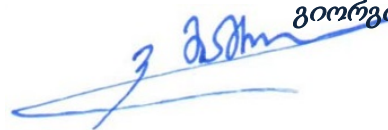


სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



„**ვ ა მ ტ კ ი ც ე ბ**“

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების
ბიუჯეტების აუდიტის დეპარტამენტის
უფროსი

 **გიორგი მამრიკიშვილი**

„---05---“-----10-----“ 2017 წელი

ეგზ. № 1

გურჯაანის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური და 2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ (პროგრამის კოდი: 01 00) და „ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაციის“ (პროგრამის კოდი: 03 00) პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში N49/36

2017 წელი

სარჩევი

შემაჯამებელი მიმოხილვა	3
შესავალი	6
აუდიტის საგანი და სახეობა.....	6
აუდიტის მიზანი	6
აუდიტის მასშტაბი	6
აუდიტის ანგარიშის დანიშნულება.....	7
ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა.....	7
აუდიტორის პასუხისმგებლობა	7
აუდიტის ობიექტის აღწერა.....	8
ძირითადი ტექსტი.....	11
1. „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ პროგრამა.....	11
1.1 საკრებულოს დეპუტატების ანაზღაურება	11
1.2 სატრანსპორტო საშუალებები და საწვავი.....	12
2. „ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაციის“ პროგრამა.....	14
2.1 ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვა	14
2.2 შესყიდვის მართვა.....	18
2.3 პროექტის შესრულება	22
2.4 მიმწოდებლებთან ანგარიშსწორების პროცესი.....	23
2.5 სამუშაოების მიღება-ჩაბარება და ხარისხის კონტროლის პროცესი	27
2.6 პროექტების მოვლა-პატრონობა და ექსპლოატაციის პროცესი	32
3. 2016 წლის ფინანსურ ანგარიშგებაზე მოსაზრების გამოთქმაზე უარის საფუძველი.....	33
ფინანსური აღრიცხვა-ანგარიშგება.....	33
უარი მოსაზრების გამოთქმაზე	34
4. შიდა აუდიტი	34
5. გურჯაანის მუნიციპალიტეტში წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების მდგომარეობა.	36
აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი.....	39
აუდიტის ჯგუფის წევრების ხელმოწერები.....	39

შემაჯამებელი მიმოხილვა

- ❖ 2016 წელს გურჯაანის მუნიციპალიტეტმა სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით განახორციელა სოფელ დარჩეთში კლუბის რეაბილიტაცია, ღირებულებით 9.4 ათასი ლარი. აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა შესრულებული სამუშაოები. დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ კლუბი დაკეტილია და არ ფუნქციონირებს. მოსახლეობა შესრულებული სამუშაოებით ვერ სარგებლობს.
- ❖ 2015 წელს გურჯაანის მუნიციპალიტეტმა „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით“ შეისყიდა სოფელ ფხოველში წყლის შემკრები ავზისა და ქსელის მოწყობის სამუშაოები, ღირებულებით 4.7 ათასი ლარი. აუდიტის ჯგუფმა ადგილზე დაათვალიერა შესრულებული სამუშაოები. დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ წყლის სისტემის მოწყობის სამუშაოები დაუსრულებელია და მოსახლეობას წყალი არ მიეწოდება. 2017 წელს, აუდიტის ჯგუფის მიერ გამოვლენილი გარემოების შემდგომ, მუნიციპალიტეტმა უზრუნველყო სოფ. ფხოველში წყალმომარაგების ქსელის და რეზერვუარის მოწყობაზე ტენდერის გამოცხადება.
- ❖ 2015 წელს გურჯაანის მუნიციპალიტეტმა სოფელ ზიართან დამაკავშირებელი გზის საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვაზე დახარჯა 22.3 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტს აღნიშნული საპროექტო ხარჯთაღრიცხვით გათვალისწინებული გზის მოწყობის სამუშაოები 2015-2016 წლებში არ შეუსყიდა. ამდენად, მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა და შეისყიდა ისეთი სამუშაოების საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია, რომელიც არ განხორციელებულა და მისი გამოყენება არც 2017 წელს დაგეგმილა.
- ❖ 2016 წელს სოფელ კაჭრეთში სანიაღვრე არხის მოსაწყობად მიმწოდებელმა ნაცვლად 92.6 ათასი ლარისა, შეასრულა 17.7 ათასი ლარის სამუშაო. შედეგად პროექტი დაუსრულებელია და მოსახლეობა ვერ სარგებლობს. ასევე არ არის გადახდილი ხელშეკრულების პირობების შეუსრულებლობისათვის დაკისრებული საჯარიმო სანქცია, 11.2 ათასი ლარი. 2017 წელს, აუდიტის ჯგუფის მიერ გამოვლენილი გარემოების შემდგომ, მუნიციპალიტეტმა უზრუნველყო სანიაღვრე არხის მოწყობის სამუშაოების გაგრძელება, სოფელ კაჭრეთისა და ზემო კაჭრეთის დამაკავშირებელი გზის რეაბილიტაციის პროექტის ფარგლებში. აგრეთვე, მიმწოდებლის მიერ პირგასამტეხლოს გადაუხდელობასთან დაკავშირებით, გურჯაანის მუნიციპალიტეტმა წარადგინა სარჩელი სასამართლოში.
- ❖ 2015 წელს სოფელ გურჯაანში №2 საბავშვო ბაღთან მისასვლელ ქუჩაზე ასფალტო-ბეტონის საფარის დაგებისა და სანიაღვრე არხის მოწყობის სამუშაოებზე, მიმწოდებელმა დაარღვია ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ობიექტის მიწოდების ვადები, არ დაასრულა პროექტით განსაზღვრული სამუშაოები, ამასთან ამ პერიოდისათვის ანაზღაურებული თანხა 41.2 ათასი ლარით აღემატებოდა ფაქტობრივად შესრულებული სამუშაოების ღირებულებას. მიუხედავად აღნიშნული გარემოებებისა, გურჯაანის მუნიციპალიტეტმა, სამუშაოების მიწოდების ვადის

გასვლის შემდეგაც, მიმწოდებელს გადაურიცხა 17.9 ათასი ლარი. სულ გადახდილმა თანხამ ავანსის ჩათვლით შეადგინა 154.6 ათასი ლარი, რაც 59.1 ათასი ლარით აღემატება შესრულებული სამუშაოების ღირებულებას.

- ❖ 2015-2016 წლებში მუნიციპალიტეტმა გამარტივებული გზით შეისყიდა 1 394.3 ათასი ლარის ღირებულების სამშენებლო სამუშაოები, რაზეც გაფორმებულია 149 ხელშეკრულება. მიმწოდებლებმა 120 ხელშეკრულებისათვის, ღირებულებით 997.9 ათასი ლარი, ვერ წარმოადგინა ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია. შედეგად აღნიშნული თანხა მუნიციპალიტეტის მიერ ანაზღაურებულია კანონმდებლობის მოთხოვნების უგულებელყოფით.
- ❖ საკრებულოს წევრებს, რომლებიც არ არიან თანამდებობის პირები, გამგეობა უნაზღაურებს საკრებულოს კომისიებისა და სამუშაო ჯგუფების სხდომებში მონაწილეობისათვის, ასევე საკრებულოსა და საკრებულოს თავმჯდომარის დავალებების შესრულებისათვის ყოველთვიურად გაწეულ ხარჯებს. გამგეობის მიერ აღნიშნული ხარჯის ანაზღაურება უნდა განხორციელდეს ფაქტობრივად გაწეული ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების საფუძველზე. 2015-2016 წლებში უფლებამოსილების განსახორციელებლად საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე გაიცა 198.3 ათასი ლარი. საკრებულოს დეპუტატებზე ხარჯები ანაზღაურებულია ისე, რომ არც ერთ შემთხვევაში მათ არ წარმოუდგენიათ ხარჯის გაწევის დამადასტურებელი დოკუმენტები.
- ❖ გურჯაანის მუნიციპალიტეტს 2016 წელს არ შეუდგენია პერიოდული და წლიური ფინანსური ანგარიშგებები, სადაც უნდა აისახოს ინფორმაცია ორგანიზაციის ფინანსური მდგომარეობის შესახებ. შედეგად ფინანსური ანგარიშგების მომხმარებლებს არ წარედგინება ზუსტი და სრული ინფორმაცია მუნიციპალიტეტის ფინანსური მდგომარეობის შესახებ.

რეკომენდაციები:

რეკომენდაცია 1: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, გონივრულობის პრინციპის გათვალისწინებით, შეიმუშაოს წესი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის შესახებ. აღნიშნული წესით, რომელიც დაფუძნებული იქნება საუკეთესო პრაქტიკაზე, უნდა დარეგულირდეს, სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა, მათზე საწვავის გაცემის ლიმიტები, სარემონტო და სხვა მოვლა-შენახვის ხარჯები. ამასთანავე, მიზანშეწონილია შემუშავებული წესი თავსებადი იყოს მთავრობის დადგენილებასთან.

რეკომენდაცია 2: მუნიციპალიტეტმა ინფრასტრუქტურული სამუშაოები უნდა დაგეგმოს ყველა იმ ფაქტორების გათვალისწინებით, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს პროექტის წარმატებით დასრულებას. კონკრეტული პროექტის დაგეგმვის დროს მუნიციპალიტეტმა უნდა შეისწავლოს მის ხელთ არსებული ფინანსური და მატერიალური რესურსები და

აქედან გამომდინარე განსაზღვროს თუ რამდენად შესაძლებელია პროექტის განხორციელება და დასახული მიზნის მიღწევა. აღნიშნული ხელს შეუწყობს თავიდან აიცილოს ისეთი პროექტების განხორციელება, რომლითაც მოსახლეობა ვერ სარგებლობს.

რეკომენდაცია 3: მუნიციპალიტეტმა შეიმუშაოს ისეთი კონტროლის მექანიზმები, რომელიც უზრუნველყოფს გამარტივებული შესყიდვის გზით განხორციელებული ყველა სამშენებლო სამუშაოებისათვის ანგარიშსწორების ერთიან მიდგომას. მუნიციპალიტეტის საკრებულომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს, გამარტივებული შესყიდვის ფარგლებში შესრულებული სამშენებლო სამუშაოების ფაქტობრივი დანახარჯების დათვლის მეთოდი და კონკრეტული წესი, რომელიც შესაბამისობაში იქნება მოქმედ კანონმდებლობასთან. გურჯაანის მუნიციპალიტეტის 2013-2014 წლების საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტისა და მიმდინარე აუდიტის ფარგლებში, მიმწოდებლების მიერ ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენლობის შემთხვევაში, თვითმმართველმა ერთეულმა გაატაროს სამართლებრივი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია 4. მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელმა ორგანომ შეიმუშაოს და დანერგოს სამშენებლო სამუშაოების მიღებისა და ჩაბარების წესი, სადაც დეტალურად იქნება გაწერილი მოქმედი სტანდარტების დაცვით სამუშაოების შესრულებისათვის საჭირო კონტროლის მექანიზმები. ნათლად უნდა განისაზღვროს, კონტროლის თითოეულ ეტაპზე ჩასატარებელი სამუშაოები და კონტროლის განმახორციელებელი პირები, მათი მოვალეობები და პასუხისმგებლობა. აღნიშნული უზრუნველყოფს კონტროლის მექანიზმების გამართულ ფუნქციონირებას და პროექტის შემოწმებისათვის საჭირო ყველა პროცედურის სათანადოდ წარმართვას.

შესრულებული სამუშაოების მოქმედ სამშენებლო ნორმებთან და სტანდარტებთან შესაბამისობის დასადგენად, მიზანშეწონილია მუნიციპალიტეტმა ზუსტად განსაზღვროს ინსპექტირების ჯგუფსა და საექსპერტო კომპანიის მიერ შესასრულებელი პროცედურები. ექსპერტიზის კვლევის საგანი სამუშაოების ტიპის მიხედვით შესაძლებელია იყოს განსხვავებული და საჭიროებდეს სხვადასხვა პროცედურებს.

რეკომენდაცია 5: მუნიციპალიტეტის საკრებულომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს და დანერგოს ქონების მოვლა-პატრონობის განხორციელების წესი, რომელშიც განსაზღვრული იქნება კონტროლის პროცედურები, მოვლა-პატრონობასა და ექსპლოატაციასთან დაკავშირებული ინსტრუქციები, ასევე პასუხისმგებელი პირები. აღნიშნული უზრუნველყოფს არსებული პრობლემების დროულ გამოვლენას და შეამცირებს ობიექტის დაზიანების რისკს.

რეკომენდაცია 6: გურჯაანის მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურმა საქმიანობა წარმართოს ისე, რომ უზრუნველყოს თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის გაუმჯობესება არსებული რისკების შეფასებითა და მოქმედ კანონმდებლობასა და მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობის დადგენის გზით. ამასთან შეიმუშაოს რეკომენდაციები მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით.

შესავალი

აუდიტის საგანი და სახეობა

გურჯაანის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური აუდიტი და 2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ (პროგრამის კოდი: 01 00) და „ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაციის“ (პროგრამის კოდი 03 00) პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის მიზანი

ა) დასაბუთებული რწმუნების მოპოვება იმის შესახებ, ფინანსური ანგარიშგება შეიცავს თუ არა განზრახ ან უნებლიე შეცდომით გამოწვეულ არსებით უზუსტობას, რაც აუდიტორს შესაძლებლობას მისცემს, გამოთქვას მოსაზრება აუდიტის ობიექტის ფინანსური ანგარიშგების სისწორეზე - შედგენილია თუ არა ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით, ფინანსური ანგარიშგების მომზადებისა და წარდგენის შესაფერისი საფუძვლების შესაბამისად;

ბ) აუდიტის საგნის მომწესრიგებელ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან (შემდგომში - კრიტერიუმი) შესაბამისობის შესახებ დასკვნების გაკეთება, რეკომენდაციების შემუშავება და აუდიტის ანგარიშის გაცემა.

აუდიტის ანგარიშში, მათი გამოვლენის შემთხვევაში, აისახება:

- მოქმედ კანონმდებლობასთან და მარეგულირებელ ნორმებთან შეუსაბამობა - ფინანსური ანგარიშგების მომზადების და წარდგენის, საქმიანობის წარმართვის, საჯარო რესურსების გამოყენების და საბიუჯეტო პროცესის მარეგულირებელი საკანონმდებლო და სხვა ნორმატიული აქტების მოთხოვნების დაუცველობა.
- საქმიანობის არაეფექტიანობა - აუდიტის ობიექტის მიერ ეკონომიურობისა და პროდუქტიულობის პრინციპების დაუცველობა.
- შიდა კონტროლისა და შიდა აუდიტის ფუნქციის სისუსტეები ან/და ნაკლოვანებები.
- ნებისმიერი სხვა საკითხი, რომელსაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საჯარო ფინანსების მართვის გასაუმჯობესებლად ან/და საჯარო სექტორში ერთგვაროვანი პრაქტიკის დასაწერად.

აუდიტის თანდაყოლილი შეზღუდვების გამო, ანგარიში ვერ უზრუნველყოფს აბსოლუტურ რწმუნებას აუდიტის საგნის კრიტერიუმ(ებ)თან სრული შესაბამისობის შესახებ. ამასთანავე, აუდიტი დაიგეგმა და ჩატარდა პროფესიული განსჯის საფუძველზე, ხარისხობრივი და რაოდენობრივი შერჩევის პრინციპებზე დაყრდნობით და შესაძლებელია არ მოიცვას აუდიტის საგნის ყველა ელემენტი.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა გურჯაანის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგების, 2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ და „ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაციის“ პროგრამების ფარგლებში მუნიციპალიტეტის საქმიანობისა და ფინანსური

რესურსების ხარჯვის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. გურჯაანის მუნიციპალიტეტის 2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ და „ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაციის“ პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტმა მოიცვა ჯამში 20 373.5 ათასი ლარი.

აუდიტის ანგარიშის დანიშნულება

აუდიტის ანგარიშის დანიშნულებაა, აუდიტის ანგარიშის მომხმარებლებს მიაწოდოს ინფორმაცია ყველა იმ საკითხზე, რომელიც რისკების, შეუსაბამობების ან/და ნაკლოვანების სახით იქნა გამოვლენილი განსაზღვრული აუდიტის მასშტაბიდან.

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

აუდიტის ობიექტის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგების, 2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ და „ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაციის“ პროგრამების ფარგლებში განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობითა და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე.

ხელმძღვანელობის ვალდებულება ასევე მოიცავს შიდა კონტროლის სისტემის შემუშავებას, დანერგვასა და შენარჩუნებას, რაც საჭიროა საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის პროცესის იმგვარი წარმართვისათვის, რომელიც არ შეიცავს შეცდომით ან განხრახ არამართლზომიერი ქმედებით გამოწვეულ არსებით კანონშესაბამობებს.

აუდიტის ობიექტის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისათვის აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე მიწოდებული ინფორმაციის სისრულესა და სისწორეზე.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

აუდიტორი პასუხისმგებელია აუდიტის ანგარიშში ასახული ფაქტობრივი გარემოებების სისწორესა და მიზანშეწონილობაზე. აუდიტი წარმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI) შესაბამისად, რაც გულისხმობს პროფესიული ეთიკის მოთხოვნებთან შესაბამისობის დაცვას, ასევე აუდიტის დაგეგმვასა და ჩატარებას გონივრული რწმუნების მისაღებად იმის შესახებ, რომ აუდიტის ობიექტის 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგება და ობიექტის მიერ 2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ და „ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაციის“ პროგრამების ფარგლებში განხორციელებული საქმიანობა არ შეიცავს მოქმედ საკანონმდებლო და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან არსებითი შეუსაბამობის ფაქტებს. აუდიტორული პროცედურები ჩატარდა აუდიტორის პროფესიულ მსჯელობაზე დაყრდნობით, რაც მოიცავს პროცედურების ჩატარებას იმ შეფასებულ მნიშვნელოვან კანონშესაბამობების რისკებზე, რომლებიც გამოწვეულია განხრახ არამართლზომიერი ქმედებით ან შეცდომით.

აუდიტის ობიექტის აღწერა

გურჯაანის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი იურიდიული პირი, რომელსაც აქვს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, განკარგავს საკუთარ ქონებასა და ბიუჯეტს. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 31 ადმინისტრაციულ ერთეულს, მათ შორის, 1 ქალაქს და 30 სოფელს. გურჯაანის მუნიციპალიტეტის ფართობია 846 კვ.კმ, მოსახლეობის რიცხოვნობა შეადგენს 54.1 ათასს კაცს¹. ადმინისტრაციული ცენტრია - ქალაქი გურჯაანი. გურჯაანის მუნიციპალიტეტი საქმიანობას წარმართავს საქართველოს კონსტიტუციის, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის, საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების მიხედვით.

გურჯაანის მუნიციპალიტეტის 2015-2016 წლების ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებზე დაყრდნობით, გადასახდელები განისაზღვრა 32 034.6 ათასი ლარით. აქედან, „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ პროგრამაზე გაწეულმა ხარჯმა გადასახდელების 19.5%, ხოლო „ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაციის“ პროგრამაზე გაწეულმა ხარჯმა გადასახდელების 44% შეადგინა. აღნიშნულ პროგრამებზე ჯამში დახარჯულია 20 373.5 ათასი ლარი².

„წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ პროგრამა³.

2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ პროგრამის ფარგლებში, გურჯაანის მუნიციპალიტეტმა დახარჯა 6 273.1 ათასი ლარი. მათ შორის 2015 წელს 2 919.9 ათასი, ხოლო 2016 წელს 3 353.2 ათასი ლარი. აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში დაფინანსებულია: მუნიციპალიტეტის საკრებულოსა და გამგეობის საქმიანობის უზრუნველყოფის ხარჯები - 5 032.8 ათასი ლარი, ადმინისტრაციული შენობის მოვლა-პატრონობის ხარჯები - 61.0 ათასი ლარი, წინა პერიოდში წარმოქმნილი ვალდებულებების დაფარვის ხარჯები - 1100.9 ათასი ლარი და სარეზერვო ფონდი 64.0 ათასი ლარი. გარდა ამისა, აღნიშნული პროგრამიდან კახეთის რეგიონალური განვითარების სააგენტოზე სუბსიდიის სახით გაცემულია 14.4 ათასი ლარი. პროგრამის გადასახდელების მაჩვენებლები მოცემულია ცხრილ №1-ში.

¹ www.geostat.ge, www.reestri.gov.ge

² „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ პროგრამა - 6 273.1 ათასი ლარი, „ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაციის“ პროგრამა - 14 100.4 ათასი ლარი

³ აღსანიშნავია, რომ „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ პროგრამა არ მოიცავს სამხედრო აღრიცხვისა და გაწვევის სამსახურის ხარჯებს. აღნიშნული სამსახურის ხარჯმა 2015-2016 წლებში 219.4 ათასი ლარი შეადგინა. ეს ხარჯები ფინანსდება მიზნობრივი ტრანსფერით, რომელიც სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების მიერ მუნიციპალიტეტისთვის დელეგირებულია და ცალკე პროგრამული კოდით არის ბიუჯეტში წარმოდგენილი - „ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის ამაღლების ხელშეწყობა (პრ. კოდი 02 02). შედეგად აუდიტის მასშტაბში არ შედის.

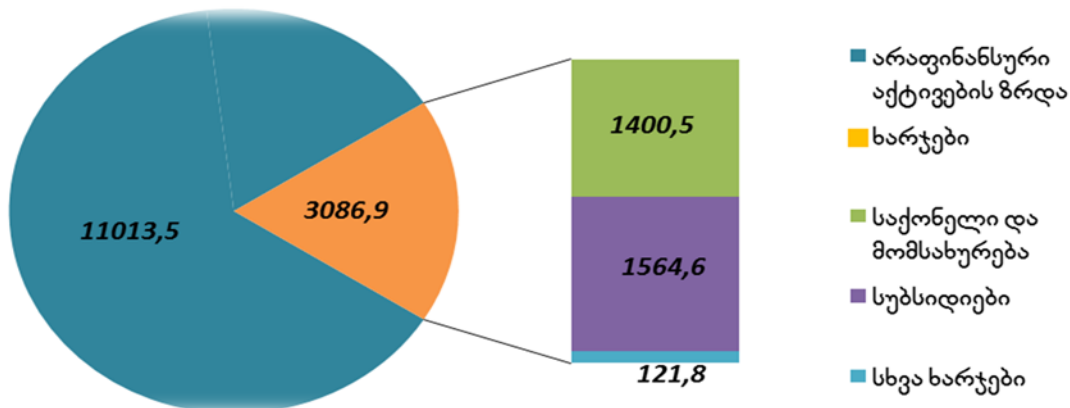
ცხრილი №1: 2015-2016 წლებში 01 00 პროგრამაზე გაწეული გადასახდელები (ათასი ლარი)

გადასახდელები	2015	2016	ჯამი
ხარჯები	2481,9	2566,9	5048,8
შრომის ანაზღაურება	1719,2	1789,7	3508,9
საქონელი და მომსახურება	424,9	469,9	894,8
პროცენტი	235,2	195,2	430,4
სუბსიდიები	10,2	5,0	15,2
სხვა ხარჯები	92,4	107,1	199,5
არაფინანსური აქტივების ზრდა	122,2	431,1	553,3
ფინანსური აქტივების ზრდა	0	0	0
ვალდებულებების კლება	315,8	355,2	671,0
ჯამი	2919,9	3353,2	6273,1

„ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაციის“ პროგრამა.

გურჯაანის მუნიციპალიტეტის ეკონომიკური განვითარებისათვის მნიშვნელოვანია მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის შემდგომი გაუმჯობესება. აღნიშნული მიმართულება ბიუჯეტის ერთი-ერთი მთავარი პრიორიტეტია. ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშების მიხედვით, 2015-2016 წლებში „ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაციის“ პროგრამაზე მუნიციპალიტეტმა დახარჯა 14 100.4 ათასი ლარი. მათ შორის 2015 წელს 7 019.8 ათასი, ხოლო 2016 წელს 7 080.6 ათასი ლარი. პროგრამის გადასახდელების მაჩვენებლები მოცემულია №1 დიაგრამაზე.

დიაგრამა 1. პროგრამის გადასახდელები 2015-2016 წწ (ათასი ლარი)



„ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაციის“ პროგრამიდან თანხები ძირითადად გახარჯულია შემდეგი მიმართულებებით:

- საგზაო ინფრასტრუქტურის მშენებლობა რეაბილიტაცია (6 578.7 ათასი ლარი);
- წყლის სისტემების რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია (2 917.0 ათასი ლარი);
- გარე განათების ექსპლოატაცია და რეაბილიტაცია (1 103.7 ათასი ლარი);
- ქალაქ გურჯაანისა და მუნიციპალიტეტის სოფლების ტერიტორიიდან საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გატანა (1 029.9 ათასი ლარი);
- ხეების გაწმენდისა და ნაპირსამაგრების მოწყობის სამუშაოები (369. 7 ათასი ლარი);
- საკანალიზაციო სისტემებისა და სანიაღვრე არხების მოწყობა-რეაბილიტაცია (349.1 ათასი ლარი);
- ა(ა)იპ „გურჯაანის მუნიციპალური სერვისი“ - 1 330.3 ათასი ლარი;
- ა(ა)იპ „ნიადაგის წყალმომარაგებისა და დასუფთავების წესების დაცვაზე ზედამხედველობის სამსახური“ - 128.6 ათასი ლარი;
- სხვა ქვეპროგრამები (293.4 ათასი ლარი).

გურჯაანის მუნიციპალიტეტის 2015-2016 წლების ბიუჯეტების მიხედვით „ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაციის“ პროგრამის მოსალოდნელი შედეგებია:

- მუნიციპალიტეტის საგზაო ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება, მოსახლეობის შეუფერხებელი, კომფორტული და უსაფრთხო გადაადგილება;
- წყალმომარაგების გაუმჯობესება;
- სოფლებში მოსახლეობის შეუფერხებელი და უსაფრთხო გადაადგილება;
- ეკოლოგიური და სანიტარული მდგომარეობის გაუმჯობესება;
- სასოფლო-სამეურნეო სავარგულებისა და სოფლის გზების დატბორვის საშიშროების აღმოფხვრა;
- სასმელი წყლის მომარაგების რეგულირება და დაზიანების სწრაფი აღმოფხვრა.

პროგრამის ფარგლებში განხორციელებული ღონისძიებების შედეგების შეფასების ინდიკატორებია:

- საგზაო შემთხვევების შემცირებული რაოდენობა, არსებული საგზაო ინფრასტრუქტურის შენარჩუნება და გაუმჯობესება;
- მეტი სოფლების წყალმომარაგება;
- განათებული სოფლების და ქუჩების რაოდენობის ზრდა;
- ქალაქის ტერიტორიაზე დასუფთავებული ქუჩების რაოდენობის ზრდა, მოსახლეობაზე ორიენტირებული სუფთა და ეკოლოგიური გარემოს შექმნა;
- საკანალიზაციო სისტემებისა და სანიაღვრე არხების წყალგამტარიანობის გაუმჯობესება;

- მოსახლეობის წყალმომარაგების კუთხით შექმნილი შეფერხებების მაქსიმალურად მოკლე ვადაში აღმოფხვრა და დაზიანების შემცირების ხელშეწყობა.

2015-2016 წლებში გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მიერ „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსებისა“ და „ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაციის“ პროგრამების ფარგლებში გაფორმებულმა ხელშეკრულებების ჯამურმა ღირებულებამ 13 494.6 ათასი ლარი შეადგინა. მონაცემები წარმოდგენილია ცხრილის №2 სახით.

ცხრილი №2. 2015-2016 წლების პროგრამის ფარგლებში განხორციელებული შესყიდვები

შესყიდვის საშუალება	2015 წელი		2016 წელი		ჯამი	
	რაოდენობა	სახელმწიფო ღირებულება (ათასი ლარი)	რაოდენობა	სახელმწიფო ღირებულება (ათასი ლარი)	რაოდენობა	სახელმწიფო ღირებულება (ათასი ლარი)
გამარტივებული შესყიდვა	127	1037,8	74	332,6	201	1370,4
გამარტივებული ელ. ტენდერი	51	4199,9	47	1249,7	98	5449,6
ელექტრონული ტენდერი	25	1160,9	26	5114,2	51	6275,1
კონსოლიდირებული ტენდერი	6	189,8	10	209,7	16	399,5
სულ	209	6588,4	157	6906,2	366	13494,6

ძირითადი ტექსტი

1. „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ პროგრამა.

1.1 საკრებულოს დეპუტატების ანაზღაურება

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრი, თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს უსასყიდლოდ. ანაზღაურებადია მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირის საქმიანობა⁴. კანონმდებლობა ითვალისწინებს საკრებულოს არაანაზღაურებად წევრებზე მუნიციპალიტეტის საქმიანობასთან დაკავშირებული ხარჯის ანაზღაურებას. მუნიციპალიტეტი ანაზღაურებს საკრებულოს კომისიებისა და სამუშაო ჯგუფების სხდომებში მონაწილეობისათვის, ასევე საკრებულოსა და საკრებულოს თავმჯდომარის დავალებების შესრულებისათვის ყოველთვიურად გაწეულ ხარჯებს. მერიის მიერ აღნიშნული ხარჯის ანაზღაურება უნდა განხორციელდეს საკრებულოს წევრის მიერ

⁴ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ მუხლი 41, პუნქტი 1.

წარმოდგენილი ფაქტობრივად გაწეული ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების საფუძველზე.

ხარჯის დამადასტურებელ დოკუმენტს წარმოადგენს პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტი, რომელშიც აღინიშნება დოკუმენტის (ფორმის) დასახელება, მისი შედგენის თარიღი, სამეურნეო ოპერაციის შინაარსი, რაოდენობა, ფასი, თანხა, სამეურნეო ოპერაციაში მონაწილე მხარეთა დასახელება, დოკუმენტის სწორად გაფორმებისათვის პასუხისმგებელ პირთა ხელმოწერები და სხვა მონაცემები⁵.

გამოვლენილი გარემოება: მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრებზე, გარდა თანამდებობის პირებისა, დამტკიცებულია უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი. 2015- 2016 წლებში დადგენილი წესის მიხედვით, საკრებულოს სხდომებსა და მის ორგანოთა მუშაობაში მონაწილეობის მისაღებად, საკრებულოს წევრებს ყოველთვიურად განესაზღვრათ ზღვრული ოდენობა 375 ლარით.

გურჯაანის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე ხარჯების ანაზღაურების სახით სააუდიტო პერიოდში დახარჯული თანხა სულ შეადგენს 198.3 ათას ლარს, მათ შორის, 2015 წელს - 92.4 ათასი ლარი, 2016 წელს - 105.9 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დეპუტატებზე ხარჯები ანაზღაურებულია ისე, რომ არც ერთ შემთხვევაში მათ არ წარმოუდგენიათ ხარჯის გაწევის დამადასტურებელი დოკუმენტები.

1.2 სატრანსპორტო საშუალებები და საწვავი

კრიტერიუმი 1: მუნიციპალიტეტს ფუნქციონირებისათვის ესაჭიროება საკუთარი ავტოსატრანსპორტო საშუალებები, რომელთა რიცხოვნობა თვითმმართველობებისათვის კანონმდებლობით დარეგულირებული არ არის. საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა დადგენილება⁶, სადაც საბიუჯეტო ორგანიზაციებში განისაზღვრა ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ზღვრული ოდენობა, ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის ფორმა. ავტომანქანების ზღვრული ოდენობა დამოკიდებულია საბიუჯეტო ორგანიზაციებში საშტატო რიცხოვნობაზე. მთავრობის დადგენილება თვითმმართველობებისათვის სარეკომენდაციო ხასიათისაა, თუმცა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია მისი შესრულება.

არსებული რეკომენდაციით, 2015-2016 წლებში გურჯაანის მუნიციპალიტეტისათვის სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად რეკომენდებული იყო 7 ავტომანქანა.

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

⁶ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის N 121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“.

გამოვლენილი გარემოება: 2015-2016 წლებში გურჯაანის მუნიციპალიტეტი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად სარგებლობდა ბალანსზე რიცხული 9 ერთეული ავტომანქანით. აღნიშნული ავტომანქანების ექსპლოატაციისათვის, მუნიციპალიტეტის მიერ დამტკიცებული საწვავის მოხმარების ლიმიტების შესაბამისად, 2015-2016 წლებში დახარჯულია 120.2 ათასი ლარი⁷.

ამდენად, მუნიციპალიტეტის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა აღემატება მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას.

კრიტერიუმი 2: ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის⁸ მიხედვით, მუნიციპალიტეტის ორგანოები და თანამდებობის პირები თავიანთი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოსცემენ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს. სამართლებრივი აქტის სახეებია: ნორმატიული აქტი და ინდივიდუალური აქტი. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დადგენილების სახით გამოცემის უფლებამოსილება, მუნიციპალიტეტში გააჩნია მხოლოდ საკრებულოს, რომელიც არის კოლექტიური ორგანო და გადაწყვეტილებას იღებს ხმათა უმრავლესობით. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა შეუძლია საკრებულოს განკარგულების, ხოლო მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირებს, ბრძანების სახით.

ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს კანონის მიხედვით⁹, ნორმატიული აქტი უნდა შეიცავდეს მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ზოგად წესს, ხოლო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არის ერთჯერადი გამოყენების და უნდა შეესაბამებოდეს ნორმატიულ აქტს. დაუშვებელია ნორმატიული შინაარსის სამართლებრივი აქტის ინდივიდუალური აქტის სახით მიღება (გამოცემა).

გამოვლენილი გარემოება: 2014-2015 წლებში მუნიციპალიტეტის გამგეობაში საავტომობილო საწვავის გამოყოფის საფუძველია გამგებლის ბრძანება, ხოლო საკრებულოში - საკრებულოს თავმჯდომარის ბრძანება. აღნიშნული ბრძანებები მოქმედი კანონმდებლობით¹⁰ წარმოადგენს თანამდებობის პირის ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს. მუნიციპალიტეტის გამგებლისა და საკრებულოს თავმჯდომარის მიერ გამოცემული ბრძანებები ადგენენ საწვავის ლიმიტის გაცემის მუდმივ და მრავალჯერადი გამოყენების წესს.

კანონმდებლობის მიხედვით, დაუშვებელია ნორმატიული შინაარსის სამართლებრივი აქტის ინდივიდუალური აქტის სახით მიღება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტის გამგებელმა და საკრებულოს თავმჯდომარემ გამოსცა ნორმატიული

⁷ 2015 წელი - 65.9 ათასი ლარი, 2016 წელი - 54.3 ათასი ლარი.

⁸ მუხლი 61, პუნქტი 2 და პუნქტი 3.

⁹ საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, მუხლი 2.

¹⁰ საქართველოს ორგანული კანონის - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 61-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

შინაარსის სამართლებრივი აქტი, რომლის გამოცემის უფლება არ გააჩნდა. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად, ნორმატიული აქტის გამოცემის უფლებამოსილება გააჩნია მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს.

რეკომენდაცია: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, გონივრულობის პრინციპის გათვალისწინებით, შეიმუშაოს წესი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის შესახებ. აღნიშნული წესით, რომელიც დაფუძნებული იქნება საუკეთესო პრაქტიკაზე, უნდა დარეგულირდეს, სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა, მათზე საწვავის გაცემის ლიმიტები, სარემონტო და სხვა მოვლა-შენახვის ხარჯები. ამასთანავე, მიზანშეწონილია შემუშავებული წესი თავსებადი იყოს მთავრობის დადგენილებასთან.

2. „ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაციის“ პროგრამა.

2.1 ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვა

პროცესის აღწერა: ადგილობრივი თვითმმართველობების ერთ-ერთ მთავარი ამოცანას გრძელვადიან სარგებელზე გათვლილი ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება წარმოადგენს, რაც ადგილობრივი რესურსების ეფექტურ გამოყენებასა და მოსახლეობისთვის შესაფერისი გარემოს შექმნას უწყობს ხელს. გურჯაანის მუნიციპალიტეტში ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსების წყაროა საკუთარი ბიუჯეტი, რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან და „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში გამოყოფილი ფინანსური რესურსი. დაფინანსების წყაროს მიხედვით განსხვავებულია პროექტების დაგეგმვისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესი.

გურჯაანის მუნიციპალიტეტი ადგილობრივი ბიუჯეტიდან და რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან, სავარაუდოდ განსახორციელებელი ინფრასტრუქტურული პროექტების ნუსხას განსაზღვრავს, მოქალაქეების ერთობლივი განცხადებების და გამგებლის წარმომადგენლების მომართვის საფუძველზე. გამგეობის შესაბამისი სამსახური¹¹ ამუშავებს შემოსულ ინფორმაციას და ადგილზე სწავლობს არსებულ პრობლემებს.

ადგილობრივი ბიუჯეტიდან განსახორციელებელი პროექტების შერჩევაში გადაწყვეტილებას იღებს გამგებელი. ინფრასტრუქტურის დაზიანების ხარისხის და მოსახლეობის საჭიროების გათვალისწინებით განისაზღვრება პროექტების ნუსხა. შერჩეული პროექტები განიხილება და მოწონების შემთხვევაში მტკიცდება საკრებულოს მიერ.

¹¹ ქონების მართვის, ეკონომიკური განვითარების, სტატისტიკის, ინფრასტრუქტურის, სივრცითი მოწყობის, არქიტექტურისა და მშენებლობის სამსახური

რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დაფინანსებული პროექტების შერჩევაში, ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილებას იღებს მუნიციპალიტეტის საკრებულო. პროექტები, საკრებულოს მიერ მოწონებული პრიორიტეტულობის გათვალისწინებით, აისახება სამწლიან სამოქმედო გეგმაში და განიხილება სამხარეო-საკონსულტაციო საბჭოსთან შექმნილ სამუშაო ჯგუფებში. საბჭოს მოწონების შემთხვევაში სამოქმედო გეგმა დასამტკიცებლად წარედგინება საქართველოს მთავრობას. სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შემთხვევაში მთავრობის განკარგულებით მუნიციპალიტეტს გამოეყოფა ფინანსური რესურსი პროექტების განსახორციელებლად.

სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში განსახორციელებელი კონკრეტული პროექტების შერჩევა ხდება სოფლის საერთო კრებაზე, ასევე მოსახლეობის, გამგეობის და საკრებულოს თანამშრომლების შეხვედრაზე. პროექტის შერჩევაში გადაწყვეტილებას იღებს მოსახლეობა.

შერჩეული პროექტები აისახება ბიუჯეტში და განისაზღვრება შესყიდვების წლიური გეგმით. ისეთ შემთხვევაში, თუ საჭიროა პროექტის განხორციელება, რომლის დასაფინანსებლადაც საკმარისი არ არის მთავრობის განკარგულებით გამოყოფილი თანხა, მუნიციპალიტეტი სამუშაოების დასრულებას გეგმავს თანადაფინანსებით, ან მომდევნო წლის ბიუჯეტით. დაგეგმვის ამ ეტაპზე კონტროლის მექანიზმი არასაკმარისია და ვერ უზრუნველყოფს პროექტის დასრულების ხელისშემშლელი გარემოებების გამოვლენას (არასაკმარისი ფინანსური რესურსის ან სხვა გარემოება), რაც წარმოშობს დაუსრულებელი და გამოუყენებელი პროექტების არსებობის რისკს.

კრიტერიუმი: ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების მიზანს მოსახლეობის კონკრეტული საჭიროებების დაკმაყოფილება და სარგებლის მიღება წარმოადგენს. მუნიციპალიტეტმა შეზღუდული რესურსების პირობებში მნიშვნელოვანია დააფინანსოს ისეთი პროექტები, რომელიც დააკმაყოფილებს მოსახლეობის საჭიროებას და თვითმმართველი ერთეულის გრძელვადიანი განვითარების პირობებს შექმნის. კონკრეტული პროექტის დაგეგმვის დროს მუნიციპალტეტმა უნდა გაითვალისწინოს საჭირო ფინანსური და მატერიალური რესურსების რაოდენობა და შესაბამისად განსაზღვროს მიზნის მიღწევის შესაძლებლობა. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია უზრუნველყოს მოსახლეობის საჭიროების მოგვარება და ამ მიზნით დაგეგმილი პროექტების დასრულება.

სოფელ დარჩეთის კლუბის რეაბილიტაცია.

გამოვლენილი გარემოება 1: 2016 წელს მუნიციპალიტეტმა სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით განახორციელა სოფელ დარჩეთში კლუბის რეაბილიტაცია, ღირებულებით 9.4 ათასი ლარი¹². პროექტის ფარგლებში შესრულდა შენობის რეაბილიტაციის სამუშაოები. აუდიტის ჯგუფმა ადგილზე დაათვალიერა შესრულებული სამუშაოები. დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ კლუბი დაკეტილია და არ ფუნქციონირებს.

¹² SPA 160017445, ხელშ N116

პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, კლუბის ფუნქციონირებისათვის საჭირო იყო მისი ინვენტარით მოწყობა. ინვენტარის შესაძენად მიმდინარე წელს გამოყოფილი თანხა საკმარისი არ იყო, მისი შესყიდვა „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით“ იგეგმებოდა მომდევნო წელს. მათივე განმარტებით, პროექტი ვერ დასრულდა, რადგან 2017 წელს სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით პროექტების დაფინანსება შეწყდა, ხოლო მუნიციპალიტეტს ადგილობრივი ბიუჯეტით კლუბის მოწყობა არ დაუგეგმავს.

გურჯაანის მუნიციპალიტეტის განმარტება არ წარმოადგენს პროექტის დაუსრულებლობის ობიექტურ მიზეზს. „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა“ თავისი არსით არ იყო მრავალწლიანი, შესაბამისად მისი დაფინანსება მთავრობის გადაწყვეტილებით შესაძლებელია აღარ გაგრძელებულიყო მომდევნო წლებში. გურჯაანის მუნიციპალიტეტს კლუბის რეაბილიტაციის სამუშაოების დაგეგმვისას უნდა გაეთვალისწინებინა აღნიშნული გარემოება. შესაბამისად პროექტი არ უნდა დაგეგმილიყო იმ გათვლით, რომ მისი დასრულება მხოლოდ „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით“ იქნებოდა შესაძლებელი. გურჯაანის მუნიციპალიტეტმა პროექტის დაგეგმვისას ვერ გაითვალისწინა საჭირო ფინანსური რესურსები, შედეგად პროექტი დაუსრულებელია და მოსახლეობა შესრულებული სამუშაოებით ვერ სარგებლობს.

სოფელ ფხოველში წყლის შემკრები ავზის და ქსელის მოწყობის სამუშაო.

გამოვლენილი გარემოება 2: 2015 წელს მუნიციპალიტეტმა „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით“ შეისყიდა სოფელ ფხოველში წყლის შემკრები ავზისა და ქსელის მოწყობის სამუშაოები, ღირებულებით 4.7 ათასი ლარი¹³. აუდიტის ჯგუფმა ადგილზე დაათვალიერა შესრულებული სამუშაოები. დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ წყლის სისტემა დაუსრულებელია და მოსახლეობას წყალი არ მიეწოდება.

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მოსახლეობის წყლით მომარაგებისათვის საჭირო იყო დამატებით რეზერვუარის მოწყობა და წყლის შემკრები ავზის მასზე დაერთება. სამუშაოების სრულად დასაფინანსებლად „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით“ გამოყოფილი თანხა არ იყო საკმარისი, ამიტომ პროგრამით დაიგეგმა მხოლოდ წყლის შემკრები ავზის მოწყობის სამუშაოების დაფინანსება, ხოლო რეზერვუარის მოწყობა და მასზე ავზის დაერთება მოსახლეობას უნდა უზრუნველყო საკუთარი ხარჯებით.

¹³ CMR 150124137, ხელშ N156

სურათი 1: სოფელ ფხოველის წყლის სისტემა



შესწავლით გაირკვა, რომ მოსახლეობამ აღნიშნული სამუშაოების შესრულება ვერ შეძლო, ხოლო გურჯაანის მუნიციპალიტეტს დამატებითი ღონისძიებები სამუშაოების დასასრულებლად არ განუხორციელებია, შედეგად პროექტი დაუსრულებელია და მოსახლეობა ვერ სარგებლობს.

მოსახლეობისათვის წყლით მომარაგება წარმოადგენს მნიშვნელოვან საჭიროებას, შესაბამისად გურჯაანის მუნიციპალიტეტი ვალდებული იყო სამუშაოები დაეგეგმა ისე, რომ უზრუნველყო პროექტის დასრულება. მუნიციპალიტეტმა სოფელ ფხოველში წყლის სისტემის მოწყობის სამუშაოები დაგეგმა არასათანადოდ, ვერ გაითვალისწინა ისეთი ფაქტორები, რასაც შეეძლო ხელი შეეშალა პროექტის წარმატებით დასრულებისათვის. შედეგად პროექტი დაუსრულებელია და მოსახლეობა შესრულებული სამუშაოებით ვერ სარგებლობს.

2017 წელს, აუდიტის ჯგუფის მიერ გამოვლენილი გარემოების შემდგომ, მუნიციპალიტეტმა უზრუნველყო სოფ. ფხოველში წყალმომარაგების ქსელის და რეზერვუარის მოწყობაზე ტენდერის გამოცხადება. ამჟამად სატენდერო პროცედურები შერჩევა-შეფასების ეტაპზეა.

საპროექტო დოკუმენტაციის შესყიდვა

გამოვლენილი გარემოება 3: 2015 წელს გურჯაანის მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა სოფელ ზიართან დამაკავშირებელი გზის საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია, ღირებულებით 22.3 ათასი ლარი. შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტს საპროექტო ხარჯთაღრიცხვით გათვალისწინებული გზის მოწყობის სამუშაოები 2015-2016 წლებში არ განუხორციელებია. ამდენად, მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა და შეისყიდა ისეთი სამუშაოები, რომელიც 2015-2016 წლებში არ გამოუყენებია და მისი გამოყენება არც 2017 წელს იგეგმება.

აღსანიშნავია, რომ სოფელ ზიართან დამაკავშირებელი გზის საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვის ტენდერი, თავდაპირველად გამოცხადდა 2015 წლის 31 აგვისტოს, სავარაუდო ღირებულებით 30.0 ათასი ლარი¹⁴. ტენდერში ვაჭრობის შედეგად ყველაზე დაბალი ფასი წარმოადგინა შპს „ჰიდროგეოდეზიურმა ცენტრმა“ 13.5 ათასი ლარი¹⁵, თუმცა აღნიშნული ტენდერი შეწყდა ტექნიკური დოკუმენტაციის უზუსტობის გამო. კერძოდ: სატენდერო დოკუმენტაციას დაემატა ჩანაწერი - „ანგარიშსწორება განხორციელდება მიმწოდებლის მიერ წარმოდგენილი პროექტის ღირებულების 3%-ის ოდენობით, მაგრამ არაუმეტეს სისტემაში პრეტენდენტის მიერ დაფიქსირებული საბოლოო ფასისა“.

ტენდერის შეწყვეტა და ტექნიკურ დოკუმენტაციაში აღნიშნული პირობის ჩამატება, გურჯაანის მუნიციპალიტეტისათვის არ იყო ხელსაყრელი. მოქმედი კანონმდებლობით, მიმწოდებელს თანხა უნდა აუნაზღაურდეს ტენდერში დაფიქსირებული ფასის მიხედვით. შესაბამისად აღნიშნული ჩანაწერი, მუნიციპალიტეტს ეკონომიის მიღების შესაძლებლობას არ მისცემდა. ამასთან, აღნიშნული პირობა აუარესებდა შემსყიდველის მდგომარეობას, რადგან მიმწოდებელს ხელშეკრულებით გათვალისწინებული თანხის სრულად ათვისების მიზნით, შესაძლოა ხელოვნურად გაეზარდა პროექტის ღირებულება.

2015 წლის 17 სექტემბერს ხელმოწერა გამოცხადდა ტენდერი სავარაუდო ღირებულებით 30.0 ათასი ლარი. ამჯერად გაიმარჯვა შპს „ხალიმ“ სატენდერო ღირებულებით 22.3 ათასი ლარი¹⁶, რომლის სატენდერო ფასი 8.8 ათასი ლარით ძვირი იყო შეწყვეტილ ტენდერში გამარჯვებული პრეტენდენტის მიერ წარმოდგენილ სატენდერო ფასთან შედარებით.

რეკომენდაცია: მუნიციპალიტეტმა ინფრასტრუქტურული სამუშაოები უნდა დაგეგმოს ყველა იმ ფაქტორების გათვალისწინებით, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს პროექტის წარმატებით დასრულებას. კონკრეტული პროექტის დაგეგმვის დროს მუნიციპალიტეტმა უნდა შეისწავლოს მის ხელთ არსებული ფინანსური და მატერიალური რესურსები და აქედან გამომდინარე განსაზღვროს თუ რამდენად შესაძლებელია პროექტის განხორციელება და დასახული მიზნის მიღწევა. აღნიშნული ხელს შეუწყობს თავიდან აიცილოს ისეთი პროექტების განხორციელება, რომლითაც მოსახლეობა ვერ სარგებლობს.

2.2 შესყიდვის მართვა

პროცესის აღწერა: მუნიციპალიტეტი ინფრასტრუქტურულ პროექტებს შეისყიდის წინასწარ განსაზღვრული შესყიდვის წლიური გეგმის მიხედვით. შესყიდვა შეიძლება განხორციელდეს ელექტრონული ტენდერის ან გამარტივებული შესყიდვის გზით. ელექტრონული ტენდერის გზით სამუშაოების შესყიდვისას, სატენდერო კომისია პირველ ეტაპზე სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრავს სამუშაოების შესასრულებლად საჭირო

¹⁴ ტენდერი გამოცხადდა დღე გარეშე, სავარაუდო ღირებულებით 25.4 ათასი ლარი. აღნიშნული თანხა დღე ჩათვლით შეადგენს 30.0 ათასი ლარს.

¹⁵ დღე-ს ჩათვლით

¹⁶ დღე-ს ჩათვლით

მოთხოვნებს. სატენდერო მოთხოვნები შეიძლება იყოს მიმწოდებლის კვალიფიკაცია, გამოცდილება, ხელშეკრულების პირობები, მიწოდების ვადები და სხვა. მეორე ეტაპზე, კომისია სწავლობს პრეტენდენტის მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესაბამისობას სატენდერო მოთხოვნებთან.

პროექტის განსაზღვრულ ვადაში დასრულების მიზნით, სატენდერო კომისიის მიერ, სატენდერო დოკუმენტაციასა და ხელშეკრულების პროექტში, სამუშაოების მიწოდების და გეგმა-გრაფიკის ვადის დარღვევისათვის გათვალისწინებულია პირგასამტეხლო. 2015 წელს გაფორმებული ხელშეკრულებები გეგმა-გრაფიკის დარღვევისათვის ითვალისწინებს საჯარიმო სანქციას, ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე სახელშეკრულებო ღირებულების 1%-ის ოდენობით.

სატენდერო კომისიის წევრები შერჩევა-შეფასების ეტაპზე განიხილავენ პრეტენდენტის მიერ წარმოდგენილ წინადადებას. სწავლობენ ყველაზე დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტის ტექნიკური დოკუმენტაციის შესაბამისობას სატენდერო მოთხოვნებთან. თუ ტექნიკური დოკუმენტაცია საჭიროებს დაზუსტებას კომისია მიმართავს პრეტენდენტს და განუსაზღვრავს ვადას დასაზუსტებლად. იმ შემთხვევაში, თუ დაზუსტებული ტექნიკური დოკუმენტაცია არ შეესაბამება სატენდერო მოთხოვნებს, კომისია აძლევს პრეტენდენტს დისკვალიფიკაციას. შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ ტენდერში შერჩევა-შეფასების ეტაპზე დანერგილი კონტროლის მექანიზმები, ყველა შემთხვევაში ვერ უზრუნველყოფს პრეტენდენტების მიერ წარმოდგენილ დოკუმენტაციაში უზუსტობების გამოვლენას.

პირგასამტეხლო

კრიტერიუმი: გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მიერ მიმწოდებლებთან გაფორმებულ ინფრასტრუქტურული პროექტების შესყიდვის ხელშეკრულებებში გათვალისწინებულია სამუშაოების მიწოდება გეგმა-გრაფიკის მიხედვით. გეგმა-გრაფიკით განსაზღვრული ვადის დარღვევისათვის გათვალისწინებულია პირგასამტეხლოს დარიცხვა. აღნიშნული კონტროლის მექანიზმის მიზანია, მიმწოდებლებმა უზრუნველყონ სამუშაოების დასრულება ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ ვადებში, შესაბამისი მოცულობითა და ხარისხით.

გამოვლენილი გარემოება: 2015 წელს მუნიციპალიტეტის მიერ მიმწოდებლებთან გაფორმებულ ხელშეკრულებებში გეგმა-გრაფიკის ვადის დარღვევისათვის გათვალისწინებულია საჯარიმო სანქცია სახელშეკრულებო ღირებულების 1%-ის ოდენობით. ამ კონტროლის მექანიზმის მიზანია პროექტის დროულად დასრულების უზრუნველყოფა. კონტროლის ეფექტურად გამოყენებისათვის, საჭიროა სამუშაოების შუალედური მიღება-ჩაბარება განხორციელდეს გეგმა-გრაფიკით განსაზღვრულ ვადებში. აღნიშნული მუნიციპალიტეტს მისცემს შესაძლებლობას გააკონტროლოს სამუშაოების მიმდინარეობა, შეაფასოს კონკრეტულ შემთხვევებში გეგმა-გრაფიკის დარღვევა იმოქმედებს თუ არა პროექტის დროულად დასრულებაზე და საჭიროების შემთხვევაში გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

დოკუმენტების შესწავლით გამოვლინდა, რომ 6 ხელშეკრულების¹⁷ ფარგლებში, შუალედური შესრულებული სამუშაოების აქტები არ არის წარმოდგენილი გეგმა-გრაფიკით განსაზღვრულ პერიოდში. შესაბამისად დარღვეულია გეგმა-გრაფიკით გათვალისწინებული ვადები. აღნიშნულიდან გამომდინარე, გურჯაანის მუნიციპალიტეტი სათანადოთ არ აკონტროლებდა გეგმა-გრაფიკის მიხედვით სამუშაოების შესრულებას და ეფექტურად არ იყენებდა ხელშეკრულებაში არსებულ კონტროლის მექანიზმს. კერძოდ:

➤ გურჯაანის მუნიციპალიტეტმა ინფრასტრუქტურული სამუშაოების შესრულებაზე ხელშეკრულება გაუფორმა 3 მიმწოდებელს ჯამური ღირებულებით 691.8 ათასი ლარი¹⁸. ხელშეკრულება ითვალისწინებდა სამუშაოების შესრულებას გეგმა-გრაფიკის მიხედვით. მიმწოდებლებმა სამუშაოები დაასრულეს ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ ვადებში, თუმცა დაარღვიეს გეგმა-გრაფიკით განსაზღვრული პირობები. მიუხედავად იმისა, რომ პროექტები საბოლოოდ დასრულდა დროულად, თუ სამართლებრივი კუთხით მივუდგებით, გეგმა-გრაფიკის დარღვევისათვის დასარიცხი პირგასამტეხლოს პირგასამტეხლოს ოდენობა 497 ათას ლარს აჭარბებს.

➤ მუნიციპალიტეტმა 2 შემთხვევაში ხელშეკრულება გაუფორმა მიმწოდებლებს ჯამური ღირებულებით 433.8 ათასი ლარი¹⁹. მიმწოდებლებმა სამუშაოები დაასრულეს საბოლოო ვადის გადაცილებით. ვადაგადაცილებული დღეების რაოდენობამ ერთ შემთხვევაში 17 დღე, ხოლო მეორე შემთხვევაში 24 დღე შეადგინა. თუ სამართლებრივი კუთხით მივუდგებით, გეგმა-გრაფიკის დარღვევისათვის დასარიცხი პირგასამტეხლოს ოდენობა ორივე შემთხვევაში ჯამურად 522.6 ათას ლარს აჭარბებს.

➤ 1 შემთხვევაში მიმწოდებელმა საერთოდ ვერ შეძლო ხელშეკრულებით გათვალისწინებული 299.9 ათასი ლარის სამუშაოების დასრულება²⁰. თუ სამართლებრივი კუთხით მივუდგებით, გეგმა-გრაფიკის დარღვევისათვის დასარიცხი პირგასამტეხლოს ოდენობა 668.9 ათას ლარს აჭარბებს.

აღნიშნულ შემთხვევებში სამუშაოების შუალედური მიღება-ჩაბარება არ მიმდინარეობდა გეგმა-გრაფიკით განსაზღვრულ პერიოდში. შესაბამისად გურჯაანის მუნიციპალიტეტს სამუშაოების დროულად დასრულების მიზნით, ხელშეკრულებაში არსებული კონტროლის მექანიზმი არ გამოუყენებია. მუნიციპალიტეტის მიერ არ მიმდინარეობდა მუდმივი მონიტორინგი გეგმა-გრაფიკის ვადების დაცვაზე, შესაბამისად დროულად ვერ განსაზღვრა გარემოებები, რასაც შესაძლოა ხელი შეეშალა პროექტის წარმატებით დასრულებისათვის.

ანალოგიური დარღვევა-ნაკლოვანებები გამოვლინდა გურჯაანის მუნიციპალიტეტში 2015 წელს ჩატარებული 2013-2014 წლების საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის ფარგლებშიც. დარღვევის დაფიქსირების შემდეგ, გამგეობამ

¹⁷ ხელშეკრულებები: №34; №36; №37; №56; №63; №66

¹⁸ 1. ხელშ. №34, შპს „გზამშენი-2005“, 269.9 ათასი ლარი; 2. ხელშ. №36, შპს „ლაგოდებავტოგზა“, 334.9 ათასი ლარი; 3. ხელშ. №37, „გზამშენი-2005“, 87.0 ათასი ლარი.

¹⁹ 1. ხელშ. №56, შპს „საგზაო კომპანია“, 63.9 ათასი ლარი; 2. ხელშ. №66, შპს FIN ESTATE, 369.9 ათასი ლარი.

²⁰ ხელშ. №63, შპს „საგზაო კომპანია“, 299.9 ათასი ლარი

სასამართლოს გზით ამოიღო საჯარიმო თანხები. აღსანიშნავია, რომ შემდეგ პერიოდში, 2016 წელს მუნიციპალიტეტმა მიიღო გადაწყვეტილება, რომ ხელშეკრულების პირობიდან აღნიშნული კონტროლის მექანიზმი საერთოდ ამოეღო. მუნიციპალიტეტისათვის ხელშეკრულების პირობაში გეგმა-გრაფიკის არსებობა, პროექტის დროულად დასრულების მნიშვნელოვან საშუალებას წარმოადგენს. შესაბამისად მისი სახელშეკრულებო პირობიდან ამოღება არ არის მიზანშეწონილი.

აღსანიშნავია, რომ მიმდინარე აუდიტის შედეგად გამოვლენილ 6 შემთხვევაში სულ შესასრულებელი იყო 1.4 მლნ ლარის სამუშაო, გეგმა გრაფიკის დარღვევისათვის სამართლებრივი კუთხით დასარიცხი პირგასამტეხლოს ჯამური ოდენობა 1.6 მლნ ლარს აჭარბებს. (მათ შორის სამმა მიმწოდებელმა სამუშაოები დაასრულეს დროულად). აღნიშნული გარემოების გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია მუნიციპალიტეტმა კონტროლის მექანიზმის ეფექტურად ფუნქციონირების და სამართლიანად გამოყენების მიზნით, იმსჯელოს პირგასამტეხლოს გონივრულ ოდენობაზე და შეიმუშაოს ისეთი ქმედითი სისტემა, რომელიც ხელს შეუწყობს პროექტის წარმატებით დასრულებას.

ფასწამოქმნის ადეკვატურობის დასაბუთება

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, თუ ტენდერში ყველაზე დაბალი ფასის წინადადების მქონე პრეტენდენტის ფასი 20%-ით ან მეტით დაბალია შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულებაზე, შემსყიდველი ორგანიზაცია პრეტენდენტისაგან ითხოვს ფასწამოქმნის ადეკვატურობის დასაბუთებას. შემსყიდველმა ორგანიზაციამ წინასწარ, მკაფიოდ უნდა განსაზღვროს სატენდერო დოკუმენტაციაში, თუ რა ფორმით უნდა დაასაბუთოს პრეტენდენტმა ფასწამოქმნის ადეკვატურობა²¹. გურჯაანის მუნიციპალიტეტმა სატენდერო დოკუმენტაციაში განსაზღვრა, რომ პრეტენდენტმა ფასწამოქმნის ადეკვატურობა უნდა დაასაბუთოს სსიპ - ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს ან სხვა აკრედიტებული პირის მიერ გაცემული დასკვნის საფუძველზე.

გამოვლენილი გარემოება: 2015 წელს გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მიერ ჩატარებულ 4 ტენდერში²², პროექტების მოწყობის სავარაუდო ღირებულებამ ვაჭრობის შედეგად 20 %-ით და მეტით დაიკლო. პრეტენდენტებმა წარმოადგინეს ექსპერტის დასკვნები ვაჭრობის შედეგად დაფიქსირებული სატენდერო წინადადების ფასწამოქმნის ადეკვატურობის დასაბუთების შესახებ. მონაცემების შესწავლით ირკვევა, რომ წარმოდგენილი დასკვნები გაცემული იყო არააკრედიტებული პირის მიერ. მიუხედავად იმისა, რომ წარმოდგენილი დასკვნები არ შეესაბამებოდა სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ მოთხოვნებს,

²¹ „გამარტივებული შესყიდვის, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება - მუხლი 11, პუნქტი 2¹

²² SPA150017557; SPA150017558; SPA150017555; SPA150016503

სატენდერო კომისიამ არ მოახდინა პრეტენდენტების დისკვალიფიკაცია და გაუფორმა ხელშეკრულებები.

2.3 პროექტის შესრულება

პროცესის აღწერა: გურჯაანის მუნიციპალიტეტი სამუშაოების შესასრულებლად ხელშეკრულებას უფორმებს მიმწოდებლებს. პროექტით გათვალისწინებული სამუშაოების დროული დასრულება მუნიციპალიტეტის ერთ-ერთ ძირითად მიზანს წარმოადგენს. დაუსრულებელი და გამოუყენებელი პროექტების არსებობის პრობლემის გადაჭრისათვის დიდი მნიშვნელობა ენიჭება კონტროლის მექანიზმების დანერგვას.

გურჯაანის მუნიციპალიტეტი პროექტის შესრულების მართვას უზრუნველყოფს, გამგეობის შესაბამისი სამსახურების მიერ, სამუშაოების მიმდინარეობის მონიტორინგის გზით. იმ შემთხვევაში, თუ მიმწოდებელი ვერ შეძლებს სამუშაოების დასრულებას, მუნიციპალიტეტი წყვეტს ხელშეკრულებას და შეუსრულებელი ვალდებულებებისათვის აკისრებს საჯარიმო სანქციას. გამგეობის შესაბამისი სამსახური (დავალების არსებობისას) სწავლობს შესრულებული სამუშაოების მდგომარეობას და განსაზღვრავს პროექტის დასასრულებლად საჭირო სამუშაოების მოცულობებს. აღნიშნული პროცედურების შემდეგ, მუნიციპალიტეტი პროექტის დასასრულებლად ცალკეულ შემთხვევებში უზრუნველყოფს შესყიდვის ორგანიზებას.

სანიაღვრე არხის მოწყობა

კრიტერიუმი. მუნიციპალიტეტში პროექტებით გათვალისწინებული მიზნების მიღწევის ერთ-ერთი ძირითად წინაპირობას, ხელშეკრულების პირობების შესრულების მართვის პროცესი წარმოადგენს. გამგეობამ სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვის პროცესი უნდა წარმართოს ისე, რომ უზრუნველყოს პროექტით გათვალისწინებული სამუშაოების დასრულება და განსაზღვრული მიზნის მიღწევა.

გამოვლენილი გარემოება: 2016 წლის 24 აგვისტოს მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გააფორმა შპს „ლე-კონსტრუქცია 231“-თან, სოფელ კაჭრეთში სანიაღვრე არხის სამუშაოების შესყიდვაზე, ღირებულებით 92.6 ათასი ლარი²³. ხელშეკრულების თანახმად, ობიექტის მიწოდების ვადად განისაზღვრა 2016 წლის 25 ოქტომბერი. მიმწოდებელმა ვერ უზრუნველყო პროექტით განსაზღვრული სამუშაოების დასრულება. კერძოდ, ხელშეკრულებით განსაზღვრულ ვადებში 92.6 ათასი ლარის სამუშაოების ნაცვლად შეასრულა 17.7 ათასი ლარის ღირებულების სამუშაო. აუდიტის ჯგუფმა ადგილზე დაათვალიერა შესრულებული სამუშაოები, დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ სამუშაოები დაუსრულებელია და მოსახლეობა ვერ სარგებლობს.

²³ SPA 160020391, ხელშ N131

სურათი 2: სოფელ კაჭრეთის სანიაღვრე არხი



გურჯაანის მუნიციპალიტეტმა შპს „ლე-კონსტრუქცია 231“-ს ხელშეკრულების პირობების დარღვევისათვის დააკისრა პირგასამტეხლო 11.2 ათასი ლარის ოდენობით. აუდიტის მიმდინარეობისას მიმწოდებელს საჯარიმო სანქცია გადახდილი არ ჰქონდა.

ამდენად, სოფელ კაჭრეთში სანიაღვრე არხის მოწყობის სამუშაოები დაუსრულებელია და მოსახლეობა ვერ სარგებლობს. გურჯაანის მუნიციპალიტეტმა პროექტის დასრულება ვერ უზრუნველყო. ასევე არ არის გადახდილი ხელშეკრულების პირობების შეუსრულებლობისათვის დაკისრებული საჯარიმო სანქცია, რისთვისაც არ არის გატარებული შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიება.

2017 წელს, აუდიტის ჯგუფის მიერ გამოვლენილი გარემოების შემდგომ, მუნიციპალიტეტმა უზრუნველყო სანიაღვრე არხის მოწყობის სამუშაოების გაგრძელება, სოფელ კაჭრეთისა და ზემო კაჭრეთის დამაკავშირებელი გზის რეაბილიტაციის პროექტის ფარგლებში²⁴. აგრეთვე, შპს „ლე-კონსტრუქცია 231“-ის მიერ პირგასამტეხლოს გადაუხდელობასთან დაკავშირებით, გურჯაანის მუნიციპალიტეტმა წარადგინა სარჩელი სასამართლოში.

2.4 მიმწოდებლებთან ანგარიშსწორების პროცესი

პროცესის აღწერა: მუნიციპალიტეტი მიმწოდებელთან ანგარიშსწორებას უზრუნველყოფს ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პირობების შესაბამისად. დანერგილი პროცედურებით, ანგარიშსწორება ხორციელდება წინასწარი, ეტაპობრივი და საბოლოო ანგარიშსწორების ეტაპად.

²⁴ NAT170003891

ანგარიშსწორების ფორმა	ანგარიშსწორების პროცესი
წინასწარი ანგარიშსწორება	მუნიციპალიტეტი მიმწოდებლებთან წინასწარ ანგარიშსწორებას ახორციელებს, გასაცემი ავანსის იდენტური თანხის საბანკო ან/და სადაზღვევო გარანტიის წარმოდგენის საფუძველზე.
ეტაპობრივი ანგარიშსწორება	შესრულებული სამუშაოების მოცულობების მიხედვით, შესრულებული სამუშაოს და შუალედური მიღება-ჩაბარების აქტის საფუძველზე. (დადასტურებული ინსპექტირების ჯგუფის მიერ)
საბოლოო ანგარიშსწორება	შესრულებული სამუშაოს და საბოლოო მიღება-ჩაბარების აქტის საფუძველზე. (დადასტურებული ექსპერტის მიერ)

მიმწოდებელს შესრულებული სამუშაოების ღირებულება უნაზღაურდება შესრულებული სამუშაოების აქტების საფუძველზე. ავანსის გაცემის შემთხვევაში, მიმწოდებელთან შემდგომი ანგარიშსწორების დროს, აქტში წარმოდგენილი სამუშაოების ღირებულების 30%-ით იფარება ავანსი, ხოლო დარჩენილი 70% ანაზღაურდება მუნიციპალიტეტის მიერ.

მუნიციპალიტეტი აღნიშნული ანაზღაურების პრინციპით სარგებლობს იმ შემთხვევაშიც, თუ მიმწოდებელი ვერ დაასრულებს სამუშაოებს, დაარღვევს ობიექტის საბოლოო მიწოდების ვადას და ამ პერიოდისათვის ავანსად გადარიცხული თანხა აჭარბებს შესრულებული სამუშაოების ღირებულებას. მუნიციპალიტეტში ანგარიშსწორების არსებული კონტროლის მექანიზმი წარმოშობს ზედმეტად გადარიცხული თანხის არსებობის რისკს.

ანგარიშსწორების განსხვავებული პროცედურა არის დანერგილი გამარტივებული შესყიდვის გზით გაფორმებული ხელშეკრულებისათვის. კანონმდებლობა ითვალისწინებს გამარტივებული შესყიდვის დროს შესრულებული სამშენებლო სამუშაოების ღირებულების დადგენას და ანაზღაურებას ფაქტობრივი დანახარჯების მიხედვით. მუნიციპალიტეტში არსებული პროცედურებით, ფაქტობრივი დანახარჯების შესწავლა ევალება შიდა აუდიტის სამსახურს. შიდა აუდიტის სამსახური ამოწმებს წარმოდგენილ დოკუმენტაციას და მიმწოდებელს თანხა უნაზღაურდება ფაქტობრივი დანახარჯების მიხედვით. იმ შემთხვევაში, თუ მიმწოდებლები ვერ წარმოადგენენ აღნიშნულ დოკუმენტაციას, შემსყიდველი ორგანიზაცია ანგარიშსწორებას ახორციელებს შესრულებული სამუშაოს აქტებში (ფორმა №2-ში) დაფიქსირებული ღირებულების შესაბამისად.

არსებული კონტროლის მექანიზმი არასაკმარისია, რადგან ყველა შემთხვევაში ვერ ვერ უზრუნველყოფს ფაქტობრივი ხარჯის დათვლას. შესაბამისად მიმწოდებლებისათვის ანაზღაურებული თანხა შესაძლოა აღემატებოდეს სამუშაოების შესასრულებლად გაწეულ ფაქტობრივ დანახარჯებს, რაც წარმოშობს საბიუჯეტო სახსრების არარაციონალური ხარჯვის რისკს.

ასფალტო-ბეტონის საფარისა და სანიაღვრე არხის მოწყობა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტმა უნდა უზრუნველყოს მისთვის მინდობილი ფინანსური რესურსების ეფექტური მართვა. შემსყიდველი ორგანიზაცია ანგარიშსწორების პროცესის დროს დარწმუნებული უნდა იყოს, რომ მიმწოდებელი შეასრულებს ხელშეკრულებით ნაკისრ ვალდებულებებს და მისთვის გადახდილი თანხა შეესაბამება შესრულებული სამუშაოების ღირებულებას.

გამოვლენილი გარემოება: 2015 წელს გურჯაანის მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გაუფორმა შპს „საგზაო კომპანიას“. ხელშეკრულება გულისხმობდა სოფელ გურჯაანში №2 საბავეშო ბაღთან მისასვლელ ქუჩაზე ასფალტო-ბეტონის საფარის დაგებისა და სანიაღვრე არხის მოწყობის სამუშაოებს, ღირებულებით 300.0 ათასი ლარი.

ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობის თანახმად, წინასწარი ანგარიშსწორების სახით, მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს გადაურიცხა ავანსი, 90.0 ათასი ლარი. შესწავლის შედეგად გაირკვა, რომ შპს „საგზაო კომპანია“ ვერ უზრუნველყო ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაოების დასრულება. ხელშეკრულების მიხედვით, სამუშაოები უნდა დასრულებულიყო 2015 წლის 24 აგვისტოს. მიუხედავად ამისა, ამ პერიოდისათვის შპს „საგზაო კომპანიას“ შესრულებული ჰქონდა მხოლოდ 95.5 ათასი ლარის სამუშაო, ხოლო ანაზღაურებული თანხა ავანსის ჩათვლით შეადგენდა 136.7 ათას ლარს²⁵.

ამდენად, მიმწოდებელმა დაარღვია ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ობიექტის მიწოდების ვადები, არ დაასრულა პროექტით გათვალისწინებული სამუშაოები, ამასთან ამ პერიოდისათვის ანაზღაურებული თანხა 41.2 ათასი ლარით აღემატებოდა ფაქტობრივად შესრულებული სამუშაოების ღირებულებას. მიუხედავად აღნიშნული გარემოებებისა, გურჯაანის მუნიციპალიტეტმა, სამუშაოების მიწოდების ვადის გასვლის შემდეგაც, 2015 წლის 2 სექტემბერს მიმწოდებელს გადაურიცხა 17.9 ათასი ლარი²⁶. სულ გადახდილმა თანხამ ავანსის ჩათვლით შეადგინა 154.6 ათასი ლარი, რაც 59.1 ათასი ლარით აღემატება შესრულებული სამუშაოების ღირებულებას.

გურჯაანის მუნიციპალიტეტმა შპს „საგზაო კომპანიას“ ობიექტის მიწოდების ვადების დარღვევისათვის დააკისრა საჯარიმო სანქცია 114.0 ათასი ლარის ოდენობით და ზედმეტად ანაზღაურებული 59.1 ათასი ლარის უკან დაბრუნება. ასევე სადაზღვევო კომპანიას მოსთხოვა ავანსის უზრუნველყოფის გარანტიის ფარგლებში ზედმეტად ანაზღაურებული 59.1 ათასი ლარის გადახდა. აუდიტის მიმდინარეობისას მოთხოვნილი თანხები

²⁵ აღნიშნული განპირობებული იყო იმით, რომ ხელშეკრულების თანახმად, გამგეობა მიმწოდებელს უნაზღაურებდა შესრულებული სამუშაოების აქტში წარმოდგენილი ღირებულების 70%-ს, ავანსის გამოქვითვა კი ხდებოდა 30%-ით.

²⁶ შპს „საგზაო კომპანია“ ბოლო შესრულებული სამუშაოს აქტი მუნიციპალიტეტს წარმოუდგინა 21 აგვისტოს, თანხით 25.6 ათასი ლარი, რის შემდეგ სამუშაოები აღარ შეუსრულებია. შესრულებული სამუშაოების ღირებულების 70% - 17.9 ათასი ლარი აუნაზღაურდა 2 სექტემბერს.

მუნიციპალიტეტისათვის გადახდილი არ არის. აღნიშნულ საკითხზე მიმდინარეობს სასამართლო დავა.

ფაქტობრივი დანახარჯები

კრიტერიუმი: საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტის შესაბამისად²⁷, გამარტივებული შესყიდვის გზით შეძენილი სამშენებლო სამუშაოების ღირებულება მიმწოდებელს უნდა აუნაზღაურდეს მის მიერ გაწეული ფაქტობრივი დანახარჯების მიხედვით.

სამშენებლო სამუშაოების გამარტივებული შესყიდვის დროს:

- შესრულებული სამუშაოების ღირებულება განისაზღვრება ფაქტობრივი დანახარჯების მიხედვით;
- სამუშაოების შესრულებისას იჯარით აღებულ მანქანა-მექანიზმების საიჯარო ხარჯს არ უნდა დაერიცხოს გეგმური დაგროვებისა და ზედნადები ხარჯები.
- ქვეკონტრაქტორის მიერ შესრულებულ სამუშაოებს გეგმური დაგროვებისა და ზედნადები ხარჯები უნდა დაერიცხოს მიმწოდებელსა და შემსყიდველ ორგანიზაციას შორის დადებული ხელშეკრულებით განსაზღვრული პროცენტის ფარგლებში.

გამოვლენილი გარემოება: 2015-2016 წლებში გურჯაანის მუნიციპალიტეტს გამარტივებული გზით შესყიდული აქვს 1 394.3 ათასი ლარის ღირებულების სამშენებლო სამუშაოები, რაზეც გაფორმებულია 149 ხელშეკრულება. შესწავლის შედეგად ირკვევა, რომ ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია წარმოდგენილია მხოლოდ 29 ხელშეკრულებაზე, თანხით 396.4 ათასი ლარი. დარჩენილ 120 ხელშეკრულებაზე, აუდიტის ჯგუფმა მოსთხოვა მუნიციპალიტეტს ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტაციის წარმოდგენა. მიმწოდებლებმა აღნიშნული მასალები არ მიაწოდეს გამგეობას და შესაბამისად თვითმმართველმა ერთეულმა აუდიტის ჯგუფს ვერ წარმოუდგინა ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტები. ამდენად, მუნიციპალიტეტის მიერ გამარტივებული შესყიდვის გზით, 120 ხელშეკრულების ფარგლებში შესრულებული 997.9 ათასი ლარის ღირებულების სამშენებლო სამუშაოები ანაზღაურებულია კანონმდებლობით განსაზღვრული მოთხოვნების უგულებელყოფით.

რეკომენდაცია: მუნიციპალიტეტმა შეიმუშაოს ისეთი კონტროლის მექანიზმები, რომელიც უზრუნველყოფს გამარტივებული შესყიდვის გზით განხორციელებული ყველა სამშენებლო სამუშაოებისათვის ანგარიშსწორების ერთიან მიდგომას. მუნიციპალიტეტის საკრებულომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს, გამარტივებული შესყიდვის ფარგლებში შესრულებული სამშენებლო სამუშაოების ფაქტობრივი დანახარჯების დათვლის მეთოდი და კონკრეტული წესი, რომელიც შესაბამისობაში იქნება მოქმედ კანონმდებლობასთან.

²⁷ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის №55 დადგენილება.

გურჯაანის მუნიციპალიტეტის 2013-2014 წლების საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტისა და მიმდინარე აუდიტის ფარგლებში, მიმწოდებლების მიერ ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენლობის შემთხვევაში, თვითმმართველმა ერთეულმა გაატაროს სამართლებრივი ღონისძიებები.

2.5 სამუშაოების მიღება-ჩაბარება და ხარისხის კონტროლის პროცესი

პროცესის აღწერა: მუნიციპალიტეტში ინფრასტრუქტურული სამუშაოების ეფექტურად განხორციელების აუცილებელ პირობას, სათანადო კონტროლის მექანიზმების არსებობა განაპირობებს. ხელშეკრულების პირობების დაცვაზე კონტროლისა და ზედამხედველობის მიზნით, გურჯაანის მუნიციპალიტეტში შემუშავებულია კონტროლის მექანიზმები. შესრულებული სამუშაოების შემოწმება მუნიციპალიტეტში ორ ეტაპად მიმდინარეობს: პირველი ეტაპი გულისხმობს ხელშეკრულების ინსპექტირებას (შიდა კონტროლი), ხოლო მეორე ეტაპი დასრულებული სამუშაოების ექსპერტიზას (გარე კონტროლი).

I ეტაპი - ხელშეკრულების ინსპექტირება. მუნიციპალიტეტში აღნიშნულ ეტაპს ახორციელებს ინსპექტირების ჯგუფი, რომელსაც ევალება სამუშაოების ეტაპობრივი შემოწმება, ფარული და შუალედური შესრულებული სამუშაოების აქტებში წარმოგენილი ინფორმაციის შედარება ფაქტობრივად შესრულებულ სამუშაოებთან. ამ მიზნით ინსპექტირების ჯგუფი ატარებს ობიექტის დათვალირებას, საკონტროლო აზომვებს, ამოწმებს შესრულებული სამუშაოების მოცულობებს.

ინფრასტრუქტურული პროექტის ძირითად ნაწილს ფარული სამუშაოები წარმოადგენს. მასში წარმოდგენილი ინფორმაციის სისწორის შემოწმება მთლიანად დამოკიდებულია ინსპექტირების ჯგუფზე, რადგან არსებული კონტროლის მექანიზმებით ფარული სამუშაოების შემოწმება სხვა ეტაპზე არ არის გათვალისწინებული. შესაბამისად ინსპექტირების ჯგუფის მიერ ფარული სამუშაოების აქტებში წარმოდგენილი მონაცემების სათანადო შემოწმებას, სამუშაოების ხარისხის შეფასებისას მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება.

სამშენებლო სამუშაოების შემოწმებისათვის მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს როგორც შესრულებული სამუშაოების მოცულობების კონტროლი, ასევე ხარისხის სათანადო კვლევა. სამუშაოების ხარისხის დასადგენად საჭიროა სათანადო ადამიანური რესურსი და ტექნიკური ბაზა. მუნიციპალიტეტი არ ფლობს აღნიშნული რესურს, თუმცა შესრულებული სამუშაოების ხარისხის კონტროლი შეუძლია განახორციელოს სახელშეკრულებო პირობებში არსებული კონტროლის მექანიზმების გამოყენებით. კერძოდ, მუნიციპალიტეტს მშენებლობის ნებისმიერ მომენტში შეუძლია მოსთხოვოს მიმწოდებელს გამოყენებული მასალების ხარისხის დამადასტურებელი დოკუმენტები.

მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული კონტროლის პროცედურა მუნიციპალიტეტისათვის ფარული სამუშაოების ხარისხის კონტროლის ერთ-ერთ საშუალებას წარმოადგენს,

შემსყიდველი არსებულ კონტროლის მექანიზმს არ იყენებს. შესაბამისად ინსპექტირების ჯგუფის მიერ ჩატარებული პროცედურები სამუშაოების ხარისხის მხოლოდ ვიზუალურად შემოწმებას უზრუნველყოფს. მუნიციპალიტეტში დანერგილი კონტროლის მექანიზმები არასაკმარისია და წარმოშობს უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების რისკს.

II ეტაპი - ექსპერტიზა. პროექტის დასრულების შემდეგ, სამუშაოების შესამოწმებლად, მუნიციპალიტეტი იყენებს ექსპერტის მომსახურებას (გარე კონტროლი). მუნიციპალიტეტსა და მიმწოდებელს შორის გაფორმებულ ხელშეკრულებაში განსაზღვრულია საექსპერტო კვლევის მიზანი. კერძოდ, ექსპერტის დასკვნით უნდა დადგინდეს შესრულებული სამუშაოების ხარისხის, მოცულობის და გადახდილი ფასის შესაბამისობა სახელშეკრულებო მოთხოვნებთან.

სამუშაოების შესრულებელი თვითონ არჩევს, მის მიერ შესრულებული სამუშაოების შემოწმებისათვის საექსპერტო კომპანიას და უფორმებს ხელშეკრულებას. მიმწოდებელი თავად განსაზღვრავს საექსპერტო კვლევის საგანს და ექსპერტიზის მიერ შესასრულებელ ოპერაციებს.

აღნიშნული კონტროლის მექანიზმი სუსტია და შეიცავს რისკის შემცველ გარემოებებს. კერძოდ, მიმწოდებელმა შესაძლოა არ დაუკვეთოს ექსპერტიზას შესრულებული სამუშაოების ხარისხის სათანადო კვლევა, ლაბორატორიული ანალიზი და ასევე სხვა აუცილებელი პროცედურები, რომელიც საჭიროა შესრულებული სამუშაოების მოქმედ სამშენებლო ნორმებთან და სტანდარტებთან შესაბამისობის დადგენისათვის.

ჯიშითის წყალსადენის მოწყობა

კრიტერიუმი. საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვის პრინციპიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია შეამოწმოს შესრულებული სამუშაოების ხარისხის გადახდილ ფასთან შესაბამისობა. შესრულებული სამუშაოების მიღება-ჩაბარებისა და მშენებლობის ხარისხის სათანადო შემოწმებისათვის საჭიროა შემდეგი პროცედურების ჩატარება: სამუშაოების მიმდინარეობის შემოწმებას გეგმა-გრაფიკის მიხედვით, ფარული სამუშაოების მოცულობებისა და ხარისხის შემოწმება, შესრულებული სამუშაოების აქტში არსებული ინფორმაციის სისწორის დადგენა, საკონტროლო აზომვითი სამუშაოების ჩატარება, ხარისხის კვლევა, ლაბორატორიული შემოწმება, მშენებლობის პროცესში გამოყენებული მასალების სამშენებლო ნორმებთან და სტანდარტებთან შესაბამისობის დადგენა.

სამშენებლო სამუშაოებზე დანერგილმა კონტროლის პროცედურებმა უნდა უზრუნველყოს პასუხი გასცეს შემდეგ საკითხებს: ხელშეკრულებით განსაზღვრული პროექტი განხორციელდა სამშენებლო ნორმებისა და სტანდარტების დაცვით, შემსყიდველმა მიიღო ხელშეკრულების პირობებით განსაზღვრული ხარისხისა და მოცულობის სამუშაოები, ამასთან გადახდილი ფასი შეესაბამება შესრულებული სამუშაოების ღირებულებას.

გამოვლენილი გარემოება: 2015 წელს მუნიციპალიტეტმა შპს „ვლადნეფტპროდუქტისგან“ შეისყიდა ჯიმიითის წყლის სათავე ნაგებობისა და ცენტრალური მაგისტრალის რეაბილიტაციის სამუშაოები, ღირებულებით 320.3 ათასი ლარი²⁸. სამუშაოების მიღება-ჩაბარების ეტაპზე გამოვლინდა შემდეგი ხარვეზები.

1. ინსპექტირების ჯგუფმა ვერ აღმოაჩინა შესრულებულ სამუშაოების აქტებში არსებული უზუსტობები. კერძოდ:

სახელშეკრულებო ხარჯთაღრიცხვაში გათვალისწინებული იყო მეორე მონაკვეთზე წყალგაყვანილობის მიღების მოწყობა, ღირებულებით 31.8 ათასი ლარი. მიმწოდებელმა სექტემბრის თვეში წარმოადგინა შუალედური შესრულებული სამუშაოების აქტი, რომელშიც დაფიქსირებულია აღნიშნული სამუშაოების სრულად შესრულება. ოქტომბრის თვეში მიმწოდებელმა წარმოადგინა მომდევნო შესრულებული სამუშაოს აქტი, რომელშიც იგივე სამუშაოები განმეორებით არის ნაჩვენები თანხით 31.8 ათასი ლარი. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიმწოდებელმა ერთი და იგივე სამუშაოს შესრულება მუნიციპალიტეტს წარუდგინა 2 ჯერ. შესრულებულ სამუშაოს აქტებში არსებული ხარვეზი ინსპექტირების ჯგუფმა ვერ აღმოაჩინა.

ხარვეზები მუნიციპალიტეტისათვის ცნობილი გახდა შპს „ვლადნეფტპროდუქტის“ მიერ დეკემბრის თვეში წარმოდგენილი წერილით. მიმწოდებელი განმარტავს, რომ ოქტომბრის თვეში წარმოდგენილ ფორმა №2-ში დაშვებულია შეცდომა. კერძოდ, მეორე მონაკვეთზე 31.9 ათასი ლარის ღირებულების წყალგაყვანილობის მიღების მოწყობის სამუშაოების ნაცვლად, შესრულებულია დამცლელი ჭისა და მეხუთე მონაკვეთზე წყალგაყვანილობის სისტემის მოწყობის სამუშაოების ნაწილი. შესაბამისად მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა და ანგარიშსწორება განახორციელა მეორე მონაკვეთზე წყლის სისტემის მოწყობის სამუშაოებზე, სინამდვილეში კი მიმწოდებელს შესრულებული ჰქონდა ხარჯთაღრიცხვით გათვალისწინებული სხვა სამუშაოები.

პროექტით, წყალგაყვანილობის სისტემის მოსაწყობად გათვალისწინებული იყო სამუშაოების შესრულება შემდეგი თანმიმდევრობით: ტერიტორიის ეკალ-ბარდებისაგან გასუფთავება, გრუნტის ამოჭრა და შემდეგ მიღების მოწყობის სამუშაოები. მიმწოდებელმა სექტემბრის თვეში წარმოადგინა შუალედური შესრულებული სამუშაოების აქტი. აღნიშნულ აქტში დაფიქსირებულია მეხუთე მონაკვეთზე მიღების მოწყობის სამუშაოები, ღირებულებით 15.9 ათასი ლარი. აღსანიშნავია, რომ მიღების მოწყობის სამუშაოებს წინ უნდა უსწრებდეს ტერიტორიის ეკალ-ბარდებისაგან გასუფთავება და გრუნტის ამოჭრა. აღნიშნული მოსამზადებელი სამუშაოების შესრულება ამ პერიოდისათვის დოკუმენტურად არ დასტურდება. მიმწოდებელმა მოსამზადებელი სამუშაოების შესრულება წარმოადგინა დეკემბრის თვეში.

²⁸ ხელშ N202

გურჯაანის მუნიციპალიტეტში შესრულებული სამუშაოების შემოწმებაზე არსებული კონტროლის მექანიზმები არ არის საკმარისად გამართული. კონტროლის სისტემამ ვერ უზრუნველყო შესრულებული სამუშაოების აქტებში არსებული უზუსტობების გამოვლენა. შესაბამისად მუნიციპალიტეტი მიმწოდებელს ეტაპობრივად თანხას უნაზღაურებდა ისე, რომ შესრულებული სამუშაოების აქტები არ იყო სათანადოდ შემოწმებული.

შედეგად, ინსპექტირების ჯგუფის მიერ ჯიშითის წყალსადენის მოწყობის სამუშაოებზე ჩატარებული მონიტორინგით, აუდიტის ჯგუფმა ვერ მიიღო საკმარისი და შესაფერისი რწმუნება იმისა, რომ შესრულებული სამუშაოები შეესაბამება საპროექტო ხარჯთაღრიცხვით გათვალისწინებულ მოცულობებს. ამასთან, არსებული ხარვეზებიდან გამომდინარე, 320.3 ათასი ლარის შესრულებული სამუშაოებიდან 223.9 ათასი ლარის ფარული სამუშაოების შესაბამისობა რისკის შემცველია.

2. ჯიშითის წყლის სათავე ნაგებობისა და ცენტრალური მაგისტრალის რეაბილიტაციის სამუშაოების ექსპერტიზა არ არის სათანადოდ ჩატარებული.

მიმწოდებელთან გაფორმებული ხელშეკრულების მიხედვით, სამუშაოების საბოლოო მიღება-ჩაბარება უნდა განხორციელდეს სსიპ „ლევან სამხარაული სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს ან სხვა აკრედიტირებული პირის მიერ გაცემული დადებითი დასკვნის საფუძველზე. 2015 წლის 28 დეკემბერს მიმწოდებელმა შესრულებული სამუშაოების ექსპერტიზა დაუკვეთა შპს „საქართველოს ექსპერტიზისა და აუდიტის ეროვნულ პალატას“. დოკუმენტური მტკიცებულებების შესწავლით გამოვლინდა, რომ საექსპერტო კომპანია არ იყო აკრედიტირებული.

საექსპერტო დასკვნის შესწავლით ირკვევა, რომ საექსპერტო სამუშაოები დაიწყო 28 დეკემბერს, 29 დეკემბერს საექსპერტო კომპანიამ მუნიციპალიტეტს წარუდგინა დადებითი დასკვნა. აღსანიშნავია, რომ ობიექტის რელიეფის სირთულის გათვალისწინებით, მოკლე დროში აზომვითი სამუშაოების შესრულების, სამუშაოების მოცულობებისა და ხარისხის შემოწმების შესაძლებლობა, წარმოშობს რისკს იმისა, რომ ექსპერტიზა არ არის სათანადოდ ჩატარებული. ექსპერტიზის დასკვნას არ ახლავს ხარჯთაღრიცხვისა და შესრულებული სამუშაოების აქტის შედარება. მიუხედავად აღნიშნული გარემოებისა, მუნიციპალიტეტი დაეყრდნო ექსპერტიზის დასკვნას და ჩაიბარა შესრულებული სამუშაოები.

ინფრასტრუქტურული პროექტების ექსპერტიზა.

გამოვლენილი გარემოება: 2015-2016 წლებში გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მიერ ინფრასტრუქტურული სამუშაოების შესყიდვის ხელშეკრულებების თანახმად, ობიექტის საბოლოო მიღება-ჩაბარება ხორციელდება სსიპ „ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ეროვნული ექსპერტიზის ბიუროს“ ან სხვა აკრედიტირებული პირის მიერ

გაცემული დადებითი დასკვნის საფუძველზე, რომლითაც უნდა დადგინდეს შესრულებული სამუშაოების ხარისხისა და მოცულობების შესაბამისობა საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციასთან. წარმოდგენილი მონაცემების შესწავლით გაირკვა, რომ მიმწოდებელი საექსპერტო კომპანიებს განუსაზღვრავს სამუშაოების მოცულობების შემოწმებას და ხარისხის დადგენას მხოლოდ ვიზუალურ დათვალიერებით.

წარმოდგენილი დასკვნების თანახმად, ექსპერტიზამ განახორციელა მხოლოდ შესრულებული სამუშაოების ხილული ნაწილის აზომვითი სამუშაოები. ხარისხზე მოსაზრება გამოთქმულია ვიზუალური დათვალიერებით. საგზაო სამუშაოებზე ასფალტის საფარიდან ნიმუშების აღება, მისი ხარისხისა და სისქის განსაზღვრის მიზნით, არ მომხდარა. ასფალტის სისქეზე მოსაზრება გამოთქმულია მხოლოდ ფარული სამუშაოს აქტებზე დაყრდნობით. ექსპერტიზას არ შეუსრულებია სამუშაოების ლაბორატორიული კვლევა, არ შემოწმებულა გამოყენებული მასალების ხარისხი და მისი შესაბამისობა სახელშეკრულებო მოთხოვნებთან. შედეგად, მუნიციპალიტეტი მიმწოდებელს სამუშაოების ღირებულებას უნაზღაურებს ისე, რომ არ ფლობს სათანადო ინფორმაციას შესრულდა თუ არა ხელშეკრულებით განსაზღვრული მოცულობებისა და ხარისხის სამუშაო. ამასთან, შეესაბამება თუ არა გადახდილი ფასი შესრულებული სამუშაოების ღირებულებას.

კონტროლის პროცედურებში არსებულმა ხარვეზებმა შესაძლებელია განაპირობოს უზარისხოდ შესრულებული სამუშაოების ექსპლოატაციაში მიღება და საბიუჯეტო სახსრების არარაციონალური ხარჯვა.

რეკომენდაცია. მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელმა ორგანომ შეიმუშაოს და დანერგოს სამშენებლო სამუშაოების მიღებისა და ჩაბარების წესი, სადაც დეტალურად იქნება გაწერილი მოქმედი სტანდარტების დაცვით სამუშაოების შესრულებისათვის საჭირო კონტროლის მექანიზმები. ნათლად უნდა განისაზღვროს, კონტროლის თითოეულ ეტაპზე ჩასატარებელი სამუშაოები და კონტროლის განმახორციელებელი პირები, მათი მოვალეობები და პასუხისმგებლობა. აღნიშნული უზრუნველყოფს კონტროლის მექანიზმების გამართულ ფუნქციონირებას და პროექტის შემოწმებისათვის საჭირო ყველა პროცედურის სათანადოდ წარმართვას.

შესრულებული სამუშაოების მოქმედ სამშენებლო ნორმებთან და სტანდარტებთან შესაბამისობის დასადგენად, მიზანშეწონილია მუნიციპალიტეტმა ზუსტად განსაზღვროს ინსპექტირების ჯგუფისა და საექსპერტო კომპანიის მიერ შესასრულებელი პროცედურები. ექსპერტიზის კვლევის საგანი სამუშაოების ტიპის მიხედვით შესაძლებელია იყოს განსხვავებული და საჭიროებდეს სხვადასხვა პროცედურებს.

2.6 პროექტების მოვლა-პატრონობა და ექსპლოატაციის პროცესი

პროცესის აღწერა: ინფრასტრუქტურული პროექტების მოვლა-პატრონობა და სწორი ექსპლოატაცია მუნიციპალიტეტის საქმიანობის მნიშვნელოვანი ნაწილია. ამ მიზნით ორგანიზაციაში დანერგილია კონტროლის პროცედურები. მუნიციპალიტეტი ობიექტის დაზიანების ან სხვა პრობლემების შესახებ ინფორმაციას იღებს მოსახლეობის განცხადებებით და გამგებლის წარმომადგენლების მომართვის საფუძველზე, რის შემდეგაც გამგეობის შესაბამისი სამსახურები უზრუნველყოფენ სამუშაოების ადგილზე დათვარიელებას, პრობლემების შესწავლას და საჭირო ღონისძიებების გატარებას.

არსებული კონტროლის მექანიზმებით, მუნიციპალიტეტის ინფორმირებულობა ობიექტის დაზიანებასა და ექსპლოატაციასთან დაკავშირებულ საკითხებზე, მთლიანად დამოკიდებულია გამგებლის წარმომადგენლებისა და მოსახლეობის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის სისრულეზე. მუნიციპალიტეტს შესაძლოა არ მიეწოდოს სრული ინფორმაცია ობიექტის დაზიანების ან/და არასწორი ექსპლოატაციის თაობაზე. შესაბამისად მუნიციპალიტეტში დანერგილი კონტროლის მექანიზმი არ არის საკმარისი და ყველა შემთხვევაში ვერ უზრუნველყოფს ხარვეზების გამოვლენას.

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით შესრულებული ინფრასტრუქტურული სამუშაოები უნდა იყოს ხარისხიანი, მისგან მიღებული შედეგი დადებითად უნდა აისახებოდეს მოსახლეობაზე და გონივრულ პერიოდში შესაძლებელი უნდა იყოს ამ შედეგით სარგებლობა. ინფრასტრუქტურული პროექტების გრძელვადიან პერიოდში სარგებლობა გარკვეულწილად დამოკიდებულია მის სწორ ექსპლოატაციაზე. ამ მიზნით მუნიციპალიტეტი ვალდებულია უზრუნველყოს განხორციელებული პროექტების მოვლა-პატრონობა, ექსპლოატაციის პირობების შემოწმება და კონტროლი.

სოფელ კახიფარში ჭაბურღილის რეაბილიტაცია

გამოვლენილი გარემოება: 2015 წელს მუნიციპალიტეტმა ადგილობრივი ბიუჯეტიდან გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრებით, გააფორმა ხელშეკრულება შპს „გზამშენთან“ სოფელ კახიფარში არსებული ჭაბურღილის სარეაბილიტაციო სამუშაოების შესყიდვაზე, ღირებულებით 13.8 ათასი ლარი²⁹. ხელშეკრულების ფარგლებში არსებულ ჭაბურღილზე მოეწყო ტუმბო და დამონტაჟდა 16 ტონიანი ემალის რეზერვუარი.

მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად, აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა აღნიშნული პროექტი. გამოვლინდა, რომ მოწყობილი რეზერვუარი არ ივსებოდა წყლით, რადგან ის მიერთებული იყო მოშორებით არსებულ ძველ რეზერვუარზე. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ახალი რეზერვუარი მოეწყო იმ გათვლით, რომ შექმნილიყო წყლის რეზერვი და მწყობრიდან გამოსვლის პრევენციის მიზნით ტუმბო გამორთულიყო პერიოდულად. არსებული მდგომარეობით რეზერვუარები მოსახლეობამ თვითნებურად

²⁹ Spa 150023110, ხელშ N234

დააკავშირა ერთმანეთთან და ტუმბო ჩართულია 24 საათის განმავლობაში, რაც დასტურდება მათი განმარტებით.

სურათი №3 : სოფელ კახიფარში წყლის რეზერვუარები



აღნიშნულიდან გამომდინარე, პროექტით განსაზღვრული მიზანი არ არის მიღწეული. ახალი რეზერვუარი არ გამოიყენება წყლის რეზერვის დასაგროვებლად და ტუმბო მუშაობს მუდმივად. მუნიციპალიტეტში აღნიშნული ხარვეზის გამოსწორებისათვის შესაბამისი ღონისძიებები არ არის გატარებული.

რეკომენდაცია: მუნიციპალიტეტის საკრებულომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს და დანერგოს ქონების მოვლა-პატრონობის განხორციელების წესი, რომელშიც განსაზღვრული იქნება კონტროლის პროცედურები, მოვლა-პატრონობასა და ექსპლოატაციასთან დაკავშირებული ინსტრუქციები, ასევე პასუხისმგებელი პირები. აღნიშნული უზრუნველყოფს არსებული პრობლემების დროულ გამოვლენას და შეამცირებს ობიექტის დაზიანების რისკს.

3. 2016 წლის ფინანსურ ანგარიშგებაზე მოსაზრების გამოთქმაზე უარის საფუძველი

ფინანსური აღრიცხვა-ანგარიშგება

კრიტერიუმი: გურჯაანის მუნიციპალიტეტი ვალდებულია კანონმდებლობის შესაბამისად³⁰, დადგენილ ვადებში მოამზადოს პერიოდული და წლიური ფინანსური ანგარიშგებები, სადაც უნდა აისახოს ინფორმაცია ორგანიზაციის ფინანსური მდგომარეობის შესახებ.

³⁰ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2008 წლის 16 აპრილის №364 ბრძანება „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული ანგარიშგების ფორმების დამტკიცების შესახებ“.

კანონმდებლობის თანახმად³¹, საბიუჯეტო ორგანიზაციაში აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარება სავალდებულოა ყოველწლიურად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, გარდა უმრავი ქონებისა, რომელთა ინვენტარიზაცია სავალდებულოა სამ წელიწადში ერთხელ მაინც. ინვენტარიზაცია უნდა დასრულდეს საანგარიშგებო წლის ბოლოს.

გამოვლენილი გარემოება: გურჯაანის მუნიციპალიტეტს 2016 წელს არ შეუდგენია პერიოდული და წლიური ფინანსური ანგარიშგება. შედეგად ფინანსური ანგარიშგების მომხმარებლებს არ წარედგინება ზუსტი და სრული ინფორმაცია მუნიციპალიტეტის ფინანსური მდგომარეობის შესახებ.

2016 წელს მუნიციპალიტეტში ბუღალტრული აღრიცხვა-ანგარიშგება არ არის ნაწარმოები მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად. კერძოდ, სინთეზური და ანალიზური აღრიცხვის ჩანაწერების სისწორის კონტროლის მიზნით, ყოველთვიურად არ არის ნაწარმოები ბრუნვათა უწყისები და ე.წ. „მთავარი წიგნი“, შესაბამისად, ანალიზური ანგარიშგების ბრუნვები და ნაშთები არ არის შედარებული „მთავარი წიგნის“ ნაშთებს.

2016 წელს გურჯაანის მუნიციპალიტეტში არ ჩატარებულა ძირითადი საშუალებების და მატერიალური ფასეულობების ინვენტარიზაცია. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, 2016 წელს მოხდა არაფინანსური აქტივების რაოდენობრივი დათვლა, რომლის შეფასება მოხდება 2017 წელს. აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, მუნიციპალიტეტში ფინანსური და არაფინანსური აქტივების დაცულობაზე კონტროლი არ არის სათანადოდ დაწესებული. შედეგად, არსებობს რისკი, რომ შეუმჩნეველი დარჩეს მუნიციპალიტეტის კუთვნილი ქონების დაკარგვის ან დაზიანების შემთხვევები და არ მოხდეს შესაბამისი რეაგირება.

უარი მოსაზრების გამოთქმაზე

„მოსაზრების გამოთქმაზე უარის საფუძვლის“ აბზაცში აღწერილი საკითხების მნიშვნელობის გამო, ჩვენ ვერ შევძელით საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულების მოპოვება აუდიტორული მოსაზრების გამოთქმისთვის საჭირო საფუძვლის შესაქმნელად. შესაბამისად, აუდიტის ჯგუფი არ გამოთქვამს მოსაზრებას ორგანიზაციის ფინანსური მდგომარეობის შესახებ.

4. შიდა აუდიტი

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის წარმატებული საქმიანობისათვის მნიშვნელოვანია სისტემის გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული შიდა აუდიტის სამსახურის შექმნა. შიდა აუდიტის სამსახურის მიზანია დაეხმაროს მუნიციპალიტეტს იმ პოლიტიკისა და პროცედურების განხორციელებაში, რომლებიც დაადგინა ხელმძღვანელობამ

³¹ „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება.

მოწესრიგებული და ეფექტიანი მართვის მიზნით. აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად შიდა აუდიტის სამსახურის უპირველეს ფუნქციას სისტემური ხარვეზების შესწავლა და მათ გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული რეკომენდაციების შემუშავება წარმოადგენს. შიდა აუდიტის რეკომენდაციებმა უნდა უზრუნველყოს ორგანიზაციის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის ზრდა.

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

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

გამოვლენილი გარემოება: გურჯაანის მუნიციპალიტეტის გამგეობაში შექმნილია შიდა აუდიტის სამსახური. სამსახურის მიზანია გამგეობის სტრუქტურულ ქვედანაყოფებსა და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში ჩაატაროს სისტემური, შესაბამისობის, ეფექტიანობის, ფინანსური და ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუდიტი.

გურჯაანის მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ 2015-2016 წლებში დამტკიცებული შიდა აუდიტორული ანგარიშების შესწავლით გამოვლინდა შემდეგი:

- 2015-2016 წლებში შიდა აუდიტის სამსახურს არ შეუსწავლია გამგეობის სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობა. სამსახურს არ შეუფასებია შეესაბამება თუ არა მუნიციპალიტეტის საქმიანობა დაგეგმილ მიზნებსა და ამოცანებს, რამდენად კანონიერად, მიზნობრივად და ეფექტიანად ხდება დაფინანსების გამოყენება, დანერგილია თუ არა ადეკვატური მართვისა და კონტროლის მექანიზმები და სხვ. შესაბამისად არ განუხორციელებია შესაძლო დარღვევებისა და ხარვეზების იდენტიფიცირება.
- 2015-2016 წლებში გურჯაანის მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურს ჩატარებული აქვს მხოლოდ გამგეობის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების შესაბამისობის აუდიტი. მუნიციპალიტეტის გამგეობის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებზე, შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემულია ზოგადი ხასიათის რეკომენდაციები. აღნიშნული რეკომენდაციები ვერ უზრუნველყოფს ორგანიზაციის წინაშე არსებული რისკების მართვისა და შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესებას.
- დებულების თანახმად, შიდა აუდიტის სამსახურს ევალება ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების შემოწმება და მოქმედ სტანდარტებთან მათი შესაბამისობის შეფასება. მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტში ფინანსური აღრიცხვა-ანგარიშგება არ არის მოწესრიგებული და ორგანიზაცია

არ ადგენს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით³² დამტკიცებულ ბუღალტრული ანგარიშგების ფორმებს (ბალანსი და ბალანსის დანართი ფორმები), შიდა აუდიტის სამსახურს არ შეუფასებია ბუღალტრული ოპერაციების სისწორე და არც გამგეობისათვის მიუმართავს რეკომენდაციით ფინანსური ანგარიშგების მომზადების თაობაზე.

შედეგად, შიდა აუდიტის სამსახურს, თავისი საქმიანობით, არ შეაქვს მნიშვნელოვანი წვლილი მუნიციპალიტეტის რესურსების ეკონომიურად გამოყენებაში, გამგეობის წინაშე არსებული ამოცანების ეფექტურად შესრულებასა და მუნიციპალიტეტის დასახული მიზნების მიღწევაში. მუნიციპალიტეტის სტრუქტურულ ერთეულებზე შიდა აუდიტის სამსახურს არ გაუცია შესაბამისი რეკომენდაციები, რაც უზრუნველყოფდა რისკების მართვისა და შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესებას.

რეკომენდაცია: გურჯაანის მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურმა საქმიანობა წარმართოს ისე, რომ უზრუნველყოს თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის გაუმჯობესება არსებული რისკების შეფასებითა და მოქმედ კანონმდებლობასა და მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობის დადგენის გზით. ამასთან შეიმუშაოს რეკომენდაციები მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით.

5. გურჯაანის მუნიციპალიტეტში წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების მდგომარეობა.

2015 წელს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარდა გურჯაანის მუნიციპალიტეტის 2013-2014 წლების საფინანსო-სამეურნეო საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი, რომლის შედეგად გამოვლინდა სხვადასხვა სახის დარღვევა-ნაკლოვანება.

გურჯაანის მუნიციპალიტეტის 2015-2016 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის მიმდინარეობისას გაირკვა, რომ ღონისძიებები გატარებულია 8 დარღვევა-ნაკლოვანების გამოსასწორებლად, კერძოდ:

- დასუფთავების მოსაკრებლის მიღების მიზნით, ზედამხედველობის სამსახურის მიერ დადებული იქნა ხელშეკრულებები იურიდიულ პირებთან და ბიუჯეტმა მიიღო დამატებითი შემოსავალი, 45.0 ათასი ლარის ოდენობით;
- პირგასამტეხლოს ამოღების მიზნით მუნიციპალიტეტმა სარჩელით მიმართა სასამართლოს შემდეგი მიმწოდებლების წინააღმდეგ: 1. შპს „ვანტზე“, მოითხოვეს პირგასამტეხლოს სახით 47.0 ათასი ლარის გადახდა, 2. შპს „ფინესტატზე“ მოითხოვეს პირგასამტეხლოს სახით 16.1 ათასი ლარის გადახდა, 3. სს

³² ფინანსთა მინისტრის ბრძანება N364

„კავკასავტომაგისტრალზე“, მოითხოვეს 116.8 ათასი ლარის გადახდა, 4. შპს „გზამშენი 2005-ზე“, მოითხოვეს პირგასამტეხლოს სახით 320.2 ათასი ლარის გადახდა. 2017 წლის მდგომარეობით სასამართლოს მიერ დაკისრებული ჯარიმებიდან გადახდილია 27.7 ათასი ლარი;

- 2013 წელს გზების კაპიტალური მოწყობის სამუშაოების შესყიდვაზე მუნიციპალიტეტმა დაკარგა საგარანტიო თანხის მოთხოვნის უფლება და მიმწოდებელს აუნაზღაურა ექსპერტიზით დადასტურებული უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოს ღირებულება. დარღვევის აღმოფხვრის მიზნით მუნიციპალიტეტმა სარჩელით მიმართა სასამართლოს შპს „მშენ გროუფის“ წინააღმდეგ და გზის ხარისხის გამოსწორებისათვის მოითხოვა ზიანის ანაზღაურება იმ ოდენობით, რაც ესაჭიროებოდა ხარვეზის აღმოფხვრას (ასფალტის გადაგებას) 74.5 ათასი ლარის ოდენობით, ხოლო სამუშაოს იმ ნაწილზე, რომელიც არ იქნა მუნიციპალიტეტის მხრიდან ჩაბარებული, ჩაითვალა შეუსრულებლად და მოთხოვნილი იქნა დაკისრებული პირგასამტეხლოს გადახდა 110.4 ათასი ლარის ოდენობით;
- სასაფლაოების მოვლა-პატრონობის მომსახურების მისაღებად, 2014 წელს მუნიციპალიტეტმა ა(ა)იპ-ის სუბსიდიური დაფინანსებით მიიღო არაეკონომიური გადაწყვეტილება, რადგან 2013 წელს მომსახურების ტენდერით შესყიდვისას გადაიხადა უფრო ნაკლები. აღნიშნული მომსახურების მისაღებად 2016 წელს შესყიდვა განხორციელდა ტენდერის მეშვეობით;
- სოფელ კაჭრეთში ჭაბურღილი რეაბილიტირებულია და მოსახლეობას სასმელი წყალი მიეწოდება;
- მუნიციპალიტეტის მიერ დამტკიცებულია 2015-2016 წლების სოციალური პროგრამა და მისი გაცემის წესი;
- 2015 წელს საინვენტარიზაციო მასალების შესწავლისას აუდიტის ჯგუფის მიერ გამოვლინდა 1 ერთეული სატრანსპორტო საშუალების დანაკლისი. აღნიშნული მანქანა მიმდინარე პერიოდში ჩამოტანილი იქნა და დგას მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე;
- მუნიციპალიტეტის ტერიტორიული ერთეულების ადმინისტრაციული ცენტრებისა და მის საკუთრებაში არსებული სხვა შენობა-ნაგებობების ნაწილს, კომერციული საქმიანობისათვის იყენებდნენ სხვადასხვა ორგანიზაციები და არაუფლებამოსილი პირები, ხოლო ფართით სარგებლობისათვის ბიუჯეტში შესაბამის საფასურს არ იხდიდნენ. 2015-2016 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ მესარგებლეებთან გაფორმდა საიჯარო ხელშეკრულებები.

მუნიციპალიტეტის მიერ სათანადო რეაგირების გარეშე დარჩა და არ გამოსწორებულა აუდიტის ანგარიშში ასახული შემდეგი დარღვევა-ნაკლოვანებები:

- 2013-2014 წლებში გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მიერ არ იყო შედგენილი ორგანიზაციის ფინანსური ანგარიშგება და არც 2015-2016 წლებში არ შედგენილა;
- 2013-2014 წლებში მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დეპუტატებზე ხარჯები ანაზღაურებულია ისე, რომ არც ერთ შემთხვევაში მათ არ წარმოუდგენიათ ხარჯის გაწევის დამადასტურებელი დოკუმენტები. ანალოგიური მდგომარეობაა 2014-2015 წლებშიც;
- შაშიანის სპორტდარბაზის მშენებლობა კვლავ დაუსრულებელია. ობიექტის მშენებლობის გასაგრძელებლად მუნიციპალიტეტის მიერ შესაბამისი ღონისძიებები არ გატარებულა.

სურათი 4: სოფელ შაშიანის სპორტდარბაზი



- არ განხორციელებულა ა(ა)იპ-ებისა და მასში არსებული სამტატო ერთეულების ოპტიმიზაცია.

აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი

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

აუდიტის ჯგუფის წევრების ხელმოწერები

წამყვანი აუდიტორი:
გიორგი შურღაია



ხელმოწერა 05.10.2017 თარიღი

უფროსი აუდიტორი:
ნატალია საღარეიშვილი



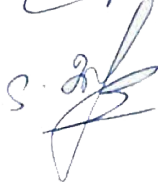
ხელმოწერა 05.10.2017 თარიღი

აუდიტორი:
ირმა ხეცურიანი



ხელმოწერა 05.10.2017 თარიღი

აუდიტორი:
ლელა მიქაძე



ხელმოწერა 05.10.2017 თარიღი