

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



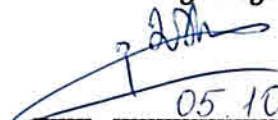
„მ ა მ ტ კ ი ც ე ზ“

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების

ბიუჯეტების აუდიტის დეპარტამენტის

უფროსი

გიორგი მამრიკიშვილი


05.10 2017 წელი

ეგზ. №1

ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური აუდიტის და 2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ (პროგრამის კოდი: 01 00), „ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციისა და ექსპლოატაციის“ (პროგრამის კოდი: 03 00) პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში № 51/36

2017 წელი

სარჩევი

მნიშვნელოვანი შედეგები.....	3
რეკომენდაციები.....	4
შესავალი ნაწილი.....	6
აუდიტის საგანი და სახეობა.....	6
აუდიტის მიზანი	6
აუდიტის მასშტაბი.....	7
აუდიტის ანგარიშის დანიშნულება	7
ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა.....	7
აუდიტორის პასუხისმგებლობა.....	7
აუდიტის ობიექტის აღწერა.....	8
ძირითადი ტექსტი	10
1. წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება (პროგრამის კოდი: 01.00).....	10
1.1 შრომის ანაზღაურება	11
1.2 საქონელი და მომსახურება.....	11
2. ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია (პროგრამის კოდი 03.00).....	14
2.1 საგზაო ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და მოვლა-შენახვა	16
2.2 კომუნალური ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია	17
2.3. შეუსრულებელი სამუშაოები	19
2.4 დაბალი ხარისხით შესრულებული სამუშაოები	20
2.5 ა(ა)იპ - ქალაქ ახალციხის მერიის მდგრადი განვითარების სააგენტოს დაფუძნება	25
3. 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგების შესახებ დასკვნის გაცემაზე უარის საფუძველი.....	26
3.1 ბუღალტრული ბალანსები და მისი დანართები.....	26
3.2 ინვენტარიზაცია	27
აუდიტის დასკვნა - უარი დასკვნის გაცემაზე	28
4. შიდა აუდიტი	28
აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი	29
აუდიტის ჯგუფის წევრების ხელმოწერები	29

მნიშვნელოვანი შედეგები

-) 2015 წლის ნოემბერსა და 2016 წლის ოქტომბერში, ქ. ახალციხის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირებსა და აპარატის მუშაკებზე გაცემულია სახელფასო დანამატი 19.9 ათასი ლარის ოდენობით. დანამატების გაცემის საჭიროება დოკუმენტურად დასაბუთებული არ არის. კერძოდ, საკრებულოს თავმჯდომარის სამართლებრივი აქტები არ შეიცავს ინფორმაციას ზეგანაკვეთური მუშაობის, საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვის ან სხვა გარემოების შესახებ.
-) მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, შტატგარეშე მოსამსახურეთა რაოდენობა ქ. ახალციხის მუნიციპალიტეტისათვის არ უნდა აღემატებოდეს 8 ერთეულს. მუნიციპალიტეტის მიერ 2015 წელს არ არის დაცული ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დაწესებული ზღვარი. კერძოდ, 2015 წლის იანვრიდან აგვისტომდე პერიოდში დაქირავებულ შტატგარეშეთა რაოდენობა 1-3 ერთეულით აღემატებოდა კანონით დადგენილ ნორმას.
-) 2015-2016 წლებში ქ. ახალციხის მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებების ნაწილი არ შეიცავს დროში განსაზღვრულ რაიმე კონკრეტულ დავალებას და შრომით ურთიერთობებს მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად აწესრიგებს. აღნიშნული წინააღმდეგობაშია შტატგარეშე მოსამსახურის დაქირავების პრინციპთან. მითითებული შრომითი ხელშეკრულებების შესაბამისად, 2015-2016 წლებში სულ გაცემულია 99.6 ათასი ლარი.
-) ქ. ახალციხის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრებზე 2015-2016 წლებში ხარჯების ანაზღაურების სახით გაცემულია 50.6 ათასი ლარი. დაფინანსება გაცემულია ისე, რომ არ არის წარმოდგენილი შესაბამისი ხარჯის დამადასტურებელი პირველადი დოკუმენტები.
-) 2014 წლის ბოლოს, ქ. ახალციხის მუნიციპალიტეტის მიერ ზარზმელის ქუჩის მოასფალტებისა და საკანალიზაციო ქსელის მოწყობის სამუშაოების შესყიდვისას, გამოვლინდა აფიდავიტის სავარაუდო დარღვევის შემთხვევა. კერძოდ, პრეტენდენტების არაკეთილსინდისიერი ქმედების გამო, შესყიდვის ფასი 85.1 ათასი ლარით გაიზარდა.
-) 2015-2016 წლებში, ქ. ახალციხის მუნიციპალიტეტმა სოციალურად დაუცველთა სახლის მოწყობის, აღჭურვისა და დაცვის მიზნით, დახარჯა 134.4 ათასი ლარი. სახლი მდებარეობს დაუსახლებელ პუნქტში, არ ფუნქციონირებს და ვერ უზრუნველყოფს დასახული მიზნის მიღწევას.
-) ქ. ახალციხის მუნიციპალიტეტმა, აუდიტის ჯგუფის მოთხოვნის საფუძველზე, წარმოადგინა მიმწოდებლის მიერ გამოყენებული სამშენებლო მასალების სასაქონლო ზედნადებები, 2015-2016 წლებში შესრულებული ზოგიერთი სამუშაოსათვის. ინფორმაციის შესწავლის შედეგად, 5-დან 2 შესყიდვაში გამოვლინდა სხვადასხვა რაოდენობრივი ხასიათის შეუსაბამობა. კერძოდ,

მუნიციპალიტეტის მიერ 12 ათას ლარზე მეტი გადახდილია ისეთი სამშენებლო მასალების მოწყობაში, რომელთა მიწოდებაც სასაქონლო ზედნადებებით არ დასტურდება.

-) აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა ქ. ახალციხის მუნიციპალიტეტის 2015-2016 წლებში შესრულებული 771.3 ლარის ღირებულების სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული პროექტი. შედეგად გამოვლინდა, რომ სამუშაოების ნაწილი დაზიანებულია. დათვალიერების მომენტისთვის ობიექტებს გააჩნდა მოქმედი საგარანტიო ვადა, თუმცა მუნიციპალიტეტს არ ჰქონდა მიმართული მიმწოდებლებისთვის გამოვლენილი ხარვეზების გამოსწორების მოთხოვნით.
-) ქ. ახალციხის მუნიციპალიტეტმა 2016 წელს დააფუძნა ა(ა)იპ ქალაქ ახალციხის მერიის მდგრადი განვითარების სააგენტო, რომელსაც მუდმივ რეჟიმში უნდა ემუშავა მდგრადი ენერგეტიკის, კლიმატის ცვლილებებისა და ზოგადად, მდგრადი განვითარების საკითხებზე. 2017 წლის 1 მაისს მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება ა(ა)იპ-ის ლიკვიდაციის შესახებ. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა იმის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია, რომ ა(ა)იპ ასრულებდა წესდებით მასზე დაკისრებულ ფუნქციებსა და ამოცანებს. ამდენად, მუნიციპალიტეტის მიერ ა(ა)იპ-ის ფუნქციონირების პროცესში დახარჯული 16.1 ათასი ლარი წარმოადგენს არაეფექტიან ხარჯს.
-) ქ. ახალციხის მუნიციპალიტეტს არ მოუშადავია 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგება და არ ჩაუტარებია ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია.
-) ქ. ახალციხის მუნიციპალიტეტის მერის მიერ „შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, არ მომხდარა შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემულ ყველა რეკომენდაციაზე სათანადო რეაგირება და შესაბამისად, შესრულება.

რეკომენდაციები

-) მუნიციპალიტეტმა, ფინანსური რესურსების ეფექტიანი მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, ბიუჯეტი დაგეგმოს იმგვარად, რომ მაქსიმალურად გამოიყენოს მუნიციპალიტეტის საჭიროებისათვის და საკუთარ ანგარიშზე არსებული ფულადი სახსრები მიმართოს სხვადასხვა პრიორიტეტული პროექტების განსახორციელებლად.
-) მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ, აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს წესი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის შესახებ. აღნიშნული დოკუმენტით,

რომელიც დაფუძნებული იქნება საუკეთესო პრაქტიკაზე, უნდა დარეგულირდეს სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა, სარემონტო და სხვა მოვლა-შენახვის ხარჯები. ამასთანავე, მიზანშეწონილია შემუშავებული წესი თავსებადი იყოს საქართველოს მთავრობის დადგენილებასთან.

-) მუნიციპალიტეტმა, პრეტენდენტების მიერ ტექნიკური დოკუმენტაციის დაუზუსტებლობის და/ან ხელშეკრულების გაფორმებისაგან თავის არიდების შემთხვევებში, ყურადღება გაამახვილოს აფიდავიტის შესაძლო დარღვევის ფაქტებზე. ამასთანავე, შეიმუშაოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები პრეტენდენტების არაკეთილსინდისიერი ქმედებების გამოსავლენად და გაატაროს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები.
-) ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვისას, მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს მოსახლეობის საჭიროებები, განსახორციელებელი პროექტების მოსალოდნელი შედეგები, შესაძლო ხელშემშლელი ფაქტორები და აღნიშნულის გათვალისწინებით პრიორიტეტულად განსაზღვროს ისეთი პროექტების განხორციელება, რომელთა დადებითი სოციალურ-ეკონომიკური ეფექტიც დროულად აისახება ადგილობრივ მოსახლეობაზე.
-) მუნიციპალიტეტმა სახელმწიფო შესყიდვის ხელშეკრულების პირობით განსაზღვროს საექსპერტო შეფასების ისეთი წესი, რომელიც შესყიდვის ობიექტის პარამეტრებისა და ხარისხის მაქსიმალურ დაცულობას განაპირობებს; ფარული სამუშაოებისთვის გამოიყენოს ზედამხედველობისა და დოკუმენტური დადასტურების იმგვარი პრინციპი, რომელიც მინიმუმამდე შეამცირებს შესრულებულ სამუშაოსა და ანაზღაურებულ თანხებს შორის სხვაობის შესაძლებლობას.
-) მუნიციპალიტეტმა სამუშაოების შესყიდვისას დანერგოს/განახორციელოს კონტროლის ისეთი პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს მაღალი რწმუნების მიღებას, რამდენად ხარისხიანად შესრულდა ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოები. მიზანშეწონილია, მერიამ რეგულარულად განახორციელოს შესყიდული სამშენებლო ობიექტების მდგომარეობის მონიტორინგი და ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში, გაატაროს სათანადო ღონისძიებები, არსებული ნაკლოვანებების დროულად აღმოფხვრის მიზნით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს შესყიდული ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას და მოსახლეობისთვის ინფრასტრუქტურული პროექტების მიწოდებას ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში.

შესავალი ნაწილი

აუდიტის საგანი და სახეობა

ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური აუდიტი და 2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ (პროგრამის კოდი: 01.00), „ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციისა და ექსპლოატაციის“ (პროგრამის კოდი: 03.00) პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის მიზანი

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

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

აუდიტის ანგარიშში, მათი გამოვლენის შემთხვევაში, აისახება:

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

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

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგების, 2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ და „ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციისა და ექსპლოატაციის“ პროგრამების ფარგლებში მუნიციპალიტეტის საქმიანობისა და ფინანსური რესურსების ხარჯვის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. ახალციხის მუნიციპალიტეტის 2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ და „ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაციის“ პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტმა მოიცვა ჯამში - 13 517.3 ათასი ათასი ლარი.

აუდიტის ანგარიშის დანიშნულება

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

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

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

ხელმძღვანელობის ვალდებულება ასევე მოიცავს შიდა კონტროლის სისტემის შემუშავებას, დანერგვასა და შენარჩუნებას, რაც საჭიროა საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის პროცესის იმგვარი წარმართვისათვის, რომელიც არ შეიცავს შეცდომით ან განზრახ არამართლზომიერი ქმედებით 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 წარმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI) შესაბამისად, რაც

გულისხმობს პროფესიული ეთიკის მოთხოვნებთან შესაბამისობის დაცვას, ასევე აუდიტის დაგეგმვასა და ჩატარებას გონივრული რწმუნების მისაღებად იმის შესახებ, რომ აუდიტის ობიექტის 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგება და ობიექტის მიერ 2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ და „ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციის და ექსპლოატაციის“ პროგრამების ფარგლებში განხორციელებული საქმიანობა არ შეიცავს მოქმედ საკანონმდებლო და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან არსებითი შეუსაბამობის ფაქტებს. აუდიტორული პროცედურები ჩატარდა აუდიტორის პროფესიულ მსჯელობაზე დაყრდნობით, რაც მოიცავს პროცედურების ჩატარებას იმ შეფასებულ მნიშვნელოვან კანონშეუსაბამოების რისკებზე, რომლებიც გამოწვეულია განზრახ არამართლზომიერი ქმედებით ან შეცდომით.

აუდიტის ობიექტის აღწერა

ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელსაც ჰყავს აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოები, აქვს საკუთარი ქონება და ბიუჯეტი.

მუნიციპალიტეტი საქმიანობას წარმართავს საქართველოს კონსტიტუციის, საქართველოს ორგანული კანონის - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის, საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით. კანონმდებლობით მუნიციპალიტეტს გააჩნია საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებები.

მუნიციპალიტეტის პროგრამული ბიუჯეტი. ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშებზე დაყრდნობით, 2015-2016 წლების შემოსულობებმა - 18 974.0 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელებმა 19 221.6 ათასი ლარი შეადგინა.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები 2013 წლიდან პროგრამულად იგეგმება. პროგრამა წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პრიორიტეტის ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებების ერთობლიობას, რომლებიც დაჯგუფებულია მსგავსი შინაარსის მიხედვით და ხორციელდება გრძელვადიან პერიოდში.

პროგრამული ბიუჯეტის დაგეგმვა შედეგზეა ორიენტირებული, მის ამოსავალ წერტილს წარმოადგენს მისაღები საბოლოო და შუალედური შედეგები და არა მხოლოდ პროგრამების განმახორციელებლობაზე გადანაწილებული რესურსები. პრიორიტეტების დოკუმენტით პარარელურად იგეგმება შედეგი და ის ინდიკატორები, რომელთა საშუალებითაც შედეგის გაზომვა გახდება შესაძლებელი.

„წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ (პროგრამის კოდი: 01.00), „ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციისა და ექსპლოატაციის“ (პროგრამის კოდი: 03.00) პროგრამების შესრულებაზე პასუხისმგებელია ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტის მერია. შესრულების წლიური ანგარიშების მიხედვით, 2015-2016 წლებში აღნიშნული პროგრამების ფარგლებში გაწეულმა ხარჯმა 13 517.3 ათასი ლარი შეადგინა. პროგრამის გადასახდელების მაჩვენებლები მოცემულია ცხრილში.

ცხრილი №1. მუნიციპალიტეტის მიერ 2015-2016 წლებში გაწეული ხარჯი პროგრამების მიხედვით (ათასი ლარი)

კოდი	დასახელება	2015 წელი	2016 წელი	სულ
01 00	წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება	1 331.9	2 033.8	3 365.7
03 00	ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია	4 859.9	5 291.7	10 151.6
	სულ	6 191.8	7 325.5	13 517.3

ნაშთის ცვლილება. 2015 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტს ნაშთის სახით ერიცხებოდა 3 176.4 ათასი ლარი. აღნიშნული თანხიდან მერიამ 2015 წელს დაგეგმა 2 391.9 ათასი ლარის გამოყენება, თუმცა დაგროვდა 205.7 ათასი ლარის ნაშთი¹. შესაბამისად, წლის ბოლოს ნაშთად დარჩა 3 387.8 ათასი ლარის ფულადი სახსრები. მათ შორის, თავისუფალი ნაშთი იყო 1 190.0 ათასი ლარი.

2016 წელს ქ. ახალციხის მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა 2 972.7 ათასი ლარის ნაშთის გამოყენება. 453.3 ათასი ლარის ათვისების შემდეგ, წლის ბოლოს ნაშთად დარჩა 2 898.0 ათასი ლარის ფულადი სახსრები², მათ შორის, თავისუფალი ნაშთი - 2 105.7 ათასი ლარი.

2015 წელს მუნიციპალიტეტის გადასახდელების ფაქტობრივმა შესრულებამ 8 715.2 ათასი ლარი შეადგინა, ხოლო აუთვისებელი დარჩა 3 387.8 ათასი ლარის ფულადი სახსრები. 2016 წელს გადასახდელების ფაქტობრივი შესრულება 10 506.4 ათასი ლარია. მუნიციპალიტეტმა ვერ აითვისა 2 898.0 ათასი ლარი. 2015-2016 წლებში ნაშთის დაგროვება ძირითადად „არაფინანსური აქტივების ზრდის“, ასევე „საქონელი და მომსახურების“ მუხლების შეუსრულებლობამ განაპირობა. კერძოდ, ნაცვლად „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლით ჯამურად დაგეგმილი 9 952.4 ათასი ლარისა, გაიხარჯა 7 955.1 ათასი ლარი (80%). შესაბამისად, არ დაგეგმილა და/ან არ შესრულდა 1 997.3 ლარის ღირებულების სამუშაოები.

¹ ადგილობრივ ბიუჯეტში დაბრუნდა 5.7 ათასი ლარი.

² სახელმწიფო ბიუჯეტში დაბრუნდა 36.5 ათასი ლარი.

რეკომენდაცია: მუნიციპალიტეტმა ფინანსური რესურსების ეფექტიანი მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, ბიუჯეტი დაგეგმოს იმგვარად, რომ მაქსიმალურად გამოიყენოს მუნიციპალიტეტის საჭიროებისათვის და საკუთარ ანგარიშზე არსებული ფულადი სახსრები მიმართოს სხვადასხვა პრიორიტეტული პროექტების განსახორციელებლად.

ძირითადი ტექსტი

1. წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება (პროგრამის კოდი: 01.00)³

ზოგადი მიმოხილვა: „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ პროგრამა მოიცავს ისეთ ღონისძიებებს, რომლებიც ადმინისტრაციული ხასიათისაა და ხელს უწყობს მუნიციპალიტეტის გამართულ ფუნქციონირებას. პროგრამიდან ფინანსდება საკრებულოსა და მერიის შენახვის ხარჯები, მათ შორის, თანამდებობრივი სარგო, პრემია, დანამატი და სხვ. პროგრამა ასევე მოიცავს არაფინანსური აქტივების ზრდას, გრანტებს, წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვისა და სხვადასხვა ხარჯებს. 2015-2016 წლებში აღნიშნული პროგრამის დაფინანსებისათვის გაიხარჯა 3 365.7 ათასი ლარი. პროგრამაზე გაწეული გადასახდელების მუხლობრივი ჩაშლა ნაჩვენებია ცხრილში.

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

პროგრამის კოდი	დასახელება	2015 წელი	2016 წელი	სულ
01 00	წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება	1 331.9	2 033.8	3 365.7
	ხარჯები	1 310.9	1713	3 023.9
	შრომის ანაზღაურება	997.0	1 274.0	2 271.0
	საქონელი და მომსახურება	235.2	411.4	646.6
	პროცენტი	16.6	12.9	29.5
	გრანტები	20.0	0	20.0
	სოციალური უზრუნველყოფა	7.1	11.0	18.1
	სხვა ხარჯები	35.0	3.7	38.7
	არაფინანსური აქტივების ზრდა	21.0	314.6	335.6
	ვალდებულებების კლება	0	6.2	6.2

³ წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობა, გარდა 01.00 პროგრამისა, მიზნობრივი ტრანსფერის ფარგლებში დაფინანსებულია აგრეთვე 02.00 პროგრამით. კერძოდ, 2015-2016 წლებში პროგრამის გადასახდელებმა სამხედრო აღრიცხვისა და გაწვევის სამსახურის, ასევე სახანძრო-სამაშველო სამსახურისათვის 146.1 ათასი ლარი შეადგინა.

1.1 შრომის ანაზღაურება

წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტში საჯარო მოხელეთა რიცხოვნობა 2015 წელს შეადგენდა 78 საშტატო ერთეულს. მათზე გაიცა შრომის ანაზღაურება, სულ - 997.0 ათასი ლარის ოდენობით. აქედან, თანამდებობრივი სარგოა 841.1 ათასი ლარი, პრემია - 142.0 ათასი ლარი, ხოლო დანამატი - 13.9 ათასი ლარი. საშტატო ნუსხის შესაბამისად, 2016 წელს შრომის ანაზღაურება - 1 274.0 ათასი ლარი მიიღო 83-მა საჯარო მოხელემ. მათ შორის, თანამდებობრივი სარგოა 881.7 ათასი ლარი, პრემია - 141.5 ათასი ლარი, ხოლო დანამატი - 250.8 ათასი ლარი.

სახელფასო დანამატი

კრიტერიუმი: „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი⁴ ითვალისწინებს დანამატის გაცემის შესაძლებლობას. საჯარო მოხელეს სახელფასო დანამატი ეძლევა: საკლასო ჩინის შესაბამისად, ზეგანაკვეთური მუშაობისა და განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვის გათვალისწინებით, დამატებითი ფუნქციების დაკისრებისას, სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებისაგან გათავისუფლების გარეშე⁵.

გამოვლენილი გარემოება: 2015-2016 წლებში საკრებულოს თანამდებობის პირებსა და აპარატზე სულ 10-ჯერ გაიცა დანამატი 99.2 ათასი ლარის ოდენობით. მათ შორის, 2 შემთხვევაში, 2015 წლის ნოემბერსა და 2016 წლის ოქტომბერში 19.9 ათასი ლარის დანამატის გაცემის საჭიროება დოკუმენტურად დასაბუთებული არ არის. კერძოდ, საკრებულოს თავმჯდომარის სამართლებრივი აქტი⁶ არ შეიცავს ინფორმაციას ზეგანაკვეთური მუშაობის, საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვის ან სხვა გარემოების შესახებ.

1.2 საქონელი და მომსახურება

2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ პროგრამის ფარგლებში, „საქონლისა და მომსახურების“ მუხლით, ქ. ახალციხის მუნიციპალიტეტმა გასწია 646.6 ათასი ლარის ხარჯი. მათ შორის, დაფინანსებულია შტატგარეშე მოსამსახურეთა ანაზღაურება, კავშირგაბმულობისა და კომუნალური ხარჯები, წარმომადგენლობითი ხარჯები, საწვავის ხარჯი, შენობა-ნაგებობების დაცვის ხარჯი, საკრებულოს არაანაზღაურებადი წევრების ხარჯები და სხვ.

⁴ 2017 წლის 1 ივლისამდე მოქმედი რეგულაციების შესაბამისად.

⁵ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლები 37, 57, 71.

⁶ საკრებულოს თავმჯდომარის 2015 წლის 26 ნოემბრის №06/303 ბრძანება.

შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურება

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად⁷, შტატგარეშე მოსამსახურე არის პირი, რომელიც დანიშნით ან შრომითი ხელშეკრულებით გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში, არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად.

ახალციხის მუნიციპალიტეტის მერიასა და შტატგარეშე მოსამსახურეს შორის ურთიერთობები და უფლება-მოვალეობები რეგულირდება მხარეებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებით, შრომითი ურთიერთობის შესახებ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით⁸, მუნიციპალიტეტის შტატგარეშე მოსამსახურეთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს მერიისა და საკრებულოს აპარატის საჯარო მოსამსახურეთა საშტატო რიცხოვნობის 10%-ს.

გამოვლენილი გარემოება: ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად, შტატგარეშე მოსამსახურეთა რაოდენობა ქ. ახალციხის მუნიციპალიტეტისათვის არ უნდა აღემატებოდეს 8 ერთეულს. წარმოდგენილი ინფორმაციის შესწავლით გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ 2015 წელს არ არის დაცული კოდექსით დაწესებული ზღვარი. კერძოდ, 2015 წლის იანვრიდან აგვისტომდე პერიოდში დაქირავებულ შტატგარეშეთა რაოდენობა 1-3 ერთეულით აღემატებოდა კანონით დადგენილ ნორმას.

2015-2016 წლებში ქ. ახალციხის მუნიციპალიტეტმა შრომითი ხელშეკრულებები გააფორმა და მოსამსახურეები დაიქირავა შემდეგი მოვალეობების შესასრულებლად:

- ადმინისტრაციის სამსახურის კონსულტანტი;
- საქმისწარმოების სპეციალისტი;
- იურიდიულ საკითხთა კონსულტანტი;
- სპეციალისტი;
- საკრებულოსთან ურთიერთობის სპეციალისტი.

გარდა მომსახურების დასახელებისა, ეს ხელშეკრულებები არ შეიცავს დროში განსაზღვრულ რაიმე კონკრეტულ დავალებას, შესასრულებელი სამუშაოს ან გასაწევი მომსახურების სპეციფიკას და აქედან გამომდინარე, შრომით ურთიერთობებს ფაქტობრივად მუდმივი ამოცანების შესასრულებლად აწესრიგებს. აღნიშნული წინააღმდეგობაშია შტატგარეშე მოსამსახურის დაქირავების პრინციპთან. მითითებული შრომითი ხელშეკრულებების შესაბამისად, 2015-2016 წლებში სულ გაიცა 99.6 ათასი ლარი.

⁷ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 8 (2017 წლის 1 ივლისამდე მოქმედი რეგულაციების შესაბამისად).

⁸ მუხლი 156, პუნქტი 2.

საკრებულოს წევრების ხარჯის ანაზღაურება

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრი, თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს უსასყიდლოდ. ანაზღაურებადია მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირის საქმიანობა⁹. კანონმდებლობა ითვალისწინებს საკრებულოს არაანაზღაურებად წევრებზე მუნიციპალიტეტის საქმიანობასთან დაკავშირებული ხარჯის ანაზღაურებას. მუნიციპალიტეტი ანაზღაურებს საკრებულოს კომისიებისა და სამუშაო ჯგუფების სხდომებში მონაწილეობისათვის, ასევე საკრებულოსა და საკრებულოს თავმჯდომარის დავალებების შესრულებისათვის ყოველთვიურად გაწეულ ხარჯებს. მერიის მიერ აღნიშნული ხარჯის ანაზღაურება უნდა განხორციელდეს საკრებულოს წევრის მიერ წარმოდგენილი ფაქტობრივად გაწეული ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების საფუძველზე.

ხარჯის დამადასტურებელ დოკუმენტს წარმოადგენს პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტი, რომელშიც აღინიშნება დოკუმენტის (ფორმის) დასახელება, მისი შედგენის თარიღი, სამეურნეო ოპერაციის შინაარსი, რაოდენობა, ფასი, თანხა, სამეურნეო ოპერაციაში მონაწილე მხარეთა დასახელება, დოკუმენტის სწორად გაფორმებისათვის პასუხისმგებელ პირთა ხელმოწერები და სხვა მონაცემები¹⁰.

გამოვლენილი გარემოება: ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 29 დეკემბრის №67 დადგენილებით მიღებული აქვს საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებით ხარჯის ანაზღაურების წესი. დადგენილების მიხედვით, საკრებულოს სხდომებსა და მის ორგანოთა მუშაობაში მონაწილეობის მისაღებად, ასევე თითოეული დავალების შესრულებასთან დაკავშირებით, საკრებულოს წევრებს (გარდა თანამდებობის პირებისა) განესაზღვრათ ხარჯების ანაზღაურების ზღვრული მოცულობა - 500 ლარი. 2015 წლის 7 სექტემბრის №35 დადგენილებით, წესში შევიდა ცვლილება და ხარჯების ანაზღაურების ზღვრული მოცულობა განისაზღვრა - 410 ლარით.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრებზე, რომლებიც არ არიან თანამდებობების პირები, ხარჯების ანაზღაურების სახით, 2015-2016 წლებში სულ გაიცა 50.6 ათას ლარი. მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, თანხის გაცემის საფუძველი უნდა ყოფილიყო ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა პირველადი დოკუმენტები საკრებულოს წევრების ხარჯების დასადასტურებლად.

ამდენად, ქ. ახალციხის მუნიციპალიტეტმა 2015-2016 წლებში 50.6 ათასი ლარის ხარჯი გასწია საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შეუსაბამოდ.

⁹ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 41, პუნქტი 1.

¹⁰ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბერს №1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ ინსტრუქციის“ მე-5 მუხლი.

სატრანსპორტო საშუალებები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის ფუნქციონირებისათვის ესაჭიროება ავტოსატრანსპორტო საშუალებები. საქართველოს მთავრობამ მიიღო დადგენილება¹¹, რითაც საბიუჯეტო ორგანიზაციებში განისაზღვრა ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ზღვრული ოდენობა, ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის ფორმა. ავტომანქანების ზღვრული ოდენობა დამოკიდებულია საბიუჯეტო ორგანიზაციებში საშტატო რიცხოვნობაზე. მთავრობის დადგენილება მუნიციპალიტეტებისათვის სარეკომენდაციო ხასიათისაა, თუმცა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვიდან გამომდინარე, მისი შესრულება პრიორიტეტულია.

საშტატო რიცხოვნობიდან გამომდინარე, 2016 წელს ქ. ახალციხის მუნიციპალიტეტისათვის სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად რეკომენდებული იყო 4 ერთეული სამორიგო ავტომანქანა.

გამოვლენილი გარემოება: ქ. ახალციხის მუნიციპალიტეტის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა აღემატება მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას. კერძოდ, 2015 წლის ივლისიდან 2016 წლის აგვისტოს ჩათვლით, მუნიციპალიტეტი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად სარგებლობდა 5-7 სამორიგო ავტომანქანით.

რეკომენდაცია: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს წესი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის შესახებ. აღნიშნული დოკუმენტით, რომელიც დაფუძნებული იქნება საუკეთესო პრაქტიკაზე, უნდა დარეგულირდეს სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა, სარემონტო და სხვა მოვლა-შენახვის ხარჯები. ამასთანავე, მიზანშეწონილია შეიმუშავებული წესი თავსებადი იყოს საქართველოს მთავრობის დადგენილებასთან.

2. ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია (პროგრამის კოდი 03.00)

მუნიციპალიტეტის ეკონომიკური განვითარებისათვის აუცილებელ პირობას წარმოადგენს მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის შემდგომი გაუმჯობესება. აღნიშნული მიმართულება ბიუჯეტის ერთი-ერთი მთავარი პრიორიტეტია. ამ პრიორიტეტის ფარგლებში განხორციელდა საგზაო ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-

¹¹ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება.

რეაბილიტაცია, საცხოვრებელი უბნების ეზოების, დასასვენებელი პარკებისა და საცხოვრებელი კორპუსების კეთილმოწყობა, ასევე არსებული ინფრასტრუქტურის მოვლა-შენახვა და დაფინანსდა მათ ექსპლოატაციასთან დაკავშირებული ხარჯები. ინფრასტრუქტურის კეთილმოწყობისათვის თანხები გამოიყოფა სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან. 2015 წელს პროგრამის ფარგლებში გამოყოფილია 4 859.9 ათასი ლარი, რაც მუნიციპალიტეტის მთლიანი გადასახდელების 56%-ს შეადგენს. 2016 წელს თანხა განისაზღვრა 5 291.7 ათასი ლარით და შეადგინა მთლიანი გადასახდელების 50%. პროგრამაზე გაწეული გადასახდელების მუხლობრივი ჩაშლა ნაჩვენებია ცხრილში.

ცხრილი №2. ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციისა და ექსპლოატაციის პროგრამის სტრუქტურა (ათასი ლარი)

პროგრამის კოდი	დასახელება	2015 წელი	2016 წელი	სულ
03 00	ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია	4 859.9	5 291.7	10 151.6
03 01	საგზაო ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაცია და მოვლა-შენახვა	3 131.0	3 077.5	6 208.5
03 02	კომუნალური ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია	1 576.5	1 986.9	3 563.4
03 03	მუნიციპალტეტის კეთილმოწყობის ღონისძიებები	152.3	173.6	325.9
03 04	რაბათისა და კულტურული მემკვიდრეობის განვითარება-რეაბილიტაციის პროგრამა	0.1	37.6	37.7
03 05	ა(ა)იპ - ქალაქ ახალციხის მერიის მდგრადი განვითარების სააგენტო	0	16.1	16.1

ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტის 2015-2016 წლების ბიუჯეტების მიხედვით, ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაციის პროგრამის მოსალოდნელი შედეგებია:

-)/ მგზავრთა შეუფერხებელი, კომფორტული და უსაფრთხო გადაადგილება.
 -)/ გამართული კომუნალური ინფრასტრუქტურა.
 -)/ სკოლებთან, ჯანდაცვის და ტურისტულ ობიექტებთან მოსახლეობის მარტივად დაკავშირების ხელშეწყობა.
 -)/ ეკოლოგიური მდგომარეობის გაუმჯობესება.
 -)/ მოსახლეობის დასვენების ადგილების გაუმჯობესება.
- პროგრამის ფარგლებში განხორციელებული ღონისძიებების შედეგების შეფასების ინდიკატორებია:
-)/ რეაბილიტირებული და ახალი გზების/ხიდების რაოდენობის ზრდა.
 -)/ საგზაო შემთხვევების შემცირებული რაოდენობა.
 -)/ გაუმჯობესებული და კეთილმოწყობილი დასვენებისა და გართობის ადგილები.

-)/ ქალაქის იერსახის გალამაზება და სასიამოვნო გარემოს შექმნა.
-)/ მოსახლეობის საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესება.

2.1 საგზაო ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და მოვლა-შენახვა

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად¹², ელექტრონულ ტენდერში მონაწილეობის მისაღებად პრეტენდენტს წინადადების წარდგენა შეუძლია მხოლოდ სისტემის მეშვეობით, აფიდავიტის პირობებზე დათანხმების შემდეგ. აფიდავიტის¹³ შესაბამისად, კონკურენტებს ეკრძალებათ კომუნიკაცია, შეთანხმება, ან მოლაპარაკება სატენდერო წინადადების ფასისა და წინადადების წარდგენის, ან წარდგენისაგან თავის შეკავების შესახებ.

გამოვლენილი გარემოება: 2014 წლის 14 ოქტომბერს მუნიციპალიტეტმა ელექტრონული ტენდერი გამოაცხადა ზარზმელის ქუჩაზე გზის მოასფალტების და საკანალიზაციო ქსელის მოწყობის სამუშაოების შესყიდვისთვის, სავარაუდო ღირებულებით - 587.5 ათასი ლარი¹⁴. ტენდერში მონაწილეობდა სამი პრეტენდენტი, რომელთაც ვაჭრობის შედეგად დააფიქსირეს შემდეგი ფასები:

-)/ შპს „ენკი“ – 499 995 ლარი.
-)/ შპს „არალი“ – 499 999 ლარი.
-)/ შპს „ასტორია“ – 585 094 ლარი.

სატენდერო კომისიამ განახორციელა შპს „ენკის“ დისკვალიფიკაცია, რადგან პრეტენდენტმა ვერ უზრუნველყო სრულად და ზუსტად წარმოედგინა სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული ინფორმაცია.

სატენდერო კომისიამ დოკუმენტაციის დაზუსტების მოთხოვნით მიმართა¹⁵ მომდევნო დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტს - შპს „არალის“, რომელსაც 2014 წლის 27 ნოემბრამდე უნდა დაეზუსტებინა ხარჯთაღრიცხვა და წარმოედგინა ცნობა ერთობლივი შემოსავლის შესახებ (პრეტენდენტს უნდა ჰქონოდა არანაკლებ 600 ათასი ლარის ერთობლივი შემოსავალი 2013 წელს). საწარმომ არ წარმოადგინა დაზუსტებული დოკუმენტაცია და შესაბამისად, განხორციელდა მისი დისკვალიფიკაცია. საბოლოოდ ხელშეკრულება გაუფორმდა შპს „ასტორიას“, რითაც შესყიდვის ღირებულება, შპს „არალის“ შემოთავაზებულ ფასთან შედარებით, 85.1 ათასი ლარით გაიზარდა.

აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა დამატებითი აუდიტორული პროცედურები აღნიშნული ტენდერის შესწავლის მიზნით. კერძოდ, შესწავლილ იქნა საჯარო ინფორმაცია - შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის სხვადასხვა ტენდერის ველში

¹² სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 10, პ. 3.

¹³ აფიდავიტის ფორმა დამტკიცებულია იმავე ბრძანებით.

¹⁴ SPA140024146. მოქმედი ხელშეკრულების შესაბამისად, საბოლოო ანგარიშსწორება განხორციელდა 2015 წელს.

¹⁵ 2014 წლის 24 ნოემბერი.

განთავსებული დოკუმენტაცია, რომლებშიც აღნიშნული პრეტენდენტები მონაწილეობდნენ. შედეგად გამოვლინდა, რომ შპს „ასტორია“ და შპს „არალი“ აღნიშნულ ტენდერამდე მუშაობდნენ როგორც ერთმანეთის ქვეკონტაქტორი საწარმოები და ერთობლივად ასრულებდნენ სამუშაოებს¹⁶. მათ შორის, აღნიშნული დასტურდება შპს „ასტორიას“ მიერ ზარზმელის ქუჩაზე გზის მოასფალტებისა და საკანალიზაციო ქსელის მოწყობის სამუშაოებზე გამოცხადებულ ტენდერში, გამოცდილების შესახებ წარდგენილი დოკუმენტაციის მიხედვითაც.

შპს „არალი“ იმავე პერიოდში მონაწილეობდა ქ. ახალციხის მერიის მიერ 2014 წლის 28 ნოემბერს გამოცხადებულ სხვა ტენდერშიც¹⁷, სადაც წარადგინა 2014 წლის 30 ოქტომბერს გაცემული ცნობა ერთობლივი შემოსავლის შესახებ. ცნობის მიხედვით, შპს-ის ერთობლივი შემოსავალი 2013 წელს შეადგენდა 7 815.6 ათას ლარს. საწარმოს შეეძლო აღნიშნული ცნობა აეტივრთა და გამოეყენებინა მოცემულ ტენდერში ერთობლივი შემოსავლის ოდენობის დადასტურების მიზნით, რაც არ გააკეთა. აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, შესაძლოა არსებობდეს მაღალი რისკი, რომ დარღვეულია აფიდავიტის მოთხოვნები და პრეტენდენტები მოქმედებდნენ ურთიერთშეთანხმებით, მეტი ფინანსური სარგებლის მიღების მიზნით.

რეკომენდაცია: მუნიციპალიტეტმა პრეტენდენტების მიერ ტექნიკური დოკუმენტაციის დაუზუსტებლობის და/ან ხელშეკრულების გაფორმებისაგან თავის არიდების შემთხვევებში, ყურადღება გაამახვილოს აფიდავიტის შესაძლო დარღვევის ფაქტებზე. ამასთანავე, შეიმუშაოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები პრეტენდენტების არაკეთილსინდისიერი ქმედებების გამოსავლენად და გაატაროს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები.

2.2 კომუნალური ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია

სოციალურად დაუცველთა სახლის მოწყობა

კრიტერიუმი: ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების მიზანია მოსახლეობის კონკრეტული საჭიროებების დაკმაყოფილება და სარგებლის მიღება. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია პრიორიტეტები შეარჩიოს, ასევე სამშენებლო სამუშაოები დაგეგმოს და განახორციელოს ისე, რომ სრულად იქნას მიღწეული პროექტის დაგეგმვისას დასახული მიზნები, ხოლო შესაბამისი სარგებელი აისახოს მოსახლეობის კეთილდღეობაზე.

გამოვლენილი გარემოება: ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტმა 2015 წელს შეისყიდა სოციალურად დაუცველთა სახლის (ასაწყობი შენობის კომპლექტი) მიწოდების,

¹⁶ დასტურდება SPA140015856, SPA150016306, SPA170009648, SPA170006219 ტენდერებში შპს „ასტორიას“ და შპს „არალის“ მიერ წარდგენილი გამოცდილების დამადასტურებელი დოკუმენტებით.

¹⁷ SPA140027698.

ტრანსპორტირებისა და მოწყობის სამუშაოები, ღირებულებით - 118.4 ათასი ლარი¹⁸. ხელშეკრულების შესაბამისად მოეწყო ორსართულიანი ნაგებობა, საერთო ფართობით - 385 კვ.მ. 2016 წელს შესყიდულია შენობის ავეჯი: 20 საწოლი, 25 სკამი, კარადები, მაგიდა და სხვა ავეჯი, საერთო ღირებულებით 6.8 ათასი ლარი¹⁹. შენობის დაცვისთვის დაქირავებულია დარაჯი, რომელზეც ხელფასის სახით 2016-2017 წლებში გაცემულია 9.2 ათასი ლარი²⁰. სულ აღნიშნული პროექტის ფარგლებში, აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდისთვის, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან დახარჯულია 134.4 ათასი ლარი. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, შენობის მოწყობა განხორციელდა უსახლკაროთათვის ღამის გასათევი ფართის გადამკმის მიზნით.

2017 წლის 22 ივნისს აუდიტის ჯგუფმა ქ. ახალციხის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად, დაათვალიერა სოციალურად დაუცველთა სახლი: ობიექტი არ ფუნქციონირებს, მდებარეობს დაუსახლებელ ტერიტორიაზე, მისასვლელი გზა ავარიულია და ნაწილობრივ გრუნტის საფარითაა წარმოდგენილი.

სურათი 1. სოციალურად დაუცველთა სახლი



ამრიგად, მუნიციპალიტეტმა, სოციალურად დაუცველთათვის სახლის მოსაწყობად, არაეფექტიანად დახარჯა 134.4 ათასი ლარი. ობიექტი არ ფუნქციონირებს და ვერ უზრუნველყოფს დასახული მიზნის მიღწევას.

რეკომენდაცია: ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვისას, მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს მოსახლეობის საჭიროებები, განსახორციელებელი პროექტების მოსალოდნელი შედეგები, შესაძლო ხელშემშლელი ფაქტორები და აღნიშნულის გათვალისწინებით პრიორიტეტულად განსაზღვროს ისეთი პროექტების

¹⁸ 2015 წლის 4 მაისის ხელშეკრულება №59.

¹⁹ 2016 წლის 23 მაისის ხელშეკრულება №82.

²⁰ 2017 წლის ივლისის მდგომარეობით.

განხორციელება, რომლის დადებითი სოციალურ-ეკონომიკური ეფექტიც დროულად აისახება ადგილობრივ მოსახლეობაზე.

2.3. შესრულებელი სამუშაოები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი ვალდებულია შეიმუშაოს და დანერგოს ისეთი კონტროლის მექანიზმები, რომელიც შესყიდვის პროცესს წარმართავს სატენდერო დოკუმენტაციისა და ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად, რაც ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის მიერ დასახული მიზნის მიღწევას. ზედამხედველობისა და ინსპექტირების პროცესი მიმართული უნდა იყოს შესყიდვის ობიექტის რაოდენობრივი და ხარისხობრივი პარამეტრების დაცვისაკენ.

გამოვლენილი გარემოება: აუდიტის ჯგუფმა არსებითად მიიჩნია კონტროლის მექანიზმების შეფასება, რომელსაც ახალციხის მუნიციპალიტეტი იყენებდა შესრულებული სამუშაოების მოცულობების დასადასტურებლად. ამ მიზნით აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა დამატებითი აუდიტორული პროცედურები. კერძოდ, მუნიციპალიტეტმა წარმოადგინა აუდიტის ჯგუფის მოთხოვნის საფუძველზე შემსრულებლების მიერ მიწოდებული სასაქონლო ზედნადებები, შერჩეული სამუშაოების მიხედვით. შერჩევის კრიტერიუმად ჯგუფმა გამოიყენა ფარული სამუშაოების მოცულობა, რომელიც შედარებით მეტია გზის რეაბილიტაციის, წყლის სისტემებისა და სანიაღვრე არხების მოწყობის შემთხვევაში. გარდა ამისა, საექსპერტო შეფასებებისას, როგორც წესი, ექსპერტი ვერ ამოწმებს ფარული სამუშაოების მოცულობას და ეყრდნობა ფარული სამუშაოების აქტებს.

ქ. ახალციხის მუნიციპალიტეტმა, აუდიტის ჯგუფის მოთხოვნის საფუძველზე, წარმოადგინა 5 სახელმწიფო შესყიდვის მიხედვით მიმწოდებლის მიერ გამოყენებული სამშენებლო მასალების სასაქონლო ზედნადებების რეესტრი²¹. ინფორმაციის შესწავლის შედეგად, ორი ხელშეკრულების შესრულებაში გამოვლინდა სხვადასხვა რაოდენობრივი ხასიათის შეუსაბამოებები. კერძოდ, მერიის მიერ ანაზღაურებულია გრუნტის გატანის, ქვიშა-ხრებით და ღორღით გზის საფუძვლის მოწყობის, ბეტონის და სხვა სამუშაოები, მაშინ როდესაც ზედნადებების მიხედვით, მიმწოდებელს არ შეუტანია შესაბამისი რაოდენობის მასალები²². მაგალითად:

1) 2016 წელს ახალციხის მუნიციპალიტეტმა, ხელშეკრულება²³ გააფორმა შპს „ასტორიასთან“ ქ. ახალციხეში, მესხეთის ქუჩის შესახვევის და მესხეთის, წერეთლის, ზედგინიძის და გორგასლის ქუჩების სარეაბილიტაციო სამუშაოების შესყიდვაზე. მიმწოდებელს მიღებული აქვს ანაზღაურება 424.4 ათასი ლარი. სასაქონლო

²¹ 2015 წლის ხელშეკრულებები: №88, №95, №107. 2016 წლის ხელშეკრულებები: №35 და №125.

²² 2015 წლის ხელშეკრულება №95; 2016 წლის ხელშეკრულებები: №35 და №125.

²³ ხელშეკრულება №35.

ზედნადებების მიხედვით, საწარმომ მიაწოდა 46 კუბ.მ-ით ნაკლები ბეტონი, 90.6 კუბ.მ-ით ნაკლები ინერტული მასალა და ნაყარში გაიტანა 111 კუბ.მ-ით ნაკლები ნარჩენები, შესრულებული სამუშაოების აქტებში ნაჩვენებ მოცულობებთან შედარებით. შპს „ასტორიასათვის“ ანაზღაურებული შეუსრულებელი სამუშაოების ღირებულება 6 ათას ლარზე მეტია.

2016 წელს აუდიტის ობიექტმა შეისყიდა ქ. ახალციხეში, რუსთაველის ქუჩაზე მდებარე კორპუსების ეზოებისა და ტროტუარების სარეაბილიტაციო სამუშაოები²⁴. სამუშაოების ღირებულებამ, წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესაბამისად, შეადგინა 330.1 ათასი ლარი. სასაქონლო ზედნადებების შესწავლით გამოვლინდა, რომ მიმწოდებლის - შპს „საგზაო სამშენებლო სამმართველო №1“-ის მიერ არ დასტურდება 44.8 ტონა ასფალტის მიწოდება. ქ. ახალციხის მუნიციპალიტეტის მიერ ანაზღაურებული შეუსრულებელი სამუშაოების ღირებულება 6 ათას ლარს აჭარბებს.

ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტის მიერ ანაზღაურებულმა დოკუმენტურად დაუდასტურებელი სამუშაოების ღირებულებამ, სულ - 12 ათას ლარზე მეტი შეადგინა.

რეკომენდაცია: ახალციხის მუნიციპალიტეტმა სახელმწიფო შესყიდვის ხელშეკრულების პირობით განსაზღვროს საექსპერტო შეფასების ისეთი წესი, რომელიც შესყიდვის ობიექტის პარამეტრებისა და ხარისხის მაქსიმალურ დაცულობას განაპირობებს; ფარული სამუშაოებისთვის გამოიყენოს ზედამხედველობისა და დოკუმენტური დადასტურების იმგვარი პრინციპი, რომელიც მინიმუმამდე შეამცირებს შესრულებულ სამუშაოსა და ანაზღაურებულ თანხებს შორის სხვაობის შესაძლებლობას.

2.4 დაბალი ხარისხით შესრულებული სამუშაოები

კრიტერიუმი: შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია შესყიდვის პროცესს ორგანიზება გაუწიოს ისე, რომ თავიდან აიცილოს უხარისხო ან/და დაბალი ხარისხის ობიექტის შეძენა. ამასთანავე, ხელშეკრულების პირობების მიხედვით, საგარანტიო ვადაში ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში, შემსრულებელი ვალდებულია, მერიის წერილობითი შეტყობინების საფუძველზე, საკუთარი ხარჯებით გამოასწოროს დაზიანება.

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, მუნიციპალიტეტმა უნდა უზრუნველყოს საკუთარი ქონების სათანადო მოვლა-პატრონობა და არსებული ინფრასტრუქტურული ობიექტების გამართული ფუნქციონირება. მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების სხვა პირის მიერ დაზიანების შემთხვევაში, მერია ვალდებულია მოითხოვოს მიყენებული ზარალის ანაზღაურება და/ან გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა ღონისძიებები.

²⁴ ხელშეკრულება №125.

გარემოება 1: 2015-2016 წლებში მუნიციპალიტეტმა 48 ხელშეკრულების ფარგლებში შეისყიდა 7 529.0 ათასი ლარის ღირებულების სამუშაო. მათ შორის, განხორციელდა საგზაო ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაცია, საცხოვრებელი უბნების ეზოების კეთილმოწყობა, კომუნალური ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება და სხვ.

2017 წლის 22 ივნისს აუდიტის ჯგუფმა მერიის წარმომადგენლებთან ერთად, დაათვალიერა 2015-2016 წლებში შესრულებული ინფრასტრუქტურული სამუშაოები, მათ შორის, 2014 წლის №23, 2015 წლის №87 და 2016 წლის №44 და №158 ხელშეკრულებების ფარგლებში შესრულებული 771.3 ათასი ლარის ღირებულების პროექტები. დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ აღნიშნული ხელშეკრულებების ფარგლებში განხორციელებული სამუშაოების ნაწილი დაზიანებულია ან გააჩნია სხვადასხვა სახის ხარვეზები²⁵. კერძოდ:

2015 წელს მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა ქ. ახალციხეში, თაყაიშვილის ქუჩის გზის მოასფალტების, სანიაღვრე არხების მოწყობისა და ვაჟა-ფშაველას ქუჩის მიმდებარედ ბეტონის კიბის მოწყობის სამუშაოები, ღირებულებით - 371.9 ათასი ლარი²⁶. ხელშეკრულების მიხედვით, ობიექტის საგარანტიო ვადა განისაზღვრა 2 წლით, რომლის განმავლობაშიც რაიმე წუნის გამოვლენის შემთხვევაში, მიმწოდებელი ვალდებულია გამოასწოროს ხარვეზები. აუდიტის ჯგუფის მიერ ობიექტის დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ თაყაიშვილის ქუჩაზე ტროტუარი ნაწილობრივ მოწყობილია უხარისხოდ, შეინიშნება ორმული და ზედაპირული დაზიანებები. ასევე, ვაჟა-ფშაველას ქუჩაზე ნაწილობრივ დაზიანებულია კიბე - დარღვეულია ბეტონის ზედაპირული საფარი. მიუხედავად იმისა, რომ ხელშეკრულების პირობების მიხედვით, მიმწოდებელს საგარანტიო ვადაში უნდა გამოესწორობინა გამოვლენილი ხარვეზები, მუნიციპალიტეტს არ მიუმართავს და შესაბამისად, მიმწოდებელს არ აღმოუფხვრია არსებული ნაკლოვანებები.

სურათი 2. თაყაიშვილის ქუჩა და ვაჟა-ფშაველას ქუჩის კიბე



²⁵ ხელშეკრულებები: №23, 2014 წელი; №87, 2015 წელი; №44 და №158, 2016 წელი.

²⁶ 2015 წლის 24 ივნისის №87 ხელშეკრულება.

2016 წელს ქ. ახალციხის მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა მეზღვილის ქუჩის გზის მოასფალტების სარეაბილიტაციო და სანიაღვრე არხების მოწყობის სამუშაოები, ღირებულებით - 114.3 ათასი ლარი²⁷. ხელშეკრულების მიხედვით, ობიექტის საგარანტიო ვადა განისაზღვრა 3 წლით, რომლის განმავლობაშიც, რაიმე წუნის გამოვლენის შემთხვევაში, მიმწოდებელი ვალდებულია გამოასწორის ხარვეზები.

ობიექტის დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ ტროტუარი ნაწილობრივ დაზიანებულია, ამოვარდნილია ზედაპირული ფენები, ასევე ერთ ადგილას დეფორმირებულია გზის ასფალტის საფარი. მიუხედავად იმისა, რომ ხელშეკრულების პირობების მიხედვით მიმწოდებელს საგარანტიო ვადაში უნდა გამოესწორებინა გამოვლენილი ხარვეზები, მუნიციპალიტეტს არ მიუმართავს და შესაბამისად, მიმწოდებელს არ აღმოუფხვრია არსებული ნაკლოვანებები.

სურათი 3. მეზღვილის ქუჩა



2016 წელს მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გააფორმა რუსთაველის ქუჩაზე მდებარე კორპუსების ეზოების და ტროტუარების სარეაბილიტაციო სამუშაოების მეორე ეტაპის შესყიდვისათვის²⁸. სამუშაოების ღირებულებამ შეადგინა 43.0 ათასი ლარი. ობიექტის საგარანტიო ვადა განსაზღვრული იყო 2 წლის ვადით. აუდიტის ჯგუფის მიერ ობიექტის ადგილზე დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა რომ №№59ა,99,101,103 კორპუსების ეზოებში ასფალტის გადაბმის ადგილები მოწყობილია უხარისხოდ, ხოლო ასფალტის ზედაპირი ნაწილობრივ დეფორმირებულია. მიუხედავად იმისა, რომ ხელშეკრულების პირობების მიხედვით, მიმწოდებელს საგარანტიო ვადაში უნდა გამოესწორებინა გამოვლენილი ხარვეზები, მუნიციპალიტეტს არ მიუმართავს და შესაბამისად, მიმწოდებელს არ აღმოუფხვრია არსებული ნაკლოვანებები.

²⁷ 2016 წლის 5 აპრილის №44 ხელშეკრულება.

²⁸ 2016 წლის 6 ოქტომბრის №158 ხელშეკრულება.

სურათი 4. რუსთაველის ქუჩაზე მდებარე კორპუსების ეზოები



2014 წლის 1 ოქტომბერს მუნიციპალიტეტმა გააფორმა ხელშეკრულება ქ. ახალციხეში, თამარაშვილის ქუჩაზე კორპუსების მიმდებარე ტერიტორიის მოასფალტების და კეთილმოწყობის სამუშაოების შესყიდვისთვის²⁹. ობიექტის საერთო ღირებულებამ შეადგინა 242.1 ათასი ლარი. ობიექტის საგარანტიო პერიოდი განსაზღვრული იყო საბოლოო მიღება-ჩაბარების აქტის გაფორმებიდან 2 წლის ვადით³⁰. აუდიტის ჯგუფის მიერ ობიექტის დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ ერთ-ერთ ეზოში ასფალტის საფარის ზედაპირების შეერთება მოწყობილია უხარისხოდ. ზედაპირი ნაწილობრივ დეფორმირებული და ორმულად დაზიანებულია. მიუხედავად იმისა, რომ ხელშეკრულების პირობების მიხედვით, მიმწოდებელს საგარანტიო ვადაში უნდა გამოესწორებინა გამოვლენილი ხარვეზები, მუნიციპალიტეტს არ მიუმართავს და შესაბამისად, მიმწოდებელს არ აღმოუფხვრია არსებული ნაკლოვანებები.

სურათი 5. თამარაშვილის ქუჩის ეზო



²⁹ 2014 წლის 1 ოქტომბრის №23 ხელშეკრულება. მოქმედი ხელშეკრულების შესაბამისად, საბოლოო ანგარიშსწორება განხორციელდა 2015 წელს.

³⁰ აღნიშნული ობიექტისთვის საბოლოო მიღება-ჩაბარების აქტი გაფორმდა 2015 წლის 25 ივნისს, შესაბამისად, საგარანტიო ვადა განსაზღვრული იყო 2017 წლის 25 ივნისამდე.

მერიაში დანერგილი კონტროლის მექანიზმები ინფრასტრუქტურული პროექტების ხარისხის უზრუნველყოფის შესახებ, არასაკმარისია და ვერ უზრუნველყოფს არსებული ხარვეზების გამოვლენასა და გამოსწორებას. შედეგად, სამუშაოთა ნაწილისათვის სრულად ვერ იქნა მიღწეული პროგრამით გათვალისწინებული მიზნები, მისი ექსპლუატაციის მთელ პერიოდში.

გარემოება 2: 2016 წელს ახალციხის მერიამ შეისყიდა ზარზმელის და 9 აპრილის ქუჩებზე საბავშვო ატრაქციონების მოწყობის სამუშაოები³¹, ღირებულებით - 43.0 ათასი ლარი. ხელშეკრულება გულისხმობდა ატრაქციონებისთვის რბილი საფარის მოწყობას კაუჩუკის ფილებით. სამუშაოების დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ საბავშვო ატრაქციონის მოედნის ნაწილი დაზიანებულია ორივე ქუჩაზე. ამასთანავე, ზარზმელის ქუჩაზე დაზიანება ნაწილობრივ აღდგენილია, თუმცა უხარისხოდ. პასუხისმგებელმა პირმა განმარტა, რომ ზარზმელის ქუჩასთან არსებული მოედნის დაზიანება გამოწვეულია კერძო ავტოფარეხების მფლობელების მიერ.

სურათი 6. ზარზმელის ქუჩასთან არსებული საბავშვო ატრაქციონის მოედანი



აუდიტის ჯგუფმა აგრეთვე დაათვალიერა 2016 წლის №44 ხელშეკრულებით წმინდა ანდრია პირველწოდებულის ქუჩაზე³² და 2015 წლის №137 ხელშეკრულებით დავით და კონსტანტინეს ქუჩაზე მოწყობილი ასფალტის გზები³³. ობიექტების დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ ანდრია პირველწოდებულის ქუჩაზე საფარი ერთ ადგილზე ამოჭრილი და უხარისხოდ აღდგენილია. ასევე დაზიანებულია ამავე ქუჩაზე ასფალტის საფარის ნაწილი, რომელიც პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, გამოწვეულია წყლის კომპანიის მიერ მრიცხველების მოწყობისას ჩატარებული სამუშაოებით.

³¹ 2016 წლის №83 ხელშეკრულება.

³² შესრულებული სამუშაოს ღირებულება - 276.8 ათასი ლარი.

³³ შესრულებული სამუშაოს ღირებულება - 100.9 ათასი ლარი.

მუნიციპალიტეტს უნდა შეესწავლა ობიექტებზე არსებული დაზიანებების მიზეზები და სამუშაოების უხარისხობის შემთხვევაში, გამოსწორების მოთხოვნით მიემართა მიმწოდებლისთვის. სხვა პირების მიერ ობიექტების დაზიანებისას, საჭირო იყო ადეკვატური სამართლებრივი ზომების გატარება. ობიექტის დათვალიერების თარიღისთვის, ქ. ახალციხის მუნიციპალიტეტს არ ჰქონდა გატარებული შესაბამისი ღონისძიებები, ხარვეზების გამოსწორებისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურების მიზნით.

მუნიციპალიტეტმა წარმოადგინა წერილობითი ინფორმაცია, რომლის მიხედვითაც დაწყებულია აუდიტის ანგარიშის პროექტში აღნიშნული ხარვეზების გამოსწორება წმინდა ანდრია პირველწოდებულის, მეზადიშვილის და ვაჟა-ფშაველას ქუჩებზე, ხოლო რაც შეეხება რუსთაველის და თამარაშვილის საცხოვრებელი კორპუსების ეზოების მოასფალტების სამუშაოებს, ხარვეზები გამოსწორდება საგარანტიო ვადაში.

რეკომენდაცია: მუნიციპალიტეტმა სამუშაოების შესყიდვისას დანერგოს/განახორციელოს კონტროლის ისეთი პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს მაღალი რწმუნების მიღებას, რამდენად ხარისხიანად შესრულდა ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოები. მიზანშეწონილია, მერიამ რეგულარულად განახორციელოს შესყიდული სამშენებლო ობიექტების მდგომარეობის მონიტორინგი და ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში, გაატაროს სათანადო ღონისძიებები, არსებული ნაკლოვანებების დროულად აღმოფხვრის მიზნით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს შესყიდული ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას და მოსახლეობისთვის ინფრასტრუქტურული პროექტების მიწოდებას, ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში.

2.5 ა(ა)იპ - ქალაქ ახალციხის მერიის მდგრადი განვითარების სააგენტოს დაფუძნება

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, მუნიციპალიტეტს უფლება აქვს, თავისი საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით, დააფუძნოს არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტის ორგანოები ვალდებული არიან საბიუჯეტო სახსრები დახარჯონ რაციონალურად, ხოლო გადაწყვეტილებები მიიღონ და თავიანთი უფლებამოსილებები განახორციელონ მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით.

გამოვლენილი გარემოება: 2016 წლის ივნისში, ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს განკარგულების³⁴ საფუძველზე, დაფუძნდა ა(ა)იპ - ქალაქ ახალციხის მერიის მდგრადი განვითარების სააგენტო. წესდების მიხედვით, ა(ა)იპ-ის მიზნად

³⁴ ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2016 წლის 17 ივნისის №22 06 განკარგულება.

განისაზღვრა ქ. ახალციხის მუნიციპალიტეტის მერიის ენერგოეფექტურ საკითხებზე მომუშავე მაკოორდინირებელი რგოლის ჩამოყალიბება, რომელსაც მუდმივ რეჟიმში უნდა ემუშავა მდგრადი ენერგეტიკის, კლიმატის ცვლილებებისა და ზოგადად, მდგრადი განვითარების საკითხებზე.

ა(ა)იპ - ქალაქ ახალციხის მერიის მდგრადი განვითარების სააგენტოს დამტკიცებული საშტატო ნუსხის მიხედვით, ჰყავდა თავმჯდომარე, მოადგილე, ბუღალტერი და ერთი სპეციალისტი. ა(ა)იპ-ის დაფინანსებისთვის 2016 წელს დაიხარჯა 16.1 ათასი ლარი, მათ შორის, 15.6 ათასი ლარი - შრომის ანაზღაურების სახით. გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა გეოლოგიური და გეოფიზიკური ხელსაწყოები³⁵, საერთო ღირებულებით - 68.4 ათასი ლარი, რომელიც ა(ა)იპ-ს გადაეცა.

2017 წლის 1 მაისს, მუნიციპალიტეტმა გადაწყვეტილება მიიღო ა(ა)იპ-ის ლიკვიდაციის შესახებ. გეოლოგიური მოწყობილობები გადაეცა მუნიციპალიტეტის ქონების მართვის სამსახურს და გამოიყენება საკადასტრო აზომვითი ნახაზების მოსამზადებლად.

მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა იმის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია, რომ ა(ა)იპ ასრულებდა წესდებით მასზე დაკისრებულ ფუნქციებსა და ამოცანებს. ამდენად, მუნიციპალიტეტის მიერ ა(ა)იპ-ის ფუნქციონირების პროცესში დახარჯული 16.1 ათასი ლარი წარმოადგენს არაეფექტიან ხარჯს.

3. 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგების შესახებ დასკვნის გაცემაზე უარის საფუძველი

3.1 ბუღალტრული ბალანსები და მისი დანართები

კრიტერიუმი: საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2008 წლის 16 აპრილის №364 ბრძანების შესაბამისად³⁶, მუნიციპალიტეტმა უნდა მოამზადოს პერიოდული და წლიური ფინანსური ანგარიშგებები, სადაც აისახება ინფორმაცია ორგანიზაციის ფინანსური მდგომარეობის შესახებ. ანგარიშგებას მუნიციპალიტეტის მერია წარუდგენს ფინანსური ანგარიშგების შიდა და გარე მომხმარებლებს. შედეგად, დაინტერესებულ მხარეებს მიეწოდება ზუსტი და სრულყოფილი ინფორმაცია მუნიციპალიტეტის ფინანსური მდგომარეობის, არაფინანსური აქტივების მიღება-გასავლის, მატერიალური მარაგების მდგომარეობის, ფულადი სახსრების მოძრაობისა და სხვა ეკონომიკური ნაკადების შესახებ.

გამოვლენილი გარემოება: ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტში არ ადგენენ პერიოდულ და წლიურ ფინანსურ ანგარიშგებებს. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ე.წ.

³⁵ საველე კონტროლერი, ელექტრონული ტაქეომეტრი.

³⁶ „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული ანგარიშგების ფორმების დამტკიცების შესახებ“.

„მთავარი წიგნი“ მომზადებულია 2016 წლის ივნისის მდგომარეობით, თუმცა 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგება არ არის შედგენილი.

გავლენა

✓ ფინანსური ანგარიშგების შიდა და გარე მომხმარებლებს არ მიეწოდებათ ინფორმაცია მუნიციპალიტეტის ფინანსური მდგომარეობის შესახებ.

✓ დაინტერესებული პირების მიერ არ ხდება მუნიციპალიტეტის წლიური ფინანსური შედეგების განხილვა, გაანალიზება და შესაბამისი შეფასება.

✓ პასუხისმგებელი და დაინტერესებული პირები ვერ ახდენენ ორგანიზაციის შიდა საფინანსო-სამეურნეო საქმიანობის ძლიერი და სუსტი მხარეების იდენტიფიცირებას.

3.2 ინვენტარიზაცია

კრიტერიუმი: „საქართველოში ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების შესახებ დებულების“ მიხედვით³⁷, საფინანსო და ქონებრივი მონაცემების უტყუარობის უზრუნველყოფის მიზნით, ორგანიზაცია ვალდებულია განახორციელოს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია.

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით³⁸, საბიუჯეტო ორგანიზაციაში აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარება სავალდებულოა ყოველწლიურად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, გარდა უძრავი ქონებისა, რომლის ინვენტარიზაცია ხორციელდება 3 წელიწადში ერთხელ მაინც.

გამოვლენილი გარემოება: ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტში სავალდებულო ყოველწლიური ინვენტარიზაციის ჩასატარებლად, შექმნილია კომისიები მერის ბრძანებების შესაბამისად³⁹. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტმა ქონების ინვენტარიზაციის მასალები 2015-2016 წლებისათვის ვერ წარმოადგინა. შესაბამისად, არ არის შედგენილი მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ყველა ქონების ინვენტარიზაციის აქტი, რომლის შედარებაც მოხდებოდა საბუღალტრო მონაცემებთან. აღნიშნულის შედეგად გამოყვანილი იქნებოდა მუნიციპალიტეტის ქონების მეტობა ან დანაკლისი.

გავლენა

მუნიციპალიტეტი არ ატარებს ინვენტარიზაციას საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესის მიხედვით. შესაბამისად, არსებობს მაღალი რისკი, რომ შეუმჩნეველი დარჩეს მუნიციპალიტეტის კუთვნილი ქონების დაკარგვის ან დაზიანების შემთხვევები და არ მოხდეს შესაბამისი რეაგირება.

³⁷ დამტკიცებულია საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 6 თებერვლის №70 ბრძანებულებით.

³⁸ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის“ დამტკიცების შესახებ.

³⁹ 2015 წლის №431 05 და 2016 წლის №1352 05 ბრძანებები.

აუდიტის დასკვნა - უარი დასკვნის გაცემაზე

ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა ფინანსური ანგარიშგება, რის გამოც მასშტაბის შეზღუდვის გავლენა აუდიტზე არსებითი და ყოვლისმომცველია. აუდიტის ჯგუფმა საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებები აუდიტის ობიექტზე ვერ მოიპოვა, რის გამოც გამოთქვამს მოსაზრებას - უარი დასკვნის გაცემაზე.

4. შიდა აუდიტი

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

შიდა აუდიტის სუბიექტი ანგარიშვალდებულია დაწესებულების ხელმძღვანელის წინაშე. მუნიციპალიტეტის მერი პასუხისმგებელია ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის მონიტორინგისა და შეფასებისათვის, მისი ადეკვატურობის, ფუნქციონირების შენარჩუნებისა და დროულად განახლების მიზნით. მონიტორინგი უზრუნველყოფს ასევე შიდა აუდიტორული ანგარიშით გათვალისწინებული რეკომენდაციების დროულ და შესაბამის შესრულებას.

გამოვლენილი გარემოება: ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტის მერიის შიდა აუდიტის სამსახურმა 2015 წელს ჩაატარა მერიის სტრუქტურული ერთეულების აუდიტორული შემოწმება და გასცა შესაბამისი რეკომენდაციები საქმიანობის მოქმედ საკანონმდებლო რეგულაციებთან შესაბამისობაში მოყვანის, ეკონომიურობისა და ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით. კერძოდ:

- 1) სამსახურის რეკომენდაციის შესაბამისად, ორგანიზაციის ბალანსის ფორმირებასთან ერთად, უნდა განხორციელდეს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია, მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად.
- 2) მიმწოდებლების მიერ საგარანტიო ვალდებულებების შესრულების მდგომარეობის შესწავლა პასუხისმგებელი პირების მიერ უნდა განხორციელდეს დროულად და ჯეროვნად, შესაბამისი დოკუმენტური დადასტურებით.

ქ. ახალციხის მუნიციპალიტეტის მერის მიერ, „შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, არ მომხდარა შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემულ ყველა რეკომენდაციაზე სათანადო რეაგირება და შესაბამისად, შესრულება. კერძოდ, მერიას არ შეუდგენია 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგება. არ არის წარმოდგენილი 2015-2016 წლების ინვენტარიზაციის მასალები და შედეგები. ასევე, არ გამოვლენილა დაბალი ხარისხით შესრულებული ინფრასტრუქტურული პროექტები და ხარვეზები საგარანტიო პერიოდში არ გამოსწორებულა.

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 05.10.2017. თარიღი

აუდიტორი

ქრისტინე ეკალაძე

ხელმოწერა 05.10.2017. თარიღი

აუდიტორი

ლალი ამბროლაძე

ხელმოწერა 05.10.2017. თარიღი

აუდიტორი

თათია ამბროლაძე

ხელმოწერა 05.10.2017. თარიღი

აუდიტორ-ასისტენტი

მამუკა ნიჟარაძე

ხელმოწერა 05.10.2017. თარიღი