შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

ვამტკიცებ

ადგილობრივი თვითმმართველი
ერთეულების ბიუჯეტების აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი

გიორგი მამრიკიშვილი

31 12 2019 წელი

N 80/36

ეგზ.: N1

მესტიის მუნიციპალიტეტის 2017-2018 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში

სარჩევი

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები 3
შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები..... 4
შესავალი 9
აუდიტის მიგნებები 13

1. ბიუჯეტის შესრულება..... 13
2. ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება 15

2.1 მიწოდების ვადების დაცვისა და საჯარიმო სანქციების გავრცელების ხარვეზები 16

2.2 ხელშეკრულების პირობების შეუსაბამოდ შესრულებული სამუშაოები 25

3. ქონების მართვა და განკარგვა..... 28
4. წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება 30

4.1 შრომითი ხელშეკრულებებით დასაქმებულთა გაზრდილი რაოდენობა 30

4.2 საკრებულოს წევრებზე დასაბუთების გარეშე გაწეული ხარჯები..... 30

4.3 ავტომანქანების რემონტის არაეკონომიური ხარჯები..... 32

5. წარმომადგენლობითი ხარჯები..... 33

5.1 დოკუმენტურად დაუსაბუთებელი ხარჯები..... 33

5.2 ხელშეკრულების გაფორმების გარეშე და ინტერესთა კონფლიქტის პირობებში ჩატარებული შესყიდვები..... 35

6. ადმინისტრაციული/საოპერაციო ხარჯები 38
7. დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირება..... 39
8. საკონსულტაციო მომსახურება..... 40
9. სახელმწიფო შესყიდვების დაგეგმვა..... 42
10. ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში 43
11. შიდა აუდიტი..... 44
12. წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების მდგომარეობა..... 45

აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი 45

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები

- **მუნიციპალიტეტი** – მესტიის მუნიციპალიტეტი;
- **მერია** – მესტიის მუნიციპალიტეტის მერია;
- **საკრებულო** – მესტიის მუნიციპალიტეტის საკრებულო;
- **ა(ა)იპ** – არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი;
- **შემსყიდველი ორგანიზაცია** – მესტიის მუნიციპალიტეტი;
- **მიმწოდებელი** – პირი, რომელმაც შემსყიდველ ორგანიზაციასთან დადო ხელშეკრულება სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ.

შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა მესტიის მუნიციპალიტეტის 2017-2018 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

) მუნიციპალიტეტში არსებობს როგორც ფინანსური რესურსების, ასევე დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვის პრობლემები. მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო არაფინანსური აქტივების ზრდის პარამეტრების სათანადოდ დაგეგმვა და შესრულება, რამაც ინფრასტრუქტურული პროექტების განსაზღვრულ ვადებში მოსახლეობისთვის მიწოდება შეაფერხა.

) მუნიციპალიტეტში სამშენებლო სამუშაოების განხორციელების პროცესი ყველა ეტაპზე ხასიათდება სისტემური ხარვეზებით:

– სამშენებლო სამუშაოების განხორციელების მიზნით არ არის შერჩეული პროექტების დაწყებისა და დასრულების ოპტიმალური ვადები. მუნიციპალიტეტი შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადებს, ხშირ შემთხვევაში, ზრდიდა სათანადო დასაბუთების გარეშე;

– სამუშაოების გეგმა-გრაფიკისა და მიწოდების ვადების დარღვევისათვის მუნიციპალიტეტი არ იყენებდა ხელშეკრულებით განსაზღვრულ საჯარიმო სანქციებს, ან აწესებდა სანქციის მინიმალურ ოდენობას. ამასთანავე, არ ატარებდა საკმარის ღონისძიებებს საჯარიმო თანხების ამოსაღებად;

– მუნიციპალიტეტმა, არაკეთილსინდისიერ მიმწოდებელთან ხელშეკრულების შეწყვეტის დროს, არ გამოიყენა ხელშეკრულებით მინიჭებული უფლება და არ მოითხოვა საბანკო გარანტიით უზრუნველყოფილი თანხების ანაზღაურება;

– მუნიციპალიტეტში შესრულებული სამუშაოების ხარისხის კონტროლის სისტემა, ზოგ შემთხვევაში, ვერ უზრუნველყოფს სამუშაოების დადგენილ ხარისხს;

– მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელმა პირებმა ჩაიბარეს შეუსრულებელი სამუშაოები, რომელთა გამოვლენა დათვალიერების შედეგადაც შეიძლებოდა.

) მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვისა და განკარგვის პროცესი ხასიათდება არსებითი ხარვეზებით: მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა ქონების სარგებლობის უფლებით გაცემის დამადასტურებელი ხელშეკრულებები, ქონების აუდიტორული შეფასებები და მონაცემები მისაღები სარგებლის შესახებ.

- მუნიციპალიტეტმა დაარღვია შრომითი ხელშეკრულებებით დაქირავებულთა რაოდენობრივი ზღვარი და 2018 წლის 11 თვის განმავლობაში დაიქირავა დასაშვებზე, საშუალოდ, შვიდი პირით მეტი.

- მუნიციპალიტეტმა, საკრებულოს იმ თანამშრომლებზე, რომლებიც არ არიან თანამდებობის პირები. ხარჯების ასანაზღაურებლად თანხები გასცა ხარჯის გაწევის დამადასტურებელი პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე.

- მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ავტომანქანების ტექნიკური მომსახურების შესყიდვის პროცესი წარიმართა ხარვეზებით და გაწეულია არაეკონომიური ხარჯები.

- მუნიციპალიტეტმა წარმომადგენლობითი ხარჯები, რიგ შემთხვევაში, გასწია შესაბამისი დოკუმენტური დასაბუთების გარეშე, რაც შეიცავს საბიუჯეტო რესურსების არაეკონომიური ხარჯვის რისკებს.

- მუნიციპალიტეტმა, ზოგიერთ შემთხვევაში, საქონელი/მომსახურება შეისყიდა ხელშეკრულების გაფორმებამდე, რაც ძირეულად ეწინააღმდეგება შესყიდვების მოქმედ კანონმდებლობას. ამასთანავე, არ არის დაცული შესყიდვის ობიექტის საბაზრო ღირებულების წინასწარი განსაზღვრის, ეკონომიის მიღების, შესყიდვის ობიექტის ხარისხის უზრუნველყოფის და სხვა ძირითადი პრინციპები.

- მუნიციპალიტეტმა კულტურული და სპორტული ღონისძიებების ორგანიზების მომსახურება შეისყიდა ინტერესთა კონფლიქტის პირობებში, ხარვეზებით შედგენილი სატენდერო დოკუმენტაციით.

- 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტს არ მიუღია შემოსავალი ფიზიკური პირებიდან დასუფთავების მოსაკრებლის სახით. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა ინფორმაცია გადამხდელთა ბაზისა და გადასახდელი მოსაკრებლების მოცულობის შესახებ.

- შესაბამისი შრომითი რესურსის არსებობის პირობებში, მუნიციპალიტეტმა ვერ დაასაბუთა საფინანსო-საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვის აუცილებლობა.

- მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურს დებულებით გათვალისწინებული ფუნქციები და მოვალეობები 2017-2018 წლებში არ შეუსრულებია, კერძოდ, არ ჩაუტარებია აუდიტორული შემოწმებები და არ გაუცია რეკომენდაციები მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაუმჯობესებისათვის.

გამოვლენილი ნაკლოვანებების საპასუხოდ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა გასცა შემდეგი რეკომენდაციები:

რეკომენდაცია №1. ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, მუნიციპალიტეტის მერიამ ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებები გამოიყენოს შესაბამისი წლის ბიუჯეტით დაგეგმილი პროგრამების/ქვეპროგრამების მიზნების და მოსალოდნელი შედეგების მისაღწევად. ამასთანავე, ბიუჯეტი დაგეგმოს იმგვარად, რომ არ დაუშვას ნაშთის უკონტროლო დაგროვება.

რეკომენდაცია №2. მუნიციპალიტეტის მერიამ, ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების ვადების განსაზღვრისას, მაქსიმალურად გაითვალისწინოს სხვადასხვა ფაქტორი და პირობა, რომელმაც შესაძლოა ნეგატიური გავლენა იქონიოს სამუშაოების დროულ დასრულებაზე; მიწოდების ვადების ცვლილება განახორციელოს დასაბუთებული გარემოებებით და გაითვალისწინოს ობიექტური და ფორსმაჟორული საფუძვლების არსებობა. სხვა შემთხვევაში, ვადებისა და პირობების დარღვევისათვის, გაავრცელოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს სამუშაოების შესრულების რეალური ვადების განსაზღვრას და გააუმჯობესებს საბიუჯეტო ასიგნებების გეგმურ ხარჯვას. გარდა ამისა, დროულად მიიღება ის პროდუქტი, რომელიც განსაზღვრულია ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისათვის და მოსახლეობის კეთილდღეობის უზრუნველსაყოფად.

რეკომენდაცია №3. მუნიციპალიტეტის მერიამ ხელშეკრულების პირობები განსაზღვროს იმგვარად, რომ მაქსიმალურად იყოს დაცული მისი, როგორც შემსყიდველი ორგანიზაციის ინტერესი. მათ შორის, გამოიყენოს საჯარიმო სანქციების ისეთი მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს შესყიდვის ობიექტების მიწოდების დაგვიანების პრევენციას. ამასთანავე, ჩაატაროს დაურიცხავი და გადაუხდელი ჯარიმების ინვენტარიზაცია და გაატაროს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები კუთვნილი თანხების მისაღებად. მუნიციპალიტეტმა მომავალში საბოლოო ანგარიშსწორება განახორციელოს მიმწოდებლის მიერ ხელშეკრულებით ნაკისრი ყველა ვალდებულების შესრულების შემდეგ. აღნიშნული ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო შემოსავლების გაზრდას და მიმწოდებლების მიმართ ერთგვაროვანი მიდგომის ჩამოყალიბებას.

რეკომენდაცია №4. მუნიციპალიტეტის მერიამ დანერგოს ისეთი კონტროლის მექანიზმები და პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს მაღალი რწმუნების მიღებას, რომ ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოები სრულდება ხარისხიანად და ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად; რეგულარულად აწარმოოს შესყიდული ობიექტების მონიტორინგი და ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში, ნაკლოვანებების/ხარვეზების დროულად აღმოფხვრის მიზნით, გაატაროს სათანადო ღონისძიებები, რაც ხელს შეუწყობს ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას და

მოსახლეობისთვის ინფრასტრუქტურული პროექტებით სარგებლობის შესაძლებლობას ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში.

რეკომენდაცია №5. მუნიციპალიტეტის მერიამ უზრუნველყოს სარგებლობის უფლებით გაცემული აქტივების სრული აღრიცხვა-სისტემატიზაცია, რაც მოიცავს მოსარგებლე პირებთან ხელშეკრულებების გაფორმებას. მუნიციპალიტეტმა გაითვალისწინოს ბაზარზე არსებული მდგომარეობა როგორც გადაწყვეტილების მიღების, ისე შემდგომ პერიოდებში შეთანხმების პირობების გადახედვისას, რათა საჯარო ინტერესების გათვალისწინებით ხელი შეუწყოს აქტივების ეფექტიან მართვას, მათ შორის მაქსიმალური შემოსავლის მიღებას. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა დაადგინოს ქონების გადაცემიდან მისაღები სარგებლის ოდენობა, თუ ასეთი არსებობს და გაატაროს ღონისძიებები მათ ამოსაღებად.

რეკომენდაცია №6. მუნიციპალიტეტის მერიამ არ აანაზღაუროს საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები, შესაბამისი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე. მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი და პრაქტიკა სრულ შესაბამისობაში იყოს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან. აღნიშნული უზრუნველყოფს საკრებულოს წევრის არაანაზღაურებადი საქმიანობის შესახებ, „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ დადგენილი პრინციპის დაცვას, ასევე საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №7. მუნიციპალიტეტის საკრებულომ, აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, მიზანშეწონილია შეიმუშაოს შესაბამისი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას რაციონალურად, ეკონომიურად და გამჭვირვალედ. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს სტუმრების კატეგორია, მიზანი, მიღების ფორმა, გამასპინძლების ეტიკეტი, ანგარიშსწორებისათვის წარმოსადგენი დოკუმენტების ჩამონათვალი და კონტროლის სხვა მექანიზმები, რაც ხარჯებს გახდის საჯაროს და შედეგზე ორიენტირებულს. ამასთანავე, არსებული ფინანსური რესურსის განაწილების პროცესში, ხარჯების დაგეგმვისას, შესაბამისმა სამსახურებმა პირველ რიგში გაითვალისწინონ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით გათვალისწინებული პრიორიტეტული მიმართულებები.

რეკომენდაცია №8. მუნიციპალიტეტის მერიამ, საკრებულოსთან ერთად იმსჯელოს ფიზიკური პირების მიერ დასუფთავების მოსაკრებლის გადახდის საკითხზე და მიიღოს ისეთი გადაწყვეტილება, რომლითაც გათვალისწინებული იქნება როგორც საბიუჯეტო, ასევე სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის ინტერესები. აღნიშნულმა ხელი უნდა

შეუწყოს დასუფთავების მოსაკრებლის სახით მიღებული შემოსავლების ზრდას და მოსახლეობაში გადასახადის გადახდის კულტურის განვითარებას.

რეკომენდაცია №9. მუნიციპალიტეტის მერიამ არ გადაიხადოს დამატებითი სახსრები შტატით გათვალისწინებული თანამდებობების შესაბამისი საქმიანობის განხორციელებისთვის. მიზანშეწონილია, მერიამ, საკრებულოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს შესაბამისი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტში კომპეტენტური პირების დასაქმებას. ამასთანავე, საჭიროების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტს შეუძლია შრომის ანაზღაურების არანაკლებ ერთი პროცენტი მიმართოს მოსამსახურეთა კვალიფიკაციის ასამაღლებლად. აღნიშნული უზრუნველყოფს საბიუჯეტო თანხების დაზოგვას და რაციონალურად ხარჯვას.

რეკომენდაცია №10. მუნიციპალიტეტის მერიამ ჩამოაყალიბოს შიდა აუდიტის იმგვარი სამსახური, რომელიც შეისწავლის და შეაფასებს ორგანიზაციის შიდა კონტროლის სისტემებს, ასევე გამოავლენს პროცესებში არსებულ რისკებსა და სისტემურ ხარვეზებს. მიღებული შედეგების საფუძველზე, სამსახურმა შეიმუშაოს რეკომენდაციები და განახორციელოს მისი მუდმივი მონიტორინგი. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდას და საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას.

შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

მესტიის მუნიციპალიტეტის (შემდგომში მუნიციპალიტეტი) ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობით და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე. 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 კანონშეუსაბამობებს.

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 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 კანონშეუსაბამობების რისკებზე, რომლებიც გამოწვეულია თაღლითობით ან შეცდომით. მიგვაჩნია, რომ ჩატარებული აუდიტორული პროცედურები საკმარისი და შესაფერისი საფუძველია აუდიტორული დასკვნების გამოსატანად.

აუდიტის საგანი

აუდიტის საგნად განისაზღვრა მუნიციპალიტეტის 2017-2018 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების კანონმდებლობასთან შესაბამისობა.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა მესტიის მუნიციპალიტეტის მიერ 2017-2018 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 2017-2018 წლების ბიუჯეტების გადასახდელები, ჯამში 24,307.8 ათასი ლარი.

აუდიტის კრიტერიუმები[1]

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:

- „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;
- საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „შრომის ანაზღაურების 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“;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 17 აგვისტოს №13 ბრძანება „გამარტივებული შესყიდვის კრიტერიუმების განსაზღვრისა და გამარტივებული შესყიდვის ჩატარების წესის დამტკიცების თაობაზე“;

[1] 2017-2018 წლებში მოქმედი რედაქციის მიხედვით.

- 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“;
- მუნიციპალიტეტის მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტები.

აუდიტის მიზანი

აუდიტის მიზნებია:

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

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

აუდიტის მეთოდოლოგია

აუდიტის საგნის შესასწავლად გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები:

- აუდიტის ობიექტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზი;
- ღონისძიებების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შესწავლა;
- ინტერვიუები აუდიტის ობიექტების თანამშრომლებთან;
- მონაცემთა ანალიზი (მონაცემთა ბაზებისა და მონაცემთა დოკუმენტური ანალიზი) და სხვ.

ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

მესტიის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელსაც ჰყავს წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, აქვს საკუთარი ქონება და ბიუჯეტი. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 17 ადმინისტრაციულ ერთეულს,[2] რომელიც მოიცავს დაბა მესტიასა და 157 სოფელს. თვითმმართველი ერთეულის ფართობია 3,045 კვ. კმ, მოსახლეობის რიცხოვნობა კი შეადგენს 9.3 ათას კაცს.[3] ადმინისტრაციული ცენტრია დაბა მესტია.

2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან ხარჯები გაწეულია შემდეგ პროგრამებზე: წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება –

[2] mreg.reestri.gov.ge
[3] www.geostat.ge; www.budgetmonitor.ge, 2018 წლის საშუალო წლიური მაჩვენებელი.

6,462.9 ათასი ლარი; თავდაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება – 122.5 ათასი ლარი; ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია – 11,739.3 ათასი ლარი; განათლება – 1,777.9 ათასი ლარი; კულტურა, რელიგია, ახალგაზრდული და სპორტული ღონისძიებები 2,605.7 ათასი ლარი; მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა – 1,599.3 ათასი ლარი.[4]

[4] წყარო: მუნიციპალიტეტის მიერ წარმოდგენილი ხაზინის ამონაწერი.

აუდიტის მიგნებები

1. ბიუჯეტის შესრულება

კრიტერიუმი. მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო წარმომადგენლობით ორგანოს დასამტკიცებლად წარუდგენს ბიუჯეტის პროექტს, პრიორიტეტების დოკუმენტთან ერთად. პრიორიტეტების დოკუმენტით განსაზღვრული პრიორიტეტული სფეროები და მათი დაფინანსების დინამიკა, პირველ რიგში, უნდა ეფუძნებოდეს მუნიციპალიტეტის საჭიროებებს, უნდა უზრუნველყოფდეს იმ პრობლემების მოგვარებას, რომლებიც დასტურდება ადგილობრივ მოსახლეობასთან კონსულტაციით. ბიუჯეტის პროექტი მოიცავს დასაგეგმი წლის პრიორიტეტებს, რომელთა ფარგლებში საბიუჯეტო ორგანიზაციები ახორციელებენ პროგრამებს/ქვეპროგრამებს. ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისათვის, ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგებისათვის პასუხისმგებელია მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო.[5]

მუნიციპალიტეტმა 2017-2018 წლებში პროგრამული ბიუჯეტებით დაგეგმა შემდეგი შედეგების მიღწევა: ინფრასტრუქტურის შემდგომი გაუმჯობესება, მგზავრთა შეუფერხებელი და უსაფრთხო გადაადგილება, მოსახლეობის პირობების გაუმჯობესება და სხვ.

გამოვლენილი გარემოება. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების მაჩვენებლებზე დაყრდნობით, 2017-2018 წლების შემოსულობებმა – 26,394.0 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელებმა – 24,307.8 ათასი ლარი შეადგინა.

2017 წელს გადასახდელების გეგმის საკასო შესრულება 78%-ია. დაგეგმილ პარამეტრებს არ შეესაბამება „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის მაჩვენებელი. კერძოდ, ბიუჯეტით განსაზღვრული 7,331.2 ათასი ლარის ნაცვლად, წლის განმავლობაში დახარჯულია 5,683.2 ათასი ლარი – გეგმის 78%. 2017 წელს განსაკუთრებით დაბალია „ვალდებულებების კლების“ მუხლის შესრულება – 10%, რაც, ძირითადად, არასწორი დაგეგმვის შედეგია.

2018 წელს გადასახდელების გეგმა შესრულდა 67%-ით. რაც შეეხება „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლს, 2018 წელს შესრულება მხოლოდ 43%-ია და 9,052.6 ათასი ლარის ნაცვლად დახარჯულია 3,886.7 ათასი ლარი. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტმა ვერ მიიღო კრიტერიუმით გათვალისწინებული მოსალოდნელი შედეგები. კერძოდ, დაგვიანდა საბავშვო ბაღების, სპორტული დარბაზების, ხიდების, გზების, სტიქიით დაზიანებული და სხვა ობიექტების მშენებლობისა და რეაბილიტაციის სამუშაოები.

[5] „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, მუხლი 7, პუნქტი 1; მუხლი 77, პუნქტები 8, 9; საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანება „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“.

ინფორმაცია შემოსულობების, გადასახდელების და ნაშთის ცვლილების შესახებ წარმოდგენილია ცხრილში №1:

ცხრილი №1. ინფორმაცია შემოსულობების, გადასახდელების და ნაშთის ცვლილების შესახებ (ათასი ლარი)[6]

დასახელება	2017 წელი			2018 წელი			შესრულებების ჯამი
	გეგმა	ფაქტი	შესრულების %	გეგმა	ფაქტი	შესრულების %	
შემოსულობები	**12,643.1**	**13,745.3**	**109%**	**13,594.2**	**12,648.7**	**93%**	**26,394.0**
შემოსავლები	12,643.1	13,742.0	**109%**	13,330.2	12,277.0	**92%**	**26,019.0**
არაფინანსური აქტივების კლება	0.0	3.3	-	264.0	371.7	**141%**	**375.0**
ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოყენების გარდა)	0.0	0.0	-	0.0	0.0	-	**0.0**
ვალდებულებების ზრდა	0.0	0.0	-	0.0	0.0	-	**0.0**
გადასახდელები	**15,608.2**	**12,205.4**	**78%**	**18,099.3**	**12,102.4**	**67%**	**24,307.8**
ხარჯები	6,821.6	6,296.0	**92%**	8,455.8	7,700.1	**91%**	**13,996.1**
არაფინანსური აქტივების ზრდა	7,331.2	5,683.2	**78%**	9,052.6	3,886.7	**43%**	**9,569.9**
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის დაგროვების გარდა)	93.6	93.6	**100%**	99.0	99.0	**100%**	**192.6**
ვალდებულებების კლება	1,361.8	132.6	**10%**	491.9	416.6	**85%**	**549.2**
ნაშთის ცვლილება	-2,965.1	1,539.9		-4,505.1	546.3		**2,086.2**

აღსანიშნავია, რომ 2017 წლის პირველი იანვრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტს ბალანსზე ნაშთის სახით ერიცხებოდა 2,965.4 ათასი ლარი. 2017 წლისათვის დაიგეგმა 2,965.1 ათასი ლარის ათვისება, თუმცა ნაშთის ცვლილებით გამოწვეულმა ფულადი სახსრების დაგროვებამ 1,539.9 ათასი ლარი შეადგინა. შესაბამისად, პერიოდის ბოლოს დაფიქსირდა 4,505.3 ათასი ლარის ნაშთი, საიდანაც 1,102.3 ათასი ლარი თავისუფალი ნაშთია.[7] 2018 წელს მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა 4,505.1 ათასი ლარის გამოყენება, თუმცა წინა წლის მსგავსად დააგროვა 546.3 ათასი ლარი. საბოლოოდ, წლის ბოლოსათვის საბიუჯეტო ნაშთმა 5,051.6 ათასი ლარი შეადგინა. აქედან 255.8 ათასი ლარი თავისუფალი ნაშთია.

2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტის ბალანსზე ნაშთად ირიცხებოდა აუთვისებელი თანხები 334.8 ათასი ლარის ოდენობით, რომელიც 2010-2014 წლებში სხვადასხვა დანიშნულებით გამოყოფილია საქართველოს მთავრობის მიერ. მუნიციპალიტეტმა ორივე წლისათვის დაგეგმა აღნიშნული თანხების ხარჯვა, თუმცა ნაშთი არ შემცირებულა. მუნიციპალიტეტმა ასევე ვერ შეძლო 2016 წელს „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“

[6] გეგმური მაჩვენებლების წყარო: საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე – მესტიის მუნიციპალიტეტის 2017 და 2018 წლების ბიუჯეტების დამტკიცების შესახებ; ფაქტობრივი მაჩვენებლების წყარო: მუნიციპალიტეტის მიერ წარმოდგენილი ხაზინის ამონაწერი.

[7] თავისუფალი ნაშთის დაგროვება წლის ბოლოს საგადასახადო შემოსავლების სიჭარბემ განაპირობა, რაც ბიუჯეტში არ ასახულა.

ფარგლებში გამოყოფილი თანხების დროული ათვისება და 2018 წლის პირველი იანვრისათვის ნაშთად ერიცხებოდა 50.7 ათასი ლარი.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა 2017-2018 წლებში ვერ უზრუნველყო ბიუჯეტით დაგეგმილი პროექტების დროულად განხორციელება. აღნიშნული მიუთითებს მუნიციპალიტეტის მფლობელობაში არსებული ფინანსური რესურსების არაეფექტიან მართვაზე. შედეგად, მოსახლეობა ვერ სარგებლობს იმ პროდუქტებით, რაც შესაძლოა მიწოდებულ იქნეს ბიუჯეტში მობილიზებული სახსრების დროული და ეფექტიანი გამოყენებით.

რეკომენდაცია №1. ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, მუნიციპალიტეტის მერიამ ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებები გამოიყენოს შესაბამისი წლის ბიუჯეტით დაგეგმილი პროგრამების/ქვეპროგრამების მიზნების და მოსალოდნელი შედეგების მისაღწევად. ამასთანავე, ბიუჯეტი დაგეგმოს იმგვარად, რომ არ დაუშვას ნაშთის უკონტროლო დაგროვება.

2. ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება

ზოგადი აღწერა. 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტმა ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებისათვის გააფორმა 74 ხელშეკრულება, საერთო ღირებულებით 11,294.6 ათასი ლარი. კერძოდ, განხორციელებულია გზების, ხიდების, საყრდენი კედლების რეაბილიტაციის სამუშაოები, საბავშვო ბაღების, სპორტული და საერთო დანიშნულების ობიექტების მშენებლობა, მოწყობილია წყალსადენი სისტემები და სხვ. შესამოწმებელ პერიოდში ხელშეკრულებების საკასო ხარჯი 9,291.8 ათასი ლარია.[8]

ინფრასტრუქტურული პროექტების შესწავლით გამოვლინდა, რომ სამშენებლო სამუშაოების შესრულების პროცესი ყველა ეტაპზე ხასიათდება მნიშვნელოვანი სისტემური ხარვეზებით. კერძოდ, დარღვევები ფიქსირდება სამუშაოების დაგეგმვის, მიმწოდებელი სუბიექტების შერჩევა-შეფასების, სამუშაოების გეგმა-გრაფიკებისა და მიწოდების ვადების დაცვის, საჯარიმო სანქციების გავრცელებისა და ამოღების, შესრულებული სამუშაოების სისრულის, ანაზღაურების შესაბამისობისა და ხარისხის უზრუნველყოფის მიმართულებებით. შედეგად, მუნიციპალიტეტს მიადგა მნიშვნელოვანი ზიანი და მოსახლეობას დროულად და სრულად ვერ მიეწოდა ბიუჯეტით დაგეგმილი მატერიალური პროდუქტი.

[8] პროექტების ნაწილი დადგენილ დროში არ დასრულდა.

2.1 მიწოდების ვადების დაცვისა და საჯარიმო სანქციების გავრცელების ხარვეზები

<u>**მიწოდების ვადების დაუსაბუთებელი ზრდა**</u>

კრიტერიუმი. სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის შესაბამისად,[9] შესყიდვის მხარეებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულება უნდა შეიცავდეს საქონლის მიწოდების, მომსახურების გაწევის ან/და სამუშაოს შესრულების ვადას. ხელშეკრულების პირობები შეიძლება შეიცვალოს და სამუშაოს დასრულების ვადა გადაიწიოს მხოლოდ წინასწარ გაუთვალისწინებელი მიზეზების გამო. ნებისმიერი ცვლილება დაუშვებელია, რომელსაც მოჰყვება შემსყიდველისათვის პირობების გაუარესება, გარდა კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.[10]

გამოვლენილი გარემოება. 2017-2018 წლებში ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებისათვის გაფორმებული 74 ხელშეკრულებიდან, ობიექტების მიწოდების ვადები გაზრდილია 30 ხელშეკრულებისათვის, რომელთა ჯამური ღირებულება 7,341.7 ათას ლარს შეადგენს (ხელშეკრულებების ჯამური ღირებულების 65%). მიწოდების დროის მინიმალური ზრდა – 24, ხოლო მაქსიმალური ზრდა – 649 დღეა, მათ შორის, 5 ხელშეკრულებისათვის ვადა გაზრდილია ერთ წელზე მეტი პერიოდით. აღსანიშნავია, რომ 30 შემთხვევიდან, 16 ხელშეკრულების ფარგლებში მიმწოდებლებმა ვერც გაზრდილ ვადებში შეძლეს სამუშაოების დასრულება.

ვადების ცვლილებების მიზეზებად, ძირითადად, დასახელებულია სახარჯთაღრიცხვო ხარვეზები, არახელსაყრელი კლიმატური პირობები და მდინარეების ადიდება. მოსალოდნელი რთული კლიმატური პირობებისა და საშუალო სტატისტიკური ნალექიანი ამინდების შესახებ ხელშეკრულების გაფორმების მომენტისათვის ცნობილი იყო როგორც შემსყიდველის, ასევე მიმწოდებლისათვის. ამდენად, ეს ფაქტი არ უნდა გამხდარიყო ცვლილების საფუძველი. ამასთანავე, რიგ შემთხვევებში, შესასრულებელი სამუშაოების არაარსებითი ცვლილება გამოყენებულია ვადების მნიშვნელოვანი გაზრდისათვის. შესაბამისად, მიმწოდებლებისათვის სამუშაოების დასრულების ვადები, ძირითადად, გაზრდილია დაუსაბუთებლად, სავარაუდოდ, იმ მიზნით, რომ არ მომხდარიყო მიმწოდებლის დაჯარიმება. მაგალითად: ცხუმარის ტერიტორიულ ერთეულში საბავშო ბაღის მშენებლობის სამუშაოების შესყიდვის მიზნით, მუნიციპალიტეტმა 2018 წლის 22 ოქტომბერს ხელშეკრულება გააფორმა შპს „ნევ სტაილ ბილდინგთან“, ღირებულებით – 377.8 ათასი ლარი.[11] სამუშაოების დასრულება განსაზღვრული იყო 2019 წლის 20

[9] „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება, მუხლი 33.
[10] „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 21, პუნქტი 5.
[11] NAT180013559, ხელშეკრულება №151.

თებერვლისათვის. შპს „ნევ სტაილ ბილდინგმა“ სამუშაოები ხელშეკრულებით დადგენილ ვადაში ვერ დაასრულა. მუნიციპალიტეტმა კომპანიას მიწოდების ვადა ორჯერ გაუხანგრძლივა (2019 წლის 15 სექტემბრამდე). ვადის ცვლილების მოტივად მითითებულია დამატებითი სამუშაოები და ზამთრის პერიოდში შეფერხება. ამასთანავე, ხელშეკრულების ცვლილების დოკუმენტებით დამატებით შესასრულებელი სამუშაოები არ განსაზღვრულა და ხელშეკრულების ღირებულება არ გაზრდილა.

აუდიტის ჯგუფმა 2019 წლის ივლისში რამდენჯერმე დაათვალიერა საბავშვო ბაღის მშენებლობის პროცესი. დადგინდა, რომ დათვალიერების მომენტისათვის მიმწოდებელი ობიექტზე არ აწარმოებდა სამშენებლო სამუშაოებს. ამდენად, სამუშაოები ფაქტობრივად შეფერხებულია მიმწოდებლის მიზეზით. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტმა მიწოდების ვადის გაზრდისათვის გამოიყენა სუბიექტური და დაუსაბუთებელი გარემოებები და არ დააჯარიმა მიმწოდებელი ხელშეკრულებით განსაზღვრული საწყისი ვადის დარღვევისათვის.

აღსანიშნავია, რომ დათვალიერების მომენტში არ მიმდინარეობდა 2018 წელს ტენდერის საშუალებით შესყიდული ლატალის ტერიტორიულ ერთეულში საბავშვო ბაღის მშენებლობის სამუშაოები, ღირებულებით – 360.0 ათასი ლარი.[12] ხელშეკრულება გაფორმებულია 2019 წლის 22 იანვარს, რომლის მიხედვით, სამუშაოების დასრულების ვადად განისაზღვრა 2019 წლის 22 ივლისი. აუდიტის მიმდინარეობისას მიმწოდებელს შესრულებული ჰქონდა მხოლოდ 177.6 ათასი ლარის სამუშაოები. აღნიშნულ სამუშაოებსაც აწარმოებდა იგივე მიმწოდებელი – შპს „ნევ სტაილ ბილდინგი“. ახალი ხელშეკრულების გაფორმების მომენტისთვის მუნიციპალიტეტისათვის უკვე ცნობილი იყო, რომ მიმწოდებელი ვერ ასრულებდა წინა ხელშეკრულებით განსაზღვრულ, ცხუმარის ბაღის აშენების ვალდებულებას. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტმა არ დააწესა სათანადო კონტროლი ლატალის ბაღის მშენებლობის პროცესზე და არ მიიღო გადაწყვეტილება მიმწოდებლის დაჯარიმების ან/და ხელშეკრულების შეწყვეტის შესახებ.

სურათი №1. სოფ. ცხუმარის ბაღის მშენებლობა

სურათი №2. სოფ. ლატალის ბაღის მშენებლობა

[12] NAT180017880, ხელშეკრულება №9.

ხარვეზი, შესყიდვის ობიექტების მიწოდების ვადების ცვლილებების შესახებ, ატარებს სისტემურ ხასიათს. სხვა ხელშეკრულებების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტი მოქმედებდა ანალოგიურად და ცვლილებებს ძირითადად ახორციელებდა სუბიექტური ფაქტორების გათვალისწინებით. არ იყენებდა საჯარიმო სანქციებს, არ წყვეტდა ხელშეკრულებებს და არ ატარებდა კანონმდებლობით გათვალისწინებულ სხვა ღონისძიებებს.

სამშენებლო სამუშაოების მიწოდების ვადების დაუსაბუთებელი, არაობიექტური ზრდა და საჯარიმო სანქციის გაუვრცელებლობა წარმოშობს რისკს, რომ მიმწოდებლები გარანტირებულად მიიჩნევდნენ მოსალოდნელ სახელშეკრულებო ცვლილებებს, რაც მათ უპირატეს მდგომარეობაში აყენებდა სხვა პრეტენდენტებთან შედარებით. ეს რისკი დადასტურდა ფაქტობრივი გარემოებით, კერძოდ:

სოფელ ვიჩნაშისა და სოფელ დავბერის, ასევე სოფელ ადიშისა და სოფელ ბოგრეშის ხიდების რეკონსტრუქციის სამუშაოების შესყიდვის მიზნით, მუნიციპალიტეტმა 2017 წლის 20 სექტემბერს ხელშეკრულებები გააფორმა შპს „კოშკთან“,[13] ჯამური ღირებულებით – 237.6 ათასი ლარი. სამუშაოები უნდა დასრულებულიყო 20 ნოემბერს. 2017 წლის 29 სექტემბერს, ხელშეკრულების გაფორმებიდან 9 დღის შემდეგ, შპს „კოშკმა“ ქვეკონტრაქტორად აიყვანა შპს „სუბარ კომპანი“. შეთანხმების შესაბამისად, სამუშაოების დასრულების ვადად განისაზღვრა 2018 წლის 30 ივლისი. აღნიშნული პერიოდი 313 დღით აღემატება შპს „კოშკისათვის“ ხელშეკრულებით დადგენილ ვადას. სავარაუდოდ, შპს „კოშკს“ მუნიციპალიტეტისაგან ჰქონდა მიწოდების ვადის გაზრდის გარანტია, რაც დადასტურდა კიდეც:

2017 წლის 30 ოქტომბერს, არახელსაყრელი კლიმატური პირობებისა და სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის ცვლილების მოტივით, მუნიციპალიტეტმა აღნიშნული მომსახურების მიწოდების ვადა 2018 წლის 15 ივლისამდე გაზარდა. საბოლოოდ, ხელშეკრულებების ცვლილებების საფუძველზე, სოფელ ადიშისა და სოფელ ბოგრეშის ხიდების რეკონსტრუქციის ვადა გადაიწია 2018 წლის 30 ნოემბრამდე (375 დღით),[14] ხოლო სოფელ ვიჩნაშისა და სოფელ დავბერის ხიდების – 2019 წლის 30 აგვისტომდე (648 დღით). აუდიტის ჯგუფმა 2019 წლის ივლისში ადგილზე დაათვალიერა ობიექტები. სოფელ ვიჩნაშში შესრულებულია სამუშაოების მხოლოდ მცირე ნაწილი და ობიექტზე მშენებლობა არ მიმდინარეობდა.

[13] NAT170009674, ხელშეკრულება №161; NAT170009677, ხელშეკრულება №162.
[14] ხიდების მშენებლობა დასრულებულია.

სურათები №3 - №4. სოფელ ვიჩნაშის ხიდი

დასკვნა

მუნიციპალიტეტი სათანადოდ არ აკონტროლებდა ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების დაცულობას და არ ატარებდა საკმარის ღონისძიებებს სამუშაოების დროულად დასასრულებლად. მიწოდების ვადები, ძირითად შემთხვევებში, გაზრდილია დაუსაბუთებლად, სათანადო არგუმენტაციის წარმოდგენის გარეშე. მუნიციპალიტეტს სუბიექტური ფაქტორების გამო არ უნდა გაეზარდა სამუშაოების მიწოდების ვადა და მიმწოდებლებზე გაევრცელებინა ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები.

რეკომენდაცია №2. მუნიციპალიტეტის მერიამ, ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების ვადების განსაზღვრისას, მაქსიმალურად გაითვალისწინოს სხვადასხვა ფაქტორი და პირობა, რომელმაც შესაძლოა ნეგატიური გავლენა იქონიოს სამუშაოების დროულ დასრულებაზე; მიწოდების ვადების ცვლილება განახორციელოს დასაბუთებული გარემოებებით და გაითვალისწინოს ობიექტური და ფორსმაჟორული საფუძვლების არსებობა. სხვა შემთხვევაში, ვადებისა და პირობების დარღვევისათვის, გაავრცელოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს სამუშაოების შესრულების რეალური ვადების განსაზღვრას და გააუმჯობესებს საბიუჯეტო ასიგნებების გეგმურ ხარჯვას. გარდა ამისა, დროულად მიიღება ის პროდუქტი, რომელიც განსაზღვრულია ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისათვის და მოსახლეობის კეთილდღეობის უზრუნველსაყოფად.

<u>დაურიცხავი და ამოღებული ჯარიმები</u>

კრიტერიუმი. მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებები ითვალისწინებს საჯარიმო სანქციებს შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადის დარღვევისათვის. მიმწოდებელს პირგასამტეხლო, როგორც წესი, ერიცხება ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე, ხელშეკრულების შეუსრულებელი ვალდებულების კონკრეტული პროცენტის ოდენობით.

მიმწოდებლის შავ სიაში დარეგისტრირების საფუძველია გარემოება, როცა მიმწოდებელმა ვერ შეასრულა ან არაჯეროვნად შეასრულა ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებები. მიმწოდებლის შავ სიაში დარეგისტრირების მოთხოვნით, შემსყიდველმა ორგანიზაციამ დაუყოვნებლივ უნდა მიმართოს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს წერილობითი შეტყობინებით, თუ წარმოიშობა პრეტენდენტის შავ სიაში რეგისტრაციის საფუძველი.[15]

გამოვლენილი გარემოება. 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული 74 სამშენებლო სამუშაოდან, 31 ხელშეკრულებისათვის მიმწოდებლებმა ვერ შეძლეს სამუშაოების განსაზღვრულ ვადებში დასრულება. ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად, მუნიციპალიტეტი ვალდებული იყო სამუშაოების დაგვიანებისათვის გამოეყენებინა საჯარიმო სანქციები.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა პირგასამტეხლოს დარიცხვის მდგომარეობა. გამოვლინდა, რომ 31-დან 15 ხელშეკრულებისათვის ვადების დარღვევის მიუხედავად, მუნიციპალიტეტს საჯარიმო სანქცია არ გამოუყენებია. სამუშაოების ვადაგადაცილება 59 დღემდე მერყეობს და მიმწოდებლებზე დაურიცხავი პირგასამტეხლოს ჯამური თანხა 23.0 ათას ლარს შეადგენს,[16] მაგალითად:

- მუნიციპალიტეტმა შპს „თი ემ“-ისაგან შეისყიდა სოფელ ლენჯერსა და სოფელ ფარში ახალი საბავშვო ბაღების მშენებლობა.[17] ხელშეკრულება გაფორმებულია 2016 წლის 15 სექტემბერს და ღირებულება 600.6 ათას ლარს შეადგენს. ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად, სამუშაოები უნდა დასრულებულიყო 2017 წლის პირველ ნოემბერს. მიმწოდებელმა შესრულებული სამუშაოების აქტი წარმოადგინა 19 დეკემბერს, 48 დღის დაგვიანებით. მუნიციპალიტეტმა არ გამოიყენა ხელშეკრულებით განსაზღვრული სანქციები და მიმწოდებელს არ დაარიცხა პირგასამტეხლო 5.8 ათასი ლარის ოდენობით.[18]

ვადების დარღვევით შესრულებულ სამუშაოებზე, მუნიციპალიტეტის შესაბამის სამსახურებს საჯარიმო სანქცია გაანგარიშებული აქვთ მხოლოდ 16 ხელშეკრულებისათვის, 29.3 ათასი ლარის ოდენობით. მათ შორის, ორი ხელშეკრულების ფარგლებში საჯარიმო თანხები დარიცხულია 12.2 ათასი ლარით ნაკლები ოდენობით.[19] გარდა ამისა,

---

[15] სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 29 ოქტომბრის №19 ბრძანება „შავი სიის წარმოების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“: მუხლები 3,4.

[16] ხაზინის ამონაწერების მიხედვით ჯარიმების გადახდა არ ფიქსირდება; წერილები დაჯარიმების შესახებ მუნიციპალიტეტს არ გაუგზავნია; საბოლოო მიღება-ჩაბარების აქტებში ჯარიმების შესახებ არ არის აღნიშნული. SPA170009465 - 469.6, SPA170008720 - 662.9, SPA180001156 - 18.2, NAT180017880 - 3,600.0, NAT170008359 - 296.1, CMR170128480 - 2,537.5, SPA170009470 - 6.3, SPA170011187 - 5.4, NAT180012518 - 255.5, SPA170011138 - 46.9, NAT180013175 - 233.5, NAT180015720 - 7,618.4, NAT180015370 - 1,377.3, SPA170012265 - 71.4, NAT160000838 - 5,765.7 (ლარი).

[17] NAT160000838, ხელშეკრულება №125.

[18] მუნიციპალიტეტის განმარტებით, მიმწოდებელს ჯარიმის სანაცვლოდ შეუმცირდა ჩასარიცხი თანხის მოცულობა.

[19] NAT170003910, SPA170006800.

მიმწოდებლების მიერ ხელშეკრულების არაჯეროვანი შესრულების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტი არ ატარებდა საკმარის ღონისძიებებს კუთვნილი თანხების ამოსაღებად. კერძოდ, 2017-2018 წლებში დარიცხული 29.3 ათასი ლარის საჯარიმო სანქციებიდან, გადახდილია სულ 9.5 ათასი ლარის ჯარიმა, 4 ხელშეკრულებისათვის.

აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტი საბოლოო მიღება-ჩაბარების დოკუმენტს აფორმებდა და ანგარიშსწორებას ახდენდა მიმწოდებლის მიერ საჯარიმო თანხის გადახდის ვალდებულების შესრულების გარეშე. კუთვნილი საჯარიმო თანხების მისაღებად, მუნიციპალიტეტი შემოიფარგლებოდა მხოლოდ წერილობითი მიმართვით, რაც ვერ უზრუნველყოფდა საჯარიმო თანხების სრულად მიღებას.

ჯარიმის გადაუხდელობის ანუ ხელშეკრულების პირობის შეუსრულებლობის გამო, მუნიციპალიტეტი ვალდებული იყო მიემართა სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსათვის მიმწოდებლების შავ სიაში შესაყვანად, რაც არ გაუკეთებია.[20] მუნიციპალიტეტს არ გაუტარებია არც სხვა სამართლებრივი ღონისძიებები საჯარიმო თანხების მისაღებად. დაფიქსირდა ისეთი შემთხვევებიც, როცა მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გააფორმა მიმწოდებელთან,[21] რომელსაც გადაუხდელი ჰქონდა წინა ხელშეკრულებების ფარგლებში დარიცხული საჯარიმო სანქციები.

დასკვნა

ხელშეკრულებების შესრულების პროცესში მუნიციპალიტეტში არსებულმა კონტროლის მექანიზმებმა ვერ უზრუნველყო სამუშაოების მიწოდების ვადების დარღვევების სრულად გამოვლენა და საჯარიმო სანქციების სწორად გაანგარიშება. ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების დაცვის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი დამატებით მიიღებდა, დაახლოებით, 35 ათასი ლარის შემოსავალს.

<u>საჯარიმო თანხების მოცულობის განსაზღვრის ნაკლოვანებები</u>

კრიტერიუმი. მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებულ ხელშეკრულებებში გამოიყენება საჯარიმო სანქციები (პირგასამტეხლო) ხელშეკრულების პირობების დარღვევისათვის. ჯარიმების მიზანია მოახდინოს მხარეების მიერ აღებული ვალდებულებების დარღვევის პრევენცია. პირგასამტეხლოს გადახდა, ისევე როგორც ხელშეკრულების სხვა პირობების შესრულება, მხარეებისათვის სავალდებულოა. შემსყიდველ ორგანიზაციებში გავრცელებული საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისად, საჯარიმო სანქციის მოცულობა უზრუნველყოფს ხელშეკრულებების პირობების შეუსრულებლობის პრევენციას.

[20] სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 29 ოქტომბრის №19 ბრძანება „შავი სიის წარმოების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“: მუხლები 3, პუნქტი 4, „ბ“ ქვეპუნქტი.
[21] შპს „კოშკი“.

გამოვლენილი გარემოება. 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტმა საჯარიმო სანქციები გაავრცელა 16 ხელშეკრულების პირობების შეუსრულებლობისათვის. წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, მიწოდების ვადების დარღვევისათვის დარიცხულმა სანქციამ მხოლოდ 29.3 ათასი ლარი შეადგინა. საჯარიმო თანხის არაადეკვატურად მცირე მოცულობა განაპირობა იმან, რომ მუნიციპალიტეტი მიწოდების ვადის დარღვევისათვის საჯარიმო სანქციას ძირითადად განსაზღვრავდა ხელშეკრულების ღირებულების 0.02%-ის ოდენობით, ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე.[22] ჯარიმების სიდიდე, დაბალი განაკვეთის გამო, სავარაუდოდ, ვერ უზრუნველყოფდა ხელშეკრულებების პირობების შეუსრულებლობის პრევენციას. აღნიშნულით საწარმოებს ექმნებოდათ შესაძლებლობა, მიწოდების ვადის მნიშვნელოვანი დარღვევის შემთხვევაშიც კი, მინიმალური დანახარჯებით შეესრულებინათ სახელშეკრულებო პირობები. ინფორმაცია დარიცხული საჯარიმო სანქციების შესახებ წარმოდგენილია ცხრილში №2:

ცხრილი №2. მონაცემები 2017-2018 წლებში დარიცხული საჯარიმო სანქციების შესახებ (ლარი)

№	სამუშაოს დასახელება	ხელშეკრულების ფასი	ვადაგადაცილებული დღეები	ჯარიმის ოდენობა
1	საავტომობილო გზის გაწმენდა	12,975	390	1,012
2	სპორტსკოლის სარეაბილიტაციო სამუშაოები	12,999	29	32.5
3	საგანგებო სიტუაციების ოფისის მშენებლობა	171,689	14	480
4	შენობების მშენებლობის მეორე ეტაპის სამუშაოები	797,740	18	2871
5	ახალი საბავშვო ბაღების სამშენებლო სამუშაოები	1,122,257	104	11,452
6	დაბა მესტიაში ქუჩების სარეაბილიტაციო სამუშაოები	411,390	6	535
7	სოფ. ჟაბეშის ნაპირსამაგრი გაბიონის მოწყობა	39,319	7	55
8	რკინა-ბეტონის კედლის სამშენებლო სამუშაოები	42,358	12	101
9	წყალმომარაგების სისტემის მოწყობა	171,941	23	909
10	სოფ. ადიშში ნაპირსამაგრი გაბიონის მოწყობა	79,925	18	287
11	სპირტდარბაზის პირველი ეტაპის სამუშაოები	236,191	30	1,417
12	ხიდების სარეკონსტრუქციო სამუშაოები	159,687	31	990
13	ხიდის სარეაბილიტაციო სამუშაოები	94,588	12	227
14	დაზიანებული გზების რეაბილიტაცია და ნაპირსამაგრი გაბიონის მოწყობა	99,250	46	830
15	წყალგამტარი მილების მოწყობა	12,547	50	125,5
16	დოლის ღელეზე ბეტონის არხის მშენებლობა	904,000	44	7,955.2
	ჯამი:	**4,368,856**	**834**	**29,279.2**

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის მიერ გამოყენებული საჯარიმო სანქციების მოცულობამ, რომელიც არ შეესაბამება გავრცელებულ საუკეთესო პრაქტიკას, ვერ განაპირობა მისი ინტერესების სათანადო დაცულობა და მიმწოდებლის მხრიდან ხელშეკრულების პირობების დარღვევის პრევენცია. სამუშაოები მუნიციპალიტეტს მიეწოდებოდა დაგვიანებით და მოსახლეობა დროულად ვერ იღებდა შესაბამის პროდუქტს.

[22] 74-დან 55 ხელშეკრულებისათვის გამოყენებულია სანქცია 0.02%-ის ოდენობით.

<u>სამუშაოების გეგმა-გრაფიკების დარღვევები</u>

კრიტერიუმი. მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებები ითვალისწინებს საჯარიმო სანქციებს შესყიდვის ობიექტის მიწოდების გეგმა-გრაფიკის დარღვევისათვის. მიმწოდებელს პირგასამტეხლო, როგორც წესი, ერიცხება ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე, ხელშეკრულების ღირებულების კონკრეტული პროცენტის ოდენობით. გეგმა-გრაფიკის შედგენის მიზანია ადრეულ პერიოდში გამოავლინოს სამუშაოების შეფერხება და ჯარიმის გავრცელებით ზემოქმედება მოახდინოს მიმწოდებელზე, სამუშაოების დროულად დასასრულებლად.

გამოვლენილი გარემოება. 2017-2018 წლებში განხორციელებული 74 ინფრასტრუქტურული პროექტიდან, გეგმა-გრაფიკის წარმოდგენა გათვალისწინებული იყო მხოლოდ 27 შესყიდვის სატენდერო დოკუმენტაციით. მუნიციპალიტეტის მერიამ ვერ წარმოადგინა განმარტება, რატომ არ იყო მოთხოვნილი გეგმა-გრაფიკი სხვა ტენდერებისათვის. აღსანიშნავია, რომ სატენდერო კომისია რიგ შემთხვევებში არღვევდა თავისსავე პირობას. კერძოდ, სატენდერო დოკუმენტაციის შესაბამისად, პრეტენდენტის მიერ გეგმა-გრაფიკის წარმოუდგენლობა შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ განიხილებოდა, როგორც ხელშეკრულების გაფორმებაზე უარის თქმა და გამოიწვევდა დისკვალიფიკაციას. მიუხედავად ამისა, 8 ტენდერის შემთხვევაში,[23] კომისიამ არ მოახდინა პრეტენდენტების დისკვალიფიკაცია და ხელშეკრულებები გააფორმა გეგმა-გრაფიკის წარმოდგენის გარეშე.

გეგმა-გრაფიკების მიხედვით სამუშაოების მიმდინარეობის კონტროლის მექანიზმის არარსებობამ, რიგ შემთხვევებში გამოიწვია ხელშეკრულების პირობების შესრულების შემოწმების სირთულე და პროექტის ჩაბარების ვადის მრავალჯერადად გადაწევა. კერძოდ, რვა ხელშეკრულებიდან დადგენილ ვადაში დასრულდა მხოლოდ ორი სამუშაო, დაგვიანდა ერთი სამუშაოს შესრულება, მნიშვნელოვნად გაიზარდა ხუთი ხელშეკრულების მიწოდების ვადა, მათ შორის, ერთი შეწყდა.

დანარჩენი 19 ხელშეკრულება სამუშაოების შესრულებას ითვალისწინებდა მიმწოდებლების მიერ შედგენილი თანხობრივი და კალენდარული გეგმა-გრაფიკის შესაბამისად. წარმოდგენილი დოკუმენტაციის მიხედვით, მუნიციპალიტეტმა 9 ხელშეკრულებისათვის მიწოდების ვადები გაზარდა ისე, რომ გეგმა-გრაფიკების პარამეტრები არ შეუცვლია, შედეგად, დასარიცხი საჯარიმო თანხების მოცულობის დადგენა შეუძლებელია, რადგან ვერ შედარდა სამუშაოების დაგეგმილი და ფაქტობრივი შესრულების ყველა პერიოდი.

[23] NAT170003910, NAT170007895, NAT170009674, NAT170009677, SPA170014175, SPA180001156, SPA180003659, SPA180004828.

ინფრასტრუქტურული პროექტების დანარჩენი 10 ხელშეკრულებისათვის – საერთო ღირებულება 1,654.3 ათასი ლარი, გეგმა-გრაფიკი დარღვეულია ყველა შემთხვევაში, თუმცა მუნიციპალიტეტს არცერთ შემთხვევაში არ გამოუყენებია საჯარიმო სანქცია, რაც 360 ათას ლარზე მეტია,[24] მაგალითად:

2018 წელს მუნიციპალიტეტმა ტენდერის საშუალებით შეისყიდა ლატალის ტერიტორიულ ერთეულში საბავშვო ბაღის მშენებლობის სამუშაოები, ღირებულებით – 360.0 ათასი ლარი.[25] მიმწოდებელთან შპს „ნევ სტაილ ბილდინგთან" ხელშეკრულება გაფორმებულია 2019 წლის 22 იანვარს, რომლის მიხედვით, სამუშაოების დასრულების ვადად განისაზღვრა 2019 წლის 22 ივლისი. წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლით გამოვლინდა, რომ მიმწოდებელმა გეგმა-გრაფიკი დაარღვია ყველა თვისათვის. კერძოდ, გეგმა-გრაფიკის თანახმად, შპს „ნევ სტაილ ბილდინგს" 2019 წლის მაისის ბოლოსათვის შესრულებული უნდა ჰქონოდა 238.2 ათასი ლარის ღირებულების სამუშაოები. მიმწოდებელმა ფაქტობრივად შეასრულა 58.2 ათასი ლარის სამუშაო. მუნიციპალიტეტს სათანადოდ არ გაუკონტროლებია გეგმა-გრაფიკის პერიოდების დაცულობა. შედეგად, აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში მიმწოდებელზე არ გაუვრცელებია 144.0 ათას ლარზე მეტი საჯარიმო სანქცია.

დასკვნა

სამუშაოების მიწოდების გეგმა-გრაფიკის დაცულობა მუნიციპალიტეტში ატარებს ფორმალურ ხასიათს, რადგან გეგმა-გრაფიკის დარღვევისათვის არ დაუჯარიმებია არცერთი მიმწოდებელი. ხელშეკრულებით განსაზღვრული უფლებამოსილების გამოყენების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი მიიღებდა დამატებით 360 ათას ლარზე მეტ შემოსავალს.

რეკომენდაცია №3. მუნიციპალიტეტის მერიამ ხელშეკრულების პირობები განსაზღვროს იმგვარად, რომ მაქსიმალურად იყოს დაცული მისი, როგორც შემსყიდველი ორგანიზაციის ინტერესი. მათ შორის, გამოიყენოს საჯარიმო სანქციების ისეთი მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს შესყიდვის ობიექტების მიწოდების დაგვიანების პრევენციას. ამასთანავე, ჩაატაროს დაურიცხავი და გადაუხდელი ჯარიმების ინვენტარიზაცია და გაატაროს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები კუთვნილი თანხების მისაღებად. მუნიციპალიტეტმა მომავალში საბოლოო ანგარიშსწორება განახორციელოს მიმწოდებლის მიერ ხელშეკრულებით ნაკისრი ყველა ვალდებულების შესრულების შემდეგ. აღნიშნული

[24] NAT170008359 - 204,694.1, SPA180009742 – 139.0, NAT180005753 – 476.2, SPA180001589 – 6,844.0, NAT180017880 – 144,863.2, NAT180012518 – 1,482.0, NAT180013175 – 607.1, NAT180015369 – 413.4, NAT180013530 – 415.1, NAT180015172 – 264.2 (ლარი).
[25] NAT180017880, ხელშეკრულება №9.

ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო შემოსავლების გაზრდას და მიმწოდებლების მიმართ ერთგვაროვანი მიდგომის ჩამოყალიბებას.

2.2 ხელშეკრულების პირობების შეუსაბამოდ შესრულებული სამუშაოები

კრიტერიუმი. მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული სახელმწიფო შესყიდვის ხელშეკრულებებით განსაზღვრულია შესყიდვის ობიექტის რაოდენობრივი და ხარისხობრივი მაჩვენებლები. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია დაიცვას ხელშეკრულების პირობები და შესყიდვის პროცესს ორგანიზება გაუწიოს ისე, რომ მის მიერ გადახდილი ფინანსური რესურსი იყოს მიღებული პროდუქტის ადეკვატური. ხელშეკრულებების შესაბამისად, საგარანტიო ვადის ფარგლებში, მიმწოდებელი ვალდებულია საკუთარი ხარჯებით აღმოფხვრას შესრულებული სამუშაოს ექსპლოატაციის პროცესში წარმოქმნილი დაზიანებები. სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების შესრულება უზრუნველყოფილია გარანტიით ან დაზღვევის მექანიზმით.[26]

გამოვლენილი გარემოება. აუდიტის ჯგუფმა 2019 წლის ივლისში შერჩევით დაათვალიერა მუნიციპალიტეტში განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტები.[27] შემოწმებისას გამოვლინდა ხელშეკრულების პირობების დარღვევის შემთხვევები. კერძოდ, შეუსაბამობებია შესრულებული სამუშაოების აქტებში დაფიქსირებულ მონაცემებსა და ობიექტების ფაქტობრივ მდგომარეობას შორის; მუნიციპალიტეტს არ მიუღია ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის საგარანტიო თანხა; დაზიანებული ობიექტებისათვის მუნიციპალიტეტს მიმწოდებლებისაგან არ მოუთხოვია ხარვეზების გასწორება საგარანტიო ვადაში, მაგალითად:

- 2017 წელს მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზიანებული ობიექტების რეაბილიტაციის სამუშაოები,[28] რომელიც დაიწყო 2018 წლის იანვარში და დასრულდა სექტემბერში. ხელშეკრულების ფარგლებში შპს „გრინ ვეი 2012“-მა მოაწყო სოფელ ჩვაბიანის ხიდი – ღირებულებით 136.4 ათასი ლარი და სოფელ ჟაბეშის ხიდი – ღირებულებით 143.0 ათასი ლარი. ობიექტების დათვალიერებით ირკვევა, რომ ხიდების მისასვლელები დანგრეულია წყლის ნაკადის ზემოქმედების შედეგად და ავტოტრანსპორტის გადასასვლელად არ გამოიყენება. ამდენად, ხიდებს დაკარგული აქვს ძირითადი ფუნქცია, რაც ობიექტის მშენებლობის მიზანი იყო. მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო ხიდების იმგვარი მოწყობა და შემდგომი მონიტორინგი, რომელიც ინფრასტრუქტურული ობიექტის ხანგრძლივ ფუნქციონირებას განაპირობებდა.

[26] „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 21, პუნქტი 3[1].
[27] 20 ათას ლარზე მეტი ღირებულების ობიექტები.
[28] SPA170014179, ხელშეკრულება №5. საკასო ხარჯი – 1,255.2 ათასი ლარი.

სურათი №5. სოფელ ჩვაბიანის ხიდი

სურათი №6. სოფელ ჟაბეშის ხიდი

J 2017 წელს დაბა მესტიაში განხორციელდა აღმაშენებლის და გელოვანის ქუჩების რეაბილიტაცია.[29] ობიექტის მშენებლობა დასრულდა 2018 წლის ოქტომბერში და ხელშეკრულების საკასო ხარჯმა 434.5 ათასი ლარი შეადგინა. სამუშაოები შეასრულა შპს „ლიდერი+"-მა. ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად, წარმოდგენილია შპს „თი აი ეი ჯი აუდიტესკორტის" საექსპერტო დასკვნა, რომლის მიხედვით სამუშაოების ხარისხი დამაკმაყოფილებელია ვიზუალურად და ლაბორატორიული დასკვნების შესაბამისად.[30] ობიექტის დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ ასფალტის საფარზე ზოგიერთ ადგილზე შეინიშნება სეგრეგაციები და ორმული დაზიანებები, რომელთაგან ნაწილი დამუშავებული და შევსებულია.

J 2017 წელს მუნიციპალიტეტმა სოფელ ფარსა და სოფელ ლენჯერში დაასრულა საბავშვო ბაღების შენობების მშენებლობა.[31] ხელშეკრულება გაფორმებულია 2016 წლის 15 სექტემბერს, ღირებულებით – 600.6 ათასი ლარი. სამუშაოები შეასრულა შპს „თი ემ"-მა. ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად, წარმოდგენილია შპს „ექსპერტ ჰაუსის" საექსპერტო დასკვნა.[32] სოფელ ფარის საბავშვო ბაღში შეინიშნება ვიზუალური ხარვეზები, კერძოდ, დაზიანებულია შენობის ფასადი, უხარისხოდაა მოწყობილი დამცავი ჯებირი და სხვ.

აღსანიშნავია, რომ 2019 წლის ივლისის მდგომარეობით, საბავშვო ბაღი არ ფუნქციონირებს, მიუხედავად იმისა, რომ მშენებლობა დასრულდა 2017 წლის დეკემბერში. პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, ობიექტს არ მიეწოდება ელექტროენერგია. მუნიციპალიტეტმა დადგენილ პერიოდში ვერ მიაღწია პროექტის განხორციელებით მოსალოდნელ შედეგს. შენობების ხარისხი სამშენებლო თვალსაზრისით უარესდება, ხოლო მოსახლეობა ვერ სარგებლობს მათთვის განკუთვნილი მომსახურებით.

[29] NAT170010823, ხელშეკრულება №170.
[30] გაცემულია ინსპექტირების ჯგუფის დადებითი დასკვნაც.
[31] NAT160000838, ხელშეკრულება №125.
[32] გაცემულია ინსპექტირების ჯგუფის დადებითი დასკვნაც.

❱ 2018 წელს მუნიციპალიტეტმა შპს „ამხანაგობა მშენებლობა კასპიისპირეთის სამმართველოსაგან“ შეისყიდა სოფელ ლატალში საბავშვო ბაღის მშენებლობის სამუშაოები.[33] ობიექტის დასრულება გათვალისწინებული იყო 2019 წლის 18 თებერვლამდე. მშენებლობის მიმდინარეობის პროცესში გაირკვა, რომ მიმწოდებელი ვერ უზრუნველყოფდა სამუშაოების გაგრძელებას. კერძოდ, წარმოდგენილი დოკუმენტაციის მიხედვით, მიმწოდებელმა 2018 წლის აგვისტოს მდგომარეობით, 396.8 ათასი ლარიდან შეასრულა მხოლოდ 32.9 ათასი ლარის სამუშაოები.[34] 2018 წლის ოქტომბერში ხელშეკრულება შპს „ამხანაგობა მშენებლობა კასპიისპირეთის სამმართველოსთან“ შეწყვეტილია.[35] მუნიციპალიტეტს არ მოუთხოვია მიმწოდებლის მიერ წარმოდგენილი საბანკო გარანტიით უზრუნველყოფილი თანხის ანაზღაურება, რის გამოც დაკარგა 19.8 ათასი ლარის მიღების შესაძლებლობა.

❱ 2017 წელს მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა სოფელ არცხელსა და სოფელ მურშკელთან დამაკავშირებელი საავტომობილო ხიდის მშენებლობის სამუშაოები.[36] ხელშეკრულება გაფორმებულია შპს „კოშკთან“, ღირებულებით – 76.9 ათასი ლარი. ფასების ცხრილის შესაბამისად, გაუთვალისწინებელი სამუშაოების ღირებულება შეადგენდა 2.2 ათას ლარს. აღსანიშნავია, რომ მიმწოდებელმა ტენდერში გაიმარჯვა არაზუსტად შედგენილი ფასების ცხრილით. კერძოდ, შესრულებული სამუშაოების ჯამს ნაცვლად 18%-ისა დღგ 14.6%-ის ოდენობით დაარიცხა. სატენდერო კომისიას ხარვეზი არ გამოუვლენია, ფასების ცხრილის დაზუსტება არ მოუთხოვია და შპს „კოშკი“ გამარჯვებულად გამოაცხადა.

სამუშაოების მიმდინარეობისას საჭირო არ გახდა გაუთვალისწინებელი სამუშაოების შესრულება. შპს „კოშკმა“ გამოიყენა დღგ-ის 18%-იანი განაკვეთი და სრულად მოითხოვა სამუშაოების ღირებულების ანაზღაურება. მუნიციპალიტეტმა მოთხოვნა არ დააკორექტირა და მიმწოდებელს სრულად გადაუხადა 76.9 ათასი ლარი, საიდანაც 2.2 ათასი ლარი ზედმეტად გადახდილი თანხაა.[37]

❱ სოფელ არცხელსა და მურშკელთან დამაკავშირებელი საავტომობილო ხიდის პარალელურად, შპს „კოშკი“ აწარმოებდა სოფელ ჭოლაშის საავტომობილო ხიდის მშენებლობის სამუშაოებს.[38] ხელშეკრულების ღირებულება 141.6 ათასი ლარი. სამუშაოები

[33] NAT180005753, ხელშეკრულება №92.
[34] თანხა ანაზღაურებულია.
[35] ბრძანება №473, 22.10.2018. მუნიციპალიტეტმა არ მოითხოვა მიმწოდებლის შავ სიაში შეყვანა.
[36] SPA170011622, ხელშეკრულება №163.
[37] სამუშაოების ღირებულება დღგ-ის 18%-იანი განაკვეთით – 76.9 ათასი ლარი; 14.6%-იანი განაკვეთით – 74.7 ათასი ლარი. სხვაობა – 2.2 ათასი ლარი.
[38] SPA170011623, ხელშეკრულება №164.

ითვალისწინებდა ხიდების ლითონის ზედაპირების შეღებვას ანტიკოროზიული საღებავით, რაც არ არის შესრულებული, ხოლო მიმწოდებელს აღნიშნული სამუშაოსათვის ზედმეტად აუნაზღაურდა 2.4 ათასი ლარი.[39]

საავტომობილო ხიდების მშენებლობის ხელშეკრულებები, სადაც დაფიქსირდა შეუსრულებელი სამუშაოები, ითვალისწინებდა სამუშაოების საექსპერტო დადასტურებას, რაც მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტმა მისთვის საზიანოდ დაარღვია სახელშეკრულებო პირობა და არ მოითხოვა კონსტრუქციულად ისეთი მნიშვნელოვანი ობიექტების შემოწმება, როგორიც ხიდებია.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელმა პირებმა ჩაიბარეს ისეთი სამუშაოები, რომლებიც არ იყო შესრულებული ხელშეკრულებების პირობების შესაბამისად. გარდა ამისა, ზოგიერთი ობიექტი უფუნქციოა. აღნიშნულის შედეგად, მუნიციპალიტეტის, როგორც შემსყიდველი ორგანიზაციის პირობები გაუარესებულია.

რეკომენდაცია №4. მუნიციპალიტეტის მერიამ დანერგოს ისეთი კონტროლის მექანიზმები და პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს მაღალი რწმუნების მიღებას, რომ ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოები სრულდება ხარისხიანად და ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად; რეგულარულად აწარმოოს შესყიდული ობიექტების მონიტორინგი და ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში, ნაკლოვანებების/ხარვეზების დროულად აღმოფხვრის მიზნით, გაატაროს სათანადო ღონისძიებები, რაც ხელს შეუწყობს ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას და მოსახლეობისთვის ინფრასტრუქტურული პროექტებით სარგებლობის შესაძლებლობას ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში.

3. ქონების მართვა და განკარგვა

კრიტერიუმი. საკუთრებაში არსებული ქონების მართვა და განკარგვა მიეკუთვნება მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებებს.[40] მუნიციპალიტეტის ქონების პირდაპირი განკარგვის წესით სარგებლობის უფლებით გადაცემის შემთხვევაში, ხელშეკრულება უნდა გაფორმდეს აღმასრულებელი ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების მიღებიდან არაუგვიანეს 30 კალენდარული დღისა.[41]

[39] აუდიტის ჯგუფის მიერ დარღვევების გამოვლენის შემდეგ შპს „კოშკმა“ ბიუჯეტში დააბრუნა 4.8 ათასი ლარი“.
[40] „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 16, პუნქტი 2.
[41] „მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზების, სარგებლობისა და მართვის უფლებებით გადაცემის, საწყისი საპრივატიზებო საფასურის, ქირის საფასურის, ქირის საწყისი საფასურის განსაზღვრის და ანგარიშსწორების წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 8 დეკემბრის №669 დადგენილება, მუხლი 27, პუნქტი 1.

გამოვლენილი გარემოება. საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოდან წარმოდგენილი მონაცემებით, მუნიციპალიტეტი 2019 წლის ივლისის მდგომარეობით, ფლობდა 249 ერთეულ უძრავ ქონებას (მიწის ნაკვეთები და მასზე დამაგრებული შენობა-ნაგებობები). მიწის საერთო ფართობი 64 ჰექტარზე მეტია. წარმოდგენილი მონაცემებით, მუნიციპალიტეტი ქონების ნაწილს იყენებს საკუთარი საქმიანობისთვის, ნაწილი თავისუფალია, ხოლო დანარჩენი – იჯარის, უზუფრუქტისა და აღნაგობის უფლებით გაცემულია კერძო სამართლის სუბიექტებსა და ფიზიკურ პირებზე.

2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტს საკუთრებაში არსებული ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემიდან მიღებული აქვს 221.6 ათასი ლარის შემოსავალი, მათ შორის, 2017 წელს – 65.0 ათასი ლარი, ხოლო 2018 წელს – 156.6 ათასი ლარი.

მოთხოვნის მიუხედავად, მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა ქონების სარგებლობის უფლებით გაცემის დამადასტურებელი ხელშეკრულებები და სხვა დოკუმენტები.[42] შესაბამისად, ვერ დგინდება რომელი ქონებაა გაცემული და რა პირობებით, როგორ მოხდა ფასის განსაზღვრა და რამდენია მისაღები ქირის ოდენობა. ამასთანავე, ქონების სარგებლობის უფლებით გაცემაზე არ არსებობს საკრებულოს თანხმობები. შესაბამისად, აუდიტის ჯგუფმა ვერ შეისწავლა რამდენად გონივრულად და კანონიერად ხდება ქონების განკარგვა.

დასკვნა

ქონების მართვისა და განკარგვის პროცესი მუნიციპალიტეტში არ კონტროლდება და არ შეესაბამება მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებს. მუნიციპალიტეტი არ ფლობს ინფორმაციას საკუთარი აქტივის გაცემიდან მისაღები სარგებლის შესახებ. ასევე გაურკვეველია თუ როდის და რა პირობებში უნდა დაბრუნდეს გაცემული ქონება, რაც წარმოშობს ქონების არასათანადოდ გამოყენების რისკებს.

რეკომენდაცია №5. მუნიციპალიტეტის მერიამ უზრუნველყოს სარგებლობის უფლებით გაცემული აქტივების სრული აღრიცხვა-სისტემატიზაცია, რაც მოიცავს მოსარგებლე პირებთან ხელშეკრულებების გაფორმებას. მუნიციპალიტეტმა გაითვალისწინოს ბაზარზე არსებული მდგომარეობა როგორც გადაწყვეტილების მიღების, ისე შემდგომ პერიოდებში შეთანხმების პირობების გადახედვისას, რათა საჯარო ინტერესების გათვალისწინებით ხელი შეუწყოს აქტივების ეფექტიან მართვას, მათ შორის, მაქსიმალური შემოსავლის მიღებას. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა დაადგინოს ქონების გადაცემიდან მისაღები სარგებლის ოდენობა, თუ ასეთი არსებობს და გაატაროს ღონისძიებები მათ ამოსაღებად.

[42] წარმოდგენილია 2 საიჯარო ხელშეკრულება.

4. წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება

4.1 შრომითი ხელშეკრულებებით დასაქმებულთა გაზრდილი რაოდენობა

კრიტერიუმი. მოქმედი კანონმდებლობით, მუნიციპალიტეტს შრომითი ხელშეკრულებების საფუძველზე შეეძლო დამხმარე ამოცანების შესასრულებლად – 5 პირის და არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად – 5 პირის დაქირავება.[43] მუნიციპალიტეტში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რაოდენობის შეზღუდვიდან გამონაკლისი დაიშვება საკრებულოსთან შეთანხმებით.[44]

გამოვლენილი გარემოება. 2018 წელს საკრებულომ შრომითი ხელშეკრულებებით დასაქმებულების რიცხოვნობა განსაზღვრა 41 ერთეულით.[45] დაქირავებულთა რაოდენობის შესწავლით გაირკვა, რომ მუნიციპალიტეტის მერია არ იცავდა საკრებულოს მიერ დადგენილ ზღვარს და შრომითი ხელშეკრულებით დაქირავებული ჰყავდა ერთდროულად 41-ზე მეტი მოსამსახურე. ზღვარი დარღვეულია 11 თვის განმავლობაში და დაქირავებულია დასაშვებზე ერთიდან 22-მდე პირით მეტი. მაგალითად, იანვარში შრომის ანაზღაურება გაცემულია – 61, ხოლო თებერვალში – 63 დაქირავებულზე.

4.2 საკრებულოს წევრებზე დასაბუთების გარეშე გაწეული ხარჯები

კრიტერიუმი. მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს წევრი, გარდა თანამდებობის პირისა, თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს სამსახურებრივი საქმიანობისაგან მოუწყვეტლად და უსასყიდლოდ. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ შესაბამისად,[46] მას შეიძლება აუნაზღაურდეს უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები.

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, 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 ხელმოწერა და სხვა მონაცემები.[47]

გამოვლენილი გარემოება. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრების (არათანამდებობის პირები) ხარჯები 2017-2018 წლებში ანაზღაურდებოდა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს

---

[43] „შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 29; საქართველოს კანონი „საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“, მუხლი 23.

[44] „საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს კანონი მუხლი 23, პუნქტები 2 და 3.

[45] საკრებულოს 2018 წლის 23 იანვრის №2 და №3 დადგენილებები.

[46] „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 41.

[47] „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“ ინსტრუქცია, მუხლი 5. დამტკიცებულია საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანებით.

2015 წლის 6 ოქტომბრის №34 დადგენილების საფუძველზე.[48] სამართლებრივი აქტის შესაბამისად, უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით გაწეული ხარჯების ანაზღაურების ზღვრულ ოდენობად განისაზღვრა 390 ლარი. საკრებულოს წევრის მიერ მისაღები კონკრეტული თანხის მოცულობა დადგენილია საკრებულოს სხდომებსა და მის ორგანოთა მუშაობაში მონაწილეობისათვის, ამომრჩევლებთან შეხვედრებისათვის, საკრებულოს და საკრებულოს თავმჯდომარის დავალებების შესრულებისათვის.

წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრებს (არათანამდებობის პირები), 2017-2018 წლებში, უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების სახით, სულ მიღებული აქვთ 119.9 ათასი ლარი, მათ შორის, 2017 წელს – 75.6 ათასი ლარი, ხოლო 2018 წელს – 44.3 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა დოკუმენტური მტკიცებულებები საკრებულოს წევრების ხარჯების დასადასტურებლად. თანხები გაცემულია საკრებულოს თავმჯდომარის ბრძანებების შესაბამისად, რომელიც მიღებულია საკრებულოს წევრების ყოველთვიური ინფორმაციების საფუძველზე მათი აქტივობების შესახებ. აღნიშნული დოკუმენტი არ აკმაყოფილებს ხარჯის დამადასტურებელი პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტის კრიტერიუმს. გარდა ამისა, უმრავლეს შემთხვევაში, საკრებულოს წევრებზე ყოველთვიურად გაცემულია ფიქსირებული თანხა, ლიმიტის მაქსიმალური ოდენობა – 390 ლარი. ნაკლებად სარწმუნოა, რომ საკრებულოს წევრებს, რომლებიც წარმოადგენენ მუნიციპალიტეტის სხვადასხვა ადმინისტრაციულ ერთეულებს, ზუსტად იდენტური დანახარჯები ჰქონდეთ და დანახარჯები ყოველთვიურად, ძირითადად, უცვლელი იყოს.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა 2017-2018 წლებში საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე ხარჯების ასანაზღაურებლად 119.9 ათასი ლარი გასცა ხარჯების დადასტურების გარეშე.

რეკომენდაცია №6. მუნიციპალიტეტის მერიამ არ აანაზღაუროს საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები, შესაბამისი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე. მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი და პრაქტიკა სრულ შესაბამისობაში იყოს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან. აღნიშნული უზრუნველყოფს საკრებულოს წევრის არაანაზღაურებადი საქმიანობის შესახებ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ დადგენილი პრინციპის დაცვას, ასევე საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

[48] „მესტიის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრების (გარდა თანამდებობის პირებისა) უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებით გაწეული ხარჯების ანაზღაურების წესისა და ოდენობის დამტკიცების შესახებ“.

4.3 ავტომანქანების რემონტის არაეკონომიური ხარჯები

კრიტერიუმი. შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია რაციონალურად და საქართველოს სახელმწიფო ინტერესების გათვალისწინებით განახორციელოს შესყიდვები, მისთვის გამოყოფილ ასიგნებათა ფარგლებში.[49] ავტომანქანების ტექნიკური მომსახურების შესყიდვისას, ხარისხიანი დეტალების, ნაწილებისა და მომსახურების უზრუნველსაყოფად, როგორც წესი გამოიყენება საგარანტიო მექანიზმები.

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. კომისია, საჭიროების შემთხვევაში, მიმართავს პრეტენდენტს წარმოდგენილი ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტების მოთხოვნით. სატენდერო კომისია ვალდებულია, ზუსტად მიუთითოს პრეტენდენტს დასაზუსტებელი პოზიციის/ნაწილის შესახებ.[50]

გამოვლენილი გარემოება. მუნიციპალიტეტმა საკუთრებაში არსებული ავტომანქანების ტექნიკური მომსახურება 2017 წელს შეისყიდა ტენდერის საშუალებით.[51] გამარჯვებულთან – შპს „თეგეტა მოტორსთან“ გაფორმებული ხელშეკრულების საკასო ხარჯი 67.9 ათასი ლარია. სატენდერო პროცესისა და ხელშეკრულების შესრულების შესწავლის შედეგად, გამოვლინდა შემდეგი ხარვეზები:

)სატენდერო პირობები ითვალისწინებდა მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ექვსი ავტომანქანის ტექნიკურ მომსახურებას. პრეისკურანტის მონაცემების შესაბამისად, სატენდერო კომისიამ სამი ავტომობილისათვის მოითხოვა საგარანტიო ვადის ან გარბენის მითითება თითოეული დაზიანების შეკეთებისათვის. შპს „თეგეტა მოტორსმა“ ტექნიკური დოკუმენტაცია საგარანტიო მონაცემების გარეშე წარმოადგინა, რაც არ შეესაბამებოდა სატენდერო პირობებს. კერძოდ, შემოთავაზება არსებითად ცვლიდა მომსახურების მიწოდების ხარისხობრივ მხარეს და აუარესებდა შემსყიდველის პირობებს. მიუხედავად ამისა, კომისიას არსებული ხარვეზის შესახებ არ უმსჯელია და პრეტენდენტის ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტება ამ ნაწილში არ მოუთხოვია.

ხელშეკრულების შესრულების პროცესში გამოიკვეთა, რომ სატენდერო კომისიის არასწორმა გადაწყვეტილებამ თანხების არაეკონომიური ხარჯვა გამოიწვია, კერძოდ:

[49] „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 7, პუნქტი 2, ქვეპუნქტი „ა“.
[50] „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება, მუხლი 12, პუნქტი 8.
[51] SPA170000611, ხელშეკრულება №14.

- ავტომანქანაზე TOYOTA LC PRADO 2017 წლის 24 თებერვლის მდგომარეობით შეკეთებულია გადაცემათა კოლოფი, რაშიც მუნიციპალიტეტმა გადაიხადა 8.0 ათასი ლარი. ამ პერიოდისათვის ავტომანქანის გარბენი შეადგენდა 281,390 კმ-ს. 2017 წლის 24 ივლისს (გარბენი – 300,583 კმ, სხვაობა – 19,193 კმ) დეტალი ისევ შეკეთდა და დაიხარჯა 6.2 ათასი ლარი. 2018 წლის 12 აპრილს[52] (გარბენი – 335,186 კმ, სხვაობა – 34,603 კმ) გადაცემათა კოლოფის დამატებითი შეკეთება ანაზღაურებულია 8.7 ათასი ლარით. ჯამში აღნიშული ავტომანქანის კონკრეტული მექანიზმის შეკეთების ფასი 22.9 ათასი ლარია და მუნიციპალიტეტმა ვერ გამოიყენა დაზიანების საგარანტიო შეკეთების უფლება;
- იმავე ავტომობილის გამანაწილებელი კოლოფის შეკეთებაზე 2017 წლის 27 აპრილს გადახდილია 2.1 ათასი ლარი. 36,450 კმ-ის გარბენის შემდეგ, ნოემბერში დეტალის განმეორებითი შეკეთების ღირებულება 2.3 ათასი ლარია.

იმ შემთხვევაში, თუ სატენდერო კომისია დაიცავდა სატენდერო პირობებს და უზრუნველყოფდა მიმწოდებლის მიერ სრულად შევსებული დოკუმენტის წარმოდგენას, მუნიციპალიტეტს არ მოუწევდა დამატებითი თანხის გადახდა. მიმწოდებელი ვალდებული იქნებოდა საკუთარი დანახარჯებით აღმოეფხვრა დაზიანება.

დასკვნა

საკუთრებაში არსებული ავტომანქანების ტექნიკური მომსახურების შესყიდვის პროცესი მუნიციპალიტეტმა წარმართა ხარვეზებით, კერძოდ, სატენდერო პროცედურების ნაკლოვანებებისა და მიღებული არარაციონალური გადაწყვეტილებების შედეგად გაწეულია არაეკონომიური ხარჯები.

5. წარმომადგენლობითი ხარჯები

5.1 დოკუმენტურად დაუსაბუთებელი ხარჯები

კრიტერიუმი. საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის გადასახდელები ითვალისწინებს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას და ზოგადად მოიცავს: მიღებისა და ოფიციალური სადილის, წვეულებისა და სხვა ღონისძიებების, საექსკურსიო და კულტურულ-სანახაობითი ღონისძიებების, სუვენირების შეძენის/დამზადების, აეროპორტში დახვედრის და გაცილების, სატრანსპორტო მომსახურების და მგზავრობის, სასტუმროს მომსახურების, საკონსულო მომსახურების, მაჟორიტარ-დეპუტატთა ბიუროს და სხვა დანარჩენ წარმომადგენლობით ხარჯებს.

დაწესებულების ხელმძღვანელი, დაწესებულების საქმიანობის სპეციფიკის გათვალისწინებით, უზრუნველყოფს ფინანსური მართვისა და კონტროლის

[52] 2018 წელს მომსახურების მიწოდებას ახორციელებდა სხვა სუბიექტი.

კომპონენტების შემუშავებას, ჩამოყალიბებასა და ფუნქციონირებას. ფინანსური მართვა და კონტროლი მოიცავს დაწესებულების საქმიანობასთან დაკავშირებულ როგორც ფინანსურ, ისე არაფინანსურ პროცესებს, ოპერაციებსა და ქმედებებს. კონტროლის ღონისძიებები მოიცავს დაწესებულების მიერ განხორციელებული ყველა ოპერაციის დოკუმენტირებას.[53]

გამოვლენილი გარემოება. მუნიციპალიტეტმა წარმომადგენლობითი ხარჯების სახით 2017-2018 წლებში დახარჯა 128.0 ათასი ლარი. მათ შორის, 2017 წელს – 91.0 ათასი ლარი, ხოლო 2018 წელს – 37.0 ათასი ლარი. აღნიშნული მუხლით დაფინანსებულია „სვანეთობის“, სხვადასხვა ქვეყნის დელეგაციების, სპორტული ღონისძიებების მონაწილეების და სხვა სტუმრების სასტუმროსა და კვების ხარჯები, შეძენილია საჩუქრები და სუვენირები.

მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა დოკუმენტური ინფორმაცია მიღებული სტუმრების რაოდენობისა და ეტიკეტის შესაბამისად დამხვედრი მხარის შემადგენლობის შესახებ. თანხები ძირითადად ანაზღაურებულია მხოლოდ მიღება-ჩაბარების აქტებისა და სასაქონლო ზედნადებების წარმოდგენის საფუძველზე. ხელშეკრულებებით, ზოგ შემთხვევაში, არ არის განსაზღვრული შესყიდვის ობიექტის დასახელება და რაოდენობა, ერთეულის ფასი, მომსახურების ღირებულების გაანგარიშების წესი და სხვ.

გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტმა ვერ დაადასტურა 5.5 ათასი ლარის ხარჯვის მიზნობრიობა. კერძოდ, 7 ხელშეკრულების შემთხვევაში, უცნობია ვის გაეწია სასტუმროსა და კვების ობიექტის მომსახურება და გადაეცა წარმომადგენლობითი ხარჯების მუხლით შესყიდული საჩუქრები,[54] მაგალითად:

2018 წლის 14 სექტემბერს მუნიციპალიტეტმა გააფორმა გამარტივებული შესყიდვის ხელშეკრულება, ღირებულებით – 2.9 ათასი ლარი. ხელშეკრულების საგანია საჩუქრებისა და ჯილდოების მიწოდება, თუმცა არ არის განსაზღვრული კონკრეტულად რა რაოდენობისა და რა სახის ნივთებია გათვალისწინებული. მიმწოდებელს 24 სექტემბერს სრულად აუნაზღაურდა სახელშეკრულებო ღირებულება. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა ინფორმაცია რა ჩაიბარა მიმწოდებლისაგან და როგორ გამოიყენა მიღებული პროდუქტი.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა წარმომადგენლობითი ხარჯები, რიგ შემთხვევაში, გასწია შესაბამისი დოკუმენტური დასაბუთების გარეშე. აღნიშნული შეიცავს საბიუჯეტო რესურსების

[53] „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 6, პუნქტი 3; მუხლი 10, პუნქტი 2; მუხლი 13, პუნქტი 3.
[54] 2017 წლის ხელშეკრულებები №№56,58,196; 2018 წლის ხელშეკრულებები №№25,63,131,149.

არაეკონომიური ხარჯვის რისკებს და ამასთანავე, არ არის უზრუნველყოფილი შესყიდვის პროცესის საჯაროობა და გამჭვირვალობა.

რეკომენდაცია №7. მუნიციპალიტეტის საკრებულომ, აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, მიზანშეწონილია შეიმუშაოს შესაბამისი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას რაციონალურად, ეკონომიურად და გამჭვირვალედ. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს სტუმრების კატეგორია, მიზანი, მიღების ფორმა, გამასპინძლების ეტიკეტი, ანგარიშსწორებისათვის წარმოსადგენი დოკუმენტების ჩამონათვალი და კონტროლის სხვა მექანიზმები, რაც ხარჯებს გახდის საჯაროს და შედეგზე ორიენტირებულს. ამასთანავე, არსებული ფინანსური რესურსის განაწილების პროცესში, ხარჯების დაგეგმვისას, შესაბამისმა სამსახურებმა პირველ რიგში გაითვალისწინონ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით გათვალისწინებული პრიორიტეტული მიმართულებები.

5.2 ხელშეკრულების გაფორმების გარეშე და ინტერესთა კონფლიქტის პირობებში ჩატარებული შესყიდვები

კრიტერიუმი. სახელმწიფო შესყიდვის ხელშეკრულება იდება შესყიდვის ობიექტის მიწოდებამდე წერილობითი ფორმით და უნდა შეიცავდეს საქონლის მიწოდების, მომსახურების გაწევის ან/და სამუშაოს შესრულების ვადას და სხვ.[55]

„სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილების პირობები ეხება სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელებასთან დაკავშირებულ სხვადასხვა საქმიანობას, მათ შორის, ხელშეკრულების შესრულებაზე კონტროლსა და ზედამხედველობას. ამ საქმიანობის განმახორციელებელ ფიზიკურ პირს ექნება ინტერესთა კონფლიქტი პრეტენდენტთან ან მიმწოდებელთან, თუ მათ შორის არსებობს საქართველოს საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული ურთიერთობები.[56] ინტერესთა კონფლიქტში არიან ის ურთიერთდამოკიდებული პირები, რომელთა შორის განსაკუთრებულ ურთიერთობათა არსებობამ შეიძლება გავლენა მოახდინოს მათი ან მათ მიერ წარმოდგენილი პირების საქმიანობის პირობებზე ან ეკონომიკურ შედეგებზე. მათ შორის, განსაკუთრებულ ურთიერთობებს მიეკუთვნება ურთიერთობა, როცა პირები არიან ერთი საწარმოს დამფუძნებლები (მონაწილეები).[57]

[55] „გამარტივებული შესყიდვის კრიტერიუმების განსაზღვრისა და გამარტივებული შესყიდვის წესის დამტკიცების თაობაზე“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 17 აგვისტოს №13 ბრძანება, მუხლი 10.
[56] მუხლი 8.
[57] საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 19.

გამოვლენილი გარემოება. აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა კონკრეტული სოციალურ-კულტურული და სპორტული ღონისძიებების გამართვისა და შესაბამისი ხელშეკრულებების გაფორმების თარიღების შესაბამისობის საკითხი. გამოვლინდა, რომ აღნიშნულ ღონისძიებებზე მოწვეული სტუმრებისათვის წარმომადგენლობითი ხარჯების შესყიდვის ზოგიერთი ხელშეკრულება გაფორმებულია დარღვევით, კერძოდ, ღონისძიებების ჩატარებისა და შესყიდვის პროდუქტების მიღების შემდეგ, მაგალითად:

- 2017 წლის საახალწლო ღონისძიება გაიმართა 2016 წლის 31 დეკემბერს. ზეიმის მონაწილე სტუმრებს მიეწოდა კვების მომსახურება და გადაეცათ საჩუქრები. გამარტივებული შესყიდვის 4 ხელშეკრულება მუნიციპალიტეტმა გააფორმა ღონისძიების დასრულების შემდეგ – 13 იანვრიდან 23 მარტამდე პერიოდში. მიწოდებული მომსახურების/საქონლის ღირებულება 5.2 ათასი ლარია, რომელიც ანაზღაურებულია თებერვლიდან აგვისტოს ჩათვლით.
- მუხრანის საფეხბურთო ტურნირი 2017 წელს მიმდინარეობდა 3-5 სექტემბერს. კვების/სასტუმროს მომსახურებისა და საჩუქრების მიწოდებისათვის მუნიციპალიტეტმა გააფორმა 8 ხელშეკრულება. მათ შორის, გამარტივებული შესყიდვის 7 ხელშეკრულება გაფორმებულია ღონისძიების დასრულების შემდეგ, 6 სექტემბრიდან 30 ოქტომბრამდე. ხელშეკრულებების საკასო ხარჯი 21.1 ათასი ლარია.

მუნიციპალიტეტი ხელშეკრულებების გაფორმების აღნიშნულ პრაქტიკას იყენებდა ელექტრონული ტენდერების შემთხვევაშიც, კერძოდ:

- მუნიციპალიტეტმა 2017 წელს შეისყიდა საქართველოს დამოუკიდებლობის დღის – 26 მაისისადმი მიძღვნილი და 2018 წელს – ფესტივალ „სვანეთობა 2018“-ის ორგანიზების ღონისძიებები.[58] შესყიდვების სავარაუდო ღირებულება შეადგენს 25.0 ათას ლარს. ტენდერებში მონაწილეობა მიიღო ა(ა)იპ-მა – „ახალგაზრდები მთისთვის“,[59] რომელიც გამოცხადდა გამარჯვებულად. აღსანიშნავია, რომ 26 მაისს გასამართი ღონისძიების ხელშეკრულება მხარეების მიერ ხელმოწერილია 29 მაისს. დოკუმენტში აღნიშნულია, რომ მიმწოდებელმა მომსახურების მიწოდება უნდა უზრუნველყოს 26 მაისს, ანუ გასულ პერიოდში. ანალოგიურად, 29 ივლისს გამართული ფესტივალის ხელშეკრულება ხელმოწერილია 2018 წლის 2 აგვისტოს, როცა ღონისძიება უკვე დასრულდა. ამასთანავე, ხელშეკრულებაში მითითებულია, რომ მიმწოდებელი მომსახურების მიწოდებას ახორციელებს წინა რიცხვით – 29 ივლისამდე.

ჩატარებული ტენდერების ანალიზი მიუთითებს, რომ მუნიციპალიტეტთან შეთანხმებით ა(ა)იპ – „ახალგაზრდები მთისთვის“ ტენდერებით გათვალისწინებული მომსახურების

[58] SPA170006831, SPA180006138.
[59] ა(ა)იპ დაფუძნებულია ფიზიკური პირების მიერ.

მიწოდებას ახორციელებდა ტენდერში გამარჯვებამდე და ხელშეკრულების გაფორმებამდე, რაც რისკის შემცველია. იდენტიფიცირებულ რისკზე საპასუხოდ აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა ა(ა)იპ-ის – „ახალგაზრდები მთისთვის“ მონაწილეობით ჩატარებული შესყიდვის პროცედურები და სადამფუძნებლო დოკუმენტაცია, რის საფუძველზე გამოვლინდა შემდეგი:

ა(ა)იპ-მა – „ახალგაზრდები მთისთვის“ 2017-2018 წლებში უზრუნველყო 7 სხვადასხვა ღონისძიების ორგანიზება, რომელთა საკასო ხარჯი 86.6 ათასი ლარია.[60] მომსახურების მიწოდებაზე გაფორმებულია მიღება-ჩაბარების აქტები, რომლებიც ხელმოწერილია მუნიციპალიტეტის განათლების, კულტურის, ძეგლთა დაცვის, სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა სამსახურის უფროსის ან მთავარი სპეციალისტის მიერ.

ა(ა)იპ – „ახალგაზრდები მთისთვის“ სადამფუძნებლო დოკუმენტაციის მიხედვით რეგისტრირებულია 2016 წელს, დამფუძნებელთა ჯგუფის მიერ. სუბიექტის მმართველი ორგანოა გამგეობა, რომელიც შედგება წევრთა საერთო კრების მიერ არჩეული წევრებისგან. ა(ა)იპ-ის გამგეობის პერსონალური შემადგენლობის შესწავლით გამოვლინდა, რომ გამგეობის 7-დან 3 წევრი შესამოწმებელ პერიოდში მუშაობდა მუნიციპალიტეტის განათლების, კულტურის, ძეგლთა დაცვის, სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა სამსახურში. აქედან გამომდინარე, აღნიშნული სამსახურის წარმომადგენლები იბარებდნენ მათივე ხელმძღვანელობის ქვეშ არსებული სუბიექტის მიერ გაწეულ მომსახურებას, მაგალითად:

- 2017 წელს საქართველოს დამოუკიდებლობის დღისადმი მიძღვნილი ღონისძიების ორგანიზებისათვის შედგენილ მიღება-ჩაბარების აქტს შემსყიდველის მხრიდან ხელს აწერს აღნიშნული სამსახურის უფროსი, რომელიც იმავდროულად იყო ა(ა)იპ-ის თანადამფუძნებელი და გამგეობის წევრი. მიმწოდებლის მხრიდან დოკუმენტს ხელს აწერს ა(ა)იპ-ის გამგეობის თავმჯდომარე, რომელიც იმ დროს უკვე დასაქმებული იყო იმავე სამსახურში, წამყვანი სპეციალისტის თანამდებობაზე.
- 2017 წლის ივლისში ფესტივალ „სვანეთობა 2017“-ის ორგანიზების მომსახურების მიღება-ჩაბარების აქტს ასევე ხელს აწერენ სამსახურის უფროსი და ა(ა)იპ-ის გამგეობის თავმჯდომარე, რომლებიც თანამშრომლები იყვნენ.[61]

2017-2018 წლებში ღონისძიების ორგანიზების შესყიდვების შესწავლისას, ინტერესთა კონფლიქტის გარდა, გამოვლინდა სხვა ხარვეზებიც. კერძოდ, შესყიდვების სატენდერო დოკუმენტაციის ფასების ცხრილი შეიცავს მომსახურების ისეთ დასახელებებს, რომელთა

[60] SPA170006831, SPA170009181, SPA170011213, SPA170014823, SPA180004270, SPA180006138, SPA180007134.
[61] SPA170009181, ხელშეკრულება №06/1.

ზუსტი დათვლა მოცულობითი, ხარისხობრივი და რაოდენობრივი თვალსაზრისით პირობითია.[62] ამდენად, გაუგებარია მუნიციპალიტეტმა როგორ გაიანგარიშა ტენდერების სავარაუდო ფასი და რა კრიტერიუმები არსებობდა მიმწოდებლისაგან მიღებული მომსახურების შესაბამისობის შესაფასებლად.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის მიერ გამოყენებული პრაქტიკა შესყიდვის ობიექტის ხელშეკრულების გაფორმებამდე მიწოდების შესახებ ძირეულად ეწინააღმდეგება შესყიდვების მოქმედ კანონმდებლობას. კერძოდ, უგულებელყოფილია ობიექტის საბაზრო ღირებულების წინასწარი განსაზღვრის, შესყიდვის პროცესში ეკონომიის მიღების, შესყიდვის ობიექტის ხარისხის უზრუნველყოფის, საჭიროების შემთხვევაში საჯარიმო სანქციების გამოყენების და სხვ. ძირითადი პრინციპები. გარდა ამისა, შესყიდვის პროცესში მონაწილე მხარეების მიერ ხელშეკრულების გაფორმებამდე ვალდებულებების აღება წარმოშობს კანონმდებლობით არარეგლამენტირებული ურთიერთობისა და არაკანონიერი გარიგების რისკებს.

კულტურული და სპორტული ღონისძიებების ორგანიზების მომსახურება 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა ინტერესთა კონფლიქტის პირობებში, ხარვეზებით შედგენილი სატენდერო დოკუმენტაციით. ამდენად, არსებობს რისკი, რომ ტენდერების სავარაუდო ღირებულებები განსაზღვრულია არასწორად. ამასთანავე, მიწოდებული მომსახურების მოცულობა და ხარისხი შესაძლებელია არ იყოს დახარჯული ფინანსური რესურსის ადეკვატური.

6. ადმინისტრაციული/საოპერაციო ხარჯები

კრიტერიუმი. „საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, მუნიციპალიტეტებს 2017 წლის ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შესრულების პროცესში უნდა დაეცვათ შემდეგი მოთხოვნები: ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფ საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ადმინისტრაციული/საოპერაციო ხარჯები, კერძოდ: „შრომის ანაზღაურების“, „საქონლისა და მომსახურების“ და „სუბსიდიების“ მუხლები უნდა შეადგენდეს არაუმეტეს 2016 წლის მოსალოდნელი საკასო შესრულების 90%-ს.[63]

გამოვლენილი გარემოება. წარმოდგენილი მონაცემების შესწავლით გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტმა 6 ა(ა)იპ-ის სუბსიდიის მოცულობის დაგეგმვისა და დაფინანსების

[62] 9 ერთეულის სუვენირის მიწოდება სვანური თემატიკით; მუნიციპალიტეტის ტერიტორიული ერთეულებიდან მოწვეული ანსამბლების ტრანსპორტირება; ღონისძიების დროს ტექნიკური ჯგუფის მხარდაჭერა და სხვ.
[63] მუხლი 23, პუნქტი „ვ“ (გარდა სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებისა).

პროცესში არ გაითვალისწინა კანონის მოთხოვნა. კერძოდ, 2017 წლის დაფინანსება არ არის შემცირებული 2016 წლის მოსალოდნელი საკასო შესრულების 90%-მდე.

ცხრილი №3. მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული სუბიექტების 2016-2017 წლების სუბსიდიური დაფინანსების მაჩვენებლები (ათასი ლარი)

№	ორგანიზაცია	2016 წელი		2017 წელი	გადახრა
		საკასო შესრულება	საკასო შესრულების 90%	საკასო შესრულება	
1.	ა(ა)იპ – მესტიის დასუფთავება და კეთილმოწყობის სამსახური	421.7	379.5	501.2	**121.7**
2.	ა(ა)იპ გარე განათება	100.5	90.4	143.7	**53.3**
3.	ა(ა)იპ მესტიის სპორტული სკოლების გაერთიანება	593.8	534.5	599.7	**65.2**
4.	ა(ა)იპ მესტიის მუნიციპალიტეტის კულტურის სამსახური	353.7	318.3	349.4	**31.1**
5.	ა(ა)იპ მესტიის მუნიციპალიტეტის მთავარი ბიბლიოთეკა	79.4	71.5	76.3	**4.8**
6.	ა(ა)იპ - მხატვარ ძმებ-ირაკლი, მარატ და გოვენ ფარჯიანების თანამედროვე ხელოვნების მემორიალური სახლ-მუზეუმი	18.0	16.2	18.3	**2.1**
	ჯამი:	**1,567.1**	**1,410.4**	**1,688.6**	**278.2**

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა არ გაითვალისწინა კანონმდებლობით განსაზღვრული მოთხოვნები ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირების შესახებ. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი საბიუჯეტო ორგანიზაციების დაფინანსებამ კანონმდებლობით დადგენილ ზღვრულ ნორმას 278.2 ათასი ლარით გადააჭარბა.

7. დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირება

კრიტერიუმი. საქართველოს ტერიტორიაზე ადგილობრივი მოსაკრებლის სახე, ოდენობა, შემოღების წესი და მოსაკრებლის გადამხდელთა უფლება-მოვალეობები რეგულირდება კანონით „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“. კანონის მიხედვით, ადგილობრივი მოსაკრებელი არის აუცილებელი გადასახდელი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში, რომელსაც იხდიან ფიზიკური და იურიდიული პირები.[64] ამ კანონით დადგენილი წესით ადგილობრივი მოსაკრებლის შემოღების უფლება აქვს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით ორგანოს – საკრებულოს.

გამოვლენილი გარემოება. მუნიციპალიტეტში დასუფთავების მოსაკრებლის შემოღებისა და გადახდის წესი დამტკიცებულია საკრებულოს დადგენილებების შესაბამისად.[65]

[64] მუხლი 1.
[65] 2015 წლის 16 ივლისის №30 დადგენილება; 2017 წლის 20 დეკემბრის №41 დადგენილება.

დასუფთავების ყოველთვიური მოსაკრებელი ფიზიკური პირებისათვის 2017-2018 წლებში შეადგენდა მოსახლეზე ერთ ლარს. სამართლებრივი აქტები ფიზიკური პირებისათვის განსაზღვრავს კატეგორიებს, რომლებიც თავისუფლდებიან მოსაკრებლის გადახდისაგან. დაწესებულებებისათვის, ორგანიზაციებისათვის, ინდივიდუალური მეწარმეებისა და იურიდიული პირებისათვის დასუფთავების მოსაკრებლის ოდენობა განსხვავებულია საქმიანობის სფეროს მიხედვით. დასუფთავების მოსაკრებლის ამოღების ადმინისტრირებას ახორციელებს გამგეობის/მერიის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ – „მესტიის დასუფთავებისა და კეთილმოწყობის სამსახური“. ზოგადი კონტროლი ევალება გამგეობის/მერიის ზედამხედველობის სამსახურს.

წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, 2017-2018 წლებში გადამხდელი იურიდიული პირებიდან მისაღები დასუფთავების მოსაკრებელი 152.2 ათას ლარს შეადგენდა. ფაქტობრივად ამოღებულია 145.8 ათასი ლარი (96%). ფიზიკურ პირებს მოსაკრებელი შესამოწმებელ პერიოდში საერთოდ არ გადაუხდიათ. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა ინფორმაცია გადამხდელთა ბაზისა და გადასახდელი მოსაკრებლების მოცულობის შესახებ. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მერიამ ვერ უზრუნველყო ადგილობრივ ბიუჯეტში შესაბამისი შემოსავლების მობილიზება.

რეკომენდაცია №8. მუნიციპალიტეტის მერიამ, საკრებულოსთან ერთად იმსჯელოს ფიზიკური პირების მიერ დასუფთავების მოსაკრებლის გადახდის საკითხზე და მიიღოს ისეთი გადაწყვეტილება, რომლითაც გათვალისწინებული იქნება როგორც საბიუჯეტო, ასევე სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის ინტერესები. აღნიშნულმა ხელი უნდა შეუწყოს დასუფთავების მოსაკრებლის სახით მიღებული შემოსავლების ზრდას და მოსახლეობაში გადასახადის გადახდის კულტურის განვითარებას.

8. საკონსულტაციო მომსახურება

კრიტერიუმი. მუნიციპალიტეტის საფინანსო სამსახურის ძირითადი ამოცანებია: პრიორიტეტების დოკუმენტის და ბიუჯეტის პროექტების შემუშავება, ბიუჯეტის შესრულება და შესრულების ანგარიშის მომზადება; ბიუჯეტის შემოსულობების შესრულების ანალიზი, შესაბამისი ინფორმაციებისა და წინადადებების მომზადება. ბიუჯეტის გადასახდელების, აგრეთვე საბიუჯეტო მოწყობასთან დაკავშირებულ მონაცემთა ბაზის ფორმირება და მონაცემთა ანალიზი. იურიდიული განყოფილება უზრუნველყოფს საკრებულოს, გამგებლის, გამგეობის სამსახურებისა და თანამდებობის პირების იურიდიულ კონსულტირებას, სამართლებრივი დასკვნების მომზადებას.

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტი მოხელეთა პროფესიული განვითარებისათვის მიმართავს შრომის ანაზღაურებისათვის გათვალისწინებული საბიუჯეტო ასიგნებების საერთო მოცულობის არანაკლებ ერთ პროცენტს.[66]

გამოვლენილი გარემოება. 2017 წელს მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გააფორმა შპს „დაუ+"-თან საფინანსო-საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვაზე, ღირებულებით 4.8 ათასი ლარი.[67] ხელშეკრულების თანახმად, შპს „დაუ+"-ს ევალებოდა მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგების, 2017-2020 წლების ბიუჯეტების პროექტების შედგენის, განხილვის, მიღების, ცვლილებების შეტანის, შესრულების, ანგარიშგების, გარე და შიდა აუდიტის ჩატარების თაობაზე ახალი ნორმატიული აქტების, მოქმედ ნორმატიულ აქტებში შეტანილი ახალი ცვლილებებისა და სხვა მასალების მიწოდება. მიღება-ჩაბარების აქტების მიხედვით, შპს „დაუ+" მუნიციპალიტეტს ყოველთვიურად უწევდა კონსულტაციას საფინანსო-საბიუჯეტო საქმიანობისა და საკანონმდებლო ბაზაში შეტანილი ცვლილებების შესახებ.

შპს „დაუ+" მუნიციპალიტეტს სთავაზობდა ისეთ მომსახურებას, რომელიც მერიის სამსახურების საქმიანობის იდენტურია და ხდებოდა გარკვეული სამუშაოს ურთიერთგადაფარვა. 2017 წელს მუნიციპალიტეტის საფინანსო-საბიუჯეტო და იურიდიულ სამსახურებში დასაქმებული იყო სულ 12 მოსამსახურე, რომელთა შრომის ანაზღაურებამ ჯამში 120.7 ათასი ლარი შეადგინა. გარდა ამისა, საკანონმდებლო სიახლეები ხელმისაწვდომია ყველა თვითმმართველი ერთეულისათვის. მუნიციპალიტეტის თანამშრომლები ვალდებული არიან გააჩნდეთ კანონმდებლობის სათანადო ცოდნა და შეძლონ არსებული ნორმების საქმიანობაში გამოყენება.

იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალიტეტში დასაქმებულები ვერ უზრუნველყოფდნენ შესაფერის საქმიანობას საკუთარი ცოდნითა და გამოცდილებით, მუნიციპალიტეტს შრომის ანაზღაურების ასიგნების ერთი პროცენტი უნდა მიემართა კადრების მომზადებასთან და კვალიფიკაციის ამაღლებასთან დაკავშირებული ხარჯების დასაფინანსებლად. აღნიშნული მიზნით 2017-2018 წლებში დახარჯულია მხოლოდ 1.5 ათასი ლარი.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა ვერ დაასაბუთა, თუ რა აუცილებელი საჭიროებით იყო განპირობებული საფინანსო-საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვა, ვინაიდან გააჩნია შესაბამისი შრომითი რესურსი და ვალდებულია საკუთარი რესურსებით უზრუნველყოს

[66] „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი", მუხლი 101.
[67] CMR170026403, ხელშეკრულება №15.

აღნიშნული საქმიანობა. ამდენად, მუნიციპალიტეტის მიერ გადახდილი 4.8 ათასი ლარი წარმოადგენს არაგონივრულ ხარჯს.

რეკომენდაცია №9. მუნიციპალიტეტის მერიამ არ გადაიხადოს დამატებითი სახსრები შტატით გათვალისწინებული თანამდებობების შესაბამისი საქმიანობის განხორციელებისთვის. მიზანშეწონილია, მერიამ, საკრებულოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს შესაბამისი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტში კომპეტენტური პირების დასაქმებას. ამასთანავე, საჭიროების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტს შეუძლია შრომის ანაზღაურების არანაკლებ ერთი პროცენტი მიმართოს მოსამსახურეთა კვალიფიკაციის ასამაღლებლად. აღნიშნული უზრუნველყოფს საბიუჯეტო თანხების დაზოგვას და რაციონალურად ხარჯვას.

9. სახელმწიფო შესყიდვების დაგეგმვა

კრიტერიუმი. მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, შემსყიდველ ორგანიზაციას 5 ათას ლარამდე ღირებულების ერთგვაროვანი ობიექტების შესყიდვა შეუძლია გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით. შესყიდვის ობიექტის გათვალისწინებით, დადგენილ ზღვარს ზემოთ გამარტივებული შესყიდვის განხორციელებამდე შემსყიდველმა ორგანიზაციამ მიღებული გადაწყვეტილება უნდა შეათანხმოს სააგენტოსთან.[68] შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ საბიუჯეტო (საფინანსო) წლის განმავლობაში ერთგვაროვანი საქონლის, მომსახურების ან სამუშაოს შესყიდვა განიხილება ერთ შესყიდვად, თუ ისინი ერთი წყაროდან ფინანსდება.[69]

შემსყიდველი ორგანიზაცია შესყიდვებს ახორციელებს მხოლოდ წინასწარ დამტკიცებული და რეგისტრირებული გეგმის შესაბამისად.[70]

გამოვლენილი გარემოება. აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა მუნიციპალიტეტის მიერ 2017-2018 წლებში განხორციელებული შესყიდვები მონეტარული ზღვრების დაცულობისა და შესყიდვების გეგმებთან შესაბამისობის კუთხით. გამოვლინდა, რომ ზოგ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტი არასწორად იყენებდა გამარტივებული შესყიდვის საშუალებას და ასევე არ იცავდა მის მიერვე განსაზღვრულ გეგმებს, კერძოდ:

[68] „გამარტივებული შესყიდვის კრიტერიუმის განსაზღვრისა და გამარტივებული შესყიდვის ჩატარების წესის დამტკიცების თაობაზე“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 13 აგვისტოს №13 ბრძანება, მუხლები 2 და 5.

[69] „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 9, პუნქტი 3.

[70] „შემსყიდველი ორგანიზაციის ანგარიშგების წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 10 თებერვლის №2 ბრძანება, მუხლი 4.

- მუნიციპალიტეტმა სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობით განსაზღვრული მონეტარული ზღვრების დარღვევით ჩაატარა 4 სახელმწიფო შესყიდვა და ელექტრონული შესყიდვის ნაცვლად გამოიყენა გამარტივებული შესყიდვის საშუალება.[71] ხელშეკრულებების ჯამური ღირებულება 12.0 ათასი ლარია.

- შესყიდვების წლიური გეგმით დამტკიცებული პარამეტრების გადაჭარბებით, გამგეობამ განახორციელა 47 სახელმწიფო შესყიდვა, ღირებულებით – 260.8 ათასი ლარი. აღსანიშნავია, რომ გეგმის კორექტირება შემდგომშიც არ მომხდარა.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა რიგ შემთხვევებში დაარღვია შესყიდვების მონეტარული ზღვარი და ტენდერის ნაცვლად გამოიყენა გამარტივებული შესყიდვის საშუალებები, რითაც დაკარგა სატენდერო ეკონომიის მიღების შესაძლებლობა. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული შესყიდვების მნიშვნელოვანი ნაწილი არ შეესაბამება შესყიდვების დამტკიცებული გეგმების პარამეტრებს და ჩატარებულია წინასწარი დაგეგმვის გარეშე.

10. ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში

კრიტერიუმი. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის შესაბამისად,[72] ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში სხვა მნიშვნელოვან კომპონენტებთან ერთად უნდა შეიცავდეს ბიუჯეტის ბალანსს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით; ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების შედარებას შესაბამისი პერიოდის გეგმურ მაჩვენებლებთან, წლიური ბიუჯეტით დასახული პრიორიტეტების ფარგლებში საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული პროგრამების/ქვეპროგრამების აღწერას და მიღწეულ შედეგებს და სხვ.

გამოვლენილი გარემოება. მუნიციპალიტეტის მიერ წარმოდგენილი ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშები შეიცავს შემდეგ უზუსტობებს:

- 2017 წლის ბიუჯეტის ბალანსის ცხრილის მიხედვით გადასახდელების ჯამი 14,511.8 ათასი ლარია, ხოლო ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით იგივე მაჩვენებელი 12,205.4 ათას ლარს უდრის. ხარვეზი გამოწვეულია „ხარჯებისა“ და „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლების ანგარიშში არასწორი ასახვით. კერძოდ, ხარჯები 6,296.0 ათასი ლარის ნაცვლად ნაჩვენებია – 6,213.5 ათასი ლარის, ფინანსური აქტივების ზრდა – 93.6 ათასი ლარის ნაცვლად – 2,482.5 ათასი ლარის ოდენობით;

- 2017 წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში ხაზინის ამონაწერის მიხედვით დაგეგმილი გადასახდელები არ შეესაბამება დამტკიცებული ბიუჯეტის გადასახდელების

[71] 2017 წლის ხელშეკრულებები №48, 77, 143; 2018 წლის ხელშეკრულება №54.
[72] მუხლი 87.

გეგმას. კერძოდ, განსხვავებულია „ხარჯების“, „საქონელი და მომსახურების“, „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ და სხვა მუხლები;

J 2017-2018 წლების ანგარიშები არ შეიცავს საბიუჯეტო პროგრამების/ქვეპროგრამების აღწერას და განხორციელებული ღონისძიებების შედეგად მიღწეულ შედეგებს.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო 2017-2018 წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის საბიუჯეტო კოდექსის მოთხოვნების შესაბამისად წარდგენა. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს, მოსახლეობასა და სხვა დაინტერესებულ სუბიექტებს არ მიეწოდათ რეალური ინფორმაცია ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების ხარჯვისა და მიღებული შედეგების შესახებ.

11. შიდა აუდიტი

კრიტერიუმი. მუნიციპალიტეტში შექმნილია შიდა აუდიტის სამსახური. დებულების[73] შესაბამისად, სამსახურის მიზანია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წინაშე არსებული რისკების დადგენა და შეფასება; შიდა აუდიტის წლიური და სტრატეგიული გეგმის შემუშავება და საანგარიშო წლის დაწყებამდე, მერისთვის დასამტკიცებლად წარდგენა; შიდა აუდიტორული შემოწმების განხორციელება; მერისათვის შესაბამისი რეკომენდაციების წარდგენა, რეკომენდაციების შემდგომი შესრულების მონიტორინგი და კონტროლი; ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ადეკვატურობისა და ეფექტიანობის შეფასება; მერიის სისტემაში ასიგნებების განაწილებისა და ხარჯვის კანონიერების, მიზნობრივი განკარგვის, მატერიალური ფასეულობების და სხვა საშუალებათა რაციონალური გამოყენების უზრუნველყოფის მონიტორინგი, შეფასება, შესაძლო დარღვევებისა და ხარვეზების რისკების განსაზღვრა და სხვ.

გამოვლენილი გარემოება. აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობა. გამოვლინდა, რომ 2017-2018 წლებში შიდა აუდიტის სამსახურს არ ჩაუტარებია არცერთი აუდიტორული შემოწმება. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა მტკიცებულებები აღნიშნული სამსახურის მიერ სააუდიტო პერიოდში შესრულებული რაიმე სახის სამუშაოს ან შექმნილი დოკუმენტის შესახებ. 2017-2018 წლებში შიდა აუდიტის სამსახურში დასაქმებულებზე შრომის ანაზღაურების სახით გაცემულია 39.5 ათასი ლარი, მათ შორის, 2.4 ათასი ლარის პრემია და 0.9 ათასი ლარის დანამატი.

[73] დამტკიცებულია საკრებულოს 2014 წლის 10 სექტემბრის №25 და 2017 წლის 22 ნოემბრის №36 დადგენილებებით.

დასკვნა

შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობა არ შეესაბამება დებულებით განსაზღვრულ ამოცანებს და ვერ უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტში მიმდინარე მმართველობითი პროცესების გაუმჯობესებას.

რეკომენდაცია №10. მუნიციპალიტეტის მერიამ ჩამოაყალიბოს შიდა აუდიტის ცმგვარი სამსახური, რომელიც შეასწავლის და შეაფასებს ორგანიზაციის შიდა კონტროლის სისტემებს, ასევე გამოავლენს პროცესებში არსებულ რისკებსა და სისტემურ ხარვეზებს. მიღებული შედეგების საფუძველზე, სამსახურმა შეიმუშაოს რეკომენდაციები და განახორციელოს მისი მუდმივი მონიტორინგი. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდას და საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას.

12. წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების მდგომარეობა

2015 წელს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა მესტიის მუნიციპალიტეტის 2012-2013 წლების ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური აუდიტი, რომლის საფუძველზე გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტს არ შეუდგენია 2012 წლის პერიოდის ფინანსური ანგარიშგება.

მუნიციპალიტეტმა გამოასწორა აღნიშნული ხარვეზი და შესაბამისობის აუდიტის მიმდინარეობისას წარმოადგინა 2017-2018 წლების ფინანსური ანგარიშგება.

აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი

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

აუდიტორები **ხელმოწერა**

ზურაბ ჩაფიჩაძე
დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე

ნატალია სალარეიშვილი
უფროსი აუდიტორი

ანი ყიფიანი
აუდიტორ ასისტენტი

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