შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობა სათანადოდ ვერ უზრუნველყოფს მერიის ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას, მატერიალური ფასეულობების ხარჯვისა და გამოყენების კანონიერების, მიზნობრიობის დაცვასა და ეფექტიანობის გაზრდის ხელშეწყობას.

რეკომენდაცია №12. მერიამ განახორციელოს შიდა აუდიტის სამსახურის იმგვარი ფუნქციონირება, რაც უზრუნველყოფს ორგანიზაციის შიდა კონტროლის სისტემების შესწავლასა და შეფასებას, ასევე პროცესებში არსებული რისკებისა და სისტემური ხარვეზების გამოვლენას. მიღებული შედეგების საფუძველზე, სამსახურმა შეიმუშაოს რეკომენდაციები და განახორციელოს მისი მუდმივი მონიტორინგი. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდას და საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას.

წინა აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების მდგომარეობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ხარაგაულის მუნიციპალიტეტისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ის ფინანსური და შესაბამისობის აუდიტი და ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის 2013-2014 წლებისა და 2015 წლის 6 თვის საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის ანგარიშებში დაფიქსირდა სხვადასხვა არსებითი ხასიათის დარღვევა-ნაკლოვანება.

აუდიტის ობიექტმა წარმოადგინა ინფორმაცია წინა აუდიტების დროს დაფიქსირებულ ხარვეზებთან დაკავშირებით გატარებული ღონისძიებების შესახებ. წარმოდგენილი ინფორმაციით ირკვევა, რომ მუნიციპალიტეტმა არ მოახდინა სათანადო რეაგირება და არ გამოასწორა შემდეგი დარღვევა-ნაკლოვანებები: ისევ გრძელდება ვადების დაუსაბუთებელი გადაწევა, ამოღებული არ არის დარიცხული ჯარიმები, ხარვეზებია ა(ა)იპ-ების მართვაში, 2016-2018 წლებში არ ჩატარებულა ინვენტარიზაცია, საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელების ხარჯები ანაზღაურებულია შესაბამისი დოკუმენტაციის წარმოდგენის გარეშე და სხვ.

მუნიციპალიტეტმა არ მოახდინა სათანადო რეაგირება და განმეორებით დაუშვა ზოგიერთი დარღვევა, რაც აღწერილი იყო წინა აუდიტის ანგარიშებში. მნიშვნელოვანია, რომ აუდიტის ობიექტმა დაგეგმოს და განახორციელოს საჭირო ქმედებები აუდიტის

ანგარიშებში ასახული დარღვევა-ნაკლოვანებების გამოსწორებისათვის და ხომალდში არ დაუშვას მათი განმეორება. აღნიშნული აუცილებელია საჯარო დაწესებულების ინტერესების დაცულობისა და სამიუნკტო სახსრების რაციონალური ხარჯვისათვის.

მუნიციპალიტეტი შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები) ვალდებული იყო გაეტარებინა საკმარისი და წესაფერისი ღონისძიებები აუდიტის ანგარიშებში დაფიქსირებული ხარვეზების გამოსწორებისათვის და შედეგების მისაღებად, რაც სისრულის თვალსაზრისით, არ განხორციელებულა.

რეკომენდაცია №13. მერიამ შეიმუშაოს და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში წარმოადგინოს სამოქმედო გეგმა აუდიტის ანგარიშებში ასახული დარღვევა ნაკლოვანებების გამოსწორებისათვის. გორივრულ ვადაში ასევე წარმოდგენილ იქნეს ინფორმაცია გეგმის შესრულების მიმდინარეობისა და მიღწეული შედეგების შესახებ. მერიამ გაატაროს სათანადო ღონისძიებები იმ პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ეკისრებოდათ აღნიშნულ დარღვევა-ნაკლოვანებებზე რეაგირება და არ გაატარეს საკმარისი და შესაფერისი ღონისძიებები ზიანა აუდიტის ანგარიშებში ასახული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად.

აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი

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

აუდიტორები: ხელმოწერა

სახელი, გვარი

თეა არველაძე

უფროსი აუდიტორი

თათია ამბროლაძე

აუდიტორი

პაატა კუბლაშვილი

აუდიტორი

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