

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



“**ზ ა მ ტ კ ი ც ე ზ**”

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების

ბიუჯეტების აუდიტის დეპარტამენტის

უფროსი

ჭ. ჭაიჩიშვილი

ზურაბ ბუცხრიკიძე

„26“ „08“ 2015 წელი

ეგზ. № 1

ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს
2012-2014 წლების საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის შესაბამისობის
აუდიტის ანგარიში

აშ 54/00

2015 წელი

სარჩევი

მნიშვნელოვანი შედეგები.....	3
აუდიტის მიზანი და მასშტაბი	5
აუდიტის ობიექტის მოკლე მიმოხილვა.....	7
1. შრომის ანაზღაურება.....	9
1.1 პრემიები.....	10
1.2 სახელფასო დანამატი	12
2. საკრებულოს წევრების ხარჯები	12
3. წარმომადგენლობითი ხარჯი	13
4. სატრანსპორტო საშუალებები და საწვავის ხარჯი.....	16
5. მივლინების ხარჯები	18
6. სარევიზიო კომისია	20
7. სახელმწიფო შესყიდვები.....	21
8. ფინანსური ანგარიშგების მომზადება და წარდგენა	23
9. ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის საქმიანობა.....	24
10. ქალაქ თბილისის ტერიტორიის ფუნქციური ზონის ცვლილებები	28
11. მიწის ნორმატიული ფასის განსაზღვრა.....	30
აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი.....	31
აუდიტის ჯგუფის წევრების ხელმოწერები.....	31

მნიშვნელოვანი შედეგები

❖ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს, მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, არ შეეძლო 2013-2014 წლებში „შრომის ანაზღაურების“ მუხლი წლის განმავლობაში გაეზარდა თავდაპირველად დამტკიცებული ბიუჯეტით განსაზღვრული თანხის 1/12-ზე მეტი ოდენობით. აღნიშნული მოთხოვნის დარღვევით, 2013 წელს მუხლი გაზრდილია 2 139.0 ათასი ლარით, ხოლო 2014 წელს 799.1 ათასი ლარით. გაზრდილი თანხით ძირითადად პრემიებია დაფინანსებული. (გვ. 9)

❖ 2012 წელს პრემიის სახით გაცემულია 1 095.9 ათასი ლარი, რაც „თანამდებობრივი სარგოს“ მუხლით დახარჯული თანხის 42,7 %-ს შეადგენს. 2013 წელს პრემიის მოცულობა 2 863.2 ათასი ლარია, თანამდებობრივი სარგოს - 81,5%. 2014 წელს საპრემიო თანხა და სახელფასო დანამატი 4 249.8 ათას ლარს შეადგენს, აღემატება თანამდებობრივ სარგოს და ამ მუხლის 106,5%-ია. აღსანიშნავია, რომ რიგ შემთხვევაში პრემია გაცემულია თანამდებობრივი სარგოს 200%-300%-ის ოდენობით. (გვ. 10)

❖ საკრებულოს მიერ წარმოდგენილი პრემიების გაცემის დოკუმენტაცია არ იძლევა საშუალებას გაირკვეს, რა კონკრეტული დამსახურებისთვის ხდებოდა მოსამსახურეთა პირადი წვლილის შეფასება და თანხის განსაზღვრა. აღსანიშნავია, რომ არსებული პრაქტიკის მიხედვით, პრემიები გაცემულია იმ თანამშრომლებზეც, რომლებიც იმყოფებოდნენ შვებულებაში და ვერ შეძლებდნენ საერთო შედეგში წვლილის შეტანას. (გვ. 11)

❖ საკრებულოს თანამდებობის პირებსა და აპარატის მოხელეებზე დანამატის გაცემის წესი საკრებულოს თავმჯდომარემ გამოსცა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის - ბრძანების სახით, რითაც დაირღვა „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნები. ბრძანების საფუძველზე, 2014 წლის დეკემბერში თანამდებობის პირებზე დანამატის სახით გაცემულია 36.4 ათასი ლარი. აღნიშნული პრაქტიკა გაგრძელდა 2015 წელსაც. (გვ. 12)

❖ 2012-2014 წლებში საკრებულოს წევრებზე, რომლებიც არ არიან თანამდებობის პირები, ხარჯების ანაზღაურების სახით სულ გაცემულია 1 449.1 ათასი ლარი. ხარჯების დასადასტურებლად აუდიტის ობიექტმა ვერ წარმოადგინა საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები. (გვ. 12)

❖ 2012-2014 წლებში საკრებულოს მიერ წარმომადგენლობითი ხარჯების სახით დახარჯულია 2 226.4 ათასი ლარი. მათ შორის: საკრებულოს მაჟორიტარი დეპუტატების ბიუროების შენახვა - 1 986.4 ათასი ლარი, საკვები პროდუქტები - 74.3 ათასი ლარი, ღონისძიებების ორგანიზება - 56.0 ათასი ლარი, საჩუქრები - 55.5 ათასი ლარი, რესტორნის მომსახურება - 40.1 ათასი ლარი, სხვადასხვა ხარჯი - 14.1 ათასი ლარი. (გვ. 13)

❖ სტუმრების მიღებისათვის 2012-2014 წლებში შეძენილია 74.3 ათასი ლარის ღირებულების სხვადასხვა სახის პროდუქტი (ყავა, ჩაი, ტკბილეული, უალკოჰოლო სასმელები და ა.შ.). ოფიციალური ღონისძიებებისა და ფურშეტების ორგანიზებისათვის დაიხარჯა 52.3 ათასი ლარი. მაგალითად: 2014 წლის ოქტომბერში, საკრებულოს შენობის ოფიციალურ გახსნაზე დაიხარჯა 19.2 ათასი ლარი, 2014 წლის ივლისში საკრებულოს თავმჯდომარის საქმიანობის საბოლოო ანგარიშზე - 8.1 ათასი ლარი, 2014 წლის დეკემბერში, საკრებულოს მუშაობის შემაჯამებელ შეხვედრასთან დაკავშირებით მოწყობილ ფურშეტზე - 2.5 ათასი ლარი. (გვ. 14)

❖ „წარმომადგენლობითი ხარჯების“ მუხლიდან 55.5 ათასი ლარი დახარჯულია საჩუქრების შესაძენად. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, საჩუქრები შესყიდულია საკრებულოს სტუმრებისათვის, მათ შორის 7.1 ათასი ლარის ალკოჰოლური სასმელები. აქედან, 2013 წლის აგვისტოში შეძენილი 1.7 ათასი ლარის ღირებულების 10 დასახელების სასმელი გადაეცა საკრებულოს თავმჯდომარეს, სტუმრების გამასპინძლების მიზნით. (გვ. 15)

❖ საკრებულოს მიერ ორგანიზებულ ზოგიერთ ვახშამზე მოწვეული დელეგაციის ოფიციალურ წევრებს აღმატება სხვა პირების რაოდენობა. (გვ. 15)

❖ საკრებულოს კუთვნილ ზოგიერთ ავტომანქანაზე დოკუმენტირებულად გაწერილი საწვავის ხარჯი მნიშვნელოვნად (71% - 89%-ით) აღმატება ექსპერტიზის მიერ დადგენილ ნორმებს. (გვ. 17)

❖ საკრებულომ რიგ შემთხვევებში ვერ წარმოადგინა საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები, რომ სამსახურებრივი მივლინების შესახებ გადაწყვეტილებები განპირობებული იყო ობიექტური საჭიროებებით. გარდა ამისა, არ არის დანერგილი მივლინებით მიღწეული შედეგების განხილვისა და მივლინებიდან დაბრუნებულ თანამშრომელთა მიერ საკრებულოსათვის ანგარიშის წარდგენის პრაქტიკა. (გვ. 18)

❖ 2012-2014 წლებში სარევიზიო კომისიის შენახვის ხარჯებმა 1 507.6 ათასი ლარი შეადგინა. საკრებულოს არ მოუსმენია ინფორმაცია სარევიზიო კომისიის არც ერთი შემოწმების შესახებ და არ განუხილავს აქტებში დაფიქსირებული დარღვევა-ნაკლოვანებები. აგრეთვე, სარევიზიო კომისიას წარმომადგენლობით ორგანოში არ წარუდგენია თავისი საქმიანობის ანგარიშები. სარევიზიო კომისიამ საკრებულოს საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის რევიზია ორჯერ ჩაატარა. კომისიის აქტების შესწავლის შედეგად ირკვევა, რომ შემოწმების დროს გამოვლენილი არ არის საკრებულოს საქმიანობაში არსებული დარღვევა-ნაკლოვანებების დიდი ნაწილი, რომლებიც ასახულია წარმოდგენილ ანგარიშში. (გვ. 20)

❖ 2013 წლის 20 დეკემბერს, კანონმდებლობის დარღვევით, გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით, შეძენილია კომპიუტერული ტექნიკა, კერძოდ, iMAC 27, ღირებულებით - 4.4 ათასი ლარი. (გვ. 21)

❖ საკრებულოს არ შეუდგენია 2012, 2013 და 2014 წლების ფინანსური ანგარიშგებები. (გვ. 23)

❖ ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის საქმიანობის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა სავარაუდოდ კანონდარღვევით დაკანონებული მიწები. (გვ. 24)

❖ ქ. თბილისის ფუნქციური ზონის სტატუსის ცვლილების დროს საკრებულოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები ზოგჯერ არ ეფუძნება საკმარის დასაბუთებას, არ ჩანს, რამ გამოიწვია ზონირების შეცვლა, მათ შორის, რეკრეაციული დანიშნულების მიწებისათვის. (გვ. 28)

შესავალი ნაწილი

აუდიტის მიზანი და მასშტაბი

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა 2012-2014 წლებში ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ გაწეული საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის მოქმედ კანონმდებლობასა და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობის აუდიტი.

შესაბამისობის აუდიტის მიზანი

აუდიტის მიზანს წარმოადგენდა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს საქმიანობის შესაბამისობის დადგენა, მასზე არსებითი გავლენის მქონე საკანონმდებლო და მარეგულირებელ ნორმებთან, მათ შორის:

- საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“¹;
- საქართველოს კანონი - „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“;
- საქართველოს კანონი „საქართველოს 2012 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „საქართველოს 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგელობაში) არსებული მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
- საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 20 აპრილის №231 ბრძანებულება „მოსამსახურეთათვის სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურების შესახებ“;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანება „ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2008 წლის 16 აპრილის №364 ბრძანება „ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული ანგარიშგების ფორმების დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს ბრძანება „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“;
- შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული შესყიდვის, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სამართლებრივი აქტები საკრებულოს რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა 2012-2014 წლებში ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს საქმიანობისა და ფინანსური რესურსების ხარჯვის მოქმედ

¹ საანგარიშო პერიოდში, 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების შედეგების ოფიციალურად გამოცხადებამდე, მოქმედებდა ასევე „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი და „საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. აქედან გამომდინარე, აუდიტმა მოიცვა საკრებულოს 2012-2014 წლების სრული ბიუჯეტი, ჯამში 29 512.9 ათასი ლარი.

აუდიტის ანგარიშის დანიშნულება

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

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

აუდიტის ობიექტის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია 2012, 2013 და 2014 წლებში განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობითა და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე.

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

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

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

აუდიტორი პასუხისმგებელია აუდიტის ანგარიშში ასახული ფაქტობრივი გარემოებების სისწორესა და მიზანშეწონილობაზე. აუდიტი წარიმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტის (ISSAI 4100) შესაბამისად, რომელიც მოიცავს შესაბამისობის აუდიტის ჩატარებას განცალკევებით ფინანსური ანგარიშგების აუდიტისაგან.

აღნიშნული სტანდარტით მოითხოვება აუდიტორის სამუშაო შეესაბამებოდეს ეთიკის ნორმებს და ითვალისწინებს აუდიტის იმგვარად დაგეგმვასა და ჩატარებას, რომ მოპოვებულ იქნეს საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებები იმის შესახებ, რომ აუდიტის ობიექტის მიერ 2012, 2013 და 2014 წლებში განხორციელებული საქმიანობა არ შეიცავს მოქმედ საკანონმდებლო და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან არსებითი შეუსაბამოების ფაქტებს.

აუდიტორული პროცედურები წარიმართა აუდიტორის პროფესიულ მსჯელობაზე დაყრდნობით, რაც მოიცავს პროცედურების ჩატარებას იმ შეფასებულ მნიშვნელოვან კანონშეუსაბამოების რისკებზე, რომლებიც გამოწვეულია თაღლითობით ან შეცდომით.

შესაბამისობის აუდიტის ანგარიშის ფორმა

შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში შედგენილია უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტის (ISSAI 4100) მოთხოვნების მიხედვით - „ანგარიში ვრცელი ფორმით“. აღნიშნული სტანდარტი გულისხმობს აუდიტის შედეგებისა და გამოვლენილი გარემოებების უფრო დეტალურ განხილვას, რაც ეხმარება აუდიტის ანგარიშის მომხმარებლებს საკითხების ყოველმხრივ გაგებასა და მასზე დაყრდნობით ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მიღებაში.

აუდიტის ობიექტის მოკლე მიმოხილვა

ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის, როგორც საქართველოს დედაქალაქის სტატუსი გულისხმობს თბილისის განსაკუთრებულ სამართლებრივ მდგომარეობას, რომელიც სახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი ინტერესების დასაცავად უზრუნველყოფს თბილისის მართვას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით. ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოა საკრებულო, რომელიც ახორციელებს თვითმმართველობას კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულო საქმიანობას წარმართავს საქართველოს კონსტიტუციის, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსისა და სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით.

საკრებულოს საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს მიეკუთვნება:

- საბიუჯეტო პროცესში კანონის შესაბამისად მონაწილეობის მიღება;
- თბილისის მთავრობის თანამდებობის პირთა თანამდებობაზე დანიშვნა და მათი საქმიანობის კონტროლი;
- დედაქალაქის პერსპექტიული განვითარების გენერალური გეგმის დამტკიცება და მასში ცვლილებების შეტანა;
- ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარება;
- მუნიციპალიტეტის ქონების მართვისა და განკარგვის წესების განსაზღვრა;
- კანონმდებლობით და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტით გათვალისწინებული სხვა უფლებამოსილებების განხორციელება.

ბიუჯეტი

საკრებულოს ბიუჯეტი მტკიცდება ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ფარგლებში და მისი ხარჯვითი ნაწილი განსაზღვრულია მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსურ აქტივებზე ოპერაციების ფუნქციონალური კლასიფიკაციით.

შესრულების წლიურ ანგარიშებზე დაყრდნობით, 2012-2014 წლებში საკრებულოს გადასახდელებმა დამტკიცებული ბიუჯეტით - 25 388.0 ათასი ლარი, ხოლო დაზუსტებული ბიუჯეტით - 30 989.5 ათასი ლარი შეადგინა. გადასახდელების მატება ძირითადად პრემიის, შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურების, წარმომადგენლობითი ხარჯებისა და

არაფინანსური აქტივების მუხლებზე მოდის². საანგარიშო პერიოდში ბიუჯეტის საკასო ხარჯი 29 512.9 ათასი ლარია. გადასახდელებში ხარჯების, არაფინანსური აქტივების ზრდისა და ვალდებულებების კლების პროცენტული წილი ნაჩვენებია ცხრილში:

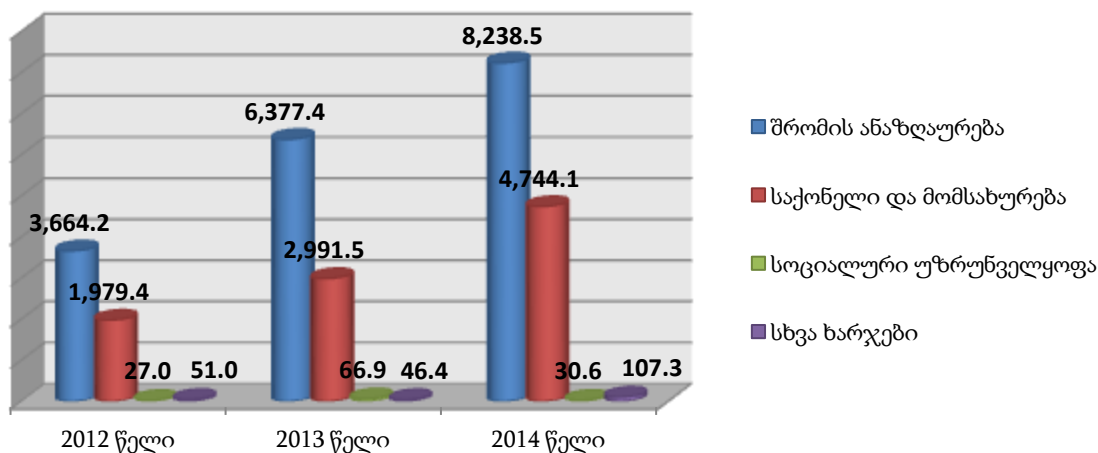
ცხრილი №1: გადასახდელები 2012-2014 წლებში (ლარი)

დასახელება	2012 წელი	%	2013 წელი	%	2014 წელი	%	სულ	%
გადასახდელები მ. შ.	6 131 844	100	10 029 695	100	13 351 386	100	29 512 925	100
ხარჯები	5 721 567	93	9 482 234	95	13 120 467	98	28 324 268	96
არაფინანსური აქტივების ზრდა	410 277	7	547 461	5	230 839	2	1 188 577	4
ვალდებულებების კლება	0		0		80		80	

ქ. თბილისის საკრებულოს ბიუჯეტის გადასახდელები ხასიათდება ყოველწლიურად მზარდი ტენდენციით. 2013 წლის გადასახდელები, 2012 წლის მაჩვენებელთან შედარებით, გაზრდილია 64%-ით, ხოლო 2014 წლის მონაცემი, 2013 წელთან შედარებით, 33%-ით. წლიური ანგარიშების თანახმად, 2012-2014 წლებში ხარჯები მოიცავს გადასახდელების 96%-ს, ხოლო არაფინანსური აქტივების ზრდა - 4%-ია. აღსანიშნავია, რომ ქალაქ თბილისის საკრებულოს შენობის აღდგენა-რეაბილიტაციის პროცესი 2014 წელს დასრულდა. ხარჯები არ არის გაწეული საკრებულოს ბიუჯეტიდან და მშენებლობა დააფინანსა თბილისის განვითარების ფონდმა. აუდიტის მიმდინარეობისას, საკრებულოს შენობა და მასში განთავსებული ინვენტარი, რომელიც შეძენილია შენობის რეაბილიტაციის პერიოდში, თბილისის საკრებულოს ბალანსზე არ ირიცხებოდა.

საკრებულოს ხარჯები მოიცავს მუხლებს: „შრომის ანაზღაურება“, „საქონელი და მომსახურება“, „სოციალური უზრუნველყოფა“ და „სხვა ხარჯები“. დიაგრამაზე ნაჩვენებია ხარჯების დინამიკა წლების მიხედვით:

დიაგრამა №1: ხარჯების დინამიკა 2012-2014 წლებში (ათასი ლარი)



² „პრემიის“ მუხლი გაიზარდა 3 468.2 ათასი ლარით, შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურება - 428.1 ათასი ლარით, წარმომადგენლობითი ხარჯები - 829.5 ათასი ლარით, არაფინანსური აქტივები - 331.6 ათასი ლარით.

ხარჯების მაჩვენებელი, გადასახდელების ზრდის პარალელურად, წლების მიხედვით იზრდება. მათ შორის გამოირჩევა „შრომის ანაზღაურების“ მუხლი, რომელიც 2013 წელს, 2012 წელთან შედარებით, გაზრდილია 74%-ით, ხოლო 2014 წელს, 2013 წელთან შედარებით, 29%-ით. ასევე მნიშვნელოვანი ზრდის ტენდენციით ხასიათდება მუხლი „საქონელი და მომსახურება“, რომელიც, 2013 წელს, წინა წელთან შედარებით, გაზრდილია 51%-ით, ხოლო 2014 წელს, წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით - 59%-ით. აღნიშნული ძირითადად განპირობებულია შტატგარეშე მომსახურეთა ანაზღაურების, მივლინების, წარმომადგენლობითი და ტრანსპორტის ხარჯების გაზრდით.

სახელმწიფო შესყიდვები

ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულო სახელმწიფო შესყიდვებს ახორციელებს როგორც ცალკე შემსყიდველი ორგანიზაცია და გააჩნია საკუთარი საიდენტიფიკაციო კოდი. ცხრილში მოცემულია შესყიდვების სტატისტიკა საანგარიშო პერიოდის მიხედვით:

ცხრილი №2: 2012-2014 წლებში განხორციელებული შესყიდვების რაოდენობა და გაწეული ხარჯები (ათასი ლარი)

შესყიდვის საშუალება	2012 წელი		2013 წელი		2014 წელი		სულ	
	რაოდენობა	ხარჯი	რაოდენობა	ხარჯი	რაოდენობა	ხარჯი	რაოდენობა	ხარჯი
გამარტივებული შესყიდვა	100	813.1	147	341.3	279	700.6	526	1 855.0
გამარტივებული ელ. ტენდერი	24	146.1	66	479.1	41	1 010.4	131	1 635.6
ელ. ტენდერი	1	157.4	1	273.1			2	430.5
კონსოლიდირებული ტენდერი	2	135.3	8	341.9	4	359.9	14	837.1
სულ:	127	1 251.9	222	1 435.4	324	2 070.9	673	4 758.2

1. შრომის ანაზღაურება

2012-2014 წლებში ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ბიუჯეტიდან შრომის ანაზღაურების სახით გაწეულია 18 280.0 ათასი ლარის საკასო ხარჯი. მათ შორის, 2012 წელს - 3 664.2 ათასი ლარი, 2013 წელს - 6 377.4 ათასი ლარი, ხოლო 2014 წელს - 8 238.4 ათასი ლარი. „შრომის ანაზღაურების“ მუხლის ზრდა გამოწვეულია შემდეგი გარემოებებით:

- ✓ გაიზარდა დასაქმებულთა ხელფასები;
- ✓ წლების განმავლობაში მზარდია გაცემული საპრემიო თანხები;
- ✓ გაიზარდა აპარატში დასაქმებულთა რიცხოვნობა;
- ✓ გაიზარდა საკრებულოს ფრაქციების რაოდენობა.

2012-2014 წლებში, მოქმედი საბიუჯეტო კანონმდებლობის მიხედვით, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს „შრომის ანაზღაურების“ მუხლის გაზრდა შეეძლო არა უმეტეს ამავე მუხლით დამტკიცებული ასიგნების 1/12-სა³.

³ საქართველოს კანონი „საქართველოს 2012 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“, მუხლი 24, პუნქტი 3. საქართველოს კანონი „საქართველოს 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“, მუხლი 22, პუნქტი 3. საქართველოს კანონი „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“, მუხლი 22, პუნქტი 4.

აღნიშნული შეზღუდვა გულისხმობს, რომ მხარჯავმა დაწესებულებამ არ შეიძლება „შრომის ანაზღაურების“ მუხლი წლის განმავლობაში გაზარდოს თავდაპირველად დამტკიცებული ბიუჯეტით განსაზღვრული თანხის 1/12-ზე მეტით. ბიუჯეტში შეტანილი ცვლილებების შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ საკრებულომ დაარღვია აღნიშნული მოთხოვნა 2013 და 2014 წლებში, კერძოდ:

- 2013 წელს დამტკიცებული ბიუჯეტით, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლი ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოსათვის შეადგენდა 3 922.9 ათას ლარს, რაც წლის განმავლობაში ნაცვლად დასაშვები 326.9 ათასი ლარისა, გაიზარდა 2 465.9 ათასი ლარით და 6 388.8 ათასი ლარი შეადგინა. შედეგად, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლი ზედმეტადაა გაზრდილი 2 139.0 ათასი ლარით.

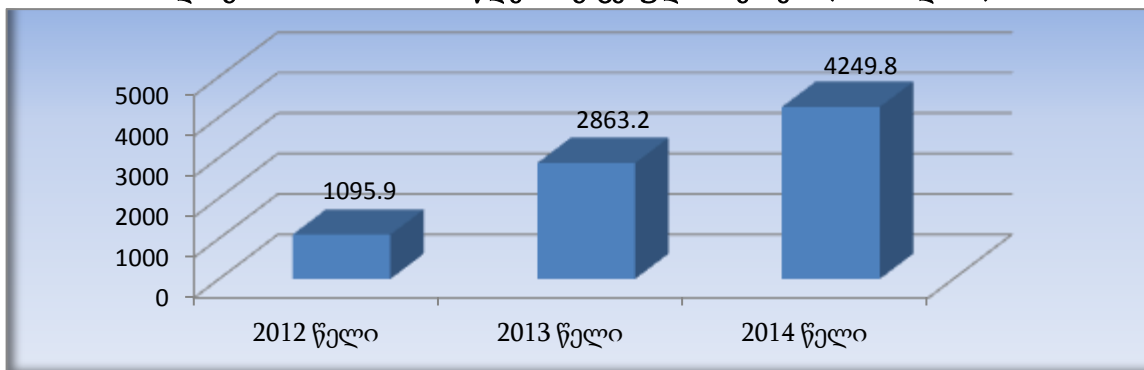
- 2014 წელს დამტკიცებული ბიუჯეტით, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლი შეადგენდა 6 959.0 ათას ლარს, რაც წლის განმავლობაში დასაშვები 579.9 ათასი ლარის ნაცვლად გაიზარდა 1 379.0 ათასი ლარით და 8 338.0 ათასი ლარი შეადგინა. შედეგად, 2014 წელს „შრომის ანაზღაურების“ მუხლი გაიზარდა დასაშვებზე 799.1 ათასი ლარით მეტი თანხით.

ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში კანონის აღნიშნული მოთხოვნა გაგებული აქვთ, რომ შეზღუდვა დაწესებულია დამტკიცებული ბიუჯეტიდან შემდგომ დამტკიცებამდე პერიოდისათვის. თუმცა, კანონში პირდაპირ მითითებულია, რომ არ შეიძლება წლის განმავლობაში მოხდეს შრომის ანაზღაურების მუხლის 1/12-ზე მეტით გაზრდა. ეს ჩანაწერი კი თავდაპირველად დამტკიცებულ ბიუჯეტს და საბოლოო შესრულებას შორის კავშირს გულისხმობს. საჭიროა, მომავალში ქ.თბილისის საკრებულოს მიერ მოხდეს საკანონმდებლო მოთხოვნის არსის სათანადოდ გაგება და პასუხისმგებელმა პირებმა იხელმძღვანელონ შესაბამისი ნორმების დაცვით.

1.1 პრემიები

ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში დასაქმებულთა პრემირების მექანიზმი რეგულირდება საკრებულოს 2008 წელს 15 ივლისის №7-16 გადაწყვეტილებით დამტკიცებული წესით⁴. პრემიის გაცემა შესაძლებელია ყოველთვიურად, თანხობრივად შეზღუდული არ არის და კონკრეტული მოცულობა განისაზღვრება თითოეული მოსამსახურის მიერ მუშაობის შედეგში შეტანილი პირადი წვლილის შესაბამისად.

დიაგრამა №2: 2012-2014 წლებში გაცემული პრემიები (ათასი ლარი)



⁴ „ქ. თბილისის საკრებულოს ზოგიერთ თანამდებობის პირთა და საკრებულოს აპარატის მოსამსახურეთა პრემირების წესის დამტკიცების შესახებ“.

2012 წელს ქ. თბილისის საკრებულოში პრემიის სახით გაცემულია 1 095.9 ათასი ლარი, რაც „თანამდებობრივი სარგოს“ მუხლით დახარჯული თანხის 42,7%-ს შეადგენს. 2013 წელს პრემიის მოცულობა 2 863.2 ათასი ლარია, თანამდებობრივი სარგოს - 81,5%. 2014 წელს საპრემიო თანხა და სახელფასო დანამატი 4 249.8 ათას ლარს შეადგენს, რაც აღემატება თანამდებობრივ სარგოს და ამ მუხლის 106,5%-ია.

საკრებულოს მიერ წარმოდგენილი პრემიების გაცემის დოკუმენტაცია არ იძლევა საშუალებას გაირკვეს, რა კონკრეტული დამსახურებისთვის ხდებოდა მოსამსახურეთა პირადი წვლილის შეფასება და პრემირება. აღსანიშნავია, რომ არსებული პრაქტიკის მიხედვით, პრემიები გაცემულია იმ თანამშრომლებზეც, რომლებიც იმყოფებოდნენ შვებულებაში და ვერ შეძლებდნენ საერთო შედეგში წვლილის შეტანას.

ორგანიზაციამ ასევე ვერ წარმოადგინა ინფორმაცია კონკრეტული სისტემის შესახებ, რომლის მიხედვითაც გასაცემი პრემიის მოცულობა განისაზღვრებოდა. კერძოდ, ხშირია შემთხვევები, როდესაც საპრემიო თანხა მნიშვნელოვნად აჭარბებს დასაქმებულის თანამდებობრივ სარგოს. თანამდებობრივ სარგოსთან შედარებით განსაკუთრებით დიდი რაოდენობის პრემია გაცემულია შემდეგ პერიოდებში:

➤ 2012 წლის დეკემბერში საკრებულოს თანამდებობის პირებზე გაცემულია პრემია თანამდებობრივი სარგოს 150%-ის, ხოლო აპარატის მომსახურეებზე ძირითადად 180%-ის ოდენობით და ჯამში 384.8 ათას ლარს შეადგენს.

➤ 2013 წლის ნოემბერში საკრებულოს თანამდებობის პირებზე პრემია გაცემულია თანამდებობრივი სარგოს 160%-ის, ხოლო საკრებულოს აპარატის მოსამსახურეებზე - ძირითადად 130%-ის ოდენობით, ჯამური თანხით 469.4 ათასი ლარი.

➤ 2013 წლის დეკემბერში საკრებულოს თანამდებობის პირებზე პრემია გაცემულია თანამდებობრივი სარგოს 230%-ის, ხოლო აპარატის მოსამსახურეებზე - ძირითადად 215%-ის ოდენობით, ჯამური თანხით 737.7 ათასი ლარი.

➤ 2014 წლის მარტში საკრებულოს თანამდებობის პირებზე, გარდა რამდენიმე შემთხვევისა, პრემია გაცემულია თანამდებობრივი სარგოს 300%-ის, ხოლო საკრებულოს აპარატის მოსამსახურეებზე 130% - 260%-ის ოდენობით, ჯამური თანხით 889.3 ათასი ლარი.

➤ 2014 წლის აპრილში საკრებულოს თანამდებობის პირებსა და აპარატის მოსამსახურეებზე პრემიის სახით გაცემულია თანამდებობრივი სარგოს ძირითადად 300%, ჯამური თანხით 1026.6 ათასი ლარი.

➤ 2014 წლის ივნისში საკრებულოს თანამდებობის პირებზე, უმრავლეს შემთხვევებში, პრემია გაცემულია თანამდებობრივი სარგოს 300%-ის, ხოლო აპარატის მოსამსახურეებზე - 210%-ის ოდენობით, ჯამური თანხით 774.1 ათასი ლარი.

➤ 2014 წლის პირველ ნახევარში გაცემულია წლის განმავლობაში გაცემული საპრემიო თანხის 90%.

➤ საკრებულოს თავმჯდომარეზე 2012 წელს პრემიის სახით გაცემულია 17.3 ათასი ლარი, 2013 წელს - 36.5 ათასი ლარი, ხოლო 2014 წლის 6 თვეში - 40.7 ათასი ლარი.

აღსანიშნავია, რომ 2014 წელს ახლად არჩეული საკრებულოს თანამდებობის პირებს პრემიები არ მიუღიათ და დეკემბრიდან საკრებულო გადავიდა სახელფასო დანამატების გაცემის პრაქტიკაზე.

1.2 სახელფასო დანამატი

2014 წლის 30 დეკემბერს საკრებულოს თავმჯდომარემ გამოსცა №685 ბრძანება „ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირებზე და აპარატის მოხელეებზე დანამატის გაცემის შესახებ“. სამართლებრივი აქტის თანახმად, საკრებულოს თანამდებობის პირებსა და აპარატის უფროსზე ყოველთვიურად გაიცემა დანამატი, დარიცხული თანამდებობრივი სარგოს 60%-ის ოდენობით, ხოლო აპარატის მოხელეებზე (2015 წლის იანვრიდან) - 30%-ის ოდენობით.

საკრებულოს თავმჯდომარემ დანამატების გაცემის წესი დაამტკიცა ბრძანებით, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, წარმოადგენს თანამდებობის პირის ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს⁵. აღნიშნული ბრძანება ადგენს დანამატების გაცემის მუდმივი და მრავალჯერადი გამოყენების წესს. აქედან გამომდინარე, სამართლებრივი აქტი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის შესაბამისად, უნდა გამოცემულიყო არა ინდივიდუალური, არამედ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სახით.

საკრებულოს თავმჯდომარის ბრძანების საფუძველზე, 2014 წლის დეკემბერში თანამდებობის პირებზე დანამატის სახით გაცემულია 36.4 ათასი ლარი. პრაქტიკა გაგრძელდა 2015 წელსაც. საკრებულოს მიერ საკითხი მოითხოვს დარეგულირებას, რისთვისაც უნდა გატარდეს შესაბამისი ღონისძიებები.

2. საკრებულოს წევრების ხარჯები

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრი, გარდა თანამდებობის პირებისა, თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს უსასყიდლოდ. მას შეიძლება აუნაზღაურდეს საქმიანობის განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები. ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სამართლებრივი აქტებით, საკრებულოს წევრებზე, რომლებიც არ იღებენ სახელფასო ანაზღაურებას, დამტკიცებულია ცალკეულ დავალებათა შესრულების ხარჯების ანაზღაურების წესი⁶. კერძოდ, ამომრჩევლებთან შეხვედრების, საკრებულოს სხდომებზე დასწრების, განსახილველ საკითხებში მონაწილეობისა და ცალკეული დავალებების შესრულებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურებისათვის გაიცემა თვეში არა უმეტეს 1700 ლარი.⁷

2012-2014 წლებში ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრებზე, ხარჯების ანაზღაურების სახით, უმეტეს შემთხვევაში გაიცა ლიმიტის მაქსიმალური ოდენობა. საანგარიშო პერიოდში ამ მიზნით დახარჯული თანხა სულ 1 449.1 ათას ლარს შეადგენს. მათ შორის, 2012 წელს - 581.6 ათასი ლარი, 2013 წელს - 432.9 ათასი ლარი, ხოლო 2014 წელს - 434.6 ათასი ლარი. წარმოდგენილი ინფორმაციით, ხარჯის ანაზღაურების საფუძველია საკრებულოს ზემოთ აღნიშნული წესით დადგენილი ფორმა. ფორმებში ნაჩვენებია

⁵ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 61, პუნქტი 3.

⁶ საკრებულოს 2004 წლის 30 სექტემბრის №16-1, 2010 წლის 9 ივლისის №8-46, 2013 წლის 19 აგვისტოს №12-35 გადაწყვეტილებები, 2014 წლის 19 ივლისის №2-1, 2014 წლის 22 დეკემბრის №19-79 დადგენილებები.

⁷ 700 ლარი - კომისიაში საქმიანობისათვის, 300 ლარი - ფრაქციაში საქმიანობისათვის, 700 ლარი - საკრებულოს თავმჯდომარის რეკომენდაციით. 2014 წლის დეკემბერში ხარჯების ანაზღაურების ლიმიტი გაიზარდა 2500 ლარამდე.

საკრებულოს წევრების უფლებამოსილებათა შესრულების ზოგადი მაჩვენებლები, რომლებიც არ შეიცავს მონაცემებს კონკრეტულად გაწეული დანახარჯების შესახებ და არ არის საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულება ხარჯის დასადასტურებლად.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრებს ხარჯების ანაზღაურების სახით მიღებულ თანხებზე დაუკავდათ საშემოსავლო გადასახადი. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საკრებულოს წევრებზე გაცემული თანხები ფაქტობრივად შემოსავალს წარმოადგენს.

3. წარმომადგენლობითი ხარჯი

ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ 2012-2014 წლებში გასწია 2 226.4 ათასი ლარის წარმომადგენლობითი ხარჯი. წლების მიხედვით, ბიუჯეტის აღნიშნული მუხლი მნიშვნელოვანი ზრდის ტენდენციით ხასიათდება. კერძოდ, 2012 წელს დაიხარჯა 28.4 ათასი ლარი, 2013 წელს - 828.6 ათასი ლარი, ხოლო 2014 წელს - 1 369.4 ათასი ლარი.

წარმომადგენლობითი ხარჯების ზრდა ძირითადად დაკავშირებულია 2013-2014 წლებში საკრებულოს მაჟორიტარი წევრების სამუშაო ფართობების (ოფისები) შექმნასთან. ფართობები ფუნქციონირებს საკრებულოს რეგლამენტში 2013 წლის 26 აპრილს შეტანილი ცვლილებებისა და 2014 წლის 19 ივლისს დამტკიცებული ახალი რეგლამენტის შესაბამისად⁸. სამართლებრივი აქტების მიხედვით, ოფისის მიზანია საკრებულოს მაჟორიტარ წევრს ხელი შეუწყოს ამომრჩეველთან ურთიერთობისა და მუშაობის ორგანიზების, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში მონაწილეობის კუთხით.

საკრებულოს თითოეული მაჟორიტარი წევრის ოფისის ფუნქციონირებისთვის (სულ 25 ოფისი), ქ. თბილისის ბიუჯეტიდან საკრებულოსთვის განსაზღვრული ასიგნებების ფარგლებში, ყოველთვიურად გამოიყოფა არა უმეტეს 5.0 ათასი ლარი. აღნიშნული თანხიდან საკრებულოს აპარატი, მაჟორიტარი წევრის წარდგინებით, აფინანსებს ოფისის ფუნქციონირებისათვის საჭირო ღონისძიებებს.

2013-2014 წლებში საკრებულოს მაჟორიტარი წევრების ოფისების შენახვისათვის დაიხარჯა 2 057.9 ათასი ლარი⁹.

ცხრილი №3: საკრებულოს მაჟორიტარი წევრების ოფისების შენახვის ხარჯი 2013-2014 წლებში (ათასი ლარი)

პერიოდი	ხარჯების დასახელება					სულ
	დაქირავებულითა შრომა	საიჯარო ქირა	კომუნალური ხარჯი	დაცვის ხარჯი	სხვა ხარჯი	
2013	518.7	196.4	5.5	3.4	109.5	833.5
2014	871.9	325.3	17.9	9.3		1 224.4
სულ:	1 390.6	521.7	23.4	12.7	109.5	2 057.9

⁸ დამტკიცებულია 2011 წლის 25 თებერვლის №2-14 გადაწყვეტილებით, №6-19 ცვლილებით, №2-1 დადგენილებით.

⁹ აღნიშნული თანხებიდან წარმომადგენლობითი ხარჯია 1 986.4 ათასი ლარი.

საკრებულოს მაჟორიტარების ოფისებში დასაქმებულთა რიცხოვნობა ცვალებადია და საანგარშო პერიოდში საშუალოდ 86 თანამშრომელს შეადგენს. საკრებულოსა და დაქირავებულებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებების შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ თანამშრომლები, რომლებიც დაქირავებული არიან ერთნაირი სამუშაოების შესასრულებლად¹⁰, იღებენ არსებითად განსხვავებულ ანაზღაურებას¹¹. ხელშეკრულებებში შრომითი ანაზღაურების მნიშვნელოვანი განსხვავების მიზეზი არ არის დასაბუთებული.

წარმომადგენლობითი ხარჯებიდან, მაჟორიტარი დეპუტატების ოფისის ხარჯების გარდა, 240.0 ათასი ლარით დაფინანსებულია სხვადასხვა საქონლისა და მომსახურების შესყიდვა, კერძოდ: საკრებულოს სტუმრებისათვის გადასაცემი საჩუქრები (სუვენირები, ალკოჰოლური სასმელები), მიღებების, ფურშეტების/წვეულებების მოწყობა, სტუმრების გამასპინძლების მიზნით კვების ობიექტების მომსახურება, საბაკალეო საქონელი და სხვ.

ცხრილი №3. წარმომადგენლობითი ხარჯი 2012-2014 წლებში (ათასი ლარი)
მაჟორიტარების ოფისების ხარჯის გარდა

ხარჯის დასახელება	2012	2013	2014	ჯამი
საკვები პროდუქტები	18.4	23.4	32.5	74.3
ღონისძიებების ორგანიზება, ფურშეტი	1.0	5.0	50.0	56.0
საჩუქრები (წიგნები, საიუველირო ნაწარმი, ალკოჰოლური სასმელი)	8.2	17.4	29.9	55.5
ოფიციალური ვახშამი რესტორანში	0.8	14.7	24.6	40.1
სხვადასხვა		10.7	3.4	14.1
სულ:	28.4	71.2	140.4	240.0

მონაცემების მიხედვით, საკრებულოს აპარატმა საკრებულოს სტუმრების მიღებისათვის საანგარიშო წლებში შეიძინა 74.3 ათასი ლარის ღირებულების სხვადასხვა სახის პროდუქტი (ყავა, ჩაი, ტკბილეული, უალკოჰოლო სასმელები და ა.შ.). ოფიციალური ღონისძიებებისა და ფურშეტების ორგანიზებისათვის¹² დაიხარჯა 56.0 ათასი ლარი. მათ შორის, მთლიანი ხარჯის 89% მოდის 2014 წელს გამართულ ღონისძიებებზე, მაგალითად:

➤ 2014 წლის ოქტომბერში, „თბილისობის“ დღესასწაულის დღეებში, საკრებულოს შენობის ოფიციალურ გახსნაზე დაიხარჯა 19.2 ათასი ლარი. აღნიშნული თანხით მოეწყო ფურშეტი ღირებულებით - 7.2 ათასი ლარი; ღონისძიების მუსიკალურად გაფორმება - 6.9 ათასი ლარი; შენობის ინტერიერის დეკორატიული გაფორმება ყვავილის ლარნაკებით¹³ - 5.1 ათასი ლარი.

¹⁰ ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოების ჩამონათვალის მიხედვით.

¹¹ შრომითი გასამრჯელო თვეში იცვლება 313 ლარიდან 2500 ლარამდე.

¹² ხარჯი მოიცავს ფურშეტის მოწყობის, თარჯიმნის მომსახურებისა და ღონისძიებების მოწყობასთან დაკავშირებულ სხვა მომსახურების დანახარჯებს.

¹³ დეკორატიული შემაღლების გაწყობა ლარნაკებით.

➤ 2014 წლის ივლისში, საკრებულოს თავმჯდომარემ უფლებამოსილების შეწყვეტამდე გამართა შეხვედრა გაწეული სამუშაოების შესახებ შემაჯამებელი ანგარიშის მოსასმენად. ასევე მოეწყო ფილმის - „თვითმმართველობის 10 საუკუნე“ პრემიერა. ღონისძიების ფარგლებში ფურშეტის, მოსაწვევებისა და ხმის ტექნიკური მომსახურების ღირებულებამ 8.1 ათასი ლარი შეადგინა.

➤ 2014 წლის დეკემბერში, საკრებულოს მუშაობის შემაჯამებელ შეხვედრასთან დაკავშირებით, სხვადასხვა უწყებიდან მოწვეული სტუმრებისათვის საკრებულოს სახელით მოწყობილი ფურშეტის მომსახურების ღირებულებამ შეადგინა 2.5 ათასი ლარი.

„წარმომადგენლობითი ხარჯების“ მუხლიდან 55.5 ათასი ლარი დახარჯულია საჩუქრების (წიგნები, საიუველირო ნაწარმი, ალკოჰოლური სასმელი) შესაძენად. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, საჩუქრები შესყიდულია საკრებულოს სტუმრებისათვის, მათ შორის 7.1 ათასი ლარის ალკოჰოლური სასმელები. აქედან, 2013 წლის აგვისტოში შეძენილი 1.7 ათასი ლარის ღირებულების 10 დასახელების სასმელი გადაეცა საკრებულოს თავმჯდომარეს, სტუმრების გამასპინძლების მიზნით.

აღსანიშნავია, რომ აუდიტის ობიექტმა ვერ წარმოადგინა საჩუქრების დანიშნულებით გაცემის დამადასტურებელი საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები. ამდენად, აუდიტის ჯგუფი საკითხის შესწავლის დროს დაეყრდნო საჩუქრების განაწილებაზე მატერიალურ-ტექნიკური განყოფილების წარმომადგენლის ინფორმაციას.

საანგარიშო პერიოდში სხვა ქვეყნების დელეგაციებისა და სტუმრების მიღებისათვის საკრებულოს სახელით გამართული ოფიციალური ვახშმების ღირებულება წლების მიხედვით ზრდის ტენდენციით ხასიათდება და ჯამში 40.1 ათას ლარს შეადგენს.

ოფიციალურ ვახშმებზე გაწეულმა ხარჯებმა შესაძლებელია გამოიწვიოს უარყოფითი საზოგადოებრივი აზრის ჩამოყალიბება, რადგან წარმოდგენილი დოკუმენტების მიხედვით, ზოგიერთ შემთხვევაში ვახშამზე მოწვეული დელეგაციის წევრებს აღემატება სხვა პირების რაოდენობა:

➤ 2013 წელს საკრებულოს ვიზიტით ეწვია 3-კაციანი დელეგაცია პოლონეთიდან. მათ დასახვედრად 3 იანვარს, დაახლოებით 30 პერსონაზე გაიმართა ოფიციალური ვახშამი, რომლის ღირებულებამ შეადგინა 1.8 ათასი ლარი.

➤ 2013 წლის იანვარში, ჩეხეთის 5-კაციანი დელეგაციის დასახვედრად გაიმართა ოფიციალური ვახშამი 15 პერსონაზე. ღირებულება შეადგენს 2.0 ათას ლარს.

➤ 2014 წლის ოქტომბერში, ასოციაცია GFOA-ს წარმომადგენლობის 5-კაციანი ჯგუფის ვიზიტთან დაკავშირებით გაიმართა ოფიციალური ვახშამი 20 პერსონაზე, ღირებულებით 1.9 ათასი ლარი.

➤ 2014 წლის იანვარში საკრებულოს მიერ საქართველოში აკრედიტებული მედიის წარმომადგენლებისათვის მოეწყო ოფიციალური ვახშამი 70 პერსონაზე, ღირებულებით 3.2 ათასი ლარი.

ქ. თბილისის საკრებულომ 2012 წელს საჩუქრებისათვის შეისყიდა 8 ცალი 2.3 ათასი

ლარის ღირებულების საშობაო კალათა¹⁴, სადაც შედიოდა ტკბილეული და ალკოჰოლური სასმელი (ვისკი, ღვინო, ლიქიორი, რომი, არაყი), ხოლო 2014 წელს - 4.2 ათასი ლარის ტკბილეული და სასაჩუქრე კალათები¹⁵. აღნიშნული დანახარჯი, ნაცვლად „წარმოდგენლობითი ხარჯების“ მუხლისა, არასწორად არის კლასიფიცირებული „სხვა ხარჯების“ მუხლში.

4. სატრანსპორტო საშუალებები და საწვავის ხარჯი

2012-2014 წლებში ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ ავტომანქანების შეძენასა და მათ ექსპლუატაციაზე გასწია 1 996.3 ათასი ლარის ხარჯი¹⁶. წარმოდგენილი მონაცემებით, საკრებულოს განკარგვაში 2012 წელს ერთდროულად იმყოფებოდა 26 ერთეული, მათ შორის, 17 ახალი მსუბუქი და მაღალი გამავლობის სატრანსპორტო საშუალება. 2013 წელს საკრებულომ დამატებით შეიძინა 11 ერთეული ახალი ავტომანქანა. 2013-2014 წლებში საკრებულო განკარგავს 36 ერთეულ სატრანსპორტო საშუალებას¹⁷.

2012-2014 წლებში საკრებულოს თანამდებობის პირებზე გაცემულია სულ 487.9 ათასი ლიტრი საწვავი¹⁸, ღირებულებით 960.1 ათასი ლარი. ამ პერიოდის განმავლობაში საწვავი გაიცემოდა „ქ. თბილისის საკრებულოსა და საკრებულოს აპარატში სამსახურებრივი ავტომანქანების გამოყენების შესახებ“ დადგენილების საფუძველზე,¹⁹ რომლის მიხედვითაც თითოეული ავტომანქანისათვის დადგენილია ყოველთვიური ლიმიტი საწვავის მოხმარებისათვის. 2012 წლის იანვრიდან 2013 წლის მარტამდე საწვავი ნაწილდებოდა ტალონური სისტემით, 2014 წლის 14 ოქტომბრამდე - ელექტრონული საბარათე სისტემით, ხოლო აღნიშნული თარიღიდან - ე.წ. „ჩიპებით“.

კონკრეტული ავტომობილის ოდომეტრის ჩვენებისა²⁰ და შეძენის მომენტიდან გახარჯული საწვავის მოცულობის ურთიერთდაკავშირებით, აუდიტის ჯგუფმა გამოთვალა საანგარიშო პერიოდში შესყიდული ავტომანქანების საწვავის ხარჯის საშუალო მაჩვენებელი 100 კმ. მანძილზე. მიღებული შედეგები შედარდა ექსპერტის დასკვნასთან²¹ წვის საშუალო მაჩვენებლის შესახებ, ასევე პასუხისმგებელი პირების მიერ წარმოდგენილ ანალოგიურ მონაცემებთან²², რაც ჩაითვალა ნორმირებულ ხარჯად. იგივე პროცედურები ვერ ჩატარდა 2012 წლამდე შეძენილი 8 ერთეული ავტომანქანისათვის, რადგან ოდომეტრის ჩვენებები, 2012 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, უცნობი იყო.

გაანგარიშების შესაბამისად, საწვავის დოკუმენტირებულად წარმოდგენილი ხარჯვის საშუალო მაჩვენებელი ავტომანქანების მიხედვით, 12.1 ლიტრიდან 24.6 ლიტრამდე იცვლება, რაც ნორმას ზოგჯერ 2-ჯერ და მეტად აღემატება. მათ შორის, იდენტური მარკისა და

¹⁴ ხელშეკრულება № 133.

¹⁵ ხელშეკრულება №28; №30; №77; №102; №312.

¹⁶ 2012 წელი - 783.0 ათასი ლარი, 2013 წელი - 782.9 ათასი ლარი, 2014 წელი - 430.4 ათასი ლარი.

¹⁷ 2014 წელს ავტოსაგზაო შემთხვევის შედეგად დაზიანებული ერთი ავტომობილი გადაეცა სადაზღვევო კომპანიას თანხის სრულად ანაზღაურების მიზნით.

¹⁸ 2012 წელი - 142.0 ათასი ლიტრი, 2013 წელი - 168.6 ათასი ლიტრი, 2014 წელი - 177.3 ათასი ლიტრი.

¹⁹ ქ. თბილისის საკრებულოს 2008 წლის 15 ოქტომბრის № 70 დადგენილება.

²⁰ ჩვენება აღებულია 2015 წლის 30 იანვრის მდგომარეობით,

²¹ ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს ექსპერტის დასკვნა №001544715, 18.03.2015.

²² ავტომანქანისათვის, რომლებზეც ექსპერტიზა არ ჩატარებულა, საწვავის ხარჯვის ნორმად ჩაითვალა ობიექტის მიერ წარმოდგენილი მონაცემები.

მოდულიზაციის ავტომობილებზე 100 კმ-ზე გაწერილია მნიშვნელოვნად განსხვავებული საწვავის რაოდენობა (სხვაობა 11.6 ლიტრამდე). მაგალითად, KIA OPTIMA-ს მარკის ერთ-ერთი ავტომობილის ფაქტობრივი საშუალო ხარჯი 100 კმ-ზე საექსპერტო ნორმაზე ნაკლებია და მის 99%-ს შეადგენს. იმავე მარკის სხვა 2 ავტომობილის ხარჯი კი დასაშვების 171% და 189%-ია. მნიშვნელოვანი განსხვავებაა KIA RIO-ს მარკის 3 ავტომობილის დასაშვებსა და დოკუმენტირებულად წარმოდგენილ ხარჯს შორის. კერძოდ, გაცემული საწვავის მოცულობა ნორმის 180%, 249% და 253%-ს შეადგენს.

ცხრილი №5. საწვავის დოკუმენტირებული ხარჯის შედარება ნორმირებულ ხარჯთან

№	ავტომანქანის დასახელება	ოდომეტრის ჩვენება კმ	საწვავის ხარჯი სრულ გარბენზე ლიტრი	ხარჯი 100 კმ-ზე გაცემული საწვავის მიხედვით ლიტრი	ნორმირებული ხარჯი 100 კმ-ზე ლიტრი		დოკუმენტირებული ხარჯის შედარება ნორმირებულ ხარჯთან %
					ექსპერტიზის მონაცემებით	საკრებულოს მონაცემებით	
1	KIA OPTIMA SQS-507	72500	16095.5	22.2	13		171
2	KIA OPTIMA CJC-012	148000	19071.7	12.9	13		99
3	KIA OPTIMA CJC-015	63986	15733.9	24.6	13		189
4	KIA RIO CJC-013	80956	13119.0	16.2		9	180
5	KIA RIO CJC-027	57133	12810.9	22.4		9	249
6	KIA RIO CJC-028	55544	12622.0	22.7		9	253
7	HYUNDAI ELANTRA 1,8 CQC-163	47000	7816.8	16.6	11		151
8	HYUNDAI ELANTRA 1,8 CQC-164	40600	6643.2	16.4	11		149
9	HYUNDAI ELANTRA 1,8 CQC-169	57200	6928.9	12.1	11		110

გარდა ამისა, წარმოდგენილი მონაცემების შესაბამისად, განსხვავებულია საწვავის ლიმიტის ათვისების საშუალო მაჩვენებელი²³ სხვადასხვა მეთოდით გაცემის პირობებში. კერძოდ, ტალონური სისტემით საწვავის განაწილებისას ათვისების მაჩვენებელი 100%-ია, ელექტრონული ბარათებით - 90 %, ხოლო „ჩიპებით“ - 74 %.

ცხრილი №6. საწვავის ლიმიტის ათვისების საშუალო მაჩვენებელი²⁴

№	საწვავის განაწილების წესი	პერიოდი	ათვისების მაჩვენებელი %
1	ტალონები	01.01.2012 - 28.02.2013	100
2	ელექტრონული ბარათები	01.03.2013 - 30.09.2014	90
3	ჩიპები	01.11.2014 - 31.12.2014	74

²³ შეფარდების პროცენტი ფაქტობრივად დახარჯულ და ლიმიტით გამოყოფილ საწვავს შორის.

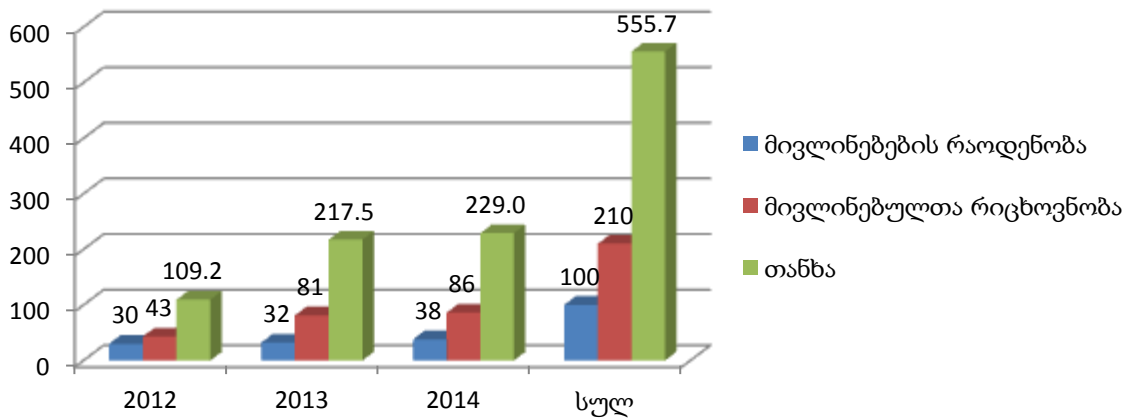
²⁴ 2014 წლის ოქტომბერი, როგორც ბარათებიდან „ჩიპებზე“ გარდამავალი თვე, არ არის შესული გაანგარიშებაში.

როგორც მონაცემებიდან ჩანს, გაცემული საწვავის აღრიცხვის სისტემის გამკაცრების პარალელურად, საწვავის ათვისების მაჩვენებელი და შესაბამისად, ხარჯვა მნიშვნელოვნად მცირდება. აუდიტის ობიექტმა ვერ წარმოადგინა შესაფერისი მტკიცებულებები, რამ გამოიწვია საწვავის გადახარჯვა, ასევე ათვისების მაჩვენებლის სხვაობა გაცემის სხვადასხვა სისტემას შორის. ობიექტს არ ჰქონდა დანერგილი შიდა კონტროლის სისტემა, რომელიც გამოავლენდა საწვავის ნორმის ზემოთ ხარჯვის შემთხვევებს და გაატარებდა შესაბამის ღონისძიებებს ხარჯვის მიზნობრიობის დასაცავად.

5. მივლინების ხარჯები

2012-2014 წლებში ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ბიუჯეტიდან „მივლინების“ მუხლით გახარჯულია 555.7 ათასი ლარი. აღნიშნული მუხლისთვის წლების მიხედვით დამახასიათებელია ზრდის ტენდენცია, რაც განპირობებულია მივლინებების რაოდენობებისა და მივლინებულ პირთა რიცხოვნობის ზრდით.

დიაგრამა №3: მივლინების ხარჯები, მივლინებების რაოდენობა და მივლინებულ პირთა რიცხოვნობა 2012-2014 წლებში



- წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლით გამოვლინდა, რომ რიგ შემთხვევაში სამსახურებრივი მივლინების შესახებ გადაწყვეტილება სათანადოდ არ არის დასაბუთებული. აღნიშნული გარემოება წარმოშობს ფულადი სახსრების არარაციონალური ხარჯვის რისკს. მაგალითად:

- 2012 წელს საკრებულოს აპარატის უფროსმა მოხსენებითი ბარათით მიმართა საკრებულოს თავმჯდომარეს, ნოემბრის თვეში ქ. ვენაში (ავსტრია) მივლინების შესახებ საქმიანი შეხვედრების გასამართად ისე, რომ არ არსებობდა შესაბამისი მხარის მოწვევა. წერილში არ იყო მითითებული, თუ კონკრეტულად რა სახის შეხვედრები იყო დაგეგმილი. მივლინების ობიექტური საჭიროების შესახებ დამატებითი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტს არ წარმოუდგენია.

- 2014 წლის ივნისში, საკრებულოს 5-კაციანი დელეგაცია იმყოფებოდა ქალაქ პარიზში (საფრანგეთი). მივლინების ინიციატორი იყო საკრებულო, რომელიც დაუკავშირდა საფრანგეთში საქართველოს საელჩოს და სთხოვა მიწვევის ორგანიზება. პარიზის მუნიციპალური საბჭოს საერთაშორისო ურთიერთობების სამსახურმა მზადყოფნა გამოთქვა მიეღო თბილისის საკრებულოს დელეგაცია და განეხილათ საკითხები, თუმცა მის მიერ

გამოგზავნილ წერილში აღნიშნულია, რომ მივლინებასთან დაკავშირებული ყველა ხარჯი უნდა დაფინანსებულიყო ქ. თბილისის საკრებულოს მიერ. სულ აღნიშნულ ვიზიტზე დაიხარჯა 16.9 ათასი ლარი, მიღწეული შედეგების შესახებ ინფორმაცია აუდიტის ობიექტმა ვერ წარმოადგინა.

- წარმოდგენილ დოკუმენტაციაზე დაყრდნობით, რიგ შემთხვევებში სავარაუდოდ შესაძლებელი იყო სამივლინებო თანხების უფრო ეკონომიური ხარჯვა. მაგალითად:

- 2012 წელს საკრებულოს თავმჯდომარის პირველი მოადგილე 12-ჯერ იმყოფებოდა მივლინებაში და აქედან 6 შემთხვევაში, მის მიერ სასტუმროს მომსახურების ხარჯებმა გადააჭარბა მოქმედი კანონმდებლობით²⁵ დადგენილ საცხოვრებელი ფართობის დაქირავების ხარჯების ანაზღაურების სადღეღამისო ნორმებს.

- საკრებულოს არ აქვს დანერგილი პრაქტიკა განიხილოს მივლინებით მიღწეული შედეგები, დასახულ მიზნებთან დაკავშირებით:

- 2012 წლის ივლისში საკრებულოს აპარატის უფროსი მოხსენებითი ბარათით მიმართავს საკრებულოს თავმჯდომარეს და სთხოვს, რომ მივლინებულ იქნეს მონაკოში (მონაკოს სამეფო), ადგილობრივი მთავრობის ორგანიზებით გამართულ მეშვიდე საერთაშორისო კულტურულ ფესტივალზე, რომლის შემადგენელი ნაწილიც არის ადგილობრივი ხელისუფლების როლის განსაზღვრის თემა კულტურული ღონისძიებების ორგანიზებაში. მივლინებაში დაიხარჯა 3.3 ათასი ლარი და მივლინებით მიღწეული შედეგები გაურკვეველია;

- 2014 წლის მაისში საკრებულოს 4 თანამშრომელი მივლინებულ იქნა ქალაქ რომში (იტალია), იტალიური კომპანია Cappellini Intagli-ის წარმომადგენლებთან ერთობლივი სამომავლო გეგმების განსახილველად. მივლინებაზე დაიხარჯა 10.0 ათასი ლარი და მიღწეული შედეგების შესახებ ინფორმაცია აუდიტის ობიექტმა ვერ წარმოადგინა;

- 2014 წლის მაისში საკრებულოს 7 თანამშრომელი ბელგიური კომპანია Novo Belgium holding-ის მიწვევით იმყოფებოდა მივლინებაში ქ. მიუნხენსა (გერმანია) და ქ. ბრიუსელში (ბელგია) ერთობლივი სამომავლო გეგმების განსახილველად. მივლინებაზე ჯამში დაიხარჯა 27.4 ათასი ლარი. კომპანიასთან შემდგომი თანამშრომლობისა და მიღწეული შედეგების შესახებ ინფორმაცია აუდიტის ობიექტმა ვერ წარმოადგინა;

- 2014 წლის თებერვალსა და აპრილში საკრებულოს წევრი ორჯერ იმყოფებოდა ქალაქ ლონდონში (დიდი ბრიტანეთი), ჯამში 21 დღით. მივლინების საფუძველი იყო ქალაქ ჩემამის მერის მიერ ორგანიზებულ კონფერენციებზე დასწრება. სულ, ორივე მივლინებაზე დაიხარჯა 11.5 ათასი ლარი.

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, საკრებულოში ამჟამად განიხილება ინიციატივა მივლინების შედეგებზე წერილობითი ინფორმაციის წარდგენის ვალდებულების შესახებ, რაც საანგარიშო პერიოდში არ ხორციელდებოდა.

²⁵ საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 20 აპრილი №231 ბრძანებულება „მოსამსახურეთათვის სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურების შესახებ“.

6. სარევიზიო კომისია

საკრებულოს სარევიზიო კომისია შექმნილია მოქმედი კანონმდებლობისა და ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტის საფუძველზე. კომისია თავისი კომპეტენციის ფარგლებში ახორციელებს თბილისის თვითმმართველობის ორგანოების საფინანსო საქმიანობის, მისაღები შემოსულობების დროულობისა და აღრიცხვის, გადასახდელების კანონიერების კონტროლს და ქალაქ თბილისის ბიუჯეტთან მათი შესაბამისობის შემოწმებას. კომისია ასევე შეისწავლის თბილისის თვითმმართველობის ორგანოების მოსამსახურეების მიერ კანონმდებლობის დაცვის საკითხებს, სამსახურებრივი უფლებამოსილების შესრულებისას.

დებულების თანახმად, საკრებულოს სარევიზიო კომისია თავისი ფუნქციების განხორციელების მიზნით, ატარებს რევიზიას. 2012-2014 წლებში კომისიამ შეადგინა 49 სარევიზიო შემოწმების აქტი. აუდიტის ჯგუფის მიერ სარევიზიო კომისიის საქმიანობის შემოწმების შედეგად გამოვლინდა დებულების დარღვევის სხვადასხვა შემთხვევა. კერძოდ:

საკრებულოს სარევიზიო კომისია ადგენს სამოქმედო გეგმას, რომლის მიხედვითაც განისაზღვრება წლის განმავლობაში შესამოწმებელი ორგანიზაციები და პროგრამები. 2012 წლის სამუშაო გეგმის მიხედვით, კომისიამ დაგეგმა 21 რევიზიის ჩატარება, ხოლო ფაქტობრივად განხორციელდა 2 შემოწმება, 2013 წელს დაგეგმილი 21 რევიზიიდან ჩატარდა 12. 2014 წელს დაიგეგმა 28 და განხორციელდა 35 შემოწმება.

2012-2014 წლებში სარევიზიო კომისიის შენახვის ხარჯებმა 1 507.6 ათასი ლარი შეადგინა²⁶. 2012 წელს საკრებულოს სარევიზიო კომისიას დამტკიცებული აქვს მხოლოდ 2 შემოწმების აქტი, მაშინ, როდესაც კომისიის თავმჯდომარესა და სამდივნოზე ხელფასების სახით დახარჯულია 204.6 ათასი ლარი, ხოლო პრემიის სახით გაცემულია 83.9 ათასი ლარი. 2012 წლის დეკემბრის მდგომარეობით, სამდივნოში დასაქმებული იყო 13 თანამშრომელი. აუდიტის ჯგუფს ასევე ვერ წარედგინა ინფორმაცია იმის შესახებ, თუ რამდენად დატვირთული იყო კომისია წლის განმავლობაში სხვა სამუშაოების შესრულების კუთხით ან რამ გამოიწვია გეგმით განსაზღვრული 19 აუდიტის შეუსრულებლობა.

ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ დამტკიცებული სარევიზიო კომისიის დებულების თანახმად, კომისია ვალდებულია ჩატარებული რევიზიის აქტი წარადგინოს საკრებულოს უახლოეს სხდომაზე. პასუხისმგებელი პირის ინფორმაციით ირკვევა, რომ საკრებულოს არ მოუსმენია ინფორმაცია კომისიის არც ერთი შემოწმების შესახებ და არ განუხილავს აქტებში მითითებული დარღვევა-ნაკლოვანებები.

დებულების შესაბამისად, სარევიზიო კომისია ასევე ვალდებულია წარმომადგენლობით ორგანოს წარუდგინოს თავისი საქმიანობის ანგარიში სამ თვეში ერთხელ²⁷. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, კომისიას საქმიანობის ანგარიში 2012 წელს საერთოდ არ შეუდგენია, 2013 წელს კი წარედგინა მხოლოდ სარევიზიო კომისიის სხდომას.

²⁶ კომისიის თავმჯდომარისა და სამდივნოს მუშაკთა შრომის ანაზღაურება: 2012 წელი - 288.5 ათასი ლარი, 2013 წელი - 448.3 ათასი ლარი, 2014 წელი - 770.8 ათასი ლარი.

²⁷ 2014 წლის 22 ივლისიდან - ექვს თვეში ერთხელ.

2012-2014 წლებში სარევიზიო კომისიამ საკრებულოს საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის რევიზია 2-ჯერ ჩაატარა. კომისიის აქტების შესწავლის შედეგად ირკვევა, რომ შემოწმების დროს გამოვლენილი არ არის საკრებულოს საქმიანობაში არსებული დარღვევა-ნაკლოვანებების დიდი ნაწილი, რომლებიც ასახულია აუდიტის ანგარიშში.

ქ. თბილისის მერიაში 2013 წლიდან შექმნილია და ფუნქციონირებს მერიის შიდა აუდიტის სამსახური, რომლის უფროსსაც ნიშნავს მუნიციპალიტეტის საკრებულო. სარევიზიო კომისიისა და შიდა აუდიტის სამსახურის დებულების შესწავლით ირკვევა, რომ დოკუმენტები შინაარსობრივად ქმნის სხვადასხვა ფუნქციის დუბლირების შესაძლებლობას: არსებითად მსგავსია ორივე სუბიექტის კონტროლის სფერო; როგორც სარევიზიო კომისიას, ასევე შიდა აუდიტის სამსახურს ევალება მერიის მიერ დაფუძნებული და წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი იურიდიული პირების შემოწმება და მერიის თანამდებობის პირების საქმიანობის კონტროლი.

მიზანშეწონილია, საკრებულომ მკაფიოდ გამიჯნოს შიდა აუდიტისა და სარევიზიო კომისიის ფუნქციები, რაც საშუალებას მისცემს უფრო ეფექტიანი და მოქნილი გახადოს შიდა ფინანსური კონტროლის პროცესი.

7. სახელმწიფო შესყიდვები

ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულო სახელმწიფო შესყიდვებს ახორციელებს საკუთარი უფლებამოსილებების შესასრულებლად საჭირო საქონლისა და მომსახურების შესაძენად. შესყიდვის საშუალებებიდან ძირითადად გამოყენებულია კონსოლიდირებული ტენდერის, გამარტივებული შესყიდვისა და გამარტივებული ელექტრონული ტენდერის ფორმები. შესყიდვების პროცესის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი დარღვევა-ნაკლოვანებები:

➤ 2013 წლის 20 დეკემბრის №222 ხელშეკრულების შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის საკრებულომ გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით შეისყიდა კომპიუტერული ტექნიკა, კერძოდ, iMAC 27, ღირებულებით - 4.4 ათასი ლარი. შესყიდვის საფუძველს წარმოადგენს აპარატის უფროსის წერილი საკრებულოს თავმჯდომარისადმი²⁸. დოკუმენტში აღნიშნულია, რომ არსებული პორტატული კომპიუტერი არ აკმაყოფილებდა კონკრეტულ მოთხოვნებს, რითაც საფრთხე ექმნებოდა თანამდებობის პირის - საკრებულოს თავმჯდომარის სრულფასოვან და შეუფერხებელ მუშაობას. წარმოდგენილი დოკუმენტაცია არ იძლევა დასკვნის გაკეთების საშუალებას, თუ რა პირობებს არ შეესაბამებოდა არსებული კომპიუტერი.

კანონმდებლობის შესაბამისად, გადაუდებელი აუცილებლობა არის ვითარება, რომელიც რეალურ საფრთხეს უქმნის შემსყიდველი ორგანიზაციის ფუნქციონირებას და რომელიც არ შეიძლება ყოფილიყო წინასწარ განსაზღვრული, ან/და რომლის დადგომა არ არის გამოწვეული შემსყიდველი ორგანიზაციის ქმედებით, ან რომელმაც შეიძლება მნიშვნელოვანი ზიანი მიაყენოს საქართველოს სახელმწიფო, ან/და საზოგადოებრივ ინტერესებს, ან შემსყიდველი ორგანიზაციის ქონებას²⁹. შესყიდვის განხორციელების

²⁸ წერილი №10/11736, 20.12.2013.

²⁹ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 3, პუნქტი 1, „ლ“ ქვეპუნქტი.

კონკრეტული მოტივი არ შეიძლება ჩაითვალოს გადაუდებელ აუცილებლობად, რადგან მისი განსაზღვრა, წინასწარი დაგეგმვა და ელექტრონული საშუალებით შესყიდვა, რეალურად შესაძლებელი იყო.

➤ 2013 წლის 4 იანვარს და 2013 წლის 26 აგვისტოს გამოცხადებული ტენდერებით³⁰, საკრებულომ შეისყიდა 10 ერთეული სატრანსპორტო საშუალება. ორივე შემთხვევაში სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული ტექნიკური მომსახურების საგარანტიო მოთხოვნები განსხვავდება ხელშეკრულებაში ასახულისაგან და არ ვრცელდება სამუხრუჭე დისკებზე, გადამბეჭდვის მექანიზმზე და სხვ. გაფორმებული ხელშეკრულებით, შემსყიდველი ორგანიზაციის პირობები სატენდერო დოკუმენტაციასთან შედარებით გაუარესებულია.

სატენდერო კომისიას არ მიუმართავს პრეტენდენტისათვის წარმოდგენილი ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტების მოთხოვნით, რითაც დაირღვა სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანებით დამტკიცებული წესის³¹ მე-12 მუხლის მოთხოვნები.

➤ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2008 წლის 3 ნოემბრის №73 დადგენილების შესაბამისად³², საკრებულოს მიერ მიღებულია ცალკეული დადგენილებები და საოქმო გადაწყვეტილებები საკრებულოს ეგიდით და პატრონაჟით გასამართი ღონისძიებების დაფინანსების შესახებ³³. საანგარიშო პერიოდში ამ მიზნით ბიუჯეტიდან დახარჯულია 85.8 ათასი ლარი, მათ შორის, 2012 წელს - 26.7 ათასი ლარი, 2013 წელს - 18.3 ათასი ლარი, 2014 წელს - 40.8 ათასი ლარი. ამ შემთხვევებში ადგილობრივი ბიუჯეტიდან დაფინანსება გაცემულია სახელმწიფო შესყიდვების გეგმაში ასახვის, შესყიდვის პროცედურების ჩატარებისა და ხელშეკრულების გაფორმების გარეშე, რითაც დარღვეულია „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ კანონის მოთხოვნები.

აუდიტის ჯგუფი, შესაბამისი დოკუმენტაციის არარსებობის გამო, ვერ გამოთქვამს მოსაზრებას საკრებულოს პატრონაჟით გამართულ ღონისძიებებზე მიღებული მომსახურებისა და გადახდილი თანხის შესაბამისობის შესახებ.

➤ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში 2012-2014 წლების საბიუჯეტო სახსრებით განხორციელებული 131 გამარტივებული ელექტრონული ტენდერიდან, 72 ტენდერი (55%) ჩატარდა უკონკურენტო გარემოში, მხოლოდ ერთი პრეტენდენტის მონაწილეობით. პრეტენდენტთა დაინტერესება შედარებით დაბალი იყო ისეთ შესყიდვებზეც, რომლებიც, როგორც წესი, ხასიათდება მაღალი კონკურენციით: კომპიუტერული მოწყობილობებისა და აქსესუარების, საოფისე მანქანა-დანადგარებისა და ავეჯის მიწოდება, ასევე კულტურული ღონისძიებების ორგანიზება და სხვ.

³⁰ SPA130000213 – 2 პრეტენდენტი, SPA130018677- 1 პრეტენდენტი.

³¹ „გამარტივებული შესყიდვის, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“.

³² „ქ. თბილისის საკრებულოს ეგიდით ან/და პატრონაჟით გასამართი სხვადასხვა ღონისძიებების განხორციელების შესახებ“.

³³ 2012 წლის დადგენილებები №№11,12,13,30,50; 6 აპრილის ბიუროს სხდომის ოქმი №5; 2013 წლის დადგენილებები №№31,161; 2014 წლის დადგენილებები №№21,47,54,98,99; განკარგულება №154; 24 ოქტომბრის ბიუროს სხდომის ოქმი №13.

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერის გამოცხადებისას სატენდერო განცხადებისა და სატენდერო დოკუმენტაციის გაცნობის ვადა უნდა შეადგენდეს არანაკლებ ერთ სამუშაო დღეს, დოკუმენტაციის სისტემაში განთავსების მომენტიდან³⁴. დაბალ კონკურენციას შესაძლებელია ხელს უწყობდეს ის გარემოება, რომ სატენდერო წინადადების გასაცნობად საკრებულოს მიერ პრეტენდენტებისათვის განკუთვნილია დროის მცირე მონაკვეთი. კერძოდ, უკონკურენტო გარემოში ჩატარებული 72 გამარტივებული ელექტრონული ტენდერიდან 46 შემთხვევაში (64%) აუდიტის ობიექტის მიერ სატენდერო დოკუმენტაციის გაცნობის ვადად გამოყენებულია 1 ან 2 დღე. იმ შემთხვევაში, თუ საკრებულოს არ გააჩნია შეზღუდულ ვადაში საქონლის/მომსახურების შესყიდვის აუცილებლობა, სასურველია დააწესოს ინფორმაციის გაცნობის არა მინიმალური ვადები, არამედ გაზარდოს პერიოდი რაც შეიძლება მეტი პრეტენდენტის ინფორმირების მიზნით.

დაბალი კონკურენცია შესაძლებელია გამოწვეული იყოს იმითაც, რომ საკრებულოს დაწესებული აქვს საქონლის/მომსახურების მიწოდების შეზღუდული ვადები. მაგალითად, არის შემთხვევები, როდესაც საოფისე ავეჯის მიწოდებისათვის ვადა დადგენილია ხელშერულების გაფორმებიდან 2-5 დღის, საოფისე მანქანა-დანადგარებისათვის - 2-3 დღის, კომპიუტერული მოწყობილობებისა და აქსესუარებისათვის - 3-5 დღის ხანგრძლივობით და სხვ. აღნიშნული მოთხოვნის გამო, შესაძლოა ზოგიერთმა დაინტერესებულმა პირმა თავი შეიკავოს შესყიდვაში მონაწილეობისაგან. აუდიტის ობიექტმა, საბაზრო ფასის კვლევის პარალელურად, სასურველია ყურადღება მიაქციოს მიწოდების ოპტიმალური ვადების განსაზღვრას, რამაც ასევე ხელი უნდა შეუწყოს კონკურენციის გაზრდას.

8. ფინანსური ანგარიშგების მომზადება და წარდგენა

ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაცია ვალდებულია ყოველწლიურად მოამზადოს ფინანსური ანგარიშგება მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად³⁵. ბუღალტრული აღიცხვის შედეგად დამუშავებული და შეჯამებული მონაცემები აისახება ორგანიზაციის ფინანსური ანგარიშგების ფორმაში (ბალანსი და ბალანსის დანართები). ანგარიშგების მიზანია, მომხმარებელს მიაწოდოს საიმედო ინფორმაცია ორგანიზაციის ფინანსური მდგომარეობისა და საანგარიშგებო პერიოდში განხორციელებული საქმიანობის შედეგების შესახებ.

მუნიციპალიტეტის საკრებულომ აუდიტის ჯგუფს ვერ წარმოუდგინა ფინანსური ანგარიშგებები 2012, 2013 და 2014 წლების 31 დეკემბრით დასრულებული საანგარიშგებო პერიოდებისათვის. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ორგანიზაცია ფინანსური ანგარიშგების მომზადებას ახორციელებდა 2006 წლიდან 2012 წლამდე. ამ პერიოდში მისი მოთხოვნა და წარდგენა არ ხდებოდა არც ერთ სტრუქტურაში, ხოლო 2012 წლიდან ფინანსური ანგარიშგება არ შეუდგენიათ. შესაბამისად, 2012-2014 წლებში ორგანიზაციას არ აქვს წლის მანძილზე განხორციელებული საქმიანობის შედეგებზე სტრუქტურულად

³⁴ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული შესყიდვის, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 8.

³⁵ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის № 1321 ბრძანება „ ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღიგნების შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე. მუხლი 3, პუნქტი 11; საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2008 წლის 16 აპრილის №364 ბრძანება ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული ანგარიშგების ფორმების დამტკიცების შესახებ“.

ჩამოყალიბებული ფინანსური სურათი, რომლითაც მარტივად იქნებოდა შესაძლებელი ორგანიზაციის საქმიანობის შედეგების შეფასება, საანგარიშგებო წელს შექმნილი არაფინანსური აქტივების, კაპიტალის, დებიტორული და კრედიტორული დავალიანების გაანალიზება.

9. ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის საქმიანობა

ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარებას ახორციელებს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ შექმნილი კომისია.

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით³⁶, საკუთრების უფლების აღიარება ხორციელდება თვითნებურად დაკავებულ მიწებზე, რომელიც წარმოადგენს:

- კანონის ამოქმედებამდე³⁷ ფიზიკური ან კერძო სამართლის იურიდიული პირის მიერ თვითნებურად დაკავებულ სახელმწიფო საკუთრების მიწის ნაკვეთს, რომელზედაც განთავსებულია საცხოვრებელი სახლი (აშენებული ან დანგრეული) ან არასაცხოვრებელი დანიშნულების შენობა (აშენებული).

- დაინტერესებული პირის საკუთრებაში, ან მართლობიერ მფლობელობაში არსებული მიწის ნაკვეთის მომიჯნავე, თვითნებურად დაკავებულ მიწის ნაკვეთს (შენობით ან მის გარეშე), რომლის ფართობიც ნაკლებია საკუთრებაში, ან მართლობიერ მფლობელობაში არსებული მიწის ნაკვეთის ფართობზე³⁸.

კომისიამ საანგარიშო პერიოდში საკუთრების უფლება აღიარა 3 629 მიწის ნაკვეთზე³⁹. აუდიტის ჩატარების ვადებისა და შესასწავლი მასალების მოცულობის გათვალისწინებით, აუდიტორული პროცედურების შერჩევის კრიტერიუმად განისაზღვრა კომისიის მიერ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის სისტემური და ზოგადი შეფასება, რაც არ გულისხმობს ყველა მიწის ნაკვეთის გაცემის კანონიერების გადამოწმებას. აუდიტის ჯგუფმა ძირითად სტრატეგიად აირჩია კონკრეტული იდენტიფიცირებული რისკებით კერძო საკუთრებაში ხარვეზებით გაცემული მიწების ჯგუფის⁴⁰ გამოვლენა. კერძოდ, აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტებიდან გამომდინარე, გენერალური ერთობლიობიდან სავარაუდო ხარვეზების შემცველი ერთგვაროვანი ჯგუფის გამოსავლენად და აუდიტორული პროცედურების ჩასატარებლად, განისაზღვრა სხვადასხვა რისკის შემცველი მიწები და გამოვლინდა შემდეგი კონკრეტული დარღვევები:

რისკი 1. აღიარებულია დაინტერესებული პირის საკუთრებაში არსებული მიწის არამომიჯნავე მიწები, რომელზეც არ არის განლაგებული შენობები.

გამოვლენილი გარემოება: 2012-2013 წლებში საკრებულოს მიწის ლეგალიზების კომისიამ მიწაზე საკუთრების უფლება დაუკანონა 10 განმცხადებელს, დიდი ხეივნის ქ. №27-

³⁶საქართველოს კანონი „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“.

³⁷2007 წლის 27 ივლისი.

³⁸ აღნიშნული კანონის მე-2 მუხლის „გ“ პუნქტი.

³⁹ 2012 წელი - 1317 ნაკვეთი, 2013 წელი - 1217 ნაკვეთი, 2014 წელი - 1095 ნაკვეთი.

⁴⁰ არა უმეტეს 5 მიწის ნაკვეთისა.

ის მიმდებარედ⁴¹. აღიარების საფუძველს წარმოადგენდა მიწაზე განთავსებული შენობა-ნაგებობები. პროცესის შესწავლისას გამოვლინდა შემდეგი გარემოებები:

- აუდიტის ჯგუფის მიერ ადგილზე დათვალიერების შედეგად აღმოჩნდა, რომ 4 მიწაზე⁴² არ არის განთავსებული შენობა-ნაგებობები და ნაკვეთები არ არის რაიმე ფორმით შემოსაზღვრული. შესაბამისად, არ დასტურდება განმცხადებლების მიერ მისი მიტაცების ფაქტი. რაც შეეხება დანარჩენ მიწებს, მასზე მიმდინარეობს მშენებლობის პროცესი ან აშენებულია შენობა და შეუძლებელია იმის განსაზღვრა, იყო თუ არა 2007 წლამდე მასზე განთავსებული რაიმე ნაგებობა.

- ჯგუფის მიერ შერჩეულ ყველა საარქივო მასალაში დევს მიწის ნაკვეთის ფოტოები, ხოლო აღნიშნული 4 მიწისათვის და დამატებით 1 ნაკვეთისათვის⁴³, შენობის ფოტოები არ არის წარმოდგენილი. ამასთანავე, აზომვითი ნახაზების სახით კომისიას სავარაუდოდ მიეწოდა არასწორი ინფორმაცია, ტერიტორიაზე შენობა-ნაგებობის განთავსების შესახებ.

კომისიის მიერ საკუთრების უფლება აღიარებულია სავარაუდოდ ისეთ მიწებზე, რომლებიც არ არის უნებართვოდ დაკავებული, მათზე არ არის განთავსებული შენობა-ნაგებობა და არ წარმოადგენს საკუთრებაში არსებულის მომიჯნავე ტერიტორიას.

რისკი 2. საკუთრების მოწმობა გაცემულია ისეთ მიწებზე, რომელთა თვითნებურად დაკავება კანონის ამოქმედებამდე არ დასტურდებოდა.

გამოვლენილი გარემოება: კომისიამ საკუთრების უფლება აღიარა 420 კვ.მ მიწის ნაკვეთზე ხვამლის (იგივე კვინიტაძის) ქუჩა №18-ის მიმდებარედ. განმცხადებელი მოითხოვდა საკუთრებაში არსებულის მომიჯნავე მიწის ნაკვეთის დაკანონებას. მიუხედავად ამისა, აღიარების კომისიის ოქმის მიხედვით, ტერიტორია კერძო საკუთრებაში გაიცა როგორც შენობა-ნაგებობით დატვირთული თვითნებურად დაკავებული მიწა⁴⁴. მიწის ლეგალიზაციის პროცესის შესწავლისას გამოვლინდა შემდეგი გარემოებები:

- ხვამლის (იგივე კვინიტაძის) ქუჩა №18-ის ადგილზე დათვალიერების შედეგად აღმოჩნდა, რომ მისამართზე განთავსებულია დანგრეული დამხმარე შენობა-ნაგებობა, რომელიც, კანონის მიხედვით, ვერ ჩაითვლება აღიარების საფუძველად.

- ტერიტორია, რომლის მომიჯნავედაც დაკანონდა მიწის ნაკვეთი, თავის მხრივ, წარმოადგენდა უნებართვოდ დაკავებულ მიწას, რომელზეც საკუთრების უფლება აღიარებულია 2008 წელს. შესაბამისად, არსებობს მაღალი რისკი იმისა, რომ განმცხადებელს მიწის ნაკვეთი არ ჰქონდა მიტაცებული და არ სარგებლობდა 2007 წლამდე, როგორც ეს კანონის მოთხოვნითაა განსაზღვრული. აუდიტის ჯგუფის მიერ ობიექტის ადგილზე დათვალიერების შედეგად აღმოჩნდა, რომ ტერიტორიის მიტაცება არ დასტურდება ფაქტობრივი გარემოებებითაც.

- მიწის ნაკვეთი ლეგალიზებიდან ერთ თვეში გასხვისდა თანამდებობის პირზე, რომლის დეკლარაციიდან ირკვევა, რომ მიწის ნაკვეთი შეძენილია 21 ათას ლარად (ლეგალიზების დროს საკუთრების აღიარების საფასური შეადგენდა 2.6 ათას ლარს).

⁴¹ №№316, 317, 320 საოქმო გადაწყვეტილები.

⁴² საკუთრების მოწმობები №№7693, 7912, 8197, 8259. გადაწყვეტილების მიღების თარიღი: 2012 წლის სექტემბერი.

⁴³ საკუთრების მოწმობა №8680.

⁴⁴ 2013 წელის 4 ოქტომბრის №372 საოქმო გადაწყვეტილება.

აღნიშნული ტერიტორია რამდენიმე თვეში ისევ გაიყიდა სხვა მესაკუთრეზე. არსებობს მაღალი რისკი იმისა, რომ მიწის არასწორი ლეგალიზება განხორციელდა მისი შემდგომში გაყიდვისა და ფინანსური სარგებლის მიღების მიზნით.

კომისიის მიერ საკუთრების უფლება აღიარებულია სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ მიწის ნაკვეთზე, რომელიც კანონის ამოქმედებამდე დიდი ალბათობით არ ყოფილა თვითნებურად დაკავებული. ამასთან, სათანადოდ არ არის შესწავლილი საკუთრებაში არსებული მიწის სამართლებრივი საფუძვლები.

რისკი 3. დაკანონებულია მომიჯნავე მიწები, რომელთა თვითნებურად დაკავება ზოგადად არ დასტურდება.

გამოვლენილი გარემოება 1: კომისიამ საკუთრების უფლება აღიარა ზემო ვეძის ქუჩის I ჩიხის ბოლოს მდებარე თვითნებურად დაკავებულ 134 კვ.მ მიწაზე, საკუთრებაში არსებული მიწის მომიჯნავედ⁴⁵. დაინტერესებული მხარის მეზობლების საჩივრის საფუძველზე, კომისია დაუბრუნდა საკითხის განხილვას⁴⁶ და ტერიტორიის ადგილზე დათვალიერება დაგეგმა, რადგან მომჩივანმა მხარემ მოითხოვა გაცემული საკუთრების მოწმობის ბათილად ცნობა - აღიარებული მიწა ფარავდა საერთო სარგებლობის გზას. ამასთან, ნაკვეთი არ ყოფილა გამიჯნული და შესაბამისად, თვითნებურად დაკავებული. აღნიშნული ფაქტები ადგილზე გასვლით დადასტურდა, რის გამოც კომისიამ საკუთრების მოწმობა გააუქმა⁴⁷.

მორიგი განცხადების საფუძველზე, კომისია ხელახლა დაუბრუნდა საკითხის განხილვას და 2014 წლის 11 ნოემბრის №411 საოქმო გადაწყვეტილებით ისევ მოახდინა მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარება. საკუთრების მოწმობა გაცემულია იმავე ფართობზე, თუმცა შეცვლილია მოთხოვნილი ტერიტორიის კონფიგურაცია და საზღვრები. ფაქტობრივად, კომისიის მიერ მტკიცებულებად მიღებული საკადასტრო დოკუმენტაცია შეიცავდა არა თვითნებურად დაკავებული მიწის მყარ საზღვრებს, არამედ განმცხადებლისათვის სასურველი ტერიტორიის მინიშნებას. აუდიტის მიმდინარეობისას მიწის დათვალიერებით გაირკვა, რომ ნაკვეთი არც ამჟამად არის რაიმე ფორმით შემოსაზღვრული და თვითნებურად დაკავებული.

გამოვლენილი გარემოება 2: კომისიის მიერ საკუთრების დამადასტურებელი მოწმობა გაცემულია სოფელ დიდოში მდებარე 490 კვ.მ ტერიტორიაზე⁴⁸. განმცხადებელი ითხოვდა მომიჯნავე ფართობის დაკანონებას, რომელსაც, მისი განმარტებით, ფლობდა და სარგებლობდა კანონის ამოქმედებამდე.

აუდიტის ჯგუფის მიერ ობიექტის დათვალიერებით, მიწის სარგებლობა არ გამოვლინდა, რადგან ტერიტორია დღესაც გაუმიჯნავია და არ გამოიყენება კონკრეტული ფუნქციური დანიშნულებით.

⁴⁵ 2013 წლის 28 თებერვლის №342 საოქმო გადაწყვეტილება.

⁴⁶ 2014 წლის 29 მაისის №400 საოქმო გადაწყვეტილება.

⁴⁷ 2014 წლის 12 ივნისის №402 საოქმო გადაწყვეტილება.

⁴⁸ 2013 წლის 23 მაისის №353 საოქმო გადაწყვეტილება.

საკუთრების უფლება აღიარებულია ისეთ მომიჯნავე მიწებზე, რომელთა თვითნებურად დაკავება ზოგადად არ დასტურდებოდა. შესაბამისად, კომისიამ კერძო საკუთრებად აღიარა თავისუფალი მიწის ნაკვეთები, რომლებიც სავარაუდოდ არ იყო რაიმე ფორმით დაკავებული.

რისკი 4. საკუთრებაში გაცემულია დროებითი შენობა-ნაგებობით დაკავებული მიწები.

გამოვლენილი გარემოება: 2013 წლის 17 იანვრის №336 საოქმო გადაწყვეტილების საფუძველზე, კომისიამ საკუთრების უფლება აღიარა დიდმის მასივის მე-5 კვარტლის, №11 კორპუსის მიმდებარე მიწის ნაკვეთზე. აუდიტის ჯგუფის მიერ ობიექტის დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ დაკანონებულია ტერიტორია, რომელიც არ განეკუთვნება საკუთრებაში არსებული ტერიტორიის მომიჯნავე მიწას და მასზე განთავსებულია ასაწყობი კონსტრუქციის ავტოფარეხი.

კომისიის გადაწყვეტილებით, საკუთრების უფლება აღიარებულია თვითნებურად დაკავებულ მიწის ნაკვეთზე, რაზედაც განთავსებულია არა შენობა, არამედ დროებითი ნაგებობა.

რისკი 5. აღიარებულია მომიჯნავე, თვითნებურად დაკავებული მიწის ნაკვეთები, რომელთა ფართობიც მეტია საკუთრებაში არსებული მიწის ნაკვეთის ფართობზე.

გამოვლენილი გარემოება: განცხადების საფუძველზე კომისიამ საკუთრების უფლება აღიარა 245 კვ.მ მომიჯნავე მიწაზე მუხიანის მე-2 მიკრორაიონში, №02/047 ნაკვეთის მიმდებარედ⁴⁹. 2013 წლის დეკემბერში დაინტერესებულმა პირმა კვლავ შეიტანა განცხადება კომისიაში და ამჯერად მოითხოვა 358 კვ.მ მიწის ნაკვეთის დაკანონება, რაც დაკმაყოფილდა კომისიის 2014 წლის 16 იანვრის №382 საოქმო გადაწყვეტილებით. აღიარებული მიწები ერთი და იმავე მიწის ნაკვეთის მომიჯნავე⁵⁰, რომლის ფართობი 600 კვ.მ-ია.

კომისიამ დააკანონა დაინტერესებული პირის საკუთრებაში არსებული მიწის ნაკვეთის მომიჯნავე, თვითნებურად დაკავებული მიწის 2 ნაკვეთი, რომელთა ფართობიც ჯამში მეტია საკუთრებაში არსებული მიწის ნაკვეთის ფართობზე⁵¹.

აუდიტორული პროცედურების შედეგად, რომელიც მოიცავდა მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების პროცესის შერჩევით შემოწმებას, გამოვლინდა კონკრეტული დარღვევა-ნაკლოვანებები, რის გამოც მუნიციპალიტეტის საკრებულომ მიზანშეწონილია გადაამოწმოს წინა წლებში მიღებული გადაწყვეტილებები და გაატაროს სამართლებრივი ღონისძიებები.

⁴⁹ 2012 წლის 18 ოქტომბრის №323 საოქმო გადაწყვეტილება.

⁵⁰ საკადასტრო კოდი 01.11.13.002.047.

⁵¹ კომისიამ დარღვევა გაასწორა აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში.

10. ქალაქ თბილისის ტერიტორიის ფუნქციური ზონის ცვლილებები

ქალაქ თბილისის ზონების სტატუსის ცვლილებები ხორციელდება დედაქალაქის პერსპექტიული განვითარების გენერალური გეგმის ცვლილების ფორმით. ფუნქციური ზონების სტატუსის ცვლილების საფუძველია ქალაქ თბილისის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების საკითხთა კომისიის გადაწყვეტილება, რომელიც თბილისის მერიის მეშვეობით განსახილველად ეგზავნება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს.

წარმოდგენილი დოკუმენტაციის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებით, 2012-2014 წლებში ცვლილება შეეხო 839 კონკრეტულ მიწის ნაკვეთს ან არეალს. პასუხისმგებელი პირების ინფორმაციით, საანგარიშო პერიოდში მუნიციპალიტეტის საკრებულომ უცვლელად დაამტკიცა მერიის მიერ პროექტის სახით განსახილველად შემოტანილი ზონირების სტატუსის ცვლილების ყველა შემთხვევა, გარდა 6-ისა.

საკრებულოს საქმიანობა ფუნქციური ზონირების სტატუსის ცვლილების შესახებ გადაწყვეტილების მომზადებისა და მიღების პროცესში შეიცავს რისკებს შემდეგი მიმართულებებით:

1. მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად⁵², სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის სახელმძღვანელო პრინციპებია, დაუსახლებელი და სარეკრეაციო ტერიტორიების სისტემის შენარჩუნება და განვითარება. მუნიციპალიტეტის საკრებულომ შესაბამისი გადაწყვეტილებებით, თვითმმართველობის საკუთრებაში მყოფი კონკრეტული ტერიტორიებისათვის გააუქმა ლანდშაფტურ-სარეკრეაციო ზონა და სარეკრეაციო ზონა-1 და სხვა ზონებით შეცვალა⁵³. ზონირების ცვლილების შემდგომ, მიწის ნაკვეთების ნაწილი გაცემულია სხვადასხვა ფორმით, ხოლო დანარჩენი რჩება თვითმმართველობის საკუთრებაში. მერიის მიერ გადმოგზავნილი მასალები და საკრებულოს გადაწყვეტილებები არ შეიცავს დასაბუთებას, რამ გამოიწვია ტერიტორიების ზონირების შეცვლა და რატომ იყო საჭირო სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული პროექტის კონკრეტულად ამ რეკრეაციული დანიშნულების მიწებზე განხორციელება, ხდება თუ არა სანაცვლო ტერიტორიების განაშენიანება და სხვ. მაგალითად:

- კონტურის დაზუსტების მიზნით, დიდგორის რაიონის სოფელ წყნეთში, ვაჟა-ფშაველას ქ. №36-ის მიმდებარედ ლანდშაფტურ-სარეკრეაციო ზონის სტატუსი 2012 წელს შეცვლილია საცხოვრებელი ზონა-1-ით⁵⁴. იმავე წელს მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისიამ მიწის ნაწილი კერძო საკუთრებაში დააკანონა⁵⁵, ხოლო მეორე ნაწილი⁵⁶ - თვითმმართველობის საკუთრებად საჯარო რეესტრში დარეგისტრირდა 2013 წლის 22 ივლისს. 8 აგვისტოს მიწის ნაკვეთი გასხვისდა აუქციონით და ის მიმდებარე მიწის

⁵² საქართველოს კანონი „სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის საფუძვლების შესახებ“, მუხლი 1.

⁵³ საკადასტრო კოდები: 01.17.11.026.006, 01.14.09.008.025, 01.14.09.008.026, 01.13.03.036.004, 01.20.01.049.003, 01.15.07.008.029, 01.15.07.008.012, 01.10.14.007.031, 01.14.01.002.039, 01.10.13.16.091, 01.13.05.004.152, 72.13.38.497, 01.12.07.009.027, 01.17.11.006.017, 01.17.11.006.021, 01.15.05.094.027, 01.10.15.007.114.

⁵⁴ საკრებულოს 2012 წლის 27 აპრილის №4-13 გადაწყვეტილება.

⁵⁵ საკუთრების უფლების მოწმობა №7405, დამოწმების თარიღი 09.10.2012. საკადასტრო კოდი 01.20.01.049.007.

⁵⁶ საკადასტრო კოდი: 01.20.01.049.008

მფლობელმა შეისყიდა. ფაქტობრივად, საკრებულოს გადაწყვეტილებით მომზადდა არა კონტურის გასწორების (როგორც ეს გადაწყვეტილების დანართშია მითითებული), არამედ მიწის აღიარებისა და პრივატიზაციის პროცესი.

- საკრებულოს 2013 წლის 22 თებერვლის №2-9 გადაწყვეტილებით, თვითმმართველობის საკუთრებაში არსებულ 2 მიწის ნაკვეთზე⁵⁷ სარეკრეაციო ზონა-1 სატრანსპორტო ზონა-2-ით და საზოგადოებრივ-საქმიანი ზონა-2-ით შეიცვალა. აღნიშნული მიწები აუქციონის წესით მარტის თვეშივე გაასხვისა ქ. თბილისის მერიის სსიპ - ქონების მართვის სააგენტომ. ტერიტორიები ერთმა და იმავე მეწარმე სუბიექტმა გაზგასამართი სადგურის მშენებლობის მიზნით შეისყიდა.

2. ზონირების ცვლილებას დაქვედვებარებულ მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე მიწებზე, შერჩევით მაინც, არ შეისწავლება საკუთრების უფლების წარმოშობის კანონიერება. ასეთ ტერიტორიებზე მუნიციპალიტეტის საკრებულო ზონალურ სტატუსს ცვლის ავტომატურ რეჟიმში, დამატებითი განხილვისა და პროცესის სამართლებრივი შეფასების გარეშე. კერძოდ, საკრებულოს გადაწყვეტილებებით შეცვლილია ისეთი ტერიტორიების ზონირებები, რომელთა ნაწილსაც წარმოადგენს მერიის შესაბამისი სტრუქტურების მიერ პირობითი აუქციონით გასხვისებული მიწები⁵⁸. მაგალითად:

- 2013 წლის 3 აპრილს სსიპ - ქონების მართვის სააგენტომ ჩაატარა პირობითი აუქციონი ქ. თბილისში, ალექსიძის ქ. №12-ში, 2 343 კვ.მ მიწის ნაკვეთის გასხვისების შესახებ. აუქციონის პირობას წარმოადგენდა მშენებლობის უფლების შეზღუდვა ნაკვეთის დარეგისტრირებული კონფიგურაციით. ამასთანავე, ზონის სტატუსიც (სარეკრეაციო ზონა-1 მიწის ნაწილზე) არ შეესაბამებოდა მშენებლობის პირობებს. აუქციონში მონაწილეობა მიიღო და გაიმარჯვა მხოლოდ ერთმა პრეტენდენტმა, რომელიც სააუქციონო ლოტის მიმდებარედ ფლობდა 6 492 კვ.მ მიწის ნაკვეთს. მესაკუთრემ 2013 წლის 25 მაისის საჯარო რეესტრის ამონაწერით გააერთიანა არსებული და შესყიდული ტერიტორიები, რითაც მოიხსნა შეზღუდვა კონკრეტულ მიწაზე მშენებლობის უფლების შესახებ. მომდევნო ეტაპზე თბილისის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების საკითხთა კომისიისა⁵⁹ და საკრებულოს გადაწყვეტილებით⁶⁰, გაერთიანებულ ნაკვეთს სარეკრეაციო ზონის ნაცვლად მიენიჭა საზოგადოებრივ-საქმიანი ზონა-2-ის კატეგორია, რომელიც საჭირო იყო დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტის განსახორციელებლად.

3. კონკრეტული ტერიტორიების, მათ შორის, რეკრეაციული მიწების საზღვრების (კონტურის) დაზუსტებისას ან ხარვეზების გასწორების შემთხვევებში, საკრებულო არ ფლობს ინფორმაციას შეუსაბამობის წარმოშობის მიზეზებზე (არასწორად ჩატარებული ზონირება, დარღვევებით წარმართული სამშენებლო პროცესი და სხვ.).

4. დამატებითი შესწავლის საგანს არ წარმოადგენს მაღალი რისკის მატარებელი

⁵⁷ 1. ვაკე-საბურთალოს რაიონი. მტკვრის მარჯვენა სანაპირო, ფერდობი N10-ში არსებული მიწის ნაკვეთი, 1536 კვ.მ.

2. დიდუბე-ჩუღურეთის რაიონი. ხოშარაულის ქ. N 29, 2884 კვ.მ.

⁵⁸ საკადასტრო კოდი: 01.10.13.033.110, 01.10.13.040.045, 01.11.12.016.084, 01.19.35.007.045, 01.10.06.014.102, 01.72.14.038.650, 01.10.13.039.032.

⁵⁹ 2014 წელი, ოქმი №13.

⁶⁰ №8-9, 24.04.2014.

მიწები, რომლებზედაც უკვე მოხდა ან იგეგმება საკუთრების უფლების აღიარება, თვითნებურად დაკავების გამო, კერძოდ:

საანგარიშო პერიოდში სხვადასხვა მისამართზე მდებარე მიწის ნაკვეთების სტატუსი, ლანდშაფტურ-სარეკრეაციო და სარეკრეაციო ზონა-1-დან, საკრებულოს გადაწყვეტილებებით შეცვლილია საცხოვრებელ ზონებად. ეს ტერიტორიები 2008-2010 წლებში⁶¹ მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის მიერ კერძო საკუთრებაში გაცემულია კანონდარღვევით⁶².

აუდიტის ობიექტის განმარტებით, ანგარიშის პროექტში მითითებული რისკების მაქსიმალურად შემცირებისათვის, შესაბამისი კომისიის მიერ ხორციელდება კონკრეტული ღონისძიებები იმ მიზნით, რომ საკრებულოს ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში არსებითად გაიზარდოს. მათ შორის, ხდება განსახილველი ტერიტორიების ადგილზე შესწავლა-დათვალიერება, რაც მნიშვნელოვნად შეამცირებს არასწორი გადაწყვეტილებების მიღების ალბათობას.

11. მიწის ნორმატიული ფასის განსაზღვრა

საქართველოს კანონმდებლობით, წარმომადგენლობით ორგანოებს ევალება ყოველწლიურად მიიღოს სამართლებრივი აქტი მიწის ნორმატიული ფასის შესახებ, რომლის საფუძველზედაც უნდა განისაზღვროს მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებული მიწის მინიმალური სარეალიზაციო ღირებულება.

ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტში მიწის ნორმატიული ფასის მიღების პრაქტიკის მიხედვით, ქ. თბილისის მერიის სსიპ - ქონების მართვის სააგენტო მას შემდეგ, რაც გადაწყვეტს, რომ ბაზრის კონიუნქტურა შეცვლილია და საჭიროა ნორმატიული ფასის გადასინჯვა, აცხადებს ტენდერს მის დასადგენად. ტენდერში გამარჯვებული ფირმა ახორციელებს სათანადო კვლევას და განსაზღვრავს მიწის ახალ ფასებს, რასაც სააგენტო განსახილველად წარუდგენს საკრებულოს. აღნიშნული შესყიდვა ქონების მართვის სააგენტომ განახორციელა 2014 წელს და გადაიხადა 50 ათასი ლარი. მიღებული კვლევის შედეგების მიხედვით, უმრავლეს შემთხვევაში ნორმატიული ფასი მნიშვნელოვნად ნაკლები იყო მიწის რეალურ საბაზრო ღირებულებაზე. ამდენად, მოქმედი ნორმატიული ფასების ძირითადი ნაწილი, ზონების მიხედვით, საჭიროებდა კორექტირებას, რაც არ აისახა საკრებულოს გადაწყვეტილებაში.

სასურველია მსგავს შემთხვევებში საკრებულომ გაითვალისწინოს შესაბამისი დარგის ექსპერტების რეკომენდაციები, რაც სავარაუდოდ გაზრდის როგორც ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავლებს, აგრეთვე ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო სახსრების უფრო ეფექტიანად ხარჯვას.

⁶¹ არ წარმოადგენს აუდიტის პერიოდს.

⁶² საკადასტრო კოდები: 01.12.08.001.008, 01.12.08.015.015, 01.10.15.025.084, 01.19.23.005.019.

აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი

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

აუდიტის ჯგუფის წევრების ხელმოწერები

წამყვანი აუდიტორი:

ზურაბ ჩაფიჩაძე

ხელმოწერა 26.08.15. თარიღი

აუდიტორი:

მიხეილ ჩიქოვანი

ხელმოწერა 26.08.2015, თარიღი

აუდიტორი:

ბარამ ონიანი

ხელმოწერა 26.08.2015 თარიღი

აუდიტორი:

თამთა გელაშვილი

ხელმოწერა 26.08.2015. თარიღი

აუდიტორი:

ირმა ხეცურიანი

ხელმოწერა 26.08.2015 თარიღი