



შენაბამოსობის აუდიტის ანგარიში





სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

თვითმმართველი ერთეულების აუდიტის დეპარტამენტი

დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი მამრიკიშვილი

25 დეკემბერი 2020 წელი

N 43/36

ეგ ზ.. N1

გარდაზნის მუნიციპალიტეტის 2018-2019
წლების საქმიანობის შესაბამისობის
აუდიტის ანგარიში

შინაარსი

ძირითადი ნაწილი	ტერმინები და შემოკლებები	2
	შემაჯამებელი მიმოხილვა	3
	რეკომენდაციები	5
	1. შესავალი	8
	ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	8
	აუდიტორის პასუხისმგებლობა	8
	აუდიტის საგანი	8
	აუდიტის მასშტაბი	8
	აუდიტის კრიტერიუმები	9
	აუდიტის მიზანი	9
	აუდიტის მეთოდოლოგია	10
	ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ	10
	2. აუდიტის მიგნებები	11
დანართები	დანართები	43
	საკონტაქტო ინფორმაცია	45

ტერმინები და შემოკლებები

მუნიციპალიტეტი – გარდაბნის მუნიციპალიტეტის მერია; გარდაბნის მუნიციპალიტეტის საკრებულო.

მერია – გარდაბნის მუნიციპალიტეტის მერია.

საკრებულო – გარდაბნის მუნიციპალიტეტის საკრებულო.

შემსყიდველი – გარდაბნის მუნიციპალიტეტი.

ა(ა)იპ – არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი.

შპს – შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება.

ი/მ – ინდივიდუალური მეწარმე.

სს – სააქციო საზოგადოება.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

ფინანსური რესურსების მართვა

ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლუატაცია

სახელმწიფო შესყიდვების მართვა

მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა გარდაზნის მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

ფინანსური რესურსების მართვის ხარვეზები

მუნიციპალიტეტში არსებობს როგორც ფინანსური რესურსების, ასევე დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვის პრობლემები. მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო არაფინანსური აქტივების ზრდის პარამეტრების სათანადოდ დაგეგმვა და შესრულება, რის გამოც შესაბამისი საბიუჯეტო მუხლის შესრულებას, შესაბამისად, 54.2%¹ და 18.1%² დააკლდა.

ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვის ხარვეზები

ინფრასტრუქტურული პროექტების კონტროლის სისუსტის შედეგად, მუნიციპალიტეტში, ზოგ შემთხვევაში, არ არის მიღწეული სამუშაოების დადგენილი ხარისხი, რითაც ობიექტების მდგომარეობა მოკლე პერიოდში გაუარესებულია. ერთ შემთხვევაში, 8 მლნ ლარის ღირებულების პროექტის დასრულების ვადა გახანგრძლივდა და მოსახლეობისთვის წყლის მიწოდება გადაიდო გრძელვადიან პერიოდში. მუნიციპალიტეტს არ შეუსწავლია პრობლემის გამომწვევი მიზეზები და პასუხისმგებელი პირების მიმართ არ გაუტარებია შესაბამისი ღონისძიებები ზიანის ასანაზღაურებლად.

სატენდერო ხარვეზები

სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას, კონტროლის სისუსტის გამო, მუნიციპალიტეტმა პრეტენდენტების მიმართ დაადგინა ისეთი მოთხოვნა, რომლის დაწესება არ გამომდინარეობდა მუნიციპალიტეტის ინტერესებიდან და მისი დაცვა არ აუზოგბესებდა შემსყიდველის მდგომარეობას. გარდა ამისა, კომისიას მიმწოდებლების შერჩევა-შეფასების ეტაპზე, პრეტენდენტების მიმართ გააჩნდა არაერთგვაროვანი მიდგომა. აღნიშნულის გამო, რამდენიმე შემთხვევაში დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტებს მისცეს დისკვალიფიკაცია. შედეგად, შესყიდვის ღირებულება 117.3 ათასი ლარით გაიზარდა, რაც არაეკონომიურად განკარგულ საბიუჯეტო რესურსს წარმოადგენს.

გამარტივებულ შესყიდვებში არსებული შეუსაბამოებები

გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვისას, 7,932.6 ათასი ლარის ღირებულების ობიექტები ჩაბარებულია და ანგარიშსწორება განხორციელებულია ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე, რაც ეწინააღმდეგება მოქმედ კანონმდებლობას და იწვევს თანხების ზედმეტად ანაზღაურების რისკს.

მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საქმიანობაში არსებული ხარვეზები

დაგეგმვასა და კონტროლში არსებული მართვის სისუსტეების შედეგად, მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ-ებში დასაქმებულ თანამშრომელთა საშტატო რიცხოვნობა საჭიროებებთან შედარებით, მაღალია. გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტში შრომითი ხელშეკრულებით დაქირავებულთა

¹ ვერ იქნა ათვისებული 11,118.5 ათასი ლარი.

² ვერ იქნა ათვისებული 5,551.8 ათასი ლარი.

რაოდენობა აღემატება „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ დადგენილ ზღვრულ ნორმას.

ქონების მართვა და განკარგვა

ინვენტარიზაციის ხარვეზები და მიუღებელი საიჯარო ქირა

მუნიციპალიტეტში არ ჩატარებულა ძირითადი საშუალებებისა და მატერიალური ფასეულობების ინვენტარიზაცია. შედეგად, მუნიციპალიტეტს არ გააჩნია ინფორმაცია რამდენიმე სატრანსპორტო საშუალების ადგილმდებარეობის შესახებ. გარდა ამისა, ქონების განკარგვის პროცესში არსებული სისუსტეების გამო, მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო იჯარიდან მისაღები შემოსავლის სრულად ადმინისტრირება. შედეგად, მუნიციპალიტეტი კარგავს ბიუჯეტში დამატებითი შემოსავლების მიღების შესაძლებლობას.

წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება

სატრანსპორტო საშუალებების მართვაში არსებული ხარვეზები

მუნიციპალიტეტის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სამორიგეო სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა 84 ერთეულით აღემატება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას. მერიას არ გააჩნია რაციონალური მიდგომა საწვავის ხარჯვასთან დაკავშირებით, რაც ხელს უწყობს საბიუჯეტო ასიგნებების არაეკონომიურ და არარაციონალურ ხარჯვას.

საკონსულტაციო მომსახურების შეუსაბამობა

მუნიციპალიტეტმა ვერ დაასაბუთა რა აუცილებელი საჭიროებით იყო განპირობებული საკონსულტაციო მომსახურებისთვის³ ხარჯის გაღება, ვინაიდან მუნიციპალიტეტს გააჩნია შრომითი რესურსი და ვალდებულია საკუთარი რესურსებით უზრუნველყოს აღნიშნული საქმიანობის განხორციელება. ამდენად, მერიის მიერ საკონსულტაციო მომსახურებაზე გაწეულია არარაციონალური ხარჯი.

საბიუჯეტო პროცესი

საბიუჯეტო ხარვეზები

საბიუჯეტო პროცესის წარმართვაში არსებულმა მართვის სისუსტეებმა, წარმოშვა სხვადასხვა ხასიათის ხარვეზი ბიუჯეტის დაგეგმვაში, დამტკიცებასა და შესრულებაში. შესაბამისად, დარღვეულია საბიუჯეტო კოდექსის მოთხოვნები.

შიდა აუდიტი

შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობის ნაკლოვანებები

მუნიციპალიტეტში კონტროლის გარემო სუსტია, რაც დასტურდება შიდა აუდიტის ფუნქციის არაეფექტიანობით და წინა აუდიტისას გაცემული რეკომენდაციების შეუსრულებლობით.

³ კონსულტაციები საბიუჯეტო, ქონების მართვისა და ინვენტარიზაციის საკითხებში.

რეკომენდაციები

რეკომენდაცია. ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, მუნიციპალიტეტის მერიამ ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებები გამოიყენოს შესაბამისი წლის ბიუჯეტით დაგეგმილი პროგრამების/ქვეპროგრამების მიზნების და მოსალოდნელი შედეგების მისაღწევად; ამასთანავე, ბიუჯეტი დაგეგმოს იმგვარად, რომ არ დაუშვას ნაშთის უკონტროლო დაგროვება და არსებული ნაშთი მაქსიმალურად მიმართოს მუნიციპალიტეტის პრობლემების მოსაგვარებლად.

რეკომენდაცია. მუნიციპალიტეტმა შეიმუშაოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს სამშენებლო სამუშაოების ჩატარებას ხარისხიანი საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის მიხედვით; გარდა ამისა, შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადების ცვლილება განახორციელოს მხოლოდ ობიექტური და ფორსმაჟორული საფუძვლების არსებობისას. მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს მიმწოდებელზე საჯარიმო სანქციის დაურიცხავობის ფაქტი, გამოავლინოს გამომწვევი მიზეზები, პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

მერიამ, საკრებულოსთან შეთანხმებით, დაგეგმოს და განახორციელოს ღონისძიებები, რომლებიც გონივრულ ვადაში უზრუნველყოფს წყალმომარაგებისა და წყლის ხარისხის გაუმჯობესებას. ასევე განახორციელოს სათანადო ღონისძიებები, რათა წყლის სისტემების ექსპლოატაცია და მოვლა-შენახვა უზრუნველყოს მოქმედი კანონმდებლობით დარეგისტრირებულმა ლიცენზირებულმა კომპანიამ.

რეკომენდაცია. 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 ხელს შეუწყობს კონტროლის მექანიზმების გამართულ ფუნქციონირებას, პროექტის შემოწმებისათვის საჭირო ყველა პროცედურის სათანადოდ წარმართვას და ხარისხიანი პროექტების ჩაბარებას. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს მიმწოდებლის მიერ შესრულებული სამუშაოების ფაქტობრივი მოცულობები, პროექტების დაზიანების გამომწვევი მიზეზები, გაატაროს ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირებისა და საექსპერტო დაწესებულებების მიმართ და უზრუნველყოს ხარვეზების აღმოფხვრა.

რეკომენდაცია. მერიამ სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების პროცესში დააწესოს ისეთი სატენდერო მოთხოვნები, რომლებიც გამომდინარეობს მუნიციპალიტეტის ინტერესებიდან და საჭიროებიდან. გარდა ამისა, შესყიდვების პროცესი წარმართოს იმგვარად, რომ უზრუნველყოს პრეტენდენტების მიმართ ერთგვაროვანი მიდგომა. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს კონკრეტული ფაქტები, გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს მათ მიმართ შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია. საკრებულომ მიზანშეწონილია შეიმუშაოს გამარტივებული შესყიდვის გზით განსახორციელებელი სამშენებლო სამუშაოების ფაქტობრივი

დანახარჯების დათვლის მეთოდი და წესი, სამშენებლო სამუშაოების მიწოდებაზე გაფორმებული გამარტივებული შესყიდვის ხელშეკრულებების ფარგლებში საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიური ხარჯვის მიზნით. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს კონკრეტული ფაქტები, გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს მათ მიმართ შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია. მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელმა ორგანომ შეისწავლოს მის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საქმიანობა და არსებული საკადრო პოლიტიკა; განსაზღვროს რამდენად პასუხობს მათი საქმიანობა მუნიციპალიტეტის მიზნებსა და ამოცანებს. აგრეთვე მნიშვნელოვანია გაანალიზდეს ა(ა)იპ-ებში დასაქმებულთა უფლება-მოვალეობები და მათზე დახარჯული სახსრები. საჭიროების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტმა უზრუნველყოს თანამშრომელთა ფუნქციური დატვირთვა ან საშტატო ერთეულების ოპტიმიზაცია. აგრეთვე მერიამ უზრუნველყოს შპს-ზე გადარიცხული თანხის მიზნობრიობის დადგენა და ხარჯვის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენილობის შემთხვევაში, გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები თანხის უკან დასაბრუნებლად.

რეკომენდაცია. მერიამ განახორციელოს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია კანონმდებლობით დადგენილი წესით, რაც უზრუნველყოფს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების დადგენას და მათ შედარებას სააღრიცხვო მონაცემებთან. ამასთანავე, მერიამ დაადგინოს სატრანსპორტო საშუალებების დაზიანების მიზეზები, მოძებნოს დანაკლისი ავტომანქანები და გაატაროს ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, მათ შორის, მათ მიმართ, რომელთაც ევალეზოდან წინა აუდიტის დროს გამოვლენილი ხარვეზების აღმოფხვრა და გაცემული რეკომენდაციის შესრულება.

რეკომენდაცია. მერიამ შეიმუშაოს და დანერგოს ისეთი კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს დროებით სარგებლობაში გაცემული ქონებიდან მისაღები საიჯარო თანხის სრულად და დროულად ამოღებას. მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა შეისწავლონ მოიჯარეების დავალიანებები და მათ მისაღებად გაატარონ სათანადო ღონისძიებები.

რეკომენდაცია. მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს წესი, რითაც დარეგულირდება სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო სამორიგო ავტომანქანების რაოდენობა და განისაზღვრება საწვავის ხარჯვის კონტროლის მექანიზმები. აღნიშნული დოკუმენტი, რომელიც დაფუძნებული იქნება საუკეთესო პრაქტიკაზე, ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო პარკის ოპტიმიზაციას, საწვავის და მოვლა-შენახვის ხარჯების რაციონალიზაციას. მიზანშეწონილია შემუშავებული წესი თავსებადი იყოს საქართველოს მთავრობის შესაბამის დადგენილებასთან. მუნიციპალიტეტმა გამოავლინოს არავტორიზებულ ავტომანქანებში საწვავის ჩასხმის ფაქტები და შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ გაატაროს სათანადო ღონისძიებები.

რეკომენდაცია. მერიამ, შტატით გათვალისწინებული თანამდებობების შესაბამისი საქმიანობის განხორციელებისთვის, არ გადაიხადოს დამატებითი სახსრები. მიზანშეწონილია მერიამ, საკრებულოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს წესი, რომელიც უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტში შესაბამისი კვალიფიკაციის მქონე პირების დასაქმებას. ამასთანავე, საჭიროების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტს შეუძლია შრომის ანაზღაურების, არანაკლებ, ერთი პროცენტი მიმართოს მოსამსახურეთა კვალიფიკაციის ასამაღლებლად. აღნიშნული უზრუნველყოფს საბიუჯეტო თანხების დაზოგვას და რაციონალურად ხარჯვას.

რეკომენდაცია. მერიამ უზრუნველყოს შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობის იმგვარად წარმართვა, რომელიც ხელს შეუწყობს ორგანიზაციის შიდა კონტროლის სისტემების შესწავლასა და შეფასებას, ასევე პროცესებში არსებული რისკებისა და სისტემური ხარვეზების გამოვლენას. მიღებული შედეგების საფუძველზე, სამსახურმა შეიმუშაოს რეკომენდაციები და განახორციელოს მისი მუდმივი მონიტორინგი. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდას და საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას.

1. შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

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

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

ხელმძღვანელობა ასევე პასუხისმგებელია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის, აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე, მოწოდებული ინფორმაციის სისრულესა და სისწორეზე.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

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

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

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

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

აუდიტის საგანი

გარდაბნის მუნიციპალიტეტის საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში 2018-2019 წლებში გაწეული საქმიანობის მოქმედ საკანონმდებლო ნორმებთან შესაბამისობა.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა გარდაბნის მუნიციპალიტეტის მიერ 2018-2019 წლების საქმიანობისა და ფინანსური რესურსების ხარჯვის მოქმედ კანონმდებლობასა და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. შესაბამისობის აუდიტმა მოიცვა მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების ბიუჯეტების გადასახდელები, ჯამში 70,556.1 ათასი ლარი.

აუდიტის კრიტერიუმები⁴

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:

-)/ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;
-)/ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი;
-)/ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“;
-)/ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვარის №55 დადგენილება, ტექნიკური რეგლამენტის – „სამშენებლო სამუშაოების სახელმწიფო შესყიდვისას ზედნადები ხარჯებისა და გეგმური მოგების განსაზღვრის წესის“ დამტკიცების შესახებ;
-)/ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 30 ივლისის №1015 განკარგულება „შიდა აუდიტის სტანდარტების დამტკიცების შესახებ“ და სხვ.

აუდიტის მიზანი

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

⁴ 2018-2019 წლებში მოქმედი რედაქციით.

აუდიტის მეთოდოლოგია

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

აუდიტის საგნის შესახებ ინფორმაციის მოსამზადებლად გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები:

-)/ აუდიტის ობიექტების მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციისა და მონაცემთა ანალიზი;
-)/ დოკუმენტური შემოწმება;
-)/ სამართლებრივი რეაგირების ღონისძიებების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შესწავლა-ანალიზი;
-)/ ინტერვიუები აუდიტის ობიექტების თანამშრომლებთან;
-)/ ადგილზე დათვალიერება.

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

გარდაბნის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი იურიდიული პირი, რომელსაც აქვს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, განკარგავს საკუთარ ქონებასა და ბიუჯეტს. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 19 ადმინისტრაციულ ერთეულს,⁵ მისი ფართობია 1,304 კვ. კმ, მოსახლეობის რიცხოვნობა კი შეადგენს 82 ათას კაცს.⁶

2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან ხარჯები გაწეულია შემდეგ პროგრამებზე: წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება – 12,219.2 ათასი ლარი; თავდაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება – 342.1 ათასი ლარი; ინფრასტრუქტურული განვითარებისა და კეთილმოწყობითი ღონისძიებები – 40,917.9 ათასი ლარი; განათლება – 8,699.3 ათასი ლარი; კულტურა, რელიგია, ახალგაზრდული და სპორტული ღონისძიებები – 3,292.6 ათასი ლარი; მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა – 5,085.0 ათასი ლარი.

⁵ mreg.reestri.gov.ge

⁶ www.geostat.ge; www.budgetmonitor.ge, 2019 წლის საშუალო წლიური მაჩვენებელი.

2. აუდიტის მიგნებები

2.1 ფინანსური რესურსების მართვაში არსებული ხარვეზები

კრიტერიუმი: ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისათვის, ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგებისათვის პასუხისმგებელია მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო.⁷

მუნიციპალიტეტმა 2018-2019 წლებში პროგრამული ბიუჯეტებით დაგეგმა შემდეგი შედეგების მიღწევა: ინფრასტრუქტურის შემდგომი გაუმჯობესება, მგზავრთა შეუფერხებელი და უსაფრთხო გადაადგილება, მოსახლეობის პირობების გაუმჯობესება და სხვ.

შეზღუდული ფინანსური რესურსების პირობებში, საბიუჯეტო პროცესი უნდა წარმართოს იმგვარად, რომ თავიდან იქნეს აცილებული თავისუფალი ნაშთის უკონტროლო დაგროვება.

ფაქტობრივი გარემოება: სახელმწიფო ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის შემოსულობებმა – 70,950.5 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელებმა 70,556.1 ათასი ლარი შეადგინა. ინფორმაცია შემოსულობების, გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების შესახებ წარმოდგენილია ცხრილში.

ცხრილი №1. ინფორმაცია შემოსულობების, გადასახდელების და ნაშთის ცვლილების შესახებ (ათასი ლარი)

დასახელება	2018 წელი			2019 წელი			შესრულების ჯამი
	გეგმა	ფაქტი	%	გეგმა	ფაქტი	%	
შემოსულობები	27,841.7	28,704.7	103.1%	39,605.1	42,245.8	106.7%	70,950.5
შემოსავლები	27,291.7	28,603.9	104.8%	38,455.1	40,662.6	105.7%	69,266.5
არაფინანსური აქტივების კლება	550.0	100.8	18.3%	1,150.0	1,583.2	137.7%	1,684.0
ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოყენების გარდა)	0.0	0.0	–	0.0	0.0	–	0.0
ვალდებულებების ზრდა	0.0	0.0	–	0.0	0.0	–	0.0
გადასახდელები	36,574.6	24,324.3	66.5%	52,697.8	46,231.8	87.7%	70,556.1
ხარჯები	15,944.8	14,817.1	92.9%	21,811.2	20,897.2	95.8%	35,714.3
არაფინანსური აქტივების ზრდა	20,514.8	9,396.3	45.8%	30,732.6	25,180.8	81.9%	34,577.1
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის დაგროვების გარდა)	0.0	0.0	–	0.0	0.0	–	0.0
ვალდებულებების კლება	115.0	110.9	96.4%	154.0	153.8	99.9%	264.7
ნაშთის ცვლილება	-8,732.9	4,380.4	–	-13,092.7	-3,986.0	–	–

⁷ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 7, პუნქტი 1; მუხლი 77, პუნქტები: 8, 9; საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანება „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“.

ორივე საანგარიშო წლისათვის მუნიციპალიტეტმა „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლი არასათანადოდ შეასრულა. კერძოდ, მერიამ წლის ბოლომდე ვერ აითვისა ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად ადგილობრივი ბიუჯეტიდან და საქართველოს მთავრობის განკარგულებით გამოყოფილი თანხები. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტმა ვერ მიიღო კრიტერიუმით გათვალისწინებული მოსალოდნელი შედეგები: ძირითადად ვერ დასრულდა და დაგვიანდა წყალმომარაგების სამუშაოები, საგზაო ინფრასტრუქტურის, საბავშვო ბაღების, საჯარო სკოლების, საკანალიზაციო ქსელის და სხვა ობიექტების მშენებლობისა და რეაბილიტაციის სამუშაოები.

გარდა დაგეგმილი და აუთვისებელი თანხებისა, მუნიციპალიტეტს 2018-2019 წლებში თავისუფალი ნაშთის სახით გააჩნდა მნიშვნელოვანი თანხები, კერძოდ:

2018 წლის პირველი იანვრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ნაშთმა შეადგინა 8,985.9 ათასი ლარი. აღნიშნული თანხიდან, ბიუჯეტით გათვალისწინებული იყო 8,732.9 ათასი ლარის გამოყენება.⁸ მიუხედავად ამისა, 2018 წელს ნაშთის ცვლილებით გამოწვეული ფულადი სახსრების დაგროვებამ (ზრდამ) შეადგინა 4,380.4 ათასი ლარი და წლის ბოლოს დაფიქსირდა ნაშთი 13,366.3 ათასი ლარი. აღნიშნული ფულადი სახსრებიდან 10,557.0 ათასი ლარი – სხვადასხვა გარდამავალი, დაუსრულებელი და დაგეგმვის მიუხედავად დაუწყებელი ინფრასტრუქტურული პროექტის შედეგად წარმოიქმნა, ხოლო დანარჩენი – 2,809.3 ათასი ლარი, თავისუფალი ნაშთია.⁹

მუნიციპალიტეტის 2019 წლის ბიუჯეტით განსაზღვრული იყო 13,092.7 ათასი ლარის ნაშთის გამოყენება.¹⁰ 2018 წელთან შედარებით, 2019 წელს მუნიციპალიტეტმა შეამცირა დაგროვებული ნაშთი. კერძოდ, ნაშთის ცვლილებით გამოწვეული ფულადი სახსრების გამოყენებამ (კლებამ) 3,986.0 ათასი ლარი შეადგინა, შესაბამისად, 2020 წლის პირველი იანვრისთვის ნაშთი იყო 9,380.3 ათასი ლარი. აღნიშნული ფულადი სახსრებიდან 5,513.9 ათასი ლარი წარმოიშვა სხვადასხვა გარდამავალი და წლის ბოლომდე დაუსრულებელი ინფრასტრუქტურული პროექტის გამო, ხოლო დანარჩენი 3,866.4 ათასი ლარი, თავისუფალი ნაშთია.¹¹

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა 2018-2019 წლებში ვერ უზრუნველყო ბიუჯეტით დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტების დროულად განხორციელება და დააგროვა არსებითი მოცულობის ნაშთი (მათ შორის, თავისუფალი ნაშთი). აღნიშნული მიუთითებს მუნიციპალიტეტის მფლობელობაში არსებული ფინანსური რესურსების არაეფექტიან მართვაზე.

რეკომენდაცია №1

ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, მუნიციპალიტეტის მერიამ ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებები გამოიყენოს შესაბამისი წლის ბიუჯეტით დაგეგმილი პროგრამების/ქვეპროგრამების მიზნების და მოსალოდნელი შედეგების მისაღწევად. ამასთანავე, ბიუჯეტი დაგეგმოს იმგვარად, რომ არ დაუშვას ნაშთის

⁸ მერიას საერთოდ არ დაუგეგმავს 253.0 ათასი ლარის გამოყენება.

⁹ ჭარბი საგადასახადო და სხვა შემოსავლები, სატენდერო ეკონომია.

¹⁰ მერიას საერთოდ არ დაუგეგმავს 273.6 ათასი ლარის გამოყენება.

¹¹ ჭარბი საგადასახადო და სხვა შემოსავლები, სატენდერო ეკონომია.

უკონტროლო დაგროვება და არსებული ნაშთი მაქსიმალურად მიმართოს მუნიციპალიტეტის პრობლემების მოსაგვარებლად.

2.2 ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია

2.2.1 წყალმომარაგების მშენებლობაში არსებული ხარვეზები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებებს მიეკუთვნება მოსახლეობის წყალმომარაგების უზრუნველყოფა. მუნიციპალიტეტი მომსახურებას უზრუნველყოფს შესაბამისი ლიცენზიანტი კერძო სამართლის სუბიექტების საშუალებით.¹² კანონმდებლობის მიხედვით,¹³ სასმელი წყალი უნდა იყოს უსაფრთხო ეპიდემიური და რადიაციული თვალსაზრისით, ქიმიური შემადგენლობით – უვნებელი. სასმელი წყლის მიმწოდებელი ორგანიზაცია ვალდებულია აწარმოოს სასმელი წყლის ტექნიკური რეგლამენტით დადგენილ მაჩვენებლებთან შესაბამისობის კონტროლი და მონიტორინგი, მიღებული მონაცემების აღრიცხვა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა. შეუსაბამობის გამოვლენის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით შესრულებული ინფრასტრუქტურული სამუშაოები უნდა იყოს ხარისხიანი, მისგან მიღებული შედეგი დადებითად უნდა აისახებოდეს მოსახლეობაზე და გონივრულ პერიოდში შესაძლებელი უნდა იყოს ამ შედეგით სარგებლობა.

მნიშვნელოვანია, სამუშაოების დასრულების ვადის გაზრდის საჭიროება მიმწოდებლის მიერ სათანადოდ იყოს დასაბუთებული. სამუშაოების დასრულების ვადაში შეუსრულებლობის შემთხვევაში, მიმწოდებელი უნდა დაჯარიმდეს ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების შესაბამისად.

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის ერთ-ერთი პრიორიტეტული მიმართულებაა სასმელი წყლის სისტემების რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია. ამ მიმართულებით, 2018-2019 წლებში 10,045.3 ათასი ლარი დაიხარჯა.

აუდიტის ჯგუფმა, მერიის მიერ წარმოდგენილ მასალებზე დაყრდნობით და შესრულებული პროექტების ადგილზე, ვიზუალური დათვალიერებით შეისწავლა მუნიციპალიტეტში წყლის სისტემების ზოგადი მდგომარეობა. მუნიციპალიტეტში მცხოვრები 26,222 ოჯახიდან წყალი მუდმივად მიეწოდება 3,410 ოჯახს, გრაფიკით – 16,287 ოჯახს, ხოლო 6,525 ოჯახს მიეწოდება ჭებითა და წყაროებით. წყლის სისტემები მოწყობილია ქალაქ გარდაბანსა და 32 სოფელში.

აღსანიშნავია, რომ ქალაქ გარდაბანსა და 6 სოფელს¹⁴ სასმელი წყლით უზრუნველყოფს შპს „ჯორჯიან უოთერ ენდ ფაუერი“, ხოლო 2 სოფელს – შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“.¹⁵ დანარჩენი სოფლების მოსახლეობას წყალი მიეწოდება სხვადასხვა დროს მოწყობილი წყლის სისტემებით, რომელთა გამართულ ფუნქციონირებაზე პასუხისმგებელია მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ – „გარდაბანსერვისი“. აღნიშნული ორგანიზაცია არ ფლობს კანონით განსაზღვრულ ლიცენზიას. აღნიშნულ სისტემებზე გამწმენდი ნაგებობების არარსებობის გამო, წყალი არ

¹² „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 16, პუნქტი 2, „თ“ ქვეპუნქტი; მუხლი 163, პუნქტი 1.

¹³ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 იანვრის №58 დადგენილება „სასმელი წყლის ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ“. მუხლი 1. პუნქტები: 5, 6.

¹⁴ კალინინო, გამარჯვება, კრწანისი, აღთაკლია, ყარათაკლია, ყარაჯალარი.

¹⁵ სართიჭალა და ახალი სამგორი.

იწმინდება და მოსახლეობას მიეწოდება ტექნიკური წყალი. მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, წყალი ლაბორატორიულად მოწმდება მხოლოდ ახალი ჭაბურღილის ან ახალი სათავე ნაგებობის მოწყობის დროს, ერთჯერადად. სხვა შემთხვევებში კი მოსახლეობისათვის მიწოდებული სასმელი წყლის ტექნიკური რეგლამენტით დადგენილ მაჩვენებლებთან შესაბამისობის კონტროლი და მონიტორინგი არ ხორციელდება. შესაბამისად, არ არის დადასტურებული სასმელი წყლის უსაფრთხოება და უვნებლობა. ხელმისაწვდომი ფინანსური რესურსების პირობებში პრობლემა ატარებს სისტემურ ხასიათს.

ახალსოფლის, ნორიოსა და მარტყოფის წყალმომარაგების ქსელის სამუშაოები

2016 წელს სახელმწიფომ¹⁶ გარდაბნის მუნიციპალიტეტს უსასყიდლოდ გადასცა სოფლების: ახალსოფლის, ნორიოსა და მარტყოფის წყალმომარაგების ქსელის სამუშაოების საპროექტო დოკუმენტაცია. ამ პროექტის საფუძველზე, 2017 წლის 31 მაისს, მუნიციპალიტეტმა გამარტივებული შესყიდვის გზით, ხელშეკრულება გაუფორმა შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიას“ წყალმომარაგების ქსელის პირველი ეტაპის სამუშაოების შესასყიდად, ღირებულებით 8 მლნ ლარი.¹⁷ სამუშაოების დასრულების თარიღად განისაზღვრა 2017 წლის 29 დეკემბერი.

სამუშაოები შეასრულა შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიის“ ქვეკონტრაქტორმა – შპს „კომფორტმენ XXI“-მ.¹⁸ წარმოდგენილი დოკუმენტების მიხედვით, მშენებლობის პროცესში შემსრულებელი კომპანიის მიერ გამოვლინდა საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციაში¹⁹ არსებული ხარვეზები, ასევე სს „ენერგო-პრო ჯორჯია“ ვერ უზრუნველყოფდა ელექტროენერგიის მიწოდებას. აღნიშნული მიზეზების გამო, სამუშაოების დასრულების ვადა გაგრძელდა და გადავადდა სამჯერ – 2018 წლის 31 მაისამდე, თუმცა ამ ვადაშიც ვერ მოხერხდა სამუშაოების დასრულება. ამ ეტაპისთვის შესრულებული იყო 4,608.3 ათასი ლარის ღირებულების სამუშაო, რაც ანაზღაურებულ იქნა მერიის მიერ. საბოლოოდ, მიმწოდებლის მოთხოვნის საფუძველზე, მუნიციპალიტეტმა 2018 წლის პირველ ივნისს შეწყვიტა ხელშეკრულება იმ გარემოებით, რომ საპროექტო დოკუმენტაცია საჭიროებდა მნიშვნელოვან ცვლილებებს, რაც დაადასტურა სახედამხედველო საექსპერტო კომპანიამ – შპს „ოპტიმალ გრუპ“-მა.²⁰

საპროექტო დოკუმენტაციის ცვლილების შემდგომ, სამუშაოების გასაგრძელებლად, 2019 წლის 8 თებერვალს მუნიციპალიტეტმა ახალი ხელშეკრულება გაუფორმა გამარტივებული შესყიდვის გზით, შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიას“, ღირებულებით

¹⁶ სსიპ - მუნიციპალური განვითარების ფონდი.

¹⁷ CMR170120173; ხელშეკრულება გულისხმობდა სათავე ნაგებობის, სატუმბო სადგურის შემკრები რეზერვუარის, მდინარისაგან დამცავი გაბიონის, ჭაბურღილის შემკრები კოლექტორების, საქლორატოროსა და წყალსადენის ქსელის ნაწილობრივ მოწყობას.

¹⁸ შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიის“ მიერ გამოცხადებულ ტენდერში გაიმარჯვა შპს „კომფორტმენ XXI“-მ, რომელმაც სამუშაოები შეასრულა სრულად.

¹⁹ მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, აღნიშნული დოკუმენტაციის შესაბამისი ექსპერტიზა არ ჩატარებულა.

²⁰ კერძოდ, შესაცვლელი იყო სატუმბო სადგურის სახურავის კონსტრუქციული ნახაზები; ხარჯთაღრიცხვაში გამორჩენილი იყო დამუშავებული ბალასტის გატანა ტერიტორიიდან; პროექტით გათვალისწინებული არმატურის რაოდენობა არ შეესაბამება ხარჯთაღრიცხვით გათვალისწინებულ რაოდენობას; ბეტონის სამუშაოების საპროექტო რაოდენობა არ შეესაბამება ხარჯთაღრიცხვით გათვალისწინებულ რაოდენობას, უზუსტობები იყო გოფრირებული მილების რაოდენობებში და სხვა.

– 3,374.6 ათასი ლარი.²¹ ამ ეტაპზეც სამუშაოებს ასრულებდა ქვეკონტრაქტორი – შპს „კომფორტმშენ XXI“. სამუშაოების დასრულების ვადად განისაზღვრა 2019 წლის 8 დეკემბერი.

2019 წლის 6 დეკემბერს, მხარეებს შორის გაფორმდა შეთანხმება, რომლის თანახმად სამუშაოების დასრულების ვადა გაგრძელდა 2020 წლის 30 ივნისამდე. წარმოდგენილი დოკუმენტების თანახმად, სამუშაოების მიწოდების ვადის გაგრძელება გამოიწვია იმ გარემოებამ, რომ სს „ენერგო-პრო ჯორჯიამ“ ამ პერიოდში²² ვერ უზრუნველყო ელექტროენერგიის მიწოდება. ამგვარად, იმის გათვალისწინებით, რომ სამუშაოების გაგრძელება გადაწყვეტილი იყო იმავე კომპანიის მიერ, შემსრულებელს საკმარისი ვადა ჰქონდა წინასწარ მოეგვარებინა ელექტროენერგიის მიწოდებასთან დაკავშირებული ხარვეზები.

საბოლოოდ, მიმწოდებელმა სამუშაოები დაასრულა 2020 წლის 30 ივნისს. 2020 წლის 23 ივლისს მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა 3,324.3 ათასი ლარის სამუშაო. აღსანიშნავია, რომ ამით დასრულდა წყალმომარაგების სამუშაოების პირველი ეტაპი. მეორე ეტაპის სამუშაოებს²³ აწარმოებს მუნიციპალური განვითარების ფონდი.²⁴ მიუხედავად იმისა, რომ წყალმომარაგების სამუშაოები გრძელდებოდა 2 წლისა და 6 თვის განმავლობაში და დაიხარჯა 7,932.6 ათასი ლარი, მოსახლეობისათვის წყლის მიწოდების საკითხი კვლავ მოუგვარებელია.

ამდენად, მუნიციპალიტეტს მიმწოდებლისათვის არ უნდა გადაეწია სამუშაოების დასრულების ვადა და ხელშეკრულების პირობების დარღვევისათვის უნდა დაერიცხა პირგასამტეხლო, ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე შეუსრულებელი სამუშაოების ღირებულების 0.02%. მიმწოდებლისთვის დასარიცხი საჯარიმო სანქცია, 2020 წლის 30 ივნისის მდგომარეობით შეადგენს 18 ათას ლარზე მეტს.²⁵

მუნიციპალიტეტი საბიუჯეტო რესურსების მნიშვნელოვან ნაწილს ხარჯავს წყლის სისტემების მოწყობასა და რეაბილიტაციაზე, მიუხედავად ამისა, მოსახლეობის ნაწილს წყალი გრაფიკით მიეწოდება. ამასთანავე, უმრავლეს შემთხვევაში მიეწოდება ტექნიკური წყალი. პრობლემა სისტემურია, თუმცა მერიას მისი მოგვარების მიზნით სათანადო ღონისძიებები არ გაუტარებია.

მუნიციპალიტეტმა წყალმომარაგების სამუშაოები აწარმოა უხარისხო პროექტით. შედეგად, 2017 წლის მაისში დაწყებული წყალმომარაგების სამუშაოები ნაცვლად 2017 წლის დეკემბრისა, გაჭიანურდა და საბოლოოდ, 2020 წლის ივნისში დასრულდა.

ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვაში, შესრულებასა და კონტროლში არსებული სისუსტეების გამო, მოსახლეობის წყალმომარაგების სამუშაოების დასრულება გადაიდო ხანგრძლივი ვადით. მუნიციპალიტეტმა ვერ

დასკვნა

²¹ CMR190043453

²² წინა ხელშეკრულების შეწყვეტიდან ახალი ხელშეკრულების გაფორმებამდე გასული იყო 8 თვეზე მეტი, 2018 წლის 1 ივნისიდან 2019 წლის 8 თებერვლამდე.

²³ მოიცავს მაგისტრალური მილსადენების, რეზერვუარების და სათავე ნაგებობის მოწყობას.

²⁴ გარდა ამისა, ჩასატარებელია მესამე ეტაპის სამუშაოები, რომლებიც მოიცავს წყალმომარაგების გამანაწილებელი ქსელის, მაგისტრალის და სახლების დაერთებებს. აღნიშნული მშენებლობის საპროექტო დოკუმენტაციის შესყიდვაზე, გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გააფორმა 2020 წლის 30 მარტს (NAT200004028).

²⁵ 457.2 ათასი X 0.02% X 207 დღე.

უზრუნველყო სათანადო კომუნიკაცია და კოორდინაცია შესაბამისი სახელმწიფო უწყებების და ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან.

რეკომენდაცია №2

მუნიციპალიტეტმა შეიმუშაოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს სამშენებლო სამუშაოების ჩატარებას ხარისხიანი საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის მიხედვით. გარდა ამისა, შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადების ცვლილება განახორციელოს მხოლოდ ობიექტური და ფორსმაჟორული საფუძვლების არსებობისას. მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს მიმწოდებელზე საჯარიმო სანქციის დაურიცხავობის ფაქტი, გამოავლინოს გამომწვევი მიზეზები, პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

მერამ, საკრებულოსთან შეთანხმებით, დაგეგმოს და განახორციელოს ღონისძიებები, რომლებიც გონივრულ ვადაში უზრუნველყოფს წყალმომარაგებისა და წყლის ხარისხის გაუმჯობესებას. ასევე განახორციელოს სათანადო ღონისძიებები, რათა წყლის სისტემების ექსპლოატაცია და მოვლა-შენახვა უზრუნველყოს მოქმედი კანონმდებლობით დარეგისტრირებულმა ლიცენზირებულმა კომპანიამ.

2.2.2 გზების მშენებლობაში არსებული ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით შესრულებული ინფრასტრუქტურული სამუშაოები უნდა იყოს ხარისხიანი და გონივრულ პერიოდში შესაძლებელი – ამ შედეგით სარგებლობა. ინფრასტრუქტურული პროექტებით გრძელვადიან პერიოდში სარგებლობა დამოკიდებულია შესრულებული სამუშაოების ხარისხზე. ამ მიზნით მუნიციპალიტეტი ვალდებულია ჩაიბაროს ხარისხიანი სამუშაოები, რომლებიც შეესაბამება სამშენებლო ნორმებითა და სტანდარტებით განსაზღვრულ მოთხოვნებს. აღნიშნულის უზრუნველყოფა მუნიციპალიტეტს შეუძლია, როგორც შიდა კონტროლის სისტემის გამართვით, ასევე სამუშაოების ხარისხზე შესაბამისი ექსპერტიზის ჩატარებით.²⁶

ხელშეკრულების თანახმად, შესრულებული სამუშაოების სრულფასოვანი ფუნქციონირებისათვის საგარანტიო ვადა შეადგენს სამ წელს, რომლის განმავლობაში, მიმწოდებელი ვალდებულია საკუთარი ხარჯებით უზრუნველყოს ექსპლოატაციის პროცესში წარმოქმნილი ხარვეზების აღმოფხვრა.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018 წლის 2 ნოემბერს მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გაუფორმა შპს „იბერს“, სოფელ ნაგებსა და კალინინოში გზის ასფალტირების სამუშაოების შესყიდვისთვის, სახელშეკრულებო ღირებულებით – 662.1 ათასი ლარი.²⁷ პროექტი გულისხმობდა ერთფენიანი ასფალტის საფარის მოწყობას. ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულებაზე კონტროლს ახორციელებდნენ შპს „ოპტიმალ გრუპ“-ის წარმომადგენლები.

2019 წლის 5 მარტს მიმწოდებელმა დაასრულა სამუშაოები. წარმოდგენილი ექსპერტიზის დასკვნით ირკვევა, რომ საექსპერტო კომპანიამ დაადასტურა შპს

²⁶ მუნიციპალიტეტსა და მიმწოდებელს შორის გაფორმებული ხელშეკრულების პირობები.

²⁷ NAT180014077

„იბერის“ მიერ შესრულებული ფარული და ხილული სამუშაოების მოცულობა, ღირებულება და ხარისხი. აღნიშნული ასევე დადასტურდა გარდაბნის მუნიციპალიტეტში შექმნილი სამუშაოს მიმღები ჯგუფის მიერ, რის საფუძველზეც მიმწოდებელს სრულად აუნაზღაურდა სახელშეკრულებო ღირებულება.

2020 წლის 5 ივნისს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად, აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა აღნიშნული პროექტი. გამოვლინდა, რომ ასფალტის საფარი რამდენიმე მონაკვეთზე დაზიანებულია.²⁸ აღნიშნული წარმოშობს რისკს, რომ მიმწოდებელმა სამუშაოები არ შეასრულა ხარჯთაღრიცხვით განსაზღვრული მოცულობების შესაბამისად.

დაზიანების გამომწვევი მიზეზებისა და შესრულებული სამუშაოების რეალური მოცულობების დასადგენად, აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა დამატებითი აუდიტორული პროცედურები, კერძოდ, ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოების შესრულების დასადასტურებლად, შემსყიდველის მეშვეობით მიმწოდებლისგან მოითხოვა მასალების შესყიდვისა და ტრანსპორტირების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია (სასაქონლო ზედნადებები).

წარმოდგენილი სასაქონლო ზედნადებების მიხედვით ირკვევა, რომ მიმწოდებელს რეალურად სოფლებში შეტანილი აქვს 1,732.0 კუბ.მ ფრაქციული ღორღი (0.40 მმ), შესრულებული სამუშაოების აქტებში კი მითითებულია შემასწორებელი ფენის, ასფალტის საფუძვლისა და გვერდულების მოწყობა 4,249.6 კუბ.მ ფრაქციული ღორღი (0.40მმ). შესაბამისად, სულ სოფლებში შეტანილია 2,517.6 კუბ. მ-ით ნაკლები მოცულობის ინერტული მასალა, ვიდრე შესრულებული სამუშაოს აქტებშია დაფიქსირებული. ფორმა №2-ში დაფიქსირებული ერთეულის ფასების მიხედვით, გამოუყენებელი ინერტული მასალის ღირებულება დარიცხვების გათვალისწინებით შეადგენს, დაახლოებით, 22.7 ათას ლარს.

აუდიტის ჯგუფმა, ინერტული მასალის ღირებულების გარდა, ასევე დათვალია თანმდევი სამუშაოების ღირებულება, რომელთა სხვაობამ დარიცხვების გათვალისწინებით შეადგინა 14.6 ათასი ლარი. საბოლოოდ, მიმწოდებლის მიერ შეუსრულებელი სამუშაოების ღირებულებამ შეადგინა 37.3 ათასი ლარი, რომელიც მუნიციპალიტეტს მიმწოდებლისათვის სრულად აქვს ანაზღაურებული.

აუდიტორული პროცედურებით მოპოვებულია საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები დასკვნის გამოსატანად, რომ ფარული სამუშაოების არასათანადო შესრულების გამო, ასფალტი დაზიანებულია და სამუშაოები უხარისხოდ არის შესრულებული.

2018-2019 წლებში შპს „ოპტიმალ გრუპ“-ს მუნიციპალიტეტმა აუნაზღაურა 812.6 ათასი ლარი. ხელშეკრულების თანახმად, საზედამხედველო კომპანიას ევალებოდა შესრულებულ სამუშაოთა მოცულობების პროექტთან და მოქმედ ნორმატიულ-ტექნიკურ დოკუმენტებთან შესაბამისობის კონტროლი, ფარულ სამუშაოთა შესრულებაზე დაკვირვება, შესაბამისი აქტების დამოწმება და სხვ.²⁹ მიუხედავად ამისა, აღნიშნული ხარვეზები არც საზედამხედველო კომპანიის მიერ იქნა გამოვლენილი.

²⁸ აღინიშნება ბზარები.

²⁹ NAT170007695; NAT190015380.

გარდა აღნიშნული შემთხვევისა, დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ დაზიანებულია 1,146.8 ათასი ლარის ღირებულების შესრულებული გზის ასფალტირების სამუშაოების ზოგიერთი მონაკვეთი.³⁰ ამ სამუშაოების მოცულობებიც და ხარისხიც დადასტურებულია შპს „ოპტიმალ გრუპი“-ის დასკვნებით და მუნიციპალიტეტის ინსპექტირების ჯგუფის მიერ ჩაბარებულია სრულად.

გარდა ამისა, დათვალიერების მომენტისათვის ინფრასტრუქტურულ პროექტებს გააჩნდა მოქმედი საგარანტიო ვადა, რომლის ფარგლებში უნდა გამოსწორებულიყო არსებული ნაკლოვანებები. ობიექტებზე არსებული დაზიანებების აღმოფხვრის მიზნით, აღნიშნული 4 შემთხვევიდან ერთ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტმა მიმართა მიმწოდებელს, თუმცა მათ დაზიანებები არ გამოუსწორებიათ, ხოლო დამატებითი ღონისძიებები, მერიას არ გაუტარებია. დანარჩენ სამ შემთხვევაში მერიას არ განუხორციელებია სათანადო რეაგირება აღნიშნული ხარვეზების გამოსასწორებლად.

მუნიციპალიტეტის მიერ დანერგილი კონტროლის მექანიზმი ვერ უზრუნველყოფს ხარისხიანი ინფრასტრუქტურული პროექტების მიღება-ჩაბარებას და პროექტების მდგომარეობის შესახებ მერიის დროულ ინფორმირებას. ასევე საზედამხედველო კომპანია – შპს „ოპტიმალ გრუპი“- არაჯეროვნად ახორციელებს შესრულებული სამუშაოების, მათ შორის, ფარული სამუშაოების მოცულობების კონტროლს. შედეგად, სამუშაოების მონიტორინგის, მიღება-ჩაბარების, მოვლა-პატრონობისა და საგარანტიო ვადის ეტაპზე არსებული მართვის სისუსტეების გამო, დაზიანებულია ინფრასტრუქტურული პროექტები და საბიუჯეტო სახსრები არაეფექტიანად იხარჯება. მუნიციპალიტეტი ვალდებული იყო დაედგინა დაზიანების გამომწვევი მიზეზები, საგარანტიო პერიოდში პროექტების კონტროლზე პასუხისმგებელი პირები და ზარალის ანაზღაურების მიზნით, მათ მიმართ გაეტარებინა შესაბამისი ღონისძიებები, რაც არ განუხორციელებია.

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 ხელს შეუწყობს კონტროლის მექანიზმების გამართულ ფუნქციონირებას, პროექტის შემოწმებისათვის საჭირო ყველა პროცედურის სათანადოდ წარმართვას და ხარისხიანი პროექტების ჩაბარებას. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს მიმწოდებლის მიერ შესრულებული სამუშაოების ფაქტობრივი მოცულობები, პროექტების დაზიანების გამომწვევი მიზეზები, გაატაროს ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირებისა და საექსპერტო დაწესებულებების მიმართ და უზრუნველყოს ხარვეზების აღმოფხვრა.

დასკვნა

რეკომენდაცია №3

³⁰ სართიჭალა - NAT180004391, ხელშეკრულება №122, დახარჯულია 311.1 ათასი ლარი; მარტყოფი - NAT190003334, ხელშეკრულება №48, დახარჯულია 510.8 ათასი ლარი; ნორიო - NAT190003336, ხელშეკრულება №62, დახარჯულია 324.9 ათასი ლარი.

2.3 შესყიდვების მართვა

2.3.1 სატენდერო მოთხოვნის განსაზღვრის ხარვეზი

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად,³¹ სატენდერო კომისია არ აძლევს პრეტენდენტს დისკვალიფიკაციას, თუ მისი ტექნიკური დოკუმენტაცია არ შეიცავს ისეთ მონაცემს, ან/და შეიცავს ისეთ უზუსტობას, რომლის წარდგენა ან/და დაზუსტება არ გამოიწვევს ტექნიკური დოკუმენტაციის არსებით ცვლილებას, ან/და არ გაზრდის წინადადების ფასს.

სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ სახელმძღვანელო ინსტრუქცია „სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას, დოკუმენტებზე კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერის შესრულების ან/და დოკუმენტების კვალიფიციური ელექტრონული შტამპით დამოწმების თაობაზე“, ითვალისწინებს 2019 წლის 1 იანვრიდან პრეტენდენტების ვალდებულებას დაამოწმონ წარსადგენი დოკუმენტები (მაგალითად: ფასების ცხრილი და ა.შ.) კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერით/შტამპით.³²

სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ სახელმძღვანელო ინსტრუქციაში არ არის მითითებული, რომ დოკუმენტაციის წარმოდგენა კვალიფიციური ხელმოწერის/შტამპის გარეშე დაზუსტებას არ ექვემდებარება და გამოიწვევს პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციას. აღსანიშნავია, რომ კვალიფიციური ხელმოწერის/შტამპის შექმნა შესაძლებელია მარტივად და მოითხოვს მხოლოდ რამდენიმე წუთის პროცედურის გავლას. ამ მოთხოვნის შესრულება შეუძლია ნებისმიერ პრეტენდენტს ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტების შემდგომ.

სატენდერო დოკუმენტაცია არ უნდა შეიცავდეს ისეთ მოთხოვნებს პრეტენდენტებისადმი, რომლებიც არ გამომდინარეობს აუცილებელი საჭიროებებიდან.

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის მიერ დაწესებული სატენდერო მოთხოვნების მიხედვით, პრეტენდენტმა, სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ ვადაში უნდა წარმოადგინოს ფასების ცხრილი (ხარჯთაღრიცხვა) დამოწმებული კვალიფიციური ხელმოწერით/კვალიფიციური შტამპით. თუ მოთხოვნა არ იქნება შესრულებული, შემსყიდველი ორგანიზაცია ახორციელებს პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციას დაზუსტების გარეშე.

მუნიციპალიტეტმა, 4 ელექტრონული ტენდერის შემთხვევაში, აღნიშნული მიზეზით დაზუსტების გარეშე დისკვალიფიკაცია მიანიჭა დაბალი ფასის წარმომდგენ პრეტენდენტებს და ხელშეკრულება გააფორმა მაღალი ფასის წარმომდგენ პრეტენდენტებთან, რითაც დაკარგა 117.3 ათასი ლარის სატენდერო ეკონომიის მიღების შესაძლებლობა.

³¹ „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება, მუხლი 27, პუნქტი 3.

³² კანონის თანახმად, თუ ფიზიკური პირი ან კერძო სამართლის იურიდიული პირი ადმინისტრაციულ ორგანოსთან ურთიერთობისას კომუნიკაციის ელექტრონულ ფორმას აირჩევს, მის მიერ წარდგენილი დოკუმენტი საჭიროებს კვალიფიციურ ელექტრონულ ხელმოწერას ან/და შტამპს. დოკუმენტის ამონაბეჭდი არის ელექტრონული დოკუმენტის ასლი და მას ელექტრონული დოკუმენტის თანაბარი იურიდიული ძალა აქვს. მათი გამოყენებით იზრდება სანდოობა, დაცულობა, ხდება დროის დაზოგვა და მანძილის დაძლევა.

ცხრილი №2. ინფორმაცია დისკვალიფიცირებული პრეტენდენტების და არაეკონომიური ხარჯის შესახებ (ათასი ლარი)

№	შესყიდვა	დისკვალიფიცირებული პრეტენდენტი		გამარჯვებული პრეტენდენტი		სხვაობა (არაეკონომიური ხარჯი)
		დასახელება	ფასი	დასახელება	ფასი	
1	NAT190011470	შპს „ვექტორ - სტუდიო +“	445.0	შპს „ არქ დიზაინ მშენი“	500.0	55.0
2	NAT190007275	შპს „მნათობი 2013“	434.9	შპს „ დიდგორი“	488.8	53.9
3	NAT190001252	შპს „მური“	70.7	შპს „დოკასპორტი“	71.6	0.9
4	NAT190017227 ³³	შპს „პე-ბე“	80.5	შპს „ზანაძე“	88.0	7.5
სულ:						117.3

მერიამ სათანადოდ ვერ დაასაბუთა, რა აუცილებელი საჭიროებით იყო განპირობებული, სატენდერო დოკუმენტაციით დადგენილი მოთხოვნა კვალიფიციური ხელმოწერის/შტამპის შესახებ, რომლის შეუსრულებლობა იწვევდა დაზუსტების უფლების გარეშე პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციას.

მერიამ სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების პროცესში ვერ უზრუნველყო საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვა. ზემოთ აღნიშნულ შემთხვევებში, მუნიციპალიტეტმა პრეტენდენტების მიმართ დაადგინა ისეთი მოთხოვნა, რომლის დაწესება არ გამომდინარეობდა მუნიციპალიტეტის ინტერესებიდან და მისი დაცვა არ აუმჯობესებდა შემსყიდველის მდგომარეობას. შედეგად, 4 შემთხვევაში აღნიშნული მოთხოვნის დაწესების გამო, დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტებს მისცეს დისკვალიფიკაცია, რითაც მუნიციპალიტეტმა გასწია, სავარაუდოდ, 117.3 ათასი ლარის არაეკონომიური ხარჯი.

დასკვნა

2.3.2 სატენდერო კომისიის არაერთგვაროვანი მიდგომა და არაეკონომიური ხარჯი

კრიტერიუმი: სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონმდებლობის შესაბამისად, სატენდერო კომისიამ მიმწოდებლების შერჩევა-შეფასების პროცესში უნდა იმსჯელოს, პრეტენდენტების მიერ სისტემაში განთავსებული ტექნიკური დოკუმენტაცია შეესაბამება თუ არა სატენდერო მოთხოვნებს. ასევე მიმწოდებლების მიერ წარმოდგენილი წინადადებების/დოკუმენტაციის განხილვისა და შეფასებისას სატენდერო კომისიას უნდა გააჩნდეს ერთგვაროვანი და სამართლიანი მიდგომა.³⁴ შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია უზრუნველყოს შესყიდვებისათვის განკუთვნილი ფულადი სახსრების რაციონალური ხარჯვა.

ყველაზე დაბალი წინადადების ფასის მქონე პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციის შემთხვევაში, სატენდერო კომისია, არა უგვიანეს 5 სამუშაო დღის ვადაში, დადგენილი წესით, აფასებს მომდევნო ყველაზე დაბალი წინადადების ფასის მქონე პრეტენდენტს ან იღებს ელექტრონული ტენდერის

³³ აღნიშნული ტენდერი დასრულდა უარყოფითი შედეგით და გამოცხადდა ახალი ტენდერი -NAT190020124.

³⁴ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 2; სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 4.

შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილებას, თუ მომდევნო პრეტენდენტის წინადადების ფასი, ბაზარზე შეცვლილი გარემოებების შედეგად, მნიშვნელოვნად აღემატება ამ შესყიდვის ობიექტის საბაზრო ღირებულებას.³⁵

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტმა 2019 წელს გამოაცხადა ტენდერი ქალაქ გარდაბანში შიდა გზების რეაბილიტაციისთვის, სავარაუდო ღირებულებით 1,749.0 ათასი ლარი.³⁶ ტენდერში მონაწილეობა მიიღო სამმა პრეტენდენტმა. შპს „იბერმა“ დააფიქსირა დაბალი ფასი, 1,519.0 ათასი ლარი. სატენდერო კომისიამ დაბალი ფასის წარმოდგენილ პრეტენდენტს მიანიჭა დისკვალიფიკაცია, რადგან დაზუსტებულ გეგმა-გრაფიკში³⁷ იყო მექანიკური შეცდომა.³⁸ აღნიშნული შეცდომა არ იწვევდა სატენდერო დოკუმენტაციის არსებით ცვლილებას, თვალსაჩინო იყო სამუშაოების დასრულების ვადები და შესასრულებელი სამუშაოს ჯამური ღირებულება. სატენდერო კომისიის წევრების ხმათა უმრავლესობით³⁹ პრეტენდენტს მიენიჭა დისკვალიფიკაცია. საბოლოოდ, ტენდერში გაიმარჯვა ყველაზე მაღალი სატენდერო წინადადების მქონე პრეტენდენტმა – შპს „რეკონსტრუქცია XXI - მუდმივმა დაწესებულებამ“, თანხით – 1,705.1 ათასი ლარი. აღნიშნული თანხა 186.1 ათასი ლარით მეტია დისკვალიფიცირებული პრეტენდენტის მიერ შემოთავაზებულ ფასთან შედარებით.

მსგავსი ხარვეზი ჰქონდა სხვა სახელმწიფო შესყიდვაში⁴⁰ გამარჯვებულ პრეტენდენტს – შპს „გლობალ სერვისი +“-ს.⁴¹ ამ შემთხვევაში, სატენდერო კომისიამ არ მიანიჭა მას დისკვალიფიკაცია, ცნო გამარჯვებულად და გაუფორმა ხელშეკრულება. ამდენად, სატენდერო კომისიამ სხვადასხვა სახელმწიფო შესყიდვის ფარგლებში გამოიყენა არაერთგვაროვანი მიდგომა, დაარღვია კანონმდებლობის მოთხოვნები და მსგავსი ხარვეზის შემთხვევაში, ერთ პრეტენდენტს მიანიჭა დისკვალიფიკაცია, ხოლო მეორეს ხელი შეუწყო გამარჯვებისთვის.

აღსანიშნავია, რომ პირველ ტენდერში ასევე დისკვალიფიკაცია მიენიჭა ყველაზე დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტს ამხანაგობა „არილს“, რომლის სატენდერო ფასი 305.9 ათასი ლარით დაბალი იყო გამარჯვებული პრეტენდენტის მიერ წარმოდგენილ ფასთან შედარებით.⁴² სატენდერო კომისიამ ამხანაგობა „არილს“ დოკუმენტაციის დაზუსტების გარეშე, კანონმდებლობის შესაბამისად, მიანიჭა დისკვალიფიკაცია.⁴³ თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ დისკვალიფიცირებულ დაბალფასიან პრეტენდენტებს გააჩნდათ საგზაო სამუშაოების შესრულების საკმარისი გამოცდილება. აგრეთვე, ბაზარზე

³⁵ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ მუხლი 32, პუნქტი 5.

³⁶ NAT190001143

³⁷ შესასრულებელი სამუშაოების თანხობრივი და კალენდარული გეგმა-გრაფიკი, რომლის მიხედვით მიმწოდებელი ვალდებულია სამუშაოები აწარმოოს გეგმა-გრაფიკით განსაზღვრულ ვადაში.

³⁸ გამარჯვების ქუჩაზე კვირების მიხედვით შესასრულებელი სამუშაოების თანხები არასწორად იყო დაჯამებული, თუმცა თვეების ჯამი სწორად განსაზღვრავდა ქუჩაზე შესასრულებელი სამუშაოს მთლიან ღირებულებას.

³⁹ სატენდერო კომისიის ზოგიერთი წევრი მიიჩნევდა, რომ შეცდომა იყო მექანიკური და არ მიენიჭებინათ დისკვალიფიკაცია პრეტენდენტისთვის.

⁴⁰ NAT190011466.

⁴¹ სატენდერო დოკუმენტაციის მიხედვით, შესასრულებელი სამუშაო უნდა განხორციელებულიყო ხელშეკრულების დადებიდან 60 კალენდარულ დღეში. პრეტენდენტის მიერ წარმოდგენილ დაზუსტებულ გეგმა-გრაფიკში შესასრულებელი სამუშაოები მითითებული იყო 70 დღეზე, ნაცვლად 60 კალენდარული დღისა.

⁴² 1,399.2 ათასი ლარი.

⁴³ მკაფიოდ არ იყო განსაზღვრული, თითოეული მონაწილე კონკრეტულად რა ვალდებულებას შეასრულებდა.

შეცვლილი გარემოებების შედეგად, გამარჯვებული პრეტენდენტის მიერ წარმოდგენილი ფასი მნიშვნელოვნად აღემატებოდა ამ შესყიდვის ობიექტის საბაზრო ღირებულებას. აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, მუნიციპალიტეტს შეეძლო შეეწყვიტა ტენდერი და გამოეცხადებინა ხელახლა.⁴⁴

ტენდერის შეწყვეტის ნაცვლად, საბოლოოდ, მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გაუფორმა შპს „რეკონსტრუქცია XXI - მუდმივ დაწესებულებას“, ღირებულებით - 1,705.1 ათასი ლარი. სამუშაოების მიმდინარეობის პერიოდში სახელშეკრულებო ღირებულება დაკორექტირდა 1,581.6 ათას ლარამდე, რაც მიმწოდებელს აუნაზღაურდა სრულად. შესწავლით გამოვლინდა, რომ მიმწოდებელმა სამუშაოები შეასრულა ქვეკონტრაქტორის მეშვეობით, რასაც ადასტურებს მერიის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები. სატენდერო დოკუმენტაციის თანახმად, მიმწოდებელს უნდა წარედგინა ინფორმაცია შემსყიდველისათვის სამუშაოების ქვეკონტრაქტორით შესრულების შესახებ, თუმცა შესაბამისი დოკუმენტები⁴⁵ მიმწოდებელმა მერიას არ წარუდგინა. საკითხის შესწავლით გამოვლინდა, რომ ქვეკონტრაქტორი იყო შპს „გზამშენი“, რომელმაც სამუშაოები შეასრულა 850.6 ათას ლარად.⁴⁶ აღნიშნულის გათვალისწინებით, იმავე სამუშაოებში მერიის მიერ შპს „რეკონსტრუქცია XXI - მუდმივ დაწესებულებასზე“ ანაზღაურებულია 731 ათასი ლარით მეტი. ვინაიდან ქვეკონტრაქტორთან გაფორმებული ხელშეკრულება ვერ იქნა წარმოდგენილი, ზუსტად ვერ დადგინდა, თუ რა ღირებულების სამუშაოები შესრულდა ფაქტობრივად. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მანდატიდან გამომდინარე, კერძო სამართლის სუბიექტის შემოწმება სცილდება აუდიტის კომპეტენციას. აღნიშნული საკითხი საჭიროებს დამატებით შესწავლას სათანადო უფლებამოსილებით აღჭურვილი ორგანოების მიერ.

დასკვნა

მერიამ, სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების პროცესში, ვერ უზრუნველყო საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვა. მუნიციპალიტეტმა სატენდერო პროცესი წარმართა იმგვარად, რომ სატენდერო კომისიას მიმწოდებლების შერჩევა-შეფასების ეტაპზე პრეტენდენტების მიმართ გააჩნდა არაერთგვაროვანი მიდგომა. აგრეთვე ბაზარზე შეცვლილი გარემოებების გათვალისწინებით, მერიამ არ გამოიყენა უფლება, შეეწყვიტა ტენდერი და ხელახლა გამოეცხადებინა იგი. შესაბამისად, არსებობს რისკი, რომ მუნიციპალიტეტმა ტენდერზე ხელი შეუწყო კონკრეტული მიმწოდებლის გამარჯვებას. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა დაკარგა 305.9 ათასი ლარის ეკონომიის მიღების შესაძლებლობა.

რეკომენდაცია №4

მერიამ სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების პროცესში დააწესოს ისეთი სატენდერო მოთხოვნები, რომლებიც გამომდინარეობს მუნიციპალიტეტის ინტერესებიდან და საჭიროებიდან. გარდა ამისა, შესყიდვების პროცესი წარმართოს იმგვარად, რომ უზრუნველყოს პრეტენდენტების მიმართ ერთგვაროვანი მიდგომა. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს

⁴⁴ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 32, პუნქტი 5.

⁴⁵ ხელშეკრულება და შესრულებული სამუშაოების აქტი.

⁴⁶ სხვა ტენდერში ქვეკონტრაქტორს - შპს „გზამშენს“ წარედგინა აქვს ინფორმაცია გამოცდილების შესახებ, სადაც მითითებულია, რომ შპს „რეკონსტრუქცია XXI - მუდმივი დაწესებულებას“, სამუშაოები შეუსრულა 850.6 ათას ლარად.

კონკრეტული ფაქტები, გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს მათ მიმართ შესაბამისი ღონისძიებები.

2.3.3 გამარტივებულ შესყიდვებში არსებული შეუსაბამობები

კრიტერიუმი: საქართველოს მთავრობის, ასევე ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის სამართლებრივი აქტების შესაბამისად,⁴⁷ 2012 წლის პირველი ივლისის შემდეგ 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 ჩარიცხვის დოკუმენტით, შესყიდვის აქტებით, იჯარისა და ქირავნობის ხელშეკრულებებით და სხვ.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოების განხორციელების მიზნით, გამარტივებული შესყიდვის ფორმით გაფორმდა ორი ხელშეკრულება, ღირებულებით – 11,374.6 ათასი ლარი.⁴⁸

აუდიტის ჯგუფმა მუნიციპალიტეტს მოსთხოვა მიმწოდებლების მიერ შესრულებული სამუშაოების ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია. აღნიშნული დოკუმენტაცია აუდიტის ობიექტმა ვერ წარმოადგინა. ამ ხელშეკრულებების ფარგლებში, მუნიციპალიტეტი მიმწოდებლებთან ანგარიშსწორებას ახორციელებდა ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების შესწავლის გარეშე. 2018-2019 წლებში, სულ ორი ხელშეკრულების ფარგლებში ანაზღაურებულია 7,932.6 ათასი ლარი.⁴⁹

სამუშაოები შემოწმებული აქვს შპს „ოპტიმალ გრუპ“-ს. აუდიტის ჯგუფის მიერ შესწავლილ იქნა აღნიშნული ექსპერტიზის დასკვნები. გამოვლინდა, რომ ორი ხელშეკრულების ფარგლებში, რომელიც ეხებოდა წყალმომარაგების სამუშაოებს, საზედამხედველო კომპანიას შესრულებული სამუშაოს აქტებში წარმოდგენილი ერთეულის ფასები შედარებული აქვს შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიის“ მიერ გამოცხადებული ტენდერის შედეგად დაფიქსირებულ ფასებთან.

მიმწოდებლის მიერ შესრულებული სამუშაოების ანაზღაურება ფაქტობრივი დანახარჯებით გულისხმობს სამუშაოს ანაზღაურებას რეალურად გაწეული ხარჯების მიხედვით, რაც შესაძლებელია დადასტურდეს სამუშაოს შესრულების პროცესში შედგენილი სასაქონლო ზედნადებით, ანგარიშ-ფაქტურებით, ხელფასის უწყისებით, შესყიდვის აქტებით, იჯარისა და ქირავნობის ხელშეკრულებებით და სხვ. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, გამარტივებული შესყიდვის

⁴⁷ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის №55 დადგენილება; საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2012 წლის 12 ივლისის №1-1/1463 ბრძანება „ტექნიკური რეგლამენტის - „სამშენებლო სამუშაოების სახელმწიფო შესყიდვისას ზედნადები ხარჯებისა და გეგმური მოგების განსაზღვრის წესის“ დამტკიცების შესახებ“.

⁴⁸ CMR170120173; CMR190043453.

⁴⁹ აქედან, ერთი 8 მლნ-იანი ხელშეკრულება შეწყდა, სადაც შესრულებული იყო მხოლოდ 4,608.3 ათასი ლარის სამუშაო. სამუშაოების გასაგრძელებლად ხელახლა გაფორმდა ახალი ხელშეკრულება 3,374.6 ათას ლარზე.

დროს სამშენებლო სამუშაოების ანაზღაურება არ განხორციელებულა ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტების საფუძველზე. გამარტივებული შესყიდვის დროს, საქონლის/მომსახურების მიწოდების ფასი დგინდება არაკონკურენტულ გარემოში, მხარეთა ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე. შესაბამისად, გამარტივებული შესყიდვის დროს შესყიდვა შესაძლოა განხორციელდეს არასაბაზრო ფასად. ამ რისკიდან გამომდინარე, სამშენებლო სამუშაოების გამარტივებული შესყიდვის დროს ანაზღაურება მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, უნდა განხორციელდეს მიმწოდებლის მიერ წარმოდგენილი ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელი პირველადი დოკუმენტების საფუძველზე. იმის გათვალისწინებით, რომ მუნიციპალიტეტი ანგარიშსწორებას ახორციელებდა ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების გარეშე, არსებობს რისკი იმისა, რომ საბიუჯეტო სახსრები შემსყიდველის მიერ ზედმეტად არის ანაზღაურებული. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტის წინა აუდიტის პერიოდშიც გამოვლინდა ანალოგიური დარღვევები. კერძოდ, გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით ნაწარმოები სამშენებლო სამუშაოები, თანხით – 1,865.5 ათასი ლარი, მერიის მიერ ანაზღაურებული იყო ფაქტობრივი დანახარჯების დათვლის გარეშე. მიუხედავად ამისა, მერიამ არც 2018-2019 წლებში გაითვალისწინა აუდიტის სამსახურის მიერ წინა აუდიტის პერიოდში გამოვლენილი გარემოება.

დასკვნა

2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ სამშენებლო სამუშაოების გამარტივებული შესყიდვები განხორციელებულია ხარვეზებით. მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის დაცული კანონმდებლობის მოთხოვნა ფაქტობრივი დანახარჯებით ანგარიშსწორების შესახებ, ორი ხელშეკრულების ფარგლებში, 7,932.6 ათასი ლარი ანაზღაურებულია ფაქტობრივი დანახარჯების დათვლის გარეშე, რაც ქმნის თანხების ზედმეტად ანაზღაურების რისკს. გარდა ამისა, ფაქტობრივი დანახარჯების დათვალა ევალუბოდა საზედამხედველო კომპანიას, რომელმაც სათანადოდ არ შეასრულა დაკისრებული მოვალეობა.

რეკომენდაცია №5

მუნიციპალიტეტის საკრებულომ მიზანშეწონილია შეიმუშაოს გამარტივებული შესყიდვის გზით განსახორციელებელი სამშენებლო სამუშაოების ფაქტობრივი დანახარჯების დათვლის მეთოდი და წესი, სამშენებლო სამუშაოების მიწოდებაზე გაფორმებული გამარტივებული შესყიდვის ხელშეკრულებების ფარგლებში საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიური ხარჯვის მიზნით. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს კონკრეტული ფაქტები, გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს მათ მიმართ შესაბამისი ღონისძიებები.

2.4 მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების დაფინანსებასა და საქმიანობაში არსებული ხარვეზები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტს თავისი საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით, უფლება აქვს, დააფუძნოს ა(ა)იპ/შპს, რომელიც ორგანიზებას გაუწევს მისი უფლებამოსილების სფეროში განსახორციელებელ ერთობლივ ღონისძიებებს.⁵⁰ იურიდიული პირების შექმნის საფუძველი უნდა იყოს სათანადოდ დასაბუთებული.

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, დაწესებულების ხელმძღვანელმა ორგანიზაციაში და მის დაქვემდებარებულ ყველა ერთეულში უნდა დანერგოს ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემა. აღნიშნული უნდა განხორციელდეს იმგვარად, რომ ორგანიზაციაში უზრუნველყოფილ იქნეს ფულადი სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოყენება.⁵¹ შესაბამისად, იურიდიულ პირებში დასაქმებულთა რიცხოვნობა და მათზე დაკისრებული ფუნქცია-მოვალეობები განსაზღვრული უნდა იყოს რეალურ საჭიროებებზე დაყრდნობით.

მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირები, მერიაში წარადგენენ მიღებული სუბსიდიის ხარჯვის დამადასტურებელ დოკუმენტებს. აღნიშნული დოკუმენტების საფუძველზე მერია უნდა ახორციელებდეს სათანადო კონტროლს გადარიცხული სუბსიდიის მიზნობრივად ხარჯვის დასადასტურებლად.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის გადასახდელების 20.6%-ს სუბსიდია შეადგენდა. სუბსიდიით დაფინანსებულია მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ები და შპს-ები, რომელთა ხარჯმა 14,549.3 ათასი ლარი შეადგინა.⁵²

დაფუძნებული სუბიექტების საქმიანობის შესწავლით გამოვლინდა, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში მათი ფუნქციონირების მიზანი და დაფინანსების საჭიროება სათანადოდ არ არის დასაბუთებული, კერძოდ:

1) მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებს ა(ა)იპ – გარდაბნის მუნიციპალიტეტის მეგობრობის ცენტრი, რომლის სუბსიდიამ 2018-2019 წლებში 206.2 ათასი ლარი შეადგინა. 2018 წელს ა(ა)იპ-ში დასაქმებული იყო 26, ხოლო 2019 წელს – 23 პირი. მიღებული სუბსიდიის 98.6% მოსამსახურეთა ხელფასებსა და ადმინისტრაციის შენახვაზე დაიხარჯა,⁵³ დანარჩენი 1.4% – კულტურული ღონისძიებების ხარჯია.⁵⁴ ა(ა)იპ-ის მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტური მტკიცებულებებისა და პასუხისმგებელი პირების განმარტებიდან ირკვევა, რომ მოსამსახურეები მონაწილეობას იღებენ მუნიციპალიტეტში ჩატარებულ სხვადასხვა კულტურულ ღონისძიებაში. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტში ჩატარებული კულტურული ღონისძიებების ორგანიზატორია მერიის შესაბამისი სამსახური. შესაბამისად, გაურკვეველია თუ რა აუცილებლობას წარმოადგენს ამ ა(ა)იპ-ის ფუნქციონირება, როდესაც კულტურული და სადღესასწაულო ღონისძიებების დაგეგმვას, დაფინანსებასა და შესყიდვას მერია ახორციელებს.

⁵⁰ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 20, პუნქტები: 1 და 2.

⁵¹ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 6.

⁵² 2018 წელს – 6,554.7 ათასი ლარი, ხოლო 2019 წელს – 7,994.6 ათასი ლარი. 2018 წელს იურიდიულ პირებში დასაქმებული იყო 1017 პირი, ხოლო 2019 წელს – 1213 პირი.

⁵³ მოსამსახურეთა ხელფასი – 194.9 ათასი ლარი, ადმინისტრაციის შენახვის სხვა ხარჯი – 8.2 ათასი ლარი.

⁵⁴ 2.8 ათასი ლარი.

მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულმა ა(ა)იპ – „გარდაბანსერვისმა“ 2019 წელს დაფინანსების სახით მიიღო 773.6 ათასი ლარი. ა(ა)იპ-ის ერთ-ერთი მთავარი ფუნქციაა სასმელი წყლის, ჰაბურდილებისა და სატუმბო სადგურების მოვლა-პატრონობა. ამ მიმართულებით 13 სოფელში დასაქმებული იყო 44 სპეციალისტი,⁵⁵ რომელთა ხელფასებზე 2019 წელს დაიხარჯა 141.8 ათასი ლარი. აუდიტის ჯგუფმა ვერ მიიღო საკმარისი და შესაფერისი რწმუნება იმისა, თუ რა აუცილებლობას წარმოადგენს ამ რაოდენობის სპეციალისტების საქმიანობა, როდესაც ზოგიერთ სოფელში წყალი ნაწილობრივ ან საერთოდ არ მიეწოდება მოსახლეობას. აგრეთვე ა(ა)იპ-ის ერთ-ერთი ფუნქციაა გამწვანების სამუშაოები, სკვერების და შადრევნების მოვლა. ამ განყოფილებაში მუშაობდა 6 პირი, რომელთა ხელფასებზე 2019 წელს 46.3 ათასი ლარი დაიხარჯა. ა(ა)იპ-ის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის თანახმად, დოკუმენტურად დასტურდება აღნიშნული განყოფილების მიერ წლის განმავლობაში შესრულებული 12 დასახელების სამუშაო.⁵⁶ ანალიზით დგინდება, რომ აღნიშნული სამუშაოები შესაძლებელია შესრულდეს რამდენიმე დღეში. გარდა ამისა, აღნიშნულ ა(ა)იპ-ში მთავარი სპეციალისტის პოზიციაზე დასაქმებულია შპს „სატრანსპორტო კომპანიის“ დირექტორი,⁵⁷ რომლის ფუნქცია-მოვალეობების შესახებ პასუხისმგებელმა პირებმა ინფორმაცია ვერ წარმოადგინეს.

2018 წელს მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებდა შპს „გარდაბნის სატრანსპორტო კომპანია“, რომელსაც მუნიციპალიტეტმა გადასცა 10 ერთეული ავტობუსი. აღნიშნული სატრანსპორტო საშუალებებით შპს-ს ევალებოდა სკოლებში პედაგოგთა და მოსწავლეთა გადაყვანა.⁵⁸ სატრანსპორტო მომსახურების მისაღებად, მუნიციპალიტეტი შპს-ს თანხებს ურიცხავდა ავანსის სახით. გაწეული საქმიანობის შესახებ ინფორმაციას და შესაბამისი თანხის ხარჯვის დამადასტურებელ დოკუმენტებს, შპს წარადგენდა მერიაში. 2018 წელს მუნიციპალიტეტმა შპს-ს ეტაპობრივად⁵⁹ გადაურიცხა 172.2 ათასი ლარი. აქედან, მერიამ ვერ წარმოადგინა 47.9 ათასი ლარის ხარჯვის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია.⁶⁰ მერიის პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, შპს „გარდაბნის სატრანსპორტო კომპანიას“ არ მოუწოდებია სათანადო დოკუმენტები. მუნიციპალიტეტმა არ განახორციელა შესაბამისი რეაგირება აღნიშნული თანხის ხარჯვის მიზნობრიობის დასადასტურებლად და საჭირო ინფორმაციის მისაღებად.

მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული სუბიექტების საქმიანობისა და მართვის კონტროლში არსებულმა სისუსტეებმა გამოიწვია საშტატო რიცხოვნობის დაუსაბუთებელი ზრდა და საბიუჯეტო სახსრების არარაციონალური ხარჯვა. კერძოდ, ზოგიერთი სუბიექტისა და დასაქმებულთა ფუნქცია-მოვალეობები გაურკვეველია ან მოსამსახურეები პრაქტიკულად არ არიან დატვირთულნი. გარდა ამისა, საბიუჯეტო სახსრები გახარჯულია შესაბამისი ხარჯვის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე.

დასკვნა

⁵⁵ ევალებათ ავტობუსის წყლით ავსება და მოსახლეობაში განაწილება გრაფიკით.

⁵⁶ სკვერში ელ.კაბელის შეცვლა, სარწყავი მილის შეკეთება, სასმელი წყლის ფანტანის მოწყობა, ბორდიურების მოწყობა, სოფელში კონკრეტული ტერიტორიის დასუფთავება, ხეების შეთეთრება კირით.

⁵⁷ ხელფასის სახით აღებული აქვს 7.1 ათასი ლარი.

⁵⁸ აღნიშნულ მომსახურებას 2019 წლიდან ახორციელებს სახელმწიფოს მიერ გამოცხადებულ კონსოლიდირებულ ტენდერში გამარჯვებული კომპანია.

⁵⁹ განხორციელდა 8 გადარიცხვა.

⁶⁰ 2018 წლის 19 ოქტომბერს გადარიცხულია 33.2 ათასი ლარი, ხოლო 4 დეკემბერს - 14.7 ათასი ლარი.

რეკომენდაცია №6

მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ-ებში არსებობს კადრების მართვასა და საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივად ხარჯვასთან დაკავშირებული სისტემური ხარვეზები.

მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელმა ორგანომ შეისწავლოს მის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საქმიანობა და არსებული საკადრო პოლიტიკა; განსაზღვროს რამდენად პასუხობს მათი საქმიანობა მუნიციპალიტეტის მიზნებსა და ამოცანებს. აგრეთვე მნიშვნელოვანია გაანალიზდეს ა(ა)იპ-ებში დასაქმებულთა უფლება-მოვალეობები და მათზე დახარჯული სახსრები. საჭიროების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტმა უზრუნველყოს თანამშრომელთა ფუნქციური დატვირთვა ან საშტატო ერთეულების ოპტიმიზაცია. აგრეთვე მერიამ უზრუნველყოს შპს-ზე გადარიცხული თანხის მიზნობრიობის დადგენა და ხარჯვის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენილობის შემთხვევაში, გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები თანხის უკან დასაბრუნებლად.

2.5 ქონების მართვა და განკარგვა

2.5.1 ინვენტარიზაციის ხარვეზები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით,⁶¹ საბიუჯეტო ორგანიზაციაში აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარება სავალდებულოა ყოველწლიურად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, გარდა უძრავი ქონებისა, რომლის ინვენტარიზაცია ხორციელდება 3 წელიწადში ერთხელ მაინც. ორგანიზაციაში ინვენტარიზაციის ჩატარების მიზნით, ხელმძღვანელის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის (ბრძანების) საფუძველზე, იქმნება საინვენტარიზაციო კომისია.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში გარდაბნის მუნიციპალიტეტს არ ჩაუტარებია აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია, არ არის შედგენილი საინვენტარიზაციო აქტი და არ არის გამოყვანილი ინვენტარიზაციის შედეგები. აღნიშნული მიუთითებს იმაზე, რომ ორგანიზაციას სათანადო კონტროლი არ აქვს დაწესებული აქტივების, მატერიალური მარაგების და მცირეფასიანი აქტივების მოძრაობაზე. ასევე არ ხორციელდება გამოუყენებელი აქტივების გამოვლენა, არსებული აქტივებისა და ვალდებულებების შედარება ფაქტობრივ ნაშთებთან. აღნიშნული გარემოებები წარმოშობს რისკს, რომ მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონება დაკარგულია ან სარგებლობენ არაუფლებამოსილი პირები.

აუდიტის ჯგუფმა შერჩევით ჩაატარა მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ავტომანქანების ინვენტარიზაცია. აუდიტის ჯგუფის მოთხოვნით, მუნიციპალიტეტმა სსიპ – შსს მომსახურების სააგენტოდან გამოითხოვა ინფორმაცია მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული სატრანსპორტო საშუალებების შესახებ. წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში დღემდე ირიცხება 72 ერთეული სატრანსპორტო საშუალება. მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად,

⁶¹ „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება.

აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა აღნიშნული მანქანები. შედეგები წარმოდგენილია ცხრილის სახით:

ცხრილი №3. ინფორმაცია მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული სატრანსპორტო საშუალებების შესახებ

ავტომანქანების მდგომარეობა	მსუბუქი და მაღალი გამავლობის მანქანა (ერთეული)	სპეც. ტექნიკა/ავტობ უსები (ერთეული)	სულ (ერთეული)
მუშა მდგომარეობაში	23	4	27
თხოვების წესით გადაცემულია სახელმწიფო ორგანოებზე ⁶²	13	1	14
დაზიანებული	4	22	26
დანაკლისი	3	2	5

როგორც ცხრილშია წარმოდგენილი, 26 ერთეული სატრანსპორტო საშუალება დაზიანებულია და არ გამოიყენება დანიშნულებით. აღნიშნული მანქანებიდან 21 ერთეული სათანადო მოვლა-პატრონობის გარეშე დატოვებული,⁶³ კერძოდ:

10 ერთეული ავტობუსი, რომელიც თხოვების ფორმით გადაცემულია შპს „გარდაბნის სატრანსპორტო კომპანიაზე“, 2018 წელს გამართული იყო და ემსახურებოდა მგზავრთა გადაყვანას, თუმცა აუდიტის ჯგუფის დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ ისინი არ არის მუშა მდგომარეობაში.⁶⁴

აღნიშნული გამოწვეულია იმ გარემოებით, რომ მერიის მიერ სატრანსპორტო საშუალებები არ არის სათანადოდ აღრიცხული და არ არის დაწესებული შესაბამისი მოვლა-პატრონობა. შესაბამისად, არსებობს მათი დაკარგვის, დაზიანების და არამართლზომიერი გამოყენების რისკი.

აღსანიშნავია, რომ აუდიტის ჯგუფის მიერ 5 სატრანსპორტო საშუალება ვერ მოიძებნა. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ინფორმაცია 3 ერთეული სატრანსპორტო საშუალების ადგილმდებარეობის შესახებ უცნობია;⁶⁵ ერთი მანქანა⁶⁶ გადაცემული იყო შპს „გარდაბნის სატრანსპორტო კომპანიისთვის“ და პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, იმყოფებოდა სოფელ კუმისში, დირექტორის საცხოვრებელი სახლის ეზოში, თუმცა აუდიტის მსვლელობისას აღნიშნული ავტომანქანის ადგილმდებარეობა ვერ დადგინდა; ასევე, ერთი

⁶² შინაგან საქმეთა სამინისტრო, ქვემო ქართლის სამხარეო ადმინისტრაცია, ცენტრალური საარჩევნო კომისია.

⁶³ დანარჩენი 5 ერთეულიდან ერთი მერიის ეზოში დგას, ხოლო ოთხი ერთეული გადაცემულია ა(ა)იპ-ებისთვის და დგას მათ ეზოში: ა(ა)იპ - გარდაბნისერვისისთვის გადაცემული 3 ერთეული მანქანა - MMZ 81024, მსუბუქი მისაბმელი და IVECO DAILY - ამწე კალათა; ა(ა)იპ - თერაპიული ცენტრისთვის გადაცემული ერთი მანქანა - FORD TRANSIT.

⁶⁴ ზოგიერთი ავტობუსი დგას სხვადასხვა სოფლის გზაზე, ხოლო ზოგიერთი - ყოფილი მძღოლების საკუთრებაში არსებულ ეზოებში; მსგავსად ავტობუსებისა, 11 ერთეული სხვადასხვა სატრანსპორტო საშუალება სათანადო მოვლა-პატრონობის გარეშე დგას სოფლებში: ერთი - SUBARU FORESTER; ერთი - კამაზი ცისტერნა; 2 - KIA RIO; 4 მატო, ერთი - SAZ 3507; ერთი - GAZ 53 და ერთი - mod. SB-126.

⁶⁵ DAF 2100, სატვირთო ბორტიანი - FAP 681; GAZ 53-12-01, EEQ 300 ფურგონი მცირე ტვირთამწეობით და GAZ 3102-AAA 287.

⁶⁶ TOYOTA HILUX SURF 3.0D - სახელმწიფო ნომერი PHP 705.

ავტომანქანა⁶⁷ მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლების ინფორმაციით, დაზიანებულია და 2011 წლიდან იმყოფება სამეგრელოში. აღნიშნული ფაქტი წინა აუდიტის დროსაც დაფიქსირდა. მიუხედავად იმისა, რომ მას შემდეგ გასულია რამდენიმე წელი, მუნიციპალიტეტმა არ განახორციელა სათანადო რეაგირება.

აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტის წინა აუდიტის პერიოდშიც გამოვლინდა ინვენტარიზაციასთან დაკავშირებული ხარვეზები. მიუხედავად ამისა, მერიამ არც 2018-2019 წლებში გაითვალისწინა აუდიტის სამსახურის მიერ წინა აუდიტის პერიოდში გამოვლენილი გარემოება.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა დაარღვია „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის №605 ბრძანების მოთხოვნები. შედეგად, გამოვლინდა მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ზოგიერთი სატრანსპორტო საშუალების დანაკლისი. გარდა ამისა, მნიშვნელოვნად არის გაზრდილი სხვა აქტივების და რესურსების დაკარგვის, დაზიანების, არამართლზომიერი გამოყენების ან მართვის რისკები.

რეკომენდაცია №7

მერიამ განახორციელოს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია კანონმდებლობით დადგენილი წესით, რაც უზრუნველყოფს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების დადგენას და მათ შედარებას სააღრიცხვო მონაცემებთან. ამასთანავე, მერიამ დაადგინოს სატრანსპორტო საშუალებების დაზიანების მიზეზები, მოძებნოს დანაკლისი ავტომანქანები და გაატაროს ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, მათ შორის, მათ მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ წინა აუდიტის დროს გამოვლენილი ხარვეზების აღმოფხვრა და გაცემული რეკომენდაციის შესრულება.

2.5.2 მიუღებელი საიჯარო ქირა

კრიტერიუმი: კანონმდებლობის მიხედვით, თვითმმართველი ერთეული ქონებრივი უფლებების განხორციელებისას ვალდებულია, შესაბამისი კონტროლის მექანიზმების გამოყენებით, უზრუნველყოს ქონების მონიტორინგი და დაიცვას მუნიციპალიტეტის, როგორც მესაკუთრის კანონიერი ინტერესები.⁶⁸ ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემის შემთხვევაში, თვითმმართველი ერთეული ვალდებულია უზრუნველყოს უფლებამოსილი პირის მიერ შესაბამისი საფასურის ჩარიცხვა ადგილობრივ ბიუჯეტში, რაც მუნიციპალიტეტის საკუთარი შემოსავლების ერთ-ერთი წყაროა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია მუნიციპალიტეტმა ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოიყენოს მის საკუთრებაში არსებული ქონება.

ფაქტობრივი გარემოება: საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მონაცემებზე დაყრდნობით, 2019 წლის პირველი იანვრის მდგომარეობით, გარდაბნის მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში ირიცხებოდა 485 ერთეული ქონება, საერთო

⁶⁷ VOLKSWAGEN PASSAT 3CC - სახელმწიფო ნომერი NXN 859

⁶⁸ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 109.

ფართობი – 523 ჰა, მათ შორის: 400 ერთეული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა – 337 ჰა, 16 ერთეული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა – 186 ჰა და 69 ერთეული – ხაზოვანი ნაგებობა. მუნიციპალიტეტს საკუთრებაში არსებული ქონების ნაწილი გაცემული აქვს იჯარით, უზუფრუქტით და აღნაგობის უფლებით.

გარდაბნის მუნიციპალიტეტში 2018-2019 წლებში მოქმედებდა 6 საიჯარო ხელშეკრულება. ჩატარებული აუდიტორული პროცედურებით გამოვლინდა, რომ მერია სრულად ვერ იღებდა ხელშეკრულებებით გათვალისწინებულ ქირის თანხას. 2020 წლის პირველი იანვრის მდგომარეობით, სამი ხელშეკრულების ფარგლებში სრულად არ არის გადახდილი საიჯარო ქირა. გადაუხდელი საიჯარო თანხა სულ შეადგენს 66.9 ათასი ლარს, მათ შორის, 37.6 ათასი ლარი ძირითადი თანხაა, ხოლო 29.3 ათასი ლარი – დარიცხული საურავია.

მიუხედავად იმისა, რომ მოიჯარეები არღვევდნენ ხელშეკრულებით განსაზღვრულ პირობებს და დროულად არ იხდიდნენ საიჯარო თანხებს, კუთვნილი თანხების ამოსაღებად მუნიციპალიტეტს მათ მიმართ სათანადო ღონისძიებები არ გაუტარებია.

დასკვნა

გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო იჯარიდან მისაღები შემოსავლის სრულად და დროულად მობილიზება. ქონების მართვასა და განკარგვაში არსებული კონტროლის სუსტი მექანიზმების გამო, მუნიციპალიტეტი კარგავს კუთვნილი შემოსავლების მიღების შესაძლებლობას.

რეკომენდაცია №8

მერიამ შეიმუშაოს და დანერგოს ისეთი კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს დროებით სარგებლობაში გაცემული ქონებიდან მისაღები საიჯარო თანხის სრულად და დროულად ამოღებას. მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა შეისწავლონ მოიჯარეების დავალიანებები და მათ მისაღებად გაატარონ სათანადო ღონისძიებები.

2.6 წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება

2.6.1 შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა რაოდენობა დადგენილი ზღვრების დარღვევით

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით,⁶⁹ 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტს დამხმარე ამოცანების შესრულების მიზნით, შეეძლო ერთდროულად შრომითი ხელშეკრულებით დაქირავებინა არა უმეტეს 11 პირი, ხოლო არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად – 5 პირი.

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) შრომითი ხელშეკრულებების გაფორმებისას დაარღვია მოქმედი კანონმდებლობით დაწესებული რაოდენობრივი ზღვარი. კერძოდ, 2018 წელს ერთდროულად შრომითი ხელშეკრულებით დაქირავებულთა რაოდენობა სხვადასხვა თვეში იცვლებოდა 19-დან 37 მოსამსახურემდე, ხოლო 2019 წელს რაოდენობა მერყეობდა 19-დან 23 მოსამსახურემდე, რაც, მინიმუმ, 3 ერთეულით აღემატება კანონმდებლობით დადგენილ ზღვრულ ოდენობას.

აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტის წინა აუდიტის პერიოდშიც გამოვლინდა მსგავსი ხარვეზები. მიუხედავად ამისა, მერიამ არც 2018-2019 წლებში გაითვალისწინა აუდიტის სამსახურის მიერ წინა აუდიტის პერიოდში გამოვლენილი გარემოება.

⁶⁹ „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 29, პუნქტი 3. „საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 23, პუნქტი 3; „საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 25, პუნქტი 3.

დასკვნა

2018-2019 წლებში შრომითი ხელშეკრულებით დაქირავებულთა რაოდენობა აღემატებოდა კანონით დადგენილ ნორმას. საჯარო ფინანსების რაციონალური ხარჯვის პრინციპიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია დაიცვას მოქმედი კანონმდებლობის ნორმები შრომითი ხელშეკრულებით დაქირავებულთა ზღვრული რიცხოვნობის შესახებ, რაც მუნიციპალიტეტის (შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების) მიერ არ არის დაცული. საჭიროა მუნიციპალიტეტმა შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რაოდენობა დაარეგულიროს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ზღვრებში.

2.6.2 სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობის განსაზღვრისა და საწვავის ხარჯვისა და გამოვლენილი ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: საქართველოს მთავრობის დადგენილების⁷⁰ მიხედვით, 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტისათვის სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად რეკომენდებული იყო 8 სამორიგეო ავტომანქანა.

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

საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დანერგილი მიღებული პრაქტიკის მიხედვით, საწვავის ხარჯვის მიზნობრიობის კონტროლი აგაი სისტემის მეშვეობით ხორციელდება.⁷¹ აღნიშნული სისტემის მეშვეობით, საწვავი გამოიყენება მხოლოდ ავტორიზებულ ავტომანქანებზე და მინიმუმამდეა დაყვანილი არამიზნობრივი ხარჯვის რისკები, როგორცაა, საწვავის ჩასხმა არასამსახურებრივი დანიშნულებისათვის არავტორიზებულ ავტომანქანაში და სხვ.

ფაქტობრივი გარემოება: მერიამ ვერ წარმოადგინა „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის“ შესაბამისად მიღებული სამართლებრივი აქტი. მთავრობის დადგენილება თვითმმართველობებისათვის სარეკომენდაციო ხასიათისაა, თუმცა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვის პრინციპიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია მისი შესრულება.

2018-2019 წლებში, საქართველოს მთავრობის დადგენილების თანახმად, საშტატო რიცხოვნობიდან გამომდინარე, გარდაბნის მუნიციპალიტეტისათვის სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად რეკომენდებული იყო 8 ერთეული სამორიგეო ავტომანქანა. მუნიციპალიტეტი 2018 წელს სარგებლობდა ბალანსზე რიცხული 23 სამორიგეო და 69 კერძო საკუთრებაში არსებული მანქანით, ხოლო 2019 წელს – 19 სამორიგეო და 76 კერძო საკუთრებაში არსებული ავტომობილით.

წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, 2018-2019 წლებში გარდაბნის მუნიციპალიტეტის მიერ გაიხარჯა 823.7 ათასი ლარის ღირებულების 393.6 ტონა საწვავი.⁷² მუნიციპალიტეტის მიერ ავტოსატრანსპორტო

⁷⁰ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება.

⁷¹ აგაი სისტემა - სისტემა/საშუალება, რომელიც უზრუნველყოფს ავტოგასამართი სადგურის პისტოლეტის და ავტორიზებული ავტომანქანის საწვავის ავზის ერთმანეთთან დაკავშირებას და იდენტიფიცირებას და, შედეგად, უზრუნველყოფს მიმწოდებლის ავტოგასამართ სადგურზე პრემიუმის ჩასხმას მხოლოდ ავტორიზებული ავტომანქანის საწვავის ავზში.

⁷² მათ შორის: 374.5 ტონა ბენზინი და 19.1 ტონა დიზელი.

საშუალებებისათვის საწვავის შეძენა ხორციელდება ცენტრალიზებულად, კონსოლიდირებული ელექტრონული ტენდერების საშუალებით.

აუდიტის ჯგუფის მიერ მერიიდან გამოთხოვილ იქნა ავტომობილებზე საწვავის ხარჯვის დოკუმენტაცია, მათ შორის, აგაი სისტემის მონაცემები, რომელთა ანალიზის შედეგად გამოიკვეთა, რომ რიგ შემთხვევებში, ავტოსატრანსპორტო საშუალებებში ერთჯერადად ჩასხმულია ავტომობილების ავზის მოცულობაზე მეტი ოდენობის საწვავი (იხ. დანართი №1).

სულ 2018-2019 წლებში გამოვლინდა 191 მსგავსი შემთხვევა, რა დროსაც ავტომობილის ავზის მოცულობაზე გადაჭარბებით ჩასხმულია 3.1 ტონა საწვავი.

ასევე შესამოწმებელ პერიოდში გამოიკვეთა გარდაბნის მუნიციპალიტეტში ავტოსატრანსპორტო საშუალებებზე დროის მცირე მონაკვეთში არაერთგზის და ავზის მოცულობასთან შედარებით შეუსაბამოდ მეტი ოდენობით საწვავის ჩასხმის ფაქტები (იხ. დანართი №2).

აღსანიშნავია, რომ 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ 5.0 ტონამდე საწვავი გახარჯულია თანამშრომლების შვებულებაში ყოფნის დროს კერძო საკუთრებაში მყოფ ავტომობილებში. ასევე გამოვლინდა, რომ 500 ლიტრამდე საწვავი დახარჯულია ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მივლინებაში მყოფი პირების სარგებლობაში არსებულ მანქანებზე. გარდა ამისა, 6.0 ტონამდე საწვავი ავტომობილებში ჩასხმულია სხვადასხვა ქალაქში ისეთ დროს, როდესაც მუნიციპალიტეტში დასაქმებული პირები არ იმყოფებოდნენ ქვეყნის შიგნით სამსახურებრივ მივლინებაში (იხ. დანართი №3).

მერიის წარმომადგენლებთან ერთად აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა მუნიციპალიტეტის მიერ სამსახურებრივი საჭიროებისათვის გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებები. გამოვლინდა, რომ ავტომანქანებზე აგაი სისტემის ჩიპი ზოგან მოხსნილი იყო, ხოლო ზოგ შემთხვევაში, არ იყო მყარად დამაგრებული. შესაბამისად, შესაძლებელია აგაი სისტემის ჩიპის გამოყენება სხვა მანქანებზეც. აღნიშნული გარემოებები წარმოშობს არაავტორიზებულ ავტომანქანებში საწვავის ჩასხმისა და მისი არასამსახურებრივი დანიშნულებით გამოყენების რისკებს.

მუნიციპალიტეტს არ აქვს მიღებული საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული ნორმატიული აქტი მუნიციპალური ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის თაობაზე. მუნიციპალიტეტის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა მნიშვნელოვნად აღემატება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას.

მუნიციპალიტეტს მიერ სათანადოდ არ არის გამოყენებული საწვავის ხარჯვაზე მონიტორინგის განხორციელების ერთ-ერთი ინსტრუმენტი - აგაი სისტემა. შესაბამისად, ვერ კონტროლდება, რამდენად ეფექტიანად და მიზნობრივად იხარჯება თანამშრომლებზე გაცემული საავტომობილო საწვავი. კერძოდ, არ არის შესწავლილი და გაანალიზებული, მიმღები პირები საწვავს მოიხმარენ სამსახურებრივი დანიშნულებით, თუ პირადი მიზნებისათვის. გამომდინარე აღნიშნულიდან, აუდიტის ობიექტს არ გააჩნია რაციონალური მიდგომა მისი ფუნქციონირებისათვის საჭირო ავტოსატრანსპორტო საშუალებების გამოყენებისას საწვავის ხარჯვასთან დაკავშირებით.

დასკვნა

რეკომენდაცია №9

მოპოვებული მტკიცებულებები საკმარისი და შესაფერისია დასკვნისთვის, რომ მუნიციპალიტეტმა ხარჯი გასწია საბიუჯეტო ასიგნებების ეკონომიური და რაციონალური ხარჯვის ვალდებულების დაცვის გარეშე.

მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს წესი, რითაც დარეგულირდება სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო სამორიგო ავტომანქანების რაოდენობა და განისაზღვრება საწვავის ხარჯვის კონტროლის მექანიზმები. აღნიშნული დოკუმენტი, რომელიც დაფუძნებული იქნება საუკეთესო პრაქტიკაზე, ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო პარკის ოპტიმიზაციას, საწვავის და მოვლა-შენახვის ხარჯების რაციონალიზაციას. მიზანშეწონილია, შემუშავებული წესი თავსებადი იყოს საქართველოს მთავრობის შესაბამის დადგენილებასთან. მუნიციპალიტეტმა გამოავლინოს არაავტორიზებულ ავტომანქანებში საწვავის ჩასხმის ფაქტები და შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ გაატაროს სათანადო ღონისძიებები.

2.6.3 ქვემო ქართლის რეგიონული განვითარების სააგენტოს დაფინანსების საჭიროება

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი ვალდებულია ბიუჯეტის შედგენისას და, შესაბამისად, ხარჯების დაგეგმვისას გაითვალისწინოს ის პრიორიტეტები, რომლებიც მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად იქნება მიმართული.⁷³ შესაბამისად, ადგილობრივი ბიუჯეტიდან პროექტის/პროგრამის დაფინანსების შემთხვევაში, თვითმმართველობამ და ადგილობრივმა მოსახლეობამ უნდა მიიღონ გაწეული ხარჯის შესაბამისი სარგებელი.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა ა(ა)იპ – ქვემო ქართლის რეგიონული განვითარების სააგენტოს ანგარიშზე გადარიცხა 90.0 ათასი ლარი.⁷⁴

სააგენტოს მიზანია ხელი შეუწყოს ქვემო ქართლის რეგიონის ეკონომიკურ განვითარებას და სამუშაო ადგილების შექმნას, ბიზნესისათვის ხელსაყრელი გარემოს ჩამოყალიბებას, მეწარმეების გაძლიერებისთვის საჭირო ინფორმაციის/სერვისების მიწოდებას და რეგიონში ინვესტიციების მოზიდვას. გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა ინფორმაცია იმის შესახებ თუ რა აქტივობები და ღონისძიებები განახორციელა ა(ა)იპ – ქვემო ქართლის რეგიონული განვითარების სააგენტომ თვითმმართველი ერთეულისათვის.

მუნიციპალიტეტმა ა(ა)იპ დააფინანსა ისე, რომ არ არის წარმოდგენილი ინფორმაცია დახარჯული საბიუჯეტო სახსრებიდან რა სარგებელი მიიღო მუნიციპალიტეტმა. აქედან გამომდინარე, ადგილობრივი ბიუჯეტიდან გაწეული 90.0 ათასი ლარის ხარჯის მიზანშეწონილობა არ არის სათანადოდ დასაბუთებული. მიზანშეწონილია, მერიამ იმსჯელოს გადახდილი თანხის შესაბამისი რა სარგებელი მიიღო მუნიციპალიტეტმა და რამდენად პასუხობს ა(ა)იპ-ის მიერ გაწეული საქმიანობა მუნიციპალიტეტის ინტერესებს.

დასკვნა

⁷³ საკრებულოს №76 დადგენილება „გარდაბნის მუნიციპალიტეტის 2018 წლის ადგილობრივი ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“, 22 დეკემბერი, 2017 წელი და საკრებულოს №54 დადგენილება „გარდაბნის მუნიციპალიტეტის 2019 წლის ადგილობრივი ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“, 24 დეკემბერი, 2018 წელი.

⁷⁴ წელიწადში - 45.0 ათასი ლარი.

2.6.4 საკონსულტაციო მოსამსახურების შეუსაბამობა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტში დასაქმებული მოსამსახურე ვალდებულია შეასრულოს თავისი სამსახურებრივი მოვალეობები, რომლებიც განსაზღვრულია კანონით, თანამდებობრივი ინსტრუქციებით და სხვა სამართლებრივი აქტებით. მუნიციპალიტეტის მერიის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურის დებულების მიხედვით, სამსახურის ფუნქციებია: მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო პროცესის ორგანიზება, ბიუჯეტის დაგეგმვა-ანალიზი, შემოსულობებისა და გადასახდელების განწერა, ბიუჯეტის შესრულებაზე მონიტორინგის განხორციელება და ბუღალტრული აღრიცხვა-ანგარიშგების წარმოება. ეკონომიკისა და ქონების მართვის სამსახურს დებულებით ევალება საკუთრებაში არსებული ქონების ინვენტარიზაცია, მართვა და სხვ.

მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად,⁷⁵ მუნიციპალიტეტი ვალდებულია მოხელეთა პროფესიული განვითარებისათვის მიმართოს შრომის ანაზღაურებისათვის გათვალისწინებული საბიუჯეტო ასიგნებების საერთო მოცულობის, არანაკლებ, ერთი პროცენტი.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018 წლის 9 იანვარს მუნიციპალიტეტმა მემორანდუმი გააფორმა ა(ა)იპ – საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ფინანსისტთა ასოციაციასთან.⁷⁶ მემორანდუმის ფარგლებში, 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტმა ასოციაციას გადაუხადა 40 ათასი ლარი. გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულმა ა(ა)იპ-ებმაც გააფორმეს აღნიშნულ ასოციაციასთან მემორანდუმები, რის თანახმად, 2018-2019 წლებში ა(ა)იპ-ებმა ამ მიმართულებით დახარჯეს 27 ათასი ლარი. ასოციაციის მიერ განხორციელებული საქმიანობის შესახებ მერიამ და ა(ა)იპ-ებმა რაიმე სახის დოკუმენტური მტკიცებულებები ვერ წარმოადგინეს. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ასოციაცია მერიას ეხმარება უძრავი ქონების და მატერიალური ფასეულობების აღწერაში,⁷⁷ თუმცა აუდიტის ჯგუფის მიერ გამოვლინდა მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული სატრანსპორტო საშუალებების დანაკლისი. ასევე ინვენტარიზაცია არ არის ჩატარებული კანონმდებლობით გათვალისწინებული მოთხოვნების შესაბამისად.

აღსანიშნავია, რომ 2019 წელს მუნიციპალიტეტის საფინანსო-საბიუჯეტო, შესყიდვების და ქონების მართვის სამსახურებში სულ დასაქმებული იყო 35 მოსამსახურე, რომელთა შრომის ანაზღაურებამ 558.1 ათასი ლარი შეადგინა.⁷⁸ აღნიშნულ მოსამსახურეებს ევალებოდათ ბიუჯეტის შედგენა-შესრულება, ბუღალტრული აღრიცხვა-ანგარიშგება, მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების ინვენტარიზაცია და სხვ. შესაბამისად, მერიას გააჩნდა საკმარისი შრომითი რესურსი დაკისრებული ფუნქცია-მოვალეობების შესასრულებლად. იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალიტეტის მოსამსახურეები საჭიროებდნენ დამატებით ცოდნას ცალკეულ საკითხთან დაკავშირებით,

⁷⁵ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 101, პუნქტი 2.

⁷⁶ მემორანდუმის თანახმად, ასოციაცია უზრუნველყოფს კორპორაციული წევრის მონაწილეობას სახელმწიფო პოლიტიკის ფისკალურ საკმეებში, განსაზღვრავს თვითმმართველობის ფინანსური მენეჯმენტის პრაქტიკის ძირითად პრობლემებს, დახმარებას უწევს კორპორაციულ წევრს ბიუჯეტის ფორმირებაში, მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული აქტივების აღრიცხვიანობის მოწესრიგებაში, უწევს კონსულტაციებს სხვადასხვა საკითხში.

⁷⁷ ასევე ასოციაციის მიერ ტარდება ტრენინგები მერიის სხვადასხვა სამსახურისა და ზოგიერთი ა(ა)იპ-ის თანამშრომლისთვის.

⁷⁸ საფინანსო-საბიუჯეტო და შესყიდვების სამსახური: 17 მოსამსახურე, შრომის ანაზღაურება - 270.8 ათასი ლარი; ეკონომიკური განვითარებისა და მუნიციპალური ქონების მართვის სამსახური - 18 მოსამსახურე, შრომის ანაზღაურება - 287.3 ათასი ლარი.

დასკვნა

ნაცვლად საკონსულტაციო მომსახურების მიღებისა, მერია ვალდებული იყო საბიუჯეტო რესურსი მიემართა მოსამსახურეთა კვალიფიკაციის ასამაღლებლად. ამ მიმართულებით საბიუჯეტო სახსრები არ დახარჯულა.

გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა შესაფერისი და საკმარისი მტკიცებულებები იმისა, თუ რა აუცილებლობით იყო განპირობებული საკონსულტაციო მომსახურებისთვის 67.0 ათასი ლარის გადახდა, ვინაიდან მუნიციპალიტეტს გააჩნია შრომითი რესურსი და ვალდებულია საკუთარი რესურსებით უზრუნველყოს აღნიშნული საქმიანობის განხორციელება. აქედან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელ პირებს არ უნდა გაეწიათ ხარჯი საკონსულტაციო მომსახურებაზე. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მიერ ამ მომსახურებისთვის გადახდილი თანხა არარაციონალური ხარჯია.

რეკომენდაცია №10

მერიამ, შტატით გათვალისწინებული თანამდებობების შესაბამისი საქმიანობის განხორციელებისთვის, არ გადაიხადოს დამატებითი სახსრები. მიზანშეწონილია მერიამ, საკრებულოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს წესი, რომელიც უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტში შესაბამისი კვალიფიკაციის მქონე პირების დასაქმებას. ამასთანავე, საჭიროების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტს შეუძლია შრომის ანაზღაურების, არანაკლებ, ერთი პროცენტი მიმართოს მოსამსახურეთა კვალიფიკაციის ასამაღლებლად. აღნიშნული უზრუნველყოფს საბიუჯეტო თანხების დაზოგვას და რაციონალურად ხარჯვას.

2.6.5 საკრებულოს წევრებზე დაუსაბუთებლად ანაზღაურებული ხარჯები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრი, გარდა თანამდებობის პირისა, თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს სამსახურებრივი საქმიანობისაგან მოუწყვეტლად და უსასყიდლოდ. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ შესაბამისად,⁷⁹ 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.

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად,⁸⁰ ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტია პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტი, სადაც აღინიშნება დოკუმენტის დასახელება, შედგენის თარიღი, სამეურნეო ოპერაციის შინაარსი, რაოდენობა, ფასი, თანხა, სამეურნეო ოპერაციაში მონაწილე მხარეთა დასახელება, დოკუმენტის სწორად გაფორმებისათვის პასუხისმგებელ პირთა ხელმოწერები და სხვა მონაცემები.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტში საკრებულოს არაანაზღაურებადი წევრების ხარჯები გაიცემოდა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ დამტკიცებული დადგენილებებით.⁸¹ დადგენილების მიხედვით, საკრებულოს სხდომებსა და მის ორგანოთა მუშაობაში

⁷⁹ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 41.

⁸⁰ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ ინსტრუქცია“, მუხლი 5.

⁸¹ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 9 იანვრის №2 და 2018 წლის 13 ივლისის №48 დადგენილებები.

მონაწილეობის მისაღებად, ამომრჩევლებთან შეხვედრების, ასევე საკრებულოსა და საკრებულოს თავმჯდომარის დავალებების შესრულებისათვის, საკრებულოს წევრებს (გარდა თანამდებობის პირებისა) ხარჯების ასანაზღაურებლად განესაზღვრათ ზღვრული მოცულობა, 2018 წლის ივლისამდე 397.5 ლარი, შემდგომ ყოველთვიურად – 675 ლარი.

წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებს, 2018-2019 წლებში, ხარჯების ანაზღაურების სახით, მიღებული აქვთ სულ 264.2 ათასი ლარი.⁸² მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა დოკუმენტური მტკიცებულებები საკრებულოს წევრების ხარჯების დასადასტურებლად. „ადგილობრივი 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.

აღსანიშნავია, რომ 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.

გარდაბნის მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე ხარჯების ასანაზღაურებლად 264.2 ათასი ლარი გასცა შესაბამისი დოკუმენტური დადასტურების გარეშე.

დასკვნა

2.7 საბიუჯეტო პროცესი

2.7.1 პრიორიტეტების დოკუმენტის ხარვეზი

კრიტერიუმი: საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად,⁸³ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტების დოკუმენტის მომზადების მიზნით, მუნიციპალიტეტის მერია ყოველი წლის პირველი მარტიდან იწყებს მუშაობას, რისთვისაც გამოსცემს შესაბამის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, სადაც განსაზღვრულია პრიორიტეტების შედგენისათვის წარსადგენი ინფორმაციის ნუსხა და წარდგენის ვადები. პრიორიტეტების დოკუმენტი უნდა შეიცავდეს გასული, მიმდინარე, დასაგეგმი საბიუჯეტო წლებისათვის და დასაგეგმის შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების, ფინანსური და არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებისა და ვალდებულებების აგრეგირებულ მაჩვენებლებს, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის გასული საბიუჯეტო წლის ბიუჯეტის შესრულების საბოლოო შედეგების ანალიზს და მიმდინარე საბიუჯეტო წლის გადამუშავებულ პროგნოზებს.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018 წლის პრიორიტეტების დოკუმენტის მომზადების მიზნით, მუნიციპალიტეტის მერიას არ გამოუცია შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, სადაც გაწერილი იქნებოდა შესაბამისი სამუშაო ჯგუფის შემადგენლობა, ჩასატარებელი სამუშაოების ნუსხა და ვადები.

⁸² 2018 წელს - 110.1 ათასი ლარი, 2019 წელს - 154.1 ათასი ლარი.

⁸³ საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 76.

2.7.2 ბიუჯეტის პროექტის მომზადებაში არსებული ნაკლოვანება

მერიის მიერ წარმოდგენილ იქნა 2018-2019 წლების მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტების დოკუმენტი. შესწავლით გამოვლინდა, რომ ის არ არის მომზადებული კანონმდებლობით განსაზღვრული მოთხოვნების მიხედვით. კერძოდ, დოკუმენტი არ მოიცავს ინფორმაციას გასული, მიმდინარე, დასაგეგმი საბიუჯეტო წლებისათვის და დასაგეგმის შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების, ფინანსური და არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებისა და ვალდებულებების აგრეგირებულ მაჩვენებლებს, ასევე არ არის ასახული თვითმმართველი ერთეულის გასული საბიუჯეტო წლის ბიუჯეტის შესრულების საბოლოო შედეგების ანალიზი.

კრიტერიუმი: საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად,⁸⁴ ბიუჯეტის პროექტის თანდართული მასალები მოიცავს ბიუჯეტის პროექტის განმარტებით ბარათს, მიმდინარე წლის ბიუჯეტის შესრულების მოკლე მიმოხილვას, ინფორმაციას ა(ა)იპ-ების მიერ საქართველოს კანონმდებლობით ნებადართული ნებისმიერი წყაროდან მისაღები შემოსულობების, ამ წყაროებიდან გასაწევი გადასახდელების და ნაშთის ცვლილების შესახებ.

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის 2018 წლის ბიუჯეტის პროექტი მერიის მიერ საკრებულოში განსახილველად წარდგენილია 2017 წლის 14 ნოემბერს, ხოლო მუნიციპალიტეტის 2019 წლის ბიუჯეტის პროექტი – 2018 წლის 15 ნოემბერს. ბიუჯეტის პროექტებს არ ახლავს პროექტის განმარტებითი ბარათები, რომელიც უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას მიმდინარე წლის ბიუჯეტის შესრულების, ა(ა)იპ-ების შემოსულობების, გადასახდელების, ნაშთის ცვლილების შესახებ და სხვ.

2.7.3 საბიუჯეტო ცვლილებების ხარვეზები

კრიტერიუმი №1. მუნიციპალიტეტმა ბიუჯეტში გათვალისწინებული საკუთარი შემოსულობების საპროგნოზო მაჩვენებლების (მოცულობის) ყოველწლიური ზრდის⁸⁵ საფუძველზე მიღებული გაზრდილი ფინანსური რესურსები შეიძლება გამოიყენოს მხოლოდ არაფინანსური აქტივების ზრდასთან დაკავშირებული გადასახდელების დასაფინანსებლად, გარდა ახალი ინფრასტრუქტურული ობიექტების (გზები, სპორტული და სააღმშრდელი დაწესებულებები, სხვა ობიექტები) მოვლა-შენახვისა და ფუნქციონირებისთვის საჭირო სახსრებისა.⁸⁶

ფაქტობრივი გარემოება №1. მუნიციპალიტეტის 2019 წლის დამტკიცებულ ბიუჯეტში განხორციელდა 13 ცვლილება. ბიუჯეტში განხორციელებული ცვლილებების შესწავლით გამოვლინდა, რომ საკუთარი შემოსავლების ზრდის ხარჯზე გაიზარდა სოციალური უზრუნველყოფის მუხლი. კერძოდ, თავდაპირველ დამტკიცებულ ასიგნებასთან შედარებით გაიზარდა 668.0 ათასი ლარით, ხოლო წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით – 591.0 ათასი ლარით.

კრიტერიუმი №2. საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად,⁸⁷ ერთი პრიორიტეტის ფარგლებში შესაძლებელია განხორციელდეს პროგრამებს, ქვეპროგრამებსა და

⁸⁴ საბიუჯეტო კოდექსის მუხლი 77, პუნქტი 10.

⁸⁵ დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში გათვალისწინებულ საკუთარ შემოსულობებსა და წინა წლის დამტკიცებულ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში გათვალისწინებულ საკუთარ შემოსულობებს შორის დადებითი სხვაობისას.

⁸⁶ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 155, პუნქტი 3.

⁸⁷ საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 69.

2.7.4 ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის ხარვეზი

საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის თანხების გადანაწილება. შესაბამისი სამართლებრივი აქტისა და საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ წარმოდგენილი წინადადებების საფუძველზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო უფლებამოსილია განახორციელოს ცვლილებები პროგრამულ კლასიფიკაციაში.

ფაქტობრივი გარემოება №2. მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების დამტკიცებულ ბიუჯეტებში ხორციელდებოდა ერთი პრიორიტეტის ფარგლებში ქვეპროგრამებსა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის თანხების გადანაწილება. სულ განხორციელდა რვა ცვლილება, ჯამურად – 69.2 ათასი ლარის ოდენობით.⁸⁸ აღნიშნული ცვლილებები განხორციელდა ორგანიზაციის ხელმძღვანელის შესაბამისი სამართლებრივი აქტის გარეშე. პასუხისმგებელმა პირმა ვერ წარმოადგინა შესაბამისი მტკიცებულებები იმისა, თუ რა საჭიროებით გადანაწილდა თანხები.

კრიტერიუმი: საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულებას, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ორგანო. საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში მოიცავს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების შედარებას შესაბამისი პერიოდის გეგმურ მაჩვენებლებთან. ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში უნდა მოიცავდეს განმარტებებს, თუ დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობა 30%-ს აღემატება.⁸⁹

ფაქტობრივი გარემოება: გარდაბნის მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების დამტკიცებული ბიუჯეტის წლიური შესრულების ანგარიშების თანახმად, ზოგიერთი პროგრამის⁹⁰ შესრულების მაჩვენებელი მერყეობს 14%-დან 69%-მდე (იხ. დანართი №4).

იმ შემთხვევაში, როდესაც შეუსაბამობა 30%-ს აღემატება, ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში უნდა მოიცავდეს შესაბამის განმარტებებს, სადაც ნათლად უნდა იყოს წარმოდგენილი თითოეული პროგრამის შესრულების დაბალი მაჩვენებლის გამომწვევი მიზეზები და სხვა დაკავშირებული ფაქტორები. მიუხედავად ამისა, გარდაბნის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში არ არის ასახული განმარტება პროგრამების შესრულების მდგომარეობის შესახებ.

გარდა ამისა, წარმოდგენილი 2018-2019 წლების ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშების ანალიზით ირკვევა, რომ ანგარიშები არ მოიცავს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით ბიუჯეტის შემოსულობების შედარებას გეგმურ მაჩვენებელთან.

⁸⁸ თანხების გადანაწილა ხორციელდებოდა სპორტული ღონისძიებებიდან კულტურულ ღონისძიებებში, კულტურული ღონისძიებებიდან – ახალგაზრდულ ღონისძიებებში, „არაფინანსური აქტივების“ მუხლიდან „საქონელი და მომსახურებაში“ და სხვ.

⁸⁹ საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 87.

⁹⁰ საგზაო ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაცია და მოვლა-შენახვა; წყლის სისტემის რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია; ბინათმშენებლობა; საკანალიზაციო სისტემების რეაბილიტაცია-ექსპლოატაცია; სკოლამდელი დაწესებულებების შენობების რეაბილიტაცია; კეთილმოწყობის ხარჯები; გამწვანება, სკვერების მოწყობა და მოვლა-პატრონობა; ადმინისტრაციული შენობების მშენებლობა-რეაბილიტაცია.

დასკვნა

მერიის მიერ პრიორიტეტების დოკუმენტის მომზადების მიზნით, არ არის გამოცემული შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, ხოლო მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტების დოკუმენტი არ არის შედგენილი კანონმდებლობის მოთხოვნათა დაცვით. მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოს მიერ მომზადებულ და წარმოდგენილი ორგანოში გაგზავნილ 2018-2019 წლების ბიუჯეტების პროექტებს არ ახლავს შესაბამისი განმარტებითი ბარათები და ინფორმაციები. მუნიციპალიტეტმა, წლის განმავლობაში წარმოქმნილი ჭარბი შემოსავლები, ნაცვლად არაფინანსური აქტივების ზრდით გათვალისწინებული ღონისძიებების დაფინანსებისა, გამოიყენა ხარჯების დასაფინანსებლად. მუნიციპალიტეტის მერიამ დამტკიცებულ ბიუჯეტებში ცვლილებები განახორციელა შესაბამისი სამართლებრივი აქტის გარეშე. გარდაბნის მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების ბიუჯეტების შესრულების ანგარიშები არ მოიცავს იმ ინფორმაციებსა და განმარტებით ბარათებს, რაც გათვალისწინებულია საბიუჯეტო კოდექსით.

აღნიშნულით დაირღვა „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ და საბიუჯეტო კოდექსით განსაზღვრული მოთხოვნები.

2.8 შიდა აუდიტი

კრიტერიუმი: შიდა აუდიტის სამსახური ეხმარება მუნიციპალიტეტს იმ პოლიტიკისა და პროცედურების განხორციელებაში, რომლებიც განსაზღვრა ხელმძღვანელობამ მოწესრიგებული და ეფექტიანი მართვისათვის. შიდა აუდიტის სამსახურის მიზანია ორგანიზაციაში არსებული სისტემების, პროცესების, შიდა კონტროლის მექანიზმების შესწავლა და მათი ფუნქციონირების შემოწმება. ამ მიზნით მნიშვნელოვანია სამსახურმა შეისწავლოს მერიის სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობა, შეაფასოს, შეესაბამება თუ არა მუნიციპალიტეტის საქმიანობა დაგეგმილ მიზნებსა და ამოცანებს, რამდენად კანონიერად, მიზნობრივად და ეფექტიანად გამოიყენება დაფინანსება, დანერგილია თუ არა ადეკვატური მართვისა და კონტროლის მექანიზმები და სხვ.⁹¹

შიდა აუდიტის სამსახურის უპირველესი ფუნქციაა სისტემური ხარვეზების შესწავლა და მათ გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული რეკომენდაციების შემუშავება. ორგანიზაციის ხელმძღვანელი, თავის მხრივ, ვალდებულია გაითვალისწინოს შიდა აუდიტის ანგარიშში ასახული რეკომენდაციები და უზრუნველყოს მისი დროული შესრულება.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარდა 7 აუდიტორული შემოწმება.⁹² წარმოდგენილი მონაცემებით, სამსახურს არ განუხორციელებია წინასწარი შესწავლისა და რისკის შეფასების სათანადო პროცედურები. აღნიშნული პროცედურების საფუძველზე, უნდა მომხდარიყო მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში ძირითადი რისკების, არსებული დარღვევებისა და ხარვეზების იდენტიფიცირება.

შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტების შედეგად გამოვლენილია სხვადასხვა სახის კონკრეტული დარღვევა-ნაკლოვანება,

⁹¹ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“.

⁹² 2018 წელს შემოწმდა 3 ა(ა)იპ, 2019 წელს შემოწმდა მერიის 2 სამსახური და 2 ა(ა)იპ.

დასკვნა

რომლის გამოსწორების მიზნით გაცემულია რეკომენდაციები, თუმცა აღნიშნული რეკომენდაციები არის ზოგადი ხასიათის და არ მიუთითებს სისტემაში არსებულ ხარვეზებზე. სამსახურის მიერ არ გამოვლენილა სისტემური დარღვევა-ნაკლოვანებები და არ შემუშავებულა ამ ხარვეზების გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული რეკომენდაციები. შესაბამისად, გაცემული რეკომენდაციები ვერ უზრუნველყოფს ორგანიზაციის წინაშე არსებული რისკების მართვისა და შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესებას.

აღსანიშნავია, რომ შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ 2018-2019 წლებში გაწეული საქმიანობის შედეგად, ვერ გამოვლინდა კონტროლის მექანიზმების ის სისუსტეები და ხარვეზები, რომლებიც დაფიქსირდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტისას. კერძოდ, მიმდინარე აუდიტის პერიოდში გამოვლინდა შესყიდვების მართვაში არსებული ნაკლოვანებები და რისკის შემცველი გარემოებები, ინფრასტრუქტურული ღონისძიებების დაგეგმვის, შესრულებისა და კონტროლში არსებული ხარვეზები, ა(ა)იპ-ების დაფინანსებაში არსებული ხარვეზები, საბიუჯეტო ხარვეზები, ქონების განკარგვაში არსებული ნაკლოვანებები და სხვ.

შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობა საკმარისად ვერ უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის წინაშე არსებული ამოცანების ეფექტიანად შესრულებას, რისკების მართვას და შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესებას. გამომდინარე აქედან, 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახური სათანადოდ ვერ უზრუნველყოფდა ფუნქცია-მოვალეობების შესრულებას.

რეკომენდაცია №11

მერიამ უზრუნველყოს შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობის იმგვარად წარმართვა, რომელიც ხელს შეუწყობს ორგანიზაციის შიდა კონტროლის სისტემების შესწავლასა და შეფასებას, ასევე პროცესებში არსებული რისკებისა და სისტემური ხარვეზების გამოვლენას. მიღებული შედეგების საფუძველზე, სამსახურმა შეიმუშაოს რეკომენდაციები და განახორციელოს მისი მუდმივი მონიტორინგი. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდას და საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას.

2.9 წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის შედეგები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2017 წელს ჩაატარა გარდაბნის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური ანგარიში, ასევე 2015-2016 წლების წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების, ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციის, ექსპლოატაციის პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯებისა და მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვისა და განკარგვის შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის ანგარიშში დაფიქსირდა სხვადასხვა ხასიათის დარღვევა-ნაკლოვანება.

მიმდინარე აუდიტის პერიოდში გაირკვა, რომ დარღვევა-ნაკლოვანებების გამოსასწორებლად მუნიციპალიტეტმა ჩაატარა გარკვეული სახის სამუშაოები, თუმცა რვა საკითხთან დაკავშირებით, მუნიციპალიტეტს არ გაუტარებია

საკმარისი და შესაფერისი ღონისძიებები აუდიტის ანგარიშში ასახული ხარვეზის აღმოსაფხვრელად, კერძოდ:

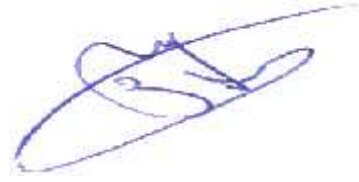
-) მუნიციპალიტეტს კვლავ გააჩნია საკუთარ ანგარიშზე მნიშვნელოვანი თავისუფალი ნაშთები;
-) დარღვეულია შრომითი ხელშეკრულებით დაქირავებულთა ზღვრული რაოდენობა;
-) შესყიდვების მართვაში არსებული ხარვეზების შედეგად, დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტებს აძლევენ დისკვალიფიკაციას;
-) გამარტივებული შესყიდვის გზით შეძენილი სამშენებლო სამუშაოების ანაზღაურება ხორციელდება ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების დათვლის გარეშე;
-) ზოგიერთი ინფრასტრუქტურული პროექტი დაზიანებულია, რაზეც მერიას არ ჰქონდა განხორციელებული შესაბამისი ღონისძიებები;
-) არარაციონალურად იხარჯება სატრანსპორტო საშუალებების საწვავისა და მოვლა-შენახვისთვის გამოყოფილი თანხები;
-) საკრებულოს არათანამდებობის წევრებზე ხარჯების ანაზღაურებასთან დაკავშირებით, მიმდინარე აუდიტის ფარგლებშიც არ არის წარმოდგენილი შესაბამისი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტები;
-) არ არის ჩატარებული ინვენტარიზაცია მოქმედი კანონმდებლობით გათვალისწინებული მოთხოვნების დაცვით, რის გამოც მერიას კვლავ არ აქვს ინფორმაცია ზოგიერთი სატრანსპორტო საშუალების ადგილმდებარეობის შესახებ.

ამდენად, მუნიციპალიტეტმა არ მოახდინა სათანადო რეაგირება და განმეორებით დაუშვა ზოგიერთი დარღვევა, რაც აღწერილია აუდიტის ანგარიშში. მნიშვნელოვანია, რომ აუდიტის ობიექტმა დაგეგმოს და განახორციელოს საჭირო ქმედებები აუდიტის ანგარიშებში ასახული დარღვევანაკლოვანებების გამოსწორებისათვის და მომავალში არ დაუშვას მათი განმეორება. აღნიშნული აუცილებელია საჯარო დაწესებულების ინტერესების დაცულობისა და საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვისათვის.

აუდიტორები

ხელმოწერა

გიორგი შურღაია
წამყვანი აუდიტორი



ლაშა ლაშია
უფროსი აუდიტორი



ლალი ამბროლაძე
აუდიტორი



ანა ზაქარაშვილი
აუდიტორ-ასისტენტი



დანართები

დანართი №1.

2018-2019 წლებში ავტომობილებში ავზის მოცულობაზე ერთჯერადად მეტი ოდენობით ჩასხმის მაგალითები

სახელმწიფო ნომერი	ავზის მოცულობა	ერთჯერადად ჩასხმული ლიტრის რაოდენობა	სხვაობა (მეტობით ლიტრის ჩასხმა)	ჩასხმის თარიღი	დრო
CJC-223	40	80	40	21.06.2018	11:37
CJC-224	45	83	38	30.06.2018	18:01
FXF-182	43	75	32	29.06.2018	10:34
FXF-182	43	92	49	29.10.2019	11:31
CJC-223	40	75	35	19.02.2019	14:03
NI-089-KA	45	76	31	04.01.2019	14:38

დანართი №2.

საწვავის ჩასხმის ჯერადობები

მანქანის სახელმწიფო ნომერი	ჩასხმის თარიღი	ჩასხმის დრო	ჩასხმული საწვავი (ლიტრი)	სულ (ლიტრი)	ავზის ტევადობა (ლიტრი)
GG077MM	29.12.2018	10:12	38	108	90
		11:13	70		
	31.01.2018	20:15	41	130	
		20:23	90		
	25.01.2018	21:44	54	124	
		21:55	70		
NI089KA	31.01.2018	18:30	44	212	45
		20:07	64		
		21:09	29		
		21:51	75		
	30.09.2018	18:13	19	146	
		20:46	60		
		21:08	42		
		22:20	25		
GG077MM	10.12.2019	09:09	80	120	90
		09:30	40		
	10.08.2019	15:21	69	119	
		15:47	50		
	15.02.2019	08:36	67	107	
		08:56	40		
TR888AY	30.11.2019	21:35	40	100	60
		23:07	32		
		23:19	28		
YN009WA	11.08.2019	22:36	30	116	55
		23:14	31		
		23:35	32		
		23:56	23		

დანართი №3.

2018-2019 წლებში ქალაქარეთ ავტომატური საწვავით გამართვის მაგალითები

სახელმწიფო ნომერი	ჩასხმის თარიღი	ჩასხმის დრო	ლიტრი	სადგურის სახელი
IIV-883	03.03.2018	13:02	63	Foti
AA-359-WA	21.09.2018	16:37	55	Kutaisi1
VV-941-VN	24.08.2018	18:36	52	Lanchkhuti
VU-758-VU	10.07.2019	18:08	82	Zestafoni
GG-077-MM	12.12.2019	19:40	70	Khashuri
GE-007-LA	18.08.2019	15:20	55	Ambrolauri

დანართი №4.

ინფორმაცია 2018-2019 წლებში ზოგიერთი პროგრამის შესრულების შესახებ (ათასი ლარი)

წელი	პროგრამის კოდი	პროგრამის დასახელება	დაზუსტებული ასიგნება	გადახდილი თანხა	შესრულება (%)
2018	03 01	საგზაო ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაცია და მოვლა-შენახვა	7241.0	3185.3	44%
2018	03 02 01	წყლის სისტემის რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია	4041.4	2294.8	57%
2018	03 02 04	ბინათმშენებლობა	1110	487.6	44%
2018	03 02 07	საკანალიზაციო სისტემების რეაბილიტაცია-ექსპლოატაცია	466.5	66.2	14%
2018	03 02 10	სკოლამდელი დაწესებულებების შენობების რეაბილიტაცია	4032.7	1718.6	43%
2019	03 02 07	საკანალიზაციო სისტემების რეაბილიტაცია-ექსპლოატაცია	505.5	120.5	24%
2019	03 03 01	კეთილმოწყობის ხარჯები	842.9	259.0	31%
2019	03 03 02	გამწვანება, სკვერების მოწყობა და მოვლა-პატრონობა	429.5	224.9	52%
2019	03 03 03	ადმინისტრაციული შენობების მშენებლობა-რეაბილიტაცია	1598.5	1,105.9	69%

საკონტაქტო ინფორმაცია**ვებგვერდი და
სოციალური მედია**

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

ცხელი ხაზი

(+995 32) 243 81 81

ელექტრონული ფოსტა

sao@sao.ge

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