

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



„ზ ა მ ტ კ ი ც ე ბ“

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების
ბიუჯეტების აუდიტის დეპარტამენტის
უფროსი

გიორგი მამრიკიშვილი

„---24---“-----05-----“ 2017 წელი

ეგზ. № 2

თვითმმართველი თემი თელავის მუნიციპალიტეტის 2014-2015 წლების საქმიანობის
შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში N23/36

2017 წელი

სარჩევი

შემაჯამებელი მიმოხილვა	3
შესავალი.....	7
აუდიტის მიზანი	7
აუდიტის მასშტაბი.....	7
აუდიტის ანგარიშის დანიშნულება	7
ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა.....	7
აუდიტორის პასუხისმგებლობა.....	8
აუდიტის ობიექტის აღწერა.....	8
ძირითადი ტექსტი.....	12
ბიუჯეტის შედგენა-შესრულება	12
შემოსავლები	13
მოსაკრებლები	13
ქონების მართვა და განკარგვა.....	13
სახელმწიფო შესყიდვები	17
პირგასამტეხლოს დარიცხვა	17
პრეტენდენტის დისკვალიფიკაცია	19
ინტერესთა კონფლიქტი	20
ფაქტობრივი დანახარჯები.....	21
„სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა“	22
ჭაბურღილის მოწყობა.....	23
საპროექტო მომსახურების შესყიდვა.....	24
ადმინისტრაციული ხარჯები.....	25
შტატგარეშე მოსამსახურეთა ანაზღაურება.....	25
წარმომადგენლობითი ხარჯები	26
საკონსულტაციო მომსახურება.....	27
სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა, შესყიდვა და ექსპლოატაცია	27
საკრებულოს წევრების ანაზღაურება	29
კომპენსაცია	30
სოციალური უზრუნველყოფა.....	31
სამართლებრივი აქტები	32
ინვენტარიზაცია	33
შიდა აუდიტი	34
აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი.....	35
აუდიტის ჯგუფის წევრების ხელმოწერები.....	35

შემაჯამებელი მიმოხილვა

- ❖ 2015 წელს თვითმმართველ თემში იურიდიული პირების მიერ გადაუხდელმა დასუფთავების მოსაკრებელმა 76.2 ათასი ლარი შეადგინა. მუნიციპალიტეტს ბიუჯეტით გათვალისწინებული დასუფთავების მოსაკრებლის მისაღებად კანონით გათვალისწინებული ღონისძიებები არ გაუტარებია. (გვ. №13)
- ❖ მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონებით უსასყიდლოდ სარგებლობდნენ არაუფლებამოსილი პირები. კერძოდ: 2014-2015 წლებში 9649 კვ.მ არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწას იყენებდნენ კერძო კომპანიები, ხოლო 11 614.3 ჰა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწას (მათ შორის, 11 598 ჰა სამოვარი) - ფიზიკური პირები. მუნიციპალიტეტი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების იჯარით გაცემის შემთხვევაში, წლიურად მიიღებდა 170 ათას ლარზე მეტ შემოსავალს. (გვ. №16)
- ❖ 2014 წელს მუნიციპალიტეტმა გააფორმა საგზაო სამუშაოების შესყიდვის ხელშეკრულება მიმწოდებელთან 1118.3 ათას ლარზე. შემსყიდველმა უამინდობის მოტივით გააგრძელა სამუშაოების დასრულების ვადა, მაშინ როდესაც დოკუმენტური მტკიცებულებებით არ დასტურდება, რომ რაიმე ფორსმაჟორულ სიტუაციას ადგილი ჰქონდა. იმ შემთხვევაში, თუ გამგეობა შემსრულებელს სამუშაოების დასრულების ვადას არ გაუგრძელებდა და ამოქმედებდა ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ საჯარიმო სანქციებს, მიმწოდებელს დაეკისრებოდა პირგასამტეხლო 64.9 ათასი ლარის ოდენობით. (გვ. №17)
- ❖ 2014-2015 წლებში მუნიციპალიტეტმა 2 შემთხვევაში, მდინარის ნაპირსამაგრი სამუშაოებისა და საბავშვო ბაღის მშენებლობაზე, შეწყვიტა შესყიდვის ხელშეკრულებები მიმწოდებლებთან, რადგან ისინი არ ასრულებდნენ ხელშეკრულებით ნაკისრ ვალდებულებებს. სამუშაოების შესრულების ვადების დარღვევისათვის დარიცხული პირგასამტეხლო, ჯამში 43.3 ათასი ლარი, მიმწოდებლებმა არ გადაიხადა. აღნიშნული თანხის მისაღებად მუნიციპალიტეტს დამატებითი ღონისძიება არ გაუტარებია. (გვ. №18)
- ❖ სახელმწიფო შესყიდვების კანონის თანახმად, გამარტივებული შესყიდვის გზით მიმწოდებლის შერჩევისას აუცილებელია ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილება. 2014-2015 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ შპს „ბილდინგთან“ გამარტივებული შესყიდვით გაფორმდა 30 ხელშეკრულება, ჯამური ღირებულებით 447.9 ათასი ლარი. აღნიშნული მეწარმე სუბიექტის დირექტორი და მფლობელი მუნიციპალიტეტის გამგებლის მოადგილის ახლო ნათესავები არიან. (გვ. №20)
- ❖ სამშენებლო სამუშაოების გამარტივებული გზით შესყიდვისას, მიმწოდებლის მიერ შესრულებული სამუშაოების ღირებულება უნდა ანაზღაურდეს ფაქტობრივი დანახარჯების მიხედვით. 2014-2015 წლებში მუნიციპალიტეტს არ მოუთხოვია მიმწოდებლებისგან ფაქტობრივი დანახარჯების შესახებ დოკუმენტაცია. შესაბამისად, სააუდიტო პერიოდში გამარტივებული შესყიდვის ფარგლებში,

მუნიციპალიტეტის მიერ 3 622.7 ათასი ლარის ღირებულების სამშენებლო სამუშაოები ანაზღაურებულია კანონმდებლობის დარღვევით. (გვ. №21)

- ❖ 2014-2015 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში 57.1 ათასი ლარი დახარჯულია ისეთ პროექტებზე, რომლებიც არ ფუნქციონირებს. კერძოდ: მინისტადიონის ხელოვნური საფარი დასაწყობებულია ადმინისტრაციული შენობის ეზოში, ასევე შესყიდული ექსკავატორები და თვითმცლელი არ მუშაობს. (გვ. №23)
- ❖ 2015 წელს თვითმმართველი თემი თელავის მუნიციპალიტეტმა სოფელ აკურაში ჭაბურღილის მოწყობაზე დახარჯა 64.2 ათასი ლარი. ჭაბურღილმა იმუშავა ექსპლუატაციაში შესვლიდან მხოლოდ რამდენიმე დღე. აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში პრობლემა მოუგვარებელი იყო და მოსახლეობა ვერ სარგებლობდა აღნიშნული ობიექტით. (გვ. №24)
- ❖ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, თვითმმართველი თემი თელავის მუნიციპალიტეტში შტატგარეშე მოსამსახურეთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს 18 ერთეულს. 2015 წელს გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებების საფუძველზე, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოში თვეების მიხედვით დასაქმებულია სხვადასხვა რაოდენობის შტატგარეშე მოსამსახურე, რომელთა რიცხოვნობა მერყეობს 28-დან 30-მდე. (გვ. №25)
- ❖ 2014-2015 წლებში თვითმმართველი ერთეულის მიერ 46 შემთხვევაში სარესტორნო მომსახურებაზე გაწეულ წარმომადგენლობით ხარჯზე, მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა შესაბამისი დოკუმენტური მტკიცებულებები იმისა, თუ რა სახის ღონისძიებებთან დაკავშირებით გახდა საჭირო აღნიშნული ხარჯის გაწევა. ასევე, არ არის იდენტიფიცირებული სტუმრების ვინაობა და რაოდენობა. შედეგად, მუნიციპალიტეტის მიერ შესაბამისი დასაბუთების გარეშე ანაზღაურებულია 18.9 ათასი ლარი. (გვ. №26)
- ❖ 2014-2015 წლებში მუნიციპალიტეტი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად სარგებლობდა როგორც ბალანსზე რიცხული 7 ერთეული ავტომანქანით, ასევე, სხვადასხვა თანამდებობის პირებისა და თანამშრომლების პირად საკუთრებაში არსებული 42 ერთეული სატრანსპორტო საშუალებით. მუნიციპალიტეტის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა აღემატება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით რეკომენდირებულ ზღვრულ ოდენობას. (გვ. №28)
- ❖ 2014-2015 წლებში უფლებამოსილების განსახორციელებლად საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე გაიცა 89.1 ათასი ლარი. საკრებულოს სხდომებსა და მის საქმიანობაში მიღებული მონაწილეობის ამსახველი დოკუმენტაცია არ შეიცავს მონაცემებს კონკრეტულად გაწეული დანახარჯების შესახებ და არ არის საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულება ხარჯის დასადასტურებლად. (გვ. №30)

რეკომენდაციები:

რეკომენდაცია №1. წარმომადგენლობითმა და აღმასრულებელმა ორგანოებმა შეიმუშაოს სტრატეგია ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით. ამისათვის საკუთარ ანგარიშზე არსებული ფულადი სახსრები მიმართოს სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტების განსახორციელებლად ან დაუსრულებელი პროექტების გასაგრძელებლად. ასევე ბიუჯეტი იმგვარად დაგეგმოს, რომ არსებული თავისუფალი ნაშთი დროულად და მაქსიმალურად გამოიყენოს მოსახლეობის სასიკეთოდ.

რეკომენდაცია №2. საკუთარი შემოსავლების სიმცირიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია თელავის მუნიციპალიტეტმა გამოიყენოს შემოსავლების მიღების ყველა არსებული შესაძლებლობა. გამგეობამ უნდა გააუმჯობესოს დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირება, რისთვისაც მიზანშეწონილია დანერგოს მოსაკრებლის თანხის ბიუჯეტში მობილიზების სათანადო მექანიზმები და თანხის გადაუხდელობის შემთხვევაში, გაატაროს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები. აღნიშნული განაპირობებს ადგილობრივ ბიუჯეტში საკუთარი შემოსავლების ზრდას.

რეკომენდაცია №3. წარმომადგენლობითმა და აღმასრულებელმა ორგანოებმა შეიმუშაოს სტრატეგია საკუთრებაში არსებული ქონების მართვის, განკარგვისა და სათანადო კონტროლის მექანიზმების დაწესების შესახებ. გამგეობამ დროულად უნდა აიცილოს ან/და გამოავლინოს შემთხვევები, როდესაც მის საკუთრებაში არსებული მიწები თვითნებურად აქვთ დაკავებული არაუფლებამოსილ პირებს. მიზანშეწონილია, თვითმმართველმა ერთეულმა აღნიშნული ქონება გასცეს სარგებლობის უფლებით, რაც ხელს შეუწყობს, შეზღუდული ფინანსური რესურსების პირობებში, ადგილობრივ ბიუჯეტში საკუთარი შემოსავლების გაზრდის შესაძლებლობას.

რეკომენდაცია №4. გამგეობამ შეიმუშაოს ისეთი სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს პრეტენდენტების მიმართ სამართლიან და ობიექტურ მიდგომას. აღნიშნული პრინციპების გათვალისწინებით, მუნიციპალიტეტმა სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვროს ის საჭირო ტექნიკური მოთხოვნები, რომლითაც შესაძლებელი იქნება მის მიერ დაგეგმილი სამუშაოების შესაბამისი მოცულობითა და ხარისხით მიღება. ამასთანავე, აღნიშნული მოთხოვნები არ უნდა იქცეს შემაფერხებელ გარემოებად პრეტენდენტისთვის.

რეკომენდაცია №5. მუნიციპალიტეტის საკრებულომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს გამარტივებული შესყიდვის ფარგლებში შესრულებული სამშენებლო სამუშაოების ფაქტობრივი დანახარჯების დათვლის მეთოდი და კონკრეტული წესი, რომელიც შესაბამისობაში იქნება მოქმედ კანონმდებლობასთან.

რეკომენდაცია №6. წარმომადგენლობითმა და აღმასრულებელმა ორგანოებმა შეიმუშაოს ერთიანი საკადრო პოლიტიკა. განსაზღვროს, საბიუჯეტო წლის განმავლობაში

გათვალისწინებული ღონისძიებების შესასრულებლად, საჭირო კვალიფიკაციისა და რაოდენობის შრომითი რესურსი და მათი რაოდენობა გაითვალისწინოს საშტატო ნუსხის დამტკიცებისას. საჭიროების შემთხვევაში, გარკვეული ვადით მიიღოს სამსახურში შტატგარეშე მოსამსახურეები არამუდმივი სამუშაოების შესასრულებლად.

რეკომენდაცია №7. მუნიციპალიტეტის საკრებულომ შეიმუშაოს შესაბამისი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას რაციონალურად და ეკონომიურად. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს სტუმრების მიღების ფორმა, მათი კატეგორია და გამასპინძლების ეტიკეტი, რომლის მიხედვით მოხდება ადგილობრივი ბიუჯეტიდან წარმომადგენლობითი ხარჯის გაწევა.

რეკომენდაცია №8. 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 საქართველოს მთავრობის შესაბამის დადგენილებასთან.

რეკომენდაცია №9. მუნიციპალიტეტის საკრებულომ და აღმასრულებელმა ორგანოებმა შეიმუშაოს შიდა კონტროლის სისტემა და კონტროლის პროცედურები. აღნიშნული სისტემა უნდა მოიცავდეს იმ პოლიტიკასა და პროცედურებს, რომლებიც მუნიციპალიტეტისათვის დადგენილია მისი საქმიანობის მოწესრიგებული და ეფექტიანი წარმართვისათვის. შიდა აუდიტის სამსახურმა უნდა უზრუნველყოს ორგანიზაციის წინაშე არსებული რისკების მართვის ხარისხის შეფასება, რის საფუძველზეც შეიმუშაოს 3-წლიანი სტრატეგიული და სამოქმედო გეგმები, მისცეს ხელმძღვანელობას რეკომენდაციები შიდა კონტროლისა და ორგანიზაციული მართვის საკითხებზე.

შესავალი

აუდიტის მიზანი

აუდიტის მიზანია აუდიტის ობიექტის მიერ 2014-2015 წლებში გაწეული საქმიანობის მოქმედ კანონმდებლობასთან და მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობის შემოწმება.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტის ანგარიშში, მათი გამოვლენის შემთხვევაში, აისახება შემდეგი საკითხები:

- მოქმედ კანონმდებლობასთან შეუსაბამობა - საქმიანობის წარმართვისას, საჯარო რესურსების გამოყენებისას და ფინანსური ანგარიშგების შედგენისას მოქმედ საკანონმდებლო და სხვა აქტების მოთხოვნების დაუცველობა;
- არამართლზომიერი ხარჯვა - სახსრების ეკონომიურად ხარჯვის ვალდებულებების დაუცველობა;
- ნებისმიერი სხვა საკითხი, რომელსაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საჯარო ფინანსების მართვის გასაუმჯობესებლად ან/და საჯარო სექტორში ერთგვაროვანი პრაქტიკის დასაწერად.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა 2014-2015 წლებში თვითმმართველი თემი თელავის მუნიციპალიტეტის საქმიანობისა და ფინანსური რესურსების ხარჯვის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. აუდიტმა მოიცვა მუნიციპალიტეტის 2014-2015 წლების ბიუჯეტების გადასახდელები, ჯამში 18 128.0 ათასი ლარი.

აუდიტის ანგარიშის დანიშნულება

შესაბამისობის 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 2014-2015 წლებში 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 განზრახ არამართლზომიერი ქმედებით გამოწვეულ არსებით კანონშეუსაბამობებს.

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 მიერ 2014-2015 წლებში 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 კანონშეუსაბამობების რისკებზე, რომლებიც გამოწვეულია შეცდომით.

აუდიტის ობიექტის აღწერა

თვითმმართველი თემი თელავის მუნიციპალიტეტი შეიქმნა საქართველოს პარლამენტის დადგენილებით¹, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის საფუძველზე, 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების შედეგების ოფიციალურად გამოცხადების დღიდან. აღნიშნული საკანონმდებლო რეგულაციის ამოქმედების შედეგად, 2014 წლის 2 აგვისტოს გაუქმდა თელავის მუნიციპალიტეტი. ორგანიზაციის ლიკვიდაციის შედეგად გათავისუფლდა ყველა შტატიანი მოსამსახურე, რომელთაგან 86 პირი 2014 წლის აგვისტოში დაინიშნა თვითმმართველ თემ თელავის მუნიციპალიტეტში. აღსანიშნავია, რომ აღნიშნულ პირებზე გასაუქმებელმა მუნიციპალიტეტმა გასცა კომპენსაცია 2 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით, სულ 105.9 ათასი ლარი.

თვითმმართველი თემი თელავის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელსაც ჰყავს აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოები, აქვს საკუთარი ქონება და ბიუჯეტი. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 22

¹ საქართველოს პარლამენტის 2014 წლის 4 აპრილის დადგენილება №2205-III „მუნიციპალიტეტების გაყოფისა და თვითმმართველი თემების – მუნიციპალიტეტების შექმნის შესახებ“.

ადმინისტრაციულ ერთეულს და მოიცავს 29 სოფელს. თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის რიცხოვნობა 2016 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით შეადგენს 38.7 ათას კაცს².

მუნიციპალიტეტი საქმიანობას წარმართავს საქართველოს კონსტიტუციის, საქართველოს ორგანული კანონის - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის³, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის, საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით. კანონმდებლობით მუნიციპალიტეტს გააჩნია საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებები. მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს მიეკუთვნება:

- საბიუჯეტო პროცესის განხორციელება;
- მუნიციპალური ქონების შექმნის, სარგებლობისა და განკარგვის საკითხების რეგულირება საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში;
- სივრცით-ტერიტორიული მოწყობა, განაშენიანება და ტერიტორიის კეთილმოწყობა, ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა;
- მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარების საკითხებზე წინადადებების, დასკვნებისა და რეკომენდაციების მომზადება;
- იურიდიული პირების დაფუძნება, რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია და სხვ.

2015 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებდა თვითმმართველი ერთეულის მიერ დაფუძნებული 7 ა(ა)იპ და ერთი შპს, რომელთა დაფინანსების ძირითადი წყაროა ადგილობრივი ბიუჯეტი.

სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების მიერ მუნიციპალიტეტისთვის დელეგირებულია: ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის ამაღლების ხელშეწყობა, საზოგადოებრივი ჯანდაცვის უზრუნველყოფა, ვეტერანთა და დევნილთა დაკრძალვა.

ბიუჯეტი. თვითმმართველი თემი თელავის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშებზე დაყნობით, 2014-2015 წლების შემოსულობებმა - 18455.9 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელებმა 18128.0 ათასი ლარი შეადგინა⁴.

² წყარო - Geostat.ge

³ 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებამდე მოქმედებდა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონი.

⁴ თვითმმართველი თემი თელავის მუნიციპალიტეტის 2014 წლის ბიუჯეტის წლიური შესრულების ანგარიშში მიკუთვნებულია გაუქმებული მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის 2014 წლის 1 იანვრიდან 1 აგვისტომდე პერიოდის ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების მონაცემების ნაწილი.

ცხრილი №1. მუნიციპალიტეტის შემოსულობები და გადასახდელები 2014-2015 წწ. (ათასი ლარი)

დასახელება	2014	2015	სულ
შემოსულობები	7347.2	11108.7	18455.9
შემოსავლები	7137.9	10696.1	17834.0
არაფინანსური აქტივების კლება	209.3	412.6	621.9
ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოყენების გარდა)	0.0	0.0	0.0
ვალდებულებების ზრდა	0.0	0.0	0.0
გადასახდელები	7578.2	10549.8	18128.0
ხარჯები	4421.6	6134.1	10555.7
არაფინანსური აქტივების ზრდა	3029.9	4298.3	7328.2
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის დაგროვების გარდა)	0.0	0.0	0.0
ვალდებულებების კლება	126.7	117.4	244.1
ნაშთის ცვლილება	-231.0	558.9	327.9

შემოსულობები. 2014-2015 წლებში მუნიციპალიტეტის შემოსულობების მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული ტრანსფერები. კერძოდ: 2014 წელს გრანტებმა შემოსულობების 61.9%, ხოლო 2015 წელს 71.6% შეადგინა.

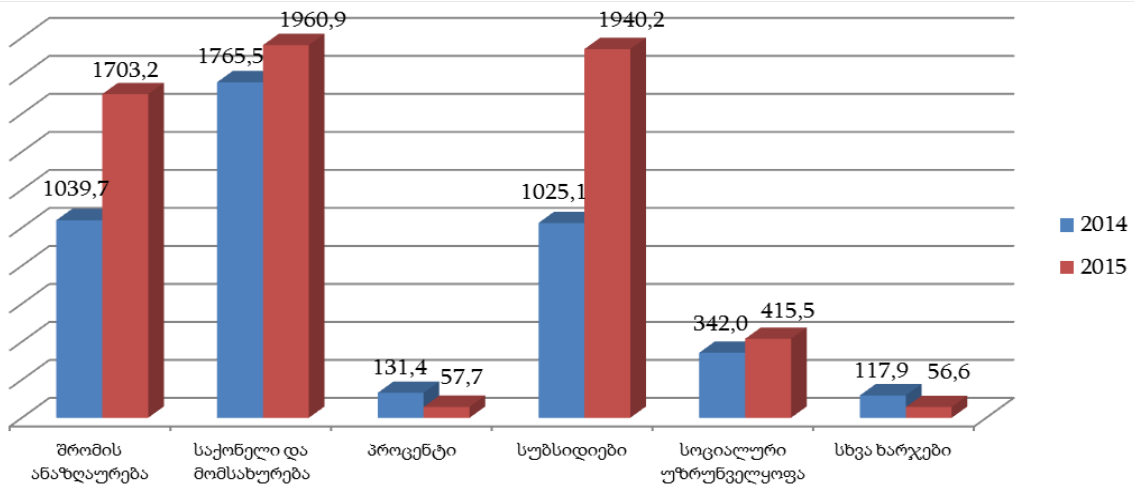
ცხრილი 2. სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული ტრანსფერები 2014-2015 წელი (ათასი ლარი)

ტრანსფერის დასახელება	2014	2015	ჯამი
გათანაბრებითი	1218,6	3994,8	5213,4
მიზნობრივი	63,3	124,0	187,3
სპეციალური	1437,4	322,8	1760,2
კაპიტალური	1828,2	3517,5	5345,7
სულ:	4547,5	7959,1	12506,6

გადასახდელები. 2014-2015 წლებში გადასახდელების 58,2% ხარჯებს მოიცავს, არაფინანსური აქტივების ზრდა 40,4%-ია. ვალდებულებების კლება - 1,4%, მოიცავს მუნიციპალური განვითარების ფონდიდან აღებული სესხის ძირითადი თანხის დაფარვას. აღნიშნულ წლებში მუნიციპალიტეტის ხარჯებში მნიშვნელოვანი წილი უკავია „საქონელი და მომსახურების“ მუხლის მაჩვენებელს - 35,3% და „სუბსიდიას“ – 28,1%. 2014 წელს „შრომის ანაზღაურება“ ხარჯების 23,5%, ხოლო 2015 წელს - 27,7 %-ია, თუმცა გამგეობისა და საკრებულოს აპარატის საჯარო მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურება, თვითმმართველობის კოდექსით განსაზღვრული ნორმის (ხარჯების 25%) ფარგლებშია და 21,6 %-ს შეადგენს⁵.

⁵ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 156, პუნქტი 3; სხვაობა მოიცავს საკრებულოს თანამდებობის პირთა ხელფასს.

დიაგრამა №1. მუნიციპალიტეტის ხარჯები - 2014-2015 წწ.



ნაშთის ცვლილება. ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მიხედვით, 2015 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტს ნაშთის სახით ერიცხებოდა 532.1 ათასი ლარი. 2015 წელს მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა ნაშთის სრულად გამოყენება, ფაქტობრივად კი მოხდა 558.9 ათასი ლარის ნაშთის დაგროვება. წლის ბოლოს მუნიციპალიტეტს დარჩა 1 091.0 ათასი ლარის ნაშთი, მათ შორის, თავისუფალი - 812.7 ათასი ლარი.

რეკომენდაცია: წარმომადგენლობითმა და აღმასრულებელმა ორგანოებმა შეიმუშაოს სტრატეგია ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით. ამისათვის საკუთარ ანგარიშზე არსებული ფულადი სახსრები მიმართოს სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტების განსახორციელებლად ან დაუსრულებელი პროექტების გასაგრძელებლად. ასევე ბიუჯეტი იმგვარად დაგეგმოს, რომ არსებული თავისუფალი ნაშთი დროულად და მაქსიმალურად გამოიყენოს მოსახლეობის სასიკეთოდ.

ძირითადი ტექსტი

ბიუჯეტის შედგენა-შესრულება

კრიტერიუმი 1: საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულებას, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ორგანო. ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში უნდა მოიცავდეს განმარტებებს, თუ დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობა 30 %-ს აღემატება⁶.

გამოვლენილი გარემოება: თვითმმართველი თემი თელავის მუნიციპალიტეტის 2015 წლის დამტკიცებული ბიუჯეტის წლიური შესრულების ანგარიშს არ ახლდა განმარტებები იმ შემთხვევებისთვის, როდესაც დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობა 30%-ს აღემატება. კერძოდ:

სარწყავი არხებისა და ნაპირსამაგრი ნაგებობების მოწყობა, რეაბილიტაცია და ექსპლუატაცია შესრულდა 64%-ით; მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე კეთილმოწყობის სამუშაოები შესრულდა 65%-ით. აღნიშნულით არ არის შესრულებული საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მოთხოვნები⁷.

კრიტერიუმი 2: საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული ყველა სამეურნეო ოპერაცია ჯგუფდება საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით. კერძოდ: საწვავ-საპოხი მასალების შეძენის ხარჯები მიეკუთვნება ტრანსპორტის ექსპლუატაციისა და მასთან დაკავშირებული მოვლა-შენახვის ხარჯებს; სიღარიბის ზღვარს ქვევით და უმწეო მდგომარეობაში მყოფი მოსახლეობის დახმარებები მიეკუთვნება „სოციალური უზრუნველყოფის“ მუხლს⁸.

გამოვლენილი გარემოება: გამგეობის მიერ 2014-2015 წლების მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში არასწორად არის კლასიფიცირებული 44.9 ათასი ლარის სხვადასხვა ოპერაცია. კერძოდ:

- 2014 წელს საწვავის შესყიდვა თანხით 13.4 ათასი ლარი⁹, ნაცვლად „ტრანსპორტის ექსპლუატაციის და მასთან დაკავშირებული მოვლა-შენახვის ხარჯების“ მუხლისა, კლასიფიცირებულია „სხვა დანარჩენი საქონელი და მომსახურების“ მუხლში;
- 2015 წელს საცხოვრებლად უვარგისი ბინის მეპატრონეებისათვის გაცემული სოციალური დახმარება, თანხით - 31.5 ათასი ლარი, ნაცვლად „სოციალური უზრუნველყოფის“ მუხლისა, კლასიფიცირებულია „სხვა ხარჯების“ მუხლში.

აღნიშნულით, არ არის დაცული „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანების მოთხოვნები.

⁶ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 81, პუნქტი 1; მუხლი 87, პუნქტი „დ“.

⁷ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 87, პუნქტი „დ“.

⁸ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი. მუხლი 8; „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის N672 ბრძანება.

⁹ ხელშეკრულებები: N0807/091, N0832/091 და N1024/091.

შემოსავლები

მოსაკრებლები

კრიტერიუმი: თვითმმართველი თემი თელავის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილებით¹⁰, დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისათვის, მუნიციპალიტეტის მოსახლეობისა და იურიდიული პირებისათვის განსაზღვრულია მოსაკრებლის გადახდა. აღნიშნული შემოსავლის აკრეფაზე პასუხისმგებელი არიან საბიუჯეტო ორგანიზაციები¹¹. დადგენილი მოსაკრებლების გადაუხდელობის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია მათ მიმართ გაატაროს კანონით გათვალისწინებული ზომები.

გამოვლენილი გარემოება: მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ დაწესებული დასუფთავების მოსაკრებლის გადამხდელები არიან ფიზიკური და იურიდიული პირები, რომლებიც მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე წარმოქმნიან საყოფაცხოვრებო ნარჩენებს. სააუდიტო პერიოდში მუნიციპალიტეტი სათანადოდ ვერ უზრუნველყოფდა ტერიტორიის დასუფთავების მოსაკრებლის ამოღებას. კერძოდ:

- 2014-2015 წლებში ფიზიკური პირებისაგან მოსაკრებლის ადმინისტრირება მუნიციპალიტეტის მიერ საერთოდ არ ხდებოდა;
- 2015 წელს ექვსი იურიდიული პირის მიერ გადაუხდელმა დასუფთავების მოსაკრებელმა 76.2 ათასი ლარი შეადგინა.

მუნიციპალიტეტს ბიუჯეტით გათვალისწინებული დასუფთავების მოსაკრებლის მისაღებად კანონით გათვალისწინებული სათანადო ღონისძიებები არ გაუტარებია.

რეკომენდაცია: საკუთარი შემოსავლების სიმცირიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია თელავის მუნიციპალიტეტმა გამოიყენოს შემოსავლების მიღების ყველა არსებული შესაძლებლობა. გამგეობამ უნდა გააუმჯობესოს დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირება, რისთვისაც მიზანშეწონილია დანერგოს მოსაკრებლის თანხის ბიუჯეტში მობილიზების სათანადო მექანიზმები და თანხის არ გადახდის შემთხვევაში, გაატაროს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები. აღნიშნული განაპირობებს ადგილობრივ ბიუჯეტში საკუთარი შემოსავლების ზრდას.

ქონების მართვა და განკარგვა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის ქონება არის მის საკუთრებაში არსებული ყველა ნივთი და არამატერიალური ქონებრივი სიკეთე. თვითმმართველი ერთეული ახორციელებს საკუთრებაში არსებული ქონების მართვასა და განკარგვას. შესაბამისი კონტროლის მექანიზმების გამოყენებით უზრუნველყოფს აღნიშნული ქონების მონიტორინგს. ამასთანავე,

¹⁰ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 25 სექტემბრის N29 დადგენილება.

¹¹ საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 83.

საკრებულო გამგებლის წარდგინებით ადგენს მუნიციპალიტეტის ქონების მართვისა და განკარგვის წესებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემისას შესაძლებელია შემდეგი ფორმების გამოყენება: უზუფრუქტი, ქირავნობა, იჯარა ან თხოვება. მუნიციპალიტეტის ქონების „სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ“ ხელშეკრულება იდება მუნიციპალიტეტის გამგეობასა და დაინტერესებულ პირს შორის. უფლებამოსილი პირი ქონებით სარგებლობისათვის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში იხდის შესაბამის საფასურს, რაც წარმოადგენს ადგილობრივი ბიუჯეტის საკუთარი შემოსავლების ერთ-ერთ წყაროს.

გამოვლენილი გარემოება: 2014-2015 წლებში თვითმმართველი თემი თელავის მუნიციპალიტეტში მოქმედებდა მხოლოდ ერთი საიჯარო ხელშეკრულება, რომლის საიჯარო შემოსავლებმა სულ შეადგინა 4.5 ათასი ლარი.

აუდიტის ჯგუფის მიერ ჩატარებული აუდიტორული პროცედურების შედეგად გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონებით სარგებლობენ არაუფლებამოსილი პირები, რომლებიც ბიუჯეტში შესაბამის საფასურს არ იხდიან. მუნიციპალიტეტმა აუდიტის ჯგუფს ვერ წარმოუდგინა აღნიშნული ობიექტების სარგებლობის უფლებით გადაცემასთან დაკავშირებული დოკუმენტები. არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწას, ჯამში 9649 კვ.მ-ს, იყენებენ კერძო კომპანიები, ხოლო 11 614.3 ჰა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწას - ფიზიკური პირები. კერძოდ:

- სოფელ წინანდალში მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში რეგისტრირებულია 2141 კვ.მ¹² არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი, რომელიც თვითნებურად დაკავებული აქვს შპს „კორპორაცია ქართულ ღვინოს“. ობიექტის დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ იურიდიულ პირს ბეტონის ღობით შემოკავებული აქვს აღნიშნული ტერიტორია და გამგეობის მიერ სარგებლობის უფლებით გადაცემის გარეშე იყენებს სამეწარმეო საქმიანობისთვის. აუდიტის ჯგუფის მიერ გამოვლენილი გარემოების შემდგომ, მუნიციპალიტეტის განმარტებით, მიმდინარეობს აღნიშნული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის საპრივატიზებო დოკუმენტაციის მომზადება.

¹² ს/კ 53.03.41.047

სურათი 1: შპს „კორპორაცია ქართულ ღვინოს“ მიერ დაკავებული ტერიტორია



- მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული 7508 კვ.მ¹³ ფართობის არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა მოქცეულია შპს „ლოპოტას“ კუთვნილ ტერიტორიაზე. კერძო იურიდიული პირი მას იყენებს საგზაო დანიშნულებისათვის. აღნიშნული მიწა 2013 წელს მუნიციპალიტეტს გადმოეცა შპს „ლოპოტასგან“, ჩუქების ფორმით - 4597 კვ.მ და სახელმწიფოსგან უსასყიდლოდ - 2911 კვ.მ. მუნიციპალიტეტი ფლობდა ინფორმაციას იმის შესახებ, რომ მის საკუთრებაში არსებულ მიწას იყენებდა შპს „ლოპოტა“. მიუხედავად ამისა, თვითმმართველ ერთეულს არ გაუტარებია სათანადო ღონისძიებები და საკითხი არ არის სამართლებრივად დარეგულირებული.

სურათი 2: შპს „ლოპოტას“ ტერიტორიაზე არსებული თვითმმართველი ერთეულის საკუთრება



¹³ ს/კ: 53.14.33.030; 53.14.33.031; 53.14.33.032; 53.14.33.016; 53.14.33.017; 53.14.33.019; 53.14.33.021; 53.14.33.022; 53.14.33.024; 53.14.33.025; 53.14.33.029

- მუნიციპალიტეტის საკუთრებაშია სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწები: სოფელ ვანთაში - 100 521 კვ.მ¹⁴, სოფელ აკურაში - 35 917 კვ.მ¹⁵ და სოფელ ქვემო ხოდაშენში - 26 728 კვ.მ¹⁶ პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, აღნიშნულ მიწის ნაკვეთებზე გაშენებულია მრავალწლიანი და ერთწლიანი ნარგავები, რომლითაც სარგებლობენ არაუფლებამოსილი პირები. მუნიციპალიტეტს აღნიშნულ პირებთან არ აქვს გაფორმებული საიჯარო ხელშეკრულებები და ისინი არ იხდიან ქონებით სარგებლობისათვის შესაბამის საფასურს.

სურათი N3: სოფელ ქვ.ხოდაშენსა და სოფელ აკურაში მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა



- მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში დარეგისტრირებულია 25 ერთეული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა - სამოვრები, სულ 11 598 ჰა. აღნიშნული სამოვრებით სარგებლობდნენ არაუფლებამოსილი პირები. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტის შესაბამის სამსახურებს ჰქონდათ ინფორმაცია აღნიშნულის შესახებ. მათი განმარტებით, ფლობდნენ ინფორმაციას, რომ მოსარგებლები სამოვრით სარგებლობისათვის გარკვეულ საფასურს უხდიდნენ სხვადასხვა ფიზიკურ პირს, თუმცა გადახდილი თანხები ბიუჯეტში არ ირიცხებოდა. აღნიშნული საკითხი მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის სამართლებრივად დარეგულირებული. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში რეგისტრირებული სამოვრებიდან 32 ჰა მიწა, რომელიც განუკარგავი იყო სააუდიტე პერიოდში, აუდიტის მსვლელობისას, მუნიციპალიტეტმა 2017 წლის 31 მარტს ელექტრონული აუქციონის

¹⁴ ს/კ: 53.01.42.085; 53.01.42.097; 53.01.42.098

¹⁵ ს/კ 53.01.43.127

¹⁶ ს/კ 53.02.36.305

წესით გასცა იჯარით. საიჯარო ხელშეკრულების მოქმედების ვადა განისაზღვრა 3 წლით, ხოლო საიჯარო ქირის ყოველწლიურმა ოდენობამ შეადგინა 528 ლარი.

ამგვარად, მუნიციპალიტეტს საკუთრებაში არსებული ქონების მართვის საკითხებზე არ ჰქონდა დაწესებული სათანადო კონტროლი, რის გამოც მის საკუთრებაში არსებულ 11 614.3 ჰა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთით და 9 649 კვ.მ არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთით უსასყიდლოდ სარგებლობდნენ არაუფლებამოსილი პირები. საქართველოს მთავრობის დადგენილების შესაბამისად¹⁷, თელავის მუნიციპალიტეტისათვის სასოფლო-სამეურნეო მიწის (საძოვრები) წლიური საიჯარო ქირა 1 ჰა-ზე შეადგენს 15 ლარს. იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალიტეტი აღნიშნულ მიწებს გაცემდა იჯარით, ბიუჯეტში წლიურად მიიღებდა 170 ათას ლარზე მეტ შემოსავალს¹⁸. მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტი ფლობდა ინფორმაციას ზემოთ აღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებით, თვითმმართველ ერთეულს არ გაუტარებია კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

რეკომენდაცია: წარმომადგენლობითმა და აღმასრულებელმა ორგანოებმა შეიმუშაოს სტრატეგია საკუთრებაში არსებული ქონების მართვის, განკარგვისა და სათანადო კონტროლის მექანიზმების დაწესების შესახებ. გამგეობამ დროულად უნდა აიცილოს ან/და გამოავლინოს შემთხვევები, როდესაც მის საკუთრებაში არსებული მიწები თვითნებურად აქვთ დაკავებული არაუფლებამოსილ პირებს. მიზანშეწონილია, თვითმმართველმა ერთეულმა აღნიშნული ქონება გასცეს სარგებლობის უფლებით, რაც ხელს შეუწყობს, შეზღუდული ფინანსური რესურსების პირობებში, ადგილობრივ ბიუჯეტში საკუთარი შემოსავლების გაზრდის შესაძლებლობას.

სახელმწიფო შესყიდვები

პირგასამტეხლოს დარიცხვა

კრიტერიუმი: 2014-2015 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ მიმწოდებლებთან გაფორმებული შესყიდვის ხელშეკრულების თანახმად, ფორსმაჟორული პირობების გარდა, მიმწოდებლის მიერ შესასრულებელი სამუშაოს დადგენილ ვადაში შეუსრულებლობის შემთხვევაში, იგი ჯარიმდება ყოველი ვადაგადაცილებული დღისთვის ხელშეკრულების ჯამური ღირებულების 0,2%-ის ოდენობით. იმ შემთხვევაში, თუ პირი არ შეასრულებს მასზე დაკისრებულ ვალდებულებას, მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია დარიცხული პირგასამტეხლოს მისაღებად გაატაროს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები.

გამოვლენილი გარემოება 1: 2014 წლის 5 მარტს მუნიციპალიტეტმა გააფორმა ხელშეკრულება შპს „გზამშენი 2005-თან“ 1 118.3 ათას ლარის სამუშაოების შესრულებაზე¹⁹,

¹⁷ საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 13 იანვრის N14 დადგენილება.

¹⁸ აღნიშნული მონაცემი არ შეიცავს შპს „ლოპოტას“ მიერ დაკავებულ ტერიტორიას.

¹⁹ CMR140058111 - ხელშეკრულება №0302/452.

რომელიც ითვალისწინებდა ნაფარეული-ლაფანყურის გზის მოწყობას 5 თვის განმავლობაში. შემსყიდველმა უამინდობის მოტივით 30 დღით გააგრძელა სამუშაოების დასრულების ვადა, მაშინ როდესაც დოკუმენტური მტკიცებულებებით დასტურდება, რომ რაიმე ფორსმაჟორულ სიტუაციას ადგილი არ ჰქონია. იმ შემთხვევაში, თუ გამგეობა შემსრულებელს სამუშაოების დასრულების ვადას არ გაუგრძელებდა და ამოქმედებდა ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ საჯარიმო სანქციებს, მიმწოდებელს დაეკისრებოდა პირგასამტეხლო 64.9 ათასი ლარის ოდენობით²⁰.

გამოვლენილი გარემოება 2: 2014-2015 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ შესყიდული ინფრასტრუქტურული პროექტებიდან 2 შემთხვევაში მიმწოდებლებმა ვერ დაასრულეს სამშენებლო სამუშაოები, რის გამოც შემსყიდველმა შეწყვიტა მათთან გაფორმებული ხელშეკრულებები²¹. სამუშაოების დასრულების ვადების დარღვევისათვის, მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულების შეწყვეტამდე, ყოველი ვადაგადაცილებული დღისათვის მიმწოდებლებს დაარიცხა პირგასამტეხლო. კერძოდ:

- 2014 წლის 12 ივნისს მუნიციპალიტეტსა და შპს „მშენებელი XXI+“-ს შორის გაფორმდა ხელშეკრულება მდინარის ნაპირსამაგრი სამუშაოების შესყიდვაზე, ღირებულებით 162.0 ათასი ლარი. მიმწოდებელმა შეასრულა სამუშაოების 85% და შესაბამისად, აუნაზღაურდა 137.1 ათასი ლარი. თანხის ჩარიცხვის შემდეგ მიმწოდებელს სამუშაოები არ უწარმოებია. შედეგად მუნიციპალიტეტმა შეწყვიტა მასთან ხელშეკრულება, მიმართა შესყიდვების სააგენტოს ე.წ. „შავ სიაში“ დარეგისტრირების მოთხოვნით და მიწოდების ვადების დარღვევისათვის დაარიცხა 37.3 ათასი ლარის პირგასამტეხლო.
- 2015 წლის 2 ნოემბერს მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გააფორმა შპს „გზამშენთან“ ბაგა-ბაღის რეკონსტრუქციის სამუშაოების შესყიდვაზე, ღირებულებით 44.6 ათასი ლარი. მიმწოდებელს სამუშაოების მხოლოდ მცირე ნაწილი ჰქონდა შესრულებული, რისთვისაც შემსყიდველს თანხა არ გადაუხდია. შედეგად მუნიციპალიტეტმა შეწყვიტა მასთან ხელშეკრულება, მიმართა შესყიდვების სააგენტოს „შავ სიაში“ დარეგისტრირების მოთხოვნით და სამუშაოების დასრულების ვადაგადაცილებისთვის დაარიცხა პირგასამტეხლო - 6.0 ათასი ლარი.

მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება შეუწყვიტა ორ მიმწოდებელს და მათზე დარიცხულმა პირგასამტეხლომ ჯამში 43.3 ათასი ლარი შეადგინა. მიმწოდებლებს საჯარიმო თანხა არ გადაუხდიათ. აღნიშნული თანხის მისაღებად მუნიციპალიტეტს კანონმდებლობით გათვალისწინებული დამატებითი ღონისძიებები არ გაუტარებია.

²⁰ მიმწოდებელმა სამუშაოები დაასრულა ვადის გადაწევიდან 29 დღეში. 1 118 300 X 0.2% X 29 დღე.

²¹ SPA140011561 - ხელშეკრულება №0612/452; SPA150025802 - ხელშეკრულება №1016/454.

პრეტენდენტის დისკვალიფიკაცია

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი თითოეული შესყიდვის განხორციელებისას სატენდერო დოკუმენტაციით მოითხოვს საჭირო ტექნიკურ ცოდნასა და გამოცდილებას, რომელსაც უნდა აკმაყოფილებდეს პრეტენდენტი. სატენდერო მოთხოვნების მიზანია შემსყიდველმა ორგანიზაციამ მიიღოს იმ ხარისხისა და მოცულობის სამუშაოები, რომელიც მას ჰქონდა დაგეგმილი. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მიერ პრეტენდენტის მიმართ განსაზღვრული სატენდერო მოთხოვნები უნდა იყოს სამართლიანი, ობიექტური და გამომდინარეობდეს მისი საჭიროებიდან.

გამოვლენილი გარემოება: 2015 წლის ივნისში მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა 2 ტენდერი ინფრასტრუქტურული სამუშაოების შესყიდვაზე²²: კერძოდ:

- სოფელ აკურასა და სოფელ ვანთაში სასმელი წყლის სისტემის სარეაბილიტაციო სამუშაოების შესყიდვა, სავარაუდო ღირებულებით 176.2 ათასი ლარი. სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილი იყო პრეტენდენტის სამუშაო გამოცდილება ბოლო 3 წლის განმავლობაში, არანაკლებ 1 მლნ ლარის ოდენობით.
- სოფელ ვარდისუბანში სასმელი წყლის შიდა ქსელების სარეაბილიტაციო სამუშაოების შესყიდვა, სავარაუდო ღირებულებით 99.7 ათასი ლარი. სატენდერო დოკუმენტაციით პრეტენდენტს ბოლო 3 წლის განმავლობაში უნდა ჰქონოდა არანაკლებ 1 მლნ ლარის ანალოგიური სამუშაოების გამოცდილება.

ორივე ტენდერში დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტი ი/მ „ტარიელ გერგიშვილი“ დისკვალიფიცირებულ იქნა არასაკმარისი ანალოგიური სამუშაო გამოცდილების მოტივით. სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილი 1 მლნ ლარის ნაცვლად, აღნიშნულმა პრეტენდენტმა წარმოადგინა 969.5 ათასი ლარის ანალოგიური სამუშაოების შესრულების გამოცდილება. აღსანიშნავია, რომ დისკვალიფიცირებული პრეტენდენტის სატენდერო წინადადება კონკურენტებთან შედარებით, ერთ შემთხვევაში - 37.9 ათასი ლარით და მეორე შემთხვევაში - 13.9 ათასი ლარით დაბალი იყო.

სატენდერო მოთხოვნების მიზანია შემსყიდველმა ორგანიზაციამ მიიღოს იმ ხარისხისა და მოცულობის სამუშაოები, რომელიც მას ჰქონდა დაგეგმილი. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტმა სატენდერო დოკუმენტაციით მოითხოვა 1 მლნ ლარის გამოცდილება, მაშინ როდესაც შესასრულებელი სამუშაოების სავარაუდო ღირებულება შეადგენდა 176.2 ათასს და 99.7 ათასს ლარს. აღსანიშნავია, რომ დისკვალიფიცირებულ პრეტენდენტს ნაცვლად 1 მლნ ლარისა, ჰქონდა 969.5 ათასი ლარის სამუშაო გამოცდილება, მათ შორის, ერთი შესყიდვის ფარგლებში - 190.0 ათას ლარზე მეტი.

აღნიშნული გარემოება მუნიციპალიტეტისათვის არ წარმოადგენდა იმის საფუძველს, რომ დისკვალიფიცირებული პრეტენდენტი ვერ შეძლებდა შემსყიდველის მიერ მოთხოვნილი შესაბამისი მოცულობისა და ხარისხის სამუშაოების შესრულებას. შედეგად,

²² სპა 150016679; სპა 150016874

მუნიციპალიტეტის მიერ შედგენილმა სატენდერო მოთხოვნებმა ვერ უზრუნველყო სამართლიანი მიდგომა ტენდერში მონაწილე დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტის მიმართ.

რეკომენდაცია: გამგეობამ შეიმუშაოს ისეთი სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს პრეტენდენტების მიმართ სამართლიან და ობიექტურ მიდგომას. აღნიშნული პრინციპების გათვალისწინებით, მუნიციპალიტეტმა სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვროს ის საჭირო ტექნიკური მოთხოვნები, რომლითაც შესაძლებელი იქნება მის მიერ დაგეგმილი სამუშაოების შესაბამისი მოცულობითა და ხარისხით მიღება. ამასთანავე, აღნიშნული მოთხოვნები არ უნდა იქცეს შემაფერხებელ გარემოებად პრეტენდენტისთვის.

ინტერესთა კონფლიქტი

კრიტერიუმი: შემსყიდველი ორგანიზაცია უფლებამოსილია, კანონმდებლობის შესაბამისად შეარჩიოს მიმწოდებელი და დადოს მასთან სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულება²³. შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის სამუშაოების გამარტივებული შესყიდვისას მნიშვნელოვანია მიმწოდებლების შერჩევა, რადგან ხელშეკრულების პირობები დგინდება მხარეებს შორის ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე. გამარტივებული შესყიდვის გზით მიმწოდებლის შერჩევისას აუცილებელია ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილება. დაუშვებელია, მიმწოდებელმა მუნიციპალიტეტზე პირდაპირ ან არაპირდაპირ მოახდინოს ზეგავლენა მისთვის ხელსაყრელი გადაწყვეტილების მიღების მიზნით²⁴.

ინტერესთა კონფლიქტში არიან ის ურთიერთდამოკიდებული პირები, რომელთა შორის განსაკუთრებულ ურთიერთობათა არსებობამ შეიძლება გავლენა მოახდინოს მათი ან მათ მიერ წარმოდგენილი პირების საქმიანობის პირობებზე ან ეკონომიკურ შედეგებზე. განსაკუთრებულ ურთიერთობებს მიეკუთვნება ურთიერთობები, როდესაც პირები ნათესავები არიან - მეუღლე, მშობელი, შვილი, და, ძმა²⁵.

გამოვლენილი გარემოება: 2014-2015 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ შპს „ბილდინგთან“ გამარტივებული შესყიდვით გაფორმდა 30 ხელშეკრულება, ჯამური ღირებულებით 447.9 ათასი ლარი. შპს „ბილდინგმა“ მუნიციპალიტეტისათვის შეასრულა სხვადასხვა სამუშაოები: კულტურის სახლის, სკვერის, სანიაღვრე არხის, წყლის სისტემების და საბავშვო ბაღების რეაბილიტაცია, შიდა საუბნო გზების მოწყობა, ატრაქციონების მიწოდება და სხვა.

სსიპ „საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს“ მონაცემებზე დაყრდნობით, 2014 წლის 17 ოქტომბრის მდგომარეობით, შპს „ბილდინგის“ მფლობელები იყვნენ ზურაბ სვიმონიშვილი და მისი დედა - ნათელა ჯავახიშვილი²⁶, ხოლო დირექტორი ძმა - გიორგი სვიმონიშვილი. 2014 წლის 1 სექტემბერს ზურაბ სვიმონიშვილი დაინიშნა

²³ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 7, პუნქტი 1.

²⁴ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 8.

²⁵ საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 19.

²⁶ 50-50 %-ის მფლობელები.

მუნიციპალიტეტის გამგებლის მოადგილედ. 2014 წლის 14 ნოემბრიდან კომპანიის 100 %-იანი წილის მფლობელი გახდა ნათელა ჯავახიშვილი, ხოლო დირექტორი - გიორგი სვიმონიშვილი.

ამდენად, 2014-2015 წლებში მუნიციპალიტეტმა გამარტივებული შესყიდვით 447.9 ათასი ლარის ხელშეკრულებები გააფორმა კომპანიასთან, რომლის მფლობელია გამგებლის მოადგილის დედა, ხოლო დირექტორი - მისი ძმა. აღსანიშნავია, რომ გამარტივებული შესყიდვის დროს განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს მიმწოდებლების შერჩევა. ამ შემთხვევაში შესასყიდი საქონლის/მომსახურების ფასი დგინდება არა ვაჭრობის შედეგად, არამედ მხარეთა ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე, რითაც შესყიდვა შესაძლოა განხორციელდეს არასაბაზრო ფასად. შედეგად, გამარტივებული გზით სამუშაოების შესყიდვისას მნიშვნელოვანია, შემსყიდველი და მიმწოდებელი არ იყვნენ დაკავშირებული პირები, რადგან მსგავსი ურთიერთობების არსებობამ შესაძლოა გავლენა იქონიოს მათი საქმიანობის პირობებსა და ეკონომიკურ შედეგებზე.

ფაქტობრივი დანახარჯები

კრიტერიუმი: საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტის შესაბამისად²⁷, გამარტივებული შესყიდვის გზით შეძენილი სამშენებლო სამუშაოების ღირებულება მიმწოდებელს უნდა აუნაზღაურდეს მის მიერ გაწეული ფაქტობრივი დანახარჯების მიხედვით²⁸.

საქართველოს მთავრობის დადგენილების თანახმად, სამშენებლო სამუშაოების გამარტივებული შესყიდვის დროს:

- მომწოდებელთან ანგარიშსწორება უნდა განხორციელდეს ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების საფუძველზე.
- 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: 2014-2015 წლებში მუნიციპალიტეტს გამარტივებული გზით შესყიდული აქვს 3 622.7 ათასი ლარის სამშენებლო სამუშაოები, რაზეც გაფორმებულია 139 ხელშეკრულება. აუდიტის ჯგუფმა მუნიციპალიტეტს მოსთხოვა მიმწოდებლების მიერ შესრულებული სამუშაოების ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია, რაც აუდიტის ობიექტმა ვერ წარმოადგინა. მუნიციპალიტეტი მიმწოდებლებთან ანგარიშსწორებას ახორციელებდა ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების გარეშე, მხოლოდ წარმოდგენილი შესრულებული სამუშაოს აქტების (ფორმა №2)

²⁷ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის №55 დადგენილება.

²⁸ სააუდიტო პერიოდში მოქმედი ნორმა.

საფუძველზე. შედეგად, 2014-2015 წლებში გამარტივებული შესყიდვის ფარგლებში, მუნიციპალიტეტის მიერ 3 622.7 ათასი ლარის ღირებულების სამშენებლო სამუშაოები ანაზღაურებულია კანონმდებლობის დარღვევით.

რეკომენდაცია: მუნიციპალიტეტის საკრებულომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს, გამარტივებული შესყიდვის ფარგლებში შესრულებული სამშენებლო სამუშაოების ფაქტობრივი დანახარჯების დათვლის მეთოდი და კონკრეტული წესი, რომელიც შესაბამისობაში იქნება მოქმედ კანონმდებლობასთან.

„სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა“

ზოგადი მიმოხილვა: 2014-2015 წლებში საქართველოს მთავრობის განკარგულებით თვითმმართველი თემი თელავის მუნიციპალიტეტისათვის „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში გამოიყო 1 815.7 ათასი ლარი. თვითმმართველი ერთეულის მიერ ჯამში დაიხარჯა 1 806.2 ათასი ლარი.

„სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში ძირითადად შესყიდულია საბავშვო ბაღების რეაბილიტაცია, ჭაბურღილებისა და წყლის სისტემების მოწყობა, მინისტადიონების მშენებლობა, შიდა საუბნო გზების რეაბილიტაცია, სასოფლო ტექნიკის შესყიდვა და სხვა სამუშაოები.

კრიტიკიუმი: მთავრობის განკარგულების შესაბამისად, „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში შესყიდული სამუშაო მიმართული უნდა იყოს სოფლის მოსახლეობის უმრავლესობის მატერიალური, ყოფითი, სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებისაკენ. განხორციელებული პროგრამის გრძელვადიანი, დადებითი სოციალურ-ეკონომიკური ეფექტი უნდა აისახოს სოფლის მოსახლეობაზე. პროგრამით გამოყოფილი თანხა უნდა მოხმარდეს ადგილობრივი მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურული ობიექტების მშენებლობას, რეაბილიტაციას ან/და კეთილმოწყობას, საერთო სარგებლობის შენობების აღჭურვას, ან/და გრძელვადიანი სარგებლობის ტექნიკის შესყიდვა-აღჭურვას.

გამოვლენილი გარემოება: მუნიციპალიტეტის მიერ შესყიდული სამუშაოების შესწავლით გამოვლინდა, რომ 2014-2015 წლებში „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში განხორციელებულია 6 ისეთი პროექტი, რომლებიც არ ფუნქციონირებს და დანიშნულებით არ გამოიყენება. აღნიშნულ პროექტებზე დაიხარჯა 57.1 ათასი ლარი, კერძოდ:

- 2015 წელს მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა სოფელ წინანდალში მინისტადიონის მოწყობა, ღირებულებით 20.5 ათასი ლარი²⁹. შემსყიდველმა სამუშაოები ჩაიბარა 2015 წლის 29 ივლისს. მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად, აუდიტის ჯგუფის მიერ ობიექტის დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ

²⁹ ხელშეკრულება N0604/452.

მინისტადიონი დაშლილი, ხოლო ხელოვნური საფარი დასაწყობებული იყო ადმინისტრაციული შენობის ეზოში. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მინისტადიონის დემონტაჟი გამოწვეული იყო იმ გარემოებით, რომ იმავე ადგილზე 2018 წლისათვის დაგეგმილია საჭიდაო დარბაზის მშენებლობა. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა შესაფერისი მტკიცებულებები იმისა, თუ რა ობიექტური საჭიროებიდან გამომდინარე იყო აუცილებელი იმავე ადგილზე დარბაზის მშენებლობა.

სურათი 2: სოფელ წინანდლის მინისტადიონი



- 2014 წელს მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა სოფელ შალაურში ექსკავატორი, ღირებულებით 15.9 ათასი ლარი და თვითმცლელი, თანხით 8.0 ათასი ლარი და სოფელ ქვ. ხოდაშენში ექსკავატორი, თანხით 9.7 ათასი ლარი. ასევე, აუდიტის ობიექტმა ექსკავატორისა და ტრაქტორის რემონტზე სოფელ ქვ. ხოდაშენსა და სოფელ სანიორეში დახარჯა ჯამში 3.0 ათასი ლარი³⁰. აუდიტის ჯგუფის მიერ ობიექტების დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ აღნიშნული ტექნიკა არ არის მუშა მდგომარეობაში.

ამგვარად, მუნიციპალიტეტის მიერ შესყიდული პროექტების მიზანი, განახორციელოს მოსახლეობისათვის გრძელვადიანი, დადებითი სოციალურ-ეკონომიკური ეფექტი, არ შესრულდა. მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტმა დახარჯა 57.1 ათასი ლარი, მოსახლეობა ვერ სარგებლობს აღნიშნული სიკეთით.

ჭაბურღილის მოწყობა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების პროცესს გეგმავს ყველა იმ ფაქტორების გათვალისწინებით, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს პროექტის წარმატებით დასრულებას. წარმატებით განხორციელებული პროექტის

³⁰ სოფელ შალაური: ექსკავატორის შესყიდვა - ხელშ. N0456/432, 15.9 ათასი ლარი; თვითმცლელის შესყიდვა - ხელშ. N0429/341 - 8.0 ათასი ლარი; სოფელი ქვ. ხოდაშენი: ექსკავატორის შესყიდვა - ხელშ. N0464/432 - 9.7 ათასი ლარი; ექსკავატორის რემონტი - ხელშ. N1201/343 - 1.0 ათასი ლარი; სოფელი სანიორე: ტრაქტორის რემონტი - ხელშ. N0705/343 - 2.0 ათასი ლარი.

შედეგად მოსახლეობას დროულად და ხარისხიანად მიეწოდება გაუმჯობესებული მუნიციპალური სერვისები.

გამოვლენილი გარემოება: 2015 წელს საქართველოს მთავრობის განკარგულებით, საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან გამოყოფილი თანხით, თვითმმართველმა თემმა სოფელ აკურაში ჭაბურღილის მოწყობაზე დახარჯა 64.2 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტმა აღნიშნული ობიექტი ჩაიბარა 2015 წლის 25 ოქტომბერს.

აუდიტის ჯგუფმა მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად დაათვალიერა ობიექტი. დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ ჭაბურღილი არ ფუნქციონირებდა. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ექსპლუატაციაში შესვლიდან რამდენიმე დღეში მწყობრიდან გამოვიდა ჭაბურღილის ტუმბო, რომელიც მიმწოდებელმა შეცვალა. არასაკმარისი სიმძლავრის ელენერგიის მიწოდების გამო, ჭაბურღილმა ფუნქციონირება კვლავ შეწყვიტა. აუდიტის ობიექტმა არაერთხელ მიმართა კახეთის ენერგოდისტრიბუციას აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, თუმცა მათი მხრიდან რეაგირება არ მომხდარა და პრობლემა კვლავ მოუგვარებელია.

მიუხედავად იმისა, რომ სამუშაოების დაგეგმვის ეტაპზე, წინასწარ შესაძლებელი იყო იმ ფაქტორების განსაზღვრა, რომელსაც შეეძლო ხელი შეეშალა პროექტის ფუნქციონირებისთვის, მუნიციპალიტეტის მიერ აღნიშნული არ იქნა გათვალისწინებული. ამგვარად, თვითმმართველი ერთეულის მიერ 64.2 ათასი ლარი დაიხარჯა ისეთ პროექტზე, რომლითაც მოსახლეობა ვერ სარგებლობს.

საპროექტო მომსახურების შესყიდვა

კრიტერიუმი: საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვის მთავარი მიზანია განისაზღვროს იმ ინფრასტრუქტურული პროექტების სავარაუდო ღირებულება, რომელთა წარმატებით განხორციელების შედეგად მოსახლეობას დროულად და ხარისხიანად მიეწოდება მუნიციპალური სერვისები. იმ შემთხვევაში, თუ საბიუჯეტო ორგანიზაცია შეისყიდის მხოლოდ საპროექტო მომსახურებას და შემდეგ არ დაგეგმავს პროექტის შესაბამისად ინფრასტრუქტურულ სამუშაოებს, პროექტში გადახდილი თანხები შეიძლება ჩათვლილი იყოს როგორც არარაციონალური ხარჯი.

გამოვლენილი გარემოება: 2015 წლის 11 ნოემბერს თვითმმართველი თემი თელავის მუნიციპალიტეტმა ადგილობრივი ბიუჯეტით შეისყიდა სოფელ წინანდალში საჭიდაო დარბაზის საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო მომსახურება. აღნიშნული საპროექტო დოკუმენტაციის შესყიდვაზე მუნიციპალიტეტმა დახარჯა 7.5 ათასი ლარი. აღსანიშნავია, რომ პროექტის მშენებლობაზე ტენდერი 2016-2017 წლებში არ დაგეგმილა და შესაბამისად, არ განხორციელებულა. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, საჭიდაო დარბაზის მშენებლობა დაგეგმილია 2018 წელს. ამგვარად, შემდგომი სამუშაოების გარეშე შესყიდული

საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია მუნიციპალიტეტისათვის წარმოადგენს არარაციონალურ ხარჯს.

ადმინისტრაციული ხარჯები

შტატგარეშე მოსამსახურეთა ანაზღაურება

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტს თავისი უფლებამოსილების განსახორციელებლად ესაჭიროება შესაბამისი რაოდენობისა და კვალიფიკაციის თანამშრომლები, რომლებიც საჭიროა როგორც მუდმივი, ასევე არამუდმივი სამუშაოების შესასრულებლად. მუნიციპალიტეტი ყოველწლიურად განსაზღვრავს მუდმივი ამოცანების შესასრულებლად საჭირო საჯარო მოხელეების საშტატო რიცხოვნობას, ხოლო არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად შესაძლებელია გარკვეული ვადით შტატგარეშე მოსამსახურეების მიღება³¹.

2015 წელს საქართველოს ორგანული კანონის - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის შტატგარეშე მოსამსახურეთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს გამგეობის და საკრებულოს აპარატის საჯარო მოსამსახურეთა საშტატო რაოდენობის 10%-ს.

გამოვლენილი გარემოება: 2014-2015 წლებში თვითმმართველი თემი თელავის მუნიციპალიტეტის მიერ ბიუჯეტიდან „შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურების“ მუხლით დაიხარჯა 339.2 ათასი ლარი, მათ შორის:

- 2014 წელს შტატგარეშე მოსამსახურეებზე ხელფასის სახით გაიცა - 134.8 ათასი ლარი, ხოლო პრემია - 27.7 ათასი ლარი.
- 2015 წელს შტატგარეშე მოსამსახურეებზე ხელფასის სახით გაიცა 149.4 ათასი ლარი, ხოლო პრემიის სახით - 27.3 ათასი ლარი.

2014-2015 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ შტატგარეშე მოსამსახურეებთან გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებების შესწავლით გამოვლინდა, რომ შტატგარეშე მოსამსახურეები ინიშნებიან როგორც მთელი წლის ვადით, ასევე 2-6 თვით და შემდეგ უგრძელდებათ ვადა. ხელშეკრულებები უმეტეს შემთხვევაში გაფორმებულია მთელი წლის განმავლობაში, საკრებულოსა და გამგეობის სპეციალისტის უფლება-მოვალეობების შესასრულებლად. შედეგად, მუნიციპალიტეტის მიერ შტატგარეშე მოსამსახურეები დანიშნული არიან ფაქტობრივად მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, თვითმმართველი თემის თელავის მუნიციპალიტეტში შტატგარეშე მოსამსახურეთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს 18 ერთეულს. 2015 წელს გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებების საფუძველზე, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოში

³¹ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 8.

თვეების მიხედვით დასაქმებულია სხვადასხვა რაოდენობის შტატგარეშე მოსამსახურე, რომელთა რიცხოვნობა მერყეობს 28-დან 30-მდე. შედეგად, არ არის გათვალისწინებული ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მოთხოვნები³².

რეკომენდაცია: წარმომადგენლობითმა და აღმასრულებელმა ორგანოებმა შეიმუშაოს ერთიანი საკადრო პოლიტიკა. განსაზღვროს, საბიუჯეტო წლის განმავლობაში გათვალისწინებული ღონისძიებების შესასრულებლად, საჭირო კვალიფიკაციისა და რაოდენობის შრომითი რესურსი და მათი რაოდენობა გათვალისწინოს საშტატო ნუსხის დამტკიცებისას. საჭიროების შემთხვევაში, გარკვეული ვადით მიიღოს სამსახურში შტატგარეშე მოსამსახურეები არამუდმივი სამუშაოების შესასრულებლად.

წარმომადგენლობითი ხარჯები

კრიტერიუმი: წარმომადგენლობითი ხარჯები მოიცავს მიღებების, წვეულებებისა და ღონისძიებებისათვის (პრეზენტაციები, ოფიციალური სადილები და ა.შ.), საექსკურსიო და კულტურულ-სანახაობითი ღონისძიებების, სუვენირების შეძენა/დამზადების, სატრანსპორტო მომსახურებისა და მგზავრობის, აგრეთვე სასტუმროში მომსახურების ხარჯებს³³. მუნიციპალიტეტის მიერ გაწეული ხარჯები უნდა იყოს დოკუმენტურად სათანადოდ დასაბუთებული.

გამოვლენილი გარემოება: 2014-2015 წლებში თვითმმართველი თემი თელავის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ხარჯებმა შეადგინა 68.6 ათასი ლარი. წარმომადგენლობითი ხარჯებიდან, დაფინანსებულია სხვადასხვა საქონლისა და მომსახურების შესყიდვა. კერძოდ: საზღვარგარეთიდან და სხვადასხვა ღონისძიებებთან დაკავშირებით მოწვეული სტუმრების გამასპინძლება, გადასაცემი საჩუქრები (სუვენირები, ალკოჰოლური სასმელები), მიღებების, ფურშეტების/წვეულებების მოწყობა, ოფიციალური სტუმრების გამასპინძლება კვების ობიექტებში და სხვ.

წარმომადგენილი დოკუმენტების შესწავლით გამოვლინდა, 2014-2015 წლებში 46 შემთხვევაში სარესტორნო მომსახურებაზე გაწეულ წარმომადგენლობით ხარჯზე, მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა შესაბამისი დოკუმენტური მტკიცებულებები იმისა, თუ რა სახის ღონისძიებებთან დაკავშირებით გახდა საჭირო აღნიშნული ხარჯის გაწევა. ასევე, არ არის იდენტიფიცირებული სტუმრების ვინაობა და რაოდენობა. შედეგად, მუნიციპალიტეტის მიერ შესაბამისი დასაბუთების გარეშე ანაზღაურებულია 18.9 ათასი ლარი.

³² ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 156.

³³ „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს N 672 ბრძანება.

რეკომენდაცია: მუნიციპალიტეტის საკრებულომ შეიმუშაოს შესაბამისი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას რაციონალურად და ეკონომიურად. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს სტუმრების მიღების ფორმა, მათი კატეგორია და გამასპინძლების ეტიკეტი, რომლის მიხედვით მოხდება ადგილობრივი ბიუჯეტიდან წარმომადგენლობითი ხარჯის გაწევა.

საკონსულტაციო მომსახურება

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი საქმიანობას ახორციელებს კანონმდებლობის შესაბამისად. საკანონმდებლო სიახლეები ხელმისაწვდომია ყველა თვითმმართველი ერთეულისათვის. გარდა ამისა, თელავის მუნიციპალიტეტის საფინანსო სამსახურში დასაქმებული თანამშრომლები თავიანთი უფლება-მოვალეობების შესრულებისას ვალდებულნი არიან გააჩნდეთ საბიუჯეტო კანონმდებლობის გარკვეული ცოდნა და შეუძლიათ მისი პრაქტიკაში განხორციელება.

გამოვლენილი გარემოება: 2014-2015 წლებში შპს „დაუ“-გან მუნიციპალიტეტი გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით ახორციელებდა თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ფინანსურ მენეჯმენტთან დაკავშირებული მომსახურების შესყიდვას. ხელშეკრულების საგანს წარმოადგენდა:

- ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგების, ბიუჯეტის პროექტების შედგენის, განხილვის, მიღების, ცვლილების შეტანის, შესრულების, ანგარიშგების, გარე და შიდა აუდიტის ჩატარების თაობაზე ახალი ნორმატიული აქტების, მოქმედ ნორმატიულ აქტებში შეტანილი ახალი ცვლილებებისა და სხვა მასალების მიწოდება.
- ცალკეულ ნორმატიულ აქტზე საკონსულტაციო კომენტარებისა და განმარტების მომზადება და მიწოდება.
- შემსყიდველი ორგანიზაციისთვის საფინანსო-საბიუჯეტო საქმიანობის შესახებ ზეპირი ან სატელეფონო განმარტების მიწოდება და სხვ.

2014-2015 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ მიმწოდებლისთვის ანაზღაურებულმა თანხამ შეადგინა 8.4 ათასი ლარი. გამომდინარე იქიდან, რომ მუნიციპალიტეტის თანამშრომლები ვალდებულნი არიან გააჩნდეთ კანონმდებლობის სათანადო ცოდნა და შეეძლოთ მათი საქმიანობაში გამოყენება, მიზანშეწონილი არ არის აღნიშნულ მომსახურებაზე დამატებითი ხარჯის გაწევა.

სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა, შესყიდვა და ექსპლუატაცია

კრიტერიუმი1: მუნიციპალიტეტს ფუნქციონირებისათვის ესაჭიროება საკუთარი ავტოსატრანსპორტო საშუალებები, რომელთა რიცხოვნობა თვითმმართველობებისათვის კანონმდებლობით დარეგულირებული არ არის. საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა

დადგენილება³⁴, 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, თელავის მუნიციპალიტეტისათვის სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად რეკომენდებული იყო 2014 წელს 6 ავტომანქანა, ხოლო 2015 წელს - 7 ავტომანქანა.

გამოვლენილი გარემოება: 2014-2015 წლებში თვითმმართველი თემი თელავის მუნიციპალიტეტი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად სარგებლობდა ბალანსზე რიცხული 7 ერთეული ავტომანქანით. ასევე მუნიციპალიტეტი სამსახურებრივი მიმოსვლისათვის, იყენებდა სხვადასხვა თანამდებობის პირებისა და თანამშრომლების პირად საკუთრებაში არსებულ 42 სატრანსპორტო საშუალებას. აღნიშნული ავტომანქანების ექსპლუატაციისათვის, მუნიციპალიტეტის მიერ დამტკიცებული საწვავის მოხმარების ლიმიტების შესაბამისად, 2014-2015 წლებში დახარჯულია 224.0 ათასი ლარი³⁵.

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

კრიტერიუმი 2: საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილებით³⁶, საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის, ავტომანქანის შესყიდვის დროს დადგენილია ავტომანქანების კლასების მიხედვით მინიმალური ტექნიკური მოთხოვნები, მათ შორის, საგარანტიო ვადები. მთავრობის დადგენილება თვითმმართველობებისათვის სარეკომენდაციო ხასიათისაა.

გამოვლენილი გარემოება: 2015 წლის 9 და 10 ივნისს თვითმმართველი თემი თელავის მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა ტენდერი მსუბუქი ავტომანქანების შესყიდვაზე, შესაბამისად, სავარაუდო ღირებულებით - 10.0 ათასი ლარი და 20.0 ათასი ლარი. არც ერთი შესყიდვის სატენდერო დოკუმენტაციით არ იყო მოთხოვნილი ავტომანქანის საგარანტიო ვადა, რომელიც მთავრობის მიერ რეკომენდებული ნორმით შეადგენს 5 წელს ძირითად აგრეგატებზე (ძრავი, ხიდი, გადაცემათა კოლოფი), ხოლო 3 წელს - სრულ ავტომანქანაზე.

2015 წლის 22 ივნისს მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა სატრანსპორტო საშუალება - 2001 წლის გამოშვების „მერსედესი C კლასი“ 10.0 ათას ლარად³⁷. ჩაბარებიდან 6 თვის

³⁴ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის N 121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“.

³⁵ 2014 წელი - 87.2 ათასი ლარი, 2015 წელი - 136.8 ათასი ლარი.

³⁶ „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“.

³⁷ ხელშ. N0623/341.

განმავლობაში ავტომანქანის მოვლა-შენახვაზე დაიხარჯა 3.7 ათასი ლარი, აქედან, რემონტებსა და სათადარიგო ნაწილების შეცვლაზე - 1.7 ათასი ლარი. 2015 წლის 27 ივნისს მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა სატრანსპორტო საშუალება - 2007 წლის გამოშვების „მერსედესი E350“ 20.0 ათას ლარად. 6 თვის განმავლობაში აღნიშნული მანქანის მოვლა-შენახვაზე დაიხარჯა 6.2 ათასი ლარი, აქედან, რემონტებსა და სათადარიგო ნაწილების შეცვლაზე - 2.3 ათასი ლარი.

კრიტერიუმი 3: შემსყიდველ ორგანიზაციას სრულად ეკისრება პასუხისმგებლობა შესყიდვების დაგეგმვისა და რაციონალური განხორციელებისათვის³⁸. თვითმმართველი ერთეული ვალდებულია მუნიციპალიტეტის საჭიროებისათვის აუცილებელი საქონლის, მომსახურების და სამშენებლო სამუშაოს შესყიდვის პროცესში უზრუნველყოს საბიუჯეტო სახსრების გონივრული ხარჯვა.

გამოვლენილი გარემოება: 2015 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, თვითმმართველი თემი თელავის მუნიციპალიტეტის ბალანსზე ირიცხებოდა 2004 წლის გამოშვების სატრანსპორტო საშუალება „ტოიოტა 4 რანერი“³⁹, საბალანსო ღირებულებით 18.0 ათასი ლარი. 2014-2015 წლებში აღნიშნული ავტომანქანის სათადარიგო ნაწილების შეცვლასა და შეკეთებაზე მუნიციპალიტეტმა დახარჯა 14 ათასი ლარი. კერძოდ, შეკეთდა და შეიცვალა სავალი ნაწილები, საჭის მექანიზმი, ამძრავი, სამუხრუჭე საყრდენი დისკები, მაშუქები, ჩაუტარდა შედუღების სამუშაოები და სხვ. აღნიშნული ხარჯი ავტომანქანის საბალანსო ღირებულების 77,8 %-ს შეადგენს. შედეგად, ერთი ერთეული სატრანსპორტო საშუალების რემონტებზე მუნიციპალიტეტმა არაგონივრულად მაღალი ხარჯი გაწია.

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.

საკრებულოს წევრების ანაზღაურება

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრი თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს უსასყიდლოდ. ანაზღაურებადია მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირის საქმიანობა⁴⁰. კანონმდებლობა ითვალისწინებს საკრებულოს

³⁸ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 7, პუნქტი 3.

³⁹ შესყიდულია 2011 წელს 27.2 ათას ლარად.

⁴⁰ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ მუხლი 41, პუნქტი 1.

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. გამგეობის მიერ აღნიშნული ხარჯის ანაზღაურება უნდა განხორციელდეს საკრებულოს წევრის მიერ 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 მონაცემები⁴¹.

გამოვლენილი გარემოება: 2014 წელს თვითმმართველი თემი თელავის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრებზე, გარდა თანამდებობის პირებისა, დამტკიცებულია უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი. დადგენილი წესის მიხედვით, საკრებულოს სხდომებსა და მის ორგანოთა მუშაობაში მონაწილეობის მისაღებად, საკრებულოს წევრებს ყოველთვიურად განესაზღვრათ ზღვრული ოდენობა 2014 წელს - 300, ხოლო 2015 წელს - 500 ლარით.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე ხარჯების ანაზღაურების სახით სააუდიტო პერიოდში დახარჯული თანხა სულ შეადგენს 89.1 ათას ლარს, მათ შორის, 2014 წელს - 20.3 ათასი ლარი, 2015 წელს - 68.8 ათასი ლარი.

წარმოდგენილი ინფორმაციით, ხარჯის ანაზღაურება ხორციელდებოდა საკრებულოს თავმჯდომარის ბრძანებით. საკრებულოს სხდომებსა და მის საქმიანობაში მიღებული მონაწილეობის ამსახველი დოკუმენტაცია არ შეიცავს მონაცემებს კონკრეტულად გაწეული დანახარჯების შესახებ და არ არის საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულება ხარჯის დასადასტურებლად.

კომპენსაცია

კრიტერიუმი: საჯარო მოხელე შესაძლებელია სამსახურიდან განთავისუფლდეს დაკავებულ თანამდებობასთან შეუსაბამობის გამო, ასევე პირის სამსახურიდან განთავისუფლების მიზეზი შესაძლებელია იყოს დაკისრებული მოვალეობების უხეშად დარღვევა⁴². გამგეობა მოხელის თანამდებობიდან განთავისუფლების დროს ხელმძღვანელობს აღნიშნული კრიტერიუმებით, რათა თავიდან აიცილოს სუბიექტური

⁴¹ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბერს №1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ ინსტრუქციის“ მე-5 მუხლი.

⁴² „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მუხლი 99.

გადაწყვეტილებების შედეგად თანამშრომლების მიმართ დისკრიმინაციული მიდგომა. მოხელის თანამდებობიდან შესაბამისი დასაბუთების გარეშე განთავისუფლება, შესაძლებელია მნიშვნელოვანი ფინანსური ზიანის მომტანი იყოს მუნიციპალიტეტისთვის.

გამოვლენილი გარემოება: 2014 წლის 16 აპრილს თელავის მუნიციპალიტეტის გამგებლის ბრძანებით, შესაბამისი თანამდებობიდან განთავისუფლდა ადმინისტრაციული სამსახურის უფროსი, არადაამაკმაყოფილებელი პროფესიული ჩვევებისა და სამსახურებრივ მოვალეობათა უხეში დარღვევის გამო. განთავისუფლებულმა მოსამსახურემ სასამართლოში გაასაჩივრა გამგებლის მიერ გამოცემული სამართლებრივი აქტი. სასამართლომ აღნიშნული პირის დაკავებული თანამდებობიდან განთავისუფლება უკანონოდ ცნო და მუნიციპალიტეტის გამგეობას დაავალა მოსარჩელე პირის სამსახურში აღდგენა და კომპენსაციის ანაზღაურება. გამგეობამ განთავისუფლებული პირი აღადგინა სხვა პოზიციაზე, ხოლო კომპენსაციის სახით აუნაზღაურა 2.4 ათასი ლარი. ამდენად, საჯარო მოხელის თანამდებობიდან განთავისუფლებით, გამგეობის მიერ მიღებული სუბიექტური გადაწყვეტილების შედეგად, მუნიციპალიტეტმა ადგილობრივი ბიუჯეტიდან ზედმეტი ხარჯი გასწია.

სოციალური უზრუნველყოფა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია განახორციელოს ღონისძიებები სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის დასახმარებლად. აღნიშნულის დასარეგულირებლად მუნიციპალიტეტის საკრებულომ გამოსცა განკარგულება⁴³. განკარგულების მიხედვით, ეკონომიურად გაჭირვებულ მოქალაქეთა სამედიცინო მომსახურების თანადაფინანსების პროგრამის მიზანია, მუნიციპალიტეტში მცხოვრები სხვადასხვა კატეგორიის ეკონომიურად გაჭირვებული ადამიანების სამედიცინო მომსახურების ან მედიკამენტების ღირებულების თანადაფინანსება. პროგრამის თანახმად, თითოეულმა ბენეფიციარმა უნდა წარმოადგინოს ცნობა სოციალური მომსახურების სააგენტოდან სარეიტინგო ქულების შესახებ, ადმინისტრაციულ ერთეულში გამგებლის წარმომადგენლის ან გამგეობის სოციალური სამსახურის თანამშრომლის დასკვნა ოჯახის ეკონომიური მდგომარეობის შესახებ და სხვ. აღნიშნული დოკუმენტების შესწავლის საფუძველზე მიიღება გადაწყვეტილება ბენეფიციართა დაფინანსების შესახებ.

გამოვლენილი გარემოება: 2015 წელს თვითმმართველი თემი თელავის მუნიციპალიტეტმა სოციალურად დაუცველ პირთა დახმარების პროგრამა დააფინანსა 282.6 ათასი ლარით. გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც საკრებულოს დეპუტატზე, გამგეობის საფინანსო სამსახურის მთავარ სპეციალისტზე, ასევე ამავე სამსახურის მთავარი სპეციალისტის ოჯახის წევრზე გაცემულია სხვადასხვა სამკურნალო თანხები, ჯამში 1.7

⁴³ „თვითმმართველი თემი თელავის მუნიციპალიტეტში განახორციელებული 2015 წლის სოციალური პროგრამების დამტკიცების შესახებ“ 2015 წლის 30 იანვრის N1 განკარგულება.

ათასი ლარი. წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლით გამოვლინდა, რომ აღნიშნული პირები არ არიან რეგისტრირებული სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში. შედეგად დოკუმენტურად ვერ დგინდება რამდენად მიეკუთვნებოდნენ ისინი სოციალურად დაუცველი ადამიანების კატეგორიას. მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტის მთავარი სპეციალისტების ოჯახები არ იყვნენ რეგისტრირებულები სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში, გამგეობის პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ისინი შესაბამის პერიოდში ნამდვილად იმყოფებოდნენ ეკონომიურად გაჭირვებულ მდგომარეობაში. მუნიციპალიტეტის მიერ აღნიშნული ფაქტის გათვალისწინებით მოხდა მათზე სოციალური დახმარების გაცემა.

სამართლებრივი აქტები

კრიტერიუმი: ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის⁴⁴ მიხედვით, მუნიციპალიტეტის ორგანოები და თანამდებობის პირები თავიანთი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოსცემენ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს. სამართლებრივი აქტის სახეებია: ნორმატიული აქტი და ინდივიდუალური აქტი. მუნიციპალიტეტში ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დადგენილების სახით გამოცემის უფლებამოსილება 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 მიხედვით⁴⁵, ნორმატიული აქტი უნდა შეიცავდეს მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ზოგად წესს, ხოლო ინდივიდუალურ 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 თემი თელავის მუნიციპალიტეტის გამგეობაში საავტომობილო საწვავის გამოყოფის საფუძველია გამგებლის ბრძანება, ხოლო საკრებულოში - საკრებულოს თავმჯდომარის ბრძანება. აღნიშნული ბრძანებები მოქმედი კანონმდებლობით⁴⁶ წარმოდგენს თანამდებობის პირის ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს. მუნიციპალიტეტის გამგებლისა და საკრებულოს თავმჯდომარის მიერ გამოცემული ბრძანებები ადგენენ საწვავის ლიმიტის გაცემის მუდმივ და მრავალჯერადი გამოყენების წესს.

⁴⁴ მუხლი 61, პუნქტი 2 და პუნქტი 3.

⁴⁵ საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, მუხლი 2.

⁴⁶ საქართველოს ორგანული კანონის - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 61-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

კანონმდებლობის მიხედვით, დაუშვებელია ნორმატიული შინაარსის სამართლებრივი აქტის ინდივიდუალური აქტის სახით მიღება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტის გამგებელმა და საკრებულოს თავმჯდომარემ გამოსცეს ნორმატიული შინაარსის სამართლებრივი აქტი, რომლის გამოცემის უფლება არ გააჩნდათ. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად, ნორმატიული აქტის გამოცემის უფლებამოსილება გააჩნია მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს.

2014-2015 წლებში გამგეობაში შემუშავებულია სოციალური დახმარებების გაცემის წესი, რომელიც მიღებულია ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტით - საკრებულოს განკარგულებით. აღნიშნული განკარგულების საფუძველზე სოციალური დახმარებები გაიცემა ყოველთვიურად, წლის განმავლობაში. საკრებულოს განკარგულება ადგენს სოციალური დახმარების გაცემის მუდმივ და მრავალჯერადი გამოყენების წესს და თავისი შინაარსით წარმოადგენს ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს. ამდენად, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ნორმატიული შინაარსის სამართლებრივი აქტი უნდა გამოეცა დადგენილების სახით.

ინვენტარიზაცია

კრიტერიუმი: კანონმდებლობის თანახმად⁴⁷, საბიუჯეტო ორგანიზაციაში აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარება სავალდებულოა ყოველწლიურად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, გარდა უძრავი ქონებისა, რომელთა ინვენტარიზაცია სავალდებულოა სამ წელიწადში ერთხელ მაინც. ინვენტარიზაცია უნდა დასრულდეს საანგარიშგებო წლის ბოლოს.

გამოვლენილი გარემოება: 2014-2015 წლებში თელავის მუნიციპალიტეტში ჩატარდა მუნიციპალიტეტის გამგეობის ძირითადი საშუალებების და მატერიალური ფასეულობების ინვენტარიზაცია. ინვენტარიზაცია კანონით გათვალისწინებული ვადების დარღვევით განხორციელდა, რადგან არ დასრულდა საანგარიშო წლის ბოლოს. კერძოდ:

- 2014 წლის გამგეობის ძირითადი საშუალებების და მატერიალური ფასეულობების ინვენტარიზაცია დაიწყო 30 დეკემბერს და დასრულდა მომდევნო წლის 27 იანვარს;
- 2015 წლის გამგეობის ძირითადი საშუალებების და მატერიალური ფასეულობების ინვენტარიზაცია დაიწყო 14 დეკემბერს და დასრულდა 2016 წლის 25 იანვარს.

ამდენად, მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის დაცული „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანების მოთხოვნები.

⁴⁷ „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება.

შიდა აუდიტი

კრიტერიუმი: თვითმმართველი თემი თელავის მუნიციპალიტეტის გამგეობაში შექმნილია შიდა აუდიტის სამსახური, რომლის მიზანია ორგანიზაციის რისკის მართვის პროცესისა და კონტროლის სისტემის შემოწმება, შეფასება და რეკომენდაციების შემუშავება. შიდა აუდიტის სამსახური საქმიანობას ახორციელებს 3-წლიანი სტრატეგიული გეგმის შესაბამისად, რომელზე დაყრდნობითაც ადგენს წლიურ გეგმას.

შიდა აუდიტის სუბიექტის საქმიანობის მიზანია დაწესებულების წინაშე არსებული რისკების მართვის ხარისხის შეფასება, ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ადეკვატურობისა და ეფექტიანობის შეფასება, დაწესებულების საქმიანობის სრულყოფა, ფინანსების მართვის გაუმჯობესება, ტექნიკური და ფუნქციური ხარვეზების აღმოფხვრა, პრევენცია და სხვ.

გამოვლენილი გარემოება: 2015 წლის გეგმის მიხედვით, შიდა აუდიტის სამსახურს უნდა ჩაეტარებინა გამგეობის სტრუქტურული ერთეულებისა და მის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების აუდიტი. წარმოდგენილი დოკუმენტაციით დგინდება, რომ სამსახურმა გეგმა ვერ შეასრულა. ჩატარდა მხოლოდ გამგეობის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იკ-ების და ტერიტორიულ ერთეულებში გამგებლის წარმომადგენლობების აუდიტები. შიდა აუდიტის სამსახურს არ შეუსწავლია გამგეობის სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობა, რაც შეამცირებდა ფუნქციონირების პერიოდში დაშვებულ ხარვეზებს. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა შესაბამისი მტკიცებულებები, თუ რა ობიექტური ფაქტორებით იყო გამოწვეული გეგმის შეუსრულებლობა.

მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურს არ განუხორციელებია წინასწარი შესწავლისა და რისკის შეფასების სათანადო პროცედურები. აღნიშნული პროცედურების საფუძველზე უნდა მომხდარიყო გამგეობის საქმიანობაში ძირითადი რისკების იდენტიფიცირება. მუნიციპალიტეტში არსებულმა ფინანსური მართვისა და შიდა კონტროლის სისტემამ ვერ უზრუნველყო გამოვლინა ის არსებითი უზუსტობები, რომლებიც აღნიშნულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშში.

აღნიშნულიდან გამომდინარე თვითმმართველი თემი თელავის მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობა სრულად არ ასახავს „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნებს.

რეკომენდაცია: მუნიციპალიტეტის საკრებულომ და აღმასრულებელმა ორგანოებმა შეიმუშავოს შიდა კონტროლის სისტემა და კონტროლის პროცედურები. აღნიშნული სისტემა უნდა მოიცავდეს იმ პოლიტიკასა და პროცედურებს, რომლებიც მუნიციპალიტეტისათვის დადგენილია მისი საქმიანობის მოწესრიგებული და ეფექტიანი წარმართვისათვის. შიდა აუდიტის სამსახურმა უნდა უზრუნველყოს ორგანიზაციის წინაშე არსებული რისკების მართვის ხარისხის შეფასება, რომლის საფუძველზეც შეიმუშავოს 3-წლიანი სტრატეგიული

და სამოქმედო გეგმები, მისცეს ხელმძღვანელობას რეკომენდაციები შიდა კონტროლისა და ორგანიზაციული მართვის საკითხებზე.

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 24.05.2017თარიღი

აუდიტორი:
სოფიო ბელთაძე



ხელმოწერა 24.05.2017თარიღი

აუდიტორი:
ზურაბ ტუსკაძე



ხელმოწერა 24.05.2017თარიღი

აუდიტორ-ასისტენტი:
ნინო ლალიძე



ხელმოწერა 24.05.2017თარიღი