



შენაბამისობის აუდიტის ანგარიში



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

“ვამტკიცებ“

ადგილობრივი თვითმმართველი
ერთეულების ბიუჯეტების აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი მამრიკიშვილი

“ 14 ” 01 “ 2019 წელი

N 11/36

ეგზ: N:1

სამტრედიის მუნიციპალიტეტის
2016-2017 წლების ბიუჯეტებით
გათვალისწინებული პროგრამების
შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში

სარჩევი

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებანი	3
შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები	4
შესავალი	11
ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	11
აუდიტორის პასუხისმგებლობა	11
აუდიტის საგანი	12
აუდიტის მასშტაბი	12
აუდიტის კრიტერიუმები	12
აუდიტის მიზანი	13
აუდიტის მეთოდოლოგია	13
ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ	14
აუდიტის მიგნებები	16
მუნიციპალიტეტში განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტები	16
აუდიტის მოთხოვნების დარღვევა	16
ადგილობრივი ბიუჯეტიდან გაწეული არაეკონომიური ხარჯი	17
ინფრასტრუქტურული პროექტების მონიტორინგის ნაკლოვანებები	21
სამუშაოების დაგეგმვის ხარვეზები	23
ინფრასტრუქტურული პროექტების საგარანტიო მოთხოვნების შეუსრულებლობა	25
ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვის ხარვეზები	30
გამოყენებული მასალები	32
საბიუჯეტო პროცესში გამოვლენილი ხარვეზები	34
ბიუჯეტის შესრულების ხარვეზები	34
ფინანსური რესურსების მართვაში არსებული ხარვეზები	34
ქონების მართვა	35
გადაუხდელი საიჯარო ქირა	35
წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება	37
საპრემიო ფონდის ხარჯვის ხარვეზები	37
შტატგარეშე თანამშრომელთა დაქირავების პროცესში გამოვლენილი კანონშეუსაბამოებები ...	38
მუნიციპალიტეტის საქმიანობისთვის გამოყენებული ავტოსატრანსპორტო საშუალებების მართვის ხარვეზები	39
საკრებულოს წევრებზე დაუსაბუთებლად ანაზღაურებული ხარჯები	40
საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვაზე გაწეული არარაციონალური ხარჯი	42
მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან დაფინანსებული იურიდიული პირები	45
ინვენტარიზაცია	50
სასამართლო გადაწყვეტილებით გადახდილი თანხა	54
წინა აუდიტის შედეგები	56
აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი	57
აუდიტორთა ხელმოწერა	57

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებანი

- მუნიციპალიტეტი - სამტრედიის მუნიციპალიტეტი;
- მერია - სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერია;
- საკრებულო - სამტრედიის მუნიციპალიტეტის საკრებულო;
- ა(ა)იპ - არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი;
- შპს - შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება;
- ი/მ - ინდივიდუალური მეწარმე.

შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა სამტრედიის მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი სახის ნაკლოვანებები:

- მუნიციპალიტეტმა გზის მოასფალტების სამუშაოების შესყიდვისას ვერ გამოავლინა აფიდავიტის მოთხოვნების სავარაუდო დარღვევის ფაქტი, რის შედეგად გზების მოასფალტების სამუშაოები საბაზროზე მნიშვნელოვნად მაღალი ფასით შეისყიდა, რაც წარმოადგენს არაეკონომიურ ხარჯს.
- მიმწოდებელმა არ შეასრულა ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებები და არ დაასრულა სანიაღვრე არხების მოწყობის სამუშაოები. მიუხედავად ამისა, სამტრედიის მუნიციპალიტეტს არ გაუტარებია სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები და არ მოუხდენია შემსრულებლის დაჯარიმება, რითაც დაკარგა მნიშვნელოვანი თანხების მიღების შესაძლებლობა.
- მუნიციპალიტეტის მიერ შესყიდული სამუშაოების დათვალიერების შედეგად აღმოჩნდა, რომ სამშენებლო სამუშაოების ნაწილი, დაზიანებულია საგარანტიო ვადაში, რაც მის უხარისხოდ შესრულებაზე მიუთითებს. მუნიციპალიტეტის მიერ დანერგილმა კონტროლის სისტემამ ვერ გამოავლინა უხარისხოდ შესრულებული სამუშაო. აგრეთვე, მერიის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა არც დაზიანების აღმოჩენის შემდგომ გაატარეს სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები არსებული ხარვეზების აღმოფხვრის მიზნით, მიუხედავად იმისა, რომ ობიექტებს გააჩნდა მოქმედი საგარანტიო ვადა. შედეგად, ზიანი მიაღდა თვითმმართველობის ინტერესებს.
- სამტრედიის მუნიციპალიტეტმა გზების მოხრეშვის სამუშაოები წარმართა ისე, რომ ვერ მოახერხა ყველა სოფლის გზის მოხრეშვა, ასევე, ხრეშის შესყიდვის დროს მუნიციპალიტეტმა გასწია არაეკონომიური ხარჯი, რითაც ზიანი მიაღდა თვითმმართველობის ინტერესებს.
- სამტრედიის მუნიციპალიტეტმა ვერ მოახდინა საბორნე გასასვლელის მოწყობა, მიუხედავად იმისა, რომ საჭირო მასალები მიიღო თავდაცვის სამინისტროდან მერიამ ვერ დაასრულა სამუშაოები და მოსახლეობა ვერ სარგებლობს აღნიშნული ბორანით. შედეგად ზიანი მიაღდა მუნიციპალიტეტის ინტერესებს.
- მუნიციპალიტეტი ყველა საიჯარო ხელშეკრულების ფარგლებში ვერ ახდენდა ქირის მიღებას. იმ მოიჯარეებზე რომლებიც არ ასრულებდნენ ხელშეკრულებით ნაკისრ

ვალდებულებებს არ არის დარიცხული შესაბამისი პირგასამტეხლო. შედეგად ადგილობრივმა ბიუჯეტმა სრულად ვერ მიიღო შემოსავალი იჯარით გაცემული ქონებიდან.

- მუნიციპალიტეტმა არ გაითვალისწინა საქართველოს მთავრობის რეკომენდაცია და არ დაამტკიცა თანამშრომელთა პრემირების წესი. ამასთან თანამშრომლებზე პრემია გასცა რეკომენდირებულ ზღვრულ ოდენობებზე ზემოთ. შედეგად მერია საპრემიო თანხების ხარჯვისას არ ითვალისწინებდა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და ეკონომიური ხარჯვის პრინციპებს.
- სამტრედიის მუნიციპალიტეტმა შტატგარეშე მოსამსახურეები დაიქირავა არა დროებითი, არამედ მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად, შედეგად, დარღვეულია საქართველოს ორგანული კანონით დადგენილი მოთხოვნები.
- მუნიციპალიტეტმა საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე ხარჯების ასანაზღაურებლად თანხები გასცა შესაბამისი დოკუმენტური დადასტურების გარეშე, საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შეუსაბამოდ.
- სამტრედიის მუნიციპალიტეტს დაფუძნებული ყავს ა(ა)იპ რომელსაც ევალება მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული სკვერების მოვლა-პატრონობა. აუდიტის ჯგუფის მიერ სკვერების დათვალიერების შედეგად აღმოჩნდა, რომ ორგანიზაცია მათ სათანადო მოვლა-პატრონობას არ ახორციელებს.
- შიდა აუდიტის საქმიანობის შესწავლით დადგინდა რომ 2016-2017 წლებში არ არის დამტკიცებული წლიური საქმიანობის გეგმები, არ არის მომზადებული წლიური შესრულების ანგარიშები. სამსახური არ ახორციელებს გაცემული რეკომენდაციების მონიტორინგს. შედეგად დარღვეულია მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები.
- მუნიციპალიტეტს არ ჩაუტარებია აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია. შედეგად დარღვეულია „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება. აგრეთვე, მუნიციპალიტეტში მნიშვნელოვნად არის გაზრდილი აქტივების და სხვა რესურსების დაკარგვის, დაზიანების, არამართლზომიერი გამოყენების ან მართვის რისკები.

გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების საპასუხოდ, აუდიტის სამსახურმა გასცა შემდეგი რეკომენდაციები:

რეკომენდაცია №1: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტების მიერ ტექნიკური დოკუმენტაციის დაუზუსტებლობის და/ან ხელშეკრულების გაფორმებისგან თავის არიდების შემთხვევებში, ყურადღება გაამახვილოს აფიდავიტის შესაძლო დარღვევის რისკებზე. ამასთანავე, შეიმუშაოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები პრეტენდენტების არაკეთილსინდისიერი ქმედებების გამოსავლენად და გაატაროს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები. მუნიციპალიტეტმა იმ პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალუბრატ აფიდავიტის პირობების დარღვევის გამოვლენა და სათანადო რეაგირება, გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №2: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ სახელმწიფო შესყიდვების პროცესი წარმართოს ისე რომ უზრუნველყოს პრეტენდენტების მიმართ ერთგვაროვანი, არადისკრიმინაციული მიდგომა. ამასთან მუნიციპალიტეტის სატენდერო კომისიამ დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები და არ დაუშვას კანონშეუსაბამო გადაწყვეტილებების მიღება. მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს კონკრეტული ფაქტები, გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს მათ მიმართ შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №3: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული მიწოდების ვადების ცვლილება არ განახორციელოს დაუსაბუთებელი გარემოებებით, გაითვალისწინოს მხოლოდ ობიექტური და ფორსმაჟორული საფუძვლების არსებობა. ყველა დანარჩენ შემთხვევაში ვადებისა და სხვა პირობების დარღვევისათვის გაავრცელოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს მიმწოდებლებზე საჯარიმო სანქციის არასრულად დარიცხვის ფაქტი, გამოავლინოს გამომწვევი მიზეზები, პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №4: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეიმუშაოს და დანერგოს ისეთი კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს ხელშეკრულების შესრულების მიმდინარეობის კონტროლს სამუშაოების ყველა ეტაპზე. იმ შემთხვევაში თუ ხელშეკრულების მიმდინარეობის პერიოდში იკვეთება, რომ მიმწოდებელი ვერ ასრულებს ნაკისრ ვალდებულებებს მუნიციპალიტეტი ვალდებულია გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები. ასევე იმ პასუხისმგებელი პირების მიმართ რომელთაც ევალუბრატ აღნიშნული გარემოების გამოვლენა და შესაბამისი რეაგირება, მერიამ გაატაროს სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №5: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეიმუშაოს ისეთი კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს დაგეგმილი პროექტების დროულად შესრულებას. მნიშვნელოვანია, რომ მერიის სამსახურების დაგვიანებული რეაგირების გამო პრობლემა არ შეექმნას მუნიციპალიტეტის მოსახლეობას. მერიამ ასევე შეისწავლოს იმ პასუხისმგებელი პირების საკითხი რომლებსაც ევალუბოდან მოხრეშვითი სამუშაოების დაგეგმვა-შესყიდვის პროცესის სათანადო წარმართვა და მათ მიმართ გაატაროს კანონით გათვალისწინებული სამართლებრივი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №6: სამტრედიის მერიამ სამუშაოების შესყიდვისას დანერგოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები და განახორციელოს ისეთი პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს მაღალი რწმუნების მიღებას, რამდენად ხარისხიანად შესრულდა ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოები. გამგეობამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) რეგულარულად უნდა განახორციელოს შესყიდული სამშენებლო ობიექტების მდგომარეობის მონიტორინგი და ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში გაატაროს სათანადო ღონისძიებები, არსებული ნაკლოვანებების დროულად აღმოფხვრის მიზნით. ასევე, საგარანტიო ვადის შემთხვევაში მიმწოდებელს მოსთხოვოს ხელშეკრულების პირობების შესრულება, ხოლო შემსრულებლის მხრიდან ხარვეზების გამოუსწორებლობის შემთხვევაში გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სათანადო ღონისძიებები აღნიშნული ხელს შეუწყობს შესყიდული ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას და მოსახლეობისთვის ინფრასტრუქტურული პროექტების მიწოდებას, ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში. ასევე გამგეობამ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალუბოდან აღნიშნული გარემოების გამოვლენა და მასზე რეაგირება.

რეკომენდაცია №7: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ სამუშაოების შესყიდვისას დანერგოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები და განახორციელოს ისეთი პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს მაღალი რწმუნების მიღებას, რამდენად ხარისხიანად შესრულდა ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოები. მერიამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) რეგულარულად უნდა განახორციელოს შესყიდული სამშენებლო ობიექტების მდგომარეობის მონიტორინგი და ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში გაატაროს სათანადო ღონისძიებები, არსებული ნაკლოვანებების დროულად აღმოფხვრის მიზნით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს შესყიდული ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას და მოსახლეობისთვის ინფრასტრუქტურული პროექტების მიწოდებას, ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში. ასევე მერიამ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები მუნიციპალიტეტის შესაბამისი

პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ აღნიშნული გარემოების გამოვლენა და მათზე რეაგირება.

რეკომენდაცია №8: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვის დროს პირველ რიგში უნდა გაითვალისწინოს მოსახლეობის საჭიროებები და შესაბამისად განსაზღვროს ფინანსური რესურსები. იმ შემთხვევაში თუ სამუშაოების განხორციელება მოსახლეობისათვის მნიშვნელოვან საჭიროებას წარმოადგენს, მუნიციპალიტეტმა უნდა უზრუნველყოს უმოკლეს ვადაში სათანადო ღონისძიებების განხორციელება. ამ მიზნით, შეიმუშაოს სტრატეგია და შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები, რომელიც საშუალებას მისცემს დროულად გამოასწოროს წარმოქმნილი პრობლემები. მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს დასაწყობებული მასალების შემდგომში გამოყენების საკითხი, დაადგინოს პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №9: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეიმუშაოს და დანერგოს ისეთი კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს დროებით სარგებლობაში გაცემული ქონებიდან მისაღები საიჯარო ქირის სრულად და დროულად ამოღებას. მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა შეისწავლონ მოიჯარეების დავალიანებები მერიის მიმართ და გაატარონ სათანადო ღონისძიებები არსებული ვალდებულებების მისაღებად. ასევე მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს იმ პასუხისმგებელი პირების ქმედებები, რომლებსაც ევალებოდათ კონტროლი დაეწესებინათ საიჯარო ქირის სრულად და დროულად მისაღებად და გაატაროს კანონით გათვალისწინებული შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №10: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ დაქირავებულ პირებთან სამართლებრივი ურთიერთობები მოიცვანოს მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში და შტატგარეშე მოსამსახურეები დაიქირავოს მუნიციპალიტეტის საჭიროების მიხედვით, მხოლოდ დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტში დასაქმებულთა რაოდენობის ოპტიმიზაციას და საბიუჯეტო თანხების რაციონალურ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №11: 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 №12: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ არ დაუშვას საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება ხარჯის გაწევის დამადასტურებელი პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტის წარმოდგენის გარეშე; მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი და პრაქტიკა სრულ შესაბამისობაში იყოს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან. აღნიშნული უზრუნველყოფს საკრებულოს არაანაზღაურებადი წევრის საქმიანობის შესახებ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი პრინციპის დაცვას, ასევე საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №13: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ არ განახორციელოს ფინანსურ მენეჯმენტთან დაკავშირებულ საკონსულტაციო მომსახურებაზე ხარჯის გაწევა, რადგან მსგავსი საქმიანობის განხორციელება მერიის თანამშრომელთა ვალდებულებაა. იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალიტეტის შესაბამისი თანამშრომლები საჭიროებენ კვალიფიკაციის ამაღლებას, მიზანშეწონილია საკონსულტაციო მომსახურების ყოველწლიურად შესყიდვის ნაცვლად, გამგეობამ შეიმუშაოს თანამშრომლების კვალიფიკაციის ამაღლების სტრატეგია. აღნიშნული უზრუნველყოფს საბიუჯეტო თანხების დაზოგვას და რაციონალურად ხარჯვას.

რეკომენდაცია №14: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეისწავლოს მის საკუთრებაში არსებული იდენტური ფუნქციური დატვირთვის მქონე დაწესებულებების საქმიანობა და განსაზღვროს ფინანსური რესურსების დაზოგვით შესაძლებელია თუ არა იგივე შედეგის მიღწევა. ამასთან მერიამ უნდა შეიმუშაოს ისეთი კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს მის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საქმიანობის პერიოდულ კონტროლს, სუბსიდიის გაცემისას დეტალურად განსაზღვროს კონკრეტული საქმიანობები, რომლის შესრულებაც ევალება ა(ა)იპ-ს. მუნიციპალიტეტმა იმ პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ სკვერების მოვლა-პატრონობა და ა(ა)იპ-ის მიერ შესრულებული სამუშაოების კონტროლი, გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სამართლებრივი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №15: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ განახორციელოს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია კანონმდებლობით დადგენილი წესით, რაც უზრუნველყოფს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების დადგენას და მათ შედარებას ორგანიზაციის სააღრიცხვო მონაცემებთან. შედეგად,

შესაძლებელი იქნება ინვენტარიზაციის შედეგების (მეტობა ან დანაკლისი) დადგენა და შესაბამისი მატერიალურად პასუხისმგებელი პირების გამოვლენა.

რეკომენდაცია №16: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ მიზანშეწონილია, შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობა სრულად მოიცვანოს მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში, რათა ხარვეზების გარეშე, ორგანიზებული და სისტემატიზებული მიდგომით განახორციელოს დამოუკიდებელი, ობიექტური აუდიტორული და საკონსულტაციო საქმიანობა. აღნიშნული ხელს შეუწყობს რისკის მართვის, კონტროლისა და მმართველობითი პროცესის ეფექტიანობის გაუმჯობესებას. ორგანიზაციის ხელმძღვანელმა შიდა აუდიტორულ ანგარიშში ასახულ რეკომენდაციებზე უზრუნველყოს შესაბამისი რეაგირება. სამტრედიის მუნიციპალიტეტმა იმ პასუხისმგებელი პირების მიმართ რომელთაც ევალებოდათ შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობის ორგანიზება და კონტროლი გაატაროს კანონით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №17: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეისწავლოს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ წინა აუდიტის დროს გამოვლენილ კონკრეტულ ფაქტებთან დაკავშირებით, რატომ არ განხორციელდა სათანადო რეაგირება; ასევე გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს მიერ იდენტიფიცირებულ დარღვევა-ნაკლოვანებაზე რეაგირება.

შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

სამტრედიის მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობით და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე. სამტრედიის მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა ასევე პასუხისმგებელია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე მოწოდებული ინფორმაციის სისრულესა და სისწორეზე.

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

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

აუდიტორი პასუხისმგებელია აუდიტის ანგარიშში ასახული გარემოებების სისწორესა და მიზანშეწონილობაზე. აუდიტი წარიმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI 4000) შესაბამისად.

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

აუდიტორული პროცედურები წარიმართა აუდიტორის პროფესიულ მსჯელობებზე დაყრდნობით გონივრული რწმუნების მისაღებად, რაც მოიცავს პროცედურების ჩატარებას იმ შეფასებულ მნიშვნელოვან კანონშესაბამოებების რისკებზე, რომლებიც გამოწვეულია თაღლითობით ან შეცდომით. მიგვაჩნია, რომ ჩატარებული აუდიტორული პროცედურები საკმარისი და შესაფერისი საფუძველია აუდიტორული დასკვნების გამოსატანად.

აუდიტის საგანი

სამტრედიის მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების კანონმდებლობასთან შესაბამისობა.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მიერ 2016-2017 წლებში ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების ფარგლებში მუნიციპალიტეტის საქმიანობისა და ფინანსური რესურსების ხარჯვის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტმა მოიცვა მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტების გადასახდელები, ჯამში - 28,182.0 ათასი ლარი.

აუდიტის კრიტერიუმები¹

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი;
- საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის №449 დადგენილება „საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის №55 დადგენილება „ტექნიკური რეგლამენტის - „სამშენებლო სამუშაოების სახელმწიფო შესყიდვისას ზედნადები ხარჯებისა და გეგმური მოგების განსაზღვრის წესის“ დამტკიცების შესახებ“;

¹ საანგარიშო პერიოდში მოქმედი რედაქციების მიხედვით.

- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 29 ოქტომბრის №19 ბრძანება „შავი სიის წარმოების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს №672 ბრძანება „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანება „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ და სხვ.

აუდიტის მიზანი

აუდიტის მიზნებია:

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

აუდიტის მეთოდოლოგია

აუდიტის საგნის შესასწავლად გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები:

- აუდიტის ობიექტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზი;
- სამართლებრივი რეაგირების ღონისძიებების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შესწავლა;
- ინტერვიუები აუდიტის ობიექტების თანამშრომლებთან;
- მონაცემთა ანალიზი, და სხვა;

ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

სამტრედიის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელსაც ჰყავს აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოები, აქვს საკუთარი ქონება და ბიუჯეტი. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 15 ადმინისტრაციულ ერთეულს და მოიცავს 47 სოფელს, ქალაქ სამტრედიასა და დაბა კულაშს². თვითმმართველი ერთეულის ფართობია 346.1 კვ.კმ. მოსახლეობის რიცხოვნობა შეადგენს 46.3 ათას კაცს³. ადმინისტრაციული ცენტრია ქალაქი სამტრედია.

სამტრედიის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშებზე დაყრდნობით, 2016-2017 წლების შემოსულობებმა - 30,589.0 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელებმა 28,182.0 ათასი ლარი შეადგინა. გადასახდელების 68.2% მოიცავს ხარჯებს, არაფინანსური აქტივების ზრდა - 31.3 %-ია, ხოლო ვალდებულებების კლება - 0.5%.

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშებზე დაყრდნობით, ინფორმაცია 2016-2017 წლების შემოსულობებისა და გადასახდელების შესახებ წარმოდგენილია ცხრილში №1.

ცხრილი №1. მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების შემოსულობები და გადასახდელები (ათასი ლარი)

დასახელება	2016 წელი			2017 წელი			საკასო შესრულებები ს ჯამი
	დაზუსტებული გეგმა	ფაქტი	%	დაზუსტებული გეგმა	ფაქტი	%	
შემოსულობები	14,089.6	14,491.4	103%	15,436.3	16,097.6	104%	30,589.0
შემოსავლები	14,009.6	14,404.5	103%	15,230.4	15,871.9	104%	30,276.4
არაფინანსური აქტივების კლება	80.0	86.9	108%	205.9	225.7	110%	312.6
ფინანსური აქტივების კლება	0.0	0.0	-	0.0	0.0	-	0.0
ვალდებულებების ზრდა	0.0	0.0	-	0.0	0.0	-	0.0
გადასახდელები	14,870.7	13,722.9	92%	17,010.2	14,459.1	85%	28,182.0
ხარჯები	10,434.6	9,926.9	95%	9,844.0	9,302.2	94%	19,229.1
არაფინანსური აქტივების ზრდა	4,304.3	3,686.5	86%	7,059.3	5,134.0	73%	8,820.5
ფინანსური აქტივების ზრდა	0.0	0.0	-	0.0	0.0	-	0.0
ვალდებულებების კლება	131.8	109.5	83%	106.9	22.9	21%	132.4
ნაშთის ცვლილება	-781.1	768.5		-1,573.9	1,638.5		

² www.napr.gov.ge

³ www.geostat.ge. www.budgetmonitor.ge

სამტრედიის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის მონაცემების მიხედვით, 2016-2017 წლებში ბიუჯეტის შემოსულობები დაზუსტებული გეგმის თანახმად დაიგეგმა 29,526.2 ათასი ლარის მიღება, ფაქტობრივად კი მიიღო 30,589.0 ათასი ლარი, დაზუსტებული გეგმის 103.5%. შემოსულობების გეგმის ზემოთ შესრულება ძირითადად განპირობებულია ქონების გადასახადიდან მისაღები შემოსავლების ზრდით.

სამტრედიის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის მონაცემების მიხედვით, გადასახდელებიდან განსაკუთრებით დაბალია „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის შესრულება. კერძოდ, 2016 წლისათვის სამტრედიის მუნიციპალიტეტმა ამ მუხლით დაგეგმა 4,304.3 ათასი ლარი, თუმცა საკასო შესრულება 3,686.5 ათასი ლარია, რაც დაზუსტებული გეგმის 86%-ს შეადგენს. სხვაობა გეგმისგან ძირითადად გამოწვეულია დაუსრულებელი ინფრასტრუქტურული პროექტებით რომელთა ნაწილის შესრულება განხორციელდა მომდევნო წელს. 2017 წლის დაზუსტებული გეგმით, არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლის დაზუსტებულმა გეგმამ შეადგინა 7,059.3 ათასი ლარი, ხოლო მუხლის საკასო შესრულებამ 5,134.0 ათასი ლარი, რაც დაზუსტებული გეგმის მხოლოდ 73%-ია. 2017 წელს გეგმის შეუსრულებლობა ძირითადად გამოწვეულია მიმდინარე ინფრასტრუქტურული პროექტებით რომელიც დასრულდა 2018 წელს, რაც ჯამში 1 016.0 ათასი ლარია, ასევე მუნიციპალიტეტს დეკემბრის ბოლოს სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციოდ ჩაერიცხა 500.0 ათასი ლარი, რომლის ხარჯვაც მომდევნო წელს მოხდა, მერიამ ასევე ვერ შეიძინა 350.0 ათასი ლარის ღირებულების სპეც. ტექნიკა რომლის შესრულება დაიგეგმა 2018 წელს.

აუდიტის მიგნებები

მუნიციპალიტეტში განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტები

აფიდავიტის მოთხოვნების დარღვევა

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით პრეტენდენტი ტენდერში მონაწილეობას იღებს სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული სისტემის მეშვეობით. სატენდერო წინადადების წარდგენისას იგი ვალდებულია დაეთანხმოს აფიდავიტის მოთხოვნებს. აფიდავიტზე დათანხმებით პრეტენდენტი ადასტურებს, რომ მის მიერ წარდგენილი სატენდერო წინადადება შედგენილია კონკურენტისგან დამოუკიდებლად, მატერიალური გამორჩენის ან უპირატესობის მიღების მიზნით, პრეტენდენტებს შორის არ გამართულა კონსულტაცია, კომუნიკაცია ან მოლაპარაკება შემდეგ საკითხებზე: სატენდერო წინადადების ფასი, სატენდერო წინადადების წარდგენა ან წარდგენისგან თავის შეკავება და სხვ.

გამოვლენილი გარემოება: 2017 წლის აპრილში სამტრედიის მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა ტენდერი მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ასფალტის დაგების სამუშაოების შესყიდვისათვის, სავარაუდო ღირებულებით 2,747.2 ათასი ლარი. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ორმა პრეტენდენტმა, შპს „ინდიკო“-მ, ღირებულებით - 2,720.6 ათასი ლარი და სს „არქეოპოლის“-მა, ღირებულებით - 2,307.8 ათასი ლარი. დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტს, სს „არქეოპოლის“, სატენდერო კომისიამ მოსთხოვა ხარჯთაღრიცხვის დაზუსტება. პრეტენდენტმა დაგვიანებით წარმოადგინა მოთხოვნილი დოკუმენტაცია, რომელიც ასევე შეიცავდა გარკვეულ უზუსტობებს. აღნიშნულის გამო სატენდერო კომისიამ მოახდინა პრეტენდენტის დისკვალიფიკაცია. საბოლოოდ, ტენდერში გაიმარჯვა შპს „ინდიკო“-მ, სს „არქეოპოლის“-ზე 412.8 ათასი ლარით მეტი ღირებულებით.

აუდიტორული პროცედურების შედეგად, ვლინდება, რომ აღნიშნულ შესყიდვაში მონაწილე პირები სავარაუდოდ მოქმედებდნენ ურთიერთშეთანხმებულად და მეტი ფინანსური სარგებლის მიღების მიზნით, არღვევდნენ აფიდავიტის პირობებს. კერძოდ, საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მონაცემებით ირკვევა, რომ ტენდერის გამოცხადების პერიოდში შპს „ინდიკოს“ 100% წილის მესაკუთრეა იოსებ გადელია და სს „არქეოპოლისი“-ს სამეთვალყურეო საბჭოს თავმჯდომარეა დემური გადელია, რომლებიც ერთმანეთთან ნათესაურ კავშირში იმყოფებიან⁴. აფიდავიტის პირობების დარღვევის რისკს ამყარებს ის გარემოებაც, რომ სს „არქეოპოლის“, სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილეობის გამოცდილების გათვალისწინებით, გააჩნდა ყველაზე მაღალი რისკი, რომ

⁴ იოსებ გადელია არის დემურ გადელიას ძმის შვილი

დროულად და უზუსტობების გარეშე წარმოდგინა სატენდერო დოკუმენტაცია, რაც არ განუხორციელებია.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელ პირებს არ უმსჯელიათ პრეტენდენტების მხრიდან აფიდავიტის შესაძლო დარღვევის საკითხებთან დაკავშირებით და არც შესაბამისი ღონისძიებები გაუტარებიათ. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა ვერ გამოავლინა შესაძლო აფიდავიტის პირობების დარღვევის რისკები და ხელშეკრულება გააფორმა პრეტენდენტთან რომელმაც 412.8 ათასი ლარით მეტი ფასი დააფიქსირა დისკვალიფიცირებულ პრეტენდენტთან შედარებით. მოქმედი კანონმდებლობით აფიდავიტის მოთხოვნის დარღვევა წარმოადგენს სისხლის სამართლის დანაშაულს, შესაბამისად მნიშვნელოვანია შემდგომი რეაგირების მიზნით საკითხი შეისწავლონ შესაბამისმა კომპეტენტურმა ორგანოებმა.

რეკომენდაცია №1: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტების მიერ ტექნიკური დოკუმენტაციის დაუზუსტებლობის და/ან ხელშეკრულების გაფორმებისგან თავის არიდების შემთხვევებში, ყურადღება გაამახვილოს აფიდავიტის შესაძლო დარღვევის რისკებზე. ამასთანავე, შეიმუშაოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები პრეტენდენტების არაკეთილსინდისიერი ქმედებების გამოსავლენად და გაატაროს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები. მუნიციპალიტეტმა იმ პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალუბრატორმა აფიდავიტის პირობების დარღვევის გამოვლენა და სათანადო რეაგირება, გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

ადგილობრივი ბიუჯეტიდან გაწეული არაეკონომიური ხარჯი

კრიტერიუმი 1: სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონმდებლობის შესაბამისად⁵, სატენდერო კომისიამ, მიმწოდებლების შერჩევა-შეფასების პროცესში უნდა იმსჯელოს, შეესაბამება თუ არა ყველაზე დაბალი ფასის წინადადების მქონე პრეტენდენტის მიერ სისტემაში განთავსებული ტექნიკური დოკუმენტაცია სატენდერო განცხადებითა და სატენდერო დოკუმენტაციით დადგენილ მოთხოვნებს. საჭიროების შემთხვევაში კომისია, მიმართავს პრეტენდენტს მის მიერ წარმოდგენილი ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტების მიზნით, რისთვისაც განუსაზღვრავს გონივრულ ვადას. სატენდერო კომისია

⁵ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 12.

ვალდებულია, ზუსტად მიუთითოს პრეტენდენტს დასაზუსტებელი პოზიციის/ნაწილის შესახებ. იმ შემთხვევაში თუ პრეტენდენტის მიერ წარმოდგენილი დაზუსტებული დოკუმენტაცია არ შეესაბამება სატენდერო პირობებით განსაზღვრულ მოთხოვნებს სატენდერო კომისია ახდენს პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციას.

გამოვლენილი გარემოება 1: 2017 წლის აპრილში მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა ტენდერი 10 მრავალსართულიანი ბინის გადახურვის სამუშაოების შესყიდვაზე, სავარაუდო ღირებულებით 241.8 ათასი ლარი⁶. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო 8 პრეტენდენტმა. ყველაზე დაბალი ფასი დააფიქსირა შპს „საფუძველი 2014“-მა, ღირებულებით 123.0 ათასი ლარი. აღნიშნულ პრეტენდენტს მუნიციპალიტეტმა შერჩევა/შეფასების ეტაპზე მოთხოვა სატენდერო დოკუმენტაციის დაზუსტება, კერძოდ დასაზუსტებელი იყო ხარჯთაღრიცხვა, ინფორმაცია სამუშაოთა დასრულების ვადების შესახებ და თანხმობა ტექნიკურ პირობებზე, ხოლო კონკრეტულად დასაზუსტებელი პოზიციები სატენდერო კომისიას შპს-თვის არ განუსაზღვრავს. პრეტენდენტმა წარმოადგინა დაზუსტებული დოკუმენტაცია, რის შემდეგაც სატენდერო კომისიამ მოახდინა მისი დისკვალიფიკაცია იმ მიზეზით, რომ წარდგენილ ხარჯთაღრიცხვაში არ იყო გათვალისწინებული დღგ.

კანონმდებლობის მიხედვით, სატენდერო კომისია ვალდებულია ზუსტად მიუთითოს პრეტენდენტისთვის დასაზუსტებელი პოზიციის/ნაწილის შესახებ. შესწავლით ირკვევა, რომ პრეტენდენტს თავდაპირველად წარმოდგენილ ხარჯთაღრიცხვებში არ ჰქონდა მითითებული დღგ-ს ოდენობა. შესაბამისად, სატენდერო კომისიას შერჩევა/შეფასების ეტაპზე პრეტენდენტისთვის, უნდა მიეთითებინა დასაზუსტებელი პოზიციის შესახებ, რაც არ განუხორციელებია. შედეგად, დაირღვა კანონმდებლობის მოთხოვნები.

სატენდერო კომისიამ გამარჯვებულად გამოაცხადა შპს „ბიგვი 789“ და 2017 წლის 11 აგვისტოს გაუფორმა ხელშეკრულება, ღირებულებით 159.9 ათასი ლარი⁷. შედეგად, სახელშეკრულებო ღირებულება 36.9 ათასი ლარით აღემატებოდა დისკვალიფიცირებული პრეტენდენტის მიერ შეთავაზებულ ღირებულებას.

აღსანიშნავია, რომ შპს „ბიგვს 789“ არ დაუწყია არც მოსამზადებელი ეტაპი და არც ძირითადი სამუშაოები, რის გამოც 2017 წლის 12 სექტემბრის გამგებლის ბრძანებით მიმწოდებელთან გაფორმებული ხელშეკრულება შეწყდა.⁸

⁶ SPA170005507

⁷ 2017 წლის ხელშეკრულება N97

⁸ მუნიციპალიტეტმა შპს „ბიგვი 789“ ხელშეკრულების არაჯეროვანი შესრულებისთვის დააჯარიმა 5.0 ათასი ლარით და შესყიდვების სააგენტოს მიმართა მისი შავ სიაში შეტანის მოთხოვნით, რაც შპს-მ გაასაჩივრა და მიმდინარეობს დავა სასამართლოში

2017 წლის ოქტომბერში მუნიციპალიტეტმა აღნიშნული სამუშაოების შესყიდვაზე ხელშეკრულებით გამოაცხადა ტენდერი⁹. ტენდერში გაიმარჯვა და ხელშეკრულება გაუფორმდა შპს „ქებული 2016-ს“, ღირებულებით 155.6 ათასი ლარი.

დასკვნა

სატენდერო კომისიის მიერ მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნების დარღვევის შედეგად მოხდა ყველაზე დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტის დისკვალიფიცირება, რის გამოც მუნიციპალიტეტმა მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლების გადახურვის სამუშაოებზე ხელშეკრულება გააფორმა იმ მიმწოდებელთან, რომლის ფასიც 32.6 ათასი ლარით აღემატებოდა პირველ ტენდერზე ყველაზე დაბალი ფასის წარმომდგენი პრეტენდენტის დაფიქსირებულ ღირებულებას.

რეკომენდაცია №2: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ სახელმწიფო შესყიდვების პროცესი წარმართოს ისე რომ უზრუნველყოს პრეტენდენტების მიმართ ერთგვაროვანი, არადისკრიმინაციული მიდგომა. ამასთან მუნიციპალიტეტის სატენდერო კომისიამ დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები და არ დაუშვას კანონშეუსაბამო გადაწყვეტილებების მიღება. მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს კონკრეტული ფაქტები, გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს მათ მიმართ შესაბამისი ღონისძიებები.

კრიტერიუმი 2: მუნიციპალიტეტმა ინფრასტრუქტურული პროექტების ეფექტიანად განხორციელების მიზნით, ხელშეკრულებით უნდა განსაზღვროს სამუშაოების დასრულების გონივრული ვადა. მნიშვნელოვანია, სამუშაოების დასრულების ვადის გაზრდის საჭიროება მიმწოდებლის მიერ სათანადოდ იყოს დასაბუთებული. სამუშაოების დასრულების ვადაში შეუსრულებლობის შემთხვევაში, მიმწოდებელი უნდა დაჯარიმდეს ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების შესაბამისად.

გამოვლენილი გარემოება 2: 2017 წლის ნოემბერში მუნიციპალიტეტმა მრავალსართულიანი ბინების გადახურვის სამუშაოებზე, ხელშეკრულება გააფორმა შპს „ქებული 2016“-თან, ღირებულებით 155.6 ათასი ლარი. სამუშაოების დასრულების ვადად განისაზღვრა 2018 წლის 29 მარტი.

მუნიციპალიტეტმა 2018 წლის 28 მარტს მიმწოდებელს ხელშეკრულების შესრულების ვადა გადაუწია 2018 წლის 18 აპრილამდე. წარმოდგენილი დოკუმენტების მიხედვით, მიმწოდებელმა მოითხოვა ხელშეკრულების შესრულების ვადის გაგრძელება, რადგან

⁹ SPA170012517

საინჟინრო-მონიტორინგის ჯგუფის მიერ მოთხოვნილი დოკუმენტაცია¹⁰ იწვევდა დროის გაჭიანურებას და ხელს უშლიდა პროექტის დროულ დასრულებას. ამასთან, უამინდობის გამო ვერ ხდებოდა სამუშაოების განხორციელება. მონიტორინგის ჯგუფის დასკვნებიდან ირკვევა, რომ სამუშაოები დაიწყო დაგვიანებით 2018 წლის იანვარიდან და მიმდინარეობდა დაბალი ტემპებით, რომელიც წარმოადგენდა სამუშაოების დროულად დაუსრულებლობის რეალურ მიზეზს. აღნიშნული გარემოება მუნიციპალიტეტმა არ გაითვალისწინა და მიმწოდებელს გადაუწია სამუშაოების შესრულების ვადა. ამდენად, მუნიციპალიტეტს შემსრულებლისთვის არ უნდა გადაეწია სამუშაოების დასრულების ვადა და დაერიცხა ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირგასამტეხლო ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე, რაც ჯამში 1.6 ათასი ლარია.

მიუხედავად შესრულების ვადის გადაწევისა, მიმწოდებელმა ვერც ამ ვადაში მოახერხა სამუშაოების დასრულება და მუნიციპალიტეტს 100 დღის დაგვიანებით ჩააბარა ობიექტები. მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს ვადის გადაცილებისთვის დაარიცხა პირგასამტეხლო 2.0 ათასი ლარის ოდენობით. ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად, იმ შემთხვევაში თუ მიმწოდებელი გადააცილებს კალენდარული გეგმა-გრაფიკით გათვალისწინებული შესაბამისი ეტაპის დასრულების ვადას, მას დაეკისრება პირგასამტეხლო ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე ხელშეკრულების ჯამური ღირებულების 0.05%-ის ოდენობით. შესწავლით დგინდება, რომ პირგასამტეხლო ხელშეკრულების ჯამური ღირებულების ნაცვლად დარიცხულია ხელშეკრულებით შეუსრულებელი სამუშაოების ღირებულებაზე. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტმა არასწორად გამოიანგარიშა დასარიცხი პირგასამტეხლოს თანხა, რომელიც ხელშეკრულების პირობების მიხედვით უნდა ყოფილიყო 7.8 ათასი ლარი.

ხელშეკრულების მიხედვით სამუშაოების ღირებულების 50% უნდა შესრულებულიყო სამუშაოების დაწყებიდან 60 კალენდარულ დღეში. მიმწოდებელმა დაარღვია ხელშეკრულების აღნიშნული პირობა, რის გამოც მუნიციპალიტეტმა დაარიცხა პირგასამტეხლო 1.3 ათასი ლარის ოდენობით. გეგმა-გრაფიკის დარღვევისთვის მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს პირგასამტეხლო დაარიცხა არასწორად, ნაცვლად ხელშეკრულების ჯამური ღირებულებისა, შეუსრულებელ სამუშაოებზე. შესაბამისად, მერიას უნდა დაერიცხა 7.7 ათასი ლარის ოდენობის პირგასამტეხლო.

¹⁰ კერძოდ, საინჟინრო-მონიტორინგის ჯგუფმა მოითხოვა შემდეგი დოკუმენტაცია: გამოყენებული მასალების წარმოშობის სერტიფიკატები, თარგმნილი და ნოტარიულად დამოწმებული, ხე-მასალის ფარდობითი ტენიანობის დამადასტურებელი ლაბორატორიული დასკვნა

დასკვნა

სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ მიმწოდებელს დაუსაბუთებლად გადაუწია ვადა და არ დაარიცხა პირგასამტეხლო, ხოლო გეგმა-გრაფიკის დარღვევისა და ვადის გადაცილებისათვის ნაკლები თანხით დააჯარიმა. შედეგად, ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციის არასათანადოდ გამოყენებისათვის მუნიციპალიტეტმა შპს „ქეზული 2016“, ჯამში 13.8 ათასი ლარით ნაკლები თანხით დააჯარიმა.

რეკომენდაცია №3: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული მიწოდების ვადების ცვლილება არ განახორციელოს დაუსაბუთებელი გარემოებებით, გაითვალისწინოს მხოლოდ ობიექტური და ფორსმაჟორული საფუძვლების არსებობა. ყველა დანარჩენ შემთხვევაში ვადებისა და სხვა პირობების დარღვევისათვის გაავრცელოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს მიმწოდებლებზე საჯარიმო სანქციის არასრულად დარიცხვის ფაქტი, გამოავლინოს გამომწვევი მიზეზები, პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

ინფრასტრუქტურული პროექტების მონიტორინგის ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების მიზანს მოსახლეობის კონკრეტული საჭიროებების დაკმაყოფილება და სარგებლის მიღება წარმოადგენს. მუნიციპალიტეტი სამუშაოების შესრულების ეტაპზე ვალდებულია, სათანადო ზედამხედველობა გაუწიოს პროექტების მიმდინარეობას, რათა უზრუნველყოს სამუშაოების დროული დასრულება. დაუსრულებელი პროექტების შემთხვევაში მუნიციპალიტეტმა უნდა გაატაროს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები.

მუნიციპალიტეტი ვალდებულია ჩაიბაროს ხარისხიანი სამუშაოები, რომლებიც შეესაბამება სამშენებლო ნორმებითა და სტანდარტებით განსაზღვრულ მოთხოვნებს. აღნიშნულის უზრუნველყოფა მუნიციპალიტეტს შეუძლია, როგორც შიდა კონტროლის სისტემის - ინსპექტირების ჯგუფის საშუალებით, ასევე შესაბამისი ექსპერტიზის ჩატარებით.

გამოვლენილი გარემოება: 2017 წელს მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გააფორმა შპს „ენ ეს გრუპთან“, ღირებულებით 152.5 ათასი ლარი. ხელშეკრულება გულისხმობდა სამტრედიის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე 6 ობიექტზე სანიაღვრე არხების მოწყობას. სამუშაოების დასრულების ვადად განისაზღვრა 2017 წლის 28 ოქტომბერი.

შესწავლით ირკვევა, რომ მიმწოდებელმა სრულად არ შეასრულა ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებები. მუნიციპალიტეტს ჩაბარებული და ანაზღაურებული აქვს 119.6 ათასი ლარის სამუშაო, რაც ხელშეკრულების მიხედვით შესასრულებელი სამუშაოების 77%-ია. მიმწოდებელმა აღნიშნული სამუშაოები შეასრულა ხელშეკრულებით განსაზღვრული ვადის დარღვევით, 2018 წლის 12 მარტისათვის¹¹. წარმოდგენილი დოკუმენტებით დგინდება, რომ მიმწოდებელს 2018 წლის 12 მარტის შემდეგ ხელშეკრულებით განსაზღვრული ვალდებულებების შესასრულებლად სამუშაოები აღარ გაუგრძელებია. პასუხისმგებელი პირის 2018 წლის 15 ივნისის მოხსენებითი ბარათის მიხედვით, ზოგიერთ არხზე სამუშაოები დაუსრულებელია, ხოლო დარჩენილ ნაწილზე ჩატარდა მხოლოდ გაწმენდითი სამუშაოები. ამასთან, არხებზე მოწყობილი თუჯის ცხურების ნაწილი აღმოჩნდა უხარისხო, რის გამოც ხშირი იყო მათი დაზიანების შემთხვევები.

აღსანიშნავია, რომ ხელშეკრულების პირობების მიხედვით შესრულებულ სამუშაოზე საბოლოო ანგარიშსწორება უნდა განხორციელებულიყო ფაქტიურად შესრულებული სამუშაოების მოცულობისა და ხარისხის დამადასტურებელი ექსპერტიზის დასკვნის საფუძველზე. აღნიშნული დასკვნა მიმწოდებელმა არ წარმოადგინა. დოკუმენტების შესწავლით ირკვევა, რომ მუნიციპალიტეტმა ექსპერტიზის დასკვნის წარმოდგენის მოთხოვნით შპს-ს მიმართა მხოლოდ 2018 წლის 27 აგვისტოს (ბოლო მიღება-ჩაბარების გაფორმებიდან 5 თვის შემდეგ), თუმცა მიმწოდებელს შესრულებულ სამუშაოებზე ექსპერტიზა არ ჩაუტარებია. მიუხედავად იმისა, რომ 2018 წლის 12 მარტის შემდეგ მიმწოდებელს სამუშაოები აღარ გაუგრძელებია, მუნიციპალიტეტს მიმწოდებლის მიმართ რაიმე სახის ღონისძიება არ განუხორციელებია, მათ შორის არც შესყიდვების სააგენტოსთვის მიუმართავს შპს-ს შავ სიაში ჩასმის მოთხოვნით.

ხელშეკრულების პირობების მიხედვით, ვალდებულებების შეუსრულებლობის ან შესრულების ვადის გადაცილებისათვის, მიმწოდებელს უნდა დაეკისროს პირგასამტეხლოს გადახდა, ყოველ გადაგადაცილებულ დღეზე შეუსრულებელი ნაწილის 0.02%. ამასთან, სამუშაოთა არაჯეროვნად შესრულების შემთხვევაში შემსყიდველი ხელშეკრულების შეწყვეტის შემთხვევაში იტოვებს დამატებით უფლებას დააჯარიმოს მიმწოდებელი 10.0 ათასი ლარის ოდენობით. მიუხედავად იმისა, რომ სამუშაოები შესრულდა არაჯეროვნად და დაუსრულებელია, მერიას ხელშეკრულებით გათვალისწინებული აღნიშნული პირობები არ გამოუყენებია და მიმწოდებელი არ დაუჯარიმებია.

¹¹ მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს დაარიცხა 1.0 ათასი ლარის პირგასამტეხლო

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ საკითხით დაინტერესების შემდეგ, 2018 წლის 30 ოქტომბერს მუნიციპალიტეტმა მიმართა სსიპ ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნულ ბიუროს და დაუკვეთა შესრულებული სამუშაოების ხარისხისა და მოცულობების შემოწმება. აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში ექსპერტიზის დასკვნა წარმოდგენილი არ არის.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტს სამუშაოების შესრულების ეტაპზე არ ჰქონდა დანერგილი სათანადო კონტროლის მექანიზმები, სამუშაოების დროულ და ხარისხიანად დასრულების უზრუნველსაყოფად. შედეგად, მერიის მიერ შესყიდული სანიაღვრე არხების სამუშაოები დაუსრულებელია, ხოლო ჩაბარებულ სამუშაოებზე მერიას არ აქვს შესაბამისი ექსპერტიზის დასკვნა, რომელიც უზრუნველყოფს ფაქტიურად შესრულებულ სამუშაოებზე ხარისხის რწმუნების მიღებას. მერიას აღნიშნული ხარვეზების გამოსასწორებლად შესაბამისი ღონისძიებები არ გაუტარებია. ამასთან, არ გამოუყენებია ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები, რითაც ზიანი მიაღდა მუნიციპალიტეტის ინტერესებს.

რეკომენდაცია №4: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეიმუშაოს და დანერგოს ისეთი კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს ხელშეკრულების შესრულების მიმდინარეობის კონტროლს სამუშაოების ყველა ეტაპზე. იმ შემთხვევაში თუ ხელშეკრულების მიმდინარეობის პერიოდში იკვეთება, რომ მიმწოდებელი ვერ ასრულებს ნაკისრ ვალდებულებებს მუნიციპალიტეტი ვალდებულია გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები. ასევე იმ პასუხისმგებელი პირების მიმართ რომელთაც ევალებოდათ აღნიშნული გარემოების გამოვლენა და შესაბამისი რეაგირება, მერიამ გაატაროს სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები.

სამუშაოების დაგეგმვის ხარვეზები

კრიტერიუმი: ინფრასტრუქტურული პროექტის დაგეგმვისას, მუნიციპალიტეტმა უნდა გაითვალისწინოს ის გარემოებები, რომლებმაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს პროექტების დასრულებას. მერია ვალდებულია დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტის დასრულება უზრუნველყოს წინასწარ განსაზღვრული ვადების შესაბამისად, რათა მოსახლეობამ დროულად ისარგებლოს შექმნილი მატერიალური სიკეთით.

გამოვლენილი გარემოება: სამტრედიის მუნიციპალიტეტში გზების მოხრეშვითი სამუშაოების ეკონომიურად ჩასატარებლად, მერიამ მიმართა საქართველოს მთავრობას

მუნიციპალიტეტი გაეთავისუფლებინა ინერტული მასალის ლიცენზიის მოსაკრებლისგან. 2017 წლის 8 ივნისს საქართველოს მთავრობის განკარგულებით¹², სამტრედიის მუნიციპალიტეტმა 15.0 ათას კბ.მ ინერტულ მასალაზე ლიცენზიისგან განთავისუფლების ნებართვა მიიღო 3 თვით, რის საფასურადაც სახელმწიფო ბიუჯეტში გადაიხადა 15.0 ათასი ლარი. აღნიშნული მასალით სხვადასხვა სოფლებში გზების მოსახრემად მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა შემდეგი 4 ტენდერი¹³, რის შედეგადაც 2 ხელშეკრულება გაუფორმდა შპს „ალმ ევროტექნიკს“ საერთო ღირებულებით 177.1 ათასი ლარი და 2 ხელშეკრულება გაფორმდა შპს „ბელ ბაუ“-სთან საერთო ღირებულებით 57.3 ათასი ლარი.

სამტრედიის მუნიციპალიტეტმა ვერ მოასწრო მთავრობის განკარგულებით განსაზღვრულ ვადაში უფასო ინერტული მასალის სრულად გამოყენება. მერიამ საპროექტო მომსახურება შეისყიდა, გამარტივებული შესყიდვით, ლიცენზიის ნებართვის მიღებიდან ერთი თვის შემდეგ. შესაბამისად სამუშაოების შესყიდვაზე ტენდერები გამოცხადდა დაგვიანებით და ერთ-ერთმა მიმწოდებელმა ვერ დაასრულა მოხრეშვები ნებართვის ვადის ამოწურვამდე. კერძოდ: შპს „ალმ ევროტექნიკს“ გაფორმებული ხელშეკრულებების¹⁴ მიხედვით 2017 წლის 29 სექტემბრამდე უნდა შეესრულებინა 177.1 ათასი ლარის სამუშაო, ხოლო ინერტული მასალის უფასოდ მოპოვების ვადა იყო 2017 წლის 8 სექტემბრამდე. შპს-მ ლიცენზიის ვადის ამოწურვის გამო შეასრულა მხოლოდ 65.8 ათასი ლარის სამუშაო (მთლიანი ღირებულების 37%) და ვერ მოახერხა 7.0 ათასი კბ.მ ინერტული მასალის შეტანა გზის მოსაწყობად. მერიამ მიმართა გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს ლიცენზიის ვადის გაგრძელების თხოვნით, თუმცა მიიღო უარი, რადგან მთავრობის დადგენილება¹⁵ აღნიშნული ვადის გაგრძელებას არ ითვალისწინებს. საბოლოოდ, მუნიციპალიტეტმა შპს „ალმ ევროტექნიკსთან“ შეწყვიტა ხელშეკრულებები¹⁶. შედეგად, იმის გამო რომ მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა არასწორად წარმართეს გზების მოხრეშვის სამუშაოები, მერიამ ვეღარ გამოიყენა 7.0 ათასი კბ.მ ინერტული მასალა და მისი მოპოვების ნებართვისთვის გადახდილი 7.0 ათასი ლარი წარმოადგენს არაეფექტიან ხარჯს.

შპს „ალმ ევროტექნიკსთან“ გაფორმებული ხელშეკრულებების ფარგლებში დარჩენილი თანხით მერიამ სამუშაოების გასაგრძელებლად ხელშეკრულებები გააფორმა შპს „Tj-unioni“-თან, ღირებულებით 49.0 ათასი ლარი, და შპს „ჩოხატაურის

¹² №1160

¹³ SPA170010658, SPA170010611, SPA170010310, SPA170011046

¹⁴ №104, №107

¹⁵ 2005 წლის 11 აგვისტოს №136 დადგენილება „სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“

¹⁶ პირობების შეუსრულებლობისთვის შპს „ალმ ევროტექნიკსი“ დაჯარიმდა 10.0 ათასი ლარის ოდენობით.

ავტოსერვისცენტრთან“, ღირებულებით 61.6 ათასი ლარი.¹⁷ აღნიშნულ მიმწოდებლებს, ხრეშის ტრანსპორტირება-მოწყობასთან ერთად უნდა მოეხდინათ 4.5 ათასი კბ.მ ხრეშის მიწოდება ღირებულებით 18.0 ათასი ლარი.

დასკვნა

სამტრედიის მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა არასწორად წარმართეს მოხრეშვითი სამუშაოების შესყიდვის პროცესი, რის გამოც მერიამ 14.0 ათასი ლარი გადაიხდა ინერტულ მასალაში, რომელიც შეეძლო უფასოდ მოეპოვებინა. ასევე, ნაცვლად 7.0 ათასი კბ.მ ხრეშისა, მუნიციპალიტეტმა მხოლოდ 4.5 ათასი კბ.მ ხრეშის შეტანა შეძლო გზის მოსაწყობად. შედეგად 18.0 ათასი ლარი წარმოადგენს არაეკონომიურ ხარჯს, ხოლო პროცესის არასათანადოდ წარმართვის გამო გაცილებით ნაკლები გზა მოეწყო.

რეკომენდაცია №5: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეიმუშაოს ისეთი კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს დაგეგმილი პროექტების დროულად შესრულებას. მნიშვნელოვანია, რომ მერიის სამსახურების დაგვიანებული რეაგირების გამო პრობლემა არ შეექმნას მუნიციპალიტეტის მოსახლეობას. მერიამ ასევე შეისწავლოს იმ პასუხისმგებელი პირების საკითხი რომლებსაც ევალებოდათ მოხრეშვითი სამუშაოების დაგეგმვა-შესყიდვის პროცესის სათანადო წარმართვა და მათ მიმართ გაატაროს კანონით გათვალისწინებული სამართლებრივი ღონისძიებები.

ინფრასტრუქტურული პროექტების საგარანტიო მოთხოვნების შეუსრულებლობა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში ახორციელებს შესყიდვებს, მათ შორის, იძენს სხვადასხვა ინფრასტრუქტურულ პროექტს. შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები ვალდებულნი არიან შესყიდვის პროცესს ორგანიზება გაუწიონ ისე, რომ თავიდან აიცილონ უხარისხო ობიექტის შეძენა. მშენებლობის დასრულების შემდეგ, მუნიციპალიტეტმა უნდა უზრუნველყოს საკუთარი ქონების სათანადო მოვლა-პატრონობა და არსებული ინფრასტრუქტურული ობიექტების გამართული ფუნქციონირება. ხარვეზის გამოვლენის შემთხვევაში, უნდა დადგინდეს გამომწვევი მიზეზები. თუ ხარვეზი გამოწვეულია შესრულებული სამუშაოების უხარისხობით და საგარანტიო ვადა გასული არ არის, შესაბამისმა პასუხისმგებელმა

¹⁷ აღნიშნული ხელშეკრულებების ფარგლებში ძველ ხარჯთაღრიცხვას დაემატა ცხაურების მოწყობის, ქვებისგან გაწმენდის და სხვა სამუშაოები, ასევე ზოგ შემთხვევაში კარიერის ცვლილების გამო შეიცვალა ზიდვის მანძილი.

პირებმა წერილობით უნდა მიმართონ მიმწოდებელს დაზიანების გამოსწორების მოთხოვნით.

გამოვლენილი გარემოება: 2016-2017 წლებში მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებლებისგან შეისყიდა სხვადასხვა სახის სამშენებლო სამუშაოები. მათ შორის:

- სამტრედიაში თევზაძის N59-62 ბინების წინ ეზოს რეაბილიტაციის სამუშაოები;
- დაბა კულაშში ადმინისტრაციული შენობის და ბიბლიოთეკის სარემონტო; სამუშაოები;
- სოფელ საჯავახოს საბავშვო ბაღის სარეაბილიტაციო სამუშაოები;

სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერის ბრძანებით შექმნილი ინსპექტირების ჯგუფი ვალდებულია კონტროლი დააწესოს სარეაბილიტაციო სამუშაოების მიმდინარეობის პროცესზე. შესაბამისად ინსპექტირების ჯგუფს უნდა გამოევლინა სამშენებლო ობიექტებზე არსებული ხარვეზები და მოეხდინა მათზე რეაგირება. აღნიშნულ პროექტებს არ ჩატარებია შესაბამისი ექსპერტიზა და ხარისხი შეფასებულია ინსპექტირების ჯგუფის მიერ¹⁸.

2018 წლის 20 სექტემბერს აუდიტის ჯგუფმა მოახდინა შესრულებული სამუშაოების ადგილზე დათვალიერება, რის შედეგადაც აღმოჩნდა, რომ 2016-2017 წლებში მუნიციპალიტეტმა 102.4 ათასი ლარი გადაიხადა ისეთ სამუშაოებში რომლებიც უხარისხოდაა შესრულებული და დაზიანებულია. მერიას დაზიანებების აღმოჩენის შემდეგაც არ მიუმართავს მიმწოდებლებისთვის არსებული ხარვეზების აღმოფხვრის მიზნით.

ქ. სამტრედიაში თევზაძის N59-62 ბინების წინ ასფალტის ეზოს რეაბილიტაცია

2017 წლის ივლისში სამტრედიის მუნიციპალიტეტმა ელექტრონული ტენდერის საშუალებით¹⁹ ხელშეკრულება გააფორმა შპს „ლატექსთან“ მრავალსართულიანი ბინის ეზოებში ასფალტობეტონის საფარის მოწყობის სამუშაოების შესყიდვისათვის. ხელშეკრულების ფარგლებში ჩატარდა ქ. სამტრედიაში თევზაძის N59-62 ბინების წინ ასფალტის ეზოს რეაბილიტაცია ღირებულებით 66.9 ათასი ლარი.²⁰

2018 წლის 20 სექტემბერს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა ეზოების ასფალტირების სამუშაოები. დათვალიერების შედეგად აღმოჩნდა, რომ თევზაძის N59-62 ბინების წინ ასფალტის ეზოში ერთ ადგილას ასფალტი

¹⁸ წარმოდგენილია მხოლოდ ასფალტის შემადგენლობის ლაბორატორიული დასკვნა

¹⁹ SPA170008487

²⁰ აღნიშნული სამუშაოებისთვის საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია შესყიდულია შპს „კეისარი 2008-სგან“ ღირებულებით 0.8 ათასი ლარი.

დაზიანებულია, კერძოდ ამოჭრილია არხი. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით აღნიშნული განხორციელდა რადგან წვიმის დროს წყალი გროვდებოდა ეზოში, ხოლო არხის ამოჭრით დაგროვილი წყალი მიიმართა სანიაღვრე ჭისკენ. შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს არ შეუსწავლიათ აღნიშნული გამოწვეულია საპროექტო დოკუმენტაციის ნაკლოვანებით თუ შეუსაბამოდ შესრულებული სამუშაოთი, ხოლო შემდგომ უნდა განხორციელებულიყო შესაბამისი რეაგირება, რაც არ მომხდარა.

სურათი №1. ქ. სამტრედიის თევზაძის N59-62 ბინების წინ ასფალტის ეზო



დაბა კულაშში ადმინისტრაციული შენობის და ბიბლიოთეკის სარემონტო სამუშაოები

2016 წლის 12 აგვისტოს სამტრედიის მუნიციპალიტეტმა გამარტივებული ელექტრონული ტენდერის საშუალებით²¹ ხელშეკრულება გააფორმა შპს „ლამასთან“ დაბა კულაშში ადმინისტრაციული შენობის და ბიბლიოთეკის სარემონტო სამუშაოების შესყიდვისათვის. ხელშეკრულების ფარგლებში ჩატარდა დაბა კულაშის ადმინისტრაციულ შენობაში განთავსებული ბიბლიოთეკის რეაბილიტაცია ღირებულებით 4.6 ათასი ლარი.

2018 წლის 20 სექტემბერს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა დაბა კულაშში შესრულებული სამუშაოები. დათვალიერების შედეგად აღმოჩნდა, რომ ბიბლიოთეკისთვის მოწყობილი ოთახი არ გამოიყენება და მასში განთავსებულია კერძო პირის ინვენტარი. ამასთან, შესრულებული სამუშაოების ნაწილი დაზიანებულია. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით დაზიანება გაჩნდა სარემონტო სამუშაოების დასრულებიდან 6-8 თვის გასვლის შემდეგ და აღნიშნული გამოიწვია ნესტმა.

²¹ NAT160000383

სურათი № 2: დაბა კულაში ბიბლიოთეკის სარემონტო სამუშაოები



სოფელ საჯავახოს საბავშვო ბაღის სარეაბილიტაციო სამუშაოები

2016 წლის 6 იანვარს მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა ი/მ მერაბ კოპალეიშვილის მიერ შესრულებული სოფელ საჯავახოს საბავშვო ბაღის სარეაბილიტაციო სამუშაოები, ღირებულებით 10.5 ათასი ლარი²². ხელშეკრულებით განსაზღვრული არ იყო სამუშაოებზე ექსპერტიზის ჩატარება. სამუშაოები ჩაიბარა მუნიციპალიტეტის ინსპექტირების ჯგუფმა და მიმწოდებელს სრულად აუნაზღაურა შესრულებული სამუშაოების ღირებულება.

2018 წლის 20 სექტემბერს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა სამტრედიის მუნიციპალიტეტში შესრულებული სამუშაოები. დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ სამუშაოები შესრულებულია უხარისხოდ. კერძოდ, საბავშვო ბაღის ერთ-ერთი ოთახის იატაკის ნაწილი ჩავარდნილია. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, იატაკი ჩავარდა 2018 წლის ივნისის თვეში ექსპლოატაციის დროს. თუმცა იქედან გამომდინარე რომ მერია არ ახორციელებდა შესრულებული სამუშაოების მდგომარეობის მონიტორინგს, აუდიტის ჯგუფი ვერ ადგენს იატაკის ფაქტობრივი დაზიანების დროს.

სურათი №3 სოფელ საჯავახოს ბაღი



²² CMR150221484

თევზადის ქუჩა N 61-ში მდებარე ბინის სახურავის შეკეთება

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტების მოვლა-პატრონობის პროცესი. შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ მერიას არ აქვს დანერგილი სათანადო კონტროლის მექანიზმები საგარანტიო ვადაში დაზიანებული ობიექტების გამოსავლენად. შესაბამისად აუდიტის ჯგუფმა შერჩევის საფუძველზე დაათვალიერა წინა წლებში შესრულებული სამუშაოები, რომელთაც აუდიტის მიმდინარეობისას გააჩნდათ მოქმედი საგარანტიო ვადა. დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ დაზიანებულია ლ. თევზადის N 61 ბინის სახურავი მათ შორის პარაპეტიც. აღნიშნული ბინის რეაბილიტაცია განხორციელა შპს „ამაგმა“ 2015 წელს²³. შესრულებული სამუშაოების ღირებულებამ 20.4 ათასი ლარი შეადგინა. ხელშეკრულების მიხედვით შესრულებულ სამუშაოებზე ვრცელდებოდა 5 წლიანი გარანტია. მიუხედავად იმისა, რომ ობიექტს გააჩნდა მოქმედი საგარანტიო ვადა და იყო დაზიანებული, მუნიციპალიტეტის შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს არ მიუმართავთ მიმწოდებლისთვის დაზიანების გამოსწორების მოთხოვნით. ამრიგად, მუნიციპალიტეტმა დახარჯა საბიუჯეტო სახსრები, მაგრამ ობიექტი ფუნქციონირებს ნაკლოვანებებით და მოსახლეობა ვერ სარგებლობს შესაბამისი სიკეთით.

დასკვნა

სამტრედიის მერიის მიერ დანერგილმა კონტროლის სისტემამ ვერ უზრუნველყო უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების გამოვლენა რის გამოც ადგილობრივი ბიუჯეტიდან 102.4 ათასი ლარი გადახდილია მშენებლობებში, რომლებიც უხარისხოდაა შესრულებული და დაზიანებულია. მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა არც დაზიანების აღმოჩენის შემდგომ გაატარეს სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები არსებული ხარვეზების აღმოფხვრის მიზნით, მიუხედავად იმისა, რომ ობიექტებს გააჩნდა მოქმედი საგარანტიო ვადა. შედეგად, ზიანი მიაღწა თვითმმართველობის ინტერესებს.

რეკომენდაცია №6: სამტრედიის მერიამ სამუშაოების შესყიდვისას დანერგოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები და განახორციელოს ისეთი პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს მაღალი რწმუნების მიღებას, რამდენად ხარისხიანად შესრულდა ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოები. გამგეობამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) რეგულარულად უნდა განახორციელოს შესყიდული სამშენებლო ობიექტების მდგომარეობის მონიტორინგი და ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში გაატაროს სათანადო ღონისძიებები, არსებული ნაკლოვანებების დროულად აღმოფხვრის მიზნით.

²³ SPA140025140

ასევე, საგარანტიო ვადის შემთხვევაში მიმწოდებელს მოსთხოვოს ხელშეკრულების პირობების შესრულება, ხოლო შემსრულებლის მხრიდან ხარვეზების გამოუსწორებლობის შემთხვევაში გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სათანადო ღონისძიებები აღნიშნული ხელს შეუწყობს შესყიდული ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას და მოსახლეობისთვის ინფრასტრუქტურული პროექტების მიწოდებას, ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში. ასევე გამგეობამ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ აღნიშნული გარემოების გამოვლენა და მასზე რეაგირება.

ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვის ხარვეზები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელი ორგანოების ფუნქციაა, საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში, მოსახლეობას დროულად მიაწოდოს კანონმდებლობით განსაზღვრული მუნიციპალური სერვისები. შესაბამისად, პროექტების დაგეგმვის პროცესში საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანად ხარჯვის უზრუნველსაყოფად მუნიციპალიტეტმა უნდა შეისწავლოს განსახორციელებელ პროექტთან დაკავშირებული საკითხები, შესაძლო ხელისშემშლელი გარემოებები და მათი გათვალისწინებით დაგეგმოს პროექტის განხორციელება. ასევე, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია შესყიდვის პროცესს ორგანიზება გაუწიოს იმგვარად, რომ თავიდან აიცილოს უხარისხო ობიექტის ჩაბარება. ობიექტის ექსპლოატაციაში ხარვეზის გამოვლენის შემთხვევაში, უნდა დადგინდეს გამომწვევი მიზეზები. თუ ხარვეზი გამოწვეულია შესრულებული სამუშაოების უხარისხობით და საგარანტიო ვადა გასული არ არის, შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა წერილობით უნდა მიმართონ მიმწოდებელს დაზიანების გამოსწორების მოთხოვნით.

გამოვლენილი გარემოება: 2016 წელს სამტრედიის მუნიციპალიტეტმა შპს „მგმ-სგან“ ტენდერის საშუალებით შეისყიდა იანეთის საბავშვო ბაღის შენობის სარეაბილიტაციო სამუშაოები, ღირებულებით 19.1 ათასი ლარი²⁴. ხელშეკრულების მიხედვით მიმწოდებელს უნდა შეესრულებინა ლითონის ვიტრაჟის, კარ-ფანჯრების მოხსნა, კედლის მოწყობა, კედლების შეღესვა, ღებვის, იატაკის მოწყობის და სხვა სამუშაოები. მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა აღნიშნული სამუშაოები და მიმწოდებელს სრულად აუნაზღაურა შესრულებული სამუშაოების ღირებულება.

²⁴ NAT160000388

2018 წლის 20 სექტემბერს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა აღნიშნული სამუშაოები. დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ შენობა დაზიანებულია და არ ფუნქციონირებს. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით ობიექტი ავარიულ მდგომარეობაშია, კერძოდ, კედლებს მნიშვნელოვანი ბზარები აღენიშნება.

სურათი № 4. იანეთის საბავშვო ბაღი



დოკუმენტების შესწავლით დგინდება, რომ 2017 წლის 28 ნოემბერს მერის წარმომადგენელმა მოხსენებითი ბარათით აცნობა მერიას, რომ 2016 წლიდან ბაღის შენობის კედლებზე შეინიშნებოდა ბზარები, რომელიც დროთა განმავლობაში ფართოვდებოდა. მუნიციპალიტეტმა შენობის ტექნიკური მდგომარეობის (მდგრადობის) დასადგენად შეისყიდა ექსპერტიზა. დასკვნის მიხედვით შენობის ტექნიკური მდგომარეობა არადამაკმაყოფილებელია და მისი შემდგომი ექსპლოატაცია საფრთხის შემცველია. შენობაში შეიმჩნევა ბზარები როგორც კედლებში, ასევე სართულშუა გადახურვებში, შენობის ირგვლივ შეიმჩნევა გრუნტის ჯდომა, ბეტონის სარინელი რიგ ადგილებში ჩატეხილია.

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, შენობაში არსებული დაზიანებები გამოვლინდა 2016 წელს სარემონტო სამუშაოების განხორციელების შემდეგ. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოგვიდგინა დოკუმენტები იმის შესახებ, რომ მერიამ რემონტის განხორციელებამდე შეაფასა შენობის მდგომარეობა. შენობის დაზიანებებიდან გამომდინარე, არსებობს რისკი იმისა, რომ აღნიშნული ბზარები შენობას შესაძლოა სარემონტო სამუშაოების დაწყებამდეც ჰქონოდა.

დასკვნა

იანეთის საბავშვო ბაღის რეაბილიტაციის პროექტის დაგეგმვისას მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელ პირებს უნდა უმსჯელიათ თუ რა სახის რეაბილიტაცია ესაჭიროებოდა

შენობას, იყო თუ არა საყურადღებო კედელზე არსებული ზზარი და შემდეგ ჩაეტარებინათ შესაბამისი სამუშაოები. მუნიციპალიტეტმა არ განიხილა პროექტის განხორციელებასთან დაკავშირებული რისკები. შედეგად, ბაღის შენობა ავარიულ მდგომარეობაშია, არ ფუნქციონირებს და მის რეაბილიტაციაში გადახდილი 19.1 ათასი ლარი წარმოადგენს არამიზნობრივ ხარჯს.

რეკომენდაცია №7: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ სამუშაოების შესყიდვისას დანერგოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები და განახორციელოს ისეთი პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს მაღალი რწმუნების მიღებას, რამდენად ხარისხიანად შესრულდა ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოები. მერიამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) რეგულარულად უნდა განახორციელოს შესყიდული სამშენებლო ობიექტების მდგომარეობის მონიტორინგი და ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში გაატაროს სათანადო ღონისძიებები, არსებული ნაკლოვანებების დროულად აღმოფხვრის მიზნით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს შესყიდული ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას და მოსახლეობისთვის ინფრასტრუქტურული პროექტების მიწოდებას, ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში. ასევე მერიამ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ აღნიშნული გარემოების გამოვლენა და მათზე რეაგირება.

გამოუყენებელი მასალები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტმა ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვის დროს პირველ რიგში უნდა გაითვალისწინოს მოსახლეობის პირველადი საჭიროებების დაკმაყოფილება და შესაბამისად დაგეგმოს ფინანსური რესურსები. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია უზრუნველყოს მოსახლეობის მოთხოვნილებების მოგვარება და ამ მიზნით დაგეგმილი პროექტების დასრულება.

გამოვლენილი გარემოება: 2017 წელს სამტრედიის მუნიციპალიტეტს სსიპ „სახელმწიფო სამხედრო სამეცნიერო ტექნიკურმა ცენტრმა დელტამ“ უსასყიდლოდ გადასცა საპანტონე ხიდის 6 ერთეული კვანძი. აღნიშნული მასალით მუნიციპალიტეტს უნდა მოეწყო მდინარე რიონზე საბორნე გადასასვლელი, რომლითაც სარგებლობდა ადგილობრივი მოსახლეობა. როგორც მერიის მიერ წარმოდგენილი წერილით ირკვევა, არსებული საბორნე გადასასვლელი მოსულმა უხვმა ნალექმა დააზიანა და მისი მნიშვნელოვნებიდან გამომდინარე საჭიროებდა დაუყონებლივ აღდგენას.

2017 წელს მუნიციპალიტეტმა გამარტივებული შესყიდვის გზით შეისყიდა, აღნიშნული მასალის ტრანსპორტირება, რომელშიც ჯამში გადაიხადა 3.0 ათასი ლარი. შესწავლით ირკვევა, რომ 2018 წლის სექტემბერში ბორნის მოსაწყობად განკუთვნილი მასალა დასაწყობებული იყო და არ მომხდარა მისი დანიშნულებისამებრ გამოყენება. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, უსასყიდლოდ გადაცემული საპანტონე ხიდების მიზნობრივი გამოყენება ვერ მოხერხდა ადგილობრივ ბიუჯეტში შესაბამისი თანხების არ არსებობის გამო.

არასაკმარისი ფინანსური რესურსები არ შეიძლება ჩაითვალოს პროექტების დაუსრულებლობის ობიექტურ მიზეზად, რადგან მუნიციპალიტეტმა საკუთარი ბიუჯეტი უნდა დაგეგმოს ისე, რომ საწყის ეტაპზე მოსახლეობის პირველადი საჭიროებები დააკმაყოფილოს.

დასკვნა

ბორანის დაზიანება მნიშვნელოვნად აფერხებდა სოფლის მოსახლეობის სავარგულებამდე გადაადგილებას. შესაბამისად, მერია ვალდებული იყო წარმოქმნილი პრობლემები უმოკლეს ვადაში მოეგვარებინა. მიუხედავად ამისა, ერთ წელზე მეტია საბოლოო მასალა გამოუყენებელი და დასაწყობებულია, რითაც ზიანი ადგება მუნიციპალიტეტის ინტერესებს.

რეკომენდაცია №8: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვის დროს პირველ რიგში უნდა გაითვალისწინოს მოსახლეობის საჭიროებები და შესაბამისად განსაზღვროს ფინანსური რესურსები. იმ შემთხვევაში თუ სამუშაოების განხორციელება მოსახლეობისათვის მნიშვნელოვან საჭიროებას წარმოადგენს, მუნიციპალიტეტმა უნდა უზრუნველყოს უმოკლეს ვადაში სათანადო ღონისძიებების განხორციელება. ამ მიზნით, შეიმუშაოს სტრატეგია და შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები, რომელიც საშუალებას მისცემს დროულად გამოასწოროს წარმოქმნილი პრობლემები. მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს დასაწყობებული მასალების შემდგომში გამოყენების საკითხი, დაადგინოს პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

საბიუჯეტო პროცესში გამოვლენილი ხარვეზები

ბიუჯეტის შესრულების ხარვეზები

კრიტერიუმი: საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის შესაბამისად²⁵, წლიური ბიუჯეტით დასახული პრიორიტეტების ფარგლებში განხორციელებული პროგრამების/ქვეპროგრამების აღწერა და მიღწეული შედეგები აისახება ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში.

გამოვლენილი გარემოება: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მიერ შედგენილი 2016-2017 წლების ბიუჯეტების შესრულების ანგარიშებში ასახული არ არის პროგრამების/ქვეპროგრამების აღწერა და განხორციელებული ღონისძიებების შედეგად მიღწეული შედეგები. შესაბამისად, დარღვეულია მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს, მოსახლეობასა და სხვა დაინტერესებულ სუბიექტებს არ მიეწოდა სრულყოფილი ინფორმაცია ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების ხარჯვით მიღებული შედეგის შესახებ, პროგრამების მიხედვით.

ფინანსური რესურსების მართვაში არსებული ხარვეზები

2016 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, სამტრედიის მუნიციპალიტეტს ნაშთის სახით ერიცხებოდა 805.9 ათასი ლარი, რომლიდანაც წლის განმავლობაში 781.1 ათასი ლარის ხარჯვა დაიგეგმა, თუმცა 2016 წელს ფულადი სახსრების დაგროვებით გამოწვეულმა მატებამ 768.5 ათასი ლარი შეადგინა და წლის ბოლოს დაფიქსირდა ნაშთი 1,574.5 ათასი ლარი. 2017 წელს მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა 1,573.9 ათასი ლარის ნაშთის გამოყენება, მიუხედავად ამისა წლის განმავლობაში ნაშთის ცვლილებით გამოწვეული ფულადი სახსრების დაგროვებამ (მატება) შეადგინა 1,638.5 ათასი ლარი, ხოლო წლის ბოლოს არსებული ნაშთი – 3,213.0 ათასი ლარი იყო. მუნიციპალიტეტის სახაზინო ანგარიშზე ნაშთის დაგროვება ძირითადად გამოწვეულია ინფრასტრუქტურული პროექტების შეუსრულებლობით. 2016 წელს ინფრასტრუქტურული პროექტების შესრულების მაჩვენებელი 86%-ია, ხოლო 2017 წელს აღნიშნული მონაცემი მნიშვნელოვნად გაუარესდა და 73%-მდე შემცირდა. როგორც მონაცემებიდან ჩანს, საბიუჯეტო სახსრების ათვისების მაჩვენებელი დინამიკაში წლიდან წლამდე უარესდება, რაც მმართველობითი გადაწყვეტილებების არაეფექტიანობაზე მიანიშნებს.

²⁵ მუხლი 87.

ქონების მართვა

გადაუხდელი საიჯარო ქირა

კრიტერიუმი: ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემისას გამოიყენება საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებული ფორმები. მუნიციპალიტეტის ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემა ხდება აუქციონის ფორმით ან პირდაპირი განკარგვის წესით. მუნიციპალიტეტის ქონებით მოსარგებლე, თვითმმართველობის ბიუჯეტში იხდის ქონებით სარგებლობის საფასურს, ხელშეკრულებით დადგენილი ოდენობით. მერიის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები ვალდებული არიან უზრუნველყონ საიჯარო ქირის დროული ამოღება, ხოლო ქირის გადაუხდელობის შემთხვევაში გაატარონ სათანადო ღონისძიებები მოიჯარეების მიმართ.

გამოვლენილი გარემოება: 2016-2017 წლებში სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მიერ იჯარით გაცემული იყო სხვადასხვა ქონება სულ 2016 წელს - 47, ხოლო 2017 წელს - 81 ობიექტი. სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიის ეკონომიკური განვითარების, ეკონომიკური სტატისტიკის, ქონების მართვისა და სოფლის მეურნეობის სამსახურის დებულების თანახმად, სამსახურს ევალება ზედამხედველობა მუნიციპალური ქონების დაცვაზე, მოვლა-პატრონობაზე, მართლზომიერ სარგებლობასა და განკარგვაზე. არსებული პრაქტიკის მიხედვით, აღნიშნული სამსახური აღრიცხავს იჯარით გაცემული მუნიციპალური ქონებიდან მიღებულ შემოსავლებს. იმ შემთხვევაში თუ, რომელიმე მოიჯარე არ ასრულებს ხელშეკრულების პირობებს მერია ვალდებულია მათ მიმართ გაატაროს შემდგომი სამართლებრივი ღონისძიებები. ჩატარებული აუდიტორული პროცედურებით გამოვლინდა, რომ მერია სრულად ვერ ახდენდა საიჯარო ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული ქირის ამოღებას. კერძოდ, 2016 წელს მუნიციპალიტეტს საიჯარო ქირის სახით უნდა მიეღო 35.2 ათასი ლარი, ფაქტობრივად კი მიიღო 20.9 ათასი ლარი (მისაღები ქირის 59%), ხოლო 2017 წელს 58.1 ათასი ლარის ნაცვლად მიიღო 34.0 ათასი ლარი (მისაღები ქირის 59%). მუნიციპალიტეტს არ გამოუყენებია სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები გადაუხდელი ქირის ამოღების მიზნით, არ არის დარიცხული და მოთხოვნილი მოიჯარეებზე ხელშეკრულებით გათვალისწინებული საჯარიმო სანქციების გადახდა. აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთ ხელშეკრულებაში მუნიციპალიტეტს საერთოდ არ აქვს გათვალისწინებული პირგასამტეხლო ქირის გადაუხდელობისათვის, რის გამოც მერია მათ მიმართ ვერ იყენებს

საჯარიმო სანქციებს. სულ 2016-2017 წლებში მიუღებელმა საიჯარო ქირამ 24.1 ათასი ლარი, ხოლო საურავმა 6.2 ათასი ლარი შეადგინა. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული გარემოება დაფიქსირებულია წინა აუდიტის ანგარიშში, ანალოგიური შინაარსის ხარვეზი მიმდინარე აუდიტის ფარგლებშიც გამოვლინდა. შესაბამისად მსგავსი სახის ხარვეზი კვლავ მეორდება, რაც დაუშვებელია.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტი ყველა საიჯარო ხელშეკრულების ფარგლებში ვერ ახდენდა ქირის მიღებას. იმ მოიჯარეებზე რომლებიც არ ასრულებდნენ ხელშეკრულებით ნაკისრ ვალდებულებებს არ არის დარიცხული შესაბამისი პირგასამტეხლო. შედეგად სამტრედიის მერიის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების ქმედებით თუ უმოქმედობით ადგილობრივმა ბიუჯეტმა ვერ მიიღო 30.3 ათასი ლარის შემოსავალი.

რეკომენდაცია №9: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეიმუშაოს და დანერგოს ისეთი კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს დროებით სარგებლობაში გაცემული ქონებიდან მისაღები საიჯარო ქირის სრულად და დროულად ამოღებას. მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა შეისწავლონ მოიჯარეების დავალიანებები მერიის მიმართ და გაატარონ სათანადო ღონისძიებები არსებული ვალდებულებების მისაღებად. ასევე მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს იმ პასუხისმგებელი პირების ქმედებები, რომლებსაც ევალებოდათ კონტროლი დაეწესებინათ საიჯარო ქირის სრულად და დროულად მისაღებად და გაატაროს კანონით გათვალისწინებული შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები.

წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება

საპრემიო ფონდის ხარჯვის ხარვეზები

კრიტერიუმი: საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის №449 დადგენილების მიხედვით „საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“. საჯარო დაწესებულებაში პრემია გაიცემა დასაქმებული პირების მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასების (საჯარო დაწესებულებაში სამუშაოს შეფასების სისტემის არსებობის შემთხვევაში) ან/და დასაბუთების საფუძველზე. დასაბუთებაში უნდა მიეთითოს გასაცემი პრემიის ოდენობა, მისი პროცენტული მიმართება პირის თანამდებობრივ სარგოსთან, ინფორმაცია მიმდინარე წლის განმავლობაში აღნიშნულ პირზე გაცემული პრემიის შესახებ. წესის თანახმად პრემიის გაცემა ერთ პირზე შესაძლებელია მოხდეს არაუმეტეს კვარტალში ერთხელ.

დადგენილება თვითმმართველობისთვის სარეკომენდაციო ხასიათისაა. მუნიციპალიტეტებს ეთხოვათ მიეღოთ პრემიის გაცემის წესი, რომელიც აღნიშნული დადგენილების შესაბამისი იქნებოდა.

გამოვლენილი გარემოება: 2016-2017 წლებში სამტრედიის მუნიციპალიტეტმა შრომის ანაზღაურების მუხლით დახარჯა 3 940.4 ათასი ლარი. მათ შორის 2016 წელს 2 117.4 ათასი ხოლო 2017 წელს 1 823.0 ათასი ლარი. აღსანიშნავია, რომ 2016 წელს პრემიის სახით გაცემულმა თანხამ 380.6 ათასი ლარი შეადგინა, ხოლო 2017 წელს გაცემული პრემია 150.8 ათასი ლარი იყო. სამტრედიის მუნიციპალიტეტმა არ გაითვალისწინა მთავრობის რეკომენდაცია და არ მიიღო თანამშრომლებზე პრემიების გაცემის წესი. ასევე 2016 წელს მუნიციპალიტეტმა დაარღვია მთავრობის რეკომენდაცია იმის შესახებ რომ ერთ პირს წლის განმავლობაში მაქსიმუმ შეეძლო პრემია მიეღო 4-ჯერ და 5 პირზე პრემია გასცა 5-ჯერ, კერძოდ ლიმიტს ზემოთ პრემია გაცემულია მერის მოადგილესა და სამსახურის უფროსებზე.

შედეგად მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა არ გაითვალისწინეს საქართველოს მთავრობის რეკომენდაცია, არ მიიღეს პრემიის გაცემის წესი, ასევე პრემიის გაცემის დროს არ გაითვალისწინეს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული პრინციპები. საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და ეკონომიური ხარჯვის პრინციპებიდან გამომდინარე მნიშვნელოვანია მერიის შესაბამისმა სამსახურებმა გაითვალისწინონ მთავრობის ის რეკომენდაციები რომლებიც მიმართულია საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის ოპტიმიზაციისკენ.

შტატგარეშე თანამშრომელთა დაქირავების პროცესში გამოვლენილი კანონშეუსაბამოებები

კრიტერიუმი: „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტს, თავისი უფლებამოსილებების განხორციელებისას, გარდა შტატით გათვალისწინებული პირებისა, შეუძლია დაქირაოს შტატგარეშე მოსამსახურეები²⁶. შტატგარეშე მოსამსახურე არის პირი, რომელიც დანიშნით ან შრომითი ხელშეკრულებით გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში, არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად²⁷. სამტრედიის მუნიციპალიტეტის გამგეობასა და შტატგარეშე მოსამსახურეს შორის ურთიერთობები და უფლება-მოვალეობები რეგულირდებოდა მხარეებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებით შრომითი ურთიერთობის შესახებ.

გამოვლენილი გარემოება: 2016-2017 წლებში სამტრედიის მუნიციპალიტეტმა შრომითი ხელშეკრულებები გააფორმა და შტატგარეშე მოსამსახურეები დაქირავა შემდეგი ფუნქციების შესასრულებლად:

- სპეციალისტი ინფრასტრუქტურის სამსახურში;
- წამყვანი სპეციალისტი სამეურნეო-ტექნიკურ საკითხებში;
- სპეციალისტი იანეთის ადმინისტრაციულ ერთეულში;
- სპეციალისტი ბაშის ადმინისტრაციულ ერთეულში;
- სპეციალისტი ქალაქ სამტრედიისა და სხვა.

შტატგარეშე მოსამსახურეებს ხელშეკრულებები უფორმდებოდა ერთი წლით ან რამდენიმე თვით და ვადის გასვლის შემდეგ ხდება მათზე ახალი ხელშეკრულების გაფორმება. აღნიშნული ხელშეკრულებები, გარდა მომსახურების დასახელებისა, არ შეიცავს დროში განსაზღვრულ რაიმე კონკრეტულ დავალებას, შესასრულებელ სამუშაოს ან გასაწევი მომსახურების სპეციფიკას და აქედან გამომდინარე, შრომით ურთიერთობებს აწესრიგებს ხანგრძლივი ვადით, ფაქტობრივად მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად. დაქირავებულების ფუნქციები რეალურად არ განირჩევა შტატით დასაქმებული თანამშრომლების საქმიანობისაგან, რაც ეწინააღმდეგება შტატგარეშე მოსამსახურის დაქირავების პრინციპს, რომელიც სამსახურში მიიღება გარკვეული ვადით, არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად.

²⁶ მუხლი 5 (2017 წლის 1 ივლისამდე მოქმედი რეგულაციების შესაბამისად).

²⁷ მუხლი 8.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა არ დაიცვა მოქმედი კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნები, რომლებიც მიმართულია საჯარო ფინანსების რაციონალური ხარჯვისკენ და მისი შესრულება მუნიციპალიტეტისათვის სავალდებულოა. მერიამ შტატგარეშე თანამშრომლების ნაწილი დაიქირავა მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად. შედეგად, სამტრედიის მუნიციპალიტეტის (შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების) მიერ არ არის დაცული კანონით დადგენილი მოთხოვნები.

რეკომენდაცია №10: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ დაქირავებულ პირებთან სამართლებრივი ურთიერთობები მოიცვანოს მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში და შტატგარეშე მოსამსახურეები დაიქირავოს მუნიციპალიტეტის საჭიროების მიხედვით, მხოლოდ დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტში დასაქმებულთა რაოდენობის ოპტიმიზაციას და საბიუჯეტო თანხების რაციონალურ ხარჯვას.

მუნიციპალიტეტის საქმიანობისთვის გამოყენებული ავტოსატრანსპორტო საშუალებების მართვის ხარვეზები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტს ფუნქციონირებისათვის ესაჭიროება საკუთარი ავტოსატრანსპორტო საშუალებები, რომელთა რიცხოვნობა თვითმმართველობებისათვის კანონმდებლობით დარეგულირებული არ არის. საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა დადგენილება, რითაც 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. მთავრობის დადგენილებით მუნიციპალიტეტებს, ასევე ეთხოვათ შეემუშავებინათ წესი, რომელიც შესაბამისობაში იქნებოდა მთავრობის მიერ მიღებულ დოკუმენტთან.

არსებული რეკომენდაციით, 2016-2017 წლებში სამტრედიის მუნიციპალიტეტს სამსახურობრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად ესაჭიროება 8 ავტომობილი.

გამოვლენილი გარემოება: სამტრედიის მუნიციპალიტეტს არ აქვს მიღებული წესი, სადაც განსაზღვრული იქნებოდა ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ზღვრული ოდენობა და

ავტოპარკის განაწილების ფორმა. 2016-2017 წლებში სამტრედიის მუნიციპალიტეტი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად იყენებდა ბალანსზე რიცხულ 4 ავტომანქანას. გარდა ამისა მუნიციპალიტეტი სარგებლობდა თანამშრომლების საკუთრებაში არსებული ავტომანქანებით, რომელთა რაოდენობა 2016-2017 წლებში, თვეების მიხედვით იყო 8-9 ავტომობილი. აღნიშნული ავტომანქანების ექსპლუატაციისათვის, დამტკიცებული საწვავის მოხმარების ლიმიტების შესაბამისად, 2016-2017 წლებში დახარჯულია 104.5 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ავტომობილების რაოდენობა არ აღემატება მთავრობის რეკომენდაციით განსაზღვრულ მოცულობებს, იჯარით აყვანილი ავტომობილების გათვალისწინებით მერია მხოლოდ მცირედით აჭარბებს რეკომენდირებულ რაოდენობას.

რეკომენდაცია №11: 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 წევრებზე დაუსაბუთებლად ანაზღაურებული ხარჯები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს წევრი, გარდა თანამდებობის პირისა, თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს სამსახურებრივი საქმიანობისაგან მოუწყვეტლად და უსასყიდლოდ. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად²⁸, მას შეიძლება აუნაზღაურდეს უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები, როგორცაა საკრებულოსა და კომისიის სხდომების, დროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობაში მონაწილეობის მიღების, ამომრჩეველთან შეხვედრების, ასევე საკრებულოს და საკრებულოს თავმჯდომარის ცალკეული დავალების შესრულებისათვის საჭირო ხარჯები.

²⁸ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 41.

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად²⁹, ხარჯის დამადასტურებელ დოკუმენტს წარმოადგენს პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტი, სადაც აღინიშნება დოკუმენტის დასახელება, შედგენის თარიღი, სამეურნეო ოპერაციის შინაარსი, რაოდენობა, ფასი, თანხა, სამეურნეო ოპერაციაში მონაწილე მხარეთა დასახელება, დოკუმენტის სწორად გაფორმებისათვის პასუხისმგებელ პირთა ხელმოწერები და სხვა მონაცემები.

გამოვლენილი გარემოება: მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არაანაზღაურებადი წევრების ხარჯები 2016-2017 წლებში გაიცემოდა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ დამტკიცებული წესის შესაბამისად. დადგენილი წესის მიხედვით, უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით გაწეული ხარჯების ანაზღაურების ზღვრულ ოდენობად განისაზღვრა 400 ლარი. ამასთანავე, საკრებულოს წევრის მიერ მისაღები კონკრეტული თანხის მოცულობა დადგინდა საკრებულოს სხდომებსა და მის ორგანოთა მუშაობაში მონაწილეობის, ამომრჩევლებთან მუშაობის, საკრებულოს დავალებების შესრულების შესაბამისად.

საკრებულოს არათანამდებობის პირებს, თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად, ეძლევათ არა ფიქსირებული გასამრჯელო, არამედ უნაზღაურდებათ უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები. შესაბამისად, თანხის გაცემის საფუძველი უნდა იყოს ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია.

წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, სამტრედიის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არაანაზღაურებად წევრებს 2016-2017 წლებში, ხარჯების ანაზღაურების სახით, მიღებული აქვთ სულ 121.4 ათასი ლარი³⁰. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა დოკუმენტური მტკიცებულებები საკრებულოს წევრების ხარჯების დასადასტურებლად. თანხების გაცემის საფუძველია საკრებულოს მომართვა საკრებულოს წევრზე ანაზღაურების გაცემის შესახებ. აღნიშნული დოკუმენტები არ აკმაყოფილებს ხარჯის დამადასტურებელი პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტის კრიტერიუმებს.

დასკვნა

სამტრედიის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) 2016-2017 წლებში მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე ხარჯების ასანაზღაურებლად 121.4 ათასი ლარი გასცა შესაბამისი დოკუმენტური დადასტურების

²⁹ 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

³⁰ 2016 წელს 59.2 ათასი ლარი, 2017 წელს 62.2 ათასი ლარი.

გარეშე, საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შესაბამოდ.

რეკომენდაცია №12: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ არ დაუშვას საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება ხარჯის გაწევის დამადასტურებელი პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტის წარმოდგენის გარეშე; მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი და პრაქტიკა სრულ შესაბამისობაში იყოს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან. აღნიშნული უზრუნველყოფს საკრებულოს არაანაზღაურებადი წევრის საქმიანობის შესახებ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი პრინციპის დაცვას, ასევე საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვაზე გაწეული არარაციონალური ხარჯი

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტში დასაქმებული მოსამსახურე ვალდებულია შეასრულოს თავისი სამსახურებრივი მოვალეობანი, რომლებიც განსაზღვრულია კანონით, თანამდებობრივი ინსტრუქციებით და სხვა სამართლებრივი აქტებით. სამტრედიის მუნიციპალიტეტის გამგეობის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურისა და ადმინისტრაციული სამსახურის იურიდიული განყოფილების დებულებების მიხედვით, სამსახურის მნიშვნელოვან ფუნქციებსა და უფლებებს წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის შედგენა, საბიუჯეტო პროცესის ორგანიზება, ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების განწერა, ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის ანალიზი, სამართლებრივი აქტების პროექტების მომზადება, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმების და სხვა დოკუმენტების სამართლებრივ გამართულობა, მათი შესაბამისობა მოქმედ კანონმდებლობასთან და მუნიციპალიტეტის ნორმატიულ აქტებთან და სხვ.

გამოვლენილი გარემოება: 2016-2017 წლებში სამტრედიის მუნიციპალიტეტი შპს „დაუ“-გან გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით ახორციელებდა თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ფინანსურ მენეჯმენტთან დაკავშირებული მომსახურების შესყიდვას, ღირებულებით 9.6 ათასი ლარი. მხარეებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულების თანახმად, შპს „დაუ“-ს ევალებოდა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის 2015-2016 წლების ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგების, 2016-2020 წლების ბიუჯეტების პროექტების შედგენის, განხილვის, მიღების, ცვლილების შეტანის,

შესრულების, ანგარიშგების, გარე და შიდა აუდიტის ჩატარების თაობაზე ახალი ნორმატიული აქტების, მათში შეტანილი ცვლილებებისა და სხვა მასალების მიწოდება, ასევე აღნიშნულ სფეროებში მუნიციპალიტეტისთვის შესაბამისი კონსულტაციების გაწევა.

ჩატარებული აუდიტის ფარგლებში გამოვლინდა მნიშვნელოვანი ხარვეზები სამტრედიის მუნიციპალიტეტის საქმიანობის იმ სფეროებში, რომლებშიც შპს „დაუ+“ მერიის თანამშრომლების კონსულტირებას ახდენდა. მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ხასიათდება მერიის შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობა, რომლის კონსულტირებაც მიმწოდებელს ევალებოდა. ასევე მუნიციპალიტეტში გამოვლინდა სხვადასხვა ხასიათის დარღვევა-ნაკლოვანებები, რომლებიც აუდიტის ანგარიშშია აღწერილი და რომლებთან დაკავშირებითაც შპს „დაუ+“-ს მუნიციპალიტეტისთვის უნდა მიეცა შესაბამისი რეკომენდაციები. შედეგად ყველა სფეროში სადაც შპს „დაუ+“ გაცემდა რეკომენდაციებს მუნიციპალიტეტს გააჩნდა არსებითი ხარვეზები. აღნიშნულზე დაყრდნობით შესაძლებელია ითქვას, რომ ან შპს „დაუ+“-ის გაცემული რეკომენდაციები იყო არაკვალიფიციური, ან მუნიციპალიტეტი არ ითვალისწინებდა მიმწოდებლის რეკომენდაციებს.

აღსანიშნავია, რომ საკანონმდებლო სიახლეები ხელმისაწვდომია ყველა თვითმმართველი ერთეულისათვის. მუნიციპალიტეტის თანამშრომლები ვალდებული არიან გააჩნდეთ კანონმდებლობის სათანადო ცოდნა და შეძლონ მათი საქმიანობაში გამოყენება. 2016-2017 წლებში სამტრედიის მუნიციპალიტეტის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურსა და გამგეობის ადმინისტრაციული სამსახურის იურიდიულ განყოფილებაში სულ დასაქმებული იყო 19 მოსამსახურე, რომელთა შრომის ანაზღაურებამ 281.3 ათასი ლარი შეადგინა. მუნიციპალიტეტის აღნიშნული თანამშრომლები თავიანთი მოვალეობებიდან გამომდინარე, ვალდებული არიან გააჩნდეთ კანონმდებლობის სათანადო ცოდნა და შეძლონ მათი საქმიანობაში გამოყენება.

დასკვნა

სამტრედიის მუნიციპალიტეტმა ვერ დაასაბუთა რა აუცილებელი საჭიროებით იყო განპირობებული საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვა, ვინაიდან მუნიციპალიტეტს გააჩნია შრომითი რესურსი და ვალდებულია საკუთარი რესურსებით უზრუნველყოს აღნიშნული საქმიანობის განხორციელება. გამომდინარე აქედან, მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელ პირებს არ უნდა განეხორციელებინათ საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვა და ხარჯის გაწევა. ამდენად, მუნიციპალიტეტის მიერ საკონსულტაციო მომსახურებაზე გადახდილი 9.6 ათასი ლარი წარმოადგენს არაგონივრულ ხარჯს.

რეკომენდაცია №13: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ არ განახორციელოს ფინანსურ მენეჯმენტთან დაკავშირებულ საკონსულტაციო მომსახურებაზე ხარჯის გაწევა, რადგან მსგავსი საქმიანობის განხორციელება მერიის თანამშრომელთა ვალდებულებაა. იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალიტეტის შესაბამისი თანამშრომლები საჭიროებენ კვალიფიკაციის ამაღლებას, მიზანშეწონილია საკონსულტაციო მომსახურების ყოველწლიურად შესყიდვის ნაცვლად, გამგეობამ შეიმუშაოს თანამშრომლების კვალიფიკაციის ამაღლების სტრატეგია. აღნიშნული უზრუნველყოფს საბიუჯეტო თანხების დაზოგვას და რაციონალურად ხარჯვას.

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან დაფინანსებული იურიდიული პირები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით დაწესებულების ხელმძღვანელმა ორგანიზაციაში და მას დაქვემდებარებულ ყველა ერთეულში უნდა დანერგოს ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემა. აღნიშნული უნდა განხორციელდეს იმგვარად, რომ ორგანიზაციაში უზრუნველყოფილი იქნეს სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოყენება³¹. ფინანსური რესურსების მართვა, მათ შორის სუბსიდიების დაგეგმვა და ხარჯვა უნდა იყოს დასაბუთებული და ეფუძნებოდეს კონკრეტულ გაანგარიშებას, განსაზღვრული უნდა იყოს სუბსიდიის ფარგლებში შესასრულებელი სამუშაოს ჯერადობა და მოცულობა. ხოლო შემდგომ მუნიციპალიტეტმა უნდა უზრუნველყოს სათანადო კონტროლის განხორციელება, რათა ა(ა)იპ-მა დროულად და სრულად შეასრულოს მასზე დაკისრებული მოვალეობები. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია ზედამხედველობა გაუწიოს მის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საქმიანობას, მოისმინოს შესრულებული საქმიანობის ანგარიშები და შეაფასოს კონკრეტული იურიდიული პირის საქმიანობა.

გამოვლენილი გარემოება 1: 2016-2017 წლებში სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულია 22 ა(ა)იპ³² და 2 შპს, რომელთა დაფინანსების ძირითად და ზოგჯერ ერთადერთ წყაროს წამოადგენს მუნიციპალიტეტიდან სუბსიდიის სახით მიღებული დაფინანსება. მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირებია:

- 7 სახელოვნებო და სამუსიკო სკოლა;
- 4 სპორტული კლუბი (საცხენოსნო, ფრენბურთის, ჭიდაობის და ხელბურთის), კომპლექსური სპორტული სკოლა და შპს. „სპორტული კომპლექსი სამტრედია“;
- ადგილობრივი გაზეთი, საბიბლიოთეკო გაერთიანება, მოსწავლე-ახალგაზრდობის სახლი, საინფორმაციო და კულტურის ცენტრები;
- 2 სოციალური დანიშნულების სახლი (სახლი „თანადგომა“ და „სათნოების სახლი“).
- გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებს სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებათა (ბაგა-ბაღების) გაერთიანება, საზოგადოების ჯანდაცვის ცენტრი, კომუნალური გაერთიანება და გამწვანებისა და კეთილმოწყობის გაერთიანება.

2016-2017 წლებში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის 28,182.0 ათასი ლარის გადასახდელებიდან 9,105.5 ათასი ლარი მიმართულია ა(ა)იპ-ებისა და შპს-ების

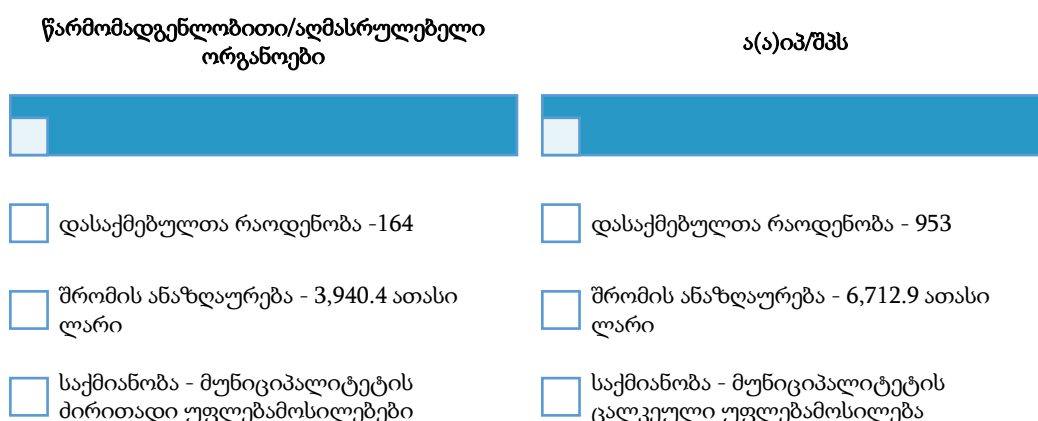
³¹ საქართველოს კანონი სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ, მუხლი 6.

³² 2016 წელს გაუქმდა ა(ა)იპ „სამტრედიის მუნიციპალიტეტის კულტურისა და დასვენების პარკების გაერთიანება“

დაფინანსებაზე. მიღებული სუბსიდიის 74% მიმართულია შრომის ანაზღაურების ხარჯების დასაფარავად. ა(ა)იპ-ებსა და შპს-ებში დასაქმებულთა რიცხოვნობა აღნიშნულ წლებში შეადგენს, შესაბამისად, 927 და 953 კაცს.

აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში დასაქმებულთა რაოდენობა მნიშვნელოვნად აღემატება წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებში დაქირავებული პირების რაოდენობას. ა(ა)იპ/შპს-ები ასრულებდნენ თვითმმართველობის ცალკეულ ფუნქციებს და 2016-2017 წლებში განკარგავდნენ 9,105.5 ათასი ლარს, ხოლო მუნიციპალიტეტში დასაქმებული პირები ასრულებდნენ მთლიანად მუნიციპალიტეტის ძირითად ფუნქციებს და განკარგავდნენ 28,182.0 ათას ლარს. უფრო დეტალური შედარება ნაჩვენებია დიაგრამა №1-ზე:

დიაგრამა 1: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი/აღმასრულებელი ორგანოების და ა(ა)იპ/შპს-ების შედარება



ამრიგად, ცალკეული კონკრეტული უფლებამოსილებების შესასრულებლად დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში დასაქმებულთა რაოდენობა 6-ჯერ აღემატება მთლიანად მუნიციპალიტეტში მისი ძირითადი უფლებამოსილებების შესასრულებლად დაქირავებული პირების რაოდენობას. აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები იმის შესახებ თუ რამდენად გონივრულ გათვლებზეა დაფუძნებული მუნიციპალიტეტის იურიდიულ პირებში თანამშრომლების დაქირავება. ასევე, ა(ა)იპ-ის და შპს-ის წესდებების, საშტატო განრიგის, დაფინანსებისათვის წარმოდგენილი განაცხადების, გაცემული სუბსიდიების ანალიზით დადგინდა, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში მათი ფუნქციები და მოვალეობები გადაიკვეთება. მუნიციპალიტეტმა ვერ დაასაბუთა რამდენიმე იდენტური ფუნქციური დატვირთვის მქონე დაწესებულების საჭიროება.

მუნიციპალიტეტს არ მოუთხოვია, რომ ა(ა)იპ-ებსა და შპს-ებს წარმოედგინათ ინფორმაცია გაწეული საქმიანობის შესახებ. კერძოდ: მიღებული სუბსიდიით რა შედეგები იქნა მიღწეული, როგორ განხორციელდა ესა თუ ის ღონისძიება ან თუ შესრულდა პროგრამა, რისთვისაც ბიუჯეტიდან გამოიყო თანხები და ა.შ. შედეგად მუნიციპალიტეტს არ შეუფასებია მის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საქმიანობა.

მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული გარემოება დაფიქსირებულია წინა აუდიტის ანგარიშში, ანალოგიური შინაარსის ხარვეზი მიმდინარე აუდიტის ფარგლებშიც გამოვლინდა. შესაბამისად მსგავსი სახის ხარვეზი კვლავ მეორდება, რაც დაუშვებელია.

გამოვლენილი გარემოება 2: სამტრედიის მუნიციპალიტეტში დაფუძნებულია ა(ა)იპ „სამტრედიის მუნიციპალიტეტის გამწვანებისა და კეთილმოწყობის გაერთიანება“³³. დამტკიცებული წესდების მიხედვით ა(ა)იპ-ს ევალება სამტრედიის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული სკვერების მოვლა-პატრონობა, პარკებში, სკვერებში, გაზონებზე, სასაფლაოებში, ბილიკებზე, მოედნებზე და ტროტუარებზე ბალახის მწვანე საფარის დეკორატიული მოთიბვა, მწვანე ნარგავების გასხვლა, შეწამვლა, მოვლითი ჭრების ჩატარება და სხვა. ა(ა)იპ-ის საქმიანობა 2016-2017 წლებში მუნიციპალიტეტმა დააფინანსა 466.0 ათასი ლარით.

2018 წლის 20 სექტემბერს აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა სოფელ დიდ ჯიხაში, ქ.სამტრედიაში ე.წ. ხდკ დასახლებაში, სოფელ ჭაგანში ხვიჩიების უბანში და სოფელ ვაზისუბანში მოწყობილი სკვერები. სულ აღნიშნული სკვერების მოწყობასა და რეაბილიტაციაზე 2016-2017 წლებში დაიხარჯა 38.8 ათასი ლარი. დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა რომ სკვერებში არ იყო გათიბული ბალახი, მათ შორის ბალახი ამოსული იყო იმ ტერიტორიებზეც სადაც დაგებულია დეკორატიული ფილები. სოფელ ვაზისუბანის სკვერში ადგილზე არ იყო ძელ-სკამები, რომელიც აღებულია და შენახულია ადგილობრივ მცხოვრებთან. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით სკამები შენახულია დაზიანების ან ძარცვის თავიდან აცილების მიზნით. აღსანიშნავია, რომ სკვერი წარმოადგენს მოსახლეობის დასვენების და გართობის ადგილს, ხოლო მისი ინფრასტრუქტურის დაცვა და მოვლა-პატრონობა მერიის ვალდებულებაა. შესაბამისად

³³ სამტრედიის მუნიციპალიტეტის გამგებლის 2015 წლის 30 ივლისის ბრძანება №37 317 არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის „სამტრედიის მუნიციპალიტეტის კულტურისა და დასვენების პარკების გაერთიანების“ და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის „სამტრედიის მუნიციპალიტეტის პანთეონის, სასაფლაოების, ტერიტორიის გამწვანებისა და სანერგე მუშაობების გაერთიანების“ რეორგანიზაციის, კერძოდ, გაერთიანების (შერწყმის) და გაერთიანების (შერწყმის) შედეგად წარმოქმნილი არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის „სამტრედიის მუნიციპალიტეტის გამწვანებისა და კეთილმოწყობის გაერთიანება“-ს წესდების დამტკიცების შესახებ.

არაგონივრულია სკვერის მოსაწყობად საჭირო ინფრასტრუქტურა კერძო პირის სახლში ინახებოდა მისი მოსახლეობისგან დაცვის მიზნით.

სურათი № 5. ქ.სამტრედიაში ე.წ. ხდკ დასახლებაში მოწყობილი სკვერი



სურათი № 6. სოფელ ვაზისუბნის სკვერი



მიუხედავად იმისა, რომ ა(ა)იპ „სამტრედიის მუნიციპალიტეტის გამწვანებისა და კეთილმოწყობის გაერთიანებას“ ევალება სკვერების მოვლა-პატრონობა, გათიბვა და გამართული ფუნქციონირების უზრუნველყოფა, ობიექტების დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ აღნიშნულ სკვერებთან მიმართებაში ა(ა)იპ წესდებით დაკისრებულ მოვალეობებს არ ასრულებს. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით აღნიშნული განპირობებულია იმ მიზეზით რომ ორგანიზაცია მხოლოდ იმ სკვერებს უვლის რომლებიც მისთვის უსასყიდლო უზუფრუქტის ფორმით გადაცემული აქვს მუნიციპალიტეტს ან რომელთა შესახებაც მოხდა წერილობითი მიმართვა ერთჯერადად შესასრულებელი სამუშაოს შესახებ.

წარმოდგენილი ინფორმაციის შესწავლით დგინდება, რომ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით ა(ა)იპ-ისთვის სუბსიდიის გაცემა დაგეგმილია იმგვარად, რომ შესასრულებელი სამუშაოები აღწერილია ზოგადად მოკლე პროგრამის სახით, არ არის მითითებული თუ რა სამუშაოები უნდა შესრულებინა ა(ა)იპ-ს, რა პერიოდულობით და რა მოცულობით. დასაფინანსებელი ხარჯები კი წარმოდგენილია ხარჯების მუხლების მიხედვით, საიდანაც ვერ დგინდება კონკრეტულ სამუშაოზე რა დაფინანსება იყო საჭირო. იმის გამო, რომ სუბსიდია განსაზღვრული არ იყო კონკრეტული დავალების შესასრულებლად, არ არის განხორციელებული კონტროლი ა(ა)იპ-ის მიერ მიღებული სუბსიდიით შესრულებული სამუშაოების მოცულობებზე და შესაბამისად, გახარჯულ თანხებზე. ამრიგად, მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ არ ასრულებს მისთვის წესდებით განსაზღვრულ მოვალეობებს, თუმცა მუნიციპალიტეტის მხრიდან არ ხდება შესაბამისი რეაგირება.

რეკომენდაცია №14: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეისწავლოს მის საკუთრებაში არსებული იდენტური ფუნქციური დატვირთვის მქონე დაწესებულებების საქმიანობა და განსაზღვროს ფინანსური რესურსების დაზოგვით შესაძლებელია თუ არა იგივე შედეგის მიღწევა. ამასთან მერიამ უნდა შეიმუშაოს ისეთი კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს მის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საქმიანობის პერიოდულ კონტროლს, სუბსიდიის გაცემისას დეტალურად განსაზღვროს კონკრეტული საქმიანობები, რომლის შესრულებაც ევალება ა(ა)იპ-ს. მუნიციპალიტეტმა იმ პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ სკვერების მოვლა-პატრონობა და ა(ა)იპ-ის მიერ შესრულებული სამუშაოების კონტროლი, გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სამართლებრივი ღონისძიებები.

ინვენტარიზაცია

კრიტერიუმი: კანონმდებლობის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია დადგენილ ვადებში ჩაატაროს მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების ინვენტარიზაცია³⁴. დადგენილი წესით, ინვენტარიზაციას ექვემდებარება ორგანიზაციის ბალანსზე რიცხული აქტივები და ვალდებულებები, აგრეთვე ბალანსის საცნობარო მუხლებში აღრიცხული საოპერაციო იჯარით აღებული ძირითადი აქტივები, პასუხსაგებ შენახვაზე მიღებული მატერიალური ფასეულობები, ხარჯებში ჩამოწერილი ექსპლუატაციაში მყოფი მატერიალური მარაგები, ამორტიზებული ძირითადი აქტივები. ორგანიზაციაში ინვენტარიზაციის ჩატარების მიზნით, ხელმძღვანელის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის (ბრძანების) საფუძველზე, იქმნება საინვენტარიზაციო კომისია. მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, საბიუჯეტო ორგანიზაციაში აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარება სავალდებულოა ყოველწლიურად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, გარდა უძრავი ქონებისა, რომლის ინვენტარიზაცია ხორციელდება 3 წელიწადში ერთხელ მაინც.

გამოვლენილი გარემოება: სამტრედიის მუნიციპალიტეტს ყოველწლიურად უნდა ჩატარებინა აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა ინვენტარიზაციის მასალები 2016-2017 წლებისათვის. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით აღნიშნულ პერიოდში სამტრედიის მუნიციპალიტეტში ინვენტარიზაცია არ ჩატარებულა. გამოვლენილი გარემოების შედეგად დარღვეულია „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის №605 ბრძანება. აღნიშნული მიუთითებს იმაზე, რომ ორგანიზაციას სათანადო კონტროლი არ აქვს დაწესებული მატერიალური მარაგების, ასევე მცირეფასიანი აქტივების მოძრაობაზე. ასევე არ ხდება გამოყენებული აქტივების გამოვლენა, არსებული აქტივებისა და ვალდებულებების შედარება ფაქტობრივ ნაშთებთან. შედეგად მუნიციპალიტეტში მნიშვნელოვნად არის გაზრდილი აქტივების და სხვა რესურსების დაკარგვის, დაზიანების, არამართლზომიერი გამოყენების ან მართვის რისკები. სამტრედიის მუნიციპალიტეტი 2016-2017 წლებში არ ატარებდა ინვენტარიზაციებს მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად. შედეგად, არსებობს მაღალი რისკი იმისა, რომ მუნიციპალური ქონების ნაწილი იყოს დაკარგული ან მითვისებული.

³⁴ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის“ დამტკიცების შესახებ“.

რეკომენდაცია №15: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ განახორციელოს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია კანონმდებლობით დადგენილი წესით, რაც უზრუნველყოფს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების დადგენას და მათ შედარებას ორგანიზაციის სააღრიცხვო მონაცემებთან. შედეგად, შესაძლებელი იქნება ინვენტარიზაციის შედეგების (მეტობა ან დანაკლისი) დადგენა და შესაბამისი მატერიალურად პასუხისმგებელი პირების გამოვლენა.

შიდა აუდიტი

კრიტერიუმი: „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, შიდა აუდიტის სუბიექტის შესწავლისა და ანალიზის საგანი შესაძლებელია იყოს დაწესებულების სისტემაში მიმდინარე ყველა პროცესი და საქმიანობის სფერო. შიდა აუდიტი ეხმარება დაწესებულებას საქმიანობის მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის კუთხით, ასევე არსებული რისკების მართვის ხარისხის, ფინანსური და კონტროლის სისტემის ადეკვატურობის შეფასებისათვის. შიდა აუდიტის სამსახურის უპირველეს ფუნქციას სისტემური ხარვეზების შესწავლა და მათ გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული რეკომენდაციების შემუშავება წარმოადგენს. სამსახური ასევე შეიმუშავებს რეკომენდაციებს დაწესებულების საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით.

რეკომენდაციების დახმარებით, ორგანიზაციამ უნდა შეძლოს ეფექტიანი შიდა კონტროლის სისტემის დანერგვა, რომლითაც შესაძლებელი იქნება ტექნიკური და ფუნქციური ხარვეზების აღმოჩენა, თაღლითობისა და შეცდომების გამოვლენა და პრევენცია.

გამოვლენილი გარემოება: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის გამგეობაში შექმნილია შიდა აუდიტის სამსახური. აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობა, შედეგად გამოვლინდა გარკვეული ხარვეზები:

- კანონმდებლობის მიხედვით³⁵, მუნიციპალიტეტს უნდა ჰქონდეს შიდა აუდიტის სტრატეგიული გეგმა. სამტრედიის მუნიციპალიტეტს აღნიშნული დოკუმენტი არ მოუმზადებია. მიზანშეწონილია, მუნიციპალიტეტმა განსაზღვროს შიდა აუდიტის სფეროში სტრატეგიული განვითარების მიმართულებები.
- მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით³⁶ შიდა აუდიტის სამსახური ვალდებულია შეადგინოს წლიური გეგმა რომელსაც ამტკიცებს მუნიციპალიტეტის მერი. წლიური გეგმა განსაზღვრავს შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობას წლის განმავლობაში და ადგენს შესამოწმებელი ობიექტების ნუსხას. 2016-2017 წლებში სამტრედიის მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურს არ შეუდგენია წლიური გეგმა, რითაც დარღვეულია მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები.
- 2016-2017 წლებში შიდა აუდიტის სამსახურს შესწავლილი არ აქვს მერიის სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობა. შედეგად, სამსახურს აღნიშნულ

³⁵ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ მუხლი 21

³⁶ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ მუხლი 21

პერიოდში არ შეუფასებია, შეესაბამებოდა თუ არა მუნიციპალიტეტის საქმიანობა დაგეგმილ მიზნებსა და ამოცანებს, დანერგილი იყო თუ არა ადეკვატური მართვისა და კონტროლის მექანიზმები და სხვ.

- შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად 2016-2017 წლებში სამსახურმა ჩაატარა 15 აუდიტი. მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, რეკომენდაციებთან დაკავშირებით შიდა აუდიტის სამსახურმა აუდიტის ობიექტებისგან უნდა მოითხოვს რეკომენდაციების შესრულების სამოქმედო გეგმა, ხოლო შემდეგ განახორციელოს გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგი³⁷. სამსახურის მიერ აუდიტის ობიექტებისთვის მოთხოვნილი არ არის რეკომენდაციების შესრულების სამოქმედო გეგმა, აგრეთვე რეკომენდაციების შესრულების ადეკვატურობის, ეფექტიანობისა და დროულობის შესაფასებლად არ განუხორციელებია რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგი.

დასკვნა

2016-2017 წლებში სამტრედიის მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახური, თავის ფუნქცია-მოვალეობებს ასრულებდა არასათანადოდ, კერძოდ არ შეუსწავლია მუნიციპალიტეტის სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობა, არ გამოუვლენია რაიმე სახის მიგნება და არ გაუცია შესაბამისი რეკომენდაციები. შესაბამისად, მერიის შიდა აუდიტის განყოფილება კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ფუნქციას პრაქტიკულად არ ასრულებს, რითაც დარღვეულია საქართველოს კანონის „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის“ მოთხოვნები.

რეკომენდაცია №16: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ მიზანშეწონილია, შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობა სრულად მოიცვანოს მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში, რათა ხარვეზების გარეშე, ორგანიზებული და სისტემატიზებული მიდგომით განახორციელოს დამოუკიდებელი, ობიექტური აუდიტორული და საკონსულტაციო საქმიანობა. აღნიშნული ხელს შეუწყობს რისკის მართვის, კონტროლისა და მმართველობითი პროცესის ეფექტიანობის გაუმჯობესებას. ორგანიზაციის ხელმძღვანელმა შიდა აუდიტორულ ანგარიშში ასახულ რეკომენდაციებზე უზრუნველყოს შესაბამისი რეაგირება. სამტრედიის მუნიციპალიტეტმა იმ პასუხისმგებელი პირების მიმართ რომელთაც ევალებოდათ შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობის ორგანიზება და კონტროლი გაატაროს კანონით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

³⁷ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ მუხლი 22, 23

სასამართლო გადაწყვეტილებით გადახდილი თანხა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტს, თავისი უფლებამოსილებების განხორციელებისას შეუძლია დაეხმაროს შტატგარეშე მოსამსახურეები. მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, შტატგარეშე მოსამსახურე არის პირი, რომელიც დანიშნით ან შრომითი ხელშეკრულებით გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში, არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად. დაქირავებული პირები მუნიციპალიტეტში ახორციელებენ სხვადასხვა საპასუხისმგებლო ფუნქციას. შესაბამისად მათი საქმიანობას უნდა ჰქონდეს კანონიერი საფუძველი. დაქირავებულსა და დასაქმებულს შორის ურთიერთობა უნდა დარეგულირდეს სამართლებრივად, რათა წინასწარ იქნეს განსაზღვრული დაქირავებულის უფლება მოვალეობები, მის ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი პირი, ხოლო ორგანიზაციამ უზრუნველყოს დაქირავებულის მიერ მასზე დაკისრებული მოვალეობების შესრულება ჯეროვნად, თვითმმართველობების ინტერესების შესაბამისად.

გამოვლენილი გარემოება: სამტრედიის მუნიციპალიტეტმა 2016 წელს სასამართლო გადაწყვეტილების საფუძველზე ფ/პ მთვარისა მახარაძეს ანაზღაურა 2.9 ათასი ლარი. წარმოდგენილი დოკუმენტების მიხედვით, 2014 წელს მთვარისა მახარაძე დასაქმებული იყო სამტრედიის მუნიციპალიტეტის გამგეობაში. 2014 წლის 1 ოქტომბრიდან რეორგანიზაციასთან დაკავშირებით გაუქმდა ქ. სამტრედიის ტერიტორიული ორგანო და მისი ყველა თანამშრომელი გათავისუფლდა სამსახურიდან ორთვიანი კომპენსაციის ანაზღაურებით, მათ შორის ფ/პ მთვარისა მახარაძე. 2014 წლის 1 დეკემბერიდან მთვარისა მახარაძე ქ. სამტრედიის ადმინისტრაციულ ერთეულში დაინიშნა შტატგარეშე თანამშრომლად 1 თვის ვადით და მიიღო შესაბამისი ანაზღაურება.

2015 წლის 23 ივლისს მთვარისა მახარაძემ წერილობით მიმართა მუნიციპალიტეტის გამგეობას. განცხადების მიხედვით, მიუხედავად იმისა, რომ მასთან შრომითი ხელშეკრულება არ იყო გაფორმებული, ის ფაქტობრივად მაინც მუშაობდა 2014 წლის ოქტომბერსა და ნოემბერში, ასევე 2015 წლის 1 იანვრიდან 23 ივნისის ჩათვლით და აღნიშნულ პერიოდზე მოითხოვდა სახელფასო ანაზღაურება 3.8 ათასი ლარის ოდენობით. მერიამ მას უარი უთხრა განცხადების დაკმაყოფილებაზე, რადგან გამგეობის წარმომადგენლის განმარტებით მთვარისა მახარაძე არ ასრულებდა სამსახურეობრივ მოვალეობას აღნიშნულ პერიოდში.

2015 წლის 6 ნოემბერს მთვარისა მახარაძემ მიმართა სასამართლოს, 3.8 ათასი ლარის ანაზღაურების მოთხოვნით. იმის დასადასტურებლად რომ ფაქტობრივად ნამდვილად მუშაობდა აღნიშნულ პერიოდში წარადგინა სარეგისტრაციო ჟურნალების ასლები,

გამგეობაში შემოსული დოკუმენტის მიღების დადასტურება, ასევე ამ პერიოდში მის მიერ ორ მოქალაქეზე გაცემული ცნობა. სასამართლო სხდომაზე მხარეებმა დავა დაასრულეს მორიგებით, რის შედეგადაც მთვარისა მახარაძეს აუნაზღაურდა 2015 წლის 1 იანვრიდან 23 ივნისის ჩათვლით პერიოდისათვის შრომის ანაზღაურება 2.9 ათასი ლარის ოდენობით.

ამრიგად, 6 თვის განმავლობაში მერიაში საქმიანობდა პირი რომელთანაც მუნიციპალიტეტს ურთიერთობა სამართლებრივად არ ჰქონდა დარეგულირებული. აღნიშნული არაუფლებამოსილი პირი მუნიციპალიტეტის სახელით იღებდა წერილებს და ამზადებდა ცნობებს.

წინა აუდიტის შედეგები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა სამტრედიის მუნიციპალიტეტში 2014 წელს ჩაატარა სამტრედიის მუნიციპალიტეტის საფინანსო-სამეურნეო საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი და სამტრედიის მუნიციპალიტეტის 2012-2013 წლების ფინანსური ანგარიშგების - ფინანსური აუდიტი. აუდიტის ანგარიშებში დაფიქსირდა 34 სხვადასხვა არსებითი ხასიათის დარღვევა-ნაკლოვანება რომელთაგან მხოლოდ 18 ხარვეზზე აქვს მუნიციპალიტეტს განხორციელებული ღონისძიებები, ხოლო დანარჩენ 16 დარღვევა-ნაკლოვანებაზე მუნიციპალიტეტს არანაირი ღონისძიებები არ გაუტარებია, მაგალითად:

- 2012-2013 წლებში ბიუჯეტში გადახდილი არ არის 2.5 ათასი ლარის საიჯარო გადასახადი. მუნიციპალიტეტში შემუშავებული არ არის კონტროლის მექანიზმი, რომელიც გამოავლენს ხელშეკრულებით განსაზღვრული საიჯარო გადასახადის გადაუხდელობის შემთხვევებს ან/და მოახდენს მის პრევენციას, რომელიც შესაძლოა უკავშირდებოდეს ხელშეკრულებაში დამატებითი პირობების განსაზღვრას. მუნიციპალიტეტმა არ გაითვალისწინა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ დაფიქსირებული ხარვეზი და არ უზრუნველყო საიჯარო ქირის ამოღების უკეთესი ადმინისტრირება.
- მუნიციპალიტეტს დაფუძნებული ჰქონდა 23 ა(ა)იპ და 2 შპს. მათზე გაცემულმა დაფინანსებამ 6180.9 ათასი ლარი, ხოლო დასაქმებულთა რიცხოვნობამ 876 - 956 კაცი შეადგინა. მათი წესდებების, საშტატო განრიგის, დაფინანსებისათვის წარმოდგენილი განცხადებების, ანალიზით დადგინდა, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში მათი ფუნქციები და მოვალეობები გადაიკვეთება. ა(ა)იპ-ების უმეტესი ნაწილი ისეა დაფუძნებული, რომ მუნიციპალიტეტიდან არ აქვს გამოყოფილი რაიმე ქონება ან ფართობი. მათი საქმიანობის კანონიერების, საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის კონტროლი და ზედამხედველობა ევალება თვითმმართველობის შესაბამის ორგანოს რომელიც ფაქტობრივად, დღემდე მუნიციპალიტეტის მიერ რაიმე ფორმით არ განხორციელებულა. მიუხედავად აუდიტის ანგარიშში ხარვეზის დაფიქსირებისას მუნიციპალიტეტს არ გაუტარებია შესაბამისი ღონისძიებები ხარვეზის გამოსასწორებლად.

რეკომენდაცია №17: სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეისწავლოს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ წინა აუდიტის დროს გამოვლენილ კონკრეტულ ფაქტებთან დაკავშირებით, რატომ არ განხორციელდა სათანადო რეაგირება; ასევე გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი

პირების მიმართ, რომელთაც ევალუბრდით უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს მიერ იდენტიფიცირებულ დარღვევა-ნაკლოვანებაზე რეაგირება.

აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი

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

აუდიტორთა ხელმოწერა

სახელი, გვარი

მიხეილ ჩიქოვანი

(წამყვანი აუდიტორი)

თეა არველაძე

(უფროსი აუდიტორი)

თამთა გელაშვილი

(აუდიტორი)

ნინო ლაღიძე

(აუდიტორი)

ხელმოწერა



