



შენაბამოსობის აუდიტის ანგარიში





სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

ვახტანგ

ადგილობრივი თვითმმართველი
ერთეულების ბიუჯეტების აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი მამრიკიშვილი

13 12 2019 წელი

N 66/36

ეგზ.: N1

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

სარჩევი

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებანი	3
შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები	4
შესავალი	9
ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	9
აუდიტორის პასუხისმგებლობა	9
აუდიტის საგანი	10
აუდიტის მასშტაბი	10
აუდიტის კრიტერიუმები	10
აუდიტის მიზანი	11
აუდიტის მეთოდოლოგია	11
ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის საქმიანობის შესახებ	12
აუდიტის მიგნებები	13
საბიუჯეტო პროცესში არსებული ხარვეზები	13
ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია	16
უხარისხოდ შესრულებული ინფრასტრუქტურული პროექტები	16
შესყიდვების მართვა	25
პრეტენდენტის არასამართლიანი დისკვალიფიკაცია	25
მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირები	27
იურიდიული პირების არაეფექტიანი მართვა	27
იურიდიული პირების დაფინანსების ხარვეზები	36
ქონების მართვა	38
ქონების არასათანადო განკარგვა	38
საიჯარო შემოსავლების არასათანადო მართვა	39
გამარტივებულ შესყიდვაში არსებული შეუსაბამობები	41
დასუფთავების მოსაკრებლის არასათანადო ადმინისტრირება	42
წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება	44
დასაბუთების გარეშე გაწეული წარმომადგენლობითი ხარჯი	44
საკრებულოს წევრებზე დაუსაბუთებლად გაცემული თანხები	47
კანონდარღვევით გაცემული შრომის ანაზღაურება	48
სატენდერო კომისიის ხარვეზები	49
ინვენტარიზაცია	51
შიდა აუდიტი	52
აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი	54

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებანი

- მუნიციპალიტეტი – ხონის მუნიციპალიტეტი;
- მერია – ხონის მუნიციპალიტეტის მერია;
- საკრებულო – ხონის მუნიციპალიტეტის საკრებულო;
- შპს – შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება;
- ა(ა)იპ – არაკომერციული (არასამეწარმეო) იურიდიული პირი;
- სპს – სოლიდარული პასუხისმგებლობის საზოგადოება;
- შემსყიდველი- ხონის მუნიციპალიტეტის მერია.

შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები

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

- ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვასა და კონტროლში არსებულმა მართვის სისუსტეებმა რამდენიმე შემთხვევაში გამოიწვია უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების ჩაბარება. შედეგად, ინფრასტრუქტურული პროექტები დაზიანებულია და საჭიროებს დამატებით რეაბილიტაციას;
- მუნიციპალიტეტის სატენდერო კომისიამ, სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას, არასწორად მიაწვია პრეტენდენტს დისკვალიფიკაცია. შედეგად, გაიზარდა შესყიდვის ღირებულება, რაც არაეკონომიურად განკარგულ საბიუჯეტო რესურსს წარმოადგენს;
- მუნიციპალიტეტმა ერთი და იმავე საქმიანობის განსახორციელებლად დააფუძნა იურიდიული პირები, რომელთა ფუნქციები დუბლირებულია. ასევე მუნიციპალიტეტში არსებობენ იურიდიული პირები, რომლებიც ვერ აღწევენ დასახულ მიზნებს, ხელოვნურად არის გაზრდილი შტატები, იურიდიული პირების შექმნაში, დაფინანსებასა და კონტროლში არსებულმა მართვის სისუსტეებმა გამოიწვია საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიანი ხარჯვა;
- ქონების მართვასა და განკარგვაში არსებულმა სისუსტეებმა გამოიწვია მუნიციპალიტეტის ქონების არაეფექტიანად განკარგვა, რითაც მნიშვნელოვანი ფინანსური ზიანი მიადგა მუნიციპალიტეტის ინტერესებს;
- სამშენებლო სამუშაოების გამარტივებული წესით შესყიდვისას, მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის დაცული კანონმდებლობის მოთხოვნა, ფაქტობრივი დანახარჯებით ანაზღაურების შესახებ;
- მუნიციპალიტეტმა შემოსავლების ადმინისტრირებაში არსებული სუსტი კონტროლის შედეგად, სრულად ვერ მიიღო დასუფთავების მოსაკრებელი და საიჯარო შემოსავალი. რითაც, ფინანსური ზიანი მიადგა ორგანიზაციის ინტერესებს;
- მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები ანაზღაურებულია მოქმედი კანონმდებლობის დარღვევით, შესაბამისი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე;

- მუნიციპალიტეტში ძირითადი საშუალებების და მატერიალური ფასეულობების აღრიცხვაში არსებული მართვის სისუსტეების შედეგად, არ ჩატარებულა ძირითადი საშუალებების და მატერიალური ფასეულობების ინვენტარიზაცია;
- შიდა აუდიტის სამსახურმა ვერ უზრუნველყო მერიის შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესება, ფინანსების რაციონალური მართვის და ორგანიზაციის ეფექტიანობის გაზრდის ხელშეწყობა.

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

რეკომენდაცია №1: მუნიციპალიტეტის მერიამ, დანერგოს კონტროლის მექანიზმები, რომელიც მიმართული იქნება საბიუჯეტო პროცესის გაუმჯობესებაზე. ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, მუნიციპალიტეტმა ბიუჯეტის შესრულებისას წარმოშობილი თავისუფალი ფულადი სახსრები მიმდინარე წელს დროულად მიმართოს სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტების განსახორციელებლად. მიზანშეწონილია მერიამ, საჭიროების შემთხვევაში, გამოიყენოს კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლებამოსილება და შრომის ანაზღაურებისათვის გათვალისწინებული საბიუჯეტო ასიგნებების საერთო მოცულობის არანაკლებ ერთი პროცენტი მიმართოს მოხელეთა პროფესიული განვითარებისათვის.

რეკომენდაცია №2: მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელმა ორგანომ შეიმუშაოს და დანერგოს სამშენებლო სამუშაოების მიღებისა და ჩაბარების წესი, სადაც დეტალურად იქნება გაწერილი მოქმედი სტანდარტების დაცვით 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 და პროექტის შემოწმებისათვის საჭირო ყველა პროცედურის სათანადოდ წარმართვას.

მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული პირობების დარღვევისათვის განსაზღვროს ადეკვატური საჯარიმო სანქცია. დადგენილი პირგასამტეხლო თანაზომიერი უნდა იყოს მოსალოდნელ ზიანთან, რაც ხელს შეუწყობს სამუშაოების დროულ და ხარისხიან შესრულებას. მუნიციპალიტეტმა გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და მიყენებული ზარალის ანაზღაურების მოთხოვნით, გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №3: მუნიციპალიტეტის მერიამ სახელმწიფო შესყიდვების პროცესი წარმართოს ისე, რომ უზრუნველყოს პრეტენდენტების მიმართ ერთგვაროვანი, არადისკრიმინაციული მიდგომა. ამასთანავე, ორგანიზაციის ხელმძღვანელობამ დაწეროს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები და არ დაუშვას კანონშეუსაბამო გადაწყვეტილებების მიღება. მუნიციპალიტეტმა გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს მათ მიმართ შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №4: საბიუჯეტო რესურსების რაციონალურად ხარჯვის ხელშეწყობის მიზნით, ხონის მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელმა ორგანომ განსაზღვროს მის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საქმიანობის შესაბამისობა მუნიციპალიტეტის მიზნებსა და ამოცანებთან, შეისწავლოს მათი საქმიანობა და არსებული საკადრო პოლიტიკა. შეაფასოს მსგავსი ფუნქციების მქონე ორგანიზაციების ცალ-ცალკე დაფუძნების/არსებობის მიზანშეწონილობა. ასევე 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 №5: ხონის მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელმა ორგანომ, საკუთრებაში არსებული ქონების ეფექტიანად მართვის მიზნით, შეიმუშაოს და დაწეროს ისეთი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების შესრულებას, ასევე ქონებიდან მისაღები შემოსავლის ბიუჯეტში დროულ და სრულ მობილიზებას. მუნიციპალიტეტმა გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და მიყენებული ზარალის ანაზღაურების მოთხოვნით, გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №6: ხონის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ, საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად ხარჯვის მიზნით, მიზანშეწონილია შეიმუშაოს გამარტივებული შესყიდვის გზით განსახორციელებელი სამშენებლო სამუშაოების ფაქტობრივი დანახარჯების დათვლის მეთოდი და კონკრეტული წესი, რომელიც შესაბამისობაში იქნება მოქმედ კანონმდებლობასთან. საჭიროა მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებლებისაგან მოითხოვოს შესაბამისი დოკუმენტაცია და გაიანგარიშოს ფაქტობრივი ხარჯები. შეუსაბამოების არსებობის ან დოკუმენტების წარმოდგენილობის შემთხვევაში, გაატაროს სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები, მათ შორის, მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ ანგარიშსწორების აღნიშნული პრინციპის დაცვა.

რეკომენდაცია №7: ხონის მუნიციპალიტეტის მერიამ, საკრებულოს დადგენილების შესაბამისად, უზრუნველყოს დასუფთავების მოსაკრებლის გადამხდელთა ბაზის შექმნა და წლის განმავლობაში მისაღები მოსაკრებლის ოდენობის დაანგარიშება. ასევე შეიმუშაოს მოსაკრებლის გადახდევინების ინსტრუქცია, დანერგოს კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც მაქსიმალურად უზრუნველყოფს დასუფთავების მოსაკრებლის სახით მისაღები შემოსავლების მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში ადმინისტრირებას. მერიამ გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №8: ხონის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ შეიმუშაოს შესაბამისი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას რაციონალურად, ეკონომიურად და გამჭვირვალედ. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს სტუმრების მიღების ფორმა, მიზანი და გამასპინძლების ეტიკეტი, ანგარიშსწორებისთვის წარმოსადგენი დოკუმენტების ჩამონათვალი და სხვა კონტროლის მექანიზმები. ამასთანავე, არსებული ფინანსური რესურსის განაწილების პროცესში ხარჯების დაგეგმვისას, მერიის შესაბამისმა სამსახურებმა გაითვალისწინონ ის პრიორიტეტები, რომლებიც მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად იქნება მიმართული.

რეკომენდაცია №9: ხონის მუნიციპალიტეტის მერიამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) არ მოახდინოს საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება შესაბამისი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე. მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი და პრაქტიკა, სრულ შესაბამისობაში იყოს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან. აღნიშნული უზრუნველყოფს საკრებულოს წევრის არაანაზღაურებადი საქმიანობის შესახებ, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი პრინციპის დაცვას, ასევე საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №10: მუნიციპალიტეტის მერიამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) დანერგოს კონტროლის პროცედურა/სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს მის საკუთრებაში არსებული ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციას კანონმდებლობით დადგენილი წესით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების დადგენას, აქტივების შენახვის, დაცვისა და ექსპლოატაციის წესების შესრულებას, ასევე ვალდებულებებისა და აქტივების აღრიცხვის გაუმჯობესებას.

რეკომენდაცია №11: ხონის მუნიციპალიტეტის მერიამ უზრუნველყოს შიდა აუდიტის სამსახურის იმგვარი ფუნქციონირება, რომელიც მოახდენს 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, ასევე საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას.

შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

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

ხონის მუნიციპალიტეტის მიერ 2017-2018 წლებში ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების ფარგლებში მუნიციპალიტეტის საქმიანობისა და ფინანსური რესურსების ხარჯვის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა.

აუდიტის მასშტაბი

პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტმა მოიცვა მუნიციპალიტეტის 2017-2018 წლების ბიუჯეტების გადასახდელები, ჯამში – 18,385.1 ათასი ლარი.

აუდიტის კრიტერიუმები¹

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:

- საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;
- საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“.
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანებით დამტკიცებული ინსტრუქცია „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანება „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“;
- საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის №55 დადგენილება „ტექნიკური რეგლამენტის - „სამშენებლო სამუშაოების სახელმწიფო შესყიდვისას ზედნადები ხარჯებისა და გეგმური მოგების განსაზღვრის წესის“ დამტკიცების შესახებ“;

¹ 2017-2018 წლებში მოქმედი რედაქციის მიხედვით.

- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 24 მარტის №57 დადგენილება „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების 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“;
- 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“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანების შესაბამისად.
- ხონის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2016 წლის 22 დეკემბრის №34 დადგენილება „ხონის მუნიციპალიტეტის 2017 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“;
- ხონის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2017 წლის 25 დეკემბრის №33 დადგენილება „ხონის მუნიციპალიტეტის 2018 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“.

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 ობიექტების თანამშრომლებთან;

- მონაცემთა ანალიზი (მონაცემთა ბაზების და მონაცემთა დოკუმენტური ანალიზი);

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის საქმიანობის შესახებ

ხონის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელსაც ჰყავს აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოები, აქვს საკუთარი ქონება და ბიუჯეტი. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 12 ადმინისტრაციულ ერთეულს, რომელიც მოიცავს ქალაქ ხონსა და 40 სოფელს.² თვითმმართველი ერთეულის ფართობია 429 კვ.კმ. მოსახლეობის საშუალო რიცხოვნობა შეადგენს 22.4 ათას კაცს.³ ადმინისტრაციული ცენტრია ქალაქი ხონი.

2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ ბიუჯეტიდან ხარჯები გაწეულია შემდეგ პროგრამებზე. წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება - 3,730.3 ათასი ლარი; გარემოს დაცვა - 1,078.4 ათასი ლარი; თავდაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება - 153.5 ათასი ლარი; ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლუატაცია - 4,622.9 ათასი ლარი; განათლება - 2,524.2 ათასი ლარი; საბინაო-კომუნალური მეურნეობა - 1,889.8 ათასი ლარი; დასვენება, კულტურა, რელიგია, ახალგაზრდობის ხელშეწყობა და სპორტი - 2,369.8 ათასი ლარი; მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა - 2,016.3 ათასი ლარი.

² www.napr.gov.ge

³ www.geostat.ge; www.budgetmonitor.ge

აუდიტის მიგნებები

საბიუჯეტო პროცესში არსებული ხარვეზები

კრიტერიუმი: საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად,⁴ თვითმმართველი ერთეულის შემოსულობებს მიეკუთვნება საანგარიშო პერიოდში ბიუჯეტში მიღებული ფულადი სახსრების ერთობლიობა. კერძოდ: შემოსავლები, არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები, ფინანსური აქტივების ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები ნაშთის გამოყენების გარდა და ვალდებულებების აღების შედეგად მიღებული სახსრები. შესაბამისად წლის დასაწყისში ორგანიზაციის ანგარიშზე არსებული ნაშთი მიმდინარე პერიოდის შემოსულობებს არ მიეკუთვნება. ნაშთის ცვლილება არის ბიუჯეტის ანგარიშზე შესაბამისი პერიოდისათვის ფულადი სახსრების გამოყენება ან დაგროვება.⁵ მუნიციპალიტეტის საფინანსო სამსახური ვალდებულია ბიუჯეტის მომზადებისას იხელმძღვანელოს აღნიშნული პრინციპებით.

გამოვლენილი გარემოება: საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის შესაბამისად,⁶ წლიური ბიუჯეტით დასახული პრიორიტეტების ფარგლებში განხორციელებული პროგრამების/ქვეპროგრამების აღწერა და მიღწეული შედეგები აისახება ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში. ხონის მუნიციპალიტეტის მიერ შედგენილი 2017-2018 წლების ბიუჯეტების შესრულების ანგარიშები აღნიშნულ მონაცემებს არ შეიცავს. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს, მოსახლეობასა და სხვა დაინტერესებულ სუბიექტებს არ მიეწოდა სათანადო ინფორმაცია ბიუჯეტის პროგრამებით გათვალისწინებული ასიგნებების ხარჯვით მიღებული შედეგის შესახებ. ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების შესრულებაზე პასუხისმგებელია ხონის მუნიციპალიტეტის მერია და მის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირები.

2017-2018 წლებში ხონის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსულობებმა – 20,422.0 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელებმა 18,385.1 ათასი ლარი შეადგინა. გადასახდელების 69.1% მოიცავს ხარჯებს, არაფინანსური აქტივების ზრდა – 30.8 %-ია, ხოლო ვალდებულებების კლება – 0.1%. 2017 წლისათვის ხონის მუნიციპალიტეტმა „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლით დაგეგმა 3,425.6 ათასი ლარი, თუმცა საკასო შესრულება 3,001.7 ათასი ლარია, რაც დაზუსტებული გეგმის 88%-ს შეადგენს. 2018 წლის დაზუსტებული გეგმით, არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლმა 4,767.0 ათასი ლარი შეადგინა, ხოლო საკასო შესრულებამ – 2,654.4 ათასი ლარი, რაც დაზუსტებული გეგმის მხოლოდ 56%-ია.

⁴ საბიუჯეტო კოდექსის მუხლი 10.

⁵ საბიუჯეტო კოდექსის მუხლი 5.

⁶ მუხლი 87.

2017 წელს „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის შეუსრულებლობა ძირითადად გამოწვეულია დაუსრულებელი ინფრასტრუქტურული პროექტებით, რომელთა ნაწილი შესრულდა მომდევნო წელს, ხოლო 2018 წელს გამოიწვია სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გადმორიცხული 1,952.0 ათასი ლარის გარდამავალი პროექტების დაუსრულებლობამ.⁷ ინფორმაცია შემოსულობებისა და გადასახდელების შესახებ წარმოდგენილია ცხრილში №1.⁸

ცხრილი №1. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის 2017-2018 წლების შემოსულობები და გადასახდელები (ათასი ლარი)

დასახელება	2017 წელი			2018 წელი			სულ საკასო:
	დაზუსტებული გეგმა	საკასო შესრულება	%	დაზუსტებული გეგმა	საკასო შესრულება	%	
შემოსულობები	9,511.9	9,338.8	98%	11,067.7	11,083.2	100%	20,422.0
შემოსავლები	9,250.9	9,076.9	98%	11,036.2	11,051.7	100%	20,128.6
არაფინანსური აქტივების კლება	261.0	261.9	100%	31.5	31.5	100%	293.4
ფინანსური აქტივების კლება ⁹	0	0		0	0		0
ვალდებულებების ზრდა	0	0		0	0		0
გადასახდელები	9,698.0	9,132.4	94%	11,548.4	9,252.7	80%	18,385.1
ხარჯები	6,272.4	6,112.3	97%	6,781.4	6,598.3	97%	12,710.6
არაფინანსური აქტივების ზრდა	3,425.6	3,001.7	88%	4,767.0	2,654.4	56%	5,656.1
ფინანსური აქტივების ზრდა ¹⁰	0	0		0	0		0
ვალდებულებების კლება	0	18.4		0	0		18.4
ნაშთის ცვლილება	-186.1	206.4		-480.7	1,830.5		

შესწავლით ირკვევა, რომ 2017-2018 წლებში ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში შემოსულობები და ნაშთის ცვლილება არასწორი თანხით არის წარმოდგენილი. კერძოდ, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებში შემოსულობები 2017 წელს ნაჩვენებია 9,613.1 ათასი ლარით, ნაცვლად 9,338.8 ათასი ლარისა, ხოლო 2018 წელს 11,563.9 ათასი ლარით, ნაცვლად 11,083.2 ათასი ლარისა. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მუნიციპალიტეტმა ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში შემოსულობებს არასწორად მიაკუთვნა წინა წელს სახაზინო ანგარიშზე არსებული ნაშთი, 2017 წელს - 274.3 ათასი

⁷ გოჩა-ჯიხაიშის საბავშვო ბაღის რეაბილიტაციის, ქალაქ ხონში გზებისა და ტროტუარების მოასფალტების, სოფელ კინჭხაში გზის რეაბილიტაციის და სხვა ინფრასტრუქტურული პროექტების დაუსრულებლობამ.

⁸ ცხრილში მოცემულია მუნიციპალიტეტის 2017-2018 წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის შესწორებული მონაცემები.

⁹ ნაშთის გამოყენების გარდა.

¹⁰ ნაშთის დაგროვების გარდა.

ლარი, ხოლო 2018 წელს - 480.7 ათასი ლარი. აღნიშნული საბიუჯეტო კოდექსით შემოსულობებს არ მიეკუთვნება, შესაბამისად შემოსულობების მუხლი გაზრდილია არასწორად. შეცდომამ თავის მხრივ გავლენა იქონია ნაშთის ცვლილების მაჩვენებლის სისწორეზე. კერძოდ 2017 წელს ნაშთის ცვლილება ნაცვლად 206.4 ათასი ლარისა, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილია 480.7 ათასი ლარით, ხოლო 2018 წელს ნაცვლად 1,830.5 ათასი ლარისა, ნაჩვენებია - 2,311.2 ათასი ლარი. ამდენად, მუნიციპალიტეტმა 2017-2018 წლებში ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში არასწორად ასახა ბიუჯეტის შემოსულობები და ნაშთის ცვლილება, რითაც დაარღვია საბიუჯეტო კოდექსით განსაზღვრული მოთხოვნები.¹¹

ბიუჯეტის შედგენაში არსებული დარღვევები, გამოწვეულია როგორც პროცესში არსებული კონტროლის სისუსტეებით, ასევე შესაბამისი საკითხის არასათანადო ცოდნით. კანონმდებლობის თანახმად, მერია ვალდებული იყო, შრომის ანაზღაურებისათვის გათვალისწინებული საბიუჯეტო ასიგნებების საერთო მოცულობის არანაკლებ ერთი პროცენტი მიემართა მოხელეთა პროფესიული განვითარებისათვის, რაც არ განუხორციელებია.¹²

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტმა მიღებული შემოსულობები და საკუთარ ანგარიშზე არსებული თავისუფალი ფულადი სახსრები უნდა მიმართოს სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული, სოციალური ან/და სხვა პროექტების განსახორციელებლად. ამასთანავე, ბიუჯეტი უნდა დაიგეგმოს იმგვარად, რომ არსებული თავისუფალი ნაშთი დროულად და მაქსიმალურად იქნეს გამოყენებული მოსახლეობის სასიკეთოდ.

გამოვლენილი გარემოება: 2017 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტს ნაშთის სახით ერიცხებოდა 274.3 ათასი ლარი, რომლის ხარჯვა დაიგეგმა 2017 წლის ბიუჯეტით. 2017 წელს ნაშთის ცვლილებით გამოწვეული ფულადი სახსრების დაგროვებამ 206.4 ათასი ლარი შეადგინა და წლის ბოლოს დაფიქსირდა ნაშთი 480.7 ათასი ლარი, მათ შორის, თავისუფალი ნაშთი - 178.7 ათასი ლარი. 2018 წელს ნაშთის ცვლილებით გამოწვეული ფულადი სახსრების დაგროვებამ შეადგინა 1,830.5 ათასი ლარი, ხოლო წლის ბოლოს არსებულმა ნაშთმა - 2,311.2 ათასი ლარი, მათ შორის, თავისუფალი ნაშთი 212.8 ათასი ლარია. თავისუფალი ნაშთის სახით არსებული თანხა ძირითადად მოიცავს წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებზე გაწეული ხარჯებიდან დარჩენილ ეკონომიას, სუბსიდიის ეკონომიასა და ტენდერებში მიღებულ ეკონომიას. ამდენად,

¹¹ საბიუჯეტო კოდექსის მუხლი 5 და 10.

¹² ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 101.

მუნიციპალიტეტს თავისუფალი ნაშთის სახით საკუთარ ანგარიშზე გააჩნია მნიშვნელოვანი თანხები. მიუხედავად ამისა, მან ვერ უზრუნველყო ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტების დაფინანსება.

რეკომენდაცია №1: მუნიციპალიტეტის მერიამ, დანერგოს კონტროლის მექანიზმები, რომელიც მიმართული იქნება საბიუჯეტო პროცესის გაუმჯობესებაზე. ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, მუნიციპალიტეტმა ბიუჯეტის შესრულებისას წარმოშობილი თავისუფალი ფულადი სახსრები მიმდინარე წელს დროულად მიმართოს სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტების განსახორციელებლად. მიზანშეწონილია მერიამ, საჭიროების შემთხვევაში, გამოიყენოს კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლებამოსილება და შრომის ანაზღაურებისათვის გათვალისწინებული საბიუჯეტო ასიგნებების საერთო მოცულობის არანაკლებ ერთი პროცენტი მიმართოს მოხელეთა პროფესიული განვითარებისათვის.

ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია

უხარისხოდ შესრულებული ინფრასტრუქტურული პროექტები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით შესრულებული ინფრასტრუქტურული სამუშაოები უნდა იყოს ხარისხიანი, მისგან მიღებული შედეგი დადებითად უნდა აისახებოდეს მოსახლეობაზე და გონივრულ პერიოდში შესაძლებელი უნდა იყოს ამ შედეგით სარგებლობა. ინფრასტრუქტურული პროექტების ხანგრძლივი პერიოდით სარგებლობა დამოკიდებულია შესრულებული სამუშაოების ხარისხზე. ამ მიზნით, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია ჩაიბაროს ისეთი სამუშაოები, რომლებიც შეესაბამება სამშენებლო ნორმებითა და სტანდარტებით განსაზღვრულ მოთხოვნებს. აღნიშნულზე რწმუნების მიღება მუნიციპალიტეტს შეუძლია, როგორც შიდა კონტროლის სისტემით – პასუხისმგებელი პირების მიერ სამუშაოების ზედამხედველობით, ასევე შესაბამისი ექსპერტიზის ჩატარებით¹³.

ხელშეკრულების პირობების დარღვევის შემთხვევაში გამოიყენება საჯარიმო სანქციები. ჯარიმების მიზანია მხარეების მიერ აღებული ვალდებულებების დარღვევის პრევენცია. მუნიციპალიტეტი სამუშაოს შესრულების ვადის დარღვევისათვის, ზოგიერთი შემთხვევაში იყენებდა საჯარიმო სანქციას, ყოველი ვადაგადაცილებული დღისათვის, ხელშეკრულების ღირებულების 0.02%-დან 0.1%-მდე.

¹³ მიმწოდებელთან გაფორმებული ხელშეკრულებები.

გამოვლენილი გარემოება: 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტმა სხვადასხვა მიმწოდებელთან გაფორმებული ხელშეკრულების ფარგლებში შეისყიდა ქ. ხონში ჭანტურიასა და მოსე ხონელის ქუჩის ტროტუარების, ხობუასა და ჩოლოყაშვილის ქუჩების სანიაღვრე არხის, საცხოვრებელი სახლების ფასადების, ა(ა)იპ – სამუსიკო სკოლის შენობის, გურამიშვილის ქუჩაზე მდებარე მინი სტადიონის, ცენტრალური სტადიონის და სოლომონ მეორის ქუჩა №7-ში მდებარე შენობის სახურავის რეაბილიტაციის სამუშაოები.¹⁴

წარმოდგენილი ინფორმაციით, შესრულებული პროექტები მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა საექსპერტო კომპანიების და მერიის ინსპექტირების ჯგუფის დადებითი დასკვნის საფუძველზე. ხელშეკრულების პირობით, დასკვნით უნდა დადასტურებულიყო შესრულებული სამუშაოების ხარისხის, მოცულობის და ღირებულების შესაბამისობა სამშენებლო ნორმებითა და სტანდარტებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან.

ნაწილი პროექტების¹⁵ ტექნიკური ზედამხედველობა (ექსპერტიზა) განახორციელა შპს „საინჟინრო მონიტორინგის ჯგუფმა“. შესწავლით ირკვევა, რომ კომპანიამ შეამოწმა სამუშაოების მოცულობა, ხოლო ხარისხის დასადასტურებლად დაეყრდნო მიმწოდებლების მიერ წარმოდგენილ ლაბორატორიულ დასკვნებს. იქედან გამომდინარე, რომ ლაბორატორიული დასკვნები მომზადებულია მიმწოდებლების მიერ, მათი სანდოობა დაბალია.

ზოგიერთ პროექტებს¹⁶ ექსპერტიზა ჩაუტარდა მიმწოდებლის დაკვეთით, სხვადასხვა საექსპერტო კომპანიის მიერ. წარმოდგენილი საექსპერტო დასკვნებით დადასტურებულია მხოლოდ შესრულებული სამუშაოების მოცულობა, ხოლო ხარისხი შესწავლილი არ არის.

საექსპერტო კომპანიებთან ერთად, პროექტებს ასევე ზედამხედველობდა მუნიციპალიტეტის მიერ შექმნილი ინსპექტირების ჯგუფი. ინსპექტირების ჯგუფმა შეისწავლა შესრულებული სამუშაოების მოცულობები, ხოლო ხარისხი შეაფასა ვიზუალურად. აღსანიშნავია, რომ ვიზუალური დათვალიერება ვერ უზრუნველყოფს იმის დადასტურებას თუ რამდენად ხარისხიანად შესრულდა ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაოები.

¹⁴NAT 180015902; NAT 180011113; 170005393; SPA150011199; SPA160005092. SPA170014539; CMR 180205866; SPA170013519.

¹⁵ჭანტურიასა და მოსე ხონელის ქუჩების ტროტუარის, ასევე ხობუასა და ჩოლოყაშვილის ქუჩების სანიაღვრე არხის სამუშაოები.

¹⁶საცხოვრებელი სახლების ფასადების, ა(ა)იპ – სამუსიკო სკოლის შენობის, გურამიშვილის ქუჩაზე მდებარე მინი სტადიონის, ცენტრალური სტადიონის და სოლომონ მეორის ქუჩა №7-ში მდებარე შენობის სახურავის რეაბილიტაციის სამუშაოები.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა ისეთი სამუშაოები, რომლის ხარისხი სათანადოდ შესწავლილი არ იყო. აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა შესრულებული პროექტები. დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ სამუშაოები შესრულებულია უხარისხოდ, ობიექტები დაზიანებულია და საჭიროებს დამატებით რეაბილიტაციას, კერძოდ:

ჭანტურიასა და მოსე ხონელის ქუჩების ტროტუარების რეაბილიტაცია.

2018 წლის ნოემბერში მუნიციპალიტეტმა ტენდერის გზით ხელშეკრულება გააფორმა შპს „ჯ და ჯ-სთან“, ქ. ხონში ჭანტურიასა და მოსე ხონელის ქუჩების ტროტუარებისა და ლესელიძის ქუჩის მოასფალტების სამუშაოების შესყიდვაზე, ღირებულებით 431.5 ათასი ლარი.¹⁷ მათ შორის ტროტუარების მოასფალტების სამუშაოების ღირებულება შეადგენს 251.2 ათას ლარს. ხელშეკრულების პირობების მიხედვით, სამუშაოს შესრულების პროცესში გამოყენებული მასალა უნდა იყოს ხარისხიანი, აკმაყოფილებდეს საპროექტო ხარჯთაღრიცხვით განსაზღვრულ მოთხოვნებს და საქართველოში მოქმედ ყველა სამშენებლო ნორმასა და სტანდარტს. ხელშეკრულებით, პროექტი უნდა დასრულებულიყო 2019 წლის 17 იანვარს.¹⁸

2019 წლის 20 თებერვალს აუდიტის ჯგუფმა ადგილზე დაათვალიერა ჭანტურიასა და მოსე ხონელის ქუჩებზე ტროტუარების მოასფალტების სამუშაოები. დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ სამუშაოები შესრულებულია უხარისხოდ.¹⁹

სურათი №1. ჭანტურიასა და მოსე ხონელი ქუჩების ტროტუარები



¹⁷ ხელშეკრულება № 238. NAT 180015902.

¹⁸ ხელშეკრულებაში შევიდა ცვლილება და დასრულების ვადა გაიზარდა 18 დღით, 2019 წლის 17 იანვრამდე.

¹⁹ ტროტუარის ზედაპირი და გვერდები უსწორმასწოროა, ზოგ ადგილას დაზიანებული და დაზარალებულია, ტროტუარის გვერდები ფეხით სიარულის დროს ტყდება და იფშვნება.

შესწავლით ირკვევა, რომ მიმწოდებელმა სამუშაოების ნაწილი დაასრულა 2018 წლის 26 დეკემბერს, თანხით 157.4 ათასი ლარი.²⁰ სამუშაოების ტექნიკურმა ზედამხედველმა და მუნიციპალიტეტის ინსპექტორების ჯგუფმა ჩაიბარეს აღნიშნული სამუშაოები, რითაც დაადასტურეს მისი შესაბამისობა ხელშეკრულებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან. მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს აუნაზღაურა შესრულებული სამუშაოების ღირებულება 157.4 ათასი ლარი. დანარჩენი სამუშაოები მიმწოდებელმა დაასრულა 2019 წლის 17 იანვარს. აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში (2019 წლის ივნისის მდგომარეობით) მუნიციპალიტეტს სამუშაოები შემოწმებული და ჩაბარებული არ ჰქონდა. აღსანიშნავია, რომ პროექტის ჩაბარებისათვის საჭიროა შპს „საინჟინრო მონიტორინგის ჯგუფის“ საექსპერტო დასკვნა. მიუხედავად იმისა, რომ სამუშაოების დასრულებიდან გასულია 5 თვე, აღნიშნულ კომპანიას დასკვნა მომზადებული არ აქვს.

შპს „საინჟინრო მონიტორინგის ჯგუფმა“ 2019 წლის მარტში, (აუდიტის ჯგუფის მიერ საკითხით დაინტერესების შემდეგ) წერილით მიმართა მუნიციპალიტეტს, სადაც ატყობინებდა, რომ დასრულებულ სამუშაოებში აღმოაჩინა ხარვეზები, რომლის გამოსწორების შემდეგ განახორციელებდა ექსპერტიზას.²¹ კერძოდ, მოწყობილ ასფალტბეტონზე აღინიშნებოდა ფორიანობა, რამდენიმე ადგილას არსებობდა ზედაპირული და გამჭოლი ბზარები, ვიზუალური მხარე იყო არადაამაკმაყოფილებელი, ტროტუარებზე გუბდებოდა წყალი და აღინიშნებოდა ჩავარდნები. ზედამხედველმა კომპანიამ მოსთხოვა მიმწოდებელს არსებული ხარვეზების გამოსწორება.²²

წარმოდგენილი ინფორმაციით, 2019 წლის 30 აპრილისათვის მიმწოდებელმა, ხარვეზების გამოსწორების მიზნით, ტროტუარებს გადააგო ორსანტიმეტრიანი ასფალტბეტონის ფენა. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოგვიდგინა მტკიცებულება, რამდენად საკმარისია და უზრუნველყოფს მიმწოდებლის მიერ დამატებით შესრულებული სამუშაოები არსებული ხარვეზების გამოსწორებას.

აღსანიშნავია, რომ შპს „საინჟინრო მონიტორინგის ჯგუფს“ ხელშეკრულებით ევალებოდა სამუშაოების მიმდინარეობის ზედამხედველობა, მიმდინარე პროცესში არსებული ხარვეზების გამოვლენა და მათი გამოსწორების მიზნით, შესაბამისი ღონისძიებების გატარება²³. მონიტორინგის ჯგუფმა ობიექტზე არსებული ხარვეზები გამოავლინა მხოლოდ სამუშაოების დასრულების შემდეგ, ხოლო სამუშაოების მიმდინარეობის

²⁰ ლესელიძის ქუჩის მოასფალტების სამუშაოები, ღირებულებით 130.7 ათასი ლარი და ტროტუარების მოასფალტება, ღირებულებით – 26.7 ათასი ლარი.

²¹ 18.03.2019 წელი, წერილი №792.

²² 14.06.2019 წელი, წერილი №1929.

²³ ხელშეკრულება № 201. NAT 170007678.

პერიოდში მათი გამოვლენა/გამოსწორება ვერ შეძლო. სამუშაოების ზედამხედველობის პროცესის არასათანადოდ განხორციელების მიუხედავად, მუნიციპალიტეტს შპს „საინჟინრო მონიტორინგის ჯგუფის“ მიმართ არ გამოუყენებია საჯარიმო სანქციები, რომელიც გათვალისწინებული იყო მასთან გაფორმებულ ხელშეკრულებაში²⁴.

შპს „ჯ და ჯ-სთან“²⁵ გაფორმებული ხელშეკრულება გეგმა-გრაფიკის დარღვევისათვის, ითვალისწინებს საჯარიმო სანქციას, ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე ხელშეკრულების ღირებულების 0.02%. რაც დღეში შეადგენს 86.3 ლარს. (ვადაგადაცილებული დღეების რაოდენობა შეადგენს 103 დღეს). საჯარიმო სანქციების გამოყენება სამუშაოების მიწოდების ვადების დარღვევის პრევენციის ერთ-ერთი მექანიზმია. სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებებში არსებული საუკეთესო პრაქტიკიდან გამომდინარე, საჯარიმო სანქცია უნდა იყოს მიყენებული ზიანის თანაბარზომიერი. მუნიციპალიტეტის მიერ გამოყენებული საჯარიმო სანქცია მცირეა და ვერ უზრუნველყო სამუშაოების დაგვიანებით მიწოდების პრევენცია. პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, მიმწოდებელი სამუშაოების საბოლოო მიღება-ჩაბარებამდე დაჯარიმდება ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პირობების შესაბამისად, რასაც გაითვალისწინებენ ანგარიშსწორების პროცესში.

კონტრაქტით გათვალისწინებული ვალდებულებების შეუსრულებლობისთვის ასევე გათვალისწინებული იყო ხელშეკრულების უზრუნველყოფის გარანტია, თანხით – 21.6 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტს შეეძლო მოეთხოვა აღნიშნული თანხის ანაზღაურება, რაც არ განუხორციელებია.

ამდენად, სამუშაოების ტექნიკურმა ზედამხედველმა და მუნიციპალიტეტმა არასათანადოდ წარმართეს სამუშაოების შესრულების კონტროლის პროცესი. მერიამ დროულად არ გამოიყენა საჯარიმო სანქციები. არასათანადო კონტროლის გამო, სამუშაოები შესრულდა უხარისხოდ და გახანგრძლივდა მისი დასრულების პროცესი, რის გამო ზიანი მიაღდა მუნიციპალიტეტის ინტერესებს.

აღნიშნული გარემოების გარდა, ასევე დაზიანებულია და უხარისხოდ არის შესრულებული 4 ხელშეკრულების ფარგლებში განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტები, რომელთა შესახებ ინფორმაცია მოცემულია ცხრილში №2.

²⁴ ხელშეკრულება განსაზღვრული მოთხოვნების შეუსრულებლობის ან/და არაჯეროვნად შესრულებისთვის ითვალისწინებდა საჯარიმო სანქციას, მომსახურეობის ღირებულების 5%-ის ოდენობით.

²⁵ ხელშეკრულება № 238. NAT 180015902.

ცხრილი №2. დაზიანებული ინფრასტრუქტურული პროექტები.²⁶

მიმწოდებელი	ღირებულება (ათასი ლარი)	სამუშაოს დასახელება	საექსპერტო კომპანია	დაზიანება
შპს „TU-KA“	34.8	სოლომონ მეორის ქ.№7-ში მდებარე საცხოვრებელი სახლის ფასადის რეაბილიტაცია	შპს „არდა“	დაზიანებულია ფასადი
შპს „გილმარი2“ შპს „მშენებელი 2013“	207.3	ა(ა)იპ – სამუსიკო სკოლის რეაბილიტაცია	შპს „ამერ აუდიტ 2008“	დაზიანებულია კედლები, იატაკი და ფასადი
შპს „მამ კომპანია“	10.9	ცენტრალური სტადიონის სახურავის რეაბილიტაცია	შპს „ზაისი და კომპანია“	სახურავიდან ჩამოვიდა წყალი, რამაც დააზიანა შენობის კედელი
შპს „TU-KA“	10.5	სოლომონ მეორის ქუჩაზე მდებარე ბინა №7-ის სახურავის რეაბილიტაცია	ექსპერტიზა არ განხორციელებუ ლა	სახურავის ნაწილი მყარად არ არის დამაგრებული კონსტრუქციაზე

მიმწოდებლებთან გაფორმებული ყველა ზემოხსენებული ხელშეკრულება ითვალისწინებდა სამუშაოების საგარანტიო ვადას, რომლის განმავლობაში მიმწოდებელი ვალდებული იყო საკუთარი ხარჯებით გამოესწორებინა ექსპლოატაციის პროცესში წარმოქმნილი ხარვეზები. მუნიციპალიტეტმა ერთ შემთხვევაში არ მიმართა მიმწოდებელს პროექტზე არსებული დაზიანების გამოსწორების მოთხოვნით,²⁷ ხოლო დანარჩენ ობიექტებზე მოითხოვა ხარვეზების გამოსწორება. მიუხედავად მოთხოვნისა, მიმწოდებლებმა არ გამოასწორეს არსებული დაზიანებები. მერიას მათ მიმართ სხვა სამართლებრივი ღონისძიებები არ გაუტარებია.

ხოზუასა და ჩოლოყაშვილის ქუჩების რეაბილიტაციის სამუშაოები

2018 წლის ოქტომბერში მუნიციპალიტეტმა ტენდერის გზით შპს „საგზაოსთან“ გაფორმებული ხელშეკრულების ფარგლებში, შეისყიდა ხოზუასა და ჩოლოყაშვილის ქუჩების რეაბილიტაციის სამუშაოები, თანხით 197.0 ათასი ლარი.²⁸ ხელშეკრულება გულისხმობდა ქუჩების მოასფალტებისა და სანიაღვრე არხის მოწყობის სამუშაოებს.

²⁶ ფასადის რეაბილიტაცია 2017 წელი, შპს „TU-KA“, SPA 170005393; ა(ა)იპ – სამუსიკო სკოლის რეაბილიტაცია – 2015 წელი შპს „გილმარი 2“ ღირებულებით 111.7 ათასი ლარი, SPA150011199; 2016 წელს – შპს „მშენებელი 2013-მა“, ღირებულებით 95.6 ათასი ლარი, SPA160005092; სტადიონის სახურავის რეაბილიტაცია, 2017 წელი, SPA170014539; სოლომონ მეორის ქ. ბინა №7-ის სახურავის რეაბილიტაცია 2018 წელი, CMR 180205866.

²⁷ სოლომონ მეორის ქუჩაზე მდებარე ბინა №7-ის სახურავის რეაბილიტაცია.

²⁸ ხელშეკრულება №201, NAT 180011113.

სატენდერო დოკუმენტაციით სანიაღვრე არხებზე ბოგირების მოსაწყობად გათვალისწინებული იყო ახალი ლითონის მილების გამოყენება, რომლის ღირებულება სახელშეკრულებო პირობებით შეადგენდა 44.3 ათასი ლარს.

მიმწოდებელმა შესრულებული სამუშაოების აქტებში (ფორმა №2) აჩვენა 197.0 ათასი ლარის შესრულება. ზედამხედველმა კომპანიამ – შპს „საინჟინრო მონიტორინგის ჯგუფმა“ და მუნიციპალიტეტის ინსპექტირების ჯგუფმა ჩაიბარეს შესრულებული პროექტი, რითაც დაადასტურეს მისი შესაბამისობა ხელშეკრულებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან. მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს სრულად აუნაზღაურა წარმოდგენილი სამუშაოების ღირებულება.

აღსანიშნავია, რომ მიმწოდებელს შესრულებული სამუშაოების აქტებში, სანიაღვრე არხების მოწყობის მასალად მითითებული აქვს ახალი ლითონის მილები, შესაბამისი ღირებულებით. შესწავლით ირკვევა, რომ მიმწოდებელს სამუშაოების შესასრულებლად ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ახალი ლითონის მილები არ გამოუყენებია. კერძოდ, შპს „საინჟინრო მონიტორინგის ჯგუფმა“ სამუშაოების შემოწმებისას დაადგინა, რომ სანიაღვრე არხი მოწყობილია მეორადი მილებით. მიუხედავად იმისა, რომ მერია ექსპერტიზის დასკვნით ინფორმირებული იყო მეორადი, დაბალფასიანი მასალით სამუშაოების შესრულების შესახებ, მან აღნიშნული გარემოება არ გაითვალისწინა ასანაზღაურებელი ღირებულების განსაზღვრისას და სამუშაოების მიღება-ჩაბარების პროცესში, რაც დაუშვებელია. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა ძველი მილებით შესრულებული სამუშაო, რაშიც მიმწოდებელს გადაუხადა ახალი მილების ღირებულება, თანხით 44.3 ათასი ლარი.

გურამიშვილის ქუჩაზე მდებარე მინისტადიონის მოწყობის სამუშაოები

2017 წლის ნოემბერში მუნიციპალიტეტმა შპს „ჯვჯ-სგან“ ტენდერის გზით შეისყიდა გურამიშვილის ქუჩაზე მდებარე მინისტადიონის მოწყობის სამუშაოები, ღირებულებით – 4.9 ათასი ლარი.²⁹ სამუშაოები გულისხმობდა მოედანზე ქვიშის საფუძვლის, ბეტონის გვერდულების მოწყობას და სტადიონზე მეორადი გამოყენების ხელოვნური საფარის დაგებას. შესრულებული სამუშაოების ექსპერტიზა განახორციელა შპს „ზაისი და კომპანიამ“. ექსპერტიზის დასკვნით, დადასტურებულია მხოლოდ შესრულებული სამუშაოების მოცულობა, ხოლო ხარისხი შემოწმებული არ არის.

²⁹ ხელშეკრულება №236; SPA170013519.

2019 წლის 20 თებერვალს აუდიტის ჯგუფმა, მერიის წარმომადგენლებთან ერთად, ადგილზე დაათვალიერა შესრულებული სამუშაოები. დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ სტადიონის ხელოვნური საფარი მნიშვნელოვნად არის დაზიანებული და გამოუსადეგარია. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მუნიციპალიტეტმა სამუშაოების შესასრულებლად გამოიყენა ნაჩუქარი ხელოვნური საფარი, აღნიშნული საფარის ზომა სტადიონის ფართობის შეუსაბამოა. მუნიციპალიტეტმა სამუშაოები დაგეგმა არასათანადოდ, კერძოდ, სტადიონის საფუძველი მოაწყო ისე, რომ არ გაითვალისწინა არსებული ხალიჩის მდგომარეობა და ზომები. შედეგად, შესრულებული სამუშაოები უხარისხოა და მასში გადახდილი 4.9 ათასი ლარი წარმოადგენს არაეფექტიან ხარჯს.

სურათი №2. გურამიშვილის ქუჩაზე მდებარე მინისტადიონი



ამდენად, ყველა ზემოთ აღნიშნული პროექტების (ქ. ხონში ჭანტურიასა და მოსე ხონელის ქუჩის ტროტუარების, საცხოვრებელი სახლების ფასადების, ცენტრალური სტადიონის და სოლომონ მეორის ქუჩაზე მდებარე ბინა №7-ის სახურავის, ა(ა)იპ – სამუსიკო სკოლის შენობის და გურამიშვილის ქუჩაზე მდებარე მინისტადიონის) დაზიანების მიზეზია შესრულებული სამუშაოების დაბალი ხარისხი. მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა ინფრასტრუქტურული პროექტები, რომლის ხარისხი საექსპერტო კომპანიების და მუნიციპალიტეტის ინსპექტირების ჯგუფის მიერ შესწავლილი არ იყო. კონტროლის მექანიზმში არსებულმა სისუსტეებმა გამოიწვია უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების მიღება-ჩაბარება.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა კონტროლის პროცედურები წარმართეს ისე, რომ ჩაიბარეს 563.9 ათასი ლარის ღირებულების ისეთი ინფრასტრუქტურული პროექტები³⁰, რომელთა ხარისხი სათანადოდ დადასტურებული არ იყო. შედეგად, სამუშაოები დაზიანებულია და საჭიროებს დამატებით რეაბილიტაციას. მუნიციპალიტეტი ვალდებული იყო დაედგინა დაზიანების გამომწვევი მიზეზები, პასუხისმგებელი პირები და ზარალის ანაზღაურების მიზნით, გაეტარებინა შესაბამისი ღონისძიებები. მუნიციპალიტეტს აღნიშნული ღონისძიებები არ განუხორციელებია.

რეკომენდაცია №2: მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელმა ორგანომ შეიმუშაოს და დანერგოს სამშენებლო სამუშაოების მიღებისა და ჩაბარების წესი, სადაც დეტალურად იქნება გაწერილი მოქმედი სტანდარტების დაცვით 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 და პროექტის შემოწმებისათვის საჭირო ყველა პროცედურის სათანადოდ წარმართვას.

მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული პირობების დარღვევისათვის განსაზღვროს ადეკვატური საჯარიმო სანქცია. დადგენილი პირგასამტეხლო თანაზომიერი უნდა იყოს მოსალოდნელ ზიანთან, რაც ხელს შეუწყობს სამუშაოების დროულ და ხარისხიან შესრულებას. მუნიციპალიტეტმა გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და მიყენებული ზარალის ანაზღაურების მოთხოვნით, გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

³⁰ თანხა მოიცავს შემდეგ სარეაბილიტაციო სამუშაოების ღირებულებას: ტროტუარები - 251.2 ათასი ლარი, მიწები - 44.3 ათასი ლარი, შენობის ფასადი - 34.8 ათასი ლარი, ა(ა)იპ - სამუსიკო სკოლა - 207.3 ათასი ლარი. სტადიონის ადმინისტრაციული შენობის სახურავი - 10.9 ათასი ლარის, ბინის სახურავი - 10.5 ათასი ლარი, მინისტადიონი - 4.9 ათასი ლარი.

შესყიდვების მართვა

პრეტენდენტის არასამართლიანი დისკვალიფიკაცია

კრიტერიუმი: სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონმდებლობის შესაბამისად,³¹ სატენდერო კომისიამ, მიმწოდებლების შერჩევა-შეფასების პროცესში უნდა იმსჯელოს, შეესაბამება თუ არა ყველაზე დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტის ტექნიკური დოკუმენტაცია სატენდერო დოკუმენტაციით დადგენილ მოთხოვნებს. ამ მიზნით, სატენდერო კომისია ვალდებულია გადაამოწმოს წარმოდგენილი მონაცემები, ხარჯთაღრიცხვაში არსებული თანხების სისწორე და შეუსაბამობის აღმოჩენის შემთხვევაში, კონკრეტულად მიუთითოს პრეტენდენტს დასაზუსტებელი პოზიციის/ნაწილის შესახებ. სატენდერო კომისია არ ახდენს პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციას, თუ მის მიერ სისტემაში ატვირთული ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტება არ გამოიწვევს არსებით ცვლილებას ან/და არ გაზრდის წინადადების ფასს.

გამოვლენილი გარემოება: მუნიციპალიტეტმა 2017 წლის 4 აპრილს გამოაცხადა ტენდერი ქ. ხონში, გზების მოასფალტების სამუშაოებზე,³² სავარაუდო ღირებულებით – 638.3 ათასი ლარი. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ხუთმა პრეტენდენტმა. ყველაზე დაბალი ფასი – 435.8 ათასი ლარი დააფიქსირა შპს „არქეოპოლისმა“.

სატენდერო კომისიამ განიხილა ყველაზე დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტის მონაცემები და მოსთხოვა სატენდერო დოკუმენტაციის დაზუსტება. მათ შორის, ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის დასადასტურებლად ექსპერტიზის დასკვნის წარმოდგენა. შპს „არქეოპოლისმა“ წარმოადგინა დაზუსტებული დოკუმენტაცია, ასევე ექსპერტიზის დასკვნა იმის თაობაზე, რომ აღნიშნული თანხით ნამდვილად შეძლებდა სამუშაოების შესრულებას. მუნიციპალიტეტმა პრეტენდენტს მიანიჭა დისკვალიფიკაცია, რადგან დაზუსტებულ ხარჯთაღრიცხვაში წარმოდგენილი სამუშაოების ღირებულება, მექანიკური შეცდომის შედეგად, 11.0 ლარით აღემატებოდა საერთო ჯამს. აღნიშნული შეცდომა გამეორებული იყო ექსპერტიზის დასკვნაშიც.

შესწავლით ირკვევა, რომ შპს „არქეოპოლისის“ 11.0 ლარის უზუსტობა დაშვებული ჰქონდა თავდაპირველად წარმოდგენილ ხარჯთაღრიცხვაშიც.³³ მოქმედი კანონმდებლობით, სატენდერო დოკუმენტაციის დაზუსტების მოთხოვნისას, სატენდერო კომისია ვალდებული იყო გადაემოწმებინა ხარჯთაღრიცხვაში წარმოდგენილი თანხების სისწორე

³¹ „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება, მუხლი 12.

³² SPA 170005236

³³ მოსე ხონელის ქუჩის მესამე შესახვევის ხარჯთაღრიცხვა, პუნქტი 27-15-1.

და შეუსაბამობის შემთხვევაში, კონკრეტულად მიეთითებინა პრეტენდენტისთვის დასაზუსტებელი პოზიციის/ნაწილის შესახებ, რაც არ განუხორციელებია.

წარმოდგენილი ინფორმაციით, მუნიციპალიტეტმა ტექნიკური დოკუმენტაციის დაუზუსტებლობის გამო, განახორციელა შემდეგი დაბალი ფასის მქონე ორი პრეტენდენტის დისკვალიფიკაცია. 2017 წლის 1 ივნისს მუნიციპალიტეტმა შეწყვიტა ტენდერი. შეწყვეტის მიზეზი წარმოადგენდა ტენდერის მიმდინარეობისას გამოკვეთილი ტექნიკური ხარვეზი.³⁴

2017 წლის ივნისში მუნიციპალიტეტმა განმეორებით გამოაცხადა ტენდერი ქ. ხონში გზების მოასფალტების სამუშაოებზე. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ ერთმა პრეტენდენტმა – შპს „ინდიკომ“, რომელიც გამოცხადდა გამარჯვებულად და გაუფორმდა ხელშეკრულება, თანხით – 628.8 ათასი ლარი.³⁵ აღსანიშნავია, რომ შპს „ინდიკოსთან“ გაფორმებული ხელშეკრულების ღირებულება 193.0 ათასი ლარით აღემატება შპს „არქეოპოლისის“ მიერ შეთავაზებულ ფასს.

დასკვნა

სატენდერო კომისიამ დაარღვია მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები, სათანადოდ არ შეისწავლა სატენდერო დოკუმენტაცია, რამაც საბოლოოდ გამოიწვია ყველაზე დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტის დისკვალიფიკაცია. მუნიციპალიტეტმა განმეორებით გამოცხადებულ ტენდერზე ხელშეკრულება გააფორმა იმ მიმწოდებელთან, რომლის ფასი მნიშვნელოვნად აღემატებოდა პირველ ტენდერზე ყველაზე დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტის მიერ შემოთავაზებულ ღირებულებას. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა აღნიშნულ სამუშაოებში გადაიხადა 193.0 ათასი ლარით მეტი.

რეკომენდაცია №3: მუნიციპალიტეტის მერიამ სახელმწიფო შესყიდვების პროცესი წარმართოს ისე, რომ უზრუნველყოს პრეტენდენტების მიმართ ერთგვაროვანი, არადისკრიმინაციული მიდგომა. ამასთანავე, ორგანიზაციის ხელმძღვანელობამ დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები და არ დაუშვას კანონშეუსაბამო გადაწყვეტილებების მიღება. მუნიციპალიტეტმა გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს მათ მიმართ შესაბამისი ღონისძიებები.

³⁴შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ, სატენდერო დოკუმენტაციაში ატვირთული ხარჯთაღრიცხვის ფორმებიდან ერთ-ერთში გამორჩენილი იყო დღ-ის გრაფა, რის გამოც შესაძლებელია წარმოქმნილიყო პრობლემები. აღსანიშნავია, რომ შპს „არქეოპოლისის“ წარმოდგენილ დოკუმენტაციაში დღ გათვალისწინებული ჰქონდა.

³⁵ NAT170006965.

მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირები

იურიდიული პირების არაეფექტიანი მართვა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტს თავისი საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით, უფლება აქვს, დააფუძნოს ა(ა)იპ/შპს, რომელიც ორგანიზებას გაუწევს მისი უფლებამოსილების სფეროში განსახორციელებელ ღონისძიებებს.³⁶ იურიდიული პირების დაფუძნება უნდა იყოს სათანადოდ დასაბუთებული და არგუმენტირებული.

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, დაწესებულების ხელმძღვანელმა ორგანიზაციაში და მის დაქვემდებარებულ ყველა ერთეულში უნდა დანერგოს ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს ფულადი სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოყენებას. ორგანიზაციაში დასაქმებულთა რიცხოვნობა და მათზე დაკისრებული ფუნქცია-მოვალეობები განსაზღვრული უნდა იყოს რეალურ საჭიროებებზე დაყრდნობით. მუნიციპალიტეტმა უნდა შეაფასოს აღწევნ თუ არა დაწესებულებები დასახულ მიზნებს და სწორი მენეჯმენტით უნდა უზრუნველყოს მათი ეფექტიანი ფუნქციონირება.³⁷

გამოვლენილი გარემოება: 2017-2018 წლებში ხონის მუნიციპალიტეტი აფინანსებდა 19 იურიდიულ პირს. მათ შორის, ერთ შპს-ს და 18 ა(ა)იპ-ს.³⁸ აღნიშნულ პერიოდში ადგილობრივი ბიუჯეტიდან იურიდიული პირების დაფინანსებაზე გაცემულია 6,443.0 ათასი ლარი,³⁹ რაც მუნიციპალიტეტის გადასახდელების 35 %-ს შეადგენს. იურიდიული პირების მიერ მიღებული დაფინანსების მეტი წილი (80%) გახარჯულია შრომის ანაზღაურებაზე. 2017-2018 წლებში ა(ა)იპ-სა და შპს-ში დასაქმებული იყო 750-800 თანამშრომელი. აღნიშნულ მაჩვენებელს თუ დავუმატებთ მერიასა და საკრებულოში დასაქმებულთა რიცხოვნობას, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით დაფინანსებულ ორგანიზაციებში დასაქმებულია საშუალოდ 900-950 ადამიანი. ხონის მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული მოსახლეობის (22.4 ათასი ადამიანი)⁴⁰ რიცხოვნობის გათვალისწინებით, აღნიშნული მაჩვენებელი საკმაოდ მაღალია.

შესწავლით გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო იურიდიული პირების ეფექტიანი მართვა და გონივრული საკადრო პოლიტიკის შემუშავება. იურიდიული პირების საქმიანობაში გამოვლინდა მნიშვნელოვანი ხარვეზები და შეუსაბამობები. ორგანიზაციების საქმიანობით მიღებული სარგებელი, ხშირ შემთხვევაში,

³⁶ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 20, პუნქტი 1 და პუნქტი 2. მუხლი 106.

³⁷ საქართველოს კანონი „სახელმწიფოს შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“.

³⁸ 2017 წელს ერთი შპს და 18 ა(ა)იპ და 2018 წელს ერთი შპს და 16 ა(ა)იპ.

³⁹ 2017 წელს – 3,097.0 ათასი ლარი, 2018 წელს – 3,336.0 ათასი ლარი.

⁴⁰ აღნიშნულ მაჩვენებელში შედის საპენსიო ასაკის და 18 წლამდე მოსახლეობა.

არ შეესაბამება მათი ფუნქციონირებისათვის დახარჯულ ფინანსურ რესურსებს. შესაბამისად, მათზე გაცემული დაფინანსება წარმოადგენს არაეფექტიან ხარჯს. კერძოდ:

- მუნიციპალიტეტში ერთი და იმავე საქმიანობის განსახორციელებლად ფუნქციონირებს ორი ა(ა)იპ. ორგანიზაციის მიერ არ არის არგუმენტირებული ა(ა)იპ-ების ცალ-ცალკე ფუნქციონირებით მიღებული დამატებითი სარგებელი და ეფექტიანობა;⁴¹
- მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულია ისეთი იურიდიული პირი, რომელიც ვერ უზრუნველყოფს დებულებით განსაზღვრული მიზნების მიღწევას და მის გამართულ ფუნქციონირებას. შესაბამისად, მის დაფინანსებაზე გადახდილი თანხა არაეფექტიანი ხარჯია;⁴²
- არაგონივრულად მაღალია იურიდიულ პირებში დასაქმებულ პირთა რაოდენობა და შესაბამისად, მათი შრომის ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯი. ორგანიზაციებში დასაქმებულია თანამშრომლები, რომელთა ფუნქცია-მოვალეობების საჭიროება სათანადოდ ვერ დასტურდება. დასაქმებული ადმინისტრაციული პერსონალის რაოდენობა შეუსაბამოდ მაღალია ძირითადი საქმიანობის განმახორციელებელ თანამშრომლებთან შედარებით;⁴³
- ორგანიზაციები განთავსებულია ისეთ ფართებში, სადაც ფიზიკურად შეუძლებელია ყველა დასაქმებულის ერთობლივად განთავსება და სამუშაო პროცესის სათანადოდ წარმართვა.

ა(ა)იპ – მადლიერების სახლი და ა(ა)იპ – სათნოების სახლი

2017-2018 წლებში ხონის მუნიციპალიტეტში სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის კვებით უზრუნველყოფის მიზნით, ფუნქციონირებენ: ა(ა)იპ – ხონის მუნიციპალიტეტის სათნოების სახლი და ა(ა)იპ – ხონის მუნიციპალიტეტის მადლიერების სახლი. აღნიშნულ პერიოდში ა(ა)იპ-ების დაფინანსებაზე მუნიციპალიტეტმა დახარჯა 407.0 ათასი ლარი. ორივე ორგანიზაციაში დასაქმებული იყო ჯამში 22 თანამშრომელი.⁴⁴

წარმოდგენილი ინფორმაციით, 2017-2018 წლებში ა(ა)იპ – სათნოების სახლი მომსახურებას უწევდა 130 ბენეფიციარს და დაფინანსებულია 217.5 ათასი ლარით, ხოლო ა(ა)იპ – ხონის

⁴¹ ა(ა)იპ-ები: ხონის მუნიციპალიტეტის სათნოების სახლი და ხონის მუნიციპალიტეტის მადლიერების სახლი.

⁴² ა(ა)იპ – ხონის ახალგაზრდა ტექნიკოსთა სახლი.

⁴³ ა(ა)იპ – ხონის მუნიციპალიტეტის სასაფლაო მეურნეობის მართვის სამსახური, შპს “აფხაზეთი“, ა(ა)იპ ხონის კომუნალური სერვისცენტრი.

⁴⁴ 2017-2018 წლებში ა(ა)იპ – ხონის სათნოების სახლში საშუალოდ დასაქმებული იყო 10 თანამშრომელი, ხოლო ა(ა)იპ – ხონის მადლიერების სახლში – 12 თანამშრომელი.

მუნიციპალიტეტის მადლიერების სახლი – 120 ბენეფიციარს და დაფინანსებულია 189.5 ათასი ლარით.

აღსანიშნავია, რომ ორივე იურიდიული პირი ერთნაირ მომსახურებას სთავაზობს ბენეფიციარებს. ორივე მდებარეობს ქალაქ ხონში, ტერიტორიულად ერთმანეთთან ახლოს, თითოეულს გააჩნია სათანადო პირობები და საკმარისი რესურსი პროგრამით მოსარგებლეთა დასაკმაყოფილებლად. შესაბამისად, აღნიშნული საქმიანობა თავისი მასშტაბიდან და სპეციფიკიდან გამომდინარე, მომსახურების ხელმისაწვდომობისა და ხარისხის შეუცვლელად, შესაძლებელია განხორციელდეს ერთი ორგანიზაციის მიერ. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა მტკიცებულებები, რატომ არის უფრო ეფექტიანი და მეტი შედეგის მომტანი აღნიშნული საქმიანობისათვის ორი ა(ა)იპ-ის ფუნქციონირება.

შესწავლით ირკვევა, რომ მუნიციპალიტეტში არსებობენ პროგრამით სარგებლობის მსურველები (მომლოდინეები), რომელთა პროგრამაში ჩასმა ვერ ხერხდება არასაკმარისი ფინანსური რესურსების გამო. იმ პირობებში, როდესაც ორგანიზაციას არ აქვს საკმარისი რესურსი მომლოდინეთა კვებით უზრუნველყოფისთვის, მუნიციპალიტეტმა ვერ დაასაბუთა ერთნაირი ფუნქციის მქონე ა(ა)იპ-ებზე ორმაგი ადმინისტრაციული ხარჯის გაწევის მიზანშეწონილობა. 2017-2018 წლებში ა(ა)იპ-ებში ადმინისტრაციის შრომის ანაზღაურებაზე სულ დაიხარჯა 116.4 ათასი ლარი.⁴⁵

ა(ა)იპ – ხონის ახალგაზრდა ტექნიკოსთა სახლი

ხონის მუნიციპალიტეტის მიერ შექმნილია ა(ა)იპ – ხონის ახალგაზრდა ტექნიკოსთა სახლი, რომელსაც დებულების მიხედვით, ძირითადად, ევალება განუვითაროს მოსწავლე-ახალგაზრდებს ინტერესი მეცნიერების, ტექნიკის, საწარმოო საქმიანობისა და გამომგონებლობისადმი. 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან ა(ა)იპ-ის დაფინანსებისათვის სულ გაცემულია 239.4 ათასი ლარი.⁴⁶ ა(ა)იპ – ახალგაზრდა ტექნიკოსთა სახლში შექმნილია 27 წრე სხვადასხვა მიმართულებით.⁴⁷

შესწავლით ირკვევა, რომ ა(ა)იპ ახალგაზრდა ტექნიკოსთა სახლის შენობაში დღის პირველ ნახევარში ფუნქციონირებს კერძო სკოლა. ა(ა)იპ-მა 2016 წელს აღნიშნული შენობა, მასში არსებული ინვენტარის, ტექნიკური აღჭურვილობისა და საერთო დანიშნულების

⁴⁵ ა(ა)იპ – ხონის სათნოების სახლმა დახარჯა 62.2 ათასი ლარი, ხოლო ა(ა)იპ – ხონის მადლიერების სახლმა – 54.2 ათასი ლარი.

⁴⁶ 2017 წელი 119.4 ათასი ლარი, 2018 წელი 120.0 ათასი ლარი.

⁴⁷ ქიმიის, ფიზიკის, მათემატიკის, ქართულის, ინგლისური ენის და ზოგადი უნარების, ზღაპრის მოყვარულთა, მხატვრული კითხვის და ფოლკლორის წრე, ვაჟთა ვოკალური ჯგუფები, დებატთა კლუბი, აქტიური მოქალაქეების ინტერნეტკლუბი, ნორჩ შემოქმედთა ლიტერატურული წრე და სხვ.

ფართობის ჩათვლით, 12 - წლიანი იჯარით გადასცა კერძო სკოლას – სპს „ტექნიკურ შემოქმედების გიმნაზიას“.⁴⁸ შენობაში კერძო სკოლის სასწავლო პროცესის დასრულების შემდეგ, (14:00 საათიდან) გათვალისწინებულია ა(ა)იპ-ის სასწავლო პროცესი.

2019 წლის 19 თებერვალს და 17-18 აპრილს აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა ა(ა)იპ – ახალგაზრდა ტექნიკოსთა სახლში მიმდინარე სასწავლო პროცესი. დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ 19 თებერვალს სასწავლო პროცესით განსაზღვრული 11 ჯგუფიდან სწავლება მიმდინარეობდა მხოლოდ სამ ჯგუფში,⁴⁹ 17 და 18 აპრილს სასწავლო პროცესი საერთოდ არ მიმდინარეობდა, შენობა იყო ცარიელი.⁵⁰

შესწავლით ირკვევა, რომ, ა(ა)იპ – ახალგაზრდა ტექნიკოსთა სახლში მოქმედი 27 წრიდან, ძირითადად მხოლოდ სასკოლო საგნების სწავლება მიმდინარეობს, ხოლო დანარჩენი წრეები, სათანადო დაინტერესების არარსებობის გამო, არ ფუნქციონირებენ. წარმოდგენილი მონაცემებით, ა(ა)იპ-ის წრეებში უმრავლეს შემთხვევაში ირიცხებიან კერძო სკოლის (სპს „ტექნიკურ შემოქმედების გიმნაზიის“) მოსწავლეები, ხოლო სასწავლო პროცესებს, როგორც ა(ა)იპ-ში ასევე სკოლაში, უძღვებიან ერთი და იგივე პედაგოგები. აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ ა(ა)იპ-ის სასწავლო პროცესი ძირითადად კერძო სკოლის პროგრამების გაგრძელებაა და ემსახურება მის ინტერესებს. აღსანიშნავია, რომ ა(ა)იპ-ის დირექტორი არის კერძო სკოლის ერთ-ერთი დამფუძნებელი. შესაბამისად, ა(ა)იპ-ის ხელმძღვანელმა, თავისი ინტერესების სასარგებლოდ ა(ა)იპ-ის შენობა იჯარით მიაქირავა მის მიერ დაფუძნებულ ორგანიზაციას.

ამდენად, ა(ა)იპ – ხონის ახალგაზრდა ტექნიკოსთა სახლი ვერ უზრუნველყოფს დებულებით დაკისრებული ვალდებულებების შესრულებას და გამართულ ფუნქციონირებას. ხონის მუნიციპალიტეტი არ აკონტროლებდა ა(ა)იპ-ის საქმიანობის შესაბამისობას დასახულ მიზნებთან. შედეგად, 2017-2018 წლებში მის დაფინანსებაზე გადახდილი 239.4 ათასი ლარი წარმოადგენს არაეფექტიან ხარჯს.

ა(ა)იპ – ხონის მუნიციპალიტეტის სასაფლაო მეურნეობის მართვის სამსახური

ხონის მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულია ა(ა)იპ – ხონის მუნიციპალიტეტის სასაფლაო მეურნეობის მართვის სამსახური, რომლის დაფინანსებაზე 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტმა გასწია 238.3 ათასი ლარის ხარჯი. დებულების მიხედვით ა(ა)იპ-ის

⁴⁸ 2016 წლის 18 ივლისს გაფორმებული იჯარის ხელშეკრულება, წლიური საიჯარო ქირა შეადგენს 2.4 ათასს ლარს. საიჯარო თანხა მიემართება ა(ა)იპ-ის ანგარიშზე, რაც შეთანხმებულია მუნიციპალიტეტთან.

⁴⁹ ფოლკლორის, რელიგიის და ქიმიის ჯგუფებში.

⁵⁰ 17 აპრილს შენობა იყო ცარიელი, ხოლო 18 აპრილს შენობაში იმყოფებოდა მხოლოდ დირექტორის მოადგილე.

საქმიანობის ძირითადი ფუნქცია არის ხონის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული სასაფლაოების მართვა და მოვლა-პატრონობა.

შესწავლით ირკვევა, რომ 2017-2018 წლებში ა(ა)იპ-ში სულ დასაქმებული იყო 24-25 თანამშრომელი.⁵¹ მათ შრომის ანაზღაურებაზე დახარჯულია 213.0 ათასი ლარი, რაც მთლიანი დაფინანსების 89%-ს შეადგენს. აღსანიშნავია, რომ ა(ა)იპ-ში სასაფლაოების მოვლა-პატრონობას ახორციელებს 9 მომვლელი, ხოლო დანარჩენი თანამშრომლები არიან ზედამხედველნი და სხვა ორგანიზაციული საქმიანობის განმახორციელებელი პირები. ინფორმაცია ორგანიზაციაში დასაქმებული თანამშრომლებსა და მათ მოვალეობებზე წარმოდგენილია ცხრილში №3.

ცხრილი №3. 2017-2018 წლებში ა(ა)იპ-ში დასაქმებულთა მონაცემები.

თანამდებობა	დასაქმებულთა რაოდენობა	2017-2018 წწ. შრომის ანაზღაურება (ათასი ლარი)	ფუნქცია-მოვალეობა
დირექტორი	1	20.4	ორგანიზაციის მართვა
დირექტორის მოადგილე	1	19.7	ორგანიზაციის მართვა
ბუღალტერი	1	17.3	ბუღალტერიის წარმოება
საქმისმწარმოებელი	1	13.2	საქმის წარმოება
შესყიდვების სპეციალისტი	1	12.5	შესყიდვების მართვა
ოპერატორ-სპეციალისტი	1	8.3	კომპიუტერზე მასალების მომზადება და დაბეჭდვა
სასაფლაოს ზედამხედველები	7	75.9	უბნების მიხედვით სასაფლაოების ზედამხედველობა
სასაფლაოს მომვლელთა ხელმძღვანელი	1	12.0	სასაფლაოების მომვლელების ხელმძღვანელობა
სასაფლაოს მომვლელები	9	28.1	სასაფლაოს მოვლა
დამლაგებელი	1	5.5	დალაგება
სულ:	24	213.0	

წარმოდგენილი მონაცემებიდან ირკვევა, რომ სასაფლაოზე მომვლელები განაწილებულნი არიან უბნების მიხედვით, რომლებსაც ჰყავთ ერთი ხელმძღვანელი. გარდა ამისა, უბნების მიხედვით კიდევ გათვალისწინებულია 7 საშტატო ერთეული „სასაფლაოების ზედამხედველის“ თანამდებობაზე. 2017-2018 წლებში შრომის ანაზღაურების სახით გაცემული 213.0 ათასი ლარიდან, ძირითადი ფუნქციების შემსრულებელ პირებზე დახარჯულია მხოლოდ 28.1 ათასი ლარი, ხოლო დანარჩენი თანხა 184.9 ათასი ლარი,

⁵¹ 2017 წელს – 25 თანამშრომელი, 2018 წელს – 24 თანამშრომელი.

გაცემულია ადმინისტრაციასა და სხვა ორგანიზაციული საქმიანობით დაკავებული პირების შრომის ანაზღაურებაზე.

მუნიციპალიტეტმა ვერ დაასაბუთა რამდენად გონივრულია ა(ა)იპ-ში დასაქმებული თანამშრომლების არსებული რაოდენობა და რამდენად ეფექტიანია მათ მიერ შესრულებული სამუშაო დახარჯულ ფინანსურ რესურსებთან მიმართებით.

ა(ა)იპ – ხონის კომუნალური სერვისცენტრი

ხონის მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებს ა(ა)იპ – ხონის კომუნალური სერვისცენტრი, რომლის დაფინანსებაზე 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტმა გასწია 1,078.4 ათასი ლარი. აღნიშნულ პერიოდში ორგანიზაციაში საშუალოდ დასაქმებული იყო 87 თანამშრომელი, რომლებზეც შრომის ანაზღაურების სახით გაცემულია 763.1 ათასი ლარი, (დაფინანსების 70.8%). ა(ა)იპ-ში შექმნილია ოთხი განყოფილება: დასუფთავების, განათების, გამწვანების, მექანიზაციისა და სანიაღვრე არხების მოვლა-პატრონობის მიმართულებით.

წარმოდგენილი მონაცემებით, ორგანიზაციაში დასაქმებული 87 თანამშრომლიდან 49 ა(ა)იპ-ის ძირითადი საქმიანობის განმახორციელებელი პირია, ხოლო დანარჩენები ასრულებენ ზედამხედველობის, ადმინისტრაციულ და სხვა ხასიათის საქმიანობას. ინფორმაცია ორგანიზაციაში დასაქმებული თანამშრომლებსა და მათი მოვალეობებზე წარმოდგენილია ცხრილში №4.

ცხრილი №4. 2017-2018 წლებში ა(ა)იპ-ში დასაქმებულთა მონაცემები.

თანამდებობა	დასაქმებულთა რაოდენობა
დირექტორი	1
დირექტორის მოადგილე	1
მთავარი ბუღალტერი	1
ეკონომისტი	1
სპეციალისტი (მთავარი, წამყვანი, უფროსი სპეციალისტი)	27
ინჟინერი - განათების, დასუფთავების, გამწვ. მიმართულებით	6
მუშა, მეველე, მეეზოვე, ელ.მონტორი, დამლაგებელი და სხვ.	49
ბრიგადირი	1
სულ:	87

აღსანიშნავია, რომ ა(ა)იპ-ში დასაქმებული 27 სპეციალისტიდან 21-ს დაკისრებული აქვს ზედამხედველობის, კონტროლის და მეთვალყურეობის ფუნქცია. კერძოდ, მანქანა-მექანიზმების სამუშაო პროცესზე ზედამხედველობა, დასუფთავებაზე ზედამხედველობა,

მუშების, მეწილეების, მეველეების აღრიცხვა/მეთვალყურეობა, განყოფილებების მეთვალყურეობა და სხვ. დანარჩენი 6 სპეციალისტიდან ხუთს ევალება შემოსული წერილების აღრიცხვა, ხოლო ერთ სპეციალისტს - შესყიდვების განხორციელება. აუდიტის ობიექტმა ვერ დაასაბუთა რამდენად ოპტიმალურია და შეესაბამება ა(ა)იპ-ში დასაქმებულთა რიცხოვნობა შესასრულებელ სამუშაოებს. ამასთანავე, რამდენად ეფექტიანია ზედამხედველობის და აღრიცხვის ფუნქციის მქონე აღნიშნული რაოდენობის თანამშრომლების დასაქმება.

აღსანიშნავია, რომ ა(ა)იპ ფუნქციონირებს 105 კვ.მ ფართობში, სადაც განთავსებულია 8 მაგიდა და 4 ერთეული კომპიუტერული ტექნიკა, ორგანიზაციას სხვა ინვენტარი არ გააჩნია. შტატების რიცხოვნობიდან და ფუნქციებიდან გამომდინარე, აღნიშნულ პირობებში შეუძლებელია ა(ა)იპ-ში დასაქმებული პერსონალის ერთობლივად განთავსება და სამუშაო პროცესის სათანადოდ წარმართვა.

შესწავლით ირკვევა, რომ 2017-2018 წლებში ა(ა)იპ – ხონის კომუნალური სერვისცენტრი (გამწვანების განყოფილება) ახორციელებდა მხოლოდ დებულებით განსაზღვრულ 4 სკვერის მოვლა-პატრონობას. აღნიშნულ პერიოდში ქალაქის ტერიტორიაზე დამატებით მოეწყო კიდევ სამი სკვერი, რომელთა მოვლა მერიას ა(ა)იპ-ისთვის არ დაუვალებია. აუდიტის ჯგუფის მიერ დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ სოლომონ მეორისა და გეგიას ქუჩებს შორის მოწყობილ სკვერში ორ ადგილზე ჩამოვარდნილია შესასვლელი კარები. ბახტაძის ქუჩასა და ავტოსადგურის მიმდებარე ტერიტორიაზე მოწყობილ სკვერებში გაუთიბავია ბალახი, ასევე ბალახი იყო ამოსული ახლადმოწყობილ ფილებზე. აღსანიშნავია, რომ ა(ა)იპ – ხონის კომუნალური სერვისცენტრის შექმნის ერთ-ერთი მიზანი არის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული სკვერების მოვლა, რისთვისაც გააჩნია საკმარისი რესურსი. მერია ვალდებული იყო დაევალებია ა(ა)იპ-ისათვის ახლად მოწყობილი სკვერების მოვლა-პატრონობა, რაც არ განუხორციელებია.

ამდენად, ა(ა)იპ – ხონის კომუნალურ სერვისცენტრში არაგონივრულად მაღალია დასაქმებულ თანამშრომელთა რაოდენობა, მათ შორის, ზედამხედველობის ფუნქციის მქონე კადრები. ორგანიზაცია ვერ უზრუნველყოფს ადამიანური რესურსების ეფექტიან გამოყენებას, მუნიციპალური სერვისების ხარისხის გაუმჯობესებას, რაც საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიან ხარჯვას იწვევს.⁵²

⁵²ა(ა)იპ ასევე ეწეოდა კომერციულ საქმიანობას, საკუთრებაში არსებულ სპეც. ტექნიკას გასცემდა იჯარით. 2017 წელს სასამართლოს გადაწყვეტილებით, დირექტორს ბრალი დაედო კომერციულ მოსყიდვაში, რადგან ფულის მიღების მიზნით, დაინტერესებულ პირს შესთავაზა ტექნიკის მიქირავება ხელშეკრულების გაფორმების გარეშე.

შპს „აფხაზეთი“

ხონის მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებს შპს „აფხაზეთი“, რომლის დაფინანსებაზე 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტმა გასწია 189.0 ათასი ლარის ხარჯი.⁵³ შპს „აფხაზეთს“ ეკონომიკური საქმიანობიდან მიღებული შემოსავლები არ გააჩნია. მისი შემოსავლის ერთადერთ წყაროს წარმოადგენს მუნიციპალიტეტიდან მიღებული დაფინანსება. წარმოდგენილი მონაცემებით, შპს-ში დასაქმებულია 28 თანამშრომელი და მათ შრომის ანაზღაურებაზე დახარჯულია დაფინანსების ძირითადი ნაწილი 151.5 ათასი ლარი (80%).⁵⁴

შპს „აფხაზეთი“ საქმიანობას ახორციელებს ორი მიმართულებით:⁵⁵ პირველ მიმართულება არის მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული შენობა-ნაგებობების და მათი მიმდებარე ტერიტორიის დასუფთავება. აღსანიშნავია, რომ ხონის მუნიციპალიტეტს საკუთარი ადმინისტრაციული შენობების დასუფთავება შეუძლია დამოუკიდებლად, შესაბამისი პერსონალის დაქირავებით. შესაბამისად, აღნიშნული მომსახურების გაწევისათვის ცალკე ორგანიზაციის არსებობის აუცილებლობა და ამ მიმართულებით მისი დაფინანსების მიზანშეწონილობა არ არის სათანადოდ დასაბუთებული.

შპს „აფხაზეთის“ საქმიანობის მეორე და ძირითადი მიმართულება არის დევნილთა დასახლებაში არსებული წყალგაყვანილობის ქსელის მოვლა-პატრონობა და მოსახლეობის წყალმომარაგება. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტში სხვადასხვა მიმართულებით მომსახურების გაწევის მიზნით, ფუნქციონირებს ა(ა)იპ – ხონის კომუნალური სერვისცენტრი, რომელსაც საჭიროების შემთხვევაში, შეეძლო აღნიშნული სერვისის მიწოდებაც. მუნიციპალიტეტმა ვერ დაასაბუთა წყალმომარაგების მომსახურების გაწევისათვის შპს-ს ცალკე ორგანიზაციად არსებობის საჭიროება და მასზე ადმინისტრაციული ხარჯის გაწევის მიზანშეწონილობა. 2017-2018 წლებში ადმინისტრაციულ პერსონალზე სულ დახარჯულია 53.7 ათასი ლარი, რაც არაეკონომიური ხარჯია.

შესწავლით ირკვევა, რომ შპს „აფხაზეთი“ ფუნქციონირებს ორ ოთახში, რომლის საერთო ფართი შეადგენს 50 კვ.მ-ს, სადაც განთავსებულია 4 მაგიდა. შპს-ს არ გააჩნია კომპიუტერული ტექნიკა და სხვა საჭირო ინვენტარი. აუდიტის ჯგუფი ვერ დარწმუნდა,

⁵³ 145.0 ათასი ლარი სუბსიდიური დაფინანსებაა, ხოლო 44.0 ათასი შპს-ს საკუთარი შემოსავლები, რომელიც დაფინანსებულია მუნიციპალიტეტიდან, დევნილთა დასახლებაში მცხოვრები მოსახლეობის წყალმომარაგების და კანალიზაციის ყოველთვიური ხარჯების დაფარვის მიზნით.

⁵⁴ დევნილთა დასახლებაში წყალმომარაგების უზრუნველყოფისათვის შპს-ში დასაქმებულია 13 თანამშრომელი. შენობა-ნაგებობების დასუფთავებისათვის – 8 თანამშრომელი, ხოლო დანარჩენი 7 პირი წარმოადგენს ადმინისტრაციას.

⁵⁵ შპს „აფხაზეთის“ დებულება.

აღნიშნულ სამუშაო გარემოში რამდენად არის შესაძლებელი შპს-ს თანამშრომლების სრულად განთავსება და სამუშაო პროცესის სრულფასოვნად წარმართვა.

აღსანიშნავია, რომ დევნილთა დასახლება მდებარეობს ქალაქ ხონში და ეკუთვნის ქალაქის ადმინისტრაციულ ერთეულს. ქალაქის ტერიტორიაზე მოსახლეობის საკანალიზაციო და წყალმომარაგებით მომსახურებას უზრუნველყოფს შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“. ქალაქის ტერიტორიაზე წყალმომარაგების ერთიან სისტემაში მოქცევა მუნიციპალიტეტის ინტერესს უნდა წარმოადგენდეს. ამ მიზნით, ხონის მუნიციპალიტეტს უნდა მიემართა წყალმომარაგების კომპანიისათვის დევნილთა დასახლებაში არსებული ქსელის მიერთების თხოვნით. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოგვიდგინა დოკუმენტური მტკიცებულებები წყალმომარაგების კომპანიისათვის აღნიშნულის საკითხზე მიმართვასთან დაკავშირებით.

ა(ა)იპ – სპორტული გამაჯანსაღებელი ცენტრი

2016-2017 წლებში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან დაფინანსდა ა(ა)იპ – სპორტული გამაჯანსაღებელი ცენტრის (რომელიც წარმოადგენს საფეხბურთო კლუბს)⁵⁶ 2015 წლის სახელფასო დავალიანება, თანხით 37.7 ათასი ლარი.⁵⁷ დავალიანების წარმოშობის მიზეზია 2015 წელს საბიუჯეტო სახსრების არასათანადო განკარგვა. კერძოდ, 2015 წელს ა(ა)იპ – სპორტულმა გამაჯანსაღებელმა ცენტრმა სრულად დახარჯა გამოყოფილი სუბსიდია ისეთ ხარჯებზე, რომლებიც ბიუჯეტით დამტკიცებული არ ყოფილა. აღნიშნული თანხით ორგანიზაციამ მუნიციპალიტეტთან შეთანხმების გარეშე დააფინანსა ფეხბურთელების პრემიის, მივლინების, სხვა დანარჩენი საქონლის და მომსახურების ხარჯები. შედეგად, სრულად ამოწურა სუბსიდიით გათვალისწინებული დაფინანსება, რის გამოც, გაუცემელი დარჩა ადმინისტრაციული პერსონალის 7 თვის ხელფასი, თანხით – 37.7 ათასი ლარი.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, იურიდიულმა პირმა არასწორად განკარგა მიღებული დაფინანსება. ფინანსური რესურსების არასწორი მართვის შედეგად წარმოშობილი დავალიანების დაფარვა არ იყო მუნიციპალიტეტის ვალდებულება. მერიას ნაცვლად იმისა, რომ ა(ა)იპ-ის პასუხისმგებელი პირების მიმართ გაეტარებინა შესაბამისი ღონისძიებები, მისი დავალიანების დასაფარავად ზედმეტად დახარჯა 37.7 ათასი ლარი.

⁵⁶ ხონის მუნიციპალიტეტში 2016 წლამდე ფუნქციონირებდა და სუბსიდიით ფინანსდებოდა ა(ა)იპ – სპორტული გამაჯანსაღებელი ცენტრი. 2016 წლიდან მუნიციპალიტეტი აღარ აფინანსებს აღნიშნულ იურიდიული პირს, ორგანიზაცია სრულად ფინანსდება საქართველოს ფეხბურთის ფედერაციის მიერ.

⁵⁷ მათ შორის 2016 წელს 22.0 ათასი ლარი, 2017 წელს 15.7 ათასი ლარი.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტში იურიდიული პირები შექმნილია მათი საქმიანობის წინასწარი შესწავლის გარეშე. იურიდიული პირები ვერ უზრუნველყოფენ განსაზღვრული მიზნების მიღწევას და ფინანსური რესურსების მიზანშეწონილ ხარჯვას. მუნიციპალიტეტში დანერგილმა კონტროლის სისტემამ ვერ უზრუნველყო ორგანიზაციის საქმიანობაში არსებული ხარვეზების დროული გამოვლენა და არსებული შეუსაბამობების აღმოფხვრა/პრევენცია. მუნიციპალიტეტი იურიდიულ პირებს აფინანსებდა ისე, რომ არ ჰქონდა სათანადო რწმუნება, რამდენად ეფექტიანი იყო მათი საქმიანობა და შეესაბამებოდა განსაზღვრულ მიზნებს. შედეგად, ზემოთ აღნიშნული იურიდიული პირების დაფინანსებაზე გაცემული თანხები დახარჯულია არაეფექტიანად.

რეკომენდაცია №4: საბიუჯეტო რესურსების რაციონალურად ხარჯვის ხელშეწყობის მიზნით, ხონის მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელმა ორგანომ განსაზღვროს მის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საქმიანობის შესაბამისობა მუნიციპალიტეტის მიზნებსა და ამოცანებთან. შეისწავლოს მათი საქმიანობა და არსებული საკადრო პოლიტიკა, შეაფასოს მსგავსი ფუნქციების მქონე ორგანიზაციების ცალ-ცალკე დაფუძნების/არსებობის მიზანშეწონილობა. ასევე გაანალიზოს ა(ა)იპ-ის საქმიანობით მიღებული სარგებელი და მათი ფუნქციონირებისათვის დახარჯული სახსრები. საქმიანობის შემთხვევაში, უზრუნველყოს იურიდიული პირებისა და მათში არსებული საშტატო ერთეულების ოპტიმიზაცია.

იურიდიული პირების დაფინანსების ხარვეზები

კრიტერიუმი: „საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად,⁵⁸ მუნიციპალიტეტებს დაევაღათ, განახორციელონ სათანადო ღონისძიებები, რათა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების 2017 წლის ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფ საბიუჯეტო ორგანიზაციებში (გარდა სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებისა) ადმინისტრაციული/საოპერაციო ხარჯები (ძირითადად ხარჯების ეკონომიკური კლასიფიკაციის „შრომის ანაზღაურების“, „საქონლისა და მომსახურების“ და „სუბსიდიების“ მუხლებში) შეადგენდეს არაუმეტეს 2016 წლის (მოსალოდნელი) საკასო შესრულების მაჩვენებლის 90%-ს.

⁵⁸ მუხლი 23, პუნქტი „ვ“.

გამოვლენილი გარემოება: 2017 წელს მუნიციპალიტეტმა მის დაფინანსებაზე მყოფი 19 იურიდიული პირიდან 13 იურიდიული პირის შემთხვევაში არ გაითვალისწინა კანონმდებლობით განსაზღვრული მოთხოვნები და გასცა ზღვრულ ოდენობაზე მეტი სუბსიდია. კერძოდ, მუნიციპალიტეტს აღნიშნული იურიდიული პირებისთვის უნდა გაეცა სუბსიდია არაუმეტეს 1,526.7 ათასი ლარის ოდენობით. წარმოდგენილი ინფორმაციით, მათზე გაცემული დაფინანსება ჯამში შეადგენს 1,677.1 ათასი ლარს. დეტალური ინფორმაცია ასახულია ცხრილში №5.

ცხრილი №5. მერიის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ/შპს-ის 2017 წლის ბიუჯეტების შესრულება (ათასი ლარი)

N	ა(ა)იპ/შპს-ის დასახელება	2016 წ. საკასო შესრულება	2016 წ. საკ. შესრულების 90%	2017 წ. საკასო შესრულება ⁵⁹	გადახრა
1	ა(ა)იპ – ხონის კომუნალური სერვისცენტრი	511.8	460.6	511.9	51.3
2	ა(ა)იპ – ხონის სასაფლაო მეურნეობის მართვის სამსახური	118.0	106.2	116.0	9.8
3	ა(ა)იპ – ხონის ახალგაზრდა ტექნიკოსთა სახლი	121.0	108.9	112.7	3.8
4	ა(ა)იპ – ხონის ინფორმატიკის სასწავლო ცენტრი	50.0	45.0	47.9	2.9
5	ა(ა)იპ – ვეტა ჩხენკელის სახელობის ხონის მოსწავლე-ახალგაზრდობის ცენტრი	122.4	110.1	124.1	14.0
6	ა(ა)იპ – ხონის მთავარი ბიბლიოთეკა	119.8	107.9	109.1	1.2
7	ა(ა)იპ – ხონის მუნიციპალიტეტის სამუსიკო სკოლა	212.7	191.4	217.0	25.6
8	ა(ა)იპ – ხონის სამხატვრო სკოლა	56.5	50.8	56.8	5.9
9	ა(ა)იპ – საინფორმაციო ცენტრი „ხონი“	30.0	27.0	33.9	6.9
10	ა(ა)იპ – საზოგადოებრივი ჯანდაცვის ცენტრის სამსახური	88.0	79.2	86.0	6.8
11	ა(ა)იპ – მადლიერების სახლი	97.8	88.0	92.0	4.0
12	ა(ა)იპ – სათნოების სახლი	98.6	88.7	100.1	11.4
13	შპს „აფხაზეთი“	69.8	62.8	70.0	7.2
სულ:		1,696.0	1,526.7	1,677.1	150.4

დასკვნა

მერიამ დაარღვია კანონმდებლობით განსაზღვრული მოთხოვნები, მის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებს არ შეუმცირა ადმინისტრაციული ხარჯები, რის გამოც, ბიუჯეტიდან ზედმეტად დაიხარჯა 150.4 ათასი ლარი.

⁵⁹ „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ გარეშე.

ქონების მართვა

კრიტერიუმი: კანონმდებლობის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის ორგანოები ქონებრივი უფლებების განხორციელებისას ვალდებული არიან დაიცვან მუნიციპალიტეტის, როგორც მესაკუთრის, კანონიერი ინტერესები.⁶⁰ მუნიციპალიტეტისათვის ქონების მართვისა და განკარგვის ერთ-ერთი მთავარი მიზანია, მიიღოს რაც შეიძლება მეტი სარგებელი. მუნიციპალიტეტის ქონებით მოსარგებლე, თვითმმართველობის ბიუჯეტში იხდის ქონებით სარგებლობის საფასურს, ხელშეკრულებით დადგენილი ოდენობით. საიჯარო ქირის გადაუხდელობის შემთხვევაში, ხელშეკრულება ითვალისწინებს საჯარიმო სანქციას, ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე საიჯარო თანხის 0.1%-ის ოდენობით. მერიის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები ვალდებული არიან უზრუნველყონ საიჯარო ქირის დროული ამოღება, ხოლო ქირის გადაუხდელობის შემთხვევაში, გაატარონ სათანადო ღონისძიებები მოიჯარეების მიმართ.

ქონების არასათანადო განკარგვა

გამოვლენილი გარემოება: 2017 წლის ივნისში მუნიციპალიტეტმა ქ. ხონში მოსე ხონელის №40-ში მდებარე შენობის დემონტაჟის მიზნით, გამოაცხადა ელექტრონული აუქციონი. აუქციონზე სადემონტაჟო სამუშაოების საწყისი ფასი განისაზღვრა 18.8 ათასი ლარით. აუქციონის პირობების მიხედვით, გამარჯვებულ პირს ევალებოდა შენობის დემონტაჟი და ტერიტორიის დასუფთავება სამშენებლო ნარჩენებისაგან, ხოლო დემონტაჟის შედეგად დარჩენილი ვარგისი მასალები რჩებოდა გამარჯვებული პირის საკუთრებაში. აუქციონის პირობებით, მუნიციპალიტეტს დემონტაჟზე თანხმობა უნდა გაეცა მხოლოდ თანხის სრულად გადახდის შემდეგ.

წარმოდგენილი ინფორმაციით, აუქციონზე გამარჯვებულ პირს 2017 წლის 13 ივლისს გაუფორმდა ხელშეკრულება, თანხით – 23.3 ათასი ლარი.⁶¹ შესწავლით ირკვევა, რომ აღნიშნულმა პირმა შენობა დაშალა და ვარგისი მასალები გაიტანა მუნიციპალიტეტის შესაბამისი ნებართვისა და ხელშეკრულებით გათვალისწინებული თანხის სრულად გადახდის გარეშე (გადახდილია მხოლოდ 3.0 ათასი ლარი). მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელ პირებს სათანადოდ უნდა გაეკონტროლებიათ ქონების განკარგვის პროცესი, თანხის სრულად გადახდისა და დემონტაჟზე შესაბამისი თანხმობის გარეშე არ უნდა მიეცათ გამარჯვებულისათვის შენობის დაშლის საშუალება. მუნიციპალიტეტი

⁶⁰ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 109, პუნქტი 2.

⁶¹ აუქციონზე გაიმარჯვა ფიზიკურმა პირმა გიორგი ყაჯრიშვილმა.

ვალდებული იყო გამოეგლინა უკანონო დემონტაჟის შემთხვევა და გაეტარებია შესაბამისი ღონისძიებები.

წარმოდგენილი მონაცემებით მუნიციპალიტეტმა წერილობით ორჯერ მიმართა აუქციონში გამარჯვებულ პირს, დარჩენილი თანხის, 20.3 ლარის გადახდის მოთხოვნით.⁶² მიუხედავად ამისა, აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში ქონების ღირებულება გადახდილი არ იყო. მუნიციპალიტეტი ვალდებული იყო დროულად მიემართა სასამართლოსთვის ხელშეკრულების ღირებულებისა და მიყენებული ზარალის ანაზღაურების მოთხოვნით.

წარმოდგენილი მონაცემებით, მუნიციპალიტეტმა სასამართლოს მიმართა, დაგვიანებით 2019 წლის მარტში (აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდი) და კონტრაქტორი პირისგან მოითხოვა 32.1 ათასი ლარის ანაზღაურება, აქედან – 20.3 ათასი ლარი სახელშეკრულებო თანხა, ხოლო 11.8 ათასი ლარი - პირგასამტეხლო.⁶³ აუდიტის მიმდინარეობისას აღნიშნული თანხები გადახდილი არ იყო.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა დაარღვია აუქციონის პირობები, გამარჯვებულ პირს თანხის გადახდის გარეშე მისცა შენობის დემონტაჟის და ვარგისი მასალების გატანის შესაძლებლობა. საბოლოოდ, გამარჯვებულმა არ გადაიხადა ქონების ღირებულება, რის გამო, ფინანსური ზიანი მიაღწა მუნიციპალიტეტს.

საიჯარო შემოსავლების არასათანადო მართვა

გამოვლენილი გარემოება: 2017-2018 წლებში არასათანადო კონტროლის შედეგად, მოიჯარეები არღვევდნენ ხელშეკრულებით განსაზღვრულ პირობებს და დროულად არ იხდიდნენ საიჯარო თანხებს, მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტი მათ მიმართ არ იყენებდა ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ საჯარიმო სანქციას. აღნიშნულ პერიოდში გადაუხდელი საიჯარო ქირა შეადგენს 5.8 ათას ლარს.

აღსანიშნავია, რომ გადაუხდელი საიჯარო თანხიდან ყველაზე დიდი თანხა ეკუთვნის ერთ მოიჯარეს – ი/მ გიგლა ფარცხალაძეს. 2015 წელს გაფორმებული ხელშეკრულებების საფუძველზე აღნიშნულ პირს, კომერციული საქმიანობის განსახორციელებლად, იჯარით

⁶²მერამ ფ/პ-ს წერილობით მიმართა 15.12.2017 და 8.10.2018 წელს. ასევე ზეპირი ფორმითაც მოითხოვდა ხელშეკრულების ღირებულების სრულად დაფარვას.

⁶³ 2019 წლის 28 თებერვლის მდგომარეობით, დაერიცხა საჯარიმო სანქცია ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე ნასყიდობის ფასის 0.1%.

გადაეცა 1,534 კვ.მ შენობა-ნაგებობა.⁶⁴ ხელშეკრულების პირობების თანახმად, ყოველთვიური საიჯარო ქირა შეადგენდა 1,012 ლარს. შესწავლით ირკვევა, რომ ი/მ გიგლა ფარცხალაძე არ ასრულებდა ნაკისრ ვალდებულებებს და დროულად არ იხდიდა საიჯარო გადასახადს. 2017 წლის სრული საიჯარო თანხა (12.1 ათასი ლარი) გადაიხადა დაგვიანებით, 2018 წელს, ხოლო 2018 წლის ქირა გადახდილი არ არის. მიუხედავად იმისა, რომ მოიჯარე არღვევდა ხელშეკრულების პირობებს და დროულად არ იხდიდა ყოველთვიურ საიჯარო თანხას, მუნიციპალიტეტი არ არიცხავდა მას ხელშეკრულებით განსაზღვრულ საჯარიმო სანქციას.

წარმოდგენილი მონაცემებით, საიჯარო ხელშეკრულების მოქმედების ვადის გასვლის შემდეგ, 2018 წლის ივნისიდან, მოიჯარემ უკანონოდ გააგრძელა ქონებით სარგებლობა. მუნიციპალიტეტმა 2018 წლის ოქტომბერში მიმართა სასამართლოს და არაუფლებამოსილ პირს მოსთხოვა ფართის დატოვება, გადაუხდელი საიჯარო ქირისა და დარიცხული პირგასამტეხლოს, ჯამში 13.5 ათასი ლარის გადახდა (გადაუხდელი საიჯარო ქირა შეადგენს 3.6 ათას ლარს, ხოლო პირგასამტეხლო – 9.9 ათას ლარს). აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით მიმდინარეობს სასამართლო დავა.

დასკვნა

ქონების განკარგვის პროცესში არსებული ხარვეზების გამო, მუნიციპალიტეტი ვერ განკარგავს მის საკუთრებაში არსებულ ფართს, რადგან მუნიციპალიტეტის ქონებით სარგებლობს არაუფლებამოსილი პირი. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო იჯარიდან მისაღები შემოსავლის სრულად და დროულად ადმინისტრირება.

რეკომენდაცია №5: ხონის მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელმა ორგანომ, საკუთრებაში არსებული ქონების ეფექტიანად მართვის მიზნით, შეიმუშაოს და დაწეროს ისეთი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების შესრულებას, ასევე ქონებიდან მისაღები შემოსავლის ბიუჯეტში დროულ და სრულ მობილიზებას. მუნიციპალიტეტმა გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და მიყენებული ზარალის ანაზღაურების მოთხოვნით, გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

⁶⁴ 3. კაკაბაძის ქუჩა №6-ში მდებარე შენობა-ნაგებობა.

გამარტივებულ შესყიდვაში არსებული შეუსაბამობები

კრიტერიუმი: საქართველოს მთავრობის, ასევე საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის სამართლებრივი აქტების შესაბამისად,⁶⁵ გამარტივებული შესყიდვის გზით განხორციელებული სამშენებლო სამუშაოების ღირებულება მიმწოდებელს უნდა აუნაზღაურდეს შემდეგი წესით: შესრულებული სამუშაოების ღირებულება განისაზღვრება შესაბამისი ხელშეკრულების ხარჯთაღრიცხვით გათვალისწინებული ერთეულის ფასების ფარგლებში, ფაქტობრივი დანახარჯების მიხედვით. აღნიშნული გულისხმობს სამუშაოს ანაზღაურებას რეალურად გაწეული ხარჯების მიხედვით, რაც შესაძლებელია დადასტურდეს სამუშაოს შესრულების პროცესში შედგენილი სასაქონლო ზედნადებით, ანგარიშფაქტურებით, ხელფასის უწყისებით, შესყიდვის აქტებით, იჯარისა და ქირავნობის ხელშეკრულებებით და სხვ.

გამოვლენილი გარემოება: 2017-2018 წლებში ხონის მუნიციპალიტეტმა სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოების განხორციელების მიზნით, გამარტივებული შესყიდვის ფორმით გააფორმა 6 ხელშეკრულება, საერთო ღირებულებით – 128.0 ათასი ლარი.⁶⁶

გამარტივებული შესყიდვის დროს, საქონლის/მომსახურების მიწოდების ფასი დგინდება არაკონკურენტულ გარემოში, მხარეთა ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე. შესაბამისად, გამარტივებული შესყიდვის დროს, შესყიდვა შესაძლოა განხორციელდეს საბაზროზე მაღალ ფასად და ადგილი ჰქონდეს საბიუჯეტო თანხების ზედმეტად გადახდას.

გაწეული ხარჯის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის დასადგენად, აუდიტის ჯგუფმა მოითხოვა შესყიდული მასალის, შრომის ანაზღაურებისა და მანქანა-მექანიზმებზე გაწეული ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია. აღნიშნული დოკუმენტაცია აუდიტის ობიექტმა ვერ წარმოადგინა. შესწავლით გაირკვა, რომ მუნიციპალიტეტი მიმწოდებლებთან ანგარიშსწორებას ახორციელებდა ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების გარეშე, მხოლოდ წარმოდგენილი შესრულებული სამუშაოს აქტების (ფორმა №2) საფუძველზე.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ხონის მუნიციპალიტეტის მიერ, 128.0 ათასი ლარის სამშენებლო სამუშაოები არ არის ანაზღაურებული ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტების საფუძველზე.

⁶⁵ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის №55 დადგენილება; საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2012 წლის 12 ივლისის №1-1/1463 ბრძანება.

⁶⁶ 2017 წელი 29.7 ათასი ლარი, 2018 წელი 98.3 ათასი ლარი.

დასკვნა

2017-2018 წლებში სამშენებლო სამუშაოების გამარტივებული წესით შესყიდვისას მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის დაცული კანონმდებლობის მოთხოვნა ფაქტობრივი დანახარჯებით ანაზღაურების შესახებ, რაც არსებული პრაქტიკით იწვევს საბიუჯეტო სახსრების ზედმეტად ანაზღაურებას.

რეკომენდაცია №6: ხონის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ, საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად ხარჯვის მიზნით, მიზანშეწონილია შეიმუშაოს გამარტივებული შესყიდვის გზით განსახორციელებელი სამშენებლო სამუშაოების ფაქტობრივი დანახარჯების დათვლის მეთოდი და კონკრეტული წესი, რომელიც შესაბამისობაში იქნება მოქმედ კანონმდებლობასთან. საჭიროა მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებლებისაგან მოითხოვოს შესაბამისი დოკუმენტაცია და გაიანგარიშოს ფაქტობრივი ხარჯები. შეუსაბამოების არსებობის ან დოკუმენტების წარმოდგენლობის შემთხვევაში, გაატაროს სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები, მათ შორის, მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ ანგარიშსწორების აღნიშნული პრინციპის დაცვა.

დასუფთავების მოსაკრებლის არასათანადო ადმინისტრირება

კრიტერიუმი: საქართველოს ტერიტორიაზე ადგილობრივი მოსაკრებლის სახე, ოდენობა, შემოღების წესი და მოსაკრებლის გადამხდელთა უფლება-მოვალეობები რეგულირდება კანონით „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“. კანონის მიხედვით, ადგილობრივი მოსაკრებელი არის აუცილებელი გადასახდელი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში, რომელსაც იხდიან ფიზიკური და იურიდიული პირები.⁶⁷ ამავე კანონით, ადგილობრივი მოსაკრებლის შემოღების უფლება აქვს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით ორგანოს – საკრებულოს.

ხონის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ, კანონმდებლობის შესაბამისად, დადგენილებით დააწესა დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავების მოსაკრებელი.⁶⁸ მერია ვალდებულია უზრუნველყოს საკრებულოს მიერ განსაზღვრული დასუფთავების მოსაკრებლის სათანადო ადმინისტრირება.⁶⁹

⁶⁷ „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი პირველი.

⁶⁸ საკრებულოს 2012 წლის დადგენილება №10.

⁶⁹ ხონის მუნიციპალიტეტის ზედამხედველობის სამსახურის დებულება.

გამოვლენილი გარემოება: ხონის მუნიციპალიტეტში დასუფთავების მოსაკრებლის განაკვეთი თავდაპირველად განისაზღვრა საკრებულოს 2011 წლის №13 დადგენილების შესაბამისად.⁷⁰ გადასახადი გათვალისწინებული იყო მხოლოდ იურიდიული პირებისთვის. აღნიშნულ დადგენილებაში საკრებულომ 2012 წელს შეიტანა ცვლილება, რომლის საფუძველზე, გადასახადის გადახდა დაეკისრათ ფიზიკურ პირებსაც.⁷¹ მუნიციპალიტეტში დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირებას უზრუნველყოფს ზედამხედველობის სამსახური.

შესწავლით ირკვევა, რომ მუნიციპალიტეტში დასუფთავების მოსაკრებელი გადახდილია მხოლოდ იურიდიული პირების მიერ, ხოლო ფიზიკური პირებისგან თანხა ამოღებული არ არის. ამასთანავე, არ არის განსაზღვრული ფიზიკური პირების ბაზა, რომლებსაც ევალებათ მოსაკრებლის გადახდა, შესაბამისად, მუნიციპალიტეტი არ ფლობს ინფორმაციას მათგან მისაღები შემოსავლის შესახებ.

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ზედამხედველობის სამსახური დასუფთავების გადასახადის ამოღების დროს სარგებლობდა საკრებულოს 2011 წლის დადგენილებით. აღნიშნული წესის მიხედვით, ფიზიკური პირები განთავისუფლებული იყვნენ დასუფთავების მოსაკრებლისაგან. მათივე განმარტებით, სამსახური არ ფლობდა ინფორმაციას დადგენილებაში შესული ცვლილების შესახებ. საკრებულოს 2012 წლის დადგენილების არსებობა მათთვის ცნობილი გახდა აუდიტის ჯგუფის მიერ საკითხით დაინტერესების შემდეგ. აღნიშნული განმარტება გაურკვეველი და მიუღებელია აუდიტის ჯგუფისათვის. მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები ვალდებული იყვნენ სცოდნოდან დადგენილებაში შესული ცვლილება და მოსაკრებლის ადმინისტრირება განეხორციელებინათ განსაზღვრული წესის მიხედვით. პასუხისმგებელი პირების ქმედებით ან უმოქმედობით, ფიზიკური პირების მიერ ბიუჯეტში არ არის გადახდილი დასუფთავების მოსაკრებელი, რითაც ზიანი მიაღწა მუნიციპალიტეტის ინტერესებს.

2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტმა იურიდიული პირებისაგან მიიღო 66.0 ათასი ლარის დასუფთავების მოსაკრებელი.⁷² წარმოდგენილი დოკუმენტაციის მიხედვით, მუნიციპალიტეტმა მოსაკრებლის ადმინისტრირება სრულად ვერ განახორციელა. 2019

⁷⁰ 2011 წლის დადგენილება N13 ხონის მუნიციპალიტეტში დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისათვის მოსაკრებლის შემოღებისა და ოდენობის დადგენის, მოსაკრებლის გადახდისა და მასზე შეღავათების დაწესების ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ.

⁷¹ საკრებულოს 2012 წლის დადგენილებით, გადახდის ვალდებულებისაგან განთავისუფლებული არიან მხოლოდ ის პირები, რომელთა სარეიტინგო ქულა არ აღემატება 57000-ს.

⁷² 2017 წელს 30.3 ათასი ლარი, 2018 წელს 35.7 ათასი ლარი.

წლის პირველი იანვრის მდგომარეობით, იურიდიულ პირებს ადგილობრივი ბიუჯეტის მიმართ ეკისრებათ 10.6 ათასი ლარის დავალიანება.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტში არ არის დანერგილი სათანადო კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს მოსაკრებლის სათანადო ადმინისტრირებას, შედეგად, მუნიციპალიტეტმა სრულად ვერ მიიღო დასუფთავების მოსაკრებელი, რაც უარყოფითად აისახება ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავლებზე.

რეკომენდაცია №7: ხონის მუნიციპალიტეტის მერიამ, საკრებულოს დადგენილების შესაბამისად, უზრუნველყოს დასუფთავების მოსაკრებლის გადამხდელთა ბაზის შექმნა და წლის განმავლობაში მისაღები მოსაკრებლის ოდენობის დაანგარიშება. ასევე შეიმუშაოს მოსაკრებლის გადახდევინების ინსტრუქცია, დანერგოს კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც მაქსიმალურად უზრუნველყოფს დასუფთავების მოსაკრებლის სახით მისაღები შემოსავლების მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში ადმინისტრირებას. მერიამ გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება

დასაბუთების გარეშე გაწეული წარმომადგენლობითი ხარჯი

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის გადასახდელები ითვალისწინებს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას. კანონმდებლობის მიხედვით, წარმომადგენლობითი ხარჯები მოიცავს მიღებების, წვეულებებისა და ღონისძიებებისათვის (პრეზენტაციები, ოფიციალური სადილები და ა.შ.), გაწეულ ხარჯებს, საექსკურსიო და კულტურულ-სანახაობითი ღონისძიებების, სუვენირების შეძენა/დამზადების, სატრანსპორტო მომსახურებისა და მგზავრობის, აგრეთვე სასტუმროს მომსახურების ხარჯებს.⁷³

გამოვლენილი გარემოება: 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ხარჯმა 66.8 ათასი ლარი შეადგინა. აღნიშნული მოიცავს სტუმრების გამასპინძლების, საჩუქრების შეძენისა და სხვა ხარჯებს. მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ხარჯის შესახებ ინფორმაცია წარმოდგენილია ცხრილში №6.

⁷³ „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს № 672 ბრძანება.

ცხრილი №6. 2017-2018 წლებში გაწეული წარმომადგენლობითი ხარჯი (ათასი ლარი)⁷⁴

წარმომადგენლობითი ხარჯების დასახელება	2017 წელი	2018 წელი	სულ
სტუმრებისთვის საჩუქრების შესყიდვა	4.9	8.8	13.7
კვების ობიექტები და სასტუმრო მომსახურება	20.9	19.5	40.4
სხვა დანარჩენი	7.4	5.3	12.7
სულ:	33.2	33.6	66.8

მოქმედი კანონმდებლობით, კონკრეტულად არ არის განსაზღვრული წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევის პროცედურა და მასთან დაკავშირებული პირველადი დოკუმენტაციის შედგენა. კერძოდ, სტუმრების მიღების ფორმა, მათი კატეგორია, გამასპინძლების ეტიკეტი და სხვ. თუმცა გონივრულობის პრინციპიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტის მიერ წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევა და მისი მიზანშეწონილობა უნდა იყოს დოკუმენტურად, სათანადოდ დასაბუთებული.

2017-2018 წლებში მერიამ კვების ობიექტების და სასტუმროს მომსახურებაზე დახარჯა 40.4 ათასი ლარი. მერიის მიერ ხელშეკრულებები გაფორმებულია სხვადასხვა რესტორანთან. შესწავლით გამოვლინდა, რომ 2018 წელს სარესტორნო მომსახურების შესყიდვაზე მიმწოდებლებთან გაფორმებული მიღება-ჩაბარების აქტებში, მითითებულია მხოლოდ შესყიდული მომსახურების ჯამური ღირებულება, ხოლო დეტალური ინფორმაცია, კონკრეტულად რა მომსახურება შეისყიდა მუნიციპალიტეტმა, პროდუქტის სახეობის, რაოდენობისა და ერთეულის ფასის მითითებით წარმოდგენილი არ არის. შესაბამისად, სარესტორნო მომსახურებაზე გაწეული ხარჯი დოკუმენტურად არ არის დადასტურებული. ასევე მუნიციპალიტეტს დაფინანსებული აქვს ისეთი ღონისძიებები, რომლის მიზანშეწონილობა დასაბუთებული არ არის.⁷⁵

აღსანიშნავია, რომ 2017-2018 წლებში გარდა ზემოთ განხილული წარმომადგენლობითი ხარჯებისა, მუნიციპალიტეტს დაფინანსებული აქვს სხვადასხვა სპორტულ-კულტურული ღონისძიებები, რომლებზეც ხელშეკრულებები გაფორმებულია წარმომადგენლობითი ხარჯის საფუძველით. კერძოდ, შესყიდულია ფესტივალების, ინტელექტუალური თამაშების, საახალწლო და სხვადასხვა დღესასწაულთან დაკავშირებული ღონისძიებების

⁷⁴მათ შორის, 2017 წელი – 33.2 ათასი ლარი, 2018 წელი – 33.6 ათასი ლარი. ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში, წარმომადგენლობითი ხარჯი არასწორად არის ასახული და 2017-2018 წლებში გატარებულია 42.6 ათასი ლარი. ცხრილში მოცემულია შესწორებული მონაცემები.

⁷⁵ 2017-2018 წლებში სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებიდან ჩამოსული სტუმრების სარესტორნო მომსახურებაზე დახარჯულია 3.7 ათასი ლარი.

ორგანიზება, რომლებზეც დახარჯულია სულ 82.0 ათასი ლარი.⁷⁶ აღნიშნული ღონისძიებები თავისი შინაარსით არ წარმოადგენს წარმომადგენლობით ხარჯს, შესაბამისად, ღონისძიებებზე ხელშეკრულების გაფორმებისას მუნიციპალიტეტმა გამოიყენა შესყიდვის არასწორი საფუძველი. ამასთანავე, ზოგიერთი ღონისძიების დაფინანსების საჭიროება სათანადოდ არ არის დასაბუთებული, მაგალითად:

2018 წელს დაფინანსებულია ინტელექტუალური თამაში „გორდობა 2018“ თანხით – 14.4 ათასი ლარი. აღნიშნული ღონისძიება ითვალისწინებდა ინტელექტუალური თამაშის “რა? სად? როდის?” კლუბის წევრების მასპინძლობას და ინტელექტუალური თამაშის ორგანიზებას, რომელშიც მონაწილეობას მიიღებდნენ როგორც კლუბის წევრები, ასევე სხვა დაინტერესებული პირები. წარმოდგენილი დოკუმენტების მიხედვით, ღონისძიების ჩატარების მიზანი იყო სოფლების: კინჩხის და გორდის პოპულარიზაცია.

შესწავლით ირკვევა, რომ ღონისძიება გაიმართა სოფელ გორდში მდებარე სასტუმრო „შატო ჩიქოვანში“. წარმოდგენილი მონაცემებით, 14.4 ათასი ლარის ძირითადი ნაწილი დახარჯულია კლუბის წევრების 2 ღამით სასტუმროს მომსახურებაში, სასტუმროს საკონფერენციო დარბაზის დაქირავებაში, მონაწილეების ტრანსპორტირებასა და სხვა ორგანიზაციულ საკითხებში. გამართული ღონისძიების შინაარსიდან და მასშტაბიდან გამომდინარე, არ არის სათანადოდ არგუმენტირებული რამდენად ემსახურებოდა პროექტი სოფელ კინჩხის და სოფელ გორდის პოპულარიზაციას და რეალურად რა სარგებელი მიიღო მუნიციპალიტეტმა მისი დაფინანსებით.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა 2017-2018 წლებში დააფინანსა ღონისძიებები, რომლის მიზანშეწონილობა სათანადოდ დადასტურებული არ იყო. ამასთანავე, კვების ობიექტების მომსახურების ხარჯები ანაზღაურებულია მიღება-ჩაბარების აქტებში შეძენილი პროდუქტის დასახელების, რაოდენობისა და ერთეულის ფასის მითითების გარეშე.

რეკომენდაცია №8: ხონის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ შეიმუშაოს შესაბამისი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას რაციონალურად, ეკონომიურად და გამჭვირვალედ. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს სტუმრების მიღების ფორმა, მიზანი და გამასპინძლების ეტიკეტი, ანგარიშსწორებისთვის წარმოსადგენი დოკუმენტების ჩამონათვალი და სხვა კონტროლის მექანიზმები. ამასთანავე, არსებული ფინანსური რესურსის განაწილების პროცესში ხარჯების დაგეგმვისას, მერიის შესაბამისმა სამსახურებმა გაითვალისწინონ ის პრიორიტეტები,

⁷⁶ 2017 წელი – 37.3 ათასი ლარი, 2018 წელი – 44.7 ათასი ლარი.

რომლებიც მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად იქნება მიმართული.

საკრებულოს წევრებზე დაუსაბუთებლად გაცემული თანხები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრი, გარდა თანამდებობის პირისა, თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს სამსახურებრივი საქმიანობისაგან მოუწყვეტლად და უსასყიდლოდ. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ შესაბამისად,⁷⁷ მას შეიძლება აუნაზღაურდეს უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები, როგორცაა საკრებულოსა და კომისიის სხდომების, დროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობაში მონაწილეობის მიღების, ამომრჩეველთან შეხვედრების, ასევე საკრებულოს და საკრებულოს თავმჯდომარის ცალკეული დავალების შესრულებისათვის საჭირო ხარჯები. მუნიციპალიტეტისათვის, თანხის ანაზღაურების საფუძველი უნდა იყოს ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია.

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად,⁷⁸ ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტია არის 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.

გამოვლენილი გარემოება: ხონის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არაანაზღაურებად წევრებს 2017-2018 წლებში, ხარჯების ანაზღაურების სახით, მიღებული აქვთ სულ 84.1 ათასი ლარი.⁷⁹ საკრებულოს დადგენილებით,⁸⁰ აღნიშნულ პირებზე ხარჯების ასანაზღაურებლად განსაზღვრული იყო ზღვრული მოცულობა, ყოველთვიურად 395 ლარი. საკრებულოს წევრებზე ანაზღაურებულია დადგენილებით განსაზღვრული მაქსიმალური თანხები, რაც მიანიშნებს დაუსაბუთებლად თანხების გაცემაზე, რადგან შეუძლებელია საკრებულოს ყველა წევრს ჰქონდეს ერთი და იგივე შესასრულებელი დავალება და იდენტური ხარჯი. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა დოკუმენტური მტკიცებულებები საკრებულოს წევრების ხარჯების დასადასტურებლად.

⁷⁷ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 41.

⁷⁸ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბერს №1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ ინსტრუქციის“ მე-5 მუხლი.

⁷⁹ 2017 წელს – 41.1 ათასი ლარი, 2018 წელს – 43.0 ათასი ლარი.

⁸⁰ ხონის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 26 აგვისტოს დადგენილება №27.

თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად, საკრებულოს არათანამდებობის პირებს, ეძლევათ არა ფიქსირებული გასამრჯელო, არამედ უნაზღაურდებათ უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები. შესაბამისად, თანხის გაცემის საფუძველი უნდა იყოს ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია.

დასკვნა

ხონის მუნიციპალიტეტმა 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე ხარჯების ასანაზღაურებლად 84.1 ათასი ლარი გასცა სათანადო დოკუმენტური დასაბუთების გარეშე.

რეკომენდაცია №9: ხონის მუნიციპალიტეტის მერიამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) არ მოახდინოს საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება შესაბამისი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე. მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი და პრაქტიკა, სრულ შესაბამისობაში იყოს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან. აღნიშნული უზრუნველყოფს საკრებულოს წევრის არაანაზღაურებადი საქმიანობის შესახებ, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი პრინციპის დაცვას, ასევე საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

კანონდარღვევით გაცემული შრომის ანაზღაურება

გამოვლენილი გარემოება: 2015 წელს ხონის მერიის 6 თანამშრომელზე აღძრული იყო სისხლის სამართლის საქმე, გამოძიება პირებს ედავებოდა სამსახურებრივ გულგრილობას და თაღლითობაში დახმარებას.⁸¹ სასამართლომ 2018 წლის 2 აგვისტოს აღნიშნულ თანამშრომლებზე გამოიტანა გამამტყუნებელი განაჩენი და ბრალდებულ პირებს შეეფარდათ ჯარიმის გადახდა. საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მიხედვით,⁸² მოხელის სამსახურიდან განთავისუფლების ერთ-ერთი სავალდებულო საფუძველია მის მიმართ სასამართლოს საბოლოო გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა. მუნიციპალიტეტი ვალდებული იყო სასამართლოს გადაწყვეტილების შემდეგ თანამშრომლები დაუყოვნებლივ გაეთავისუფლებინა დაკავებული თანამდებობიდან, რაც განახორციელა 2 თვის დაგვიანებით. შესაბამისად, პირები განაჩენის დადგომის შემდეგაც მუშაობდნენ მუნიციპალიტეტში და იღებდნენ შრომის ანაზღაურებას. აღნიშნულ

⁸¹ საკითხი ეხება სოფელ კინწხაში არსებული მიწის ნაკვეთის საკუთრებაში აღიარებას.

⁸² მუხლი 107.

პერიოდში მათზე დარიცხული ხელფასის ხარჯმა 11.0 ათასი ლარი შეადგინა.⁸³ ხონის მუნიციპალიტეტის მერმა მოხელეთა განთავისუფლების ბრძანებები გამოსცა 2018 წლის 26 სექტემბერს, ხოლო განთავისუფლების თარიღად მიუთითა სასამართლოს განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლის თარიღი, 2 აგვისტო. აღნიშნულ პერიოდში მოხელეებზე ხელფასის სახით გაცემული თანხა წარმოადგენს ზედმეტად გაწეულ ხარჯს და ექვემდებარება მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში დაბრუნებას, აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში აღნიშნული თანხა ბიუჯეტში დაბრუნებული არ იყო.

სატენდერო კომისიის ხარვეზები

კრიტერიუმი: სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული მოთხოვნების მიხედვით, პრეტენდენტმა უნდა წარმოადგინოს ანალოგიური სამუშაოების გამოცდილება. ამასთანავე, პრეტენდენტს შესყიდვის სავარაუდო ღირებულების 100%-ზე მეტი თანხის ერთი პროექტი მაინც უნდა ჰქონოდა შესრულებული.⁸⁴

მოქმედი კანონმდებლობით, ამხანაგობის მონაწილეებმა ტექნიკურ დოკუმენტაციაში მკაფიოდ უნდა მიუთითონ ინფორმაცია თითოეული მონაწილის მიერ შესასრულებელი კონკრეტული ვალდებულების შესახებ.⁸⁵ აღნიშნული დოკუმენტის წარმოდგენლობა, კანონმდებლობის თანახმად, იწვევს პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციას.

გამოვლენილი გარემოება 1: 2017 წელს ხონის მუნიციპალიტეტმა, მდინარე ცხენისწყლის მარცხენა სანაპიროზე ნაპირსამაგრი გაბიონის მოწყობის სამუშაოებზე გამოაცხადა ტენდერი, სავარაუდო ღირებულებით – 200.0 ათასი ლარი.⁸⁶

ტენდერში მონაწილეობა მიიღო 8 პრეტენდენტმა. სატენდერო კომისიამ ყველაზე დაბალი ფასის მქონე მონაწილეს შპს „ისტის“ სატენდერო დოკუმენტაციის დაუზუსტებლობის⁸⁷ საფუძველით მიანიჭა დისკვალიფიკაცია. ტენდერში გაიმარჯვა მომდევნო დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტმა შპს „ხონის საგზაომ“, რომელთანაც დაიდო ხელშეკრულება 140.0 ათასი ლარის ოდენობით.

⁸³ თანხა მოიცავს 5 თანამშრომელზე გაცემულ შრომის ანაზღაურებას. ერთი თანამშრომელი აღნიშნულ პერიოდში მერიაში აღარ მუშაობდა.

⁸⁴ სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული მოთხოვნა, SPA170012873.

⁸⁵ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 24.

⁸⁶ SPA170012873.

⁸⁷ პრეტენდენტს დასაზუსტებელი ჰქონდა ხარჯთაღრიცხვა, გეგმა-გრაფიკი, ინფორმაცია შესრულებული სამუშაოების და პერსონალის გამოცდილების შესახებ, ასევე მანქანა-მექანიზმების ჩამონათვალი, რაც არ დაუზუსტებია.

შესწავლით ირკვევა, რომ შპს „ხონის საგზაოს“ მიერ წარმოდგენილი ინფორმაცია გამოცდილების შესახებ არ შეესაბამებოდა სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ მოთხოვნებს. კერძოდ, პრეტენდენტს გამოცდილებად წარმოდგენილი ჰქონდა შპს „ანასტასია 2014-თან“ გაფორმებული ხელშეკრულება ხონის მუნიციპალიტეტში ნაპირსამაგრი სამუშაოების მოწყობის შესახებ, ღირებულებით – 298.4 ათასი ლარი.

შესწავლით ირკვევა, რომ აღნიშნული სამუშაოების შესყიდვაზე ხონის მუნიციპალიტეტს ხელშეკრულება გაფორმებული ჰქონდა არა შპს „ანასტასია 2014-თან“, არამედ ი/მ დავით სიჭინავასთან.⁸⁸ აღსანიშნავია, რომ ტენდერში რაიმე დამატებითი დოკუმენტაცია ი/მ დავით სიჭინავასა და შპს „ანასტასია 2014-ს“ შორის გაფორმებული ქვეკონტრაქტორის ხელშეკრულებების შესახებ წარმოდგენილი არ იყო. შესაბამისად, დოკუმენტურად არ დასტურდებოდა, რეალური იყო თუ არა შპს „ხონის საგზაოს“ მიერ წარმოდგენილი გამოცდილება. სატენდერო კომისიამ შერჩევა-შეფასების ეტაპზე არ იმსჯელა აღნიშნულ შეუსაბამობაზე და არ მოსთხოვა შპს „ხონის საგზაოს“ გამოცდილების რეალურობის დასადასტურებლად წარმოდგენა დამატებითი დოკუმენტაცია (ქვეკონტრაქტორის ხელშეკრულებები). შედეგად, ტენდერში გამარჯვება მიანიჭა პრეტენდენტს, რომლის გამოცდილება სათანადოდ დადასტურებული არ იყო.

გამოვლენილი გარემოება 2: 2017 წელს ხონის მუნიციპალიტეტმა, სასწრაფო სამედიცინო დახმარების ცენტრის მშენებლობაზე გამოაცხადა ტენდერი, სავარაუდო ღირებულებით 142.7 ათასი ლარი.⁸⁹ ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ერთმა პრეტენდენტმა – ამხანაგობა „ალგი-2017-მა“, რომლის შეთავაზებულმა თანხამ 127.6 ათასი ლარი შეადგინა.

შესწავლით ირკვევა, რომ ამხანაგობა „ალგი-2017-ს“, ტენდერში ვალდებულებების გადანაწილების შესახებ ინფორმაცია წარმოდგენილი არ ჰქონდა. მიუხედავად იმისა, რომ პრეტენდენტი ექვემდებარებოდა დისკვალიფიკაციას, სატენდერო კომისიამ ამხანაგობა „ალგი-2017“ გამოაცხადა გამარჯვებულად და გაუფორმა ხელშეკრულება.

ამდენად, სატენდერო კომისიამ დაარღვია კანონმდებლობით განსაზღვრული მოთხოვნები; ტენდერში გამარჯვებულად გამოაცხადა პრეტენდენტი, რომლის წარმოდგენილი დოკუმენტაცია არ შეესაბამებოდა სატენდერო პირობებით განსაზღვრულ მოთხოვნებს.

⁸⁸ ხონის მუნიციპალიტეტმა ტენდერი გამოაცხადა 2015 წელს, მათხოჯის ადმინისტრაციულ ერთეულში მდინარე ცხენისწყალზე ნაპირსამაგრი სამუშაოების შესყიდვაზე (SPA150026305).

⁸⁹ NAT170007997, ხელშეკრულება № 190.

ინვენტარიზაცია

კრიტერიუმი: კანონმდებლობის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია დადგენილ ვადებში ჩაატაროს მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების ინვენტარიზაცია.⁵ დადგენილი წესით, ინვენტარიზაციას ექვემდებარება ორგანიზაციის ბალანსზე რიცხული აქტივები და ვალდებულებები, აგრეთვე ბალანსის საცნობარო მუხლები.

ორგანიზაციაში ინვენტარიზაციის ჩატარების მიზნით, ხელმძღვანელის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის (ბრძანების) საფუძველზე, იქმნება საინვენტარიზაციო კომისია. მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით,⁹⁰ საბიუჯეტო ორგანიზაციაში აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარება სავალდებულოა ყოველწლიურად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, გარდა უძრავი ქონებისა, რომლის ინვენტარიზაცია ხორციელდება 3 წელიწადში ერთხელ მაინც.

გამოვლენილი გარემოება: მუნიციპალიტეტს 2017-2018 წლებში აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია არ ჩატარებია. აღნიშნული მიუთითებს იმაზე, რომ ორგანიზაციას არ აქვს სათანადო კონტროლი მატერიალური მარაგების, ასევე მცირეფასიანი აქტივების მოძრაობაზე. ასევე არ ხდება გამოუყენებელი აქტივების გამოვლენა, არსებული აქტივებისა და ვალდებულებების შედარება ფაქტობრივ ნაშთებთან.

მუნიციპალიტეტმა ბოლო ინვენტარიზაცია განახორციელა 2015 წელს, რომლის შედეგად გამოვლინდა დანაკლისები. აღნიშნულის შესახებ ინფორმაცია გადაგზავნილია სამართალდამცავ ორგანოებში. საკითხი კვლავ რეაგირების გარეშეა.

დასკვნა

ამრიგად, გამოვლენილი გარემოების შედეგად დარღვეულია „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის №605 ბრძანების მოთხოვნები. შედეგად, მუნიციპალიტეტში მნიშვნელოვნად არის გაზრდილი აქტივების და სხვა რესურსების დაკარგვის, დაზიანების, არამართლზომიერი გამოყენების ან მართვის რისკები.

რეკომენდაცია №10: მუნიციპალიტეტის მერიამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) დანერგოს კონტროლის პროცედურა/სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს მის

⁹⁰საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის“ დამტკიცების შესახებ.

საკუთრებაში არსებული ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციას კანონმდებლობით დადგენილი წესით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების დადგენას, აქტივების შენახვის, დაცვისა და ექსპლოატაციის წესების შესრულებას, ასევე ვალდებულებებისა და აქტივების აღრიცხვის გაუმჯობესებას.

შიდა აუდიტი

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის წარმატებული საქმიანობისათვის მნიშვნელოვანია სისტემის გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული შიდა აუდიტის სამსახურის შექმნა. შიდა აუდიტის სამსახურის მიზანია დაეხმაროს მუნიციპალიტეტს იმ პოლიტიკისა და პროცედურების განხორციელებაში, რომლებიც განსაზღვრა ხელმძღვანელობამ მოწესრიგებული და ეფექტიანი მართვის მიზნით. აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად შიდა აუდიტის სამსახურის უპირველესი ფუნქციაა სისტემური ხარვეზების შესწავლა და მათ აღმოფხვრაზე ორიენტირებული რეკომენდაციების შემუშავება.⁹¹

შიდა აუდიტის სამსახურის 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 ეფექტური 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: ხონის მუნიციპალიტეტში შექმნილია შიდა აუდიტის სამსახური. 2017-2018 წლებში შიდა აუდიტის სამსახურმა სულ ჩაატარა 16 აუდიტორული შემოწმება. შემოწმებულია მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული, 1 შპს, 13 ა(ა)იპ და მერიის 2 სამსახური.⁹² წარმოდგენილი მონაცემებით, შიდა აუდიტის სამსახურს შესწავლილი აქვს მერიის მხოლოდ ორი სტრუქტურული ერთეული. მას არ შეუსწავლია

⁹¹ საქართველოს კანონი „სახელმწიფოს შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“.

⁹² ხონის მუნიციპალიტეტის გამგეობის ინფრასტრუქტურის, ტრანსპორტისა და კეთილმოწყობის სამსახური; ხონის მუნიციპალიტეტის მერიის „შრომის, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის, ვეტერანთა, ლტოლვილთა და იძულებით გადაადგილებულ პირთა საქმეთა სამსახური“.

გამგეობის სხვა სამსახურის საქმიანობა. შესაბამისად, სათანადოდ არ განუხორციელებია მუნიციპალიტეტში არსებული დარღვევების, რისკებისა და ხარვეზების იდენტიფიცირება.

რაც შეეხება შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული ა(ა)იპ/შპს-ს აუდიტებს, შემოწმებით გამოვლენილია სხვადასხვა სახის ნაკლოვანებები, რომელთა გამოსწორების მიზნით, გაცემულია ზოგადი ხასიათის რეკომენდაციები, რომლებიც არ არის ორიენტირებული სისტემაში არსებული ხარვეზების აღმოფხვრაზე. შესაბამისად, გაცემული რეკომენდაციები ვერ უზრუნველყოფს ორგანიზაციის წინაშე არსებული რისკების მართვისა და შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესებას. აღსანიშნავია, რომ შიდა აუდიტის სამსახური არ ახორციელებს გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგს. შესაბამისად, არ ფლობს ინფორმაციას რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობაზე. სამსახური რეკომენდაციების შესრულების შესახებ ინფორმაციას იგებს მხოლოდ ორგანიზაციის მომდევნო შემოწმების დროს. აღნიშნული პრაქტიკა არ არის ეფექტიანი, რეკომენდაციების შესრულების ადეკვატურობის, ეფექტიანობისა და დროულობის შესაფასებლად მნიშვნელოვანია, შიდა აუდიტის სამსახურმა პერიოდულად განახორციელოს გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგი.

აღსანიშნავია, რომ შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ 2017-2018 წლებში გაწეული საქმიანობის შედეგად, ვერ გამოვლინდა კონტროლის მექანიზმების ის სისუსტეები და ხარვეზები, რაც მიგნებების სახით წარმოდგენილია წინამდებარე ანგარიშში.

დასკვნა

შიდა აუდიტის სამსახურს სათანადოდ არ შეუსწავლია ორგანიზაციაში არსებული პროცესები და შიდა კონტროლის სისტემები, არ გამოუვლენია სისტემური ხასიათის რისკები და მათი აღმოფხვრის მიზნით, არ გაუცია სათანადო რეკომენდაციები. შიდა აუდიტის სამსახურმა ვერ უზრუნველყო მერიის საქმიანობის გაუმჯობესება, ფინანსების რაციონალური მართვის და ორგანიზაციის ეფექტიანობის გაზრდის ხელშეწყობა.

რეკომენდაცია №11: ხონის მუნიციპალიტეტის მერიამ უზრუნველყოს შიდა აუდიტის სამსახურის იმგვარი ფუნქციონირება, რომელიც მოახდენს 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, ასევე საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას.

აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი

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

აუდიტორთა ხელმოწერა:

ხელმოწერა

სახელი, გვარი

ირმა ხეცურიანი

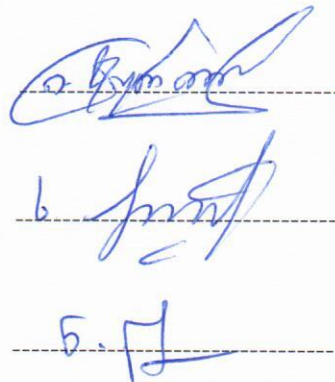
აუდიტორი

სოფიო ზელთაძე

აუდიტორი

ნინო ლადიძე

აუდიტორი



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