



შენაბამისობის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

აუდიტის დეპარტამენტის უფროსი
აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში

კახიბერ კირთავა

14 დეკემბერი 2023 წელი

N 50/36

გვ. N1

ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის
2021-2022 წლების საქმიანობის
შესაბამისობის აუდიტის
ანგარიში

შინაარსი

ძირითადი ნაწილი	ტერმინები და შემოკლებები	2
	შემაჯამებელი მიმოხილვა	3
	რეკომენდაციები	5
	1. შესავალი	6
	ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	6
	აუდიტორის პასუხისმგებლობა	6
	აუდიტის საგანი	6
	აუდიტის მასშტაბი	6
	აუდიტის კრიტერიუმები	7
	აუდიტის მიზანი	8
	აუდიტის მეთოდოლოგია	8
	ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ	8
დანართები	2. აუდიტის მიგნებები	9
	საკონტაქტო ინფორმაცია	22

ტერმინები და შემოკლებები

მუნიციპალიტეტი – ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტი.

მერი – ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის მერი.

საკრებულო – ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულო.

კომუნალური მომსახურების სამსახური – ა(ა)იპ – ხელვაჩაურის გამწვანების, დასუფთავებისა და კომუნალური მომსახურების სამსახური.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის 2021-2022 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

ბიუჯეტის შესრულების მდგომარეობა

2021-2022 წლების ბიუჯეტის შესრულების ნაკლოვანებები

2021 წელს ბიუჯეტის შემოსულობების გეგმური მაჩვენებელი 89%-ით, ხოლო გადასახდელები – 84%-ით შესრულდა. ამასთანავე, ბიუჯეტის ანგარიშზე 2021-2022 წლებში არსებული თავისუფალი საბიუჯეტო სახსრები არასრულადაა გამოყენებული. აღნიშნული მუნიციპალიტეტის მფლობელობაში არსებული ფინანსური რესურსების არაეფექტიან მართვასა და სხვადასხვა პროექტის დაგეგმვის ხარვეზებზე მიუთითებს.

სახელმწიფო შესყიდვები

დაგეგმვაში არსებული ხარვეზები

ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის მერიის შიდა კონტროლის სისტემა ვერ უზრუნველყოფს სახელმწიფო შესყიდვების სათანადო დაგეგმვა-განხორციელებას, ამასთანავე, სამშენებლო მასალების და სამუშაოების საბაზრო ღირებულებების და სხვა გარემოებების ცვლილებების გათვალისწინებით, საპროექტო დოკუმენტაციის გამოყენების დროისთვის, შესაძლოა საჭირო გახდეს მათი კორექტირება, რაც საბიუჯეტო სახსრების დამატებით ხარჯვასთან იქნება დაკავშირებული.

პირგასამტეხლოს დარიცხვის ნაკლოვანება

მუნიციპალიტეტის მიერ სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, გაუარესდა შემსყიდველის პირობები, ასევე ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის გარანტიის გამოუყენებლობით, ბიუჯეტში არ მოხდა დამატებით 13,407 ლარის მობილიზება.

სათანადო დოკუმენტაციის გარეშე გადარიცხული თანხები

მუნიციპალიტეტში არსებული შიდა კონტროლის სისტემა ვერ უზრუნველყოფს მოქმედი რეგულაციების და სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ხელშეკრულებებით განსაზღვრული პირობების დაცვას, ფიზიკური და იურიდიული პირებისათვის გადახდილია თანხები, როდესაც არ არსებობს შესაბამისი ხელშეკრულებები, ხოლო ხელშეკრულებების შემთხვევაში არ დასტურდება შესაბამისი საქონლის/მომსახურების მიღება.

იურიდიული პირების მართვა

საბიუჯეტო რესურსების გამოყენებაში არსებული ნაკლოვანებები

ა(ა)იპ – ხელვაჩაურის გამწვანების, დასუფთავებისა და კომუნალური მომსახურების სამსახურში 2019-2022 წლებში ზედმეტად გაცემულია თანხები, მათ შორის, როგორც ხელფასის სახით, ასევე სხვადასხვა საფუძვლით. აღნიშნული მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირის საქმიანობის ზედამხედველობასთან დაკავშირებით კონტროლის მექანიზმის სისუსტეზე მიუთითებს და არამართლზომიერი ქმედებების რისკებს შეიცავს. ასევე მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებულ იურიდიულ პირებში გარდა

აღნიშნულისა, შრომითი ხელშეკრულებებით არ არის განსაზღვრული დასაქმებულთა კონკრეტული ფუნქცია-მოვალეობები, არ ფუნქციონირებს ფაქტობრივად ნამუშევარი დროის აღრიცხვის სისტემა.

ტრანსპორტის ხარჯები

ტრანსპორტის მოვლა-შენახვის და საწვავის ხარჯვის ნაკლოვანებები

მუნიციპალიტეტში არსებული შიდა კონტროლის სისტემა ვერ უზრუნველყოფს ავტოსატრანსპორტო და სპეციალური ტექნიკისათვის შემენილი სათადარიგო ნაწილების და საწვავის მიზნობრივად ხარჯვის დოკუმენტურად დადასტურებას, რის გამოც ვერ მივიღეთ რწმუნება 2021-2022 წლებში შესყიდული სათადარიგო ნაწილების და საწვავის სამსახურებრივი დანიშნულებით გამოყენებასთან დაკავშირებით.

შიდა კონტროლის სისტემა

შიდა კონტროლის ნაკლოვანებები

მუნიციპალიტეტის შიდა კონტროლის სისტემა სრულყოფილად ვერ უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის ფინანსების მართვის სისტემის გაუმჯობესებას, ინფრასტრუქტურული ღონისძიებების შესრულების მონიტორინგის, საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის მიზნობრიობის და ეფექტიანობის ზრდის ხელშეწყობას.

რეკომენდაციები

რეკომენდაცია N1. ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტმა არსებული ფაქტობრივი გარემოებების სიღრმისეული შესწავლისა და ანალიზის შედეგების შესაბამისად, უზრუნველყოს პროგრამების საბიუჯეტო პარამეტრების განსაზღვრა და მათი შესრულება. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია საბიუჯეტო რესურსის დროული და ეფექტიანი გამოყენება, რაც შესაძლებელს გახდის ახალი პროგრამების შემუშავებას და განხორციელებას.

რეკომენდაცია N2. ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტმა შეიმუშაოს ისეთი შიდა კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სარწმუნო და შესაფერისი ინფორმაციის შეგროვებას და მის საფუძველზე მუნიციპალიტეტის მოსახლეობისათვის აუცილებელი ინფრასტრუქტურული პროექტების მომზადებას და განხორციელებას.

რეკომენდაცია N3. ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტმა შეიმუშაოს ისეთი შიდა კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო ფინანსების ხარჯვის რაციონალურობას და გამჭვირვალობას. კერძოდ, გააძლიეროს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ხელშეკრულებების შესრულების და მიმწოდებლებთან ანგარიშსწორების მონიტორინგი, დაინერგოს საქონლის მიღების და ჩამოწერის წესი. ამასთანავე, უკვე გამოვლენილი ნაკლოვანებების აღმოფხვრის მიზნით გაატაროს სათანადო ღონისძიებები.

რეკომენდაცია N4. ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტმა შეიმუშაოს და პრაქტიკაში დანერგოს კონტროლის ისეთი მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საქმიანობის სათანადოდ წარმართვას. ამასთანავე, შრომითი ურთიერთობების მოწესრიგების მიზნით, უზრუნველყოს დასაქმებულ პირთა ფუნქციების დეტალური გაწერა და დანერგოს ნამუშევარი საათების აღრიცხვის სისტემა, ხოლო თანხების მითვისებისა და არასწორად გაცემის ფაქტებზე გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია N5. ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტმა შეიმუშაოს ისეთი შიდა კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სატრანსპორტო საშუალებების მოვლა-შენახვის ხარჯების დასაბუთებულ და რაციონალურ ხარჯვას.

რეკომენდაცია N6. ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტმა შეიმუშაოს და დანერგოს ისეთი შიდა კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს პროცესებში არსებული რისკებისა და სისტემური ხარვეზების გამოვლენას, ანალიზსა და შეფასებას; ამასთანავე შიდა აუდიტის სამსახურმა, აუდიტის თემების შერჩევის დროს, ყურადღება გაამახვილოს მაღალი რისკის შემცველი საკითხების შესწავლაზე, შესაბამისი რეკომენდაციების გაცემასა და მათი შესრულების ეფექტიან მონიტორინგზე.

1. შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის 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 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 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 – ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის საქმიანობა შეიცავს თუ არა მოქმედ საკანონმდებლო და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან არსებითი შეუსაბამობის ფაქტებს.

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

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

აუდიტის საგანი

ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის 2021-2022 წლებში გაწეული საქმიანობის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის 2021-2022 წლებში საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში გაწეული საქმიანობის, მათ შორის, ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების, სახელმწიფო შესყიდვების, ქონების განკარგვისა და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების მართვის

მიმართულებების მომწესრიგებელ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. შესაბამისობის აუდიტმა მოიცვა მუნიციპალიტეტის 2021-2022 წლების ბიუჯეტები, ჯამში – 54,394,706 ლარი.

აუდიტის კრიტერიუმები

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:

-)/ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;
-)/ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს შრომის კოდექსი“;
-)/ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი;
-)/ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების 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 ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის N385 ბრძანება „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“;
-)/ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2020 წლის 5 მაისის N108 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (სსბასს-ების) საფუძველზე ფინანსური აღრიცხვა-ანგარიშგების წარმოების შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“;
-)/ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 10 თებერვლის N2 ბრძანება „შემსყიდველი ორგანიზაციის ანგარიშგების წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის N12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 17 აგვისტოს N13 ბრძანება „გამარტივებული შესყიდვის კრიტერიუმების განსაზღვრისა და გამარტივებული შესყიდვის ჩატარების წესის დამტკიცების თაობაზე“;
-)/ ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის 2021 წლის ადგილობრივი ბიუჯეტი;
-)/ ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის 2022 წლის ადგილობრივი ბიუჯეტი;
-)/ ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის მერიის სამსახურების დებულებები.

აუდიტის მიზანი

ა) დასკვნის ჩამოყალიბება საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებების მოპოვების გზით იმის შესახებ, რამდენად შეესაბამება აუდიტის საგანი სათანადო კრიტერიუმს, ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით;

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

აუდიტის მეთოდოლოგია

აუდიტის საგნის შესასწავლად გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები:

-)/ აუდიტის ობიექტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის შესწავლა და ანალიზი;
-)/ ინტერვიუები აუდიტის ობიექტის თანამშრომლებთან;
-)/ ადგილზე დათვალიერება.

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (ს/კ 248428385), რომელსაც ჰყავს აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოები, აქვს საკუთარი ქონება და ბიუჯეტი. მუნიციპალიტეტს მართვაში აქვს 10 კერძო სამართლის იურიდიული პირი, მათ შორის, 8 არასამეწარმეო (არაკომერციული) და 2 სამეწარმეო იურიდიული პირი. ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის შემოსულობებმა 2021-2022 წლებში – 55,069,286 ლარი, ხოლო გადასახდელებმა 54,394,706 ლარი შეადგინა. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 11 ადმინისტრაციულ ერთეულს, მისი ფართობია 367,11 კვ.კმ, მოსახლეობის რიცხოვნობა კი შეადგენს 63,3 ათას კაცს.

2. აუდიტის მიგნებები

2.1 2021-2022 წლების ბიუჯეტი

2.1.1 2021-2022 წლების ბიუჯეტის შესრულების ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამების განხორციელებაზე პასუხისმგებელია პროგრამის განმახორციელებელი მხარჯავი დაწესებულება.¹ ინფრასტრუქტურული პროექტების დროულად განსახორციელებლად მნიშვნელოვანია საბიუჯეტო რესურსების ეფექტიანი მართვა.

ფაქტობრივი გარემოება: ხაზინის მონაცემებით, ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის შემოსულობებმა 2021-2022 წლებში – 55,069,286 ლარი, ხოლო გადასახდელებმა 54,394,706 ლარი შეადგინა. სრული ინფორმაცია შემოსულობებისა და გადასახდელების შესახებ წარმოდგენილია ცხრილის სახით.

ცხრილი N1. ინფორმაცია ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის 2021-2022 წლების შემოსულობების და გადასახდელების შესახებ (ლარი)

დასახელება	2021			2022		
	დაზუსტ. გეგმა	საკასო შესრულება	შესრულების %	დაზუსტ. გეგმა	საკასო შესრულება	შესრულების %
შემოსულობები	25,894,433	23,114,971	89%	32,155,482	31,954,315	99%
შემოსავლები	25,882,599	23,107,013	89%	32,155,482	31,954,315	99%
არაფინანსური აქტივების კლება	11,834	7,958	67%	0	0	100%
გადასახდელები	27,152,459	22,771,394	84%	33,709,143	31,623,312	94%
ხარჯები	15,514,215	14,632,006	94%	19,214,854	18,484,843	96%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	11,595,344	8,139,388	70%	14,494,289	13,138,469	91%
ვალდებულებების კლება	42,900	0	0%	0	0	100%
2021 წლის დასაწყისისათვის არსებული ნაშთი					1,262,598	
2022 წლის ბოლოსათვის არსებული ნაშთი					1,937,367	

2021-2022 წლებში ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან აუთვისებული დარჩა 6,466,896 ლარის საბიუჯეტო რესურსი, რაც ძირითადად მოდის შემდეგ პროგრამებზე: ინფრასტრუქტურისა და მუნიციპალური კომუნალური სერვისების განვითარება – 3,962,805 ლარი, განათლება – 823,879 ლარი და ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა – 855,890 ლარი. ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტს „კაპიტალური ტრანსფერიდან“ აუთვისებული დარჩა 2,175,111 ლარი, აღნიშნული ტრანსფერის მუნიციპალიტეტისათვის გადაცემა შესრულებული ინფრასტრუქტურული სამუშაოების პროპორციულად ხორციელდება. შესაბამისად, შემოსულობების და გადასახდელების შეუსრულებლობის მიზეზი არასწორად დაგეგმილი და განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტებია, მაგალითად:

¹ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 6, „ჟ“ ქვეპუნქტი.

- J 2021 წლის ბიუჯეტით გათვალისწინებული იყო 500,000 ლარი 2 სოციალური სახლის მშენებლობისათვის. პროგრამის განხორციელება არ დაწყებულა, რადგან შესაბამისმა კომისიამ დროულად ვერ უზრუნველყო ბენეფიციართა შერჩევა, რაც პროექტის დაწყებისათვის აუცილებელი პირობა იყო;
- J სტიქიური რისკის ზონაში მცხოვრები ოჯახების საცხოვრებელი სახლების მიმართ ფერდსამაგრი ნაგებობების დაგეგმილზე ნაკლები მშენებლობის გამო, ვერ იქნა ათვისებული 257,003 ლარი;
- J რიგი ინფრასტრუქტურული პროექტების² განხორციელებასთან დაკავშირებული სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ხელშეკრულებების ფარგლებში, თავდაპირველად განსაზღვრული ვადების მხარეთა მიერ შეთანხმებით გადავადების და ასევე მიმწოდებლის მიერ სამუშაოთა შესრულების ვადების დარღვევის შედეგად, სამუშაოების საბოლოო მიღება-ჩაბარება განხორციელდა მომდევნო წელს. აღნიშნულის შედეგად ბიუჯეტში ათვისებული დარჩა 956,973 ლარი, ხოლო ერთ შემთხვევაში მიმწოდებელმა ვერ შეასრულა სრულად ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებები და ათვისებული დარჩა 167,674 ლარი.

ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის საბალანსო მონაცემების შესაბამისად, 2021-2022 წლებში ვერ იქნა ათვისებული ნაშთის ცვლილების გეგმური მაჩვენებელი.

დასკვნა

2021 წელს ბიუჯეტის შემოსულობების გეგმური მაჩვენებელი 89%-ით, ხოლო გადასახდელები – 84%-ით შესრულდა. ამასთანავე, ბიუჯეტის ანგარიშზე 2021-2022 წლებში არსებული თავისუფალი საბიუჯეტო სახსრები არასრულადაა გამოყენებული. აღნიშნული მუნიციპალიტეტის მფლობელობაში არსებული ფინანსური რესურსების არაეფექტიან მართვასა და სხვადასხვა პროექტის დაგეგმვის ხარვეზებზე მიუთითებს.

რეკომენდაცია N1

ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტმა არსებული ფაქტობრივი გარემოებების სიღრმისეული შესწავლისა და ანალიზის შედეგების შესაბამისად, უზრუნველყოს პროგრამების საბიუჯეტო პარამეტრების განსაზღვრა და მათი შესრულება. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია საბიუჯეტო რესურსის დროული და ეფექტიანი გამოყენება, რაც შესაძლებელს გახდის ახალი პროგრამების შემუშავებას და განხორციელებას.

2.2 სახელმწიფო

შესყიდვები

2.2.1 დაგეგმვაში არსებული ხარვეზები

კრიტერიუმი: შესყიდვების წლიური გეგმის პროექტის შემუშავების დროს, გათვალისწინებული უნდა იქნეს შესყიდვის განხორციელების აუცილებლობა.³ საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვის ძირითადი მიზანია, განისაზღვროს იმ ინფრასტრუქტურული პროექტებისათვის საჭირო სამუშაოები,

² სოფელ ომბოლოში სასმელი წყლის ჭაბურღილის, რეზერვუარისა და მაგისტრალის მოწყობის სამუშაოები; ახალსოფელში სასმელი წყლის რეაბილიტაცია; სოფელ სამებაში ცენტრალური გზიდან აფხაზავების მიმართულებით, შიდა სასოფლო გზის რეაბილიტაციისა და სოფელ სამებაში (ჩელტა) ნაკაშიძეებისა და წილოსნების დასახლებაში, შიდა სასოფლო გზის რეაბილიტაციის სამუშაოები და სხვ.

³ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 10 თებერვლის №2 ბრძანება, მუხლი 4, პუნქტი 6¹, „ა“ ქვეპუნქტი.

რომელთა წარმატებით განხორციელების შედეგად მოსახლეობას დროულად მიეწოდება ხარისხიანი მუნიციპალური სერვისები.⁴

ფაქტობრივი გარემოება 1: ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის მიერ 2021-2022 წლებში, ინფრასტრუქტურული პროექტების შესყიდვის/განხორციელების მიზნით შეძენილი საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციიდან 28 შემთხვევაში, რომელთა მიხედვით შესასყიდი სამუშაოების სახარჯთაღრიცხვო ღირებულება შეადგენდა 4,204,109 ლარს, სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვა არ განხორციელებულა. სამშენებლო მასალების და სამუშაოების საბაზრო ღირებულებების, ასევე პროექტის შემუშავების დროს არსებული გარემოებების ცვლილებების გათვალისწინებით, საპროექტო დოკუმენტაციის გამოყენების მომენტისათვის შესაძლოა საჭირო გახდეს მათი კორექტირება, რაც საბიუჯეტო სახსრების დამატებით ხარჯვასთან იქნება დაკავშირებული. პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, პროექტების გამოუყენებლობის ძირითადი მიზეზი არასაკმარისი ფინანსური რესურსია, რაც ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვის ეტაპის ხარვეზებზე მიუთითებს, რადგან მუნიციპალიტეტს დაგეგმვის ეტაპზე სათანადოდ უნდა განესაზღვრა პროექტის განხორციელების საჭიროება და შესაძლებლობა. ამასთანავე, როგორც უკვე აღინიშნა, მუნიციპალიტეტს საანგარიშო პერიოდში გააჩნდა არსებითი მოცულობის თავისუფალი ნაშთი და შეეძლო რამდენიმე პროექტის განხორციელება.

ფაქტობრივი გარემოება 2: მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ საცხოვრებელ სახლებთან საყრდენი კედლის მოწყობის მიზნით გაფორმებული სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ხელშეკრულებების შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ ხელშეკრულებაში შეტანილი ცვლილებები ხშირად დაკავშირებულია შესყიდვების დაგეგმვის პრობლემებთან. მაგალითად, 732,290 ლარის ღირებულების ხელშეკრულებაში, რომელიც მოიცავდა 22 საყრდენი კედლის მოწყობას, ხელშეკრულებაში განხორციელებული ცვლილებებით, 8 ერთეულით შემცირდა მოსაწყობი საყრდენი კედლების რაოდენობა და სამუშაოთა ღირებულება განისაზღვრა – 472,377 ლარით, მათ შორის, 3 საყრდენი კედლის სამუშაოები ამოღებულ იქნა ხელშეკრულების დადებიდან ერთ თვეში.

განხორციელებული ცვლილებების საფუძველად მითითებულია როგორც დამატებით წარმოდგენილი გეოლოგიური დასკვნები,⁵ სადაც მითითებულია, რომ მეწყრული პროცესების გამო საჭიროა საცხოვრისის ადგილმონაცვლეობა, ასევე პროექტში დაშვებული შეცდომები და ბენეფიციართა უარი სამუშაოთა წარმოებაზე. მსგავსი ხასიათის საფუძვლებით ხელშეკრულებებში განხორციელებული ცვლილებები წარმოდგენილია ცხრილის სახით.

⁴ „სახელმწიფოს შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის „ვ“ ქვეპუნქტი.

⁵ უმეტესად საყრდენი კედლები შენდება მეწყერსაშიშ ტერიტორიებზე საცხოვრებელი სახლების გამაგრების მიზნით.

ცხრილი N2. ინფორმაცია 2021-2022 წლებში საყრდენი კედლების მოწყობის სამუშაოების ხელშეკრულებებში განხორციელებული ცვლილებების შესახებ

N	განაცხადის ნომერი	ხელშეკრულების ღირებულება (ლარი)			საყრდენი კედლის რაოდენობა	
		თავდაპირველი	ცვლილებების შემდგომი	სხვაობა	თავდაპირველი	ცვლილებების შემდგომი
1	NAT210000743	903,88	74,774	15,613	6	5
2	NAT210002721	288,538	250,325	38,213	7	6
3	NAT210004677	732,290	472,377	259,912	22	14
4	NAT210025745	457,407	390,291	67,116	9	8
5	NAT220000804	259,195	185,871	73,324	13	11
6	NAT220000814	223,279	161,547	61,733	10	8
7	NAT210025741	467,876	445,276	22,600	12	11
8	NAT220000796	237,691	157,767	79,924	10	8
9	NAT220000786	259,540	215,057	44,483	10	8
	ჯამი	3,016,202	2,353,284	662,918		

როგორც ცხრილიდან ჩანს, ხშირია ხელშეკრულებებში სამუშაოთა რაოდენობისა და ღირებულებების ცვლილებები, რაც დაგეგმვაში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს.

ფაქტობრივი გარემოება 3: ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტმა ელექტრონული ტენდერის საშუალებით,⁶ 3 სოფელში შიდა სასოფლო გზის მოწყობა-რეაბილიტაციის მიზნით, გააფორმა 164,888 ლარის ღირებულების ხელშეკრულება. ხელშეკრულების გაფორმებიდან 8 დღეში ხელშეკრულებაში განხორციელდა ცვლილებები და ერთ-ერთ სოფელში ამოღებულ იქნა შიდა სასოფლო გზის მოწყობის სამუშაოები. აღნიშნულის საფუძველად მითითებულია სოფლის რწმუნებულის ინფორმაცია, სადაც მითითებულია, რომ აღნიშნული გზის მონაკვეთი „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით“ მოწყობილია ბეტონის საფარით და შესაბამისად, აღარ არსებობდა დამატებით სამუშაოების განხორციელების საჭიროება.

დასკვნა

ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის მერიის შიდა კონტროლის სისტემა ვერ უზრუნველყოფს სახელმწიფო შესყიდვების სათანადო დაგეგმვა-განხორციელებას, ამასთანავე, სამშენებლო მასალების და სამუშაოების საბაზრო ღირებულებების და სხვა გარემოებების ცვლილებების გათვალისწინებით, საპროექტო დოკუმენტაციის გამოყენების დროისთვის, შესაძლოა საჭირო გახდეს მათი კორექტირება, რაც საბიუჯეტო სახსრების დამატებით ხარჯვასთან იქნება დაკავშირებული.

რეკომენდაცია N2

ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტმა შეიმუშაოს ისეთი შიდა კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სარწმუნო და შესაფერისი ინფორმაციის შეგროვებას და მის საფუძველზე მუნიციპალიტეტის მოსახლეობისათვის აუცილებელი ინფრასტრუქტურული პროექტების მომზადებასა და განხორციელებას.

⁶ NAT220018280.

2.2.2 პირგასამტეხლოს დარიცხვის ნაკლოვანება

კრიტერიუმი: მიმწოდებელთან დადებული ხელშეკრულების პირობების შეცვლა დაუშვებელია, თუ ამ ცვლილების შედეგად შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის იზრდება ხელშეკრულების ღირებულება ან უარესდება ხელშეკრულების პირობები, გარდა კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.⁷ სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ხელშეკრულების⁸ თანახმად, ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პირობების შეუსრულებლობის ან/და არაჯეროვნად შესრულების შემთხვევაში, ხელშეკრულებით აღებულ ვალდებულებებზე უარის თქმის და ხელშეკრულების დროზე ადრე შეწყვეტის შემთხვევაში, მიმწოდებელს ხელშეკრულების უზრუნველყოფის გარანტია დაუკავდება ხელშეკრულების საერთო ღირებულების 5 პროცენტის ოდენობით.

ფაქტობრივი გარემოება: ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის მერიამ სოფელ განთიადში შიდა სასოფლო გზის რეაბილიტაციის სამუშაოების განხორციელების მიზნით, ელექტრონული ტენდერის საშუალებით⁹ გააფორმა 274,218.6 ლარის ღირებულების ხელშეკრულება.¹⁰ ხელშეკრულების თანახმად, გათვალისწინებული იყო სამუშაოს შესრულება გეგმა-გრაფიკის მიხედვით, რაც გულისხმობდა ხელშეკრულების დადებიდან 40 კალენდარულ დღეში 50%-ის სამუშაოს წარმოდგენას, ხოლო დანარჩენის 2021 წლის 20 ნოემბრისთვის. იმ პერიოდისათვის, როდესაც მიმწოდებელს უნდა წარმოედგინა ინფორმაცია პირველი ეტაპის შესრულების შესახებ, მან მერიას მიმართა ეტაპების ვადების ცვლილების მოთხოვნით, სადაც მიუთითებს, რომ უხვმა ნალექებმა გამოიწვია სამუშაოების შეფერხება და საჭირო გახდა დამატებითი სამუშაოების ჩატარება. აღნიშნულის საფუძველზე ხელშეკრულებაში შევიდა ცვლილება, რომლითაც სხვა საკითხებთან ერთად გაუქმდა სამუშაოს შესრულების გეგმა-გრაფიკი, ასევე ამოღებულ იქნა ვალდებულების შეუსრულებლობის დღიური პირგასამტეხლო. მოგვიანებით სატენდერო კომისიის მიერ აღინიშნა, რომ ცვლილებების დროს დაშვებულია ტექნიკური ხარვეზი, რომლის აღმოსაფხვრელად ხელშეკრულებაში აღდგენილ იქნა ყოველდღიური პირგასამტეხლო, თუმცა სატენდერო დოკუმენტაცია და ხელშეკრულების პირვანდელი რედაქცია ითვალისწინებდა პირგასამტეხლოს ყოველი ვადაგადაცილებული დღისათვის ეტაპის ღირებულების 0,3%-ს, რაც შეადგენდა დღეში – 411 ლარს,¹¹ ხოლო ცვლილებით განისაზღვრა ხელშეკრულების ღირებულების 0,1%, რაც შეადგენდა 274 ლარს.¹² ვალდებულების შესრულების ვადის ამოწურვამდე სამი დღით ადრე, ხელშეკრულებაში განხორციელდა ცვლილებები,¹³ რომლითაც დაკორექტირდა სამუშაოების ხარჯთაღრიცხვა, ხოლო სახელშეკრულებო ღირებულება შემცირდა და განისაზღვრა 268,147 ლარით. საბოლოო ჯამში მიმწოდებელმა ვერ შეასრულა ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებები. მიმწოდებელს შესრულებულად ჩათვალა¹⁴ სახელშეკრულებო ღირებულების 40%-მდე, 109,277 ლარის ღირებულების სამუშაოები, საიდანაც მიმწოდებლისათვის გადახდილია 100,305 ლარი, 6,240 ლარი დაექვითა პირგასამტეხლოს სახით, ხოლო 2,732 ლარი დაუკავდა შესრულებული სამუშაოების საგარანტიო პირობების შესაბამისად.

⁷ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის 21-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

⁸ ხელშეკრულება სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ N93, 2021 წლის 24 აგვისტო.

⁹ NAT210012155.

¹⁰ 2021 წლის 24 აგვისტოს ხელშეკრულება N93, მიმწოდებელი შპს „ნაციმციმარი“.

¹¹ $274,218.6 \times 50\% = 137,109.3 = 411$.

¹² $274,218.6 \times 0.1 = 27.4$.

¹³ 2021 წლის 17 ნოემბრის ურთიერთშეთანხმების აქტი N3.

¹⁴ 2021 წლის 30 ნოემბრის მიმწოდებლის წერილი სამუშაოების ნაწილის დასრულების შესახებ.

მიუხედავად იმისა, რომ ხელშეკრულება ითვალისწინებდა სამუშაოების შეუსრულებლობის ან/და არაჯეროვნად შესრულების შემთხვევაში, შესრულების უზრუნველყოფის გარანტიიდან ხელშეკრულების ღირებულების 5%-ის, 13,407 ლარის მიღებას, შემსყიდველმა არ გამოიყენა აღნიშნული მექანიზმი.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის მიერ სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, გაუარესდა შემსყიდველის პირობები, ასევე ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის გარანტიის გამოუყენებლობით, ბიუჯეტში არ მოხდა დამატებით 13,407 ლარის მობილიზება.

2.2.3 დოკუმენტაციის გარეშე გადარიცხული თანხები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის სახსრებით განხორციელებული ნებისმიერი შესყიდვა წარმოადგენს სახელმწიფო შესყიდვებს¹⁵ და შესაბამისად, ის ექვევს შესყიდვების კანონმდებლობით დადგენილ რეგულაციებში, რომლის თანახმად, შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია, რაციონალურად და საქართველოს სახელმწიფო ინტერესების გათვალისწინებით, განახორციელოს შესყიდვები მისთვის გამოყოფილ ასიგნებათა ფარგლებში.¹⁶ შემსყიდველი ვალდებულია ანგარიშსწორება განახორციელოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული წესითა და მოცულობით.

ფაქტობრივი გარემოება 1: შპს „ხელვაჩაურის წყლის“¹⁷ მიერ 2021 წელს ფიზიკურ პირთან გამარტივებული შესყიდვების საშუალებით,¹⁸ სხვადასხვა სამუშაოების შესყიდვის მიზნით, გაფორმდა 3 ხელშეკრულება, საერთო ღირებულებით – 14,808 ლარი, თუმცა შემსყიდველის მიერ მიმწოდებლისათვის გადახდილია 35,762 ლარი. გარდა ამისა, მიმწოდებლის მიერ სამუშაოს შესრულება დოკუმენტურად არ დასტურდება. აქედან გამომდინარე, მიმწოდებლის მხრიდან სამუშაოს შესრულების აღბათობა დაბალია და მინიმუმ ხელშეკრულების ღირებულებაზე 20 954 ლარით მეტია გადახდილი.

ფაქტობრივი გარემოება 2: კომუნალური სერვისების სამსახურის მიერ გამარტივებული შესყიდვების საშუალებით¹⁹ სხვადასხვა საქონლისა და მომსახურების მიწოდების მიზნით, სხვადასხვა პერიოდში შპს „ოქროსთან“ გააფორმა სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ხელშეკრულებები.²⁰ შესაბამისად, 2021 წელს მიმწოდებლისათვის გადახდილია 7,665 ლარი. ხელშეკრულებების თანახმად, ანგარიშსწორება მოხდება საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შესაბამისი საგადასახადო დოკუმენტაციის წარმოდგენის (სასაქონლო ზედნადები/ანგარიშფაქტურა) და საქონლის მიღებაზე მიღება-ჩაბარების აქტის გაფორმების შემდგომ. შემსყიდველმა ვერ წარმოადგინა შესაბამისი სასაქონლო ზედნადები, ასევე არ დასტურდება საქონლის მიღების ნამდვილობა. აღსანიშნავია, რომ 2022 წელს გაფორმებული ხელშეკრულებით გათვალისწინებული თანხა – 1,288 ლარი ჩარიცხულ იქნა იმავე წლის 20

¹⁵ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „ა.გ“ ქვეპუნქტი.

¹⁶ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-7 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

¹⁷ 2022 წლის 5 აპრილს, შპს „ხელვაჩაურის წყალკანალს“ შეეცვალა სახელწოდება.

¹⁸ CMR210036340, CMR210044143, CMR210068382.

¹⁹ CMR210034621, CMR210110881, CMR220126759.

²⁰ ხელშეკრულება N57, 2021 წლის 22 თებერვალი; ხელშეკრულება N296, 2021 წლის 29 სექტემბერი; ხელშეკრულება N178, 2022 წლის 18 ოქტომბერი.

ოქტომბერს და დაბრუნებულია 3 ნოემბერს, მიუხედავად იმისა, რომ მხარეების მიერ გაფორმებულია მიღება-ჩაბარების აქტი.

ფაქტობრივი გარემოება 3: კომუნალური მომსახურების სამსახური წესდების შესაბამისად ახორციელებდა მცირე სამშენებლო სამუშაოებს, რისთვისაც ახდენდა როგორც სამშენებლო მასალების, ასევე მომსახურების და სამუშაოების შესყიდვას. წარმოდგენილი დოკუმენტაცია, რომელიც ეხება შეძენილი საქონლის ხარჯვას და მიღებული მომსახურების/სამუშაოების წარმოებას, ვერ იძლევა სრულყოფილ ინფორმაციას და გააჩნია არსებითი ნაკლოვანებები, მაგალითად:

- 1) 2021 წელს სპეციალური ტექნიკისა და მათი ოპერატორების დაქირავებისათვის ფიზიკურ პირებთან გაფორმებულია 12 ხელშეკრულება,²¹ თუმცა წარმოდგენილი ინფორმაციით არ ირკვევა, სად ჩატარდა სამუშაოები, რა რაოდენობის და რისთვის რა ღირებულებას გადახდილი, რადგან ხელშეკრულებებში არ არის მითითებული ერთეულის ღირებულებები; ასევე გაფორმებულია ხელშეკრულება სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კერძო საკუთრების იჯარაზე და გადახდილია 4,500 ლარი, თუმცა ობიექტმა ვერ წარმოადგინა ინფორმაცია, თუ რისი იჯარაა და რა საჭიროებისთვისაა განკუთვნილი;
- 2) გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით შეძენილია 4,435 ლარის ღირებულების 1,5 ტონა არმატურა, თუმცა შესრულებული სამუშაოს შესახებ აქტების მიხედვით, გახარჯულია მხოლოდ 186 კგ არმატურა, ასევე ობიექტს არ გააჩნია არც მარაგებში დარჩენილი საქონელი და არც ინფორმაცია აქვს მათი გამოყენების შესახებ.

ფაქტობრივი გარემოება 4: ა(ა)იპ – ხელვაჩაურის საბავშვო ბაღების გაერთიანებამ გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით,²² სხვადასხვა საკვები პროდუქტის შესყიდვის მიზნით გაფორმებული ხელშეკრულების მოთხოვნის მიუხედავად, 6,942 ლარის ანგარიშსწორება განახორციელა სასაქონლო ზედნადებების გარეშე.

ფაქტობრივი გარემოება 5: ა(ა)იპ – ხელვაჩაურის გამწვანების, დასუფთავებისა და კომუნალური მომსახურების სამსახურის მიერ 2021-2022 წლებში სატრანსპორტო საშუალებების და სპეციალური ტექნიკის ნაწილების შეძენის და მომსახურებისათვის გაფორმებულია 28 ხელშეკრულება.²³ დოკუმენტაციის შესწავლის შედეგად დადგინდა, რომ საქონლის/მომსახურების შესყიდვები და შესაბამისი ანგარიშსწორებები განხორციელდა საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევით, კერძოდ:

- 1) 2021-2022 წლებში გამოვლინდა ფაქტები, როდესაც კომუნალური მომსახურების სამსახური ჯერ იღებდა საქონელს/მომსახურებას და მხოლოდ ამის შემდეგ ხდებოდა იურიდიულად ხელშეკრულების და მიღება-ჩაბარების აქტის გაფორმება და სისტემაში ატვირთვა. მაგალითად, სატრანსპორტო და სპეციალური სატრანსპორტო საშუალებებისათვის საქონლის/მომსახურების შესყიდვისას, 2021 წელს შპს „ბასმოტორსთან“ გაფორმებული ხელშეკრულებით,²⁴ მხარეები ადასტურებენ, რომ

²¹ საერთო ჯამში გადახდილია 140,270 ლარი.

²² CMR210038189.

²³ 3 ელექტრონული ტენდერით და 25 გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით გაფორმებული ხელშეკრულებების საერთო სახელშეკრულებო ღირებულება შეადგენს 129,582 ლარს.

²⁴ ხელშეკრულება N14, 2021 წლის თებერვალი.

საქონლისა და მომსახურების მიწოდება მოხდა 2020 წლის ოქტომბერში, რის საფუძველზეც გადახდილია 7,450 ლარი; ასევე შპს „იმზა-ოილთან“ არსებული ხელშეკრულებებით,²⁵ ერთ შემთხვევაში გაფორმებულია 2021 წლის 4 სექტემბერს და მითითებულია, რომ მიწოდება დაიწყო 2021 წლის 1 იანვრიდან, ხოლო მეორე შემთხვევაში გაფორმდა 2021 წლის 9 დეკემბერს, ხოლო საქონლის მიწოდება დაიწყო 1 ოქტომბერს, რისთვისაც ჯამურად გადახდილია 14,475 ლარი. ორგანიზაციაში ანალოგიური ქმედებები სისტემატური ხასიათისაა;

-) 2021-2022 წლებში კომუნალური მომსახურების სამსახურმა, სატრანსპორტო საშუალებების ნაწილების შესყიდვის და შეკეთების მიზნით, შპს „იმზა-ოილთან“ გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით²⁶ გააფორმა 5 ხელშეკრულება. ხელშეკრულებების საერთო ღირებულებამ, რომელიც გადახდილია შემსყიდველის მიერ, შეადგინა 30,153 ლარი, თუმცა წარმოდგენილი ზედნადებებისა და საგადასახადო ანგარიშფაქტურების თანახმად, მიმწოდებელს შესრულებული და მიწოდებული აქვს 21,094 ლარის,²⁷ ანუ 9,059 ლარით ნაკლები საქონელი/მომსახურება. მაგალითად, 2022 წელს გაფორმებულია მხოლოდ ერთი ხელშეკრულება,²⁸ რომლის თანახმად, საქონლის მიწოდების ვადად განისაზღვრა ხელშეკრულების გაფორმების დღიდან, 6 მარტის ჩათვლით. მიწოდების ვადაში წარმოდგენილი სასაქონლო ზედნადებების თანახმად, მიმწოდებელს მიწოდებული ჰქონდა 206 ლარის საქონელი. მიუხედავად ამისა, ანაზღაურებულია ხელშეკრულების მთლიანი ღირებულება – 2,593 ლარი;
-) 2021 წლის 21 იანვრის N5 ხელშეკრულებით და მიღება-ჩაბარების აქტით შეძენილი და გადახდილია 4,560 ლარის ღირებულების, საერთო ჯამში – 400 ცალი ზეთის, ჰაერის და საწვავის ფილტრები, თუმცა წარმოდგენილი სასაქონლო ზედნადებებით, ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ ვადაში მიწოდებულია ერთი ცალი ზეთის ფილტრი. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ იმავე მიმწოდებლისაგან, სასაქონლო ზედნადებების თანახმად, სხვადასხვა ხელშეკრულებით 2021 წელს კომუნალური მომსახურების სამსახურს მიღებული აქვს, ჯამში – 119 ცალი ფილტრი;
-) გამარტივებული შესყიდვების დროს არ ტარდება სახელშეკრულებო ვალდებულებების ვადაში შესრულების მონიტორინგი, არ ხდება მიღება-ჩაბარების აქტების სრულყოფილად გაფორმება, ასევე ხელშეკრულებით ვერ ხორციელდება იდენტიფიცირება, შესყიდული საქონლის მახასიათებლების შესახებ. აღსანიშნავია, რომ სისტემური პრობლემაა დოკუმენტაციის ვადებში წარმოება, ხშირად არ ემთხვევა მიღება-ჩაბარების აქტები და სასაქონლო ზედნადებები; როგორც ზემოთ აღინიშნა, საქონლის მიწოდება წინ უსწრებს ხელშეკრულების გაფორმებას; ასევე გამოვლინდა შემთხვევა, როდესაც შემსყიდველს არ აქვს ხელშეკრულება ხელმოწერილი, თუმცა სახელმწიფო შესყიდვების

²⁵ ხელშეკრულება N269, 2021 წლის 4 სექტემბერი; ხელშეკრულება N304, 2021 წლის 9 დეკემბერი.

²⁶ CMR210024122, CMR210070279, CMR210110861, CMR210139432.

²⁷ დაანგარიშებულია 2021 წლის ყველა სასაქონლო ზედნადები და საგადასახადო ანგარიშფაქტურა, ხოლო 2022 წელს, იმავე წელს გაფორმებული ხელშეკრულებით განსაზღვრული მიწოდების ვადის ჩათვლით, ყველა სასაქონლო ზედნადები და საგადასახადო ანგარიშფაქტურა.

²⁸ ხელშეკრულება N33, 2022 წლის 24 თებერვალი.

ერთიან ელექტრონულ სისტემაში ატვირთულია და განხორციელებულია გადახდა.

ამასთანავე, მიუხედავად სსიპ – სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს არაერთი მიმართვისა, 2021-2022 წლებში შემსყიდველი აგრძელებდა მონეტარული ზღვრების დაუცველად გამარტივებული შესყიდვის განხორციელებას.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტში არსებული შიდა კონტროლის სისტემა ვერ უზრუნველყოფს მოქმედი რეგულაციების და სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ხელშეკრულებებით განსაზღვრული პირობების დაცვას, ფიზიკური და იურიდიული პირებისათვის გადახდილია თანხები, როდესაც არ არსებობს შესაბამისი ხელშეკრულებები, ხოლო ხელშეკრულებების შემთხვევაში არ დასტურდება შესაბამისი საქონლის/მომსახურების მიღება.

რეკომენდაცია N3

ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტმა შეიმუშაოს ისეთი შიდა კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო ფინანსების ხარჯვის რაციონალურობას და გამჭვირვალობას. კერძოდ, გააძლიეროს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ხელშეკრულებების შესრულების და მიმწოდებლებთან ანგარიშსწორების მონიტორინგი, დაინერგოს საქონლის მიღების და ჩამოწერის წესი. ამასთანავე, უკვე გამოვლენილი ნაკლოვანებების აღმოფხვრის მიზნით გაატაროს სათანადო ღონისძიებები.

2.3 იურიდიული პირების მართვა

2.3.1 საბიუჯეტო რესურსების გამოყენებაში არსებული ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტს თავისი საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით, უფლება აქვს დააფუძნოს იურიდიული პირები, რომლებიც ორგანიზებას გაუწევენ მისი უფლებამოსილების სფეროში განსახორციელებელ ღონისძიებებს.²⁹ მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, დაწესებულების ხელმძღვანელმა ორგანიზაციასა 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, პროდუქტიულად და ეფექტიანად გამოყენება. დაწესებულების ხელმძღვანელი, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, დაკისრებული მოვალეობის ეფექტიანად შესასრულებლად, შეიმუშავებს და აყალიბებს ოპტიმალურ ორგანიზაციულ სტრუქტურას.

ფაქტობრივი გარემოება 1: ჩატარებული აუდიტორული პროცედურების შედეგად გამოვლინდა, რომ ა(ა)იპ – ხელვაჩაურის გამწვანების, დასუფთავებისა და კომუნალური მომსახურების სამსახურის პასუხისმგებელი პირები საბიუჯეტო თანხების გადარიცხვისას, დასაქმებული პირების ხელფასებისა და სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ხელშეკრულების შესაბამისი მიმწოდებლების საბანკო ანგარიშების ნაცვლად, მიუთითებდნენ საკუთარ ან სხვის საბანკო ანგარიშებს. გარდა ამისა, რამდენიმე ტრანზაქცია შესრულებულია ისეთ ანგარიშებზე,

²⁹ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 20, პირველი და მე-2 პუნქტები; მუხლი 106¹.

რომლებიც დღეის მდგომარეობით გაუქმებულია და არ ხდება მათი იდენტიფიცირება.

ცხრილი N3. ინფორმაცია ზედმეტად გადახდილი თანხების შესახებ (ლარი)

წელი	თანხა
2019	67,729
2020	37,698
2021	29,519
2022	17,169

აუდიტის მასალები, შემდგომი რეაგირების მიზნით, აუდიტის მიმდინარეობისას გადაიგზავნა საქართველოს პროკურატურაში.

ფაქტობრივი გარემოება 2: ა(ა)იპ – ხელვაჩაურის სასაფლაოებში გამოვლინდა 3 სხვადასხვა შემთხვევა, როდესაც ერთი დასაქმებული პირის ხელფასი ჩარიცხულია თანამშრომლის ანგარიშზე. აქედან, ხელფასის გაცემის საფუძვლად მითითებულია ის პირი, რომელიც უკვე აღარ მუშაობდა ორგანიზაციაში და მისი ხელფასი ერიცხებოდა სხვა თანამშრომელს. საერთო ჯამში – 7 ტრანზაქციით გადარიცხულია 2 093 ლარი.³⁰

ფაქტობრივი გარემოება 3: მუნიციპალიტეტსა და მის დაქვემდებარებაში მყოფ იურიდიულ პირებში დასაქმებულებთან არსებული შრომითი ხელშეკრულებები ვერ აკმაყოფილებს კანონმდებლობით განსაზღვრულ მოთხოვნებს, არ არის განსაზღვრული დასაქმებულის ფუნქციები, უფლება-მოვალეობები და სხვ., არ ხდება მათ მიერ შესრულებული სამუშაოს და სამუშაოსათვის დახარჯული დროის აღრიცხვა. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტში სწორად არ არის ორგანიზებული შრომითი ურთიერთობები. კერძოდ, არ არის განსაზღვრული შრომითი პოზიციების საჭიროება და სწორად არ არის ისინი გადანაწილებული.

ფაქტობრივი გარემოება 4: მუნიციპალიტეტის საკუთრებაშია 2 სამეწარმეო იურიდიული პირი – შპს „ხელვაჩაურის წყალი“ და შპს „ხელვაჩაურის საყოფაცხოვრებო მომსახურება“. უკანასკნელი მუნიციპალიტეტს გადაეცა 2010 წელს, თუმცა წლებია ის არ ასრულებს თავის ფუნქციებს და მუნიციპალიტეტიც არ ახორციელებს მის ფაქტობრივ მართვას. აღსანიშნავია, რომ 2021-2022 წლებში ასევე არ ჩატარებულა შპს „ხელვაჩაურის წყალის“ პარტნიორთა კრება, შესაბამისად, არ ხდება საწარმოს საქმიანობის შედეგების განხილვა, რაც შეამცირებდა წინა წლებში გამოვლენილი რისკების ალბათობებს.

დასკვნა

ა(ა)იპ – ხელვაჩაურის გამწვანების, დასუფთავებისა და კომუნალური მომსახურების სამსახურში 2019-2022 წლებში ზედმეტად გაცემულია თანხები, მათ შორის, როგორც ხელფასის სახით, ასევე სხვადასხვა საფუძვლით. აღნიშნული მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირის საქმიანობის ზედამხედველობასთან დაკავშირებით, კონტროლის მექანიზმის სისუსტეზე მიუთითებს და არამართლზომიერი ქმედებების რისკებს შეიცავს.

ასევე მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებულ იურიდიულ პირებში გარდა აღნიშნულისა, შრომითი ხელშეკრულებებით არ არის განსაზღვრული

³⁰ აღნიშნული თანხა აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში იქნა დაბრუნებული.

დასაქმებულთა კონკრეტული ფუნქცია-მოვალეობები, არ ფუნქციონირებს ფაქტობრივად ნამუშევარი დროის აღრიცხვის სისტემა.

რეკომენდაცია N4

ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტმა შეიმუშაოს და პრაქტიკაში დანერგოს კონტროლის ისეთი მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საქმიანობის სათანადოდ წარმართვას. ამასთანავე, შრომითი ურთიერთობების მოწესრიგების მიზნით, უზრუნველყოს დასაქმებულ პირთა ფუნქციების დეტალური გაწერა და დანერგოს ნამუშევარი საათების აღრიცხვის სისტემა, ხოლო თანხების მითვისებისა და არასწორად გაცემის ფაქტებზე გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

2.4 ტრანსპორტის ხარჯები

2.4.1 ტრანსპორტის მოვლა-შენახვის და საწვავის ხარჯვის ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია რაციონალურად და საქართველოს სახელმწიფო ინტერესების გათვალისწინებით განხორციელოს შესყიდვები მისთვის გამოყოფილ ასიგნებათა ფარგლებში.³¹

ფაქტობრივი გარემოება 1: კომუნალური მომსახურების სამსახურს 2021-2022 წლებში ავტოსატრანსპორტო საშუალებებისა და სპეციალური ტექნიკის ნაწილებისა და მომსახურებისათვის გახარჯული აქვს 129,582 ლარი. დოკუმენტაციის შესწავლის შედეგად დადგინდა, რომ ორგანიზაციაში არ ხდებოდა დეფექტური/შეცვლის აქტების წარმოება არსებული ხელშეკრულებებით, მიღება-ჩაბარების აქტებითა და სხვა დოკუმენტაციით არ ირკვევა, რომელი სატრანსპორტო საშუალებისათვის იქნა გამოყენებული შესყიდული საქონელი თუ მომსახურება. ასევე კომუნალური მომსახურების სამსახურის მიერ სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებაში, მათ შორის, ავტოსატრანსპორტო საშუალებებისა და სპეციალური ტექნიკისათვის განკუთვნილი საქონლისა თუ მომსახურების ხელშეკრულებებში გამოვლინდა არსებითი ხასიათის დარღვევები, რაც ასახულია წინამდებარე ანგარიშის შესაბამის თავში.

ფაქტობრივი გარემოება 2: 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული იურიდიული პირების მიერ საწვავის გამოყენებასთან დაკავშირებული დოკუმენტაციის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

1) კომუნალური მომსახურების სამსახურის კუთვნილ ერთ-ერთ ავტომანქანაზე³² 2021 წელს საერთო ჯამში, ნაჩვენებია შეუსაბამოდ დიდი, 24,708 ლიტრი დიზელის საწვავის გამოყენება, როდესაც აღნიშნულ ავტომანქანაში 2022 წელს ჩასხმულია 4,069 ლიტრი, ხოლო 2023 წლის 6 თვის მონაცემებით – 750 ლიტრი საწვავი, ასევე ერთჯერადი ჩასხმები ბევრად მეტია ავტომანქანის საწვავის ავზის მოცულობაზე.³³ თვეში საწვავის გამოყენების საშუალო მაჩვენებელი

³¹ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

³² ფორდ ტრანზიტი სახელმწიფო ნომრით CEC-281, VB119VV.

³³ აღნიშნული საკითხი დაფიქსირებულია ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის მერიის შიდა აუდიტის სამსახურის ა(ა)იპ - ხელვაჩაურის გამწვანების, დასუფთავებისა და კომუნალური მომსახურების სამსახურის 2021 წლის საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის ანგარიშში.

წლების მიხედვით შემდეგია: 2023 წელს თვეში – 125 ლიტრი, 2022 წელს – 339 ლიტრი, ხოლო 2021 წელს – 2,059 ლიტრი;

- ა(ა)იპ – ხელვაჩაურის გამწვანების, დასუფთავებისა და კომუნალური მომსახურების სამსახური და შპს „ხელვაჩაურის წყალი“ საწვავის გამოყენების მიზნებისათვის გარდა აგაის სისტემისა,³⁴ იყენებდა საბარათე სისტემასაც. ბარათები გამოიყენება სხვადასხვა ტექნიკისათვის (საწვავზე მომუშავე სხვადასხვა დანიშნულების ხელსაწყოები, მეზაღობის საშუალებები) საჭირო საწვავის უზრუნველყოფის მიზნით, სადგურებიდან ავზებით მიწოდებისათვის. 2021-2022 წლებში შპს „ხელვაჩაურის წყალი“ იყენებდა ორ ბარათს და ჯამში დახარჯულია 25,205 ლარის ღირებულების – 7,503 ლიტრი საწვავი, მათ შორის, 2021 წელს – 4,308 ლიტრი, ხოლო 2022 წელს – 3,195 ლიტრი. კომუნალური მომსახურების სამსახურის მიერ 2 წელიწადში დახარჯულია 36,215 ლარის ღირებულების – 14,360 ლიტრი, მათ შორის, მხოლოდ 2021 წელს – 11,068 ლიტრი, ხოლო 2022 წელს – 3,292 ლიტრი ბენზინის საწვავი. საწვავის ჩამოწერასთან დაკავშირებული დოკუმენტაცია არ მოიცავს სრულად გახარჯული საწვავის ოდენობას, ასევე ზოგიერთ მათგანში სტანდარტულად მითითებულია, რომ გამოყენებულია „სხვადასხვა სამუშაოების“ შესასრულებლად, რითაც შეუძლებელია გაირკვეს, სად და რა სამუშაოების შესრულებას მოხმარდა ეს საწვავი.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტში არსებული შიდა კონტროლის სისტემა ვერ უზრუნველყოფს ავტოსატრანსპორტო და სპეციალური ტექნიკისათვის შეძენილი სათადარიგო ნაწილების და საწვავის მიზნობრივად ხარჯვის დოკუმენტურად დადასტურებას, რის გამოც ვერ მივიღეთ რწმუნება 2021-2022 წლებში შესყიდული სათადარიგო ნაწილების და საწვავის სამსახურებრივი დანიშნულებით გამოყენებასთან დაკავშირებით.

რეკომენდაცია N5

ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტმა შეიმუშაოს ისეთი შიდა კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სატრანსპორტო საშუალებების მოვლა-შენახვის ხარჯების დასაბუთებულ და რაციონალურ ხარჯვას.

2.6 შიდა კონტროლის სისტემა

2.6.1 შიდა კონტროლის ნაკლოვანება

კრიტერიუმი: ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა ვალდებულია დანერგოს და განახორციელოს ისეთი შიდა კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს დაწესებულების მიზნების მიღწევისას სახსრების კანონიერ, გამჭვირვალე, ეკონომიურ, ეფექტიან და პროდუქტიულ გამოყენებას; ასევე შიდა აუდიტის სამსახურმა, დაწესებულების საქმიანობის გაუმჯობესების მიზნით, უნდა განახორციელოს დამოუკიდებელი, ობიექტური, მარწმუნებელი და საკონსულტაციო საქმიანობა, რომელიც სისტემატიზებული, დისციპლინებული და ორგანიზებული მიდგომით აფასებს და აუმჯობესებს რისკის მართვის, კონტროლისა და მმართველობითი პროცესის ეფექტიანობას.³⁵

³⁴ ავტომანქანის გამართვისა და ავტომატური იდენტიფიცირების სისტემა.

³⁵ საქართველოს კანონი „შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მე-2 მუხლის „ვ“ და „ზ“ ქვეპუნქტები.

ფაქტობრივი გარემოება: ჩატარებული აუდიტით ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში გამოვლინდა შიდა კონტროლის ნაკლოვანებები, რამაც ადგილობრივი ბიუჯეტის შედგენა-შესრულებასთან, შრომის ანაზღაურებასთან, ინფრასტრუქტურის მშენებლობასთან და ტრანსპორტის ხარჯებთან დაკავშირებით, ზემოთ მოყვანილი ხარვეზები განაპირობა.

ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურმა, 2021-2022 წლებში დამტკიცებული გეგმის შესაბამისად, განახორციელა 11 აუდიტი. ჩატარებული აუდიტები მიზნად ისახავდა ადგილობრივი ბიუჯეტიდან მიღებული სახსრების ხარჯვის შესახებ აუდიტორული დასკვნის შედგენას, რეკომენდაციების შემუშავებას და აუდიტის ანგარიშის გაცემას.

სამსახურის მიერ ვერ გამოვლინდა კონტროლის მექანიზმების ის სისუსტეები და ხარვეზები, რომლებიც დაფიქსირდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტის შედეგად. შიდა აუდიტის მიერ შედგენილ აუდიტორულ დასკვნებში ასახული მიგნებების შესაბამისად გაცემულია რეკომენდაციები, თუმცა არ ხდება რეკომენდაციების შესრულებაზე სათანადო რეაგირება და არ ტარდება მონიტორინგი, რაც მუნიციპალიტეტისათვის რისკების მართვისა და შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესების მნიშვნელოვანი წინაპირობაა.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის შიდა კონტროლის სისტემა სრულყოფილად ვერ უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის ფინანსების მართვის სისტემის გაუმჯობესებას, ინფრასტრუქტურული ღონისძიებების შესრულების მონიტორინგის, საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის მიზნობრიობის და ეფექტიანობის ზრდის ხელშეწყობას.

რეკომენდაცია N6

ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტმა შეიმუშაოს და დანერგოს ისეთი შიდა კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს პროცესებში არსებული რისკებისა და სისტემური ხარვეზების გამოვლენას, ანალიზსა და შეფასებას; ამასთანავე, შიდა აუდიტის სამსახურმა აუდიტის თემების შერჩევის დროს ყურადღება გაამახვილოს მაღალი რისკის შემცველი საკითხების შესწავლაზე, შესაბამისი რეკომენდაციების გაცემასა და მათი შესრულების ეფექტიან მონიტორინგზე.

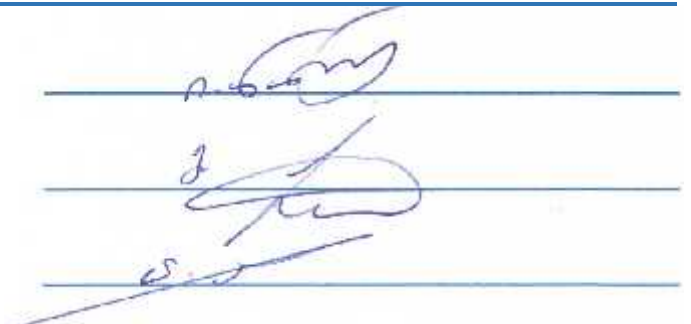
აუდიტორები

ხელმოწერა

ირაკლი ანანიძე
მთავარი აუდიტორი

მინდია ჯორთმენაძე
უფროსი აუდიტორი

ავთანდილ აბაშიძე
აუდიტორი



საკონტაქტო ინფორმაცია

ვებგვერდი და სოციალური მედია	https://www.sao.ge/
	https://www.budgetmonitor.ge/ka
	http://www.blog.sao.ge/
	http://www.sai.ge/main/
	https://www.linkedin.com/company/stateauditoffice/
	https://www.youtube.com/user/saogeorgia
	https://www.facebook.com/www.sao.ge
ცხელი ხაზი	(+995 32) 243 81 81
ელექტრონული ფოსტა	sao@sao.ge

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

SAO.GE