



შენაბამოსთვის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

თვითმმართველი ერთეულების აუდიტის დეპარტამენტი
დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი მამრიკიშვილი

14 აპრილი 2021 წელი

N 28/36

ეგზ.: N 1

ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის
აღმასრულებელი ორგანოების 2017-2018
წლების დაფინანსების შესაბამისობის
აუდიტის ანგარიში

შინაარსი

ძირითადი ნაწილი	ტერმინები და შემოკლებები	2
	შემაჯამებელი მიმოხილვა	3
	რეკომენდაციები	5
	1. შესავალი	7
	ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	7
	აუდიტორის პასუხისმგებლობა	7
	აუდიტის საგანი	7
	აუდიტის მასშტაბი	8
	აუდიტის კრიტერიუმები	8
	აუდიტის მიზანი	9
	აუდიტის მეთოდოლოგია	9
	ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ	10
	2. აუდიტის მიგნებები	12
	დანართები	34
	საკონტაქტო ინფორმაცია	38
დანართები		

ტერმინები და შემოკლებები

მუნიციპალიტეტი – თვითმმართველი ქალაქი თბილისის მუნიციპალიტეტი.

ქალაქი თბილისის აღმასრულებელი ორგანოები (აღმასრულებელი ორგანოები) – ქალაქი თბილისის მუნიციპალიტეტის მერია და ტერიტორიული ორგანოები.

მერია – ქალაქი თბილისის მუნიციპალიტეტის მერია.

მერი – ქალაქი თბილისის მუნიციპალიტეტის მერი.

გამგეობა – ქალაქი თბილისის მერიის ტერიტორიული ორგანო.

დასაქმებული – მერიასა და გამგეობებში შტატით გათვალისწინებულ პოზიციებზე ან/და შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმებული პირი.

ტურნიკეტი – დასაქმებულთა სამუშაო საათებში სამსახურში შემოსვლისა და მათ მიერ ნამუშევარი საათების აღრიცხვისათვის განკუთვნილი სპეციალური ტექნიკური მოწყობილობა.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

შრომის ანაზღაურება

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოების 2017-2018 წლების დაფინანსების შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

დასწრება/აღრიცხვის სისტემების შესყიდვა და დასაქმებულთა ნამუშევარი დროის აღრიცხვის ნაკლოვანებები

-) აღმასრულებელი ორგანოების მიერ, ადმინისტრაციულ შენობებში უცხო პირთა „დაშვების“, დასაქმებულთა აღრიცხვისა და მათი სამუშაო საათების დათვლის სისტემების მონტაჟის/ინსტალაციის მიზნით გადახდილი 226.0 ათას ლარზე მეტი თანხა გახარჯულია არაეფექტიანად.
-) დასაქმებულების ნამუშევარი დროის აღრიცხვისა და კონტროლის სისუსტის გამო მათ მიერ ნამუშევარი საათების საერთო რაოდენობა არ შეესაბამება მოქმედი შინაგანაწესების მოთხოვნების შესაბამისად სავალდებულოდ შესასრულებელი საათების ჯამურ მოცულობას;
-) მერიასა და გამგეობებში ხელმძღვანელი პირებისაგან არასათანადოდ ხორციელდება მათ დაქვემდებარებაში მყოფი დასაქმებულების სამსახურში გამოცხადებასა და სამუშაო დროის აღრიცხვის კონტროლი.

აღმასრულებელ ორგანოებში სახელფასო დანამატის, პრემიისა და ფულადი ჯილდოს გაცემასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები

-) 2017 წელს მერიასა და გამგეობებში სახელფასო დანამატის მიმღებთა ვინაობა წინასწარ იყო განსაზღვრული მერის მიერ გამოცემული ბრძანებებით;
-) 2018 წელს ქალაქ თბილისის მერიასა და გამგეობებში შემუშავდა ზეგანაკვეთური სამუშაოს, ასევე დასვენების/უქმე დღეებში საქმიანობის ანაზღაურების წესი, თუმცა, წახალისებულ პირთა მიერ ნამუშევარი ზეგანაკვეთური დრო არ შეესაბამება დასაქმებულთა რეალურად ნამუშევარი დროის მაჩვენებელს. ზეგანაკვეთურად მუშაობის საფუძველით სახელფასო დანამატის გაცემის პრაქტიკა ფორმალურ ხასიათს ატარებდა.

საქონელი და მომსახურება

შტატგარეშედ დასაქმებულთა გადაჭარბებული რაოდენობა

-) 2017 წელს შტატგარეშე დასაქმებულთა რაოდენობამ 14-ჯერ, ხოლო 2018 წელს 11-ჯერ გადააჭარბა რეკომენდებულ¹ რაოდენობას;
-) შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების ვალდებულებები და ფუნქციური დატვირთვა უმეტესად ზოგად ხასიათს ატარებდა და გარკვეული რაოდენობა მიიღებოდა მუდმივი ამოცანების შესასრულებლად.

¹ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი - საქართველოს ორგანული კანონის 156-ე მუხლი.

ქალაქ თბილისის 2017 და 2018 წლების ბიუჯეტების დამტკიცების შესახებ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2016 წლის 16 დეკემბრის N30-87 და 2017 წლის 15 დეკემბრის N6-8 დადგენილებები, მუხლი 21.

მერიის ავტოპარკის მოვლა-შენახვის ხარჯი

მერიის ავტოპარკის რაოდენობასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები

მერიასა და გამგეობებში არ არის გათვალისწინებული ავტომობილების რაოდენობასთან დაკავშირებით საქართველოს მთავრობის რეკომენდაციები, რის შედეგადაც 2017 და 2018 წლებში სამორიგეო ავტომობილების საერთო რაოდენობამ წლების მიხედვით 9 და 10-ჯერ გადააჭარბა რეკომენდებულ რაოდენობებს.

ავტოსატრანსპორტო საშუალებების საწვავით გამართვის ხარჯი

ავტოსატრანსპორტო საშუალებებში საწვავის ავზის მოცულობაზე გადაჭარბებით ჩასხმის და თბილისის ადმინისტრაციულ საზღვრებს გარეთ ავტომობილების საწვავით გამართვის ფაქტები

-) ავტოსატრანსპორტო საშუალებების საწვავით გამართვის პროცესში არ არის დანერგილი შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები, შედეგად, 2017-2018 წლებში გამოვლინდა ავტომობილებში ერთჯერადად ავზის მოცულობაზე მეტი ოდენობის საწვავის ჩასხმისა და თბილისის ადმინისტრაციულ საზღვრებს გარეთ მდებარე ბენზინგასამართ სადგურებზე საწვავით გამართვის 1.310 შემთხვევა, რა დროსაც ჩასხმულია 100.7 ათასი ლარის ღირებულების 51.6 ათასი ლიტრი საწვავი.

ავტოსატრანსპორტო საშუალებების სახელმწიფო შესყიდვა

მერიის მიერ ავტოსატრანსპორტო საშუალებების შესყიდვის დროს გამოვლენილი ნაკლოვანებები

-) 2017-2018 წლებში ავტოსატრანსპორტო საშუალებების სახელმწიფო შესყიდვისას მერიის მიერ არ იქნა დაცული საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილი მოთხოვნები. შედეგად, მერიას არ მიეცა 318.5 ათასი ლარის დაზოგვის საშუალება;
-) ავტომობილების შესყიდვასთან დაკავშირებით მერიის მიერ გამოცხადებული ელექტრონული ტენდერები ძირითადად წარიმართა უკონკურენტო გარემოში.

ინვენტარიზაცია

მერიის აქტივების ინვენტარიზაციასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები

-) 2017-2018 წლებში მერიაში არ ჩატარებულა აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია.
-) 2019-2020 წლებში ჩატარებული ინვენტარიზაციის შედეგად, ზედმეტობაში გამოვლინდა 2,668 დასახელების მოძრავი ქონება, ხოლო 2,478.6 ათასი ლარის საბალანსო ღირებულების 1,197.0 დასახელების ნივთი იდენტიფიცირებულია დანაკლისის სახით.

რეკომენდაციები

რეკომენდაცია

აღმასრულებელმა ორგანოებმა დასაქმებულებზე გასაცემი შრომის ანაზღაურების რეალურად ნამუშევარ დროსთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით, გააანალიზონ არსებული კონტროლის მექანიზმები (მათ შორის, ტურნიკეტების ტექნიკური შესაძლებლობები) და პროცესში აუდიტის შედეგების შესაბამისად იდენტიფიცირებული ხარვეზები. ამასთანავე, შეიმუშაონ და დანერგონ კონტროლის დამატებითი მექანიზმები და პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს დასაქმებული პირების სამსახურში გამოცხადების და მათ მიერ ნამუშევარი დროის აღრიცხვას.

რეკომენდაცია

საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული ერთიანი სტანდარტის პრინციპების დაცვით, მერიამ შეიმუშაოს წესი, რომელიც უზრუნველყოფს ავტომობილების რაოდენობის განსაზღვრას და მათ საჭიროების მიხედვით გადანაწილებას, ასევე ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო პარკის ოპტიმიზაციასა და მოვლა-შენახვის ხარჯების რაციონალიზაციას.

რეკომენდაცია

საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურად და ეკონომიურად ხარჯვის მიზნით, მერიამ გააანალიზოს სამორიგეო ავტომობილების სამსახურებრივი დანიშნულებით გამოყენებასთან და მათ მიერ საწვავის მოხმარების პროცესში დანერგილი კონტროლის არსებული მექანიზმები, ამასთან ერთად, გათვალისწინებულ იქნეს აუდიტით იდენტიფიცირებული ხარვეზები. საწვავის არამიზნობრივად ხარჯვის პრევენციის მიზნით მიზანშეწონილია, მერიამ დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმ(ებ)ი და შეიმუშაოს სათანადო პროცედურები, მათ შორის, ალტერნატიულ პროცედურად შესაძლოა განხილულ იქნეს ავტოსატრანსპორტო საშუალებების პერიოდული ინვენტარიზაციისას უფლებამოსილი პირების მიერ დამონტაჟებული საწვავის „ჩიპების“ მთლიანობის შემოწმება. სამორიგეო ავტომობილების სამსახურებრივი დანიშნულებით გამოყენების მონიტორინგის მიზნით, კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, ასევე შესაძლოა, განხილულ იქნეს სატელიტური (GPS) ან სხვა სახის ელექტრონული კონტროლის სისტემის დანერგვა. ამასთანავე, გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს მათ მიმართ შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია

მერიაში მატერიალური ფასეულობების და მარაგების ფაქტობრივი რაოდენობის, ასევე მათი მდგომარეობის და დაცულობაზე კონტროლის უზრუნველსაყოფად, შემუშავდეს და დაინერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები. მერიამ უზრუნველყოს სავალდებულო ინვენტარიზაციის ჩატარება კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში, რაც მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს მატერიალური ფასეულობებისა და მარაგების დაცულობასთან დაკავშირებული რისკების შემცირებას. ამასთანავე, გამოვლენილი აქტივების დანაკლისების მიხედვით დადგინდეს მატერიალური პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გატარდეს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

1. შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

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

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

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

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

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

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

აუდიტის საგანი

ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოების მიერ 2017-2018 წლებში მიღებული დაფინანსების ფარგლებში ადმინისტრაციული საქმიანობის მიზნით განხორციელებული ხარჯვითი ოპერაციების მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობა.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა 01.01.2017 - 31.12.2018 წლების პერიოდი და მოიცავს თბილისის მერიისა და გამგეობების მიერ ადმინისტრაციული საქმიანობისათვის განხორციელებულ ხარჯვითი ოპერაციების (გადასახდელების) – 99,422.6 ათასი ლარის² აუდიტს. აუდიტმა ასევე მოიცვა წინა წლებში განხორციელებული ხარჯვითი ოპერაციები.

აუდიტის კრიტერიუმები

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:³

-)/ საქართველოს ორგანული კანონი – ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი;
-)/ საქართველოს ორგანული კანონი – საქართველოს შრომის კოდექსი;
-)/ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის N449 დადგენილება „საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 აპრილის N203 დადგენილება „პროფესიული საჯარო მოხელის წახალისების წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 25 აპრილის N211 დადგენილება „პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურებრივი მივლინებით გაგზავნის წესის, მისი სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურებისა და კომპენსაციის ოდენობისა და პირობების განსაზღვრის შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 28 აპრილის N220 დადგენილება „პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 20 თებერვლის N57 დადგენილება „სახაზინო (საბიუჯეტო) დაწესებულებებში ადამიანური რესურსების მართვის ავტომატიზებული სისტემის მინიმალური სტანდარტის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ „საქართველოში ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 06 თებერვლის N70 ბრძანებულება;
-)/ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 17 აგვისტოს N13 ბრძანება „გამარტივებული შესყიდვის კრიტერიუმების განსაზღვრისა და გამარტივებული შესყიდვის ჩატარების წესის დამტკიცების თაობაზე“;
-)/ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს N672 ბრძანება „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“;

² თანხობრივი მონაცემები მოცემულია 2017-2018 წლების ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოების მიერ საკასო გადასახდელების შესაბამისად, მათ შორის, 2, 389. 5 ათასი ლარი ძირითადად წარმოადგენს წინა პერიოდის დავალიანებებს, კომუნალური მომსახურების, საარქივო მომსახურებისთვის და შენობების იჯარისათვის განკუთვნილ ხარჯებს.

³ 2017-2018 წლების რედაქციის შესაბამისად.

- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის N605 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესი“;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის N1321 ბრძანება „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“;
- თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის 2017 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“;
- თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის 2018 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“;
- ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 22 დეკემბრის N19-58 დადგენილება „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის დებულების დამტკიცების შესახებ“;
- ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობის 2017 წლის 28 ივნისის N23.06.453 განკარგულება (2017-2018 წლებში განხორციელებული ცვლილებებით) „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის სტრუქტურულ ერთეულებში შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე შტატგარეშედ მომუშავეთა რიცხოვნობის და შრომის ანაზღაურების შეთანხმების თაობაზე“;
- აუდიტის მიზნებისათვის რელევანტური ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერის მიერ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები;
- ქალაქ თბილისის მთავრობის განკარგულებები;
- ქალაქ თბილისის მერიის სტრუქტურული ერთეულებისა და ტერიტორიული ორგანოების (გამგეობების) ხელმძღვანელების ბრძანებები.

აუდიტის მიზანი

- ა) დასკვნის ჩამოყალიბება საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებების მოპოვების გზით იმის შესახებ, რამდენად შესაბამისობაშია აუდიტის საგანი სათანადო კრიტერიუმთან, ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით;
- ბ) აუდიტის ანგარიშის მომხმარებლისათვის ინფორმაციის მიწოდება მიგნებების, დასკვნებისა და სადაც შესაფერისია, რეკომენდაციების შესახებ.

აუდიტის მეთოდოლოგია

- აუდიტის საგნის შესასწავლად გამოყენებულ იქნა შემდეგი მეთოდები:
- საუდიტო ობიექტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზი;
- მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შესწავლა-ანალიზი;
- ინტერვიუები აუდიტის ობიექტის თანამშრომლებთან;
- მედიასაშუალებებით გავრცელებული საჯარო ინფორმაციის ანალიზი;
- ადგილზე დათვალიერება;
- მონაცემთა ანალიზი (მონაცემთა ბაზების და მონაცემთა დოკუმენტური ანალიზი) და სხვ.

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

საქართველოს დედაქალაქი თბილისი – თვითმმართველი ქალაქია. ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის, როგორც საქართველოს დედაქალაქის სტატუსი გულისხმობს თბილისის განსაკუთრებულ სამართლებრივ მდგომარეობას, აქვს საკუთარი ქონება, ბიუჯეტი და შემოსულობები. თბილისის ტერიტორია იყოფა ადმინისტრაციულ ერთეულებად. თბილისის ადმინისტრაციული ერთეულია რაიონი, სადაც იქმნება თბილისის მერიის ტერიტორიული ორგანო – თბილისის რაიონის გამგეობა, რომელიც, თავის მხრივ, შედგება სტრუქტურული ერთეულებისგან.

2017-2018 წლების თბილისის საკრებულოს მიერ დამტკიცებული თბილისის ბიუჯეტების შესაბამისად,⁴ განისაზღვრა აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების პრიორიტეტები, პროგრამები და ქვეპროგრამები,⁵ მათ შორის, პრიორიტეტმა მოიცვა ისეთი ხასიათის ღონისძიებები და ხარჯები, რომლებიც ადმინისტრაციული ხასიათისაა და ხელს შეუწყობდა თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის სტრუქტურული ერთეულების და რაიონის გამგეობების სისტემის გამართულ ფუნქციონირებას. კერძოდ, აუდიტის პერიოდში აღნიშნული მიზნით თბილისის ბიუჯეტიდან გახარჯულია 99,422.6 ათასი ლარი, ხოლო საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური განკარგვა/ხარჯვა აუდიტის ანგარიშის მომხმარებლების ინტერესის სფეროს განეკუთვნება.

აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე, შეირჩა შემდეგი კატეგორიის ხარჯები:

- / შრომის ანაზღაურების ხარჯი;
- / მივლინების ხარჯი;
- / ოფისის მოვლა-შენახვის ხარჯი;
- / წარმომადგენლობითი ხარჯი;
- / ავტოსატრანსპორტო საშუალებების შესყიდვისა და მათი მოვლა-შენახვის ხარჯი;
- / საწვავის ხარჯი;
- / აქტივების ინვენტარიზაციის საკითხები.

ცხრილი N1. ინფორმაცია 2017-2018 წლებში განხორციელებული საკასო ხარჯების შესახებ, კატეგორიების მიხედვით (ათასი ლარი)

კლასიფიკაცია	დასახელება	2017 წ.	2018 წ.	ჯამი
2.1	შრომის ანაზღაურება	30,029.1	25,442.3	55,471.4
2.2	საქონელი და მომსახურება	15,845.9	19,423.0	35,268.9
2.6	გრანტები	2.5	2.6	5.1
2.7	სოციალური უზრუნველყოფა	521.8	787.9	1,309.7
2.8	სხვა ხარჯები	255.7	1,037.4	1,293.1
31	არაფინანსური აქტივების ზრდა	1,427.9	4,528.7	5,956.6
33	ვალდებულებების კლება	117.9	-	117.9
სულ:		48,200.7	51,221.9	99,422.6

⁴თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2016 წლის 16 დეკემბრის N30-87 დადგენილება.

თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2017 წლის 15 დეკემბრის N6-8 დადგენილება.

⁵ბიუჯეტის პროგრამული კოდების: 10 02, 10 03, 10 04, 10 06, 10 07, 10 08, 10 09, 10 10, 10 11, 10 12, 10 13, 10 27, 10 28, 10 29, 10 30, 10 31, 10 32, 10 33, 10 34, 10 35, 10 36, 10 37, 10 38, 10 39, 10 43, 10 44, 10 45 შესაბამისად.

2017 და 2018 წლებში საბიუჯეტო კლასიფიკაციებით განსაზღვრულ მუხლებს შორის არსებული სხვაობები ძირითადად გამოწვეულია შემდეგი გარემოებებით: აღმასრულებელ ორგანოებში საშტატო განრიგის შესაბამისად, წლების მიხედვით დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურებაში არსებული სხვაობა განპირობებულია შტატით გათვალისწინებულ თანამდებობებზე დასაქმებული პირების შემცირებით ან/და მათი შტატგარეშე მომუშავეთა პოზიციებზე გადაყვანით,⁶ რამაც, თავის მხრივ, განაპირობა 2018 წელს, 2017 წელთან შედარებით, „საქონელი და მომსახურების“ მუხლიდან გაწეული ხარჯების ზრდა.⁷ კერძოდ, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურებაზე 2018 წელს გაწეულია 2,962.5 ათასი ლარით მეტი ხარჯი, ასევე სხვაობა გამოწვეულია 2018 წელს მერიის მიერ შესყიდული საწვავის ღირებულების ზრდით 2017 წელთან შედარებით. აღსანიშნავია, რომ გათავისუფლებულ დასაქმებულებზე ანაზღაურებულმა 136.0 ათასი ლარის კომპენსაციამ, განაპირობა 2018 წელს „სოციალური უზრუნველყოფის“ მუხლის ზრდა. „სხვა ხარჯების“ მუხლიდან ანაზღაურებული 781.8 ათასი ლარის სხვაობა, უკავშირდება წინა პერიოდებში სასამართლო დავების საფუძველზე წარმომობილი დავალიანებების და სატრანსპორტო საშუალებების დაზღვევის ხარჯების ანაზღაურებას, ხოლო 2018 წელს 3,100.8 ათასი ლარით „არაფინანსური აქტივების ზრდა“ – ავტომობილების შესყიდვას უკავშირდება.

⁶2017 წლის შტატის საშუალო რაოდენობა - 1576, 2018 წლის შტატის საშუალო რაოდენობა 1244. გაანგარიშება ეფუძნება აღმასრულებელი ორგანოების სტრუქტურულ ერთეულებში წლის განმავლობაში დასაქმებული პირების საშუალო რაოდენობებს.

⁷მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, საბიუჯეტო დაწესებულებებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურება აისახება „საქონელი და მომსახურების“ მუხლში.

2. აუდიტის მიგნებები

2.1 შრომის ანაზღაურების ხარჯი

2.1.1 დასწრება/აღრიცხვის სისტემების შესყიდვა და დასაქმებულთა ნამუშევარი დროის აღრიცხვის ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის⁸ თანახმად, დასაქმებულ პირებზე გასაცემი ხელფასის გასაანგარიშებლად საჭიროა სათანადო მონაცემები ნამუშევარი დროისა და შესრულებული სამუშაოს შესახებ, რომლის გამოსათვლელად და ფაქტობრივი მდგომარეობის შესაბამისად, ნამუშევარი საათების აღრიცხვისათვის უნდა გამოიყენებოდეს კონკრეტული ტიპის დოკუმენტები ან/და ტექნიკური საშუალება – ტურნიკეტი.

საჯარო სექტორის ცალკეულ სტრუქტურაში დანერგილია ადამიანური რესურსების მართვის ავტომატიზებული სისტემა (HRMIS),⁹ პროგრამის მოდულები წარმოადგენს საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მიერ დამტკიცებული¹⁰ სამუშაო დროის გამოყენების და ხელფასის გაანგარიშების აღრიცხვის ტაბელის ანალოგს.

გამოვლენილი გარემოება: 2017-2018 წლებში ქ. თბილისის მერიასა და გამგეობებში მოქმედი შინაგანაწესების თანახმად, დასაქმებულთათვის გათვალისწინებული იყო 8-საათიანი სამუშაო დღე, კერძოდ, 9:00 საათიდან 18:00 საათამდე. მათთვის განსაზღვრული ფუნქცია-მოვალეობებისა და შესასრულებელი სამუშაოს სპეციფიკის გათვალისწინებით, გარკვეული კატეგორიისთვის, სამუშაოს შესრულება დაკავშირებულია ადმინისტრაციული შენობის გარეთ საქმიანობასთან. ტერიტორიული ორგანოებში მოქმედი შინაგანაწესების შესაბამისად, მოსამსახურე, რომელიც სამსახურებრივი მოვალეობის შესასრულებლად იმყოფებოდა გამგეობის შენობის გარეთ, ითვლებოდა სამსახურში მყოფად.

2017 წელს მერიასა და მის ტერიტორიულ ორგანოებში დასაქმებული იყო 1,999 ხოლო 2018 წელს -1,931 თანამშრომელი.¹¹

მერიის და გამგეობების მიერ ადმინისტრაციულ შენობებში უცხო პირთა დაშვების, დასაქმებულთა აღრიცხვისა და მათი სამუშაო საათების დათვლის სისტემების მონტაჟის/ინსტალაციის მიზნით გაფორმებული ხელშეკრულებების საერთო ღირებულებამ 226.0¹² ათას ლარზე მეტი შეადგინა და ადმინისტრაციულ შენობებში დამონტაჟდა ტურნიკეტები და შლაგბაუმები.

2017-2018 წლებში აღმასრულებელ ორგანოებში დასაქმებულთა მიერ მიღებული თანამდებობრივი სარგოს და ფაქტობრივად ნამუშევარი დროის შესადარისობის დადგენის მიზნით, პროცესთან დაკავშირებით დანერგილი კონტროლის მექანიზმების შეფასებისათვის, საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებების მისაღებად, აუდიტის ჯგუფის მიერ გამოთხოვილ იქნა შესამოწმებელ პერიოდში თბილისის მერიასა და გამგეობებში

⁸ „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის N1321 ბრძანების 30-ე მუხლი, მე-14 პუნქტი.

⁹ საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 23 თებერვლის N57 დადგენილება „სახაზინო (საბიუჯეტო) დაწესებულებებში ადამიანური რესურსების მართვის ავტომატიზებული სისტემის მინიმალური სტანდარტის დამტკიცების შესახებ“.

¹⁰ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2013 წლის 31 დეკემბრის N449 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციების პირველადი საბუღალტრო დოკუმენტებისა და სააღრიცხვო რეგისტრების ფორმების დამტკიცების თაობაზე“.

¹¹ დასაქმებულ პირთა რაოდენობა წარმოდგენილია სახელმწიფო ხაზინის მონაცემების მიხედვით გაცემული თანამდებობრივი სარგოს შესაბამისად, 2017 წლის იანვრის და 2018 წლის დეკემბრის მდგომარეობით

¹² SPA150022088 – 144.0 ათასი ლარი, NAT170002718 – 15.1 ათასი ლარი, NAT180018504 – 38.3 ათასი ლარი, ტერიტორიული ორგანოების მიერ აუდიტის ჯგუფისთვის სრულად ვერ იქნა მოწოდებული ინფორმაცია ადმინისტრაციულ შენობებში დამონტაჟებული ტურნიკეტების საწყის ღირებულებებთან და მათ საექსპლუატაციო ხარჯებთან დაკავშირებით, აუდიტის ჯგუფის მიერ შესყიდვების ვებგვერდზე მოპოვებული მონაცემების თანახმად, ტურნიკეტების შეძენასთან/მონტაჟთან/შეკეთებასთან დაკავშირებით გაფორმებული ხელშეკრულების საერთო ღირებულებამ 28.8 ათასი ლარი შეადგინა.

დასაქმებულების სამსახურში გამოცხადებასთან და მათ მიერ ნამსახურების საათების აღრიცხვასთან დაკავშირებული ინფორმაცია, მათ შორის, ტურნიკეტის ამონაწერები შესაბამისი პერიოდის გათვალისწინებით. თუმცა, შესაბამისი ტექნიკური საშუალებების არსებობის მიუხედავად, აუდიტის სამუშაო ჯგუფისთვის სრულად ვერ იქნა მოწოდებული გამოთხოვილი ინფორმაცია, კერძოდ, აუდიტის ჯგუფმა ინფორმაცია სრულად მიიღო მხოლოდ ვაკის რაიონის გამგეობიდან, სხვა დანარჩენ შემთხვევებში, სტრუქტურული ერთეულების მიერ არ/ვერ იქნა წარმოდგენილი შესაბამისი ინფორმაცია. აუდიტის ჯგუფის მიერ ჩატარდა ალტერნატიული აუდიტორული პროცედურა და მერიის საქალაქო სამსახურების ხელმძღვანელების მხრიდან გამოთხოვილ იქნა მათ დაქვემდებარებაში მყოფი დასაქმებულების, სამსახურში გამოცხადებისა და სამუშაო ადგილიდან გასვლის კონტროლის მიზნით, შესაბამისი სამსახურიდან მოთხოვნის საფუძველზე მიწოდებული კორესპონდენცია – ტურნიკეტის ამონაწერები¹³ (იხ. დანართი N1). ზემოაღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა ვაკის გამგეობასა და მერიის ცალკეულ საქალაქო სამსახურში დასაქმებულ იმ პირთა მონაცემები, რომლებიც 2017-2018 წლებში იყენებდნენ ტურნიკეტს შესაბამისი პერიოდებში ანალიზის შედეგად დადგინდა, რომ დასაქმებულების ნამუშევარი საათების საერთო რაოდენობა ზემოაღნიშნული პერიოდების მიხედვით არ შეესაბამება მოქმედი შინაგანაწესების მოთხოვნების სავალდებულოდ შესასრულებელი საათების ჯამურ მოცულობას.¹⁴ კერძოდ, შესწავლილი 183 დასაქმებულიდან 94 პირის მიერ¹⁵ გაცემილი საათების საერთო რაოდენობამ შესაბამისი პერიოდის გათვალისწინებით 21.7 ათასი საათი შეადგინა,¹⁶ რაც 8-საათიანი სამუშაო გრაფიკის გათვალისწინების პირობებში, საერთო სამუშაო საათების რაოდენობის 17%-ს შეადგენს.

აღნიშნული გარემოებები, აღმასრულებელ ორგანოებში დანერგილ დასაქმებულთა მიერ ნამუშევარი დროის კონტროლის სისტემების არაეფექტურობასა და ხელმძღვანელი პირებისაგან მათ დაქვემდებარებაში მყოფი დასაქმებულების სამსახურში გამოცხადებასა და სამუშაო დროის აღრიცხვის არასათანადო კონტროლზე მიუთითებს.

აღსანიშნავია, რომ 2017-2018 წლებში ვაკის რაიონის გამგეობაში მომუშავე 92 დასაქმებულიდან,¹⁷ მხოლოდ 44 სარგებლობდა დასწრება-აღრიცხვის სისტემით. შესაბამისად, არსებობს რისკი, რომ ტურნიკეტის, როგორც დასწრება-აღრიცხვის მიზნით დანერგილი კონტროლის მექანიზმის უგულებელყოფის პირობებში, მსგავს პრეცედენტებს ადგილი ექნებოდა დანარჩენ ტერიტორიულ ორგანოებშიც.

საკითხის შესწავლის შედეგად, ასევე გამოვლინდა მერიის ადმინისტრაციულ შენობაში დასაქმებულთა ე.წ. „შესვლა-გასვლის“ აღრიცხვასთან დაკავშირებული ნაკლოვანება, კერძოდ, შესაბამისი თარიღების

¹³ ეკონომიკური განვითარების საქალაქო სამსახური – 21 პირი (პერიოდი: 01.04.2018 - 15.05.2018), იურიდიული საქალაქო სამსახური – 53 პირი (პერიოდი: 08.08.2018 - 24.09.2018; 01.10.2018 - 01.11.2018), მუნიციპალური შესყიდვების საქალაქო სამსახური – 35 პირი (პერიოდი: 03.01.2018-28.09.2018), ურბანული განვითარების საქალაქო სამსახური – 30 პირი (პერიოდი: 01.08.2018-30.11.2018), ვაკის გამგეობა – 44 პირი (2017-2018 წლები სრულად).

¹⁴ სამუშაო დღე ითვალისწინებს 8 საათს.

¹⁵ გათვალისწინებულია დასაქმებულთა შვებულებაში, საავადმყოფო ფურცელზე, მივლინებასა და სწავლებაზე ყოფნის პერიოდი.

¹⁶ გაცემილი საათები დაანგარიშებულია შესაბამისი პერიოდებისათვის მოპოვებული ტურნიკეტის მონაცემების ანალიზის შესაბამისად.

¹⁷ დასაქმებულთა საერთო რაოდენობა, რომელთაც 2017-2018 წლებში მიღებული აქვთ თანამდებობრივი სარგო.

დასკვნა

2.1.2 აღმასრულებელ ორგანოებში სახელფასო დანამატის, პრემიისა და ფულადი ჯილდოს გაცემასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები

გათვალისწინებით, მერიის საქალაქო სამსახურებში 139 დასაქმებულიდან 68 პირს 188-ჯერ უფიქსირდება შენობაში მხოლოდ შესვლა, ხოლო 25 დასაქმებულს – მხოლოდ 112 გასვლა, ხოლო ვაკის გამგეობაში დასაქმებულ 44 პირს 1,737 შემთხვევაში¹⁸ უფიქსირდება შენობაში მხოლოდ შესვლა. აღნიშნული გარემოებები ზრდის დასაქმებულთა მიერ შინაგანაწესით დადგენილ სამუშაო საათებში უკონტროლო გადაადგილების, მათზე დარიცხული თანამდებობრივი სარგოს ნამუშევარ დროსთან შეუსაბამობის და ტურნიკეტის, როგორც ნამუშევარი დროის აღრიცხვის საშუალების ფორმალურად გამოყენების რისკებს.

უფლებამოსილი პირებისაგან მიღებული განმარტებების თანახმად, თბილისის მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელ ორგანოებში დასაქმებულთა მიერ ნამუშევარი საათების დათვლის/აღრიცხვის მიზნით შესყიდული სისტემები და მოწყობილობები არ გამოიყენებოდა დანიშნულებისამებრ, ასევე შესამოწმებელ პერიოდში ტურნიკეტების გარკვეული რაოდენობა იყო გაუმართავი, მუშაობდა შეფერხებით ან/და მწყობრიდან იყო გამოსული და დასაქმებულთა ნამუშევარი დრო აღრიცხებოდა უშუალოდ საქალაქო სამსახურის უფროსების/გამგებლების მიერ საკომუნიკაციო ჯგუფებში¹⁹ დასაქმებულების მიერ გაგზავნილი შეტყობინებების საფუძველზე. თუმცა, აღმასრულებელ ორგანოებში დასაქმებულ პირთა რაოდენობის და სხვა ყველა ფაქტორის გათვალისწინებით, დასაქმებულთა რეალურად ნამუშევარი დროის აღრიცხვა მსგავსი საკომუნიკაციო საშუალებებით, პრაქტიკული თვალსაზრისით შეუძლებელია.

აღმასრულებელი ორგანოების მიერ დასაქმებულთა დაშვებისა და ნამუშევარი დროის აღრიცხვის სისტემების შეძენასა და მომსახურებაში გადახდილი 226.0 ათასი ლარზე მეტი თანხა წარმოადგენს არაეფექტურ ხარჯს. ამასთანავე, 2017-2018 წლებში მერიასა და გამგეობებში არ არსებობდა დასაქმებულთა დასწრებისა და მათი ნამუშევარი დროის აღრიცხვის კონტროლის სრულყოფილი სისტემა, რაც დაადასტურებდა, რომ ანაზღაურებული თანამდებობრივი სარგოს ოდენობა დასაქმებულთა ნამუშევარი დროის ადეკვატურია. შესაბამისად, განხილულ პროცესში არსებული კონტროლის სისუსტე წარმოშობს რისკს, ხელფასი გაიცემოდეს ისეთ დასაქმებულებზეც, რომლებიც სამსახურში არ ცხადდებიან ან/და მათი სამუშაო დროის გაცდენილი საათების ოდენობა მაღალია.

კრიტერიუმი: საჯარო სექტორში დასაქმებულს შესრულებული სამუშაოსთვის ეძლევა თანამდებობრივი სარგო, ხოლო დამატებითი შრომის ანაზღაურების/წახალისების ფორმები და საფუძვლები განსაზღვრულია კანონმდებლობით,²⁰ რომლის შესაბამისად, სახელფასო დანამატი დასაქმებულს შესაძლებელია, გარკვეული პერიოდისთვის მიეცეს განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვის გათვალისწინებით ან/და არასამუშაო საათებში, ღამის ცვლაში, სადღესასწაულო და დასვენების დღეებში შესრულებული ზეგანაკვეთური მუშაობისთვის. წახალისებასთან დაკავშირებით, ხელმძღვანელობის მიერ დასაქმებულთა გამოცემულ

¹⁸ 2017 წელს - 691 შემთხვევა, 34 დასაქმებული, 2018 წელს - 1,046 შემთხვევა, 43 დასაქმებული.

¹⁹ viber და WhatsApp.

²⁰ „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს N672 ბრძანება „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის (31.10.1997) 37-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

ადმინისტრაციულ აქტებში მითითებული გარემოებები უნდა იყოს დასაბუთებული და უნდა უკავშირდებოდეს წარსულ დროში შესრულებულ სამუშაოს/მომხდარ ფაქტებს.

გამოვლენილი გარემოება: 2017 და 2018 წლებში აღმასრულებელ ორგანოებში დასაქმებულ პირებზე სახელფასო დანამატის სახით ანაზღაურებულია 5,616.1 ათასი ლარი, ასევე გაცემულია 5,361.0 ათასი ლარის პრემია/ფულადი ჯილდო²¹. 2017 წელს მერიასა და გამგეობებში სახელფასო დანამატის მიმღებთა ვინაობა წინასწარ იყო განსაზღვრული. კერძოდ, წლის დასაწყისში მერის მიერ გამოცემული ბრძანებების²² საფუძველზე, სახელფასო დანამატი ძირითადად²³ გაიცემოდა სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელებზე.

დასაქმებულის მიერ მასზე კონკრეტული პერიოდისთვის დაკისრებული ან/და მისი სამუშაო აღწერილობის შესაბამისად განსაზღვრული სამუშაოს შესრულება უკავშირდება თუ არა ზეგანაკვეთურ და მოცულობით მუშაობას, უნდა შეფასდეს უკვე დამდგარი შედეგის შესაბამისად, რაც, თავის მხრივ, შესაძლოა წახალისების საფუძველიც იყოს. მერიის სათანადო უფლებამოსილებით აღჭურვილი პირების მიერ ვერ იქნა წარმოდგენილი შესაფერისი მტკიცებულებები და აუდიტის ჯგუფმაც ვერ მიიღო სათანადო რწმუნება: რას ეფუძნებოდა წლის დასაწყისში, წინასწარ მიღებული გადაწყვეტილება, რომ კონკრეტული დასაქმებულების მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულება უპირობოდ ზეგანაკვეთურ მუშაობასთან იქნებოდა დაკავშირებული.

2018 წელს ქალაქ თბილისის მერიასა და გამგეობებში შემუშავდა თანამშრომლების მიერ შესრულებული ზეგანაკვეთური სამუშაოს, ასევე დასვენების/უქმე დღეებში საქმიანობის ანაზღაურების წესი,²⁴ რის თანახმადაც, ზეგანაკვეთურად ნამუშევარი და ანაზღაურებული საათები უნდა დაანგარიშებულიყო თანამდებობრივი სარგოს გარკვეული პროცენტული პროპორციით.²⁵

უფლებამოსილი პირებისაგან მიღებული ახნა-განმარტებით, დასაქმებულების მიერ დღის განმავლობაში შესრულებული ზეგანაკვეთურად ნამუშევარი საათების დაანგარიშებას ახორციელებდნენ უშუალოდ სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელები. როგორც აღინიშნა, ქალაქ თბილისის აღმასრულებელი ორგანოების მიერ შესამოწმებელ პერიოდში დასაქმებულთა ნამუშევარი საათების გამოთვლისათვის არ გამოიყენებოდა ტურნიკეტი ან/და დასწრება/აღრიცხვისათვის განკუთვნილი ჟურნალი. მერიის მიერ ვერ იქნა წარმოდგენილი შესაფერისი და საკმარისი დოკუმენტური მტკიცებულებები, რაც დაადასტურებდა დასაქმებულთა მიერ ზეგანაკვეთურად ნამუშევარ საათებს.

ზემოაღნიშნული გარემოებების საფუძველზე არსებობს რისკი იმისა, რომ აღმასრულებელ ორგანოებში დამკვიდრებული პრაქტიკა სისტემურია და სახელფასო დანამატების გაცემის საფუძველებზე²⁶, რომელიც უკავშირდება დასაქმებულთა მიერ ზეგანაკვეთურად ნამუშევარ დროის აღრიცხვას და

²¹ 2017 წელს ანაზღაურებულია 3,395.3 ათასი ლარის სახელფასო დანამატი, ხოლო 2018 წელს – 2,220.8 ათასი ლარი. 2017 წელს პრემიის სახით გაცემულია 2,998.7 ათასი ლარი, ხოლო 2018 წელს დასაქმებულებზე გაცემულმა ფულადი ჯილდოს ოდენობამ 2,362.3 ათასი ლარი შეადგინა.

²² ქ. თბილისის მერის 2016 წლის 30 დეკემბრის N11-2687 ბრძანება, 2017 წლის 26 ივლისის N1-1696 ბრძანება.

²³ ქ. თბილისის მერის 2017 წლის 31 იანვრის N1-208 ბრძანება, სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელებთან ერთად დანამატები გაიცა მერის აპარატის (სამსახურის) ორ მთავარ სპეციალისტზე და მძღოლის პოზიციაზე დასაქმებულ ცხრა პირზე.

²⁴ ქ. თბილისის მერისა და გამგეობების მიერ 2018 წელს მიღებული რეგულაციები.

²⁵ 2018 წლის იანვრიდან ოქტომბრის ჩათვლით უქმე/დასვენების დღე - 1%, (ნამუშევარი საათის შესაბამისად) სამუშაო დღეებში - 0,5%, ნოემბერ-დეკემბერში ანაზღაურდებოდა თანამდებობრივი სარგოს 1%-ის ოდენობით.

²⁶ სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელების მიერ მერის სახელზე მომზადებული მოხსენებითი ბარათები და წერილები.

დაანგარიშებას, მხოლოდ სახელფასო დანამატის გაცემის ფორმალური დასაბუთებაა.

აღნიშნული რისკი დადასტურდა საკითხის შესწავლის პროცესში გამოვლენილი ფაქტობრივი გარემოებებითაც. კერძოდ, მუნიციპალური შესყიდვების საქალაქო სამსახურის უფროსმა მერის სახელზე 2018 წლის 9 ოქტომბრის მოხსენებითი ბარათით²⁷ წარადგინა შუამდგომლობა 13 დასაქმებულის წახალისებასთან დაკავშირებით. კერძოდ, სახელფასო დანამატის ფორმით გაცემულიყო წინასწარ განსაზღვრული თანხა.²⁸ ხოლო 2018 წლის 10 ოქტომბრის სამსახურის უფროსის წერილის საფუძველზე დაზუსტდა²⁹ და დასაქმებულებზე გაცემულ იქნა სახელფასო დანამატი მათ მიერ „ზეგანაკვეთურად“ ნამუშევარი დროის დასაბუთებით, რაც მისადაგებულ იქნა თავდაპირველი წერილით განსაზღვრულ სახელფასო დანამატს.

შესწავლის შედეგად დადგინდა, რომ მერის ბრძანებების³⁰ საფუძველზე წახალისებულ პირთა მიერ ნამუშევარი ზეგანაკვეთური დროის მაჩვენებელი არ შეესაბამება დასაქმებულთა რეალურად ნამუშევარი დროის მაჩვენებელს. კერძოდ, ტურნიკეტის მონაცემით, მუნიციპალური შესყიდვების საქალაქო სამსახურში დასაქმებული 5 პირი შესაბამის პერიოდში რეალურად უფრო ნაკლები დროით იმყოფებოდა მერიის შენობაში, ხოლო 8 პირის შემთხვევაში – მათი სამსახურში ყოფნის დრო აღემატება მოხსენებით ბარათებში მითითებულ ზეგანაკვეთურად სამსახურში ყოფნის დროს.

ასევე: იურიდიულ საქალაქო სამსახურში 36 დასაქმებულიდან, 18 პირის შემთხვევაში არ დასტურდება ზეგანაკვეთურად მუშაობის გარემოება, ხოლო 18 დასაქმებულის მიერ ადმინისტრაციულ შენობაში ყოფნის პერიოდი აღემატება შესაბამისი ბრძანებების საფუძველებში მითითებულ დროს.

მერიის მსგავსად, თანამშრომლების მიერ ზეგანაკვეთურად ნამუშევარი დროის აღრიცხვის პროცესთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები გამოიკვეთა ვაკის რაიონის გამგეობის მონაცემების ანალიზის შედეგად. კერძოდ, დასაქმებულებთან დაკავშირებით შედგენილ შესაბამის მოხსენებით ბარათებში მითითებულ 55 პირს ტურნიკეტის მონაცემებით არ უდასტურდებათ სამუშაო ან/და დასვენების/უქმე დღეებში ზეგანაკვეთურად მუშაობის ფაქტი³¹. ასევე ვერ იქნა მოწოდებული სხვა სახის მტკიცებულება, რაც დაადასტურებდა დასაქმებულების მიერ ზეგანაკვეთურად ნამუშევარ დროს.

აღსანიშნავია, რომ 2017 წელს დასაქმებულებზე პრემიის გაცემის ძირითად საფუძველს, ასევე მათ მიერ ზეგანაკვეთურად ნამუშევარი დრო წარმოადგენდა, თუმცა აუდიტის ჯგუფის მიერ ვერ იქნა მოპოვებული შესაბამისი მტკიცებულებები, რაც დაადასტურებდა საფუძველების ადეკვატურ, წახალისების მსგავსი ფორმის გამოყენების შესაბამისობას. აღმასრულებელ ორგანოებში 2017-2018 წლებში დასაქმებულთა ნამუშევარ დროსთან დაკავშირებული ინფორმაცია აუდიტის ჯგუფისათვის მოწოდებულია არასრულყოფილად. კერძოდ, ანალიზისათვის გამოყენებული ტურნიკეტების ამონაწერები მოიცავს მერიის 15 (თხუთმეტი) საქალაქო სამსახურიდან, მხოლოდ ოთხ საქალაქო სამსახურში დასაქმებულებთან დაკავშირებულ

²⁷ 2018 წლის 9 ოქტომბრის N12-01182823867 წერილი.

²⁸ დასაქმებულებზე გასაცემი სახელფასო დანამატის მოცულობის საშუალო მაჩვენებელიც მათი თანამდებობრივი სარგოს 23%-60%-ს შეადგენდა.

²⁹ 2018 წლის 10 ოქტომბრის N12-01182833815 წერილი.

³⁰ 2018 წლის 4 დეკემბრის N801.011833823 და 2018 წლის 15 ოქტომბრის N801.011828827 ბრძანებები.

³¹ 27 თანამშრომელს ტურნიკეტის მონაცემებით არ უფიქსირდება სამსახურში გამოცხადება, ხოლო 28 პირის მიერ ტურნიკეტის მონაცემებით თვეში ნამუშევარი დრო არსებითად განსხვავდება მოხსენებით ბარათში დაფიქსირებული საათებისაგან.

ინფორმაციას, შესაბამისი პერიოდების³² მიხედვით, ასევე ტერიტორიული ორგანოებიდან მხოლოდ ვაკის რაიონის გამგეობის მიერ იქნა წარმოდგენილი სრულყოფილი ინფორმაცია, შესამოწმებელ პერიოდში გამგეობაში დასაქმებული პირების დასწრების შესახებ, ნამუშევარ დროსთან დაკავშირებით. აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული მონაცემების საფუძველზე ყველა სტრუქტურულ ერთეულში დასაქმებულთა დასწრებასთან და მათ მიერ ნამუშევარ დროის აღრიცხვასთან დაკავშირებით გამოიკვეთა ნაკლოვანებები. შესაბამისად, არსებობს რისკი, რომ იდენტიფიცირებული ნაკლოვანება მერიასა და გამგეობაში ატარებს სისტემურ ხასიათს.

დასკვნა

რეკომენდაცია N1

აღმასრულებელ ორგანოებში დასაქმებულთა ნამუშევარი დროის აღრიცხვის მიზნით შეძენილი ტექნიკური საშუალებების პროცესში არასათანადოდ გამოყენება ან/და მათი გამოყენებლობა ვერ უზრუნველყოფს დასაქმებულების მიერ ზეგანაკვეთურად ნამუშევარი დროის აღრიცხვა-დაანგარიშებას. შესაბამისად, მერიასა და გამგეობებში შესაბამისი პერიოდებისათვის დასაქმებულთა მიერ ზეგანაკვეთურად მუშაობის საფუძველით სახელფასო დანამატის გაცემის პრაქტიკა ფორმალური სახისაა.

აღმასრულებელმა ორგანოებმა დასაქმებულებზე გასაცემი შრომის ანაზღაურების რეალურად ნამუშევარ დროსთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით, გაანალიზონ არსებული კონტროლის მექანიზმები (მათ შორის, ტურნიკეტების ტექნიკური შესაძლებლობები) და პროცესში აუდიტის შედეგების შესაბამისად იდენტიფიცირებული ხარვეზები. ამასთანავე, შეიმუშაონ და დანერგონ კონტროლის დამატებითი მექანიზმები და პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს დასაქმებული პირების სამსახურში გამოცხადების და მათ მიერ ნამუშევარი დროის აღრიცხვას.

2.2 საქონელი და მომსახურება

„საქონლისა და მომსახურების“ მუხლი³³ მოიცავს საბიუჯეტო ორგანიზაციის გამართული ფუნქციონირებისათვის გათვალისწინებულ ხარჯებს და ფულადი სახსრები განკუთვნილია წარმოქმნილი საჭიროებებისა და მოთხოვნების დაფინანსებისათვის. 2017-2018 წლებში „საქონლისა და მომსახურების“ მუხლით, თბილისის მერიისა და გამგეობების მიერ გაწეულია 35,268.9 ათასი ლარის ხარჯი. მათ შორის, შრომითი ხელშეკრულებით დაქირავებული მოსამსახურეების თანამდებობრივი სარგოს ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯის მოცულობა 46%-ს შეადგენს.

ცხრილი N2. ქ. თბილისის აღმასრულებელი ორგანოების მიერ „საქონელი და მომსახურების“ მუხლიდან გაწეული ხარჯი:

კლასიფიკაცია	დასახელება	2017 წ	2018 წ	ჯამი
2.2	საქონელი და მომსახურება	15,845.9	19,423.0	35,268.9
2.2.1	შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურება	6,549.8	9,512.3	16,062.1
2.2.2	მივლინება	249.6	241.5	491.1

³² ეკონომიკური განვითარების საქალაქო სამსახური – 21 პირი (პერიოდი: 01.04.2018 - 15.05.2018), იურიდიული საქალაქო სამსახური – 53 პირი (პერიოდი: 08.08.2018 - 24.09.2018; 01.10.2018 - 01.11.2018), მუნიციპალური შესყიდვების საქალაქო სამსახური – 35 პირი (პერიოდი: 03.01.2018-28.09.2018), ურბანული განვითარების საქალაქო სამსახური – 30 პირი (პერიოდი: 01.08.2018-30.11.2018), ვაკის გამგეობა – 44 პირი (2017-2018 წლები სრულად).

³³ „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს N672 ბრძანება.

2.2.3	ოფისის ხარჯი	5,422.3	5,314.5	10,736.8
2.2.4	წარმომადგენლობითი ხარჯები	263.6	379.4	643.0
2.2.5	კვების ხარჯები	-	-	
2.2.6	სამედიცინო ხარჯები	0.3	0.05	0.3
2.2.7	რბილი ინვენტარისა და უნიფორმის შეძენის და პირად ჰიგიენასთან დაკავშირებული ხარჯები	192.0	246.7	438.7
2.2.8	ტრანსპორტის, ტექნიკისა და იარაღის ექსპლუატაციისა და მოვლა-შენახვის ხარჯები	2,317.0	2,688.9	5,005.9
2.2.10	სხვა დანარჩენი საქონელი და მომსახურება	851.4	1,039.6	1,891.0

2.2.1 შტატგარეშედ დასაქმებულთა გადაჭარბებული რაოდენობები

კრიტერიუმი: შრომითი ხელშეკრულებით (შტატგარეშე მოსამსახურე) დასაქმებული პირის კატეგორიას განეკუთვნება პირი, რომელსაც დამხმარე პერსონალის ფუნქცია გააჩნია და საჯარო სამსახურში არამუდმივი ამოცანების განხორციელების უზრუნველსაყოფად მიიღება.

მოქმედი რეგულაციებით,³⁴ მერიასა და გამგეობებში განსაზღვრული იყო შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა რაოდენობები. კერძოდ, 2017 წელს არაუმეტეს საშტატო რიცხოვნობის 2%, ხოლო 2018 წლისათვის გაიზარდა აღნიშნული მაჩვენებელი და საჯარო დაწესებულების მთლიანი საშტატო რიცხოვნობის 5%-ით განისაზღვრა.³⁵

საჯარო სექტორის დაწესებულებებზე დელეგირებული უფლებების აღსრულებისათვის და შესაბამისი ფუნქციების განხორციელებისათვის, დამტკიცებული საშტატო ნუსხით განისაზღვრება ადამიანური რესურსის საჭირო ოდენობა. შესაბამისად, დაქირავებული პირების რაოდენობა უნდა იყოს გონივრული და დასტურდებოდეს მათი საჭიროება/აუცილებლობა, ამასთანავე, შრომის ანაზღაურებისათვის გაწეული ხარჯი იყოს შესრულებული სამუშაოს ადეკვატური.

გამოვლენილი გარემოება: 2017-2018 წლებში შტატგარეშე მოსამსახურეებზე თანამდებობრივი სარგოს სახით ანაზღაურებულია 16,062.1 ათასი ლარი. მათ შორის, წახალისების ფორმით³⁶ გაცემულია 1,080.5 ათასი ლარი³⁷, ასევე შრომითი ხელშეკრულებით დაქირავებული პირების ანაზღაურების მოცულობა 2017 წლის ივლისიდან 2018 წლის ბოლომდე საშუალოდ 327%-ით არის გაზრდილი, რაც ძირითადად მერიაში განხორციელებულ რეორგანიზაციას უკავშირდება.³⁸

შესამოწმებელ პერიოდში შტატგარეშე (შრომითი ხელშეკრულებით) დასაქმებულთა საერთო რაოდენობამ არსებითად გადააჭარბა აღმასრულებელი

³⁴ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი - საქართველოს ორგანული კანონის 156-ე მუხლი.

ქალაქ თბილისის 2017 და 2018 წლების ბიუჯეტების დამტკიცების შესახებ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2016 წლის 16 დეკემბრის N30-87 და 2017 წლის 15 დეკემბრის N6-8 დადგენილებები, მუხლი 21.

³⁵ „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის 29-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

³⁶ ფულადი ჯილდო, პრემია, სახელფასო დანამატი.

³⁷ 2017 წელს – 552,3 ათასი ლარი, 2018 წელს – 528,2 ათასი ლარი.

³⁸ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2017 წლის 27 ივნისის N200 განკარგულება „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის სტრუქტურული ერთეულების საშტატო ნუსხის დამტკიცების შესახებ“. 2017 წელს შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა რაოდენობის ზრდა ძირითადად განპირობა მერიის უსაფრთხოების საქალაქო სამსახურის 409 შტატის თანამშრომლის შტატგარეშედ გადასვლამ (2014 წლის 29 ივლისის ქ. თბილისის მერიის N1917 განკარგულებით, ქ. თბილისის მერიის უსაფრთხოების საქალაქო სამსახურში შტატით გათვალისწინებული იყო 496 პირი).

ორგანოებისათვის დამტკიცებული საშტატო ნუსხების შესაბამის ზღვრულ რაოდენობებს³⁹.

ცხრილი N3. აღმასრულებელ ორგანოებში დასაქმებულ შტატგარეშე მოსამსახურეთა რიცხოვნობა

წელი	შტატი საშუალოდ	შტატგარეშე საშუალოდ	საშტატოს 2%	საშტატოს 5%	გადაჭარბებული რაოდენობა
2017	1576	448	32	0	416
2018	1244	708	0	62	646

მოქმედი კანონმდებლობით,⁴⁰ შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რიცხოვნობასთან დაკავშირებული გამონაკლისების დაშვება ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობის დისკრეციულ უფლებამოსილებას განეკუთვნება, რომლის შემადგენლობაც დაკომპლექტებულია საქალაქო სამსახურების და ტერიტორიული ორგანოების ხელმძღვანელი პირებით და მათი ინიცირებები წარმოადგენდა ხელშეკრულებით დასაქმებულთა რაოდენობის შეუსაბამოდ ზრდის საფუძველს.

2017 წელს აღმასრულებელ ორგანოებში შტატგარეშედ დასაქმებული პირების დანიშვნასთან დაკავშირებით გამოიცემოდა ბრძანებები, რომელთა შინაარსი არ მოიცავდა დანიშნული პირების მიერ შესასრულებელი სამუშაოს აღწერილობებსა ან/და დავალებებს და მიეთითებოდა, მხოლოდ სტრუქტურული ერთეულის დასახელება, თანამდებობა და შრომის ანაზღაურების ოდენობა.

ჯგუფის მიერ შესწავლილი ხელშეკრულებების შესაბამისად, 2018 წელს დაქირავებულებთან გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებები ვალდებულებებისა და ფუნქციური დატვირთვის მხრივ უმეტესად ატარებდა ზოგად ხასიათს, ასევე გარკვეულ შემთხვევაში, მათი სახელშეკრულებო სამუშაო აღწერილობების ნაწილი მოიცავდა შტატით გათვალისწინებულ თანამდებობებზე დანიშნული პირების მიერ შესასრულებელ ფუნქცია-მოვალეობებსაც.

აღსანიშნავია, რომ შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების გარკვეული რაოდენობა მიიღებოდა მუდმივი ამოცანების შესასრულებლად. კერძოდ, 2017 და 2018 წლებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული 230 პირის⁴¹ შემთხვევაში, ხელშეკრულებით დასაქმების პერიოდმა გადააჭარბა 12 თვეს.

უნდა აღინიშნოს, რომ ცალკეულ შემთხვევაში, კონსულტანტებისა და მრჩეველების პოზიციებზე შრომითი ხელშეკრულებებით დასაქმებული პირებისათვის განსაზღვრული ხელფასის მოცულობა აღემატებოდა კონკრეტული ფუნქციების შესასრულებლად შტატით დანიშნული პირების თანამდებობრივი სარგოს ოდენობას ან/და უთანაბრდებოდა/აჭარბებდა

³⁹ მათ შორის, 2017 წელს შტატგარეშე დასაქმებულთა რაოდენობა 14-ჯერ, ხოლო 2018 წელს 11-ჯერ მეტია რეკომენდებულ რაოდენობაზე.

⁴⁰ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 75-ე მუხლი, „ა.ა“ და „ა.ბ“ პუნქტები, ქალაქ თბილისის 2017 და 2018 წლების ბიუჯეტების დამტკიცების შესახებ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2016 წლის 16 დეკემბრის N30-87 და 2017 წლის 15 დეკემბრის N6-8 დადგენილებების, მუხლი 21, მე-5 პუნქტი

⁴¹ მითითებული მაჩვენებელი წარმოდგენილია მერიის უსაფრთხოების საქალაქო სამსახურის გამოკლებით.

სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელების და მათი მოადგილეების თანამდებობრივ სარგოებს.

აუდიტის ჯგუფისთვის ვერ იქნა მოწოდებული მტკიცებულება, რაც დაადასტურებდა შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული კონკრეტული პირების მიერ ხელშეკრულებით განსაზღვრულ შესრულებულ სამუშაოს. წარმოდგენილ იქნა მხოლოდ რამდენიმე დასაქმებულის მიერ შესრულებული აღწერილობითი ხასიათის მქონე ინფორმაცია შესრულებულ საქმიანობასთან დაკავშირებით.

დასკვნა

გარკვეულ შემთხვევაში, აღმასრულებელ ორგანოებში შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმებული პირები მიიღებოდნენ მუდმივი ამოცანების შესასრულებლად. ამასთანავე, აუდიტის ჯგუფისთვის ვერ იქნა წარმოდგენილი სათანადო მტკიცებულებები, რაც დაადასტურებდა მათ მიერ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ფუნქციებისა და მოვალეობების შესრულებას. ასევე შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების რიცხოვნობის შეზღუდვასთან დაკავშირებით, კანონმდებლობით განსაზღვრული რაოდენობები ფორმალურ ხასიათს ატარებს, ვინაიდან ფაქტობრივი რაოდენობის განსაზღვრა ხდება უშუალოდ კოლეგიური ორგანოს (თბილისის მთავრობის) გადაწყვეტილებით, რომელიც ინიციატორი სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელი პირებისაგან შედგება.

2.3 მივლინების ხარჯი

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის⁴² შესაბამისად, უფლებამოსილებების საჯარო დაწესებულების ადგილმდებარეობის ფარგლებს გარეთ განხორციელების საჭიროებიდან გამომდინარე, მოხელე შესაძლებელია გაგზავნილ იქნეს მივლინებით, ქვეყნის ფარგლების გარეთ და თუ ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მოხელის მივლინებას მიმღები მხარე უზრუნველყოფს კვების ხარჯებით, მოხელეს უნაზღაურდება სადღეღამისო ნორმის მხოლოდ 30%.

2.3.1 სამივლინებო თანხების ანაზღაურების ნაკლოვანებები

გამოვლენილი გარემოება: 2017-2018 წლებში 14 დასაქმებულის საზღვარგარეთ მივლინებისას ზედმეტად ანაზღაურებულია 10.5 ათასი ლარი.⁴³ კერძოდ, როგორც შესაბამისი დოკუმენტაციის შესწავლით დადგინდა, კონკრეტულ შემთხვევებში, მომწვევი მხარე სრულად ანაზღაურებდა სასტუმროსა და კვების ხარჯებს, თუმცა ნაცვლად კანონმდებლობით განსაზღვრული 30%-ისა, მერიის მიერ მივლინებულ პირებზე ანაზღაურებულია კანონით განსაზღვრული დღიური ხარჯი სრულად.⁴⁴ შესაბამისად, ქალაქ თბილისის მერიაში, სამივლინებო ხარჯების ანაზღაურებისას დანერგილი კონტროლის მექანიზმები არაეფექტიანია, ვინაიდან მოცემულ შემთხვევებში პროცესში ჩართული სტრუქტურულ ერთეულებს⁴⁵ არ გაუანალიზებიათ მოწვევის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია და თანხა ანაზღაურდა უშუალოდ მივლინების ინიციატორი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის მიერ შესრულებული მოხსენებითი ბარათის საფუძველზე.

⁴² „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 51-ე მუხლი, „პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურებრივი მივლინებით გაგზავნის წესის, მისი სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურებისა და კომპენსაციის ოდენობისა და პირობების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 25 აპრილის N 211 დადგენილება.

⁴³ მათ შორის, 2017 წელს არასწორად ანაზღაურებულმა თანხამ 3.5 ათასი ლარი შეადგინა, ხოლო 2018 წელს - 7.0 ათასი ლარი.

⁴⁴ აუდიტის მიმდინარეობისას, იდენტიფიცირებული მივლინების შემდგომ მერიაში დასაქმებული ორი პირის მიერ სახელმწიფო ხაზინაში დაბრუნებულ იქნა ზედმეტად ანაზღაურებული 468.14 ლარი.

⁴⁵ ადმინისტრაციის, ადამიანური რესურსების მართვის სამსახური, საფინანსო საქალაქო სამსახურის, აღრიცხვა-ანგარიშგების განყოფილება.

გარდა აღნიშნულისა, შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ ქ. თბილისის მერიის მიერ შესყიდული⁴⁶ დეკორატიული მცენარეების ადგილზე დათვალიერების მიზნით, მერიის გარემოს დაცვის საქალაქო სამსახურის თანამშრომლები იმყოფებოდნენ საზღვარგარეთ მივლინებაში⁴⁷. საკითხთან დაკავშირებული გარემოებების⁴⁸ და უფლებამოსილი პირებისაგან მიღებული ახსნა-განმარტებების შედეგად, აუდიტის ჯგუფმა ვერ მიიღო რწმუნება, ქალაქ თბილისის მერიის თანამშრომლების⁴⁹ მივლინებაში გამგზავრების საჭიროებასთან დაკავშირებით.

უნდა აღინიშნოს, რომ შპს „გარდენიის ცენტრი ლა ენსინა-ს ფილიალის“ დირექტორის მინდობილობით აღჭურვილი პირი და სატენდერო კომისიის წევრი - ქალაქ თბილისის მერიის გარემოს დაცვის საქალაქო სამსახურის უფროსის მოადგილე, ტენდერის გამოცხადებამდე იმყოფებოდნენ ერთმანეთთან საქმიან ურთიერთობაში⁵⁰, აგრეთვე შპს „გარდენიის ცენტრი ლა ენსინა-ს ფილიალის“ გამარჯვებულად გამოვლენასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილება მიღებულია⁵¹ ქალაქ თბილისის მერიის გარემოს დაცვის საქალაქო სამსახურის უფროსის მოადგილის უშუალო მონაწილეობით. შესაბამისად, არსებობს რისკი, რომ ზემოაღნიშნულ გარემოებას გავლენა მოეხდინა სატენდერო კომისიის მიერ ტენდერის მიმდინარეობისას მიღებულ გადაწყვეტილებებზე.

მიმდინარე პერიოდისათვის კომპანიამ სრულად არ შეასრულა ტერიტორიების გასამწვანებლად დასარგავი ხე-მცენარეებისა და დეკორატიული მცენარეების დარგვასა და მოვლა-პატრონობასთან დაკავშირებით ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებები და დაკისრებული აქვს ჯარიმის გადახდის ვალდებულება.⁵²

2017-2018 წლებში მერიის მიერ საზღვარგარეთ განხორციელებულ ცალკეულ მივლინებაზე ზედმეტად ანაზღაურებულია 10,5 ათასი ლარი, რაც გამოწვეულია მივლინების დაგეგმვა/განხორციელების პროცესში დანერგილი კონტროლის მექანიზმების სისუსტით. ასევე აუდიტის ჯგუფმა ვერ მიიღო რწმუნება დეკორატიული მცენარეების ადგილზე დათვალიერების მიზნით, მერიაში დასაქმებული პირების საზღვარგარეთ სამსახურებრივ მივლინებაში გამგზავრების საჭიროებასთან დაკავშირებით⁵³.

დასკვნა

⁴⁶ სახელმწიფო შესყიდვის ნომერი: NAT180008560.

⁴⁷ 18.09.2018 - 23.09.2018 პერიოდში ორი თანამშრომელი ბარსელონასა (ესპანეთის სამეფო) და პისტოიაში (იტალიის რესპუბლიკა) და ერთი თანამშრომელი 23.11.2018 - 25.11.2018 ქ. იალოვში (თურქეთის რესპუბლიკა), რისთვისაც ბიუჯეტიდან ანაზღაურდა 7.1 ათასი ლარი.

⁴⁸ NAT180008560 ტენდერის ტექ. დოკუმენტაციის თანახმად, მიმწოდებელი ვალდებული იყო წარედგინა მისაწოდებელი მცენარეების თითო ცალი ნიმუში და მისი/მათი იდენტობის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია, რომელიც გაცემული იქნებოდა დარგობრივი სამეცნიერო კვლევითი დაწესებულების მიერ. რის შესაბამისადაც ა(ა)იპ - საქართველოს ეროვნული ბოტანიკური ბაღის მიერ გაცემულია საექსპერტო დასკვნა - „კომპანიის მიერ წარმოდგენილი სანიმუშო ეგზემპლარები ნამდვილად იდენტური იყო შესყიდვის ობიექტის ტექნიკური დავალებით განსაზღვრული მცენარეებისა“, რაც ასევე დადასტურდა შეფასების დროს გადაღებული ფოტომასალითა და მერიის თანამშრომლების მიერ შესრულებული დათვალიერების აქტით.

⁴⁹ გარემოს დაცვის საქალაქო სამსახურის უფროსი და მისი მოადგილე.

⁵⁰ საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს ელ. მისამართზე (<https://enreg.reestri.gov.ge/>) მეწარმეთა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიულ პირებთან დაკავშირებით განთავსებული ინფორმაციის/ამონაწერის (განაცხადის რეგისტრაციის ნომერი: B16170762, მომზადების თარიღი: 15.12.2016) თანახმად, 2016 წლის 15 დეკემბრის მდგომარეობით ტენდერში გამარჯვებული კომპანიის დირექტორის მინდობილობით აღჭურვილი პირი იკავებდა შპს „საქართველოს წერგების“ (ს/კ N404942700) დირექტორის თანამდებობას, ხოლო მის აღნიშნულ თანამდებობაზე დანიშნვასთან დაკავშირებული განცხადება (2016 წლის 15 დეკემბრის განაცხადი N1311137) საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოში შეტანილია იმ პირის მიერ, რომელმაც შემდგომ დაიკავა გარემოს დაცვის საქალაქო სამსახურის უფროსის მოადგილის თანამდებობა და ამავდროულად იყო მერიის სატენდერო კომისიის წევრი.

⁵¹ 2018 წლის 18 ივლისის სატენდერო კომისიის ოქმი N5.

⁵² გარემოს დაცვის საქალაქო სამსახურის უფროსის 2020 წლის 28 იანვრის N18-01200283998 წერილი.

⁵³ ქ. ბარსელონაში (ესპანეთის სამეფო), ქ. პისტოიასა (იტალიის რესპუბლიკა) და ქ. იალოვში (თურქეთის რესპუბლიკა),

რეკომენდაცია N2

დასაქმებულთა საზღვარგარეთ მივლინების დაგეგმვის პროცესის სრულყოფის და აუდიტის შედეგად იდენტიფიცირებული ხარვეზების პრევენციის მიზნით, მერიამ დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები და პროცედურები, ასევე პროცესში მონაწილე სტრუქტურული ერთეულების მიერ განხორციელდეს მივლინებაში გამგზავრებისათვის საჭირო დოკუმენტაციის (მათ შორის, მომწვევი მხარის მიერ ასანაზღაურებელი თანხების) გაანალიზება, რის საფუძველზეც გაიცემა და ანაზღაურდება შესაბამისი ოდენობის სამივლინებო თანხები. ასევე: მერიის სათანადო უფლებამოსილებით აღჭურვილმა სტრუქტურულმა ერთეულებმა შეისწავლონ ანგარიშში განხილული საკითხები და გაატარონ კანონმდებლობით გათვალისწინებული თანმდევი ღონისძიებები.

2.4 მერიის ავტოპარკის მოვლა-შენახვის ხარჯი

კრიტერიუმი: სახელმწიფო ავტოპარკის ოპტიმიზაციის და ხარჯების შემცირების მიზნით, საქართველოს მთავრობის მიერ შემუშავებულია რეგულაცია,⁵⁴ რომლითაც განისაზღვრა ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციის და შესყიდვის ფორმა. დაწესებულებებისათვის დამტკიცებული საშტატო რიცხოვნობის გათვალისწინებით, ჩამოყალიბდა ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ფლობის ზღვრული ოდენობები, ასევე განისაზღვრა განპიროვნებული ავტომობილებით მოსარგებლე თანამდებობის პირთა ჩამონათვალი და სამორიგეო ავტომობილების რაოდენობა.

აღნიშნული მოთხოვნები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის სარეკომენდაციო ხასიათს ატარებს, თუმცა საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი ორგანოების მიერ შესაბამისი შიდა რეგულაციების მიღებისას გათვალისწინებულ უნდა იქნეს სახელმწიფოს მიერ კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით შემუშავებული ერთიანი პოლიტიკა და პრინციპები.

2.4.1 მერიის ავტოპარკის რაოდენობასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები

გამოვლენილი გარემოება: 2015 წელს თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობის მიერ გამოცემული განკარგულებით განისაზღვრა მერიასა და რაიონულ გამგეობებში სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებისათვის საჭირო ავტომობილების საერთო რაოდენობა.⁵⁵ ასევე მერიის ავტოპარკი დაიყო კატეგორიებად. კერძოდ, სამსახურებრივ და ოპერატიული დანიშნულების ავტოსატრანსპორტო საშუალებებად და დამტკიცდა საწვავის ხარჯვის ლიმიტები. პერსონალური და სამსახურებრივი დანიშნულების ავტომანქანები განკუთვნილია ხელმძღვანელი თანამდებობის პირების გადაადგილებისათვის, ხოლო ოპერატიული ავტომობილების კატეგორია, თავის მხრივ, მოიცავს ე.წ. „სამორიგეო“ ფუნქციის მქონე ავტოსატრანსპორტო საშუალებებსაც.

შემუშავებული რეგულაციით არ იქნა გათვალისწინებული ავტომობილების რაოდენობასთან დაკავშირებით საქართველოს მთავრობის რეკომენდაციები, რის შედეგად, 2017 და 2018 წლების პერიოდებისათვის სამორიგეო ავტომობილების საერთო რაოდენობამ წლების მიხედვით 9 და 10-ჯერ

⁵⁴ „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციის და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის N121 დადგენილება.

⁵⁵ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობის 2015 წლის 1 ივლისის დამტკიცებული N26.08.782 განკარგულება „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიასა და რაიონულ გამგეობებში სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებისას ავტომობილების გამოყენების თაობაზე“.

გადააჭარბა რეკომენდებულ რაოდენობებს. კერძოდ, 2017 წელს მერიას საკუთრებაში გააჩნდა 237 სამორიგეო, ხოლო 2018 წელს – 280 ავტომობილი.⁵⁶

ცხრილი N4. თბილისის მერიასა და გამგეობებში ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ფუნქციური გადანაწილებისა და რაოდენობის საშუალო მაჩვენებელი

წელი	ფაქტობრივი საშტატო რიცხოვნობა ⁵⁷	ავტომანქანების რაოდენობა	განპიროვნებული	ოპერატიული/ციმცემებიანი	სამორიგეო	რეკომენდებული სამორიგეო ავტომანქანების რაოდენობა	მეტობა
2017	1,248	295 ⁵⁸	29	29	237	27	210
2018	1,263	338	29	29	280	28	252

აღსანიშნავია, რომ აღმასრულებელ ორგანოებში შემუშავებული წესით არ არის დაცული მთავრობის მიერ ავტოსატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობასთან მიმართებით დადგენილი რეკომენდაციები. შესაბამისად, ის ვერ უზრუნველყოფს სახელმწიფოს მიერ ერთიანი პოლიტიკით განსაზღვრული ძირითადი მიზნის მიღწევას, რაც არსებული ავტოპარკის ოპტიმიზაციას, მის სარეკომენდაციო რაოდენობასთან მიახლოებას და საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურ და რაციონალურ ხარჯვას უნდა უზრუნველყოფდეს. როგორც N4 ცხრილიდან ჩანს, მერიის კუთვნილი ავტომობილების რაოდენობა არსებითად აჭარბებს საქართველოს მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულს, თუმცა მერიის მიერ 2018 წელს სამუშაო პროცესის შეუფერხებლად წარმართვის აუცილებლობის საფუძველით,⁵⁹ დამატებით შესყიდულია მაღალი გამავლობის მქონე სამი Ford Ranger Wildtrack-ის მარკის ავტომობილი. აუდიტის ჯგუფის წევრების მიერ მერიის წარმომადგენლებთან ერთად ავტომობილების დათვალიერებისას გამოვლინდა, რომ ავტომობილების ოდომეტრის მონაცემები მცირეა მათი ფლობის მთლიან პერიოდთან შედარებით⁶⁰. შესაბამისად, იმ პირობებში, როდესაც დარღვეული იყო მთავრობის დადგენილებით ავტომობილების რაოდენობასთან დაკავშირებული რეკომენდაცია, ავტოპარკში არსებული ავტომობილების რაოდენობიდან გამომდინარე, აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა შესაბამისი მტკიცებულებები ავტოსატრანსპორტო საშუალებების შესყიდვის აუცილებლობასთან დაკავშირებით.

ზემოაღნიშნული ფაქტობრივი გარემოებებიდან გამომდინარე, რეკომენდებული რაოდენობების გადაჭარბებასთან ერთად არსებობს რისკი, რომ დამატებით, მათ შორის, სამი მაღალი გამავლობის ავტომობილის შესყიდვისას, საბიუჯეტო თანხები განიკარგა არარაციონალურად და

⁵⁶ მონაცემები წარმოდგენილია 2017 წლის 31 დეკემბრისა და 2018 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით.

⁵⁷ ფაქტობრივი საშტატო რიცხოვნობა მოცემულია შესაბამის წლების დეკემბრის მდგომარეობით.

⁵⁸ აღნიშნული მონაცემი წარმოადგენს განპიროვნებული, ოპერატიული/ციმცემებიანი და სამორიგეო ავტომობილების რაოდენობების ჯამს.

⁵⁹ მერის მოადგილის სახელზე მომზადებული ინიცირების დოკუმენტი N04-01182072794, 26.07.2018 წ.

⁶⁰ 2019 წლის 7 დეკემბრის მდგომარეობით, გასული იყო 17 თვე. მონაცემები ავტომობილების მიერ გავლილი მანძილების შესაბამისად: ავტომობილი N1 - გარბენი 188.0 კმ; ავტომობილი N2 - გარბენი 2,628 კმ; ავტომობილი N3 - გარბენი გარბენი 3,935 კმ.

დასკვნა

რეკომენდაცია N3

არაეფექტიანად, ვინაიდან შესყიდული აქტივები სამეურნეო პროცესებში არ გამოიყენება.

თბილისის აღმასრულებელ ორგანოებში არ არის დაცული ავტომობილების რაოდენობასთან დაკავშირებით საქართველოს მთავრობის დადგენილებით გათვალისწინებული მოთხოვნები, რომელთა შესაბამისად უნდა განისაზღვროს მუნიციპალიტეტში ავტოსატრანსპორტო საშუალებების გადანაწილებასთან, მათ კლასიფიკაციისა და ზღვრულ ოდენობებთან დაკავშირებული საკითხები. კერძოდ, მერიის ავტოპარკის შემადგენლობაში შემავალი სამორიგეო დანიშნულების ავტომობილების ოდენობა არსებითად აღემატება მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ რაოდენობას. ასევე, შესამოწმებელ პერიოდში მერიის მიერ შესყიდული მაღალი გამავლობის ავტომობილების ხანგრძლივი დროის განმავლობაში გამოუყენებლობა მიუთითებს მათი შესყიდვის საჭიროების დაუსაბუთებლობასა და შესაბამისად, საბიუჯეტო სახსრების არარაციონალურ ხარჯვაზე.

საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული ერთიანი სტანდარტის პრინციპების დაცვით, მერიამ შეიმუშაოს წესი, რომელიც უზრუნველყოფს ავტომობილების რაოდენობის განსაზღვრას და მათ საჭიროების მიხედვით გადანაწილებას, ასევე ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო პარკის ოპტიმიზაციასა და მოვლა-შენახვის ხარჯების რაციონალიზაციას.

2.5 ავტოსატრანსპორტო საშუალებების საწვავით გამართვის ხარჯი

კრიტერიუმი: მერიისა და გამგეობების სარგებლობაში არსებული ავტორიზებული ავტოსატრანსპორტო საშუალებები აღჭურვილია აგაი სისტემით და ავტომობილების ავზებზე დამონტაჟებულია სპეციალური „ჩიპი“ (მეხსიერების ბარათი). აღნიშნული სისტემა უნდა გამოიყენებოდეს ხელმძღვანელობის მიერ საწვავის ხარჯვაზე სათანადო ზედამხედველობის უზრუნველსაყოფად და არამიზნობრივი ხარჯვისაგან თავის არიდების, ასევე ავტომობილებში ჩასხმული საწვავის რაოდენობის, ავტოგასამართი სადგურის, სატრანსპორტო საშუალების და სხვა მონაცემების იდენტიფიცირებისათვის.

ავტოპარკი გადანაწილებულია მერიის აღმასრულებელი ორგანოების სტრუქტურულ ერთეულებზე, რომლებიც უნდა გამოიყენებოდეს სამსახურებრივი საჭიროებიდან გამომდინარე დაკისრებული მოვალეობების შესასრულებლად, რა დროსაც ავტოსატრანსპორტო საშუალებების მიერ საწვავის მოხმარება ძირითადად დაკავშირებული უნდა იყოს თბილისის ადმინისტრაციულ საზღვრებში გადაადგილებასთან. გამონაკლისია სამსახურებრივი მივლინებების დროს გახარჯული საწვავის რაოდენობა.

2.5.1 ავტოსატრანსპორტო საშუალებებში საწვავის ავზის მოცულობაზე გადაჭარბებით ჩასხმის ფაქტები

გამოვლენილი გარემოება: თბილისის მერიასა და გამგეობებში დასაქმებულების მიერ სამსახურებრივი ავტომობილებით სარგებლობა და გადაადგილება შესაძლოა არ უკავშირდებოდეს სამსახურებრივ საჭიროებებს და, მინიმუმ, 100.7 ათასი ლარის ღირებულების, 51.6 ათასი ლიტრი საწვავი გახარჯული იყოს არასამსახურებრივი დანიშნულებით.

2017-2018 წლებში თბილისის აღმასრულებელი ორგანოების მიერ შესყიდულია 3,111.1 ათასი ლარის ღირებულების 1,557.7 ათასი ლიტრი საწვავი. აღმასრულებელი ორგანოების მიერ ავტოსატრანსპორტო საშუალებებისათვის საწვავის შეძენა ხორციელდება ცენტრალიზებულად, კონსოლიდირებული ელექტრონული ტენდერების საშუალებით და ავტომობილებზე საწვავის

2.5.2 თბილისის ადმინისტრაციულ საზღვრებს გარეთ ავტომობილების საწვავით გამართვის ფაქტები

ლიმიტები განისაზღვრება თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობის შესაბამისი განკარგულებით.⁶¹

აუდიტის ჯგუფის მიერ მერიიდან გამოთხოვილ იქნა ავტომობილებზე საწვავის ხარჯვის დოკუმენტაცია, მათ შორის, აგაი სისტემის მონაცემები, რომლის ანალიზის შედეგად გამოიკვეთა, რომ რიგ შემთხვევაში, შესაბამისი დოკუმენტების მიხედვით ავტოსატრანსპორტო საშუალებებში ერთჯერადად ჩასხმულია ავტომობილების ავზის მოცულობაზე მეტი ოდენობის საწვავი. 2017-2018 წლებში მერიის კუთვნილ ავტომობილებში ავზის მოცულობაზე ერთჯერადად გადაჭარბებული საწვავის ჩასხმის მაგალითები (იხ. დანართი N2).

სულ 2017-2018 წლებში გამოვლინდა 632 მსგავსი შემთხვევა, რა დროსაც ავტომობილის ავზის მოცულობაზე გადაჭარბებით ჩასხმულია 57.7 ათასი ლარის ღირებულების 29.0 ათასი ლიტრი საწვავი.

ასევე შესამოწმებელ პერიოდში გამოიკვეთა თბილისის მერიისა და გამგეობის ავტოსატრანსპორტო საშუალებებზე დროის მცირე მონაკვეთში არაერთგზის და ავზის მოცულობასთან შედარებით შეუსაბამოდ მეტი ოდენობით საწვავის ჩასხმის ფაქტები. ავტომობილებში ავზის მოცულობაზე მეტი საწვავის ჩასხმის ცალკეული მაგალითი (იხ. დანართი N3).

გამოვლენილი გარემოება: შესწავლის შედეგად გამოვლინდა ავტომობილების თბილისის ადმინისტრაციულ საზღვრებს გარეთ მდებარე ბენზინგასამართ სადგურებზე საწვავით გამართვის 678 დაუსაბუთებელი ფაქტი,⁶² რა დროსაც გახარჯულია 43.0 ათასი ლარის ღირებულების 22.6 ათასი ლიტრი საწვავი და შესაბამის დროის მონაკვეთში ავტომობილებში საწვავის ჩასხმის დრო არ ემთხვევა დასაქმებულთა სამსახურებრივ მივლინებაში ყოფნის პერიოდს. 2017-2018 წლებში მერიის კუთვნილი ავტომობილების ქალაქგარეთ საწვავით გამართვის მაგალითები (იხ. დანართი N4).

ავტომანქანის საწვავით გამართვისა და ავტომატური იდენტიფიცირების აპრობირებული კონტროლის განხორციელების ინსტრუმენტის აგაი სისტემის ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია ავტომობილების საწვავის ავზზე დამონტაჟებული „ჩიპების“ არსებობა და მათი გამართული ფუნქციონირება. ავტომობილების ავზის მოცულობაზე მეტი საწვავის ჩასხმა შესაძლებელია იმ შემთხვევაში, თუ „ჩიპი“ მოხსნილია და მიმაგრებულია სხვა ავტომობილის ავზზე ან/და სხვა სახის რეზერვუარზე.

შესაბამისად, ავტომობილებზე დამაგრებული აგაი სისტემის ჩიპების მთლიანობის დასადასტურებლად, აუდიტის მიმდინარეობის პროცესში, ქალაქ თბილისის მერიის წარმომადგენლებისა და აუდიტის ჯგუფის წევრების მიერ შერჩევით განხორციელდა თბილისის მერიის ავტომობილების ვიზუალური დათვალიერება, რის შედეგადაც დადგინდა, რომ გარკვეული რაოდენობის ავტომობილებზე აგაი სისტემის „ჩიპები“ არ იყო სათანადოდ დამაგრებული, რაც იძლევა მათი მოხსნის და მათ შორის, სხვა არასამსახურებრივი ავტომობილის საწვავით გამართვის შესაძლებლობას.

აღნიშნულით დადასტურდა, რომ აღმასრულებელ ორგანოებში არ ხდება ჩიპების მთლიანობის მუდმივი მონიტორინგი და საწვავის ხარჯვაზე ერთ-ერთი

⁶¹ 2015 წლის 1 ივლისის N26.08.782 განკარგულება.

⁶² 2017 წელს - 481, 2018 წელს - 197 შემთხვევა.

დასკვნა

რეკომენდაცია N4

კონტროლის განხორციელების ინსტრუმენტი – აგაი სისტემა, არ გამოიყენება სათანადოდ, ვინაიდან ბენზინგასამართი სადგურზე ავტორიზებული ავტომობილის საწვავით უზრუნველყოფისათვის, აუცილებელია მხოლოდ აგაი სისტემის „ჩიპი“, სხვა მაიდენტიფიცირებელი მონაცემების გადამოწმების გარეშე.

ქალაქ თბილისის მერიაში ავტოსატრანსპორტო საშუალებების მიერ საწვავის ხარჯვის პროცესში არსებული კონტროლის სუსტი მექანიზმები სრულად ვერ უზრუნველყოფს საწვავის მიზნობრივი ხარჯვის ეფექტიან კონტროლს. ასევე, აგაი სისტემის არსებული მეთოდით გამოყენება, მათ შორის, ავტომობილის ავზიდან დამაგრებული „ჩიპის“ მოხსნისა და გადაადგილების შესაძლებლობა, ერთჯერადად ავტომობილების ავზის მოცულობაზე მეტი ოდენობით ავზის საწვავით გამართვის, დროის მოკლე მონაკვეთში დიდი ოდენობით და არასამიწვინებო პერიოდში თბილისის ადმინისტრაციულ საზღვრებს გარეთ საწვავის ჩასხმის გამოვლენილი ფაქტები წარმოშობს არასამსახურებრივი დანიშნულებით საწვავის გამოყენების რისკებს.

საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურად და ეკონომიურად ხარჯვის მიზნით, მერიამ გააანალიზოს სამორიგეო ავტომობილების სამსახურებრივი დანიშნულებით გამოყენებასთან და მათ მიერ საწვავის მოხმარების პროცესში დანერგილი კონტროლის არსებული მექანიზმები. ამასთან ერთად, გათვალისწინებულ იქნეს აუდიტით იდენტიფიცირებული ხარვეზები. საწვავის არამიზნობრივად ხარჯვის პრევენციის მიზნით მიზანშეწონილია, მერიამ დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმ(ებ)ი და შეიმუშაოს სათანადო პროცედურები, მათ შორის, ალტერნატიულ პროცედურად შესაძლოა განხილულ იქნეს ავტოსატრანსპორტო საშუალებების პერიოდული ინვენტარიზაციისას უფლებამოსილი პირების მიერ დამონტაჟებული საწვავის „ჩიპების“ მთლიანობის შემოწმება. სამორიგეო ავტომობილების სამსახურებრივი დანიშნულებით გამოყენების მონიტორინგის მიზნით, კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, ასევე შესაძლოა, განხილულ იქნეს სატელიტური (GPS) ან სხვა სახის ელექტრონული კონტროლის სისტემის დანერგვა. ამასთანავე, გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს მათ მიმართ შესაბამისი ღონისძიებები.

2.6 ავტოსატრანსპორტო საშუალებების სახელმწიფო შესყიდვა

კრიტერიუმი: სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებამდე პოტენციური მიმწოდებლების მოძიება ტენდერის მოსამზადებელი ეტაპის ერთ-ერთ მნიშვნელოვანი წინაპირობაა. ამასთანავე, ის მიმწოდებლების გამოვლენისა და შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის მისაღები ხელშეკრულების პირობების განსაზღვრას ემსახურება.⁶³ ბაზრის მოკვლევის შედეგად უნდა განისაზღვროს შესყიდვის ობიექტის ხელმისაწვდომობა, შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ფასი და გარკვეულ პირთა ჯგუფისთვის უნდა იწვევდეს შესყიდვის პროცედურებში მონაწილეობის ინტერესს. ასევე არ უნდა შეიცავდეს ისეთ დამატებით დეტალებს, რომლებიც დასახული მიზნის მისაღწევად არაარსებითია, ხელს უნდა უწყობდეს ჯანსაღი კონკურენციის დამკვიდრებას და პრეტენდენტთა მიმართ თანასწორ მოპყრობას, რომლებიც პოტენციურად აკმაყოფილებენ შემსყიდველი ორგანიზაციის საჭიროებას. ამასთან ერთად, შემსყიდველი ვალდებულია, შესყიდვის ობიექტის ტექნიკური, შესრულების ან/და

⁶³კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 9, მე-6 პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი.

ფუნქციური სპეციფიკაციების ჩამოყალიბებისას უპირატესობა მიანიჭოს მათ ზოგად აღწერას.⁶⁴

მოქმედი კანონმდებლობა⁶⁵ ადგენს ავტოპარკის კონკრეტული კლასისათვის მიკუთვნების კრიტერიუმებს, დადგენილია ტექნიკური მახასიათებლებისა და სპეციფიკაციების ერთიანი სტანდარტი, რომელიც გამოყენებული უნდა იქნეს ავტომობილების შესყიდვის დროს და დაუშვებელია შესყიდვის დოკუმენტაციაში დადგენილი მინიმალური ტექნიკური მოთხოვნების გაზრდა. საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ავტოსატრანსპორტო საშუალებების შეძენა უნდა უკავშირდებოდეს შესაბამისი ფუნქციების აღსრულების პროცესში არსებულ საჭიროებებს და საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურად და პროდუქტიულად განკარგვის პრინციპების გათვალისწინებით, უნდა დასტურდებოდეს მათი სამეურნეო პროცესში გამოყენების გარემოება.

2.6.1 მერიის მიერ ავტოსატრანსპორტო საშუალებების შესყიდვის დროს გამოვლენილი ნაკლოვანებები

გამოვლენილი გარემოება: მერიის მიერ 2018 წელს შესყიდულია 6,257.0 ათასი ლარის ღირებულების, როგორც მაღალი გამავლობის, ასევე „სედანისა“ და „ჰეჩბეკის“ ტიპის ავტოსატრანსპორტო საშუალებები.⁶⁶

ცხრილი N5. 2018 წელს მერიის მიერ შესყიდული ავტომობილები

შესყიდვის ნომერი	ტენდერის გამოცხ. თარიღი	პრეტენდენტის რაოდენობა	მიმწოდებელი	ავტომანქანების რაოდენობა	ერთი ავტომანქანის ღირებულება	მთლიანი ღირებულება (ხელშეკრულებით)
NAT180011930	31.07.2018	1	შპს „ჯი-თი მოტორს“	3	97,131	291,394
NAT180016829	23.10.2018	1	შპს „ჯი-თი მოტორს“	15	48,000	720,000
NAT180016841	24.10.2018	1	შპს „იბერია ავტოცენტრი“	5	77,000	385,000
NAT180008172	25.05.2018	1	შპს „იბერია ავტოცენტრი“	1	69,388	69,388

საქართველოს მთავრობის დადგენილების მიხედვით, ავტომობილები კლასიფიცირდება ოთხ კატეგორიად და სპეციალიზებული კლასის ავტომობილებად. ავტომობილის კლასიფიკაციის წესი ადგენს მინიმალურ ტექნიკურ მოთხოვნებს თითოეული კლასისთვის, რომელიც უნდა იქნეს გამოყენებული შესყიდვის დროს. დაუშვებელია შესყიდვის დოკუმენტაციაში დადგენილი მინიმალური ტექნიკური მოთხოვნების გაზრდა.

ტექნიკური პარამეტრების ჩამოყალიბებისას მნიშვნელოვანია, შემსყიდველმა დასაბუთებულად განსაზღვროს განსაკუთრებული სპეციფიკაციებით აღჭურვილი ავტომობილების საჭიროება და აუცილებლობა, რომელებიც სარგებლობის პროცესში ქმნიან უპირატესობას ალტერნატივებთან შედარებით. აგრეთვე საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად და რაციონალურად ხარჯვის პრინციპების დაცვით, უნდა გაითვალისწინოს თითოეული კლასის ავტომობილისთვის ფლობის ღირებულების ზღვრული ოდენობა, რომელიც დგინდება 100 ათას კილომეტრზე ავტომობილის ექსპლუატაციით გამოწვეული

⁶⁴ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის 12¹ მუხლი, მე-6 პუნქტი.

⁶⁵ „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციის და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის N121 დადგენილება.

⁶⁶ მუნიციპალური ინსპექციის საქალაქო სამსახურისათვის NAT180004473 და NAT180016830 ტენდერებით შეძენილი იქნა - 4,792.0 ათასი ლარის ღირებულების ჰიბრიდულ ძრავზე მომუშავე HYUNDAI IONIQ-ის მოდელის ავტომობილი.

საგარანტიო მოთხოვნების შესაბამისი ხარჯის და ავტომობილის შესყიდვის ფასის ერთობლიობით.

საბიუჯეტო დაწესებულებების მიერ ავტოპარკით სარგებლობასა და ავტოსატრანსპორტო საშუალებების შესყიდვასთან დაკავშირებით, საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული დადგენილებით⁶⁷ განსაზღვრული მოთხოვნები მუნიციპალიტეტებისათვის სარეკომენდაციო შინაარსის მატარებელია, თუმცა მიზანშეწონილია, მუნიციპალიტეტებმა დაიცვან და გაითვალისწინონ დადგენილებით განსაზღვრული წესი და პრინციპები, რაც სახელმწიფოს მიერ დადგენილია ცენტრალური მმართველობის განხორციელების დონეზე.

აღსანიშნავია, რომ მერიის მიერ ავტომობილების გამოყენებასთან დაკავშირებით შემუშავებული წესი⁶⁸ არ არის თანხვედრაში საქართველოს მთავრობის დადგენილებასთან, რაც მოაწესრიგებდა ავტოსატრანსპორტო საშუალებების სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს და უზრუნველყოფდა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურ და ეკონომიურ ხარჯვას.

შესამოწმებელ პერიოდში, მერიაში შესასყიდი ავტომობილების სპეციფიკაციების განსაზღვრა და სავარაუდო ღირებულების გაანგარიშება ხორციელდებოდა წინასწარ მოძიებული/შერჩეული პოტენციური მიმწოდებლის მიერ გადმოგზავნილი ინვოისის საფუძველზე, რის შემდგომაც, საქონლის დეტალურად განსაზღვრული სპეციფიკაციები ეგზავნებოდათ მსგავს სფეროში, საქართველოს ბაზარზე ოპერირებად სხვა კომპანიებსაც.

2018 წელს ადმინისტრაციის მიერ ბაზრის კვლევის ჩასატარებლად და სავარაუდო მიმწოდებლების იდენტიფიცირებისათვის შესყიდვების საქალაქო სამსახურს გადაეგზავნა შესასყიდი ავტომობილების მახასიათებლები, რომლებიც პრაქტიკულად წარმოადგენდა კონკრეტული კომპანიის მიერ წინასწარ მიწოდებული ინვოისების შედეგად განსაზღვრულ შესაბამისი მარკისა და მოდელის ავტომობილისათვის მისადაგებულ სპეციფიკაციებს. შესაბამისად, კომპანიები არ/ვერ მონაწილეობდნენ ბაზრის კვლევაში სრულყოფილად, უმეტეს შემთხვევაში მათი პასუხების შინაარსი იყო უარყოფითი, ვინაიდან არ გააჩნდათ შესაბამისი მატერიალურ/ტექნიკური შესაძლებლობა, მიეწოდებინათ მსგავსი ტიპისა და სპეციფიკაციების მქონე საქონელი. რიგ შემთხვევაში კომპანიების მიერ შეთავაზებული ალტერნატივები ვერ აკმაყოფილებდა მერიის მიერ მოთხოვნილი ავტომობილების კონკრეტულ სპეციფიკაციებს.

გასათვალისწინებელია, რომ შესასყიდი საქონლის დეტალურად აღწერილი ტექნიკური მახასიათებლები ერთობლიობაში ქმნიდა ისეთი სახის პროდუქტს, რომლის ალტერნატივის შეთავაზებაც სხვა პოტენციური მიმწოდებლებისათვის პრაქტიკული თვალსაზრისით შეუძლებელი იქნებოდა, ვინაიდან დეტალურად ჩამოყალიბებული სპეციფიკაციები მიესადაგება კონკრეტული მწარმოებლის

⁶⁷ „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციის და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის N121 დადგენილება.

⁶⁸ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობის 2015 წლის 1 ივლისის N26.08.782 განკარგულება „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიასა და რაიონულ გამგეობებში სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებისას ავტომობილების გამოყენების თაობაზე“, რომელიც არ აწესრიგებს ავტოპარკის გადანაწილებასა და კლასიფიცირებას მთავრობის დადგენილების მოთხოვნათა შესაბამისად, ასევე შესამოწმებელ პერიოდში აღნიშნული წესი არ აწესრიგებდა ავტოსატრანსპორტო საშუალებების შესყიდვის პროცესს.

მიერ გამოშვებულ ავტომობილის მარკასა და მოდელს.⁶⁹ აღსანიშნავია, რომ მერიის მიერ ვერ იქნა წარმოდგენილი და ვერც აუდიტის ჯგუფმა მოიპოვა სათანადო მტკიცებულებები, გააჩნდათ თუ არა შესაძლებლობა მოცემული პერიოდისათვის საქართველოს ბაზარზე ოპერირებად სხვა კომპანიებს შეეთავაზებინათ მსგავსი ტექნიკური მოთხოვნების მქონე ავტომობილები. კერძოდ, ორი ტენდერის შემთხვევაში ბაზრის კვლევა ჩატარდა შპს „ჯი-თი მოტორსის“, ხოლო ორ შემთხვევაში – შპს „იბერია ავტოცენტრის“ ინვოისების საფუძველზე. შესაბამის ინვოისებში მითითებული სპეციფიკაციებიდან გამომდინარე, სხვა კომპანიებმა მერიას ვერ შესთავაზეს მოთხოვნილი მახასიათებლების მქონე ავტომობილები.

ბაზრის კვლევის ეტაპზე გამოყენებული ტექნიკური მახასიათებლების საფუძველზე შედგენილ იქნა სატენდერო დოკუმენტაცია, რამაც განაპირობა ტენდერებში უკონკურენტო გარემო და ბაზარზე ოპერირებად პოტენციურ მიმწოდებლებს არ მიეცათ შესაძლებლობა, მონაწილეობა მიეღოთ მერიის მიერ გამოცხადებულ ელ. ტენდერებში. შედეგად, შესყიდვაში მონაწილეობდა მხოლოდ ერთი კომპანია. ასევე ტექნიკური დავალებებით განსაზღვრულმა დეტალურმა მოთხოვნებმა ვერ უზრუნველყო ტენდერების მიმდინარეობისას კომპანიებს შორის გამართულიყო ვაჭრობა, რაც სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში საბიუჯეტო სახსრების დაზოგვის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია.

აღსანიშნავია, რომ მერიის მიერ ჩამოყალიბებული სპეციფიკაციები არსებითად აღემატებოდა მთავრობის დადგენილებით კონკრეტული კლასისათვის მიკუთვნებულ ავტომობილების კრიტერიუმებს. Ford Ranger Wildtrack-ების შესყიდვისას განსაზღვრული სპეციფიკაციები შედარდა სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ მსგავსი ავტოსატრანსპორტო საშუალებების სახელმწიფო შესყიდვის ეტაპზე ჩამოყალიბებულ მოთხოვნებს, რის შედეგადაც დადგინდა, რომ აუცილებელი ფუნქციური პარამეტრების უცვლელობის პირობებში, შემსყიდველის საჭიროების დაკმაყოფილება შეეძლო როგორც სხვადასხვა მწარმოებლის პროდუქციას,⁷⁰ ასევე იმავე მოდელის და მარკის, შედარებით დაბალი მოცულობის ძრავის⁷¹ მქონე ავტომობილს. კერძოდ, იმავე პერიოდისათვის, ერთ-ერთი მუნიციპალიტეტის მერიამ შეიძინა⁷² 2018 წელს გამოშვებული ერთი ერთეული ავტოსატრანსპორტო საშუალება MITSUBISHI L200 – 56.5 ათას ლარად, რაც ერთეული ღირებულების შესადარისად 40.6 ათასი ლარით ნაკლებია შესყიდული ავტომობილების ღირებულებაზე და მერიის მიერ დაიზოგებოდა 121.9 ათასი ლარის⁷³ საბიუჯეტო სახსრები. Ford Ranger wildtrack-ის და ალტერნატიული ავტომობილების სპეციფიკაციების შედარება იხ. დანართ N5-ში.

SUZUKI VITARA-სა და SKODA OCTAVIA SCOUT & SKODA OCTAVIA SUPER B-ების შესყიდვის დროს მერიის მიერ გამოცხადებული ელ. ტენდერების უკონკურენტო გარემოში წარმართვის მიზეზი სატენდეროდ ჩამოყალიბებული

⁶⁹ სახელმწიფო შესყიდვის - NAT180016829 შესყიდული SUZUKI VITARA-ს ალტერნატივას წარმოადგენდა მხოლოდ TOYOTA CH-R, რომლის საინვოისო ღირებულებაც, 15 ერთეული ავტომობილის შემთხვევაში - 235,8 ათასი ლარით აღემატებოდა შესყიდული ავტომობილების ღირებულებას, ხოლო NAT180016841, NAT180008172 - სახელმწიფო შესყიდვისას SKODA OCTAVIA SCOUT & SKODA OCTAVIA SUPER B-ის ავტომობილების ერთადერთ ალტერნატივას წარმოადგენდა AUDI ALLROAD, რომლის საინვოისო ღირებულებაც 534.0 ათასი ლარით აღემატებოდა შესყიდული ავტომობილების ღირებულებას.

⁷⁰ Toyota HILUX; Mitsubishi L200, FORD Ranger 2,2.

⁷¹ 2,2 ლიტრი, ცხენის ძალა - 181.0.

⁷² ელ. ტენდერი NAT180015079.

⁷³ ვალუტის გაცვლითი კურსის გათვალისწინების შემთხვევაში, სხვაობა სავარაუდოდ გაიზარდებოდა.

ავტომობილების სპეციფიკაციები იყო. კერძოდ, SUZUKI VITARA-ს შესყიდვისას⁷⁴ ელ. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ ერთმა კომპანიამ – „ჯი-თი მოტორსმა.“⁷⁵

იმავე პერიოდში, შპს „საქართველოს გაზის ტრანსპორტირების კომპანიის“ მიერ შპს „ჯი-თი მოტორსისაგან“ შეძენილ⁷⁶ იქნა 13 ერთეული (მაღალი გამავლობის) 2018 წელს გამოშვებული SUZUKI VITARA (ძრავი - 1,6; ცხენის ძალა - 120), ორგანიზაციის მიერ გამოცხადებული ტენდერში მონაწილეობა მიიღო სამმა კომპანიამ და ვაჭრობის შედეგად ერთეულის ღირებულებამ 36.3 ათასი ლარი შეადგინა, რაც 11.7 ლარით ნაკლებია მერიის მიერ შესყიდული ავტომობილების ღირებულებაზე (15 ავტომობილის შემთხვევაში სხვაობა 175,0 ათას ლარზე⁷⁷ მეტია). SUZUKI VITARA-ს და ალტერნატიული ავტომობილების სპეციფიკაციების შედარება იხილეთ დანართი N6-ში.

ანალოგიურად, 6 (ექვსი) ერთეული SKODA OCTAVIA SCOUT & SKODA OCTAVIA SUPER B ავტომობილების შესყიდვისას⁷⁸ განსაზღვრულმა სპეციფიკაციებმა ხელი შეუწყო ტენდერის მიმდინარეობისას უკონკურენტო გარემოს ჩამოყალიბებას. კერძოდ, ტენდერებში მონაწილეობა მიიღო და გაიმარჯვა კვლავ ერთმა კომპანიამ,⁷⁹ რომელსაც გააჩნდა მოთხოვნილი საქონლის მიწოდების შესაძლებლობა.⁸⁰ აღსანიშნავია, რომ აუდიტის ჯგუფის მიერ მოძიებული ალტერნატიული ავტომანქანების მონაცემები შეესაბამება მთავრობის N121 დადგენილების მოთხოვნებს და მითითებულ პერიოდებში გადახდილი თანხები ნაკლებია მერიის მიერ შესყიდული ავტომობილების ღირებულებებთან შედარებით.

უნდა აღინიშნოს, რომ გარდა უშუალოდ საქონლის ღირებულებისა, მაღალია შესყიდული ავტომობილების 100.0 ათას კმ-ზე თანმდევი სერვისისათვის გათვალისწინებული ღირებულებებიც (იხ. დანართი N7).

შესაბამისად, მერიის მიერ ალტერნატიული ავტომობილების შესყიდვის პირობებში შესაძლებელი იქნებოდა საბიუჯეტო სახსრების დაზოგვა.

გარდა ზემოაღნიშნული შეუსაბამოებისა, მაგალითად, სამი მაღალი გამავლობის მქონე ავტომობილის შესყიდვისას,⁸¹ მერიამ ელექტრონული ტენდერის ტექნიკურ დავალებაში საქონლის ფუნქციური დანიშნულების პარამეტრებთან ერთად მიუთითა ისეთი დამატებითი სპეციფიკაციები (სულ: 34 სპეციფიკაცია), რომლებიც ინდივიდუალურია კონკრეტული მარკის და მოდელის მიხედვით. მათ შორის, ავტომობილს აუცილებლად უნდა ჰქონოდა წინა და უკანა პარკინგსენსორი, უკანა ხედვის კამერა, გვერდითი საფეხურები, საბარგულის „ბედლაინერი“, საბარგულის ალუმინის ჟალუზი დახვევის ფუნქციით და საბურავის ალუმინის დისკები. ანალოგიურად, 2018 წელს შესყიდული 15 ერთეული მაღალი გამავლობის⁸² და ექვსი ერთეული მსუბუქი

⁷⁴ სახელმწიფო შესყიდვის NAT180016829 შეძენილა 15 ავტომობილი, საერთო ღირებულებით - 720.0 ათას ლარად, ერთეულის ღირებულება 48.0 ათასი ლარი.

⁷⁵ შპს „ჯი-თი მოტორსი“, ს/კ 206276340.

⁷⁶ სახელმწიფო შესყიდვა SPA180005672.

⁷⁷ ვალუტის გაცვლითი კურსის გათვალისწინების შემთხვევაში, სავარაუდოდ, სხვაობა შემცირდებოდა.

⁷⁸ სახელმწიფო შესყიდვის NAT180016841 და NAT180008172, SKODA OCTAVIA SCOUT - 69,388 ლარი, ერთი ერთეული და SKODA OCTAVIA SUPERB - 5 ერთეული, საერთო ღირებულება - 385.0 ათასი ლარი, ერთეულის ღირებულება - 77,000 ლარი.

⁷⁹ შპს „იბერია ავტო ცენტრი“, ს/კ 436031116.

⁸⁰ ბაზრის კვლევის ეტაპზე იმავე კომპანიის მიერ მერიისთვის შეთავაზებულ იქნა კომპლექსურად მსგავსი სპეციფიკაციების მქონე ავტომობილი AUDI A6 Allroad, ღირებულებით - 165.0 ათასი ლარი, რომელიც არსებითად აღემატებოდა შესყიდული ავტომობილის ღირებულებას.

⁸¹ სახელმწიფო შესყიდვის NAT180011930.

⁸² სახელმწიფო შესყიდვის NAT180016829.

დასკვნა

ავტომობილის შესყიდვისას⁸³ ისინი აუცილებლად აღჭურვილი უნდა ყოფილიყო სმარტფონის მონიტორის მქონე უკანა ხედვის კამერით, ძრავის ავტომატური გათიშვა-დაქოქვის სისტემით, ძრავის ტიპი – ტურბო გამაძლიერებლით, ცენტრალური გაღების სისტემა დისტანციური მართვით და ორი კეცვადი გასაღებით, იდაყვის დასაყრდენი – წინ, ტელესკოპური ფარები მრეცხავი მოწყობილობით, გარეთა სარკეები ავტომატურად კეცვადი, თბობადი, დაბურვადი; მცირე ტყავის პაკეტი – 3-ქიმიანი ტყავის საჭე, სათავსო სათვალისთვის, რელინგები სახურავზე (შავი ფერის).

აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა სათანადო მტკიცებულებები, თუ რა საჭიროებებით იყო განპირობებული ტექნიკური დოკუმენტაციის მსგავსი სახით ჩამოყალიბების აუცილებლობა, ვინაიდან ზემოაღნიშნული სახით, სახელმწიფო შესყიდვებისას ავტოსატრანსპორტო საშუალებების სპეციფიკაციებთან დაკავშირებული მოთხოვნების დაწესება, უპირობოდ ზრდის შესასყიდი ავტომობილის ღირებულებას, ასევე მსგავსი ფუნქციების მქონე ავტომობილების შეძენა არ გამომდინარეობს სამეურნეო საჭიროებებიდან და შესაბამისი მიზნის მიღწევისას ისინი ვერ ქმნიან სხვა ავტომობილებთან შედარებით ექსპლოატაციის პროცესში რაიმე სახის უპირატესობას.

საქართველოს მთავრობის დადგენილების⁸⁴ შესაბამისად, სპეციალიზებული ავტომობილების ზღვრული ფლობის ღირებულების⁸⁵ მაქსიმალური ოდენობა 30.0 ათას აშშ დოლარის ეკვივალენტი ლარით იყო განსაზღვრული, ხოლო მერიის მიერ შესყიდული ერთი ერთეული Ford Ranger wildtrack-ის მხოლოდ ავტომობილის ღირებულებამ, 9.7 ათასი აშშ დოლარით გადააჭარბა⁸⁶ დადგენილებით განსაზღვრულ მსგავსი კლასის ავტომობილის ზღვრული ფლობის ღირებულებას.

მერიის მიერ ავტოსატრანსპორტო საშუალებების შესყიდვისას სატენდერო დოკუმენტაციაში კონკრეტული მარკისა და მოდელის სპეციფიკაციების უცვლელად მითითება, შეიცავს მიმწოდებლებზე მორგების რისკს, რამაც ნეგატიური გავლენა მოახდინა სახელმწიფო შესყიდვების მიმდინარეობაზე და შეზღუდა ტენდერში მონაწილეობის მსურველ პრეტენდენტთა რაოდენობა. მერიის მიერ ავტომობილების შესყიდვისას სხვა ალტერნატივებისა და შესადარისი დაშვებების პირობებში, შესაძლებელი იქნებოდა მსგავსი ფუნქციებისა და მონაცემების მქონე ავტომობილების ნაკლებ ფასად შესყიდვა, რა დროსაც დაიზოგებოდა, დაახლოებით 318.5 ათასი ლარი.

2.7 ინვენტარიზაცია

კრიტერიუმი: ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების მონაცემების უტყუარობის უზრუნველყოფის მიზნით, საწარმო/ორგანიზაცია ახორციელებს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციას. ინვენტარიზაციის ჩატარება სავალდებულოა სამეურნეო წლის ბოლოს.⁸⁷

⁸³ სახელმწიფო შესყიდვის NAT180016841 და NAT180008172.

⁸⁴ „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციის და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის N121 დადგენილება (30.03.2018 წლის რედაქციით).

⁸⁵ ავტომობილის ფლობის ღირებულების ზღვრული ოდენობა დგინდება 100 ათას კილომეტრზე ავტომობილის ექსპლოატაციით გამოწვეული საგარანტიო მოთხოვნების შესაბამისი ხარჯის და ავტომობილის შესყიდვის ფასის ერთობლიობით.

⁸⁶ NAT180011930 შესყიდვის გამოცხადების თარიღისათვის (31.07.2018) საქართველოს ეროვნული ბანკის მიერ დადგენილი აშშ დოლარის გაცვლითი კურსი ლართან მიმართებით შეადგენდა 2.4474 (97.131/2.4474=39.688 აშშ დოლარი).

⁸⁷ „საქართველოში ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 06 თებერვლის N70 ბრძანებულების მე-13 მუხლი და მე-15 მუხლის მე-2 პუნქტი.

2.7.1 მერიის აქტივების ინვენტარიზაციასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები

მატერიალურ ფასეულობათა, ფულადი საშუალებებისა და სხვა ქონების დანაკლისი, ასევე ფასეულობათა დაზიანება დაეწერებათ დამნაშავე პირებს,⁸⁸ ასევე ნორმის ზემოთ (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) მატერიალური მარაგების დანაკლისის ანაზღაურება დაეკისრებათ მატერიალურად პასუხისმგებელ პირებს, თუ დანაკლისი მათი ბრალეული ქმედებით არის გამოწვეული. ამასთანავე, ინვენტარიზაციის პროცესის დასრულებისა და დანაკლისების გამოვლენის შემთხვევაში, დაწესებულება ვალდებულია გაატაროს კანონით დადგენილი ღონისძიება.

გამოვლენილი გარემოება: დაწესებულებებში აქტივების დაცულობაზე და სათანადოდ შენახვაზე, ასევე მარაგების რაციონალურ გამოყენებაზე და აღრიცხვიანობის სისწორეზე, არსებობაზე და სისრულეზე რწმუნების მიღების ერთ-ერთ საშუალებას ინვენტარიზაცია განეკუთვნება. მოქმედი კანონმდებლობის⁸⁹ თანახმად, ინვენტარიზაცია ძირითადი ინსტრუმენტია, დაწესებულების აქტივების და ვალდებულებების შემოწმებისათვის და მათი აღრიცხვის სისწორის დადგენა ხორციელდება ბუღალტრული მონაცემებისა და ფაქტობრივი ნაშთების შედარების გზით.

ქ. თბილისის მერიის ქონებაზე კონტროლის განხორციელების მიზნით, მისი დაცულობის, სათანადოდ შენახვისა და რაციონალური გამოყენებისათვის გამოცემულია მერის ბრძანება,⁹⁰ რომლის საფუძველზე საჯარო მოსამსახურეებთან⁹¹ გაფორმებულია ხელშეკრულებები მათზე განპიროვნებულ მატერიალურ ფასეულობებზე სრული ინდივიდუალური მატერიალური პასუხისმგებლობების შესახებ.

2017-2018 წლებში მერიაში არ ჩატარებულა აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია. შესაბამისად, არ არის შედგენილი საინვენტარიზაციო აქტი, რაც მიუთითებს მერიაში აქტივების დაცულობასთან დაკავშირებით შემუშავებული კონტროლის მექანიზმების სისუსტეზე და ვერ უზრუნველყოფს აქტივებისა და მატერიალური მარაგების სათანადო დაცულობას.

აღსანიშნავია, რომ ინვენტარიზაციის პროცესთან დაკავშირებით არსებულ პრობლემებზე შესაბამისი გარემოებები დაფიქსირებული იყო სახელმწიფო აუდიტის ანგარიშში,⁹² თუმცა მერიის მიერ 2017-2018 წლებში ამ მიმართულებით ქმედითი ღონისძიებები არ გატარებულა.

2019 წელს დაიწყო და 2020 წელს დასრულდა მერიის ბალანსზე რიცხული მოძრავი ქონების (გარდა ავტოსატრანსპორტო საშუალებებისა) ინვენტარიზაცია. ინვენტარიზაციის შედეგად აღიწერა 18,967.0 დასახელების მოძრავი ქონება, ბუღალტრულ შედეგებს შედარდა 14,606.0 დასახელების მარაგი, ზედმეტობაში გამოვლინდა 2,668 დასახელების მოძრავი ქონება. რაც შეეხება დანაკლისს, 2,478,6 ათასი ლარის საბალანსო ღირებულების 1,197.0 დასახელების ნივთია იდენტიფიცირებული.⁹³ მერიის საინვენტარიზაციო

⁸⁸ „საქართველოში ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 06 თებერვლის N70 ბრძანებულების მე-16 მუხლი.

⁸⁹ „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესი“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის N605 ბრძანება.

⁹⁰ 2016 წლის 29 იანვრის ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის N101 ბრძანება.

⁹¹ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2018 წლის 16 იანვრის N10-3 დადგენილება „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ადმინისტრაციის დებულების დამტკიცების შესახებ“.

⁹² სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიში - „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის 2014-2015 წლების ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური აუდიტის ანგარიში“ (N70/36, 21.11.2016).

⁹³ 2019 წლის 2 დეკემბრის მერიის ინვენტარიზაციის შედეგების აქტი N2.

დასკვნა

კომისიის მიერ ინვენტარიზაციის შედეგების შესაბამისად მიღებული დადგენილება⁹⁴ – გამოვლენილ მოძრავი ქონების დანაკლისებთან დაკავშირებით, დაიგეგმა სხვადასხვა ღონისძიების გატარება, მათ შორის აქტივების მოძიება. შედეგები აუდიტის ჯგუფისთვის უცნობია.

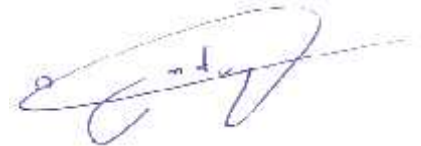
აქტივების არსებობის დადასტურების მიზნით, ინვენტარიზაციის, როგორც კანონმდებლობით სავალდებულო ეფექტური კონტროლის მექანიზმის გამოუყენებლობა და მონიტორინგის (ზედამხედველობის) მექანიზმების არარსებობა, ზრდის მერიის ბალანსზე რიცხული აქტივების დაცულობასთან დაკავშირებულ რისკებს, რაც დასტურდება აქტივების ინვენტარიზაციისას 2,478.6 ათასი ლარის ღირებულების 1,197.0 დასახელების ნივთის დანაკლისის გამოვლენით.

რეკომენდაცია N5

მერიაში მატერიალური ფასეულობების და მარაგების ფაქტობრივი რაოდენობის, ასევე მათი მდგომარეობის და დაცულობაზე კონტროლის უზრუნველსაყოფად, შემუშავდეს და დაინერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები. ამასთანავე, მერიამ უზრუნველყოს სავალდებულო ინვენტარიზაციის ჩატარება კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში, რაც მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს მატერიალური ფასეულობებისა და მარაგების დაცულობასთან დაკავშირებული რისკების შემცირებას. ამასთანავე, გამოვლენილი აქტივების დანაკლისების მიხედვით დადგინდეს მატერიალური პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გატარდეს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

აუდიტორები**ხელმოწერა****ილია ლომაური**

აუდიტორი


ხათუნა აგულაშვილი

აუდიტორი


ნინო ხაზალია

უფროსი აუდიტორ-ასისტენტი


მაკა წოწონავა

აუდიტორ-ასისტენტი



⁹⁴ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ბალანსზე რიცხული მოძრავი ქონების (გარდა ავტოსატრანსპორტო საშუალებებისა) მუდმივმოქმედი საინვენტარიზაციო კომისიის 2019 წლის 3 დეკემბრის N4 სხდომის ოქმით დამტკიცებული დადგენილება.

დანართები

დანართი N1

საქალაქო სამსახური	ტურნიკეტის პერიოდი	ტურნიკეტით მოსარგებლე დასაქმებულები (რაოდ.)	დასაქმ. რაოდ. ვისაც უფიქსირდება გაცდენილი დღეები	ერთი დასაქმებულის მიერ გაცდენილი დღეების რაოდ.	
				მინ.	მაქს.
იურიდიული საქალაქო სამსახური	08.08.2018 - 01.11.2018	53	26	1	17
შესყიდვების საქალაქო სამსახური	03.01-2018 - 28.09.2018	35	24	1	19
ეკონომიკური განვითარების საქალაქო სამსახური	01.04.2018 - 15.05.2018	21	9	1	4
ურბანული განვითარების საქალაქო სამსახური	01.08.2018 - 30.11.2018	30	23	1	17
ვაკის რაიონის გამგეობა	01.01.2017 - 31.12.2018	44	35	1	101

დანართი N2

ავტომანქანის მარკა/მოდელი	ავტომობი ლი	ავზის მოცულობ ა (ტექ. პასპორტი ს შესაბამისა დ)	ერთჯერა დად ჩასხმული ლიტრის რაოდენობ ა	სხვაობა (მეტობი თ ლიტრი ს ჩასხმა)	ჩასხმის თარიღი	დრო
KIA Picanto	N1	35	62	27	07.02.18	20:36:22
KIA Picanto	N2	35	63	28	19.07.18	21:57:14
KIA Picanto	N3	35	65	30	14.03.18	21:23:51
KIA Picanto	N4	35	68	33	31.05.18	21:19:00
KIA Picanto	N5	35	64	29	05.01.18	17:59:31
HYUNDAI - I10	N6	35	60	25	29.06.17	13:29:18
KIA Picanto	N7	35	62	27	18.12.17	21:27:45
KIA Picanto	N8	35	65	30	01.11.17	18:10:40
HYUNDAI - I10	N9	35	62	27	25.02.17	18:16:25
HYUNDAI - I10	N10	35	65	30	22.08.17	23:06:22

დანართი N3

ავტომანქანის მარკა/მოდ.	ავტომობი ლი	ჩასხმის თარიღი	ჩასხმი ს დრო	ავზის მოცულ ობა	ერთჯერად ი ჩასხმის მოცულობა	ჩასხმული საწვავის მოცულობ ა	სადგურის დასახელება
KIA Picanto	N1	31.05.2018	20:25		5		ბაგები
			20:58		30		ნაციონალი
			21:19		67		სარაჯიშვი ლი
			21:51	35	44	221	გლდანი
			22:44		35		დიდუბე
KIA Picanto	N2	20.12.2017	23:17		39		სამგორი 2
			16:02		18		ტექ. უნივ.
			20:59		38		პიკეტი
			22:59	35	20	106	ფეიქრები
KIA Cerato	N3	31.12.2018	23:28		30		ჰეს
			20:47		10		პიკეტი
			20:51		10		პიკეტი
			21:02	52	10	85	პიკეტი
			21:13		20		პიკეტი
			21:23		35		პიკეტი

დანართი N4

ავტომობილი	ჩასხმის თარიღი	ჩასხმის დრო	ლიტრი	სადგურის სახელი
N1	07.07.2017	09:54:53	34	ზუგდიდი
N2	31.08.2017	15:37:13	43	ქობულეთი
N3	29.07.2017	15:57:33	44.99	ჩაქვი
N4	07.07.2017	19:28:19	44	ბათუმი-4
N5	29.07.2017	18:37:38	68	ბათუმი-3
N6	19.06.2018	19:49:58	38.01	ქობულეთი
N7	29.09.2018	12:11:41	45	ბათუმი 2
N8	25.07.2018	21:46:23	49	ქობულეთი
N9	29.07.2018	16:24:16	38	ბათუმი-3
N10	23.08.2018	10:27:42	37	ქობულეთი

დანართი N5⁹⁵

ტექნიკური დოკუმენტა ციით მოთხოვნილ ი სპეციფიკაც იები	შესყიდუ ლი (Ford Ranger Wildtrack) სპეციფიკ აციები	მერიის მოთხო ვანა მთავ რობის მოთხო ვნა	Mitsu bishi L200 (სპეც იფიკა ციები)	მერიის მოთხო ვანა მთავ რობის მოთხო ვნა	Ford Ranger 2.2 (სპეცი ფიკაც იები)	მერიის მოთხო ვანა მთავ რობის მოთხო ვნა	TOYO TA HILUX (სპეც იფიკა ციები)	მერიის მოთხო ვანა მთავ რობის მოთხო ვნა
ძრავის მოცულობა : >= 2.2	3.2	✓	2.5	✓	2.2	✓	2.4	✓
ცხენის ძალა: >=190	200	✓	136	X	160	X	150	X
საწვავის აგზი >=80 ლიტრი	80	✓	75	X	80	✓	80	✓

დანართი N6⁹⁶

ტექნიკური დოკუმენტაციით მოთხოვნილი სპეციფიკაციები	შესყიდუ ლი Suzuki Vitara (1.4 ლიტრი, 140 ცხ.ძალა) სპეციფი კაციები	მერიის მოთხო ვანა მთავ რობის მოთხო ვნა	Suzuki Vitara (1.6 ლიტრი, 120 ცხ.ძალა) სპეციფიკა ციები	მერიის მოთხო ვანა მთავ რობის მოთხო ვნა	Renault Duster (1,6 ლიტრი, 115 ცხ.ძალა) სპეციფიკაც იები	მერიის მოთხო ვანა მთავ რობის მოთხო ვნა
ძრავის მოცულობა <= 1.4	1.4	✓	1.6	X	1.6	X
ცხენის ძალა >=115	140	✓	120	✓	115	✓
სიგრძე (მმ)	4175-4370	4175	4175	✓	4341	✓
სიგანე (მმ)	1775-1800	1775	1775	✓	1804	X
სიმაღლე 1610 (მმ)	1560- 1610	1610	1610	✓	1682	X

⁹⁵ ✓- მითითებული სიმბოლო აღნიშნავს შესაბამისობას. X - სიმბოლო მიუთითებს შეუსაბამობაზე.⁹⁶ ✓- მითითებული სიმბოლო აღნიშნავს შესაბამისობას. X - სიმბოლო მიუთითებს შეუსაბამობაზე.

დანართი N7

სხვაობა ავტომობილების ფლობის ღირებულებების მიხედვით (ათასი ლარი)

მერიის მიერ შესყიდული ავტომობილი	ალტერნატიული ავტომობილი	მერიის მიერ შესყიდული ავტომობილების ფლობის ღირებულება	ალტერნატიული ავტომობილების ფლობის ღირებულება	ავტომობილის რაოდენობა	სხვაობა ფლობის ღირებულებაში 100000 კმ-ზე
Ford Ranger Wildtrack	MITSUBISHI L200	10.6	4.6	3	18.0
SUZUKI VITARA (1.4 ლიტრი, 140 ცხ.ძალა)	SUZUKI VITARA (1.6 ლიტრ. 120 ცხ.ძ)	5.3	5.0	15	3.3
SUZUKI VITARA (1.4 ლიტრი, 140 ცხ.ძალა)	RENAULT DUSTER (1.6 115 ცხ.ძ)	5.3	3.9	15	20.0

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

SAO.GE