



შენაბამისობის აუდიტის ანგარიში



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

“ვამტკიცებ“

ადგილობრივი თვითმმართველი
ერთეულების ბიუჯეტების აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი მამრიკიშვილი

“ 09 “ 09 “ 2018 წელი

N 58/36

ეგზ: N1

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

სარჩევი

შემაჯამებელი მიმოხილვა	3
რეკომენდაციები	6
შესავალი	11
ძირითადი ტექსტი	20
1. შემოსავლები	20
1.1. დასუფთავების მოსაკრებელის ადმინისტრირება	20
1.2. ქონების მართვა და განკარგვა	21
2. წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება (პრ. კოდი 01 00)	25
2.1. შრომის ანაზღაურება	25
2.2. საქონელი და მომსახურება	27
2.2.1. შრომითი ხელშეკრულებით მომუშავეთა ანაზღაურება	27
2.2.2. მივლინება	30
2.2.3. სატრანსპორტო საშუალებები.....	31
2.2.4. საკრებულოს წევრების ანაზღაურება.....	33
2.2.5. საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვა.....	34
2.3. გრანტები.....	36
3. ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია (პრ.კოდი 0200) ..	37
3.1. გარე განათების ექსპლოატაცია	37
3.2. უხარისხოდ შესრულებული სამუშაო	44
3.3. დაზიანებული ინფრასტრუქტურული პროექტები	47
3.4. დაუსრულებელი ინფრასტრუქტურული პროექტები	53
3.5. სამუშაოების შესრულების ვადის გაგრძელება.....	56
3.6. ფაქტობრივი დანახარჯები.....	58
4. კულტურა, რელიგია, ახალგაზრდული, სპორტული ღონისძიებები და განათლება (პრ.კოდი 03 00 და 04 00)	60
4.1. სუბსიდია.....	60
5. საბიუჯეტო ხარვეზი.....	64
6. შიდა აუდიტი.....	65
7. ბოლნისის მუნიციპალიტეტში წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების მდგომარეობა	67
აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი	67

შემაჯამებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ბოლნისის მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების ხარჯვის შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი დარღვევა-ნაკლოვანებები:

-) არსებული დებულებით, ბოლნისის მუნიციპალიტეტის არც ერთ სამსახურს არ ევალება განახორციელოს დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირება. აღნიშნული მიდგომა ვერ უზრუნველყოფს დასუფთავების მოსაკრებლის სახით მისაღები სრული შემოსავლის მობილიზებას, რომლის ამოღებაც შესაძლებელი იქნებოდა შესაბამისი ღონისძიებების გატარების შემთხვევაში.
-) მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონებით სარგებლობენ არაუფლებამოსილი პირები, რომლებიც ბიუჯეტში შესაბამის საფასურს არ იხდიან. მუნიციპალიტეტმა აუდიტის ჯგუფს ვერ წარმოუდგინა აღნიშნული ობიექტების სარგებლობის უფლებით გადაცემასთან დაკავშირებული დოკუმენტები. მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტი ფლობს ინფორმაციას აღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებით, თვითმმართველი ერთეულის მიერ არ არის გატარებული სათანადო ღონისძიებები.
-) მუნიციპალიტეტის მიერ გაცემული პრემიების ჯერადობა აღემატება მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ნორმას. მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის დაცული საბიუჯეტო თანხების რაციონალური და ეკონომიური ხარჯვის ვალდებულება.
-) მუნიციპალიტეტმა შტატგარეშე მოსამსახურეები დაიქირავა მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად, რაც არ შეესაბამება მოქმედ კანონმდებლობას. ასევე, დაქირავებულების რაოდენობა აღემატება თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილ ზღვრულ ნორმას.
-) სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა აღემატება მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას. შედეგად, მერიამ ტრანსპორტის შენახვისა და ექსპლოატაციის ხარჯის გაწევისას არ დაიცვა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვის პრინციპები.
-) მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები ანაზღაურებულია მოქმედი კანონმდებლობის დარღვევით, შესაბამისი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე.

-
-)/ მუნიციპალიტეტმა ვერ დაასაბუთა რა აუცილებელი საჭიროებით იყო განპირობებული საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვა, ვინაიდან მუნიციპალიტეტს გააჩნია შრომითი რესურსი და ვალდებულია საკუთარი რესურსებით უზრუნველყოს აღნიშნული საქმიანობის განხორციელება. ამდენად, გამგეობის მიერ საკონსულტაციო მომსახურებაზე გაწეულია არაგონივრული ხარჯი.
 -)/ გარე განათების საექსპლოატაციო მომსახურების მიმწოდებელ კომპანიასა და მუნიციპალიტეტის მაღალი თანამდებობის პირს შორის, ინტერესთა კონფლიქტის პირობების დარღვევა გავლენას ახდენს, ამ პირების საქმიანობის პირობებსა და ეკონომიკურ შედეგებზე. აღნიშნული ურთიერთობების არსებობა წარმოშობს, მუნიციპალიტეტის მხრიდან მიმწოდებელი კომპანიის მიმართ სუბიექტური გადაწყვეტილებების მიღების რისკს.
 -)/ მუნიციპალიტეტმა რამდენიმე შემთხვევაში არ შეისწავლა შესრულებულ სამუშაოებზე არსებული დაზიანებების გამომწვევი რეალური მიზეზები: სამუშაოების არასათანადო დაგეგმვა, უხარისხოდ შესრულება ან/და არასწორი მოვლა-პატრონობა. ხარვეზების აღმოსაფხვრელად მუნიციპალიტეტს არ გაუტარებია სათანადო ღონისძიებები. შედეგად, ინფრასტრუქტურული პროექტები მოსახლეობას მიეწოდება ხარვეზებით.
 -)/ ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვისას, რამდენიმე შემთხვევაში მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო ობიექტის დასრულება და ფუნქციონირება, რადგან არ გაითვალისწინა საჭირო ფინანსური რესურსი. შედეგად მოსახლეობა შექმნილი მატერიალური სიკეთით ვერ სარგებლობს და პროექტებზე გაწეული ხარჯი არ არის ეფექტიანი.
 -)/ მუნიციპალიტეტმა 1 ხელშეკრულების შესრულებისას, შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადა გაზარდა არაობიექტური ფაქტორების გათვალისწინებით და/ან არ გამოიყენა საჯარიმო სანქცია. შედეგად, მოსახლეობამ დადგენილ დროში ვერ მიიღო დაგეგმილი ეკონომიკური სიკეთე, ხოლო მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში არ არის მიმართული შესაბამისი ფინანსური რესურსი.
 -)/ მუნიციპალიტეტმა რიგი სამშენებლო სამუშაოები შეისყიდა გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით. ობიექტები ჩაბარებულია და ანგარიშსწორება განხორციელებულია ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელი

დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე, რაც ეწინააღმდეგება მოქმედ კანონმდებლობას.

-) თვითმმართველი ერთეულის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების დაფინანსების დაგეგმვასა და კონტროლში არსებულმა მართვის სისტემებმა გამოიწვია საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიანი ხარჯვა.

რეკომენდაციები

რეკომენდაცია №1: ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, მუნიციპალიტეტმა საკუთარ ანგარიშზე არსებული თავისუფალი ფულადი სახსრები მიმართოს სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტების განსახორციელებლად ან დაუსრულებელი პროექტების გასაგრძელებლად. ამასთანავე, ბიუჯეტი იმგვარად დაგეგმოს, რომ არსებული თავისუფალი ნაშთი დროულად და მაქსიმალურად გამოიყენოს მოსახლეობის სასიკეთოდ.

რეკომენდაცია №2: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ, აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, შესაბამის სამსახურს დებულებით განუსაზღვროს დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირების ფუნქცია-მოვალეობები. ასევე დაწეროს ისეთი მექანიზმები, რომლებიც საშუალებას მისცემს უფლებამოსილ სამსახურს, შეისწავლოს იურიდიული პირების დავალიანება მუნიციპალიტეტის წინაშე და გაატაროს სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მაქსიმალურად გაიზარდოს დასუფთავების მოსაკრებლის სახით მიღებული შემოსავლები. გარდა ამისა, ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა უზრუნველყოს დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირებაზე პასუხისმგებელი პირების დადგენა და მათ მიმართ შესაბამისი ღონისძიებების გატარება.

რეკომენდაცია №3: წარმომადგენლობითმა და აღმასრულებელმა ორგანოებმა შეიმუშაოს წესი საკუთრებაში არსებული ქონების მართვის, განკარგვისა და სათანადო კონტროლის მექანიზმების დაწესების შესახებ. მერიამ დროულად უნდა აიცილოს ან/და გამოავლინოს შემთხვევები, როდესაც მის საკუთრებაში არსებული მიწები თვითნებურად აქვთ დაკავებული უკანონო მოსარგებლეებს. მუნიციპალიტეტმა შესაბამის დადგენილებაში შეიტანოს ცვლილება, რითაც დარეგულირდება არაუფლებამოსილი პირების მიერ თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული მიწების უკანონოდ დაკავების საკითხი.

მიზანშეწონილია, თვითმმართველმა ერთეულმა აღნიშნული ქონება გასცეს სარგებლობის უფლებით, რაც ხელს შეუწყობს, შეზღუდული ფინანსური რესურსების პირობებში, ადგილობრივ ბიუჯეტში საკუთარი შემოსავლების გაზრდის შესაძლებლობას. ამასთან, მუნიციპალიტეტმა გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №4: ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) არ დაუშვას შრომითი ხელშეკრულებით დაქირავება კანონმდებლობით დადგენილი ზღვრის დარღვევით. ამასთანავე, ხელშეკრულებები გააფორმოს საჯარო სამსახურის

განხორციელების უზრუნველსაყოფად, მხოლოდ დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად¹. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტში დასაქმებულთა რაოდენობის ოპტიმიზაციას და საბიუჯეტო თანხების რაციონალურ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №5: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს წესი საჯარო მოხელის ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მივლინების შესახებ. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს მივლინების მიზნები, რომელიც შეესაბამება მუნიციპალიტეტის საჭიროებებს და ინტერესებს. ასევე მივლინებულ პირს უნდა ევალებოდეს ანგარიშის წარმოდგენა მივლინების შედეგების შესახებ. ანგარიში უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას მივლინების მიმდინარეობის, მიღწეული მიზნებისა და შედეგების შეფასების შესახებ. აღნიშნული უზრუნველყოფს მივლინებაში მიღებული ცოდნისა და გამოცდილების თანამშრომლებს შორის გაზიარებას.

რეკომენდაცია №6: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, გონივრულობის პრინციპის გათვალისწინებით, შეიმუშაოს და განუხრელად შეასრულოს წესი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის შესახებ. აღნიშნული დოკუმენტი, რომელიც დაფუძნებული იქნება საუკეთესო პრაქტიკაზე, ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო პარკის ოპტიმიზაციას და მოვლა-შენახვის ხარჯების რაციონალიზაციას. ამასთანავე, მიზანშეწონილია შემუშავებული წესი თავსებადი იყოს საქართველოს მთავრობის შესაბამის დადგენილებასთან.

რეკომენდაცია №7: ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) არ მოახდინოს საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება შესაბამისი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე. მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი და პრაქტიკა, სრულ შესაბამისობაში იყოს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან. აღნიშნული უზრუნველყოფს საკრებულოს წევრის არაანაზღაურებადი საქმიანობის შესახებ, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი პრინციპის დაცვას, ასევე საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №8: ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა არ განახორციელოს ფინანსურ მენეჯმენტთან დაკავშირებული საკონსულტაციო მომსახურებაზე ხარჯის გაწევა, რადგან

¹ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედი რედაქციით.

მსგავსი საქმიანობის განხორციელება მერიის თანამშრომელთა ვალდებულებაა. აღნიშნული უზრუნველყოფს საბიუჯეტო თანხების დაზოგვას და რაციონალურად ხარჯვას.

რეკომენდაცია №9: მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) არ დაუშვას ტენდერებში ინტერესთა კონფლიქტის პირობების დარღვევის ფაქტები. ტექნიკური დოკუმენტაციის დასაზუსტებლად, სატენდერო კომისიამ პრეტენდენტებს განუსაზღვროს გონივრული ვადა დოკუმენტების წარმოსადგენად.

გარე განათების ქსელის ექსპლოატაციის მომსახურების შესყიდვის დაგეგმვისას, მუნიციპალიტეტმა სავარაუდო ღირებულება განსაზღვროს რეალურ გათვლებზე და გაანგარიშებებზე დაყრდნობით. ანგარიშსწორების პროცესში გამოიყენოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული შესრულებული სამუშაოს მიღების წესი. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მიმწოდებელთან ანგარიშსწორებას ფაქტობრივად შესრულებული სამუშაოების მოცულობების მიხედვით. მუნიციპალიტეტმა გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გაატაროს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №10: ინფრასტრუქტურული პროექტების მიღება-ჩაბარების ეტაპზე, საჭიროა მუნიციპალიტეტმა დანერგოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები და დააწესოს შესაბამისი პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს შესრულებული სამუშაოების შესაბამისობას სამშენებლო ნორმებთან და სტანდარტებთან. ამასთანავე, შესრულებულ სამუშაოებზე ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტმა დაუყონებლივ მიმართოს მიმწოდებელს, რათა საგარანტიო ვადაში გამოასწოროს უხარისხობით გამოწვეული დაზიანებები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს შესყიდული ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას და მოსახლეობისთვის ინფრასტრუქტურული პროექტების ხარვეზების გარეშე მიწოდებას, ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში. მუნიციპალიტეტმა დაადგინოს ხარვეზების გამოვლენაზე პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს მათ მიმართ კანონმდებლობით გათვალისწინებული შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №11: მუნიციპალიტეტმა რეგულარულად განახორციელოს შესყიდული სამშენებლო ობიექტების მდგომარეობის მონიტორინგი, დანერგოს შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს არსებული დაზიანებების დროულ გამოვლენას, ასევე, გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები არსებული ნაკლოვანებების აღმოფხვრის მიზნით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის გამართულ ფუნქციონირებას და მათ გამოყენებას ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში.

მუნიციპალიტეტმა გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გაატაროს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №12: მუნიციპალიტეტმა ინფრასტრუქტურული სამუშაოები უნდა დაგეგმოს ყველა იმ ფაქტორების გათვალისწინებით, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს პროექტის წარმატებით დასრულებას. კონკრეტული პროექტის დაგეგმვის დროს მუნიციპალიტეტმა უნდა შეისწავლოს ფინანსური და მატერიალური რესურსები და აქედან გამომდინარე განსაზღვროს, თუ რამდენად შესაძლებელია პროექტის განხორციელება და დასახული მიზნის მიღწევა. აღნიშნული ხელს შეუწყობს თავიდან აიცილოს ისეთი პროექტების განხორციელება, რომლითაც მოსახლეობა ვერ სარგებლობს.

ბოლნისის მუნიციპალიტეტის მერიამ აღწეროს დაუსრულებელი და უფუნქციო პროექტები. მიზანშეწონილია მუნიციპალიტეტმა, მოიძიოს დამატებითი ფინანსური სახსრები, გონივრულ ვადებში დაასრულოს დაწყებული ობიექტების მშენებლობა და განსაზღვროს მათი გამოყენების მიმართულებები. აღნიშნული უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის მიერ შექმნილი მატერიალური სიკეთის მოსახლეობისთვის დროულ და ხარისხიან მიწოდებას.

რეკომენდაცია №13: ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადების ცვლილება არ განახორციელოს დაუსაბუთებელი გარემოებებით, გაითვალისწინოს მხოლოდ ობიექტური და ფორსმაჟორული საფუძვლების არსებობა. ყველა დანარჩენ შემთხვევაში ვადებისა და სხვა პირობების დარღვევისათვის გაავრცელოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები. შედეგად, დროულად მოხდება იმ პროდუქტის მიღება, რომელიც დაგეგმილია ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისათვის და მოსახლეობის კეთილდღეობის უზრუნველსაყოფად. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს მიმწოდებლებზე საჯარიმო სანქციის დაურიცხაობის ფაქტი, გამოავლინოს გამომწვევი მიზეზები, პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №14: ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) სამშენებლო სამუშაოების მიწოდებაზე გაფორმებული გამარტივებული შესყიდვის ხელშეკრულებების ფარგლებში, ანგარიშსწორება არ განახორციელოს მიმწოდებლების მიერ ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე. ამ მიზნით, მუნიციპალიტეტის საკრებულომ მიზანშეწონილია შეიმუშაოს გამარტივებული შესყიდვის გზით განხორციელებული სამშენებლო სამუშაოების ფაქტობრივი დანახარჯების დათვლის მეთოდი და კონკრეტული წესი, რომელიც შესაბამისობაში იქნება მოქმედ კანონმდებლობასთან. საჭიროა

მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებლებისაგან მოითხოვოს შესაბამისი დოკუმენტაცია და გაიანგარიშოს ფაქტობრივი ხარჯები. შეუსაბამოების არსებობის ან დოკუმენტების წარმოდგენლობის შემთხვევაში, გაატაროს სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები, მათ შორის, მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომლებსაც ევალებოდათ ანგარიშსწორების აღნიშნული პრინციპის დაცვა.

რეკომენდაცია №15: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა და აღმასრულებელმა ორგანოებმა უზრუნველყოს მის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების და მასში არსებული საშტატო ერთეულების ოპტიმიზაცია, რაც ხელს შეუწყობს ამ დაწესებულებების საქმიანობის პროდუქტიულობის გაზრდას და საბიუჯეტო რესურსების რაციონალურ გამოყენებას.

რეკომენდაცია №16: ბოლნისის მუნიციპალიტეტის მერიის შიდა აუდიტის სამსახურმა უზრუნველყოს თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის გაუმჯობესება არსებული რისკების შეფასებითა და მოქმედ კანონმდებლობასა და მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობის დადგენის გზით. გააძლიეროს მონიტორინგი მერიის სამსახურებისა და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საქმიანობასა და მათზე გაცემული რეკომენდაციების შესრულებაზე. აღნიშნული უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის ზრდას.

შესავალი

აუდიტის საგანი და სახეობა

ბოლნისის მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის მიზანი, კრიტერიუმი და მასშტაბი

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:

-)/ მოქმედ კანონმდებლობასთან და მარეგულირებელ ნორმებთან შეუსაბამობა - საჯარო რესურსების გამოყენების და საბიუჯეტო პროცესის მარეგულირებელი საკანონმდებლო და სხვა ნორმატიული აქტების მოთხოვნების დაუცველობა.
-)/ საქმიანობის არაეფექტიანობა - აუდიტის ობიექტის მიერ ეკონომიურობისა და პროდუქტიულობის პრინციპების დაუცველობა.
-)/ შიდა კონტროლისა და შიდა აუდიტის ფუნქციის სისუსტეები ან/და ნაკლოვანებები.
-)/ 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 იგეგმება და ტარდება პროფესიული განსჯის საფუძველზე, ხარისხობრივი და რაოდენობრივი შერჩევის პრინციპებზე დაყრდნობით და შესაძლებელია არ მოიცვას აუდიტის საგნის ყველა ელემენტი.

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა ბოლნისის მუნიციპალიტეტის მიერ 2016-2017 წლებში ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების ფარგლებში მუნიციპალიტეტის საქმიანობისა და ფინანსური რესურსების ხარჯვის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტმა მოიცვა მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტების გადასახდელები, ჯამში 45 176.3 ათასი ლარი.

აუდიტის სტანდარტები

აუდიტორული პროცედურები ჩატარდა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI) შესაბამისად.

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

ბოლნისის მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობით და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე.

მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის, აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე, მოწოდებული ინფორმაციის სისრულესა და სისწორეზე. ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა ასევე მოიცავს შიდა კონტროლის სისტემის შემუშავებას, დანერგვასა და შენარჩუნებას, რაც საჭიროა საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის პროცესის იმგვარი წარმართვისათვის, რომელიც არ შეიცავს შეცდომით ან განზრახ არამართლზომიერი ქმედებით (თაღლითობით) გამოწვეულ არსებით კანონშეუსაბამოებებს.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

აუდიტორული პროცედურები ჩატარდა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად, რაც გულისხმობს პროფესიული ეთიკის მოთხოვნებთან შესაბამისობას, ასევე აუდიტის დაგეგმვასა და ჩატარებას იმ მიზნით, რათა მიღებული იქნეს გონივრული რწმუნება იმასთან დაკავშირებით, შეესაბამება თუ არა მუნიციპალიტეტის საქმიანობა მოქმედ კანონმდებლობას, აუდიტის საგნის შესაბამისად.

აუდიტი ითვალისწინებს პროცედურების ჩატარებას საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებების მოსაპოვებლად, აუდიტორული დასკვნის გამყარების მიზნით. პროცედურები შეირჩევა აუდიტორული განსჯის საფუძველზე, რაც მოიცავს არსებითი რისკების შეფასებას. აუდიტის ჯგუფის მიერ განხორციელებული აუდიტორული პროცედურები შესაფერისია არსებული გარემოებისთვის.

გამოყენებული კრიტერიუმები²

-)/ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი;
-)/ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი;
-)/ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“
-)/ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის №449 დადგენილება „საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
-)/ „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
-)/ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული შესყიდვის, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება;
-)/ „მოსამსახურეთათვის სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 20 აპრილის №231 ბრძანებულება.

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის საქმიანობის შესახებ

ბოლნისის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელსაც ჰყავს აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოები, აქვს საკუთარი ქონება და ბიუჯეტი. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 15 ადმინისტრაციულ ერთეულს და მოიცავს 1 ქალაქს, 2 დაბას და 45 სოფელს³. თვითმმართველი ერთეულის ფართობია 804 კვ.კმ. მოსახლეობის რიცხოვნობა შეადგენს 55.1 ათას კაცს⁴.

² საანგარიში პერიოდში მოქმედი რედაქციების მიხედვით

³ mreg.reestri.gov.ge, უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 26.06.2018

⁴ www.geostat.ge; www.budgetmonitor.ge, უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 26.06.2018

ადმინისტრაციული ცენტრია ქალაქი ბოლნისი. მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე განთავსებულია ოქროს, სპილენძის, ბარიტის, სხვა ძვირფასი და ნახევრადძვირფასი ლითონების საბადო. აღნიშნული მინერალების მოპოვებაზე დაწესებული მოსაკრებელი წარმოდგენს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსავლის ძირითად წყაროს.

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

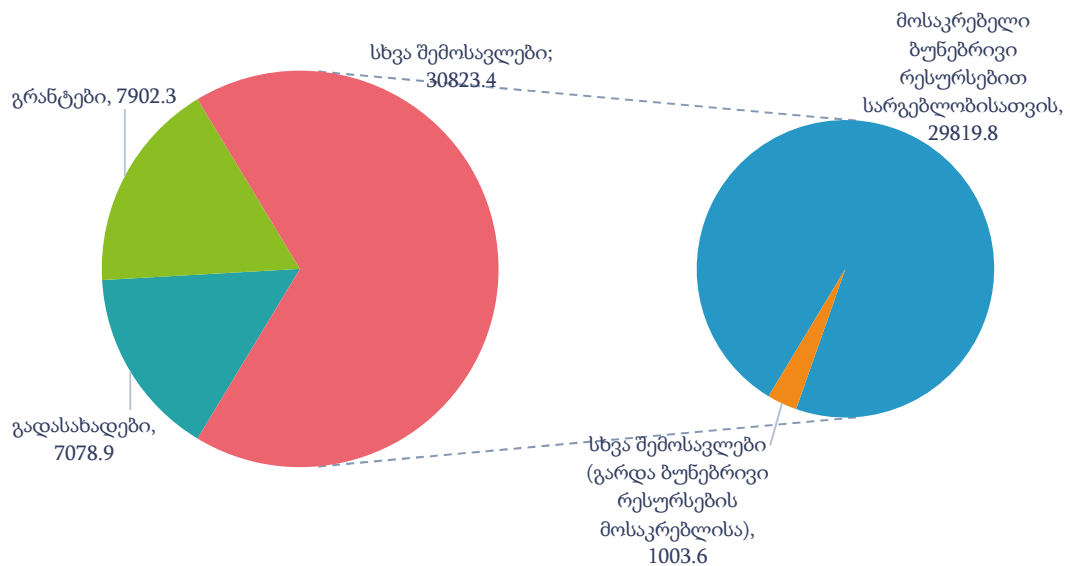
მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი და საბიუჯეტო პროგრამები. ბოლნისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშებზე დაყრდნობით, 2016-2017 წლებში შემოსულობებმა 46 234.9 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელებმა 45 176.3 ათასი ლარი შეადგინა. ინფორმაცია შემოსულობების, გადასახდელების და ნაშთის ცვლილების შესახებ წარმოდგენილია ცხრილში.

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

დასახელება	2016 წელი			2017 წელი			საკასო შესრულე ბის ჯამი
	დაზუსტე ბული გეგმა	საკასო შესრულე ბა	შესრულ. %	დაზუსტ ებული გეგმა	საკასო შესრულე ბა	შესრულ. %	
შემოსულობები	22 136.4	20 922.2	94.5%	24 213.4	25 312.7	104.5%	46 234.9
შემოსავლები	22 061.4	20 737.4	94%	23 963.4	25 067.2	104.6%	45 804.6
არაფინანსური აქტივების კლება	75.0	184.8	246.4%	250.0	245.5	98.2%	430.3
ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოყენების გარდა)	0	0		0	0		0
ვალდებულებების ზრდა	0	0		0	0		0
გადასახდელები	23 967.4	22 031.3	91.9%	24 937.0	23 145.0	92.8%	45 176.3
ხარჯები	17 178.1	16 649.9	96.9%	17 810.4	16 908.8	94.9%	33 558.7
არაფინანსური აქტივების ზრდა	6 516.7	5 109.1	78.4%	5 335.6	4 449.6	83.4%	9 558.7
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის დაგროვების გარდა)	0	0		444.5	444.5	100%	444.5
ვალდებულებების კლება	272.6	272.3	99.9%	1 346.5	1 342.1	99.7%	1 614.4
ნაშთის ცვლილება	- 1 831.0	-1 109.1		-723.6	2 167.7		-

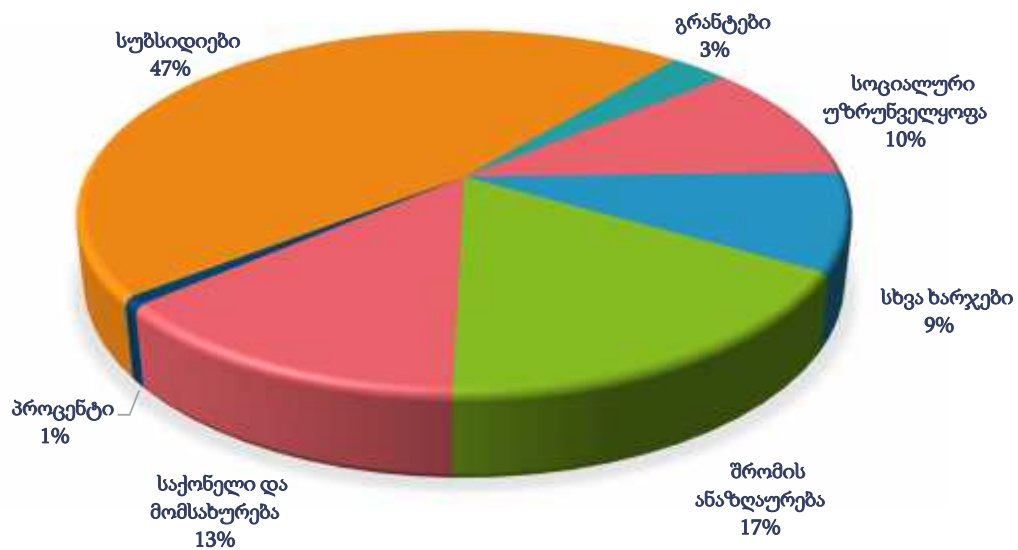
როგორც მონაცემებიდან ჩანს, 2016-2017 წლების შემოსულობებმა - 46 234.9 ათასი ლარი შეადგინა, მათ შორის 2016 წელს - 20 922.2 ათასი ლარი, ხოლო 2017 წელს - 25 312.7 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტის შემოსულობებში მაღალი მაჩვენებლით გამოირჩევა შემოსავლები, რომელიც თავის მხრივ მოიცავს გადასახადებს, გრანტებს და სხვა შემოსავლებს. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსავლების 65%-ზე მეტს ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის დაწესებული მოსაკრებელი შეადგენს. აღნიშნულ წლებში ბოლნისის მუნიციპალიტეტს გათანაბრებითი ტრანსფერი არ მიუღია. შემოსავლების სტრუქტურა ნაჩვენებია დიაგრამაზე.

დიაგრამა №1. ინფორმაცია შემოსავლების შესახებ, 2016-2017 წწ (ათასი ლარი)



ბოლნისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშებზე დაყრდნობით, 2016-2017 წლების გადასახდელებმა 45 176.3 ათასი ლარი შეადგინა, მათ შორის 2016 წელს 22 031.3 ათასი ლარი, ხოლო 2017 წელს - 23 145.0 ათასი ლარი. გადასახდელებში მნიშვნელოვანი წილი - 74% უჭირავს ხარჯებს.

დიაგრამა №2. ინფორმაცია ხარჯების შესახებ, 2016-2017 წწ (ათასი ლარი)



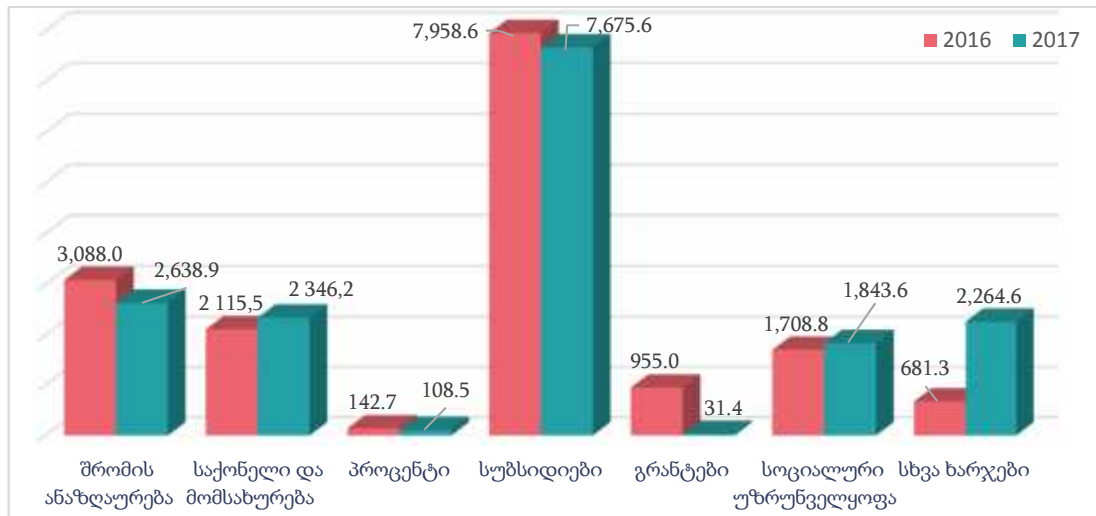
როგორც დიაგრამიდან ჩანს, მუნიციპალიტეტი ხარჯების დაახლოებით 47%-ს სუბსიდიის მუხლით გასცემს. 2016-2017 წლებში მუნიციპალიტეტმა 15 634.2 ათასი ლარის სუბსიდია გასცა. თვითმმართველმა ერთეულმა დააფინანსა 14 ა(ა)იპ, 7 შპს, ასევე ხანდაზმულთა დღის სოციალური ცენტრი, რომელიც ფინანსდება წითელი ჯვრის საზოგადოებასთან გაფორმებული მემორანდუმის საფუძველზე და ა(ა)იპ საქართველოს საპატრიარქოს წმინდა იოანე ბოლნელის სახელობის სკოლა⁵. 2017 წელს წინა წელთან შედარებით სუბსიდიის ხარჯი 283.0 ათასი ლარით არის შემცირებული, რაც ძირითადად უკავშირდება შპს „საფეხბურთო კლუბი სიონის“ და შპს „კომუნალური მეურნეობის“ დაფინანსებას. კერძოდ, 2016 წელს 362.4 ათასი ლარით დაფინანსდა შპს „საფეხბურთო კლუბი სიონი“, ხოლო მომდევნო წელს მუნიციპალიტეტიდან დაფინანსება არ მიუღია⁶. 2017 წელს შპს „კომუნალური მეურნეობის“ დაფინანსება 107.0 ათასი ლარით გაიზარდა.

2016-2017 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ გაწეული ხარჯების დინამიკა წლების მიხედვით ნაჩვენებია გრაფიკულად.

⁵ ხანდაზმულთა დღის სოციალური ცენტრი - 79.8 ათასი ლარი, საქართველოს საპატრიარქოს წმინდა იოანე ბოლნელის სახელობის სკოლა - 10.0 ათასი ლარი

⁶ 2017 წელს საფეხბურთო კლუბს აფინანსებს მხოლოდ „ქართული ფეხბურთის განვითარების ფონდი“

დიაგრამა №3. ხარჯები, 2016-2017 წწ (ათასი ლარი)



როგორც დიაგრამიდან ჩანს, „საქონლისა და მომსახურების“ მუხლი გაზრდილია 230.7 ათასი ლარით, რაც ძირითადად უკავშირდება შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურებასა და მივლინების ხარჯებს. შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურება წინა წელთან შედარებით 2017 წელს 58%-ით გაიზარდა. შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურების მუხლის გაზრდა განპირობებულია შტატიანი თანამშრომლების, კერძოდ მერის წარმომადგენლების შტატგარეშე მოსამსახურეებად დანიშვნის გამო.

მივლინების მუხლი 2017 წელს წინა წელთან შედარებით 24.4 ათასი ლარით გაიზარდა. ხარჯის ზრდა ძირითადად განპირობებულია ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მოსამსახურეთა მივლინების გაზრდით. კერძოდ 2016 წელს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლები 3-ჯერ იყვნენ მივლინებულნი სომხეთსა და ისრაელში, რისთვისაც გაიხარჯა 6.1 ათასი ლარი. 2017 წელს ამ მიმართულებით გაიწია 28.9 ათასი ლარის ხარჯი და დაფინანსდა 5 მივლინება, პოლონეთში, აშშ-ში, ისრაელში, სომხეთსა და თურქეთში. მათ შორის 15.1 ათასი ლარი გაიხარჯა აშშ-ში 2 პირის 8 დღით მივლინებისათვის. მივლინების მიზანი იყო აშშ-ს ქალაქ დენვერში ამერიკის შეერთებული შტატებისა და კანადის თვითმმართველობების ფინანსისტთა ასოციაციის ყრილობაზე დასწრება.

ბოლნისის მუნიციპალიტეტის გადასახდელებიდან 2016-2017 წლებში 986.4 ათასი ლარი გაიხარჯა გრანტების მუხლით, მათ შორის 2016 წელს - 955.0 ათასი ლარი, ხოლო 2017 წელს - 31.4 ათასი ლარი. თანხებს შორის მნიშვნელოვანი სხვაობა გამოწვეულია იმით, რომ 2016 წელს 925.0 ათასი ლარით დაფინანსდა ა(ა)იპ „ქართული ფეხბურთის განვითარების

ფონდი“⁷. 2016-2017 წლებში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან ასევე დაფინანსდა ა(ა)იპ „ქვემო ქართლის რეგიონალური განვითარების სააგენტო“ სულ 60.0 ათასი ლარით.

ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა სოციალური ღონისძიებების დასაფინანსებლად 2016-2017 წლებში სულ 3 486.6 ათასი ლარი გახარჯა, მათ შორის 2016 წელს - 1 674.5 ათასი ლარი, ხოლო 2017 წელს - 1 812.1 ათასი ლარი. სოციალური უზრუნველყოფის მუხლის 40% გაიხარჯა სამედიცინო მიმართულებით, 27% - ერთჯერად ფულად დახმარებებზე, ხოლო 9% - სპორტსმენთა და სტუდენტთა დახმარებისათვის. სამედიცინო უზრუნველყოფის პროგრამის ხვედრითი წილი სოციალურ უზრუნველყოფასთან მიმართებით 2017 წელს წინა წელთან შედარებით 11%-ით არის გაზრდილი, ხოლო ერთჯერადი დახმარებების ხვედრითი წილი არ შეცვლილა. რაც შეეხება სპორტსმენთა და სტუდენტთა დახმარებებს, მისი ხვედრითი წილი 2017 წელს წინა წელთან შედარებით 9%-ით (146.7 ათასი ლარი) არის შემცირებული. აღნიშნული გამოწვეულია იმით, რომ 2017 წელს პროგრამა მხოლოდ სტუდენტების დახმარებას ითვალისწინებდა. გარდა აღნიშნული პროგრამებისა, სოციალური უზრუნველყოფის მუხლით დაფინანსებულია მედიკამენტების ღირებულება, შშმ პირების დახმარებები, სოციალურად დაუცველი ორ წლამდე ბავშვების ყოველთვიურად კვებით უზრუნველყოფა, არასრულწლოვნების ლოგოპედის მომსახურებით უზრუნველყოფა და სხვა.

ბოლნისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშების მიხედვით, 2016-2017 წლებში პროგრამების ფარგლებში გაწეულმა ხარჯმა 45 176.3 ათასი ლარი შეადგინა. ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების შესრულებაზე პასუხისმგებელია ბოლნისის მუნიციპალიტეტი და მის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირები. პროგრამის გადასახდელების მაჩვენებლები მოცემულია ცხრილში:

ცხრილი №2. 2016-2017 წლებში გაწეული ხარჯი პროგრამების მიხედვით (ათასი ლარი)

კოდი	პროგრამის დასახელება	წელი		სულ
		2016	2017	
01 00	წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება	4 737.0	4 471.0	9 208.0
02 00	ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია	6 506.0	9 153.1	15 659.1
03 00	კულტურა, რელიგია, ახალგაზრდული და სპორტული ღონისძიებები	5 046.4	4 253.3	9 299.7
04 00	განათლება	2 955.4	2 115.9	5 071.3
05 00	მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა	2 786.5	3 151.7	5 938.2
ჯამი		22 031.3	23 145.0	45 176.3

⁷ აღნიშნული თანხა ფონდის მიერ გადარიცხული იქნა საფეხბურთო კლუბ „ბოლნისის სიონზე“

ნაშთის ცვლილება

2016 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, ბოლნისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ნაშთმა შეადგინა 1 831.1 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა ნაშთის სრულად გამოყენება. 2016 წელს ნაშთის ცვლილებით გამოწვეული ფულადი სახსრების გამოყენებამ (კლებამ) შეადგინა 1 109.1 ათასი ლარი და წლის ბოლოს დაფიქსირდა ნაშთი 722.0 ათასი ლარი. აღნიშნულ თანხაზე მუნიციპალიტეტს გაფორმებული ჰქონდა ხელშეკრულებები ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად, რომელთა დასრულება გათვალისწინებული იყო მომდევნო წელს. 2017 წელს დაიგეგმა 722.0 ათასი ლარის გამოყენება. მიუხედავად ამისა, ნაშთის ცვლილებით გამოწვეული ფულადი სახსრების დაგროვებამ (მატებამ) შეადგინა 2 167.7 ათასი ლარი და წლის ბოლოს დაფიქსირდა ნაშთი 2 889.7 ათასი ლარი. აღნიშნული ფულადი სახსრებიდან 2 107.5 ათასი ლარი შეადგენს თავისუფალ ნაშთს.

2017 წელს მუნიციპალიტეტის ნაშთის ზრდა განაპირობა იმ გარემოებამ, რომ 2017 წელს შემოსულობების გეგმა 104.6%-ით, ხოლო გადასახდელების - 95.2%-ით შესრულდა. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, 2017 წლის ნოემბერ-დეკემბერში ბიუჯეტში 1710.0 ათასი ლარი შემოვიდა ჭარბი შემოსავლის სახით⁸, ხოლო 397.5 ათასი ლარი სხვადასხვა ხარჯებში წარმოქმნილი ეკონომიის შედეგად მორჩენილი თავისუფალი ნაშთია.

რეკომენდაცია №1: ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, მუნიციპალიტეტმა საკუთარ ანგარიშზე არსებული თავისუფალი ფულადი სახსრები მიმართოს სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტების განსახორციელებლად ან დაუსრულებელი პროექტების გასაგრძელებლად. ამასთანავე, ბიუჯეტი იმგვარად დაგეგმოს, რომ არსებული თავისუფალი ნაშთი დროულად და მაქსიმალურად გამოიყენოს მოსახლეობის სასიკეთოდ.

⁸ 2016 წელთან შედარებით, 2017 წელს მნიშვნელოვნად გაიზარდა ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებელი

ძირითადი ტექსტი

1. შემოსავლები

1.1. დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირება

კრიტერიუმი: საქართველოს ტერიტორიაზე ადგილობრივი მოსაკრებლის სახე, ოდენობა, შემოღების წესი და მოსაკრებლის გადამხდელთა უფლება-მოვალეობები რეგულირდება კანონით „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“. კანონის მიხედვით, ადგილობრივი მოსაკრებელი არის აუცილებელი გადასახდელი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში, რომელსაც იხდიან ფიზიკური და იურიდიული პირები⁹. ამ კანონით დადგენილი წესით ადგილობრივი მოსაკრებლის შემოღების უფლება აქვს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით ორგანოს – საკრებულოს.

ბოლნისის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ, კანონმდებლობის შესაბამისად, დადგენილებით დააწესა დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავების მოსაკრებელი. მერია ვალდებულია უზრუნველყოს საკრებულოს მიერ განსაზღვრული დასუფთავების მოსაკრებლის სათანადო ადმინისტრირება.

გამოვლენილი გარემოება: ბოლნისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს №225 დადგენილების მიხედვით¹⁰, დასუფთავების მოსაკრებელი იურიდიული პირებისა და ორგანიზაციებისათვის განსაზღვრულია 25 ლარი 1მ³ ნარჩენზე, ხოლო მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობა გადასახადისგან გათავისუფლებულია.

ბოლნისის მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული შპს „კომუნალური მეურნეობა“, დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირების მიზნით, ხელშეკრულებებს უფორმებდა იურიდიულ პირებსა და ორგანიზაციებს. წარმოდგენილი მონაცემებით, 2016-2017 წლებში გაფორმდა სულ 250 ხელშეკრულება. გაფორმებული ხელშეკრულებების მიხედვით, შპს-ს უნდა მოეხდინა 74.1 ათასი ლარის ადმინისტრირება¹¹. მიუხედავად ამისა, იურიდიული პირების მიერ გადახდილმა დასუფთავების მოსაკრებელმა 23.4 ათასი ლარი შეადგინა¹², შესაბამისად 50.7 ათასი ლარი გადაუხდელი დარჩა¹³.

დებულების მიხედვით¹⁴, 2017 წლის ნოემბრამდე, დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირება და თანხის ამოღებაზე კონტროლი ევალებოდა მუნიციპალიტეტის

⁹ მუხლი №1.

¹⁰ „ბოლნისის მუნიციპალიტეტის დასახლებული ტერიტორიების დასუფთავების მოსაკრებლის შემოღების და მოსაკრებლის გადახდის ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ“.

¹¹ 2016 წელი - 33.3 ათასი ლარი, 2017 წელი - 40.8 ათასი ლარი.

¹² 2016 წელი - 9.6 ათასი ლარი, 2017 წელი - 13.8 ათასი ლარი.

¹³ 2016 წელი - 23.7 ათასი ლარი, 2017 წელი - 27.0 ათასი ლარი.

¹⁴ ბოლნისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2013 წლის 15 თებერვლის დადგენილება №8.

ზედამხედველობის სამსახურს. მიუხედავად ამისა, 2016-2017 წლებში აღნიშნულ სამსახურს მოსაკრებელი არ ამოუღია და არც შესაბამისი ღონისძიებები არ აქვს გატარებული.

აღსანიშნავია, რომ საკრებულოს 2017 წლის 20 ნოემბრის დადგენილებით¹⁵, ზედამხედველობის სამსახური აღარ არის დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირებაზე უფლებამოსილი სამსახური, ამასთანავე არც მუნიციპალიტეტის სხვა სამსახურებს დავალებათ მოსაკრებლის ამოღებაზე კონტროლი. არსებული მიდგომა ვერ უზრუნველყოფს დასუფთავების მოსაკრებლის სახით მისაღები შემოსავლის სრულად მობილიზებას, რომლის ამოღებაც შესაძლებელი იქნებოდა შესაბამისი ღონისძიებების ჩატარების შემთხვევაში.

რეკომენდაცია №2: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ, აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, შესაბამის სამსახურს დებულებით განუსაზღვროს დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირების ფუნქცია-მოვალეობები. ასევე დანერგოს ისეთი მექანიზმები, რომლებიც საშუალებას მისცემს უფლებამოსილ სამსახურს, შეისწავლოს იურიდიული პირების დავალიანება მუნიციპალიტეტის წინაშე და გაატაროს სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მაქსიმალურად გაიზარდოს დასუფთავების მოსაკრებლის სახით მიღებული შემოსავლები. გარდა ამისა, ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა უზრუნველყოს დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირებაზე პასუხისმგებელი პირების დადგენა და მათ მიმართ შესაბამისი ღონისძიებების გატარება.

1.2. ქონების მართვა და განკარგვა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის ქონება არის მის საკუთრებაში არსებული ყველა ნივთი და არამატერიალური ქონებრივი სიკეთე. საკრებულო, მერის წარდგინებით, ადგენს მუნიციპალიტეტის ქონების მართვისა და განკარგვის წესებს. თვითმმართველი ერთეული შესაბამისი კონტროლის მექანიზმების გამოყენებით უზრუნველყოფს აღნიშნული ქონების მონიტორინგს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემისას შესაძლებელია შემდეგი ფორმების გამოყენება: უზუფრუქტი, ქირავნობა, იჯარა ან თხოვება. მუნიციპალიტეტის ქონების „სარგებლობის

¹⁵ ბოლნისის მუნიციპალიტეტის მერიის ზედამხედველობის სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საკრებულოს №62 დადგენილება.

უფლებით გადაცემის შესახებ“ ხელშეკრულება იდება მუნიციპალიტეტის მერიასა და დაინტერესებულ პირს შორის. უფლებამოსილი პირი ქონებით სარგებლობისათვის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში იხდის შესაბამის საფასურს, რაც წარმოადგენს ადგილობრივი ბიუჯეტის საკუთარი შემოსავლების ერთ-ერთ წყაროს.

გამოვლენილი გარემოება: 2017 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, ბოლნისის მუნიციპალიტეტის საკუთრებაშია საჯარო რეესტრში დარეგისტრირებული 352 ერთეული ქონება. მათ შორის: არასასოფლო სამეურნეო დანიშნულების მიწა მათზე დამაგრებული შენობა-ნაგებობებით 259 ერთეული - 85.5 ჰა, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა 70 ერთეული - 405.9 ჰა და ხაზოვანი ნაგებობა 23 ერთეული - 66844 გრძ.მ. მუნიციპალიტეტს საკუთრებაში არსებული ქონების ნაწილი გაცემული აქვს უზუფრუქტით, იჯარით და აღნაგობის უფლებით.

წარმოდგენილი ინფორმაციის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის შესაბამისი სამსახურები საკუთრებაში არსებული ქონების სარგებლობისათვის საიჯარო შემოსავლებს აღრიცხავდნენ 15 მოსარგებლისათვის. აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა დამატებითი აუდიტორული პროცედურები მუნიციპალური ქონების სხვა შესაძლო განმკარგავი სუბიექტების მოძიების მიზნით.

მერიის წარმომადგენლებთან ერთად აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო და არასასოფლო სამეურნეო დანიშნულების მიწები. დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ 13 შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონებით სარგებლობენ არაუფლებამოსილი პირები. აღნიშნული პირები იყენებენ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების სახნავ-სათეს მიწას, ჯამში 208 ჰა-ს, მათ მოჰყავთ ხორბალი, კარტოფილი და სხვა ერთწლიანი კულტურები. მუნიციპალიტეტმა აუდიტის ჯგუფს ვერ წარმოუდგინა ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემისათვის გაფორმებული ხელშეკრულებები და შემოსავლის მიღების დამადასტურებელი დოკუმენტები.

აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტის შესაბამისი სამსახურებს ჰქონდათ ინფორმაცია აღნიშნულის შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლები ინფორმირებული იყვნენ ამ საკითხის თაობაზე, თვითმმართველ ერთეულს არ გაუტარებია შესაბამისი ღონისძიებები. აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში, საკითხი მუნიციპალიტეტის მიერ არ იყო სამართლებრივად დარეგულირებული.

სურათი №1: სოფელ დისველში, საბერეთში და კიანეთში მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული
სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა



მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილებით¹⁶, ბოლნისის მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების აუქციონის წესით, სარგებლობის უფლებით გადაცემისას, ქირის საწყისი წლიური საფასურის ოდენობა განსაზღვრულია დამოუკიდებელი აუდიტორის (ექსპერტის) დასკვნის საფუძველზე, დადგენილი საწყისი საპრივატიზებო საფასურის არანაკლებ 5% -ის ოდენობით.

არაუფლებამოსილი პირების მიერ დაკავებული მიწის 13 ნაკვეთიდან, 9 მათგანის საპრივატიზებო საფასური დაადგინა დამოუკიდებელმა აუდიტორმა. მიწების საპრივატიზებო საფასურის საფუძველზე შესაძლებელია მათი საწყისი წლიური ქირის ოდენობის განსაზღვრა. იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალიტეტი, შეფასებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების სახნავ-სათეს მიწას გაცემდა იჯარით, ბიუჯეტში წლიურად მიიღებდა 9 ათას ლარზე მეტ შემოსავალს.

¹⁶ 2016 წლის 15 თებერვლის საკრებულოს დადგენილება №15 „ბოლნისის მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემისას ქირის საწყისი საფასურის განსაზღვრის შესახებ“.

რეკომენდაცია №3: წარმომადგენლობითმა და აღმასრულებელმა ორგანოებმა შეიმუშაოს წესი საკუთრებაში არსებული ქონების მართვის, განკარგვისა და სათანადო კონტროლის მექანიზმების დაწესების შესახებ. მერიამ დროულად უნდა აიცილოს ან/და გამოავლინოს შემთხვევები, როდესაც მის საკუთრებაში არსებული მიწები თვითნებურად აქვთ დაკავებული უკანონო მოსარგებლეებს. მუნიციპალიტეტმა შესაბამის დადგენილებაში შეიტანოს ცვლილება, რითაც დარეგულირდება არაუფლებამოსილი პირების მიერ თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული მიწების უკანონოდ დაკავების საკითხი.

მიზანშეწონილია, თვითმმართველმა ერთეულმა აღნიშნული ქონება გასცეს სარგებლობის უფლებით, რაც ხელს შეუწყობს, შეზღუდული ფინანსური რესურსების პირობებში, ადგილობრივ ბიუჯეტში საკუთარი შემოსავლების გაზრდის შესაძლებლობას. ამასთან, მუნიციპალიტეტმა გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

2. წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება (პრ. კოდი 01 00)

2.1. შრომის ანაზღაურება

2016-2017 წლებში ბოლნისის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებში დასაქმებული იყო 183 შტატით გათვალისწინებული მოსამსახურე. სააუდიტო პერიოდში მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურებაზე დაიხარჯა 5 726.8 ათასი ლარი, მათ შორის, პრემია გაიცა 1 303.4 ათასი ლარი, ხოლო დანამატი - 3.6 ათასი ლარი.

ცხრილი №3: ბოლნისის მუნიციპალიტეტის შრომის ანაზღაურება (ათასი ლარი)

შრომის ანაზღაურება	2015 წელი	2016 წელი	სულ
თანამდებობრივი სარგო	2 239.7	2 180.2	4 419.9
პრემია	845.5	457.9	1 303.4
დანამატი	2.8	0.8	3.6
სულ	3 088.0	2 638.9	5 726.9

პრემია

კრიტერიუმი: „საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის №449 დადგენილების საფუძველზე, პრემია გაიცემა საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული პირების მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასების (საჯარო დაწესებულებაში სამუშაოს შეფასების სისტემის არსებობის შემთხვევაში) ან/და დასაბუთების საფუძველზე. საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ პირზე ერთჯერადად გაცემული პრემიის ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს აღნიშნული პირის თანამდებობრივ სარგოს. პრემია შეიძლება გაიცეს კვარტალში ერთხელ. ამასთან, პრემია შესაძლებელია გაიცეს, არაუმეტეს წელიწადში სამჯერ, საქართველოს შრომის კოდექსით განსაზღვრულ უქმე დღეებთან დაკავშირებით, ამ წესით დადგენილი ზღვრული ოდენობისა და პრინციპების დაცვით. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ეთხოვათ პრემიების ოდენობის განსაზღვრისა და გაცემის წესის მიღება, აღნიშნული სამართლებრივი აქტით განსაზღვრული წესისა და პრინციპების შესაბამისად.

ბოლნისის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ 2014 წლის 27 აგვისტოს მიიღო მუნიციპალიტეტის საჯარო მოსამსახურეთა პრემირების ოდენობის განსაზღვრის წესი¹⁷. მიღებულ წესში გათვალისწინებულია საქართველოს მთავრობის დადგენილებით

¹⁷ დადგენილება №29.

განსაზღვრული ძირითადი პრინციპები - პრემიის ოდენობისა და ჯერადობის განსაზღვრის თაობაზე. თუმცა საკრებულოს დადგენილებას დაემატა პუნქტი, სადაც მითითებულია, რომ შესაძლებელია პრემიის გაცემაზე გამონაკლისის დაშვება ხელმძღვანელი თანამდებობის პირის მოტივირებული შუამდგომლობით¹⁸.

გამოვლენილი გარემოება: 2016 წელს მუნიციპალიტეტის 183 თანამდებობის პირსა და მოსამსახურეზე, პრემია გაიცა 845.5 ათასი ლარი, ხოლო 2017 წელს, 179 საჯარო მოსამსახურეზე - 457.9 ათასი ლარი.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა ბოლნისის მუნიციპალიტეტის მიერ თანამდებობის პირებსა და საჯარო მოსამსახურეებზე პრემიის გაცემის საფუძვლების მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობა. შესწავლით გაირკვა, რომ მუნიციპალიტეტმა დაარღვია საქართველოს მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებული ზღვრული ნორმები, რომელიც პრემიის გაცემის შესაძლებლობას ითვალისწინებს კვარტალში ერთხელ. აღნიშნული გამოიწვია იმ გარემოებამ, რომ მუნიციპალიტეტმა საკრებულოს დადგენილებით დამატებით განსაზღვრა პუნქტი, რითაც პრემიის გაცემა ასევე შესაძლებელი გახდა, გამონაკლისის სახით მოტივირებული შუამდგომლობით. მოტივირებული შუამდგომლობა გულისხმობს რაიმე განსაკუთრებულ შემთხვევას, რომელიც დოკუმენტურად უნდა იყოს დასაბუთებული ხელმძღვანელი თანამდებობის პირის მიერ.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა მოტივირებული შუამდგომლობები. წარმოდგენილი დოკუმენტები არ მოიცავს ინფორმაციას, საჯარო მოსამსახურეების მიერ რაიმე განსაკუთრებული საპასუხისმგებლო დავალებების შესრულების შესახებ. აღსანიშნავია, რომ გამგებელმა, გამგებლის მოვალეობის შემსრულებლებმა¹⁹ და საკრებულოს თავმჯდომარემ აღნიშნული პუნქტის გამოყენებით, მოტივირებული შუამდგომლობით, გამოსცეს ბრძანებები, საკუთარ თავზე პრემიის გაცემის შესახებ. მუნიციპალიტეტის მიერ ამ პუნქტის გამოყენებით, გაცემული პრემიების ჯერადობა მნიშვნელოვნად აღემატება მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრული ნორმას. კერძოდ:

2016 წელს ბოლნისის მუნიციპალიტეტის 51 მოსამსახურეზე წლის განმავლობაში პრემია გაიცა 5-ჯერ და მეტჯერ, მათ შორის, 16 თანამდებობის პირსა და მოსამსახურეზე გაიცა 7 ჯერ და მეტჯერ²⁰. აღსანიშნავია, რომ 4 თანამდებობის პირზე წლის განმავლობაში პრემია

¹⁸ საკრებულოს №29 დადგენილების მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტი.

¹⁹ გამგებლის პირველი მოადგილე, გამგებლის მოადგილე.

²⁰ გამგებელი, გამგებლის პირველი მოადგილე, გამგებლის მოადგილე, სამსახურის უფროსები, საკრებულოს თავმჯდომარე, საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე, კომისიის თავმჯდომარე, აპარატის უფროსი.

გაიცა 10 - ჯერ²¹. 2017 წელს 9 თანამდებობის პირზე წელიწადში პრემია გაიცა 5-ჯერ, ხოლო 1 თანამდებობის პირზე - 6-ჯერ.

ამდენად, ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა მიიღო წესი საჯარო მოსამსახურეთა პრემირების ოდენობის განსაზღვრის შესახებ. თუმცა აღნიშნული წესი ეწინააღმდეგება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრულ ძირითად პრინციპებს, რაც გულისხმობს იმას, რომ დასაქმებულ პირზე პრემია შეიძლება გაიცეს კვარტალში ერთხელ, ხოლო ბოლნისის მუნიციპალიტეტში მოსამსახურეებზე პრემია გაცემულია კვარტალში რამდენიმეჯერ.

2.2. საქონელი და მომსახურება

2.2.1. შრომითი ხელშეკრულებით მომუშავეთა ანაზღაურება

კრიტერიუმი 1: მუნიციპალიტეტს, თავისი უფლებამოსილებებს განხორციელებისას, გარდა შტატით გათვალისწინებული პირებისა, შეუძლია დაიქირაოს შრომითი ხელშეკრულებით მოსამსახურეები. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად²², შტატგარეშე მოსამსახურე არის პირი, რომელიც დანიშვნით ან შრომითი ხელშეკრულებით გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში, არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად²³. ბოლნისის მუნიციპალიტეტსა და შტატგარეშე მოსამსახურეს შორის ურთიერთობები და უფლება-მოვალეობები რეგულირდება მხარეებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებით შრომითი ურთიერთობის შესახებ.

გამოვლენილი გარემოება 1: 2016-2017 წლებში ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა შრომითი ხელშეკრულებები გააფორმა და შტატგარეშე მოსამსახურეები დაიქირავა ადმინისტრაციული, ინფრასტრუქტურის, ზედამხედველობის, ქონების და სხვა სამსახურებში შესაბამისი დავალებების შესასრულებლად.

მუნიციპალიტეტში შტატგარეშე მოსამსახურეებთან გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებების შესწავლით გამოვლინდა, რომ შტატგარეშე მოსამსახურეები ინიშნებიან 6 თვის ვადით, ხოლო შემდგომ უგრძელდებათ ხელშეკრულება იმავე ვადით. მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებები, გარდა მომსახურების დასახელებისა, არ შეიცავს დროში განსაზღვრულ რაიმე კონკრეტულ დავალებას, შესასრულებელი სამუშაოს ან გასაწევი მომსახურების სპეციფიკას და აქედან გამომდინარე, შრომით ურთიერთობებს ხანგრძლივი ვადით, ფაქტობრივად მუდმივ

²¹ გამგებლის პირველი მოადგილე, სივრცითი და ინფრასტრუქტურის სამსახურის უფროსი, ზედამხედველობის სამსახურის უფროსი, სოციალური და ჯანდაცვის სამსახურის უფროსი.

²² 2017 წლის 1 ივლისამდე მოქმედი რეგულაციების შესაბამისად, მუხლი №5.

²³ მუხლი №8.

ამოცანათა შესასრულებლად აწესრიგებს. დაქირავებულების ფუნქციები ფაქტობრივად არ განიხილეს შტატით დასაქმებული თანამშრომლების საქმიანობისაგან. აღნიშნული წინააღმდეგობაშია შტატგარეშე მოსამსახურის დაქირავების პრინციპთან, რომელიც სამსახურში მიიღება გარკვეული ვადით, არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად.

კრიტერიუმი 2: ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით²⁴, მუნიციპალიტეტის შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს გამგეობის/მერიის და საკრებულოს აპარატის საჯარო მოსამსახურეთა საშტატო რიცხოვნობის 10%-ს.

გამოვლენილი გარემოება 2: ბოლნისის მუნიციპალიტეტის გამგეობისა და საკრებულოს აპარატის საჯარო მოსამსახურეთა დამტკიცებული საშტატო რიცხოვნობის გათვალისწინებით, 2016 წელს და 2017 წლის 1 ივლისამდე პერიოდში, მუნიციპალიტეტს შეეძლო ერთდროულად დაქირავებინა არა უმეტეს 16 შტატგარეშე მოსამსახურე.

2017 წლის 1 ივლისიდან, კანონმდებლობის თანახმად, ტერიტორიულ ერთეულებში გამგებლის წარმომადგენლები გადაიყვანეს შტატგარეშე მოსამსახურეებად. შესაბამისად 2017 წლის 1 ივლისიდან 31 დეკემბრამდე პერიოდში, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა რაოდენობა განისაზღვრა არაუმეტეს 35 მოსამსახურით.

წარმოდგენილი ინფორმაციის შესწავლით გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტის (შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების) მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დაწესებული ზღვარი არის დარღვეული. კერძოდ, 2016 წელს და 2017 წლის 1 ივლისამდე პერიოდში, ერთდროულად დაქირავებულ შტატგარეშეთა რაოდენობა სხვადასხვა თვეებში იცვლებოდა 15-დან 18 მოსამსახურემდე, რაც 1-2 ერთეულით აღემატებოდა კანონით დადგენილ ნორმას. 2017 წლის 1 ივლისიდან 31 დეკემბრამდე პერიოდში შტატგარეშე მოსამსახურეთა რაოდენობა მერყეობდა 36-დან 38 მოსამსახურემდე, რაც 1-3 ერთეულით სცილდება დადგენილ ზღვარს.

ბოლნისის მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, აღნიშნული შეუსაბამოებები ძირითადად გამოწვეულია იმ გარემოებით, რომ შრომითი ხელშეკრულებით დაქირავებულთა პროცენტული მაჩვენებლის გაანგარიშებისას, საკრებულოს აპარატის შტატით მოსამსახურეთა რიცხოვნობაში მიკუთვნებული არიან საკრებულოს თანამდებობის პირები - საკრებულოს თავმჯდომარე, მოადგილე, ფრაქციებისა და კომისიების თავმჯდომარეები. შესაბამისად გაანგარიშებაში დაშვებული იქნა შეცდომა, რადგან კანონმდებლობა ითვალისწინებდა შრომითი ხელშეკრულებით

²⁴ მუხლი 156, 2016-2017 წლებში მოქმედი რეგულაციების შესაბამისად.

დაქირავებულთა პროცენტულ დათვლას, მერიისა და საკრებულოს აპარატის მოსამსახურეთა რაოდენობიდან, ხოლო საკრებულოს თანამდებობის პირები არ არიან საკრებულოს აპარატის შტატით განსაზღვრული მოსამსახურეები.

საჯარო ფინანსების რაციონალური ხარჯვის პრინციპიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია დაიცვას ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის ნორმები საჯარო მოსამსახურეთა საშტატო რაოდენობის და შრომითი ხელშეკრულებით დაქირავებულთა ზღვრული რიცხოვნობის შესახებ. ბოლნისის მუნიციპალიტეტის (შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების) მიერ არ არის დაცული საქართველოს ორგანული კანონით დადგენილი მოთხოვნები.

კრიტერიუმი 3: შტატგარეშე მოსამსახურის გასამრჯელო როგორც წესი რეგულირდება მხარეებს შორის გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე. კანონმდებლობა არ კრძალავს დაქირავებულ პირებზე პრემიის გაცემას, რაც შესაძლოა განისაზღვროს მხარეებს შორის გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებით. პრემია შეიძლება გაიცეს ხელშეკრულებით გაუთვალისწინებელი სამუშაოების წარმოშობისას, დაკისრებული მოვალეობის განსაკუთრებული ხარისხით შესრულებისათვის და სხვა მსგავს შემთხვევებში, საჯარო დაწესებულების ინტერესებიდან გამომდინარე. ამასთან, პრემიის გაცემა უნდა იყოს სათანადოდ დასაბუთებული.

გამოვლენილი გარემოება 3: 2016-2017 წლებში ბოლნისის მუნიციპალიტეტში წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებში დასაქმებულ შტატგარეშე მოსამსახურეთა ანაზღაურებამ 506.1 ათასი ლარი²⁵ შეადგინა, მათ შორის პრემიებზე გაიცა 71.6 ათასი ლარი²⁶. მუნიციპალიტეტი პრემიებს გასცემდა გამგებლის/მერის ბრძანებების საფუძველზე. პრემია ძირითადად გაიცემოდა სადღესასწაულო დღეებთან დაკავშირებით, 1 თვის სახელშეკრულებო თანხის ოდენობით.

აუდიტის ჯგუფი შეუსაბამოდ მიიჩნევს შტატგარეშე მოსამსახურეების პრემირებას სადღესასწაულო დღეებთან დაკავშირებით. აღნიშნული არ არის განპირობებული დაქირავებულის საქმიანობის ხარისხით და სირთულით. წლის განმავლობაში ერთი და იმავე დავალების შესრულებისათვის შესაძლებელია დაქირავებული იყოს რამდენიმე შტატგარეშე მოსამსახურე. მუნიციპალიტეტის მიერ შემუშავებული პრემირების პრინციპის მიხედვით, დამატებით ანაზღაურებას (პრემია) მიიღებს მხოლოდ სადღესასწაულო დღეების პერიოდში დაქირავებული პირები. აღნიშნულმა შეიძლება გამოიწვიოს არათანაბარი და არასამართლიანი მიდგომა შტატგარეშე მოსამსახურეების

²⁵ 2016 წელს 153.4 ათასი ლარი, 2016 წელს 352.7 ათასი ლარი.

²⁶ 2015 წელს 25.3 ათასი ლარი, 2016 წელს 46.3 ათასი ლარი.

მიმართ. კერძოდ, არასადღესასწაულო პერიოდში დაქირავებული პირი ვერ მიიღებს საპრემიო თანხას. ამასთანავე, პრემია არ უნდა გაიცემოდეს ავტომატურად, როცა არ არსებობს შესაბამისი საფუძველი, რაც მოვალეობის შესრულებას უკავშირდება.

ამდენად, შტატგარეშე მოსამსახურეების საპრემიო ანაზღაურება 71.6 ათასი ლარი მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) გასცა სათანადო დასაბუთების გარეშე.

რეკომენდაცია №4: ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) არ დაუშვას შრომითი ხელშეკრულებით დაქირავება კანონმდებლობით დადგენილი ზღვრის დარღვევით. ამასთანავე, ხელშეკრულებები გააფორმოს საჯარო სამსახურის განხორციელების უზრუნველსაყოფად, მხოლოდ დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად²⁷. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტში დასაქმებულთა რაოდენობის ოპტიმიზაციას და საბიუჯეტო თანხების რაციონალურ ხარჯვას.

2.2.2. მივლინება

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტმა საკუთარი ინტერესებიდან და საჭიროებიდან გამომდინარე, მოსამსახურე შესაძლებელია გააგზავნოს მივლინებით ქვეყნის ფარგლებს გარეთ, იქ არსებული პრაქტიკის გასაცნობად. მივლინების მიზნებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ პირმა მივლინებაში ყოფნის პერიოდში მიღებული ცოდნა და გამოცდილება ანგარიშის სახით წარმოადგინოს მუნიციპალიტეტში და გაუზიაროს თანამშრომლებს. ანგარიში უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას მივლინების მიმდინარეობის, შესრულებული სამუშაოებისა და მიღწეული შედეგების შესახებ. საბოლოოდ, თანამშრომლებმა მივლინების შედეგებით მიღებული ცოდნა და გამოცდილება უნდა გამოიყენონ მუნიციპალიტეტის საქმიანობასა და მისი მიზნების მიღწევის პროცესში.

გამოვლენილი გარემოება: 2016-2017 წლებში ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მოსამსახურეთა ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მივლინებისას, 8 შემთხვევაში დახარჯა 32.7 ათასი ლარი²⁸. ბოლნისის მუნიციპალიტეტს არ აქვს შემუშავებული წესი, რომლითაც იხელმძღვანელებდა საჯარო მოხელე, ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მივლინებისას. მივლინებული პირების მიერ არ არის მომზადებული ანგარიში მივლინების მიმდინარეობის, შედეგებისა და სხვა მნიშვნელოვანი საკითხების შესახებ. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა დოკუმენტური

²⁷ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედი რედაქციით.

²⁸ 2016 წელი - 5.1 ათასი ლარი, 2017 წელი - 26.6 ათასი ლარი.

მტკიცებულება იმისა, მივლინებაში მყოფმა პირებმა მიიღეს თუ არა რაიმე ცოდნა ან გამოცდილება, ხოლო მიღებული ცოდნისა და გამოცდილების შემთხვევაში გაუზიარეს ან გადასცეს თუ არა თანამშრომლებს.

რეკომენდაცია №5: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს წესი საჯარო მოხელის ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მივლინების შესახებ. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს მივლინების მიზნები, რომელიც შეესაბამება მუნიციპალიტეტის საჭიროებებს და ინტერესებს. ასევე მივლინებულ პირს უნდა ევალებოდეს ანგარიშის წარმოდგენა მივლინების შედეგების შესახებ. ანგარიში უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას მივლინების მიმდინარეობის, მიღწეული მიზნებისა და შედეგების შეფასების შესახებ. აღნიშნული უზრუნველყოფს მივლინებაში მიღებული ცოდნისა და გამოცდილების თანამშრომლებს შორის გაზიარებას.

2.2.3. სატრანსპორტო საშუალებები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტს ფუნქციონირებისათვის ესაჭიროება საკუთარი ავტოსატრანსპორტო საშუალებები, რომელთა რიცხოვნობა თვითმმართველობებისათვის კანონმდებლობით დარეგულირებული არ არის. საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა დადგენილება²⁹, რომლის მიხედვით განისაზღვრა საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ზღვრული ოდენობა, ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის ფორმა. ავტომანქანების ზღვრული ოდენობა დამოკიდებულია საბიუჯეტო ორგანიზაციებში სამტატო რიცხოვნობაზე.

საქართველოს მთავრობის დადგენილებით მე-2 კლასის მსუბუქი ავტომობილის ზღვრული ფლობის ღირებულება შეადგენს 21.0 ათასი დოლარის ეკვივალენტს ლარში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ეთხოვათ „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის“ მიღება, აღნიშნული სამართლებრივი აქტით განსაზღვრული წესისა და პრინციპების შესაბამისად.

გამოვლენილი გარემოება: ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა სამართლებრივი აქტი „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და

²⁹ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“.

სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის“ შესახებ. მთავრობის დადგენილება თვითმმართველობებისათვის სარეკომენდაციო ხასიათისაა, თუმცა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვის პრინციპიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია მისი შესრულება.

მთავრობის დადგენილების თანახმად, საშტატო რიცხოვნობიდან გამომდინარე, ბოლნისის მუნიციპალიტეტისათვის, სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად, რეკომენდებულია 7 ერთეული სამორიგეო ავტომანქანა.

ბოლნისის მუნიციპალიტეტის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა მნიშვნელოვნად აღემატება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას. კერძოდ, რეკომენდებული 7 ერთეულის ნაცვლად მუნიციპალიტეტი განკარგავდა 13 სამორიგეო ავტომანქანას.

13 სამორიგეო ავტომანქანის გარდა, მუნიციპალიტეტი (შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები) 2016-2017 წლებში საწვავს ყოველთვიურად გასცემდა საჯარო მოსამსახურეების სარგებლობაში არსებულ 50 ავტომანქანაზე. საწვავი გამოეყოფოდა საკრებულოს ფრაქციის და კომისიების თავმჯდომარეებს, საკრებულოს წევრებს, მერიის სხვადასხვა სამსახურების სპეციალისტებს, მერიის წარმომადგენლებს და სხვ. მუნიციპალიტეტს არ გააჩნია რაციონალური მიდგომა ფუნქციონირებისათვის საჭირო ავტოტრანსპორტის გამოყენებასთან დაკავშირებით.

აღსანიშნავია, რომ 2016 წლის 14 იანვარს ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გაუფორმა შპს „ტოიოტა ცენტრი თბილისი“ მსუბუქი ავტომანქანის შესყიდვასთან დაკავშირებით (toyota camry). მსუბუქი ავტომანქანის შესყიდვაში მუნიციპალიტეტმა გადაიხადა 62.8 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტის მიერ შესყიდული ავტომანქანის ღირებულება აღნიშნული დროისათვის ეროვნული ბანკის ოფიციალური გაცვლითი კურსით შეადგენდა 25.9 ათას დოლარზე მეტს³⁰. ამდენად, მუნიციპალიტეტის მიერ სატრანსპორტო საშუალების შესყიდვისას გადახდილი ღირებულება არ შეესაბამება მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ნორმას, რადგან აღნიშნული მსუბუქი ავტომობილის ზღვრული ფლობის ღირებულება შეადგენს 21.0 ათასი დოლარის ეკვივალენტს ლარში. შედეგად, ავტომანქანის ფლობასთან დაკავშირებული ხარჯებიდან, მინიმუმ 11.8 ათასი ლარი საბიუჯეტო სახსრების არარაციონალურ ხარჯვას წარმოადგენს.

³⁰ 1 დოლარი = 2.4158 ლარი.

რეკომენდაცია №6: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, გონივრულობის პრინციპის გათვალისწინებით, შეიმუშაოს და განუხრელად შეასრულოს წესი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის შესახებ. აღნიშნული დოკუმენტი, რომელიც დაფუძნებული იქნება საუკეთესო პრაქტიკაზე, ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო პარკის ოპტიმიზაციას და მოვლა-შენახვის ხარჯების რაციონალიზაციას. ამასთანავე, მიზანშეწონილია შემუშავებული წესი თავსებადი იყოს საქართველოს მთავრობის შესაბამის დადგენილებასთან.

2.2.4. საკრებულოს წევრების ანაზღაურება

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობრივ წევრებზე კანონმდებლობა ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტის საქმიანობასთან დაკავშირებული ხარჯის ანაზღაურებას. მუნიციპალიტეტი ანაზღაურებს საკრებულოს კომისიებისა და სამუშაო ჯგუფების სხდომებში მონაწილეობისათვის, ასევე საკრებულოსა და საკრებულოს თავმჯდომარის დავალებების შესრულებისათვის ყოველთვიურად გაწეულ ხარჯებს. გამგეობის მიერ აღნიშნული ხარჯის ანაზღაურება უნდა განხორციელდეს საკრებულოს წევრის მიერ წარმოდგენილი ფაქტობრივად გაწეული ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების საფუძველზე. ხარჯის დამადასტურებელ დოკუმენტს წარმოადგენს პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტი, რომელშიც აღინიშნება დოკუმენტის (ფორმის) დასახელება, მისი შედგენის თარიღი, სამეურნეო ოპერაციის შინაარსი, რაოდენობა, ფასი, თანხა, სამეურნეო ოპერაციაში მონაწილე მხარეთა დასახელება, დოკუმენტის სწორად გაფორმებისათვის პასუხისმგებელ პირთა ხელმოწერები და სხვა მონაცემები³¹.

გამოვლენილი გარემოება: ბოლნისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე ხარჯების ანაზღაურების სახით 2016-2017 წლებში გაცემული თანხა სულ შეადგენს 161.9 ათას ლარს³².

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 14 ივლისის №8 დადგენილების მიხედვით³³, საკრებულოს სხდომებსა და მის ორგანოთა მუშაობაში მონაწილეობის მისაღებად, ამომრჩევლებთან შეხვედრების, ასევე საკრებულოსა და საკრებულოს თავმჯდომარის

³¹ 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.

³² 2016 წელი - 81.8 ათასი ლარი, 2017 წელი - 80.1 ათასი ლარი.

³³ მუხლი მე-16¹.

დავალდებულების შესრულებისათვის, საკრებულოს წევრებს (გარდა თანამდებობის პირებისა) ხარჯების ასანაზღაურებლად განესაზღვრათ ზღვრული მოცულობა, ყოველთვიურად 395 ლარი.

საკრებულოს არათანამდებობის პირებს, თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად, ეძლევათ არა ფიქსირებული გასამრჯელო, არამედ უნაზღაურდებათ უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები. შესაბამისად, თანხის გაცემის საფუძველი უნდა იყოს ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა შესაბამისი პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტი საკრებულოს წევრების მიერ გაწეული ხარჯების დასადასტურებლად.

შესაბამისად, ბოლნისის მუნიციპალიტეტის მიერ საკრებულოს წევრებზე თანხების გაცემა ვერ ჩაითვლება წარმოშობილი ხარჯების ანაზღაურებად, რადგან საფუძვლად არ უდევს ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტი. მუნიციპალიტეტი არ ფლობს ინფორმაციას, ნამდვილად გაწეულ იქნა თუ არა ხარჯები, რა ოდენობისაა ის და რა დანიშნულებით იქნა გაწეული.

ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) 2016-2017 წლებში მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე ხარჯების ასანაზღაურებლად 161.9 ათასი ლარი გასცა შესაბამისი დადასტურების გარეშე, საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შეუსაბამოდ.

რეკომენდაცია №7: ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) არ მოახდინოს საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება შესაბამისი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე. მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი და პრაქტიკა, სრულ შესაბამისობაში იყოს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან. აღნიშნული უზრუნველყოფს საკრებულოს წევრის არაანაზღაურებადი საქმიანობის შესახებ, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი პრინციპის დაცვას, ასევე საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

2.2.5. საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტში დასაქმებული მოსამსახურე ვალდებულია შეასრულოს თავისი სამსახურებრივი მოვალეობანი, რომელიც განსაზღვრულია კანონით, თანამდებობრივი ინსტრუქციებით და სხვა სამართლებრივი აქტებით.

მუნიციპალიტეტის გამგეობის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურის დებულების მიხედვით, სამსახურის მნიშვნელოვან ფუნქციებსა და უფლებებს, წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო პროცესის ორგანიზება, ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების განწერა, ადგილობრივი საგადასახადო საინფორმაციო ბაზის შექმნა, ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის ანალიზის ჩატარება, კონტროლის განხორციელება ბიუჯეტის საკასო შესრულებაზე და სხვ.

გამოვლენილი გარემოება: 2016-2017 წლებში ბოლნისის მუნიციპალიტეტის მიერ შპს „დაუ“-სთან გაფორმებული ხელშეკრულების საფუძველზე, შეძენილია საკონსულტაციო მომსახურება, ღირებულებით 9.6 ათასი ლარი. მხარეებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულების თანახმად, შპს „დაუ“-ს ევალებოდა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის 2016-2017 წლების ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგების, ბიუჯეტების პროექტების შედგენის, განხილვის, მიღების, ცვლილების შეტანის, შესრულების, ანგარიშგების, გარე და შიდა აუდიტის ჩატარების თაობაზე ახალი ნორმატიული აქტების, მათში შეტანილი ცვლილებებისა და სხვა მასალების მიწოდება. გარდა ამისა, საფინანსო-საბიუჯეტო საქმიანობის შესახებ კონსულტაციის მომზადება და მიწოდება.

წარმოდგენილი მიღება-ჩაბარების აქტების მიხედვით, შპს „დაუ“-ს მუნიციპალიტეტს ყოველთვიურად წარუდგენდა საკანონმდებლო ბაზაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, მათ შორის საფინანსო-საბიუჯეტო საქმიანობის შესახებ შეტანილ ცვლილებებს. ასევე, მუნიციპალიტეტის თანამშრომლები საჭიროებიდან გამომდინარე მიმწოდებელთან გადიოდნენ ზეპირ/სატელეფონო კონსულტაციებს.

საკანონმდებლო სიახლეები ხელმისაწვდომია ყველა თვითმმართველი ერთეულისათვის. მუნიციპალიტეტის თანამშრომლები ვალდებული არიან გააჩნდეთ კანონმდებლობის სათანადო ცოდნა და შეძლონ მათი საქმიანობაში გამოყენება. 2016-2017 წლებში ბოლნისის მუნიციპალიტეტის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურსა და იურიდიულ განყოფილებაში სულ დასაქმებულია 18 მოსამსახურე, რომელთა შრომის ანაზღაურებამ 608.7 ათასი ლარი შეადგინა.

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

რეკომენდაცია №8: ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა არ განახორციელოს ფინანსურ მენეჯმენტთან დაკავშირებული საკონსულტაციო მომსახურებაზე ხარჯის გაწევა, რადგან მსგავსი საქმიანობის განხორციელება მერიის თანამშრომელთა ვალდებულებაა. აღნიშნული უზრუნველყოფს საბიუჯეტო თანხების დაზოგვას და რაციონალურად ხარჯვას.

2.3. გრანტები

2.3.1. ქვემო ქართლის რეგიონალური განვითარების სააგენტოს დაფინანსება

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი ვალდებულია ბიუჯეტის შედგენისას და შესაბამისად ხარჯების დაგეგმვისას, გაითვალისწინოს ის პრიორიტეტები, რომლებიც მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად იქნება მიმართული. შესაბამისად, ადგილობრივი ბიუჯეტიდან პროექტის/პროგრამის დაფინანსების შემთხვევაში, თვითმმართველობამ და ადგილობრივმა მოსახლეობამ უნდა მიიღოს გაწეული ხარჯის შესაბამისი სარგებელი.

გამოვლენილი გარემოება: 2016-2017 წლებში ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა ა(ა)იპ „ქვემო ქართლის რეგიონალურ განვითარების სააგენტოს“ ანგარიშზე, გრანტის სახით გადარიცხა 60.0 ათასი ლარი³⁴.

სააგენტოს მიზანია ხელი შეუწყოს ქვემო ქართლის რეგიონის ეკონომიკურ განვითარებას და სამუშაო ადგილების შექმნას, ბიზნესისათვის ხელსაყრელი გარემოს ჩამოყალიბებას, მეწარმეების გაძლიერებისთვის საჭირო ინფორმაციის/სერვისების მიწოდებას და რეგიონში ინვესტიციების მოზიდვას.

ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა ინფორმაცია იმის შესახებ თუ რა აქტივობები განახორციელა ა(ა)იპ „ქვემო ქართლის რეგიონალური განვითარების სააგენტომ“ და შედეგად რა სარგებელი მიიღო თვითმმართველობამ. აქედან გამომდინარე, ადგილობრივი ბიუჯეტიდან გაწეული 60.0 ათასი ლარის ხარჯის მიზანშეწონილობა არ არის სათანადოდ დასაბუთებული.

³⁴ წელიწადში 30.0 ათასი ლარი.

3. ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია (პრ.კოდი 0200)

3.1. გარე განათების ექსპლოატაცია

2016-2017 წლებში ქ. ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა გარე განათების ქსელის საექსპლოატაციო მომსახურების შესყიდვაზე დახარჯა 661.3 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტს აღნიშნული მომსახურება შესყიდული აქვს ელექტრონული ტენდერების საშუალებით. 2016 წლის მომსახურება შესყიდულია 2015 წლის 30 დეკემბრის ხელშეკრულებით³⁵. ხელშეკრულების ფასი 303.2 ათასი ლარი, ხოლო საკასო შესრულება 302.1 ათასი ლარია. 2017 წლის მომსახურება შესყიდულია 2017 წლის 10 იანვრის ხელშეკრულებით³⁶, ხელშეკრულების ფასი 360.6 ათასი ლარი, ხოლო საკასო შესრულება 359.2 ათასი ლარია. ხელშეკრულებები ითვალისწინებდა ქალაქ ბოლნისში, დაბა კაზრეთში და ბოლნისის მუნიციპალიტეტის სოფლებში გარე განათების არსებული ქსელისა და სკვერების, ბულვარების, შენობების ფასადების განათების და მანიშნებელი ფირნიშების საექსპლოატაციო მომსახურებას, საახალწლო გარე-განათების დემონტაჟსა და მონტაჟს.

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი შესყიდვის დაგეგმვისას, განსაზღვრავს შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულებას. სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრის მიზნით, მუნიციპალიტეტმა უნდა ჩაატაროს ბაზრის კვლევა. სავარაუდო ღირებულება უნდა იყოს რეალურ გათვლებსა და გაანგარიშებებზე დაფუძნებული. აღნიშნული გაანგარიშებები მუნიციპალიტეტმა უნდა დაასაბუთოს დოკუმენტურად. ამ პროცესში მუნიციპალიტეტი ვალდებულია დაიცვას გამჭვირვალობისა და საჯარო ფინანსების მართვის რაციონალურობის პრინციპები.

„სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად³⁷, ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილების პირობები ეხება სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელებასთან დაკავშირებულ შემდეგ საქმიანობას: საკვალიფიკაციო მონაცემებისა და სატენდერო წინადადებების განხილვას, შერჩევას და შეფასებას. ამ საქმიანობის განმახორციელებელ ფიზიკურ პირს ექნება ინტერესთა კონფლიქტი პრეტენდენტთან ან მიმწოდებელთან, თუ მათ შორის არსებობს საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მე-19 მუხლით გათვალისწინებული ურთიერთობები. ინტერესთა კონფლიქტში არიან ის ურთიერთდამოკიდებული პირები, რომელთა შორის განსაკუთრებულ ურთიერთობათა

³⁵ ხელშეკრულება №08/01/16.

³⁶ ხელშეკრულება №19/01/17.

³⁷ მუხლი 8.

არსებობამ შეიძლება გავლენა მოახდინოს მათი ან მათ მიერ წარმოდგენილი პირების საქმიანობის პირობებზე ან ეკონომიკურ შედეგებზე. განსაკუთრებულ ურთიერთობებს მიეკუთვნება ურთიერთობები, როდესაც პირები ნათესავები არიან - ნათესავების პირველი შტო: მეუღლე, მშობელი, შვილი, და, ძმა. ნათესავების მეორე შტო: პირველი შტოს თითოეული ნათესავის მეუღლე, მშობელი, შვილი, და, ძმა, გარდა იმ ფიზიკური პირისა, რომელიც უკვე მიეკუთვნა პირველ შტოს³⁸.

დაუშვებელია, პრეტენდენტმა/მიმწოდებელმა მუნიციპალიტეტზე პირდაპირ ან არაპირდაპირ მოახდინოს ზეგავლენა მისთვის ხელსაყრელი გადაწყვეტილების მიღების მიზნით.

მუნიციპალიტეტსა და მიმწოდებელს შორის გაფორმებული შესყიდვის ხელშეკრულებების თანახმად, მიმწოდებელთან ანგარიშსწორება ხორციელდება ეტაპობრივად, ხელშეკრულებით გათვალისწინებული გაწეული მომსახურების ეტაპობრივი მიღება-ჩაბარების აქტის და შესაბამისი საგადასახადო ანგარიშ-ფაქტურის საფუძველზე. ეტაპობრივი მიღება-ჩაბარების აქტში მითითებული უნდა იყოს არანაკლებ შემდეგი მონაცემები:

-)/ გაწეული მომსახურების დასახელება;
-)/ გაწეული მომსახურების მოცულობა;
-)/ გაწეული მომსახურების ღირებულება.

ხელშეკრულებას თან ახლავს ფასების ცხრილი დანართი №2 - სადაც მითითებულია თითოეული ობიექტის ღირებულება თვეების მიხედვით და დანართი №3 - სადაც მითითებულია თითოეული სამუშაოს ღირებულება, კონკრეტული ობიექტების მიხედვით.

გამოვლენილი გარემოება: ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა, 2016 წლის გარე განათების ქსელის საექსპლოატაციო მომსახურების შესყიდვაზე გამოაცხადა ტენდერი³⁹, სავარაუდო ღირებულებით 379.0 ათასი ლარით.

ტენდერზე მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ ერთმა პრეტენდენტმა შპს „დევეპლიუსმა“ და დააფიქსირა ფასი 303.2 ათასი ლარი. შპს „დევეპლიუსმა“ გაიმარჯვა უკონკურენტო გარემოში და მასთან გაფორმდა ხელშეკრულება⁴⁰, ღირებულებით 303.2 ათასი ლარი.

2015 წელს ანალოგიური მომსახურების შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება შეადგენდა 220.0 ათას ლარს. წარმოდგენილი დოკუმენტური მტკიცებულებების თანახმად, 2015 წელს

³⁸ საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 19.

³⁹ SPA150031798.

⁴⁰ ხელშეკრულება №08/01/16

გარე განათების საექსპლოატაციო მომსახურება, ითვალისწინებდა 3326 ერთეული სხვადასხვა ტიპის სანათების მომსახურებას, ხოლო 2016 წელს სანათების რაოდენობა შემცირდა და შეადგინა 3152 ერთეული. მიუხედავად სანათების რაოდენობის შემცირებისა, სავარაუდო ღირებულება გაიზარდა.

მერიის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით, 2016 წელს სავარაუდო ღირებულების 159 ათასი ლარით ზრდა გამოწვეულია შემდეგი მიზეზების გამო:

ცხრილი №4: მუნიციპალიტეტის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაცია სავარაუდო ღირებულების ზრდასთან დაკავშირებით

სამუშაოს დასახელება	2015 წელი	ზრდა	2016 წელი
ნათურების შეცვლის ვადის ცვლილება (ნაცვლად 72 საათისა 48 საათი)	220 000 X 1.5 = 330 000	110 000	
მონიტორინგის შემოვლის ღირებულება		25 915	
25 ბომბის შეკეთება		6 250	
დამატებით ექსპლოატაციაში 161 ცალი სანათის მომსახურება		16 905	
სულ	220 000	159 070	379 000

სავარაუდო ღირებულების 110.0 ათასი ლარით ზრდის მიზეზად მუნიციპალიტეტს მოყვანილი აქვს ის გარემოება, რომ 2015 წელს შემსრულებელს ევალებოდა ნათურების გამოცვლა ყოველ მესამე დღეს - 72 საათში (სატენდერო დოკუმენტაციის თანახმად, შემსრულებელს ნათურების გამოცვლის გარდა ყველა სხვა ხარვეზის აღმოფხვრა ევალებოდა მაქსიმუმ 48 საათის განმავლობაში). 2016 წელს შემსრულებელი ვალდებული იყო ტექნიკური გაუმართაობა, მათ შორის ნათურების შეცვლა, განეხორციელებინა 48 საათის განმავლობაში. აუდიტის ჯგუფი მიიჩნევს, რომ წლის განმავლობაში დაზიანებული ნათურები 72 საათში შეიცვლებოდა თუ 48 საათში, არ გამოიწვევდა ნათურების რაოდენობის ზრდას, რადგან წლის განმავლობაში ყველა შემთხვევაში იგივე რაოდენობის ნათურები დაიწვებოდა და მიმწოდებელს გამოცვლის ხარჯი პრაქტიკულად არ გაეზრდებოდა. „სხვა თანაბარ პირობებში“ ნათურების დაზიანება პირდაპირ კავშირში არ არის მათი შეცვლის სიხშირესთან. შესაბამისად აუდიტის ჯგუფი დასაბუთებულად არ მიიჩნევს საექსპლოატაციო მომსახურების ღირებულების 110.0 ათასი ლარით ზრდის აუცილებლობას.

მუნიციპალიტეტის მოსაზრებით, სავარაუდო ღირებულების 25.9 ათასი ლარით ზრდა გამოიწვია გარე განათების ქსელის მონიტორინგის ღირებულებამ, თუმცა არც სატენდერო დოკუმენტაციაში და არც ხარჯთაღრიცხვაში ამ მომსახურების განხორციელება ცალკე წარმოდგენილი არ არის. აღნიშნული მომსახურება ხორციელდებოდა 2015 წელსაც და

შედიოდა მთლიან სახელშეკრულებო ღირებულებაში. შესაბამისად 2016 წლის სავარაუდო ღირებულება აღნიშნული თანხით არ უნდა გაზრდილიყო.

გარდა ამისა, მერიის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის თანახმად, სავარაუდო ღირებულების ზრდა გამოწვეულია 25 ბოძის შეკეთებით და დამატებით 161 ცალი ნათურის ექსპლოატაციით, რაც ჯამში 23.2 ათასი ლარია. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ამავე პერიოდში შემცირდა მაღლივი ბრა სანათების რაოდენობა 377 ერთეულით, რასაც უნდა შეემცირებინა სავარაუდო ღირებულება 9.8 ათასი ლარით. აღნიშნული შემცირება 2016 წლის სავარაუდო ღირებულების გაანგარიშებაში მუნიციპალიტეტს არ გაუთვალისწინებია. შესაბამისად, სავარაუდო ღირებულების ზრდა უნდა ყოფილიყო 13.4 ათასი ლარი, ნაცვლად 23.2 ათასი ლარისა.

საბოლოოდ, მუნიციპალიტეტმა წარმოადგინა არგუმენტები სავარაუდო ღირებულების დაახლოებით 13.4 ათასი ლარით ზრდის აუცილებლობაზე, ხოლო 145.6 ათასი ლარით ზრდასთან დაკავშირებით წარმოდგენილი არგუმენტაცია, არ არის სათანადოდ დასაბუთებული და არ წარმოადგენს აუდიტის ჯგუფისათვის შესაფერის და საკმარის მტკიცებულებას. შესაბამისად სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრა არ ემყარებოდა გონივრულ გათვლებს.

სსიპ „საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს“ მონაცემებზე დაყრდნობით, შპს „დევეპლიუსის“ ერთ-ერთი მფლობელი (50%) და დირექტორი არის დავით ხმელიძე. 2015 წლის 22 დეკემბერს, სატენდერო კომისიის წევრებმა ხელის მოწერით დაადასტურეს, რომ 2016 წელს, გარე განათების ქსელის საექსპლოატაციო მომსახურების შესყიდვის განხორციელებაში, მათი მონაწილეობა არ იწვევდა ინტერესთა კონფლიქტს. თუმცა, მოპოვებული ინფორმაციით შპს „დევეპლიუსის“ მფლობელი, სატენდერო კომისიის წევრის - გამგებლის პირველი მოადგილის სიძეა (დის მეუღლე)⁴¹. შესაბამისად, სატენდერო კომისიის წევრი და პრეტენდენტი არიან ურთიერთდაკავშირებული მხარეები. საკვალიფიკაციო მონაცემებისა და სატენდერო წინადადებების განხილვის, შერჩევისა და შეფასების ეტაპზე, სატენდერო კომისიის წევრს ჰქონდა ინტერესთა კონფლიქტი პრეტენდენტთან. შესაბამისად დარღვეულია შესყიდვების კანონმდებლობის მოთხოვნები.

2016 წელს მუნიციპალიტეტსა და შპს „დევეპლიუს“ შორის გაფორმებული ხელშეკრულებების თანახმად⁴², ანგარიშსწორება ხორციელდებოდა მიღება-ჩაბარების აქტების შესაბამისად. მიღება-ჩაბარების აქტებს თან ერთვის ორივე მხარის მიერ

⁴¹ აღნიშნული გამგებლის პირველი მოადგილე, 2016 წლის ნოემბერში დაინიშნა ბოლნისის მუნიციპალიტეტის გამგებლად, ხოლო 2017 წლის ნოემბრიდან გახდა მუნიციპალიტეტის მერი. შესაბამისად ამავე პერიოდიდან იყო სატენდერო კომისიის თავმჯდომარეც

⁴² ხელშეკრულება №08/01/16 – 303.2 ათასი ლარი და ხელშეკრულება №19/01/17 -360.6 ათასი ლარი.

ხელმოწერილი კრებისთი დეფექტური აქტი და აქტი, რომელშიც დამატებით წარმოდგენილია გატარებული ღონისძიებების ჩამონათვალი თითოეული დაზიანების მიხედვით. აღნიშნულ დოკუმენტაციაში არ არის მითითებული კონკრეტული სამუშაოების ღირებულებები ობიექტების მიხედვით, ხელშეკრულების დანართი №3-ის შესაბამისად. გაწეული მომსახურების ღირებულება მხოლოდ ჯამურადაა ასახული მიღება-ჩაბარების აქტებში. წარმოდგენილი დოკუმენტებით ვერ ხდება შესრულებულ სამუშაოებზე შესაბამისი ღირებულების მინიჭება, რადგან ზოგიერთი სამუშაოების დასახელება ხარჯთაღრიცხვაში წარმოდგენილი და განფასებული არ არის. მუნიციპალიტეტმა შესაბამისი გაანგარიშება ვერ წარმოადგინა.

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, გაწეული მომსახურების ღირებულების განსაზღვრა ხდებოდა მხოლოდ ხელშეკრულების დანართი №2-ის მიხედვით, სადაც ნაჩვენებია თითოეული ობიექტის ჯამური ღირებულება თვეების მიხედვით. თუმცა ხარჯთაღრიცხვა გულისხმობს კონკრეტულ სამუშაოთა ჩამონათვალს, მოცულობების, ერთეულის ფასებისა და ჯამური ღირებულებების მითითებით. აღნიშნული ხარჯთაღრიცხვის მიხედვით უნდა მომხდარიყო შესრულებული სამუშაოების აქტებში, თითოეულ ობიექტზე ფაქტობრივად გაწეული მომსახურებების რეალური ღირებულებების ასახვა (დანართი №3-ის მიხედვით), რაც მუნიციპალიტეტის მიერ არ განხორციელებულა. მიმწოდებელს გარე-განათების მომსახურების ღირებულება ანაზღაურებული აქვს 1/12-ის პრინციპით, სადაც არ არის გათვალისწინებული ფაქტობრივად გაწეული მომსახურების ღირებულება.

2016 წლის 2 დეკემბერს, ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა, 2017 წლის გარე განათების საექსპლოატაციო მომსახურების ტენდერი, სავარაუდო ღირებულებით 375.0 ათასი ლარი. აღნიშნული ტენდერიც ჩატარდა უკონკურენტო გარემოში, სადაც გაიმარჯვა შპს „დევეპლიუსმა“. აღნიშნულ მიმწოდებელთან ურთიერთდაკავშირებული მაღალი თანამდებობის პირი, ამ შემთხვევაში იყო სატენდერო კომისიის თავმჯდომარე⁴³, თუმცა ოქმში მითითებულია, რომ სხდომას არ ესწრებოდა⁴⁴. გამარჯვებულ პრეტენდენტთან მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გააფორმა 360.6 ათას ლარზე⁴⁵. აღნიშნული ხელშეკრულების შესრულებაც წარიმართა 2016 წლის მსგავსად, როდესაც შესრულებული სამუშაოების აქტებში არ იყო მითითებული კონკრეტული ჩატარებული სამუშაოს ერთეულის და ჯამური ღირებულებები.

⁴³ მუნიციპალიტეტის გამგებელი.

⁴⁴ სატენდერო კომისიის სხდომის ოქმს ხელს არ აწერს.

⁴⁵ ხელშეკრულება №19/01/17 -360.6 ათასი ლარი.

ზემოთ აღნიშნული გარემოებები მაღალი რისკი მატარებელია, რადგან სავარაუდოდ ღირებულება არასათანადოდ იქნა დათვლილი; დარღვეულია კანონმდებლობის მოთხოვნები ინტერესთა კონფლიქტის პირობების შესახებ; შესრულებული სამუშაოების აქტები არ მოიცავს ინფორმაციას თუ რა ღირებულების კონკრეტული სამუშაო ჩატარდა. შესაბამისად, გარე განათების მომსახურების შესყიდვისას, მუნიციპალიტეტის მიერ საბიუჯეტო სახსრები სავარაუდოდ ზედმეტად არის გადახდილი. თანხების ზედმეტად გადახდის რისკს ამყარებს ის ფაქტი, რომ 2018 წლის გარე განათების მომსახურების შესყიდვისას, სადაც ტენდერი ჩატარდა კონკურენტულ გარემოში, ვაჭრობის შედეგად სავარაუდოდ ღირებულება მნიშვნელოვნად შემცირდა და შეადგინა 244.9 ათასი ლარი. თუმცა აღნიშნული ტენდერი დასრულდა უარყოფითი შედეგით, კერძოდ:

2017 წლის 7 დეკემბერს ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა ტენდერი⁴⁶, 2018 წლისათვის გარე განათების ქსელის საექსპლოატაციო მომსახურების შესყიდვაზე, სავარაუდოდ ღირებულებით 379.8 ათასი ლარი. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ორმა პრეტენდენტმა შპს „დევეპლიუსმა“ და შპს „აკაენერჯიმ“. ვაჭრობის შედეგად, სატენდერო ღირებულება მნიშვნელოვნად შემცირდა⁴⁷, კერძოდ: შპს „დევეპლიუსი“ - 245.0 ათასი ლარი, შპს „აკაენერჯი“ - 244.9 ათასი ლარი.

სატენდერო კომისიის გადაწყვეტილებით შპს „აკაენერჯის“, როგორც ყველაზე დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტს, დაევალა ფასების ცხრილის დაზუსტება და ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის დამადასტურებელი დოკუმენტაციის ატვირთვა 3 სამუშაო დღის ვადაში. შპს „აკაენერჯიმ“ მითითებულ დროში ვერ/არ წარმოადგინა მოთხოვნილი დოკუმენტაცია და სატენდერო კომისიის გადაწყვეტილებით მოხდა მისი დისკვალიფიკაცია.

სატენდერო კომისიამ განიხილა შემდეგი პრეტენდენტის, შპს „დევეპლიუსის“ სატენდერო წინადადება. მოითხოვა 2018 წლის 5 იანვრის ჩათვლით ფასების ცხრილის დაზუსტება, ვაჭრობის შედეგად დაფიქსირებული ფასის 245.0 ათასი ლარის შესაბამისად. ასევე დაევალა ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის დამადასტურებელი დოკუმენტაციის ატვირთვა. შპს „დევეპლიუსმა“ არ წარმოადგინა აღნიშნული დოკუმენტაცია, თუმცა ამის ყველანაირი შესაძლებლობა ჰქონდა, რადგან მუნიციპალიტეტის მუდმივი მიმწოდებელია. კომისიამ მოახდინა მისი დისკვალიფიკაცია. შესაბამისად ტენდერი დასრულდა უარყოფითი შედეგით.

⁴⁶ SPA170015639.

⁴⁷ 20%-ზე მეტით.

2018 წლის 15 იანვარს მუნიციპალიტეტმა ხელახლა გამოაცხადა აღნიშნულ მომსახურებაზე ტენდერი⁴⁸, სავარაუდო ღირებულებით 346.7 ათასი ლარი. ტენდერში ამჯერად მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ ერთმა პრეტენდენტმა - შპს „დევეპლიუსმა და გამოცხადდა გამარჯვებულად. მასთან გაფორმდა ხელშეკრულება ღირებულებით 340.2 ათას ლარი.

ამგვარად, არსებობს რისკი, რომ პრეტენდენტმა შეგნებულად არ წარმოადგინა დოკუმენტაცია, რადგანაც შედგა კომუნიკაცია/შეთანხმება აღნიშნული ტენდერით დაინტერესებულ სხვადასხვა პირებთან. აღნიშნულ რისკს ამყარებს ის გარემოებაც, რომ შემდეგმა პრეტენდენტმაც, რომელიც არის მუნიციპალიტეტთან დაკავშირებული მხარე, არ წარმოადგინა დასაზუსტებელი დოკუმენტაცია და ტენდერი არ შედგა. ახალ გამოცხადებულ ტენდერში კი ხელშეკრულება გაფორმდა, წინა ტენდერში დაფიქსირებულ ფასთან შედარებით 28%-ით (95.2 ათასი ლარით) მეტ თანხაზე. აღნიშნული რისკის შესწავლა სცილდება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მანდატს, რადგან გამოსაკითხი იყო კერძო სამართლის იურიდიული პირები. დადგენა იმისა, ობიექტურად თუ შეგნებულად არ წარმოადგინეს პრეტენდენტებმა დოკუმენტაცია, მოხდა თუ არა პრეტენდენტებს შორის კომუნიკაცია, ან მოხდა თუ არა გამარჯვებულ პრეტენდენტსა და მერიას შორის შეთანხმება, რადგან დაკავშირებული პირია მუნიციპალიტეტის მაღალი თანამდებობის პირთან, ეს საკითხი განსაკუთრებულ ყურადღებას საჭიროებს და წარმოადგენს შესაბამისი ორგანოების შესწავლის საგანს.

ამდენად, 2016-2017 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ გარე-განათების ექსპლოატაციის მომსახურების დაგეგმვის, შესყიდვისა და შესრულების მართვაში არსებულმა სისუსტეებმა გამოიწვია სხვადასხვა ხასიათის დარღვევა-ნაკლოვანებები და რისკის შემცველი გარემოებები. კერძოდ:

- 1) მუნიციპალიტეტის მიერ სავარაუდო ღირებულება არასათანადოდ იქნა დათვლილი, ის არ ეყრდნობოდა რეალურ გათვლებსა და გაანგარიშებებს.
- 2) გარე განათების საექსპლოატაციო მომსახურების მიმწოდებელ კომპანიასა და სატენდერო კომისიის წევრს შორის ინტერესთა კონფლიქტის არსებობის გამო, დარღვეულია შესყიდვის კანონმდებლობის მოთხოვნები. აღნიშნული ურთიერთობების არსებობა გავლენას ახდენს ინტერესთა კონფლიქტში მყოფი პირების საქმიანობის პირობებსა და ეკონომიკურ შედეგებზე, რაც წარმოშობს

⁴⁸ SPA180000548.

მიმწოდებელი კომპანიის მიმართ სუბიექტური გადაწყვეტილებების მიღების რისკს.

-)/ მუნიციპალიტეტი მიმწოდებელთან ანგარიშსწორებას ახორციელებდა ისე, რომ შესრულებული სამუშაოების აქტები არ მოიცავდა კონკრეტულად ჩატარებული სამუშაოების ერთეულის და ჯამურ ღირებულებებს;
-)/ კონკურენტუნარიანი ტენდერი დასრულდა უარყოფითი შედეგით. ხელახლა გამოცხადებულ ტენდერში უკონკურენტოდ გაიმარჯვა მუნიციპალიტეტთან დაკავშირებულმა კომპანიამ, რომლის სატენდერო ღირებულება მნიშვნელოვნად აღემატებოდა წინა ტენდერში დაფიქსირებულ ფასს.

ამდენად, ბოლნისის მუნიციპალიტეტში შესყიდვის პროცესი წარიმართა იმგვარად, რომ გარე განათების ექსპლოატაციის მომსახურება განეხორციელებინა მუნიციპალიტეტის მაღალი თანამდებობის პირთან ინტერესთა კონფლიქტში მყოფ მიმწოდებელს. შედეგად, არსებობს რისკი იმისა, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ დიდი ოდენობით საბიუჯეტო თანხები ზედმეტად არის გადახდილი.

რეკომენდაცია №9: მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) არ დაუშვას ტენდერებში ინტერესთა კონფლიქტის პირობების დარღვევის ფაქტები.

გარე განათების ქსელის ექსპლოატაციის მომსახურების შესყიდვის დაგეგმვისას, მუნიციპალიტეტმა სავარაუდო ღირებულება განსაზღვროს რეალურ გათვლებზე და გაანგარიშებებზე დაყრდნობით. ანგარიშსწორების პროცესში გამოიყენოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული შესრულებული სამუშაოს მიღების წესი. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მიმწოდებელთან ანგარიშსწორებას ფაქტობრივად შესრულებული სამუშაოების მოცულობების მიხედვით. მუნიციპალიტეტმა გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გაატაროს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები.

3.2. უხარისხოდ შესრულებული სამუშაო

კრიტერიუმი: ინფრასტრუქტურული პროექტების სამშენებლო ნორმებთან და სტანდარტებთან შესაბამისობის აუცილებელ პირობას წარმოადგენს სამუშაოების დაგეგმვა და სათანადო კონტროლის მექანიზმების განსაზღვრა. საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვის პრინციპიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია შეამოწმოს შესრულებული სამუშაოების ხარისხის გადახდილ ფასთან შესაბამისობა. პროექტის შესრულებაზე დანერგილმა კონტროლის პროცედურებმა უნდა უზრუნველყოს

ხარისხიანი სამუშაოების ჩაბარება. მუნიციპალიტეტში ინფრასტრუქტურული სამუშაოების ეფექტიანად განხორციელების აუცილებელ პირობას, ხელშეკრულების პირობების დაცვაზე სათანადო კონტროლის მექანიზმების არსებობა განაპირობებს. შესრულებულ სამუშაოებზე ხარვეზების გამოსწორების მიზნით, ხელშეკრულების პირობებში გათვალისწინებულია საგარანტიო პერიოდი. აღნიშნულ პერიოდში უხარისხობით გამოწვეული დაზიანებების გამოვლენის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია მიმწოდებელს მოსთხოვოს ხარვეზების გამოსწორება.

გამოვლენილი გარემოება: 2017 წლის 14 ივნისს ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა ელექტრონული ტენდერის საშუალებით, გაუფორმა ხელშეკრულება შპს „გ&კ ტექნოლოგის“ სოფელ მამხუტიდან სოფელ ქვემო არქევანში მისასვლელი საავტომობილო გზის საფარის მოწყობის სამუშაოების შესყიდვაზე⁴⁹. 2017 წლის 9 აგვისტოს აღნიშნული გზის საფარის მოწყობის მეორე ეტაპის შესყიდვაზე ელექტრონული ტენდერით, ხელშეკრულება გაფორმდა იმავე მიმწოდებელთან⁵⁰.

პროექტი მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა 2017 წლის სექტემბერში, რაშიც ჯამში გადაიხდა 1 334.9 ათასი ლარი. ხელშეკრულების თანახმად, შესრულებული სამუშაოების საგარანტიო ვადაა სამშენებლო სამუშაოების ჩაბარებიდან 1 წელი, რომლის განმავლობაშიც შემსრულებელი ვალდებული იქნება აღმოფხვრას შესრულებულ სამუშაოზე წარმოქმნილი ყველა დეფექტი ან ნაკლი.

2018 წლის 7 მარტს, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად, აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა აღნიშნული პროექტი. გამოვლინდა, რომ გზის საფარის ცალკეულ მონაკვეთებზე შეინიშნება ბზარები.

სურათი №2: სოფელ მამხუტიდან სოფელ ქვემო არქევანში მისასვლელი საავტომობილო გზა



⁴⁹ ხელშეკრულება №143/01/17.

⁵⁰ ხელშეკრულება №181/01/17.

აღნიშნული დაზიანების შესახებ მუნიციპალიტეტისათვის ცნობილი გახდა აუდიტის ჯგუფის მიერ გამოვლენილი გარემოების შემდგომ. ხარვეზების გამოსასწორებლად, მერიის შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს არ ჰქონდათ გატარებული შესაბამისი ღონისძიებები.

აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა დამატებითი აუდიტორული პროცედურები. აუდიტის ჯგუფის მოთხოვნით, მუნიციპალიტეტმა გამოითხოვა შესრულებული სამუშაოების შესაბამისი სასაქონლო ზედნადებები. მერიამ წარმოადგინა გზის რეაბილიტაციისათვის მიმწოდებლის მიერ გამოყენებული ყველა სამშენებლო მასალის სასაქონლო ზედნადები.

წარმოდგენილი სასაქონლო ზედნადებებისა და შესრულებული სამუშაოს აქტების (ფორმა N2) შედარების შედეგად გამოვლინდა სხვაობები. კერძოდ: მიმწოდებელს სოფელ არქევანში, გზის საფუძვლის ქვედა ფენის მოსაწყობად, შეტანილი და გამოყენებული უნდა ჰქონოდა 3712 მ³ ფრაქციული ღორღი (0-40 მმ). წარმოდგენილი სასაქონლო ზედნადებების დათვლის შედეგად დასტურდება სოფელ არქევანში 2847 მ³ ფრაქციული ღორღის შეტანა, ანუ 865 მ³-ით ნაკლები. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტს (შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს) ფარული სამუშაოების აქტებით სრულად აქვთ დადასტურებული ხარჯთაღრიცხვასა და შესრულებული სამუშაოების აქტებით (ფორმა N2) ნაჩვენები ინერტული მასალის მოცულობები.

მიმწოდებელი პარალელურად აწარმოებდა გზის მოწყობის სამუშაოებს დაბა კაზრეთში. პირველადი ანგარიშის გაგზავნის შემდგომ, აუდიტის ობიექტმა წარმოადგინა სასაქონლო ზედნადებები. გადამოწმებული იქნა აღნიშნულ ობიექტზე მასალების შეტანის მდგომარეობა. გადათვლის შედეგად, დაფიქსირდა რომ, დაბა კაზრეთში 971 მ³-ით მეტი ღორღი იქნა შეტანილი.

ამდენად, არქევანი-მამხუტის გზის ბეტონის საფარზე არსებული პრობლემის მოსაგვარებლად მერიას არ ჰქონდა გატარებული შესაბამისი ღონისძიებები. მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა სათანადოდ არ დათვალეს ფარული სამუშაოების მოცულობები. საგარანტიო პერიოდში, მერიამ არ მიმართა შემსრულებელ კომპანიას ხარვეზების გამოსწორების მოთხოვნით. შესაბამისად, სამუშაოების მონიტორინგის, მიღება-ჩაბარებისა და მოვლა-პატრონობის ეტაპზე არსებულმა მართვის სისუსტეებმა გამოიწვია დაზიანებული გზის საფარის არსებობა.

აუდიტის ჯგუფის მიერ გამოვლენილი გარემოების შემდგომ, მერიამ მოსთხოვა მიმწოდებელს ხარვეზების აღმოფხვრა. მუნიციპალიტეტის მიერ გამოგზავნილი ფოტომასალის თანახმად, ობიექტზე ჩატარდა აღდგენითი სამუშაოები.

რეკომენდაცია №10: ინფრასტრუქტურული პროექტების მიღება-ჩაბარების ეტაპზე, საჭიროა მუნიციპალიტეტმა დანერგოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები და დააწესოს შესაბამისი პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს შესრულებული სამუშაოების შესაბამისობას სამშენებლო ნორმებთან და სტანდარტებთან. ამასთანავე, შესრულებულ სამუშაოებზე ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტმა დაუყოვნებლივ მიმართოს მიმწოდებელს, რათა საგარანტიო ვადაში გამოსწოროს უხარისხობით გამოწვეული დაზიანებები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს შესყიდული ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას და მოსახლეობისთვის ინფრასტრუქტურული პროექტების ხარვეზების გარეშე მიწოდებას, ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში. მუნიციპალიტეტმა დაადგინოს ხარვეზების გამოვლენაზე პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს მათ მიმართ კანონმდებლობით გათვალისწინებული შესაბამისი ღონისძიებები.

3.3. დაზიანებული ინფრასტრუქტურული პროექტები

კრიტერიუმი: ინფრასტრუქტურული სამუშაოების მიზანს წარმოადგენს მოსახლეობისათვის საყოფაცხოვრებო პირობების გაუმჯობესება. შესაბამისად, შესრულებული სამუშაოები უნდა იყოს ხარისხიანი, მისგან მიღებული შედეგი დადებითად უნდა აისახებოდეს მოსახლეობაზე და გრძელვადიან პერიოდში შესაძლებელი უნდა იყოს მისით სარგებლობა.

ობიექტების მშენებლობის დასრულების შემდეგ განსაზღვრული პერიოდის განმავლობაში მოქმედებს ხელშეკრულებით განსაზღვრული საგარანტიო ვადა, რომლის განმავლობაშიც მიმწოდებელი ახდენს გამოვლენილი ხარვეზების გამოსწორებას. აღნიშნული ვადის გასვლის შემდეგ, ობიექტების მოვლა-პატრონობის ღონისძიებების ჩატარება სრულად ევალება მუნიციპალიტეტს, რაც გულისხმობს ობიექტებზე ხარვეზების გამოვლენას და დროულ გამოსწორებას. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია უზრუნველყოს საკუთარი ქონების სათანადო მოვლა-პატრონობა და არსებული ინფრასტრუქტურული ობიექტების გამართული ფუნქციონირებისათვის გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

გამოვლენილი გარემოება: ბოლნისის მუნიციპალიტეტის მიერ 2016-2017 წლებში 5 ხელშეკრულების ფარგლებში შესრულებული ინფრასტრუქტურული პროექტები, ღირებულებით 1 017.3 ათასი ლარი, ხასიათდება ხარვეზებით, კერძოდ:

წმ. ნინოს ქუჩის რეაბილიტაცია

2016 წლის 23 მაისს ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა ელექტრონული ტენდერის საშუალებით გაუფორმა ხელშეკრულება შპს „ელფიას“, წმ. ნინოს ქუჩაზე ასფალტირების სამუშაოების შესყიდვაზე⁵¹.

პროექტი მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა 2017 წლის 11 აპრილს, რაშიც გადაიხადა 288.9 ათასი ლარი. ხელშეკრულების თანახმად, შესრულებული სამუშაოების საგარანტიო ვადაა სამშენებლო სამუშაოების ჩაბარებიდან 2 წელი, რომლის განმავლობაშიც შემსრულებელი ვალდებული იქნება აღმოფხვრას შესრულებულ სამუშაოზე წარმოქმნილი ყველა დეფექტი ან ნაკლი.

2018 წლის 6 მარტს, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად, აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა აღნიშნული პროექტი. გამოვლინდა, რომ წმინდა ნინოს ქუჩაზე მოწყობილი ასფალტი ცალკეულ ადგილებში დაზიანებულია.

სურათი №3: წმ. ნინოს ქუჩა



ასფალტის საფარის დაზიანების შესახებ მუნიციპალიტეტისათვის ცნობილი გახდა აუდიტის ჯგუფის მიერ გამოვლენილი გარემოების შემდგომ. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტს არ ჰქონდა შესწავლილი აღნიშნული დაზიანების გამომწვევი მიზეზები და პრობლემის მოსაგვარებლად არ ჰქონდა გატარებული შესაბამისი ღონისძიებები. მიუხედავად იმისა, რომ ობიექტის საგარანტიო პერიოდი გასული არ იყო, მუნიციპალიტეტს არ მიუმართავს შემსრულებელი კომპანიისათვის დაზიანებული ასფალტის საფარის აღდგენის მიზნით. მიუხედავად მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელი პირების განმარტებისა, რომ არ ჰქონდათ ინფორმაცია აღნიშნული დაზიანების შესახებ, არ ათავისუფლებს მათ პასუხისმგებლობისგან. მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლები

⁵¹ ხელშეკრულება №110/01/16.

ვალდებულნი იყვნენ ცოდნოდათ ხარვეზების შესახებ და უნდა გაეტარებინათ შესაბამისი ღონისძიებები დაზიანებების აღმოსაფხვრელად.

დაბა კაზრეთში კულტურის სახლის სახურავის რეაბილიტაცია

2016 წლის 15 ივლისს ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა ელექტრონული ტენდერის საშუალებით, გაუფორმა ხელშეკრულება შპს „გზამშენი 2014 -ს“, დაბა კაზრეთში კულტურის სახლის სახურავის რეაბილიტაციაზე⁵². პროექტი მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა 2016 წლის 29 აგვისტოს, რაშიც გადაიხადა 61.9 ათასი ლარი.

2018 წლის 5 მარტს, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად, აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა აღნიშნული პროექტი. გამოვლინდა, რომ სახურავი დაზიანებულია და წვიმა ჩამოდის კულტურის სახლის სხვადასხვა ოთახებში. შედეგად დაზიანებულია შენობაში არსებული ბიბლიოთეკის, სცენის და სხვა ოთახების ჭერი და კედლები.

სურათი №4: დაბა კაზრეთის კულტურის სახლი



პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, არსებული დაზიანების შესახებ მუნიციპალიტეტისათვის ცნობილი გახდა 2017 წლის მაისში. გამგეობამ ორჯერ მიწერა წერილი მიმწოდებელს ხარვეზების გამოსასწორებლად, თუმცა შემსრულებელ კომპანიას დაზიანებები არ აღმოუფხვრია⁵³. მუნიციპალიტეტს დაზიანების გამომწვევი მიზეზები არ ჰქონდა შესწავლილი და პრობლემის მოსაგვარებლად დამატებითი ღონისძიებები არ ჰქონდა გატარებული.

აუდიტის ჯგუფის მიერ ხარვეზების დაფიქსირების შემდგომ, შემსყიდველმა მიმართა მიმწოდებელს და დღეის მდგომარეობით სახურავზე აღდგენითი სამუშაოები დასრულებულია.

⁵² ხელშეკრულება №147/01/16

⁵³ წერილი №11/2944, 30.05.2017 და №11/1159, 21.02.2018

№3 საბავშვო ბაღის რეაბილიტაცია

2016 წლის 27 აპრილს მუნიციპალიტეტმა ელექტრონული ტენდერის საშუალებით გააფორმა ხელშეკრულება შპს „თელასთან“, №3 საბავშვო ბაღის რეაბილიტაციის შესყიდვაზე⁵⁴. პროექტი მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა 2016 წლის ოქტომბერში, რაშიც გადაიხადა 323.5 ათასი ლარი. ხელშეკრულების თანახმად, შესრულებული სამუშაოების საგარანტიო ვადაა სამშენებლო სამუშაოების ჩაბარებიდან 1 წელი.

2018 წლის 6 მარტს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად, აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა აღნიშნული პროექტი. გამოვლინდა, რომ საბავშვო ბაღის საძინებელში კედლები დაზიანებულია, ასევე დაზიანებულია მდფ-ის კარები, ეზოში ბაზალტის ფილები და გარე ფასადი.

სურათი №5: საბავშვო ბაღი №3



პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, 2017 წლის 31 მაისის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტისათვის ცნობილი გახდა, რომ ბაზალტის ფილები, მდფ-ის კარები, შიდა კედლები და გარე ფასადი დაზიანებული იყო. საგარანტიო ვადაში მუნიციპალიტეტმა

⁵⁴ ხელშეკრულება №90/01/16

მოსთხოვა მიმწოდებელს ხარვეზების აღმოფხვრა, თუმცა შემსრულებელმა კომპანიამ ხარვეზები არ გამოასწორა. შემდგომ მუნიციპალიტეტმა მოახდინა მხოლოდ საგარანტიო თანხის ჩამოჭრა, სხვა ღონისძიებები თვითმმართველ ერთეულს არ გაუტარებია. ამდენად, მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები ვალდებული იყვნენ გაეტარებინათ შესაბამისი და საკმარისი ღონისძიებები იმისათვის, რომ №3 საბავშვო ბაღში არსებული პრობლემები მოგვარებულიყო.

№5 საბავშვო ბაღის რეაბილიტაცია

2016 წლის 13 აპრილს მუნიციპალიტეტმა ელექტრონული ტენდერის საშუალებით გააფორმა ხელშეკრულება შპს „მეტრთან“, №5 საბავშვო ბაღის რეაბილიტაციის შესყიდვაზე⁵⁵. პროექტი მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა 2016 წლის 30 აგვისტოს, რაშიც გადაიხადა 320.9 ათასი ლარი. ხელშეკრულების თანახმად, შესრულებული სამუშაოების საგარანტიო ვადაა სამშენებლო სამუშაოების ჩაბარებიდან 1 წელი.

2018 წლის 6 მარტს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად, აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა აღნიშნული პროექტი. გამოვლინდა, რომ საბავშვო ბაღის საძინებელში კედლები დაზიანებულია, ასევე დაზიანებულია მდფ-ის კარები.

სურათი №6: საბავშვო ბაღი №5



პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, საგარანტიო პერიოდში ხარვეზი არ გამოვლენილა. მუნიციპალიტეტისათვის აღნიშნული დაზიანების შესახებ ცნობილი გახდა აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული დათვალიერების შედეგად. მიუხედავად მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელი პირების განმარტებისა, რომ არ ჰქონდათ ინფორმაცია აღნიშნული დაზიანების შესახებ, არ ათავისუფლებს მათ პასუხისმგებლობისგან. მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლები ვალდებულნი იყვნენ ცოდნოდათ ხარვეზების

⁵⁵ ხელშეკრულება №82/01/16

შესახებ და უნდა გაეტარებინათ შესაბამისი ღონისძიებები დაზიანებების აღმოსაფხვრელად.

სოფ. სავანეთში სარწყავი სისტემის მოწყობა

2016 წლის 9 ნოემბერს მუნიციპალიტეტმა გამარტივებული ელექტრონული ტენდერით, გააფორმა ხელშეკრულება შპს „მაინტეკ საქართველოსთან“ სოფელ სავანეთში სარწყავი სისტემის რეაბილიტაციაზე. პროექტი მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა 2017 წლის იანვარში, რაშიც გადაიხადა 22.1 ათასი ლარი.

2018 წლის 7 მარტს, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად, აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა აღნიშნული პროექტი. გამოვლინდა, რომ სარწყავი სისტემის მილი დაზიანებულია და მოსახლეობას აღნიშნული სისტემიდან წყალი არ მიეწოდებოდა.

სურათი №7: სოფელ სავანეთის სარწყავი სისტემა



პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, საგარანტიო პერიოდში ხარვეზი არ გამოვლენილა. მუნიციპალიტეტისათვის აღნიშნული დაზიანების შესახებ ცნობილი გახდა აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული დათვალიერების შედეგად. მიუხედავად მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელი პირების განმარტებისა, რომ არ ჰქონდათ ინფორმაცია აღნიშნული დაზიანების შესახებ, არ ათავისუფლებს მათ პასუხისმგებლობისგან. მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლები ვალდებული იყვნენ ცოდნოდან ხარვეზების შესახებ და უნდა გაეტარებინათ შესაბამისი ღონისძიებები დაზიანებების აღმოსაფხვრელად.

მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ერთეულებში დასაქმებული წარმომადგენლები უნდა უზრუნველყოფდნენ, მათ ტერიტორიაზე არსებულ ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე დაზიანებების, ხარვეზების და სხვა ინფორმაციის მიწოდებას შესაბამისი სამსახურებისათვის. მიუხედავად ამისა, აუდიტის ანგარიშში დაფიქსირებული

ხარვეზების შესახებ, ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა შეიტყო აუდიტის ჯგუფთან ერთად დათვალიერების დროს. აუდიტის ჯგუფის მიერ დაფიქსირებული ხარვეზის შემდგომ, ქსელზე არსებული დაზიანება გამოსწორებულია და დღეის მდგომარეობით პრობლემა წყლის მიწოდებასთან დაკავშირებით აღმოფხვრილია.

ამდენად, მუნიციპალიტეტში დანერგილმა კონტროლის მექანიზმებმა ვერ უზრუნველყო არსებული დარღვევა-ნაკლოვანებების დროული გამოვლენა და სათანადო რეაგირების განხორციელება. მუნიციპალიტეტს არ აქვს შესწავლილი სამშენებლო სამუშაოებთან დაკავშირებული ხარვეზების გამომწვევი მიზეზები: არასწორი დაგეგმვა, სამუშაოების უხარისხოდ შესრულება თუ ობიექტების არასწორი ექსპლואატაცია. მუნიციპალიტეტს როგორც პრობლემის მოსაგვარებლად, ასევე პასუხისმგებელი პირების მიმართ არ ჰქონდა გატარებული შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №11: მუნიციპალიტეტმა რეგულარულად განახორციელოს შესყიდული სამშენებლო ობიექტების მდგომარეობის მონიტორინგი, დანერგოს შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს არსებული დაზიანებების დროულ გამოვლენას, ასევე, გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები არსებული ნაკლოვანებების აღმოფხვრის მიზნით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის გამართულ ფუნქციონირებას და მათ გამოყენებას ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში. მუნიციპალიტეტმა გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გაატაროს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები.

3.4. დაუსრულებელი ინფრასტრუქტურული პროექტები

კრიტერიუმი: 2016 წელს ბოლნისის მუნიციპალიტეტში ხორციელდებოდა „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა“, რომელიც მიმართული იყო სოფლის მოსახლეობის საყოფაცხოვრებო პრობლემების მოსაგვარებლად. ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების მიზანს მოსახლეობის კონკრეტული საჭიროებების დაკმაყოფილება და სარგებლის მიღება წარმოადგენს. მუნიციპალიტეტმა შეზღუდული რესურსების პირობებში მნიშვნელოვანია დააფინანსოს ისეთი პროექტები, რომელიც დააკმაყოფილებს მოსახლეობის საჭიროებას და თვითმმართველი ერთეულის გრძელვადიანი განვითარების პირობებს შექმნის. კონკრეტული პროექტის დაგეგმვის დროს მუნიციპალიტეტმა უნდა გაითვალისწინოს საჭირო ფინანსური და მატერიალური რესურსების რაოდენობა და შესაბამისად განსაზღვროს მიზნის მიღწევის შესაძლებლობა. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია უზრუნველყოს მოსახლეობის საჭიროების მოგვარება და ამ მიზნით დაგეგმილი პროექტების დასრულება.

გამოვლენილი გარემოება: 2016 წელს ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა „სოფლის მხარდაჭერის“ პროგრამის ფარგლებში შეისყიდა სარიტუალო დარბაზების მოწყობის სამუშაოები. მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად, აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა შესრულებული სამუშაოები. გამოვლინდა, რომ 5 სარიტუალო დარბაზი დაუსრულებელია და არ ფუნქციონირებს.

ცხრილი №5: დაუსრულებელი ინფრასტრუქტურული პროექტები (ათასი ლარი)

№	პროექტის დასახელება	ხელშ. №	მიმწოდებელი	დახარჯული თანხა
1	სოფელ ზემო ბოლნისში მდებარე რიტუალების სახლის სამშენებლო-სარეაბილიტაციო სამუშაოები	177/01/16	შპს „ტექნოსიტი“	22.3
2	სოფელ ძემენარიანში რიტუალების სახლის სამშენებლო სამუშაოები	203/01/16	ი/მ მალხაზ გეგეჭკორი	17.4
3	სოფელ ჭაპალაში მდებარე დაწყებული რიტუალების სახლის სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოები	210/01/16	შპს „ციტადელი“	24.5
4	სოფელ ვანათში მდებარე რიტუალების სახლის სარემონტო-სარეაბილიტაციო სამუშაოები	206/01/16	შპს „დემო“	12.6
5	სოფელ ზემო არქევანში მდებარე დაწყებული რიტუალების სახლის სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოები	182/01/16	შპს „უნივერსალი-მ“	24.5
სულ				101.3

პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, სარიტუალო დარბაზები უფუნქციოა იმის გამო, რომ არ არის აღჭურვილი საჭირო ინვენტარით, ხოლო ზოგ შემთხვევაში კარ-ფანჯრები, იატაკი და კედლები არაა მოწყობილი და სხვა. აღნიშნული პროექტების დასასრულებლად მიმდინარე წელს გამოყოფილი თანხა საკმარისი არ იყო, მისი შესყიდვა „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით“ იგეგმებოდა მომდევნო წელს. მათივე განმარტებით, პროექტი ვერ დასრულდა, რადგან 2017 წელს „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით“ პროექტების დაფინანსება შეწყდა, ხოლო მუნიციპალიტეტს ადგილობრივი ბიუჯეტით სამუშაოების გაგრძელება არ დაუგეგმავს.

„სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა“ თავისი არსით არ იყო მრავალწლიანი, შესაბამისად, მისი დაფინანსება მთავრობის გადაწყვეტილებით შესაძლებელია აღარ გაგრძელებულიყო მომდევნო წლებში. ბოლნისის მუნიციპალიტეტს სამუშაოების დაგეგმვისას უნდა გაეთვალისწინებინა აღნიშნული გარემოება და პროექტების დასრულებისათვის გაეთვალისწინებინა საჭირო ფინანსური რესურსი.

აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტს 2017 წლის ბოლოს დაუგროვდა თავისუფალი ფულადი სახსრები, რომელთა გამოყენებით შესაძლებელი

იყო დაწყებული პროექტების დასრულება. შესაბამისად, პროექტი არ უნდა დაგეგმილიყო იმ გათვლით, რომ მისი დასრულება მხოლოდ „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით“ იქნებოდა შესაძლებელი. მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელმა პირებმა პროექტის დაგეგმვისას ვერ გაითვალისწინეს საჭირო ფინანსური რესურსები.

მიუხედავად იმისა, რომ 5 სარიტუალო დარბაზის მშენებლობაზე დაიხარჯა 101.3 ათასი ლარი, პროექტები დაუსრულებელია და მოსახლეობა შესრულებული სამუშაოებით ვერ სარგებლობს. 2017 წელს მუნიციპალიტეტმა პროექტების დასასრულებლად შეისყიდა საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია. მიუხედავად ამისა, 2018 წელს, აუდიტის მსვლელობის პერიოდში აღნიშნული სარიტუალო დარბაზები დაუსრულებელი იყო და მოსახლეობა შექმნილი მატერიალური სიკეთით ვერ სარგებლობდა.

სურათი №8: სოფლების ძეგვნარიანის და ზემო არქევანის სარიტუალო დარბაზები



აუდიტის სამსახურის მიერ გამოვლენილი გარემოების შემდგომ, 2018 წელს მუნიციპალიტეტი ახორციელებს სოფელ ჭაპალაში და სოფელ ზემო ბოლნისში სარიტუალო დარბაზების დასრულების სამშენებლო სამუშაოებს. ასევე მიმდინარე წელს 2 ობიექტზე (სოფელი ზემო არქევანი და ვანათი) დაგეგმილი აქვს პროექტის დასრულება. რაც შეეხება დანარჩენ 1 ობიექტს (სოფელი ძეგვნარიანი) პროექტის დასასრულებლად არ არის გატარებული შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №12: მუნიციპალიტეტმა ინფრასტრუქტურული სამუშაოები უნდა დაგეგმოს ყველა იმ ფაქტორების გათვალისწინებით, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს პროექტის წარმატებით დასრულებას. კონკრეტული პროექტის დაგეგმვის დროს მუნიციპალიტეტმა უნდა შეისწავლოს ფინანსური და მატერიალური რესურსები და აქედან გამომდინარე განსაზღვროს, თუ რამდენად შესაძლებელია პროექტის განხორციელება და დასახული მიზნის მიღწევა. აღნიშნული ხელს შეუწყობს თავიდან აიცილოს ისეთი პროექტების განხორციელება, რომლითაც მოსახლეობა ვერ სარგებლობს.

ბოლნისის მუნიციპალიტეტის მერიამ აღწეროს დაუსრულებელი და უფუნქციო პროექტები. მიზანშეწონილია მუნიციპალიტეტმა, მოიძიოს დამატებითი ფინანსური სახსრები, გონივრულ ვადებში დაასრულოს დაწყებული ობიექტების მშენებლობა და განსაზღვროს მათი გამოყენების მიმართულებები. აღნიშნული უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის მიერ შექმნილი მატერიალური სიკეთის მოსახლეობისთვის დროულ და ხარისხიან მიწოდებას.

3.5. სამუშაოების შესრულების ვადის გაგრძელება

კრიტერიუმი: სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის შესაბამისად⁵⁶, შესყიდვის მხარეებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულება უნდა შეიცავდეს საქონლის მიწოდების, მომსახურების გაწევის ან/და სამუშაოს შესრულების ვადას. სატენდერო დოკუმენტაციასა და ხელშეკრულებაში ასახული პირობების შესრულება სავალდებულოა შესყიდვებში მონაწილე პირებისთვის. ხელშეკრულების პირობები შეიძლება შეიცვალოს და სამუშაოს დასრულების ვადა გადაიწიოს მხოლოდ წინასწარ გაუთვალისწინებელი მიზეზების გამო. ნებისმიერი ცვლილება დაუშვებელია, რომელსაც მოჰყვება შემსყიდველისათვის პირობების გაუარესება, გარდა კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

ბოლნისის მუნიციპალიტეტსა და მიმწოდებელს შორის გაფორმებული შესყიდვის ხელშეკრულების თანახმად, ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობისათვის, შესასრულებელი სამუშაოების ვადის გადაცილების შემთხვევაში, მხარეს დაეკისრება პირგასამტეხლო ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე სახელშეკრულებო ღირებულების 0.1%-ის ოდენობით.

გამოვლენილი გარემოება: ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა შპს „იბერთან“ ხელშეკრულება გააფორმა ილია ჭავჭავაძის ქუჩაზე საავტომობილო გზის ასფალტო-ბეტონის საფარის მოწყობაზე, ღირებულებით 400.0 ათასი ლარი⁵⁷. სამუშაოს შესრულების ვადა იყო ხელშეკრულების გაფორმებიდან 16 სექტემბრიდან 70 კალენდარული დღე - 2016 წლის 24 ნოემბერი. აღსანიშნავია, რომ უამინდობის მოტივით სამუშაოს დასრულების ვადის გადაწევისათვის განხორციელდა ორი ცვლილება და საბოლოოდ 2016 წლის 16 დეკემბერი განისაზღვრა. მიუხედავად ამისა, მიმწოდებელმა სამუშაოები დაასრულა ვადის დარღვევით - 2016 წლის 19 დეკემბერს⁵⁸.

⁵⁶ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 19, პუნქტი 6.

⁵⁷ SPA160020707, №191/01/16 ხელშეკრულება.

⁵⁸ 16 დეკემბრიდან 19 დეკემბრამდე პერიოდში მიმწოდებელი დაჯარიმდა 1.6 ლარით.

აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა დამატებითი აუდიტორული პროცედურები, კერძოდ, გამოითხოვა შპს „იბერის“ მიერ ილია ჭავჭავაძის ქუჩის რეაბილიტაციისათვის წარმოებული სასაქონლო ზედნადებები. წარმოდგენილი მონაცემებიდან გაირკვა, რომ შპს-მ გზის მოწყობის სამუშაოები დაიწყო დაგვიანებით. ხარჯთაღრიცხვის მიხედვით, სამუშაოების საწყისი ეტაპია - ჭავჭავაძის ქუჩიდან „არსებული გრუნტის ნაგავსაყრელზე გატანა“. სასაქონლო ზედნადებების მიხედვით, აღნიშნული სამუშაოს შესრულება ფიქსირდება 22 ნოემბრიდან, ხოლო თავდაპირველი გრაფიკით გზის მოწყობის სამუშაო უნდა დასრულებულიყო 24 ნოემბერს.

ამდენად, სამუშაოების დასრულების ვადის გაგრძელების შესახებ, მუნიციპალიტეტმა შეთანხმება გააფორმა მიმწოდებელთან იმ მოტივით, რომ შემსრულებელ კომპანიას ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ ვადაში სამუშაოების დასასრულებლად ხელს უშლიდა ამინდის გაუარესება. თუმცა რეალური მიზეზი იყო ის, რომ მიმწოდებელმა სამუშაოები დაიწყო გვიან. იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალიტეტი უამინდობის მოტივით, შემსრულებელს არ გაუფორმებდა შეთანხმებას ვადის გაგრძელებაზე და ამოქმედებდა ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ საჯარიმო სანქციებს, მიმწოდებელს დაეკისრებოდა პირგასამტეხლო 8.8 ათასი ლარი (2016 წლის 24 ნოემბრიდან 2016 წლის 16 დეკემბრამდე პერიოდზე).

რეკომენდაცია №13: ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადების ცვლილება არ განახორციელოს დაუსაბუთებელი გარემოებებით, გაითვალისწინოს მხოლოდ ობიექტური და ფორსმაჟორული საფუძვლების არსებობა. ყველა დანარჩენ შემთხვევაში ვადებისა და სხვა პირობების დარღვევისათვის გაავრცელოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები. შედეგად, დროულად მოხდება იმ პროდუქტის მიღება, რომელიც დაგეგმილია ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისათვის და მოსახლეობის კეთილდღეობის უზრუნველსაყოფად. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს მიმწოდებლებზე საჯარიმო სანქციის დაურიცხაობის ფაქტი, გამოავლინოს გამომწვევი მიზეზები, პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

3.6. ფაქტობრივი დანახარჯები

კრიტერიუმი: საქართველოს მთავრობის, ასევე ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის სამართლებრივი აქტების შესაბამისად⁵⁹, 2012 წლის 1 ივლისის შემდეგ, გამარტივებული შესყიდვის გზით განხორციელებული სამშენებლო სამუშაოების ღირებულება მიმწოდებელს უნდა აუნაზღაურდეს შემდეგი წესით: შესრულებული სამუშაოების ღირებულება განისაზღვრება შესაბამისი ხელშეკრულების ხარჯთაღრიცხვით გათვალისწინებული ერთეულის ფასების ფარგლებში, ფაქტობრივი დანახარჯების მიხედვით. აღნიშნული გულისხმობს სამუშაოს ანაზღაურებას რეალურად გაწეული ხარჯების მიხედვით, რაც შესაძლებელია დადასტურდეს სამუშაოს შესრულების პროცესში შედგენილი სასაქონლო ზედნადებით, ანგარიშ-ფაქტურებით, ხელფასის უწყისებით, შესყიდვის აქტებით, იჯარისა და ქირავნობის ხელშეკრულებებით და სხვ.

გამოვლენილი გარემოება: 2016-2017 წლებში ბოლნისის მუნიციპალიტეტის მიერ სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოების განხორციელების მიზნით, გამარტივებული შესყიდვის ფორმით დადებულია 16 ხელშეკრულება, ღირებულებით 269.0 ათასი ლარი. კერძოდ, 2016 წელს 10 ხელშეკრულება - ღირებულებით 202.1 ათასი ლარი, ხოლო 2017 წელს 6 ხელშეკრულება - ღირებულებით 66.9 ათასი ლარი.

აუდიტის ჯგუფმა მუნიციპალიტეტს მოსთხოვა ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენა. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, სამშენებლო სამუშაოების გამარტივებული წესით შესყიდვისას, ბოლნისის მუნიციპალიტეტი მიმწოდებლებთან ანგარიშსწორებას ახორციელებდა ექსპერტიზის მიერ გაცემული დასკვნის საფუძველზე.

აუდიტის ჯგუფის მიერ შესწავლილი იქნა აღნიშნული ექსპერტიზის დასკვნები. გამოვლინდა, რომ 6 შემთხვევაში ფორმა №2-ში წარმოდგენილი მასალების ერთეული ღირებულებები შედარებულია სასაქონლო ზედნადებებს, შრომის ანაზღაურებაზე ნაჩვენებია, რომ შეესაბამება ბაზარზე არსებულ სტანდარტებს, ხოლო მანქანა-მექანიზმების შესახებ ინფორმაცია ექსპერტიზის დასკვნაში წარმოდგენილი არ არის.

მიმწოდებლის მიერ შესრულებული სამუშაოების ანაზღაურება ფაქტობრივი დანახარჯებით გულისხმობს სამუშაოს ანაზღაურებას რეალურად გაწეული ხარჯების მიხედვით, რაც შესაძლებელია დადასტურდეს სამუშაოს შესრულების პროცესში შედგენილი სასაქონლო ზედნადებით, ანგარიშ-ფაქტურებით, ხელფასის უწყისებით,

⁵⁹ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის №55 დადგენილება; საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2012 წლის 12 ივლისის №1-1/1463 ბრძანება.

შესყიდვის აქტებით, იჯარისა და ქირავნობის ხელშეკრულებებით და სხვ. შესაბამისად, ბოლნისის მუნიციპალიტეტის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, გამარტივებული შესყიდვის დროს 6 შემთხვევაში სამშენებლო სამუშაოების ანაზღაურება სრულად არ განხორციელებულა ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტების საფუძველზე. კერძოდ არ არის წარმოდგენილი ინფორმაცია ექსპერტიზის დასკვნებში მანქანა-მექანიზმების შესახებ, რომელთა ღირებულება 58.1 ათასი ლარია (გამარტივებული შესყიდვით გაფორმებული 16 ხელშეკრულების, მთლიანი ღირებულების 22%).

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, 2016-2017 წლებში ზოგიერთი სამშენებლო სამუშაოების გამარტივებული წესით შესყიდვისას ბოლნისის მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის დაცული კანონმდებლობის მოთხოვნა ფაქტობრივი დანახარჯებით ანაზღაურების შესახებ, რაც არსებული პრაქტიკით იწვევს საბიუჯეტო სახსრების ზედმეტად ანაზღაურებას.

რეკომენდაცია №14: ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) სამშენებლო სამუშაოების მიწოდებაზე გაფორმებული გამარტივებული შესყიდვის ხელშეკრულებების ფარგლებში, ანგარიშსწორება არ განახორციელოს მიმწოდებლების მიერ ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე. ამ მიზნით, მუნიციპალიტეტის საკრებულომ მიზანშეწონილია შეიმუშაოს გამარტივებული შესყიდვის გზით განხორციელებული სამშენებლო სამუშაოების ფაქტობრივი დანახარჯების დათვლის მეთოდი და კონკრეტული წესი, რომელიც შესაბამისობაში იქნება მოქმედ კანონმდებლობასთან. საჭიროა მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებლებისაგან მოითხოვოს შესაბამისი დოკუმენტაცია და გაიანგარიშოს ფაქტობრივი ხარჯები. შეუსაბამოების არსებობის ან დოკუმენტების წარმოდგენლობის შემთხვევაში, გაატაროს სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები, მათ შორის, მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომლებსაც ევალებოდათ ანგარიშსწორების აღნიშნული პრინციპის დაცვა.

4. კულტურა, რელიგია, ახალგაზრდული, სპორტული ღონისძიებები და განათლება (პრ.კოდი 03 00 და 04 00)

4.1. სუბსიდია

2016-2017 წლებში ბოლნისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის გადასახდელების 34%-ს შეადგენს სუბსიდია. აღნიშნულ პერიოდში სუბსიდიით დაფინანსებულია მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული 21 იურიდიულ პირი, თანხით - 15 634.2 ათასი ლარი⁶⁰.

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტს თავისი საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით, უფლება აქვს, დააფუძნოს ა(ა)იპ/შპს, რომელიც ორგანიზებას გაუწევს მისი უფლებამოსილების სფეროში განსახორციელებელ ერთობლივ ღონისძიებებს⁶¹. იურიდიული პირების შექმნის საფუძველი უნდა იყოს სათანადოდ დასაბუთებული და არგუმენტირებული. თვითმმართველი ერთეული იურიდიულ პირებს აფინანსებს სუბსიდიით, რომელიც უნდა გაიცეს რაციონალურობის პრინციპის დაცვით. შესაბამისი კონტროლის მექანიზმების გამოყენებით, დამფუძნებელი უზრუნველყოფს დაწესებულებების საქმიანობის შეფასებას, აგრეთვე მათი შემოსავლებისა და ხარჯების კონტროლს.

გამოვლენილი გარემოება: 2016-2017 წლებში ბოლნისის მუნიციპალიტეტი ფლობდა 7 შპს-ს. მუნიციპალიტეტის შპს-ები შემოსავლებს იღებენ როგორც თვითმმართველობის დაკვეთით შესრულებული სამუშაოებიდან და მომსახურებიდან, ასევე სხვა კერძო სუბიექტებთან არსებული გარიგებებიდან. შპს-ები თავიანთ უფლებამოსილებებს უნდა ახორციელებდნენ სტრატეგიული და წლიური გეგმების საფუძველზე. აღნიშნულ დოკუმენტებზე დაყრდნობით მუნიციპალიტეტმა უნდა მოახდინოს მათი წლიური შედეგების განხილვა, ანალიზი და საქმიანობის შეფასება. ბოლნისის მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული შპს-ები არ ფლობენ სტრატეგიულ/წლიურ გეგმებს, რომელშიც აღწერილი უნდა იყოს შპს-ების მიერ კონკრეტული წლის შესასრულებელი საქმიანობები. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მხრიდან არ არის დანერგილი შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები, რითაც მოხდება შპს-ების შემოსავლების და ხარჯების კონტროლი, ასევე შეფასდება მათ მიერ განხორციელებული საქმიანობა. იმის გამო, რომ დამფუძნებლის მიერ არ არის დაწესებული შესაფერისი და საკმარისი კონტროლის მექანიზმები, შესაძლოა შპს-ებში მენეჯმენტი იყოს მოუწესრიგებელი. აღნიშნული რისკის არსებობაზე მიაჩნია შპს „საფეხბურთო კლუბი სიონის“ ფინანსური მდგომარეობა. კერძოდ:

⁶⁰ 2016 წელი - 7 958.6 ათასი ლარი, 2017 წელი - 7 675.6 ათასი ლარი.

⁶¹ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 20, პუნქტი 1 და 2.

2016 წელს კლუბმა მიიღო დაფინანსება 1400.0 ათასი ლარი, მათ შორის მუნიციპალიტეტიდან მიღებული სუბსიდია იყო 362.4 ათასი ლარი, ხოლო „ქართული ფეხბურთის განვითარების ფონდის“ დაფინანსება - 1 037.6 ათასი ლარი⁶². კლუბის მენეჯმენტის მიერ უნდა განხორციელებულიყო აღნიშნული თანხის მოცულობის შესაბამისად წლის ბიუჯეტის გაწერა. კლუბის დაფინანსების მოცულობის შესახებ არსებული ინფორმაციის მიუხედავად, 2016 წლის 10 ივნისს შპს-ს ხელმძღვანელობის გადაწყვეტილებით, მოხდა ფეხბურთელების რაოდენობის ზრდა, მათი საკონტრაქტო პირობების ცვლილება და ადმინისტრაციის ხელფასების ზრდა. მენეჯმენტის განხორციელებულმა ქმედებებმა გამოიწვია დამატებითი ფინანსური რესურსების საჭიროება. შედეგად, 2016 წელს საფეხბურთო კლუბმა ვერ დაფარა რიგი ვალდებულებები. შპს-ს მიერ განხორციელებული ცვლილებების შეთანხმება დამფუძნებელთან - ბოლნისის მუნიციპალიტეტთან არ მომხდარა. 2017 წელს ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა კლუბის მიერ დაგროვილი კრედიტორული დავალიანების დასაფარად შპს-ს გადაურიცხა 444.5 ათასი ლარი, რითაც გაზარდა კაპიტალის მოცულობა.

კლუბის მენეჯმენტის მიერ განხორციელებული ქმედებების მიუხედავად, საფეხბურთო კლუბი „სიონი“ დაქვეითდა მეორე ლიგაში, ხოლო 2016 წელს დამატებით აყვანილი ფეხბურთელები 2018 წელს სამსახურიდან გაათავისუფლეს. იქიდან გამომდინარე, რომ კლუბის ქმედებებმა ვერ გამოიღო სასურველი შედეგი, მათ მიერ მიღებული მმართველობითი გადაწყვეტილებები შეიძლება ჩაითვალოს არაეფექტიანად, შესაბამისად, 444.5 ათასი ლარი წარმოადგენს მართვაში არსებული ხარვეზების შედეგად საბიუჯეტო რესურსების არაეფექტიან განკარგვას.

2016-2017 წლებში ბოლნისის მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებდა 14 ა(ა)იპ, რომელთაც ადგილობრივი ბიუჯეტიდან სუბსიდიის სახით მიღებული აქვთ 8 493.8 ათასი ლარი⁶³. სუბსიდიის მისაღებად წლის დასაწყისში მუნიციპალიტეტში წარდგენილი აქვთ მოთხოვნები, რომლებშიც ძირითადად მითითებულია დაწესებულების შენახვის ხარჯები (შრომის ანაზღაურების, საქონელი და მომსახურების ხარჯები), კონკრეტული მიზნებისა და გეგმების გარეშე. უმეტეს შემთხვევაში მუნიციპალიტეტის მიერ სუბსიდია გაცემულია ისე, რომ არ არის გაანგარიშებული კონკრეტულ ღონისძიებაზე რომელ პერიოდში, რა რაოდენობის თანხა უნდა გაიხარჯოს.

⁶² აღნიშნული თანხიდან მუნიციპალიტეტმა ფონდს გრანტის სახით მისცა 925.0 ათასი ლარი

⁶³ ა(ა)იპ სკოლამდელი აღზრდისა და მეთოდური კოორდინაციის გარდა

ცხრილი №6: ბოლნისის მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ების რაოდენობის და დაფინანსების შესახებ

დასახელება	2016 წელი	2017 წელი
ა(ა)იპ-ების რაოდენობა	14	14
სუბსიდია (ათასი ლარი)	4 378.1	4 115.7
შრომის ანაზღაურება (ათასი ლარი)	3 103.8	3 068.2

მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის დაწესებული შესაფერისი და საკმარისი კონტროლის მექანიზმები, რითაც მოხდება დაფუძნებული ა(ა)იპ-ების მიერ განხორციელებული საქმიანობის შეფასება და სუბსიდიის ხარჯვის შესრულების კონტროლი. შესაბამისად, სუსტი კონტროლის მექანიზმები წარმოშობს სხვადასხვა ხასიათის ხარვეზების არსებობის რისკებს. აღნიშნულს ადასტურებს ის გარემოება, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ შპს-ებსა და ა(ა)იპ-ებში დასაქმებული 41 ადამიანი⁶⁴, 2016-2017 წლის განმავლობაში ერთდროულად მუშაობდა 2 სხვადასხვა დაწესებულებაში, ერთიდაიმავე ან სხვადასხვა პოზიციაზე. მაგალითად:

- 1) ა(ა)იპ „რაგბის კლუბი ბოლნისის“ მედიასთან ურთიერთობის კოორდინატორი ამავდროულად დასაქმებულია ა(ა)იპ „ბოლნისის მუნიციპალიტეტის გამწვანების სამსახურში“ პიარმენეჯერად;
- 2) შპს „კომუნალური მეურნეობის“ ბუღალტერი პარალელურად დასაქმებულია ა(ა)იპ „ბოლნისის მუნიციპალიტეტის გამწვანების სამსახურში“ შესყიდვების მენეჯერად;
- 3) ა(ა)იპ „სკოლისგარეშე სასპორტო საგანმანათლებლო დაწესებულების ბოლნისის სპორტულ გამაჯანსაღებელი კომპლექსის“ მწვრთნელი ამავდროულად დასაქმებულია ა(ა)იპ „ბოლნისის მუნიციპალიტეტის კულტურის, საკლუბო, საბიბლიოთეკო და სამუზეუმო გაერთიანებაში“ ბიბლიოთეკარად.
- 4) ა(ა)იპ „სკოლისგარეშე სასპორტო საგანმანათლებლო დაწესებულების ბოლნისის სპორტულ გამაჯანსაღებელი კომპლექსის“ მწვრთნელი ამავდროულად დასაქმებულია ა(ა)იპ „სკოლისგარეშე სასპორტო-

⁶⁴ 35 ადამიანი 2016 და 2017 წელს სრულად, ხოლო 6 ადამიანი 2016 ან 2017 წელს სრულად

საგანმანათლებლო დაწესებულება ბოლნისის ძიუდოს სკოლაში“
პასუხისმგებელ პირად ტექნიკურ საკითხებში და სხვა.

ბოლნისის მუნიციპალიტეტის მიერ გაცემული სუბსიდიის ძირითადი ნაწილი გახარჯულია შრომის ანაზღაურებაზე (72%). აუდიტის ჯგუფმა ვერ მიიღო შესაფერისი და საკმარისი რწმუნება იმისა, რამდენად მიზანშეწონილია ერთიდაიგივე პირების ერთდროულად დასაქმება სხვადასხვა საბიუჯეტო ორგანიზაციებში, თუმცა მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე, საჭიროდ ვთვლით მუნიციპალიტეტმა იმსჯელოს აღნიშნულ საკითხზე.

2 შემთხვევაში, ხარვეზი გამოვლინდა ა(ა)იპ-ში დასაქმებულთა საშვებულებო თანხების გაცემასთან დაკავშირებით, კერძოდ: 2016 წელს ააიპ „სკოლისგარეშე სასპორტო საგანმანათლებლო დაწესებულება ბოლნისის სპორტულ გამაჯანსაღებელი კომპლექსის“ შვებულებაში გასულ 2 თანამშრომელზე⁶⁵, წინასწარ გაცემულია შრომის ანაზღაურების თანხა. შვებულებაში გასვლიდან მოკლე პერიოდში, ისინი ხელმძღვანელის ბრძანებით გამოძახებული იყვნენ სამსახურში თავიანთი სამსახურებრივი მოვალეობების შესასრულებლად. გამოძახებულ თანამშრომლებს კვლავ დაერიცხათ შრომის ანაზღაურება, ანუ ერთსა და იმავე პერიოდში გაცემულია თანხის ორმაგი ოდენობა. იქიდან გამომდინარე, რომ შვებულებაში გასვლისას იმ თვის გასამრჯელო თანამშრომლებს აღებული ჰქონდათ წინასწარ, სამსახურში გამოძახების მოტივით ხელფასი ხელმოკრედ არ უნდა დარიცხვოდათ. შესაბამისად, შვებულებიდან გამოძახებულ თანამშრომლებზე გაცემული 1.9 ათასი ლარი, წარმოადგენს ზედმეტად გაცემულ თანხას.

ამდენად, თვითმმართველი ერთეულის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების დაფინანსების დაგეგმვასა და საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის კონტროლში არსებულმა მართვის სისუსტეებმა გამოიწვია ის გარემოება, რომ არაეფექტიანად დაიხარჯა 444.5 ათასი ლარი.

რეკომენდაცია №15: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა და აღმასრულებელმა ორგანოებმა უზრუნველყოს მის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების და მასში არსებული საშტატო ერთეულების ოპტიმიზაცია, რაც ხელს შეუწყობს ამ დაწესებულებების საქმიანობის პროდუქტიულობის გაზრდას და საბიუჯეტო რესურსების რაციონალურ გამოყენებას.

⁶⁵ დირექტორის მოადგილე 940 ლარი ; მთავარი ბუღალტერი 925 ლარი

5. საბიუჯეტო ხარვეზი

კრიტერიუმი: საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულებას, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ორგანო. ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში უნდა მოიცავდეს განმარტებებს, თუ დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობა 30%-ს აღემატება⁶⁶.

გამოვლენილი გარემოება: ბოლნისის მუნიციპალიტეტის 2017 წლის დამტკიცებული ბიუჯეტის წლიური შესრულების ანგარიშის თანახმად, პროგრამების შესრულების მდგომარეობის შესახებ მონაცემები წარმოდგენილია ცხრილში.

ცხრილი №7: ინფორმაცია 2017 წელს ზოგიერთი პროგრამის შესრულების შესახებ (ათასი ლარი)

პროგრამის კოდი	პროგრამის დასახელება	დაზუსტებული ასიგნება	გადახდილი თანხა	შესრულება (%)
02 04	სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა	328.2	158.2	48%
04 01 02	საბავშვო ბაღების რეაბილიტაცია	250.0	146.2	58%
02 02 06	ბინათმშენებლობის პროგრამა	1 751.5	1 181.1	67%
02 03 02	სკვერებისა და შადრევნების კეთილმოწყობა	160.0	109.1	68%

ზემოთ მოყვანილ პროგრამებში დაზუსტებულ ასიგნებასა და გადახდილ თანხას შორის სხვაობა აღემატება 30%-ს. იმ შემთხვევაში, როდესაც შეუსაბამობა 30%-ს აღემატება, ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში უნდა მოიცავდეს განმარტებებს. მიუხედავად ამისა, ბოლნისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში არ არის ასახული განმარტება პროგრამების შესრულების მდგომარეობის შესახებ⁶⁷.

⁶⁶ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 81, პუნქტი 1; მუხლი 87, პუნქტი „დ“.

⁶⁷ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 87, პუნქტი „დ“.

6. შიდა აუდიტი

კრიტერიუმი: შიდა აუდიტის სამსახურის მიზანია დაეხმაროს მუნიციპალიტეტს იმ პოლიტიკისა და პროცედურების განხორციელებაში, რომლებიც დაადგინა ხელმძღვანელობამ, მოწესრიგებული და ეფექტიანი მართვის მიზნით. მათ შორის, აქტივების დასაცავად, თაღლითობისა და შეცდომების აღმოსაჩენად და თავიდან ასაცილებლად, ბუღალტრული აღრიცხვის ჩანაწერების სიზუსტისა და სისრულის უზრუნველსაყოფად, ფინანსების მართვის გასაუმჯობესებლად და სხვა. დასახული ამოცანების მისაღწევად შიდა აუდიტის სამსახური შეიმუშავებს რეკომენდაციებს, რომელთა შესრულება უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის ზრდას.

ორგანიზაციის ხელმძღვანელი ვალდებულია უზრუნველყოს შიდა აუდიტორულ ანგარიშში ასახულ რეკომენდაციებზე შესაბამისი რეაგირება. ის პასუხისმგებელია ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის მონიტორინგსა და შეფასებაზე. მონიტორინგი უზრუნველყოფს შიდა აუდიტორული ანგარიშით გათვალისწინებული რეკომენდაციების დროულ და შესაბამის შესრულებას.

გამოვლენილი გარემოება: ბოლნისის მუნიციპალიტეტში შექმნილია შიდა აუდიტის სამსახური. სამსახური უფლებამოსილია მერიის სტრუქტურულ ქვედანაყოფებსა და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში ჩაატაროს სისტემური, შესაბამისობის, ეფექტიანობის, ფინანსური და ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუდიტი, რომელთა მეშვეობით შესაძლებელი იქნება გაირკვეს, რამდენად შეესაბამება მათი საქმიანობა დაგეგმილ მიზნებსა და ამოცანებს. რამდენად კანონიერად, მიზნობრივად და ეფექტიანად ხდება დაფინანსების გამოყენება. არის თუ არა სრულყოფილად დანერგილი მართვისა და კონტროლის მექანიზმები და სხვ.

2016-2017 წლებში შიდა აუდიტის სამსახურმა სულ ჩაატარა 16 აუდიტორული შემოწმება. შემოწმებულია მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული 4 შპს, 9 ა(ა)იპ და მერიის 3 სამსახური.

შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტებით გამოვლენილია სხვადასხვა სახის მნიშვნელოვანი დარღვევა-ნაკლოვანებები (მიგნებები), რომელთა გამოსწორების მიზნით ა(ა)იპ/შპს-ებისა და მუნიციპალიტეტის მერიის სამსახურებისათვის გაცემულია რეკომენდაციები. თუმცა სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტების შედეგად, ვერ გამოვლინდა კონტროლის მექანიზმების ის სისუსტეები და ხარვეზები, რომელიც დაფიქსირდა მიმდინარე აუდიტის შედეგად.

რეკომენდაცია №16: ბოლნისის მუნიციპალიტეტის მერიის შიდა აუდიტის სამსახურმა უზრუნველყოს თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის გაუმჯობესება არსებული რისკების შეფასებითა და მოქმედ კანონმდებლობასა და მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობის დადგენის გზით. გააძლიეროს მონიტორინგი მერიის სამსახურებისა და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საქმიანობასა და მათზე გაცემული რეკომენდაციების შესრულებაზე. აღნიშნული უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის ზრდას.

7. ბოლნისის მუნიციპალიტეტში წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების მდგომარეობა

2014 წელს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ბოლნისის მუნიციპალიტეტის 2012-2013 წლების ბიუჯეტების შესრულების შესაბამისობის და 2012-2013 წლების ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური აუდიტები. აუდიტების შედეგად გამოვლინდა სხვადასხვა სახის დარღვევა-ნაკლოვანებები.

ბოლნისის მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის მიმდინარეობისას გაირკვა, რომ გატარებულია შესაბამისი ღონისძიებები და დარღვევა-ნაკლოვანებები გამოსწორებულია.

აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი

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

აუდიტორთა ხელმოწერა:
სახელი, გვარი

ხელმოწერა

გიორგი შურდია
(წამყვანი აუდიტორი)

ქრისტინე ევალაძე
(უფროსი აუდიტორი)

თეა უდესიანი
(აუდიტორი)

თათია ამბროლაძე
(აუდიტორი)



