ფინანსური და შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვ ა მ ტ კ ი ც ე ბ“

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების

ბიუჯეტების აუდიტის დეპარტამენტის

უფროსი

გიორგი მამრიკიშვილი

16 ---------- *01* ---------- *2018 წელი*

ეგზ. №1

გარდაბნის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური აუდიტის, 2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებებლი ორგანოების დაფინანსების“ (პროგრამის კოდი: 01.00), ,,ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციისა და ექსპლოატაციის" (პროგრამის კოდი: 03.00) პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯებისა და მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვისა და განკარგვის შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში № 13/36

2018 წელი

სარჩევი

შემაჯამებელი მიმოხილვა 3
რეკომენდაციები 5
შესავალი 8
ძირითადი ტექსტი 13
1. წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება (პროგრამის კოდი: 01.00) 13
1.1 შრომის ანაზღაურება 13
1.2 საქონელი და მომსახურება 16
2. ორგანიზაციული და პერსონალის მართვასთან დაკავშირებული ხარვეზები 26
3. შესყიდვების მართვა 27
3.1 გაფორმებული ხელშეკრულებისა და თანამდევი დოკუმენტების სისტემაში ატვირთვა 27
3.2 შესყიდვების მონეტარული ზღვრები 28
3.3 სატენდერო კომისიის საქმიანობა 29
4. ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია (პროგრამის კოდი: 03.00) 31
4.1 კომუნალური ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია 31
4.2 მუნიციპალიტეტის კეთილმოწყობის ღონისძიებები 33
4.3 გამარტივებული წესით შესყიდული სამშენებლო სამუშაოები 33
4.4 შესყიდვის ობიექტების მიწოდების ვადების ცვლილებები 35
4.5 შესრულებული სამუშაოების ხარისხი 37
4.6 სოფლის მხარდაჭერის პროგრამები 39
5. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა ფინანსურ ანგარიშგებაზე 41
5.1 პირობითი მოსაზრება ფინანსური ანგარიშგების შესახებ 41
5.2 პირობითი მოსაზრების საფუძვლები 42
6. სხვა მნიშვნელოვანი საკითხების ხაზგასმა 48
6.1 ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემა 48
7. წინა აუდიტის დროს გამოვლენილი დარღვევები 49
8. შიდა აუდიტი 49
აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი 51
აუდიტის ჯგუფის წევრების ხელმოწერები 51

შემაჯამებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა გარდაბნის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური აუდიტი და 2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ (პროგრამის კოდი: 01.00), „ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციისა და ექსპლოატაციის“ (პროგრამის კოდი: 03.00) პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯებისა და მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვისა და განკარგვის შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი დარღვევა-ნაკლოვანებები:

❖ მუნიციპალიტეტმა არ გაითვალისწინა საქართველოს მთავრობის რეკომენდაცია და არ მიიღო პრემიების ოდენობის განსაზღვრისა და გაცემის წესი გამგეობის საჯარო მოსამსახურეებზე. გაცემული პრემიების ჯერადობა აღემატება რეკომენდებულ ზღვრულ ნორმას. მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის დაცული საბიუჯეტო თანხების რაციონალური და ეკონომიური ხარჯვის ვალდებულება.

❖ მუნიციპალიტეტმა შტატით გათვალისწინებულ საჯარო მოხელეებზე დანამატები გასცა სათანადო დასაბუთების გარეშე. კერძოდ, სამართლებრივი აქტები არ შეიცავს მითითებას მოხელის ზეგანაკვეთური მუშაობის, საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვისა და კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა გარემოებების შესახებ.

❖ მუნიციპალიტეტმა შტატგარეშე მოსამსახურეები დაიქირავა მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად, რაც არ შეესაბამება მოქმედ კანონმდებლობას. ასევე, დაქირავებულების რაოდენობა აღემატება თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილ ზღვრულ ნორმას.

❖ მუნიციპალიტეტმა შტატგარეშე მოსამსახურეებზე საპრემიო თანხები გასცა სადღესასწაულო დღეებთან დაკავშირებით და შესაბამისი დასაბუთების გარეშე, რაც არ არის განპირობებული დაქირავებულის საქმიანობის ხარისხით და სირთულით.

❖ მუნიციპალიტეტმა შტატგარე მოსამსახურეებზე დანამატები გასცა კანონშეუსაბამოდ, რადგან მოქმედი კანონმდებლობა დანამატის გაცემას ითვალისწინებს მხოლოდ საჯარო მოხელეებზე.

❖ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები ანაზღაურებულია მოქმედი კანონმდებლობის დარღვევით, შესაბამისი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე.

❖ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა მუნიციპალიტეტში აღემატება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას. შედეგად, გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა ტრანსპორტის შენახვისა და ექსპლუატაციის ხარჯის გაწევისას არ დაიცვა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვის პრინციპები. აგრეთვე, ავტომანქანების ნაწილი არ იძებნება ან დაზიანებულია ავტო-სატრანსპორტო შემთხვევების შედეგად.

❖ მუნიციპალიტეტმა, ზოგიერთ შემთხვევაში, არასწორად გამოიყენა გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივი და ტენდერის გარეშე შეისყიდა სამუშაოები და მომსახურება, რომელთა

წინასწარი დაგეგმვა შეიძლებოდა. მუნიციპალიტეტმა დაკარგა სატენდერო ეკონომიის მიღების შესაძლებლობა. გარდა ამისა, გამარტივებული შესყიდვის დროს მიწოდების ფასი დგინდება არაკონკურენტულ გარემოში, მხარეების მოლაპარაკების საფუძველზე. ხელშეკრულების ფასი შეიძლება განსხვავდებოდეს საბაზრო ღირებულებისაგან და შეიცავს საბიუჯეტო თანხების არაეკონომიური ხარჯვის რისკებს.

❖ მუნიციპალიტეტის სატენდერო კომისიამ, სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას, რიგ შემთხვევებში პრეტენდენტებს დისკვალიფიკაცია არასწორად მისცა. შედეგად, გაიზარდა შესყიდვის ღირებულება, რაც არაეკონომიურად განკარგული საბიუჯეტო რესურსია.

❖ დასახლებულ ტერიტორიაზე დაგვა-დასუფთავებისა და ნარჩენების მართვის მომსახურების გაწევა გათავისუფლებულია დამატებული ღირებულების გადასახადისაგან. მუნიციპალიტეტმა რიგ შემთხვევებში მომსახურება შეისყიდა ამ გადასახადის დარიცხვით და გასწია ზედმეტი საბიუჯეტო ხარჯი.

❖ ცალკეული ხელშეკრულების შესრულებისას, მუნიციპალიტეტმა შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადები გაზარდა არაობიექტური ფაქტორების გათვალისწინებით და/ან არ გამოიყენა საჯარიმო სანქციები. 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 და არსებული პრაქტიკით იწვევს საბიუჯეტო სახსრების ზედმეტად ანაზღაურებას.

❖ აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ ინფრასტრუქტურული პროექტების გარკვეული ნაწილი დაზიანებულია. მუნიციპალიტეტს არ მიუმართავს მიმწოდებლებისათვის ხელშეკრულების პირობების მიხედვით საგარანტიო ვადაში ხარვეზების გამოსწორების მოთხოვნით. შედეგად, მოსახლეობამ ვერ მიიღო პროექტით გათვალისწინებული სარგებელი გრძელვადიან პერიოდში.

❖ მუნიციპალიტეტმა განახორციელა ცალკეული ობიექტების რეაბილიტაცია, რომლებსაც არ აქვს ფუნქციური დატვირთვა. აღნიშნული განაპირობა ფინანსური რესურსების ხარჯვისა და სამუშაოების დაგეგმვაში არსებულმა ხარვეზებმა. მუნიციპალიტეტმა გასწია არაეფექტიანი ხარჯი, რადგან ვერ მიაღწია ღონისძიების ფარგლებში დასახულ მიზანს.

❖ მუნიციპალიტეტის მიერ შედგენილი ფინანსური ანგარიშგების შესწავლისას გამოვლინდა ხარვეზები, რომლებიც არსებით გავლენას ახდენს ფინანსურ ანგარიშგებაში წარმოდგენილი მონაცემების სისწორეზე.

❖ მუნიციპალიტეტი სრულად არ აღრიცხავდა საჯარო ხელშეკრულებებს და არ ჰქონდა დაწესებული კონტროლი კუთვნილი თანხების მიღებაზე. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტი არ ფლობდა ინფორმაციას სხვა სუბიექტის მიერ მისი ქონებით სარგებლობის შესახებ.

წინამდებარე ანგარიშში განხილულია აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა - ნაკლოვანებები ვრცელი ფორმით და გაცემულია შესაბამისი რეკომენდაციები.

რეკომენდაციები

რეკომენდაცია №1: გარდაბნის მუნიციპალიტეტის გამგეობამ საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, ბიუჯეტი დაგეგმოს იმგვარად, რომ მაქსიმალურად გამოიყენოს მუნიციპალიტეტის საჭიროებისათვის და საკუთარ ანგარიშზე არსებული ფულადი სახსრები მიმართოს სხვადასხვა პრიორიტეტული პროექტის განსახორციელებლად. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წინაშე არსებული პრობლემების დროულ მოგვარებას.

რეკომენდაცია №2: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ, აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვიდან გამომდინარე, შეიმუშაოს წესი მუნიციპალიტეტში დასაქმებულ მოსამსახურეებზე დამატებითი ანაზღაურების გაცემის შესახებ. მიღებული წესით, მოსამსახურეთა მიერ შესრულებული სამუშაოების შეფასებისა და დასაბუთების საფუძველზე, უნდა დარეგულირდეს დამატებითი ანაზღაურების გაცემის ოდენობა და მიზანშეწონილობა. აღნიშნულის მიზანია საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ პირთა მოტივაციის გაზრდა, აგრეთვე დასაქმების ბაზარზე არსებული კონკურენციის გათვალისწინებით მუნიციპალიტეტში კვალიფიციური კადრების შენარჩუნება და მოზიდვა. ამასთანავე, მიზანშეწონილია შემუშავებული წესი თავსებადი იყოს საქართველოს მთავრობის შესაბამის დადგენილებასთან.

რეკომენდაცია №3: გარდაბნის 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 შესასრულებლად[1]. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტში დასაქმებულთა რაოდენობის ოპტიმიზაციას და საბიუჯეტო თანხების რაციონალურ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №4: წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევისას, გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) არ დააფინანსოს ისეთი ღონისძიებები, რომლებიც უშუალოდ არ უკავშირდება მუნიციპალიტეტის საქმიანობას, მის მიზნებსა და ამოცანებს; მიზანშეწონილია მუნიციპალიტეტის საკრებულომ შეიმუშაოს შესაბამისი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას რაციონალურად, ეკონომიურად და გამჭვირვალედ. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს სტუმრების კატეგორია, მიზანი, მიღების ფორმა, გამასპინძლების ეტიკეტი, ანგარიშსწორებისათვის წარმოსადგენი დოკუმენტების ჩამონათვალი და კონტროლის სხვა მექანიზმები, რაც ხარჯებს საჯაროს და შედეგზე ორიენტირებულს გახდის. ამასთანავე, არსებული ფინანსური რესურსის განაწილების პროცესში ხარჯების დაგეგმვისას, გამგეობის შესაბამისმა სამსახურებმა პირველ რიგში გაითვალისწინონ ის

[1] „ საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედი რედაქციით.

პრიორიტეტები, რომლებიც მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად იქნება მიმართული.

რეკომენდაცია №5: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ, აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს წესი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილების, საწვავის ხარჯვის, 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, შემუშავებული წესი თავსებადი უნდა იყოს საქართველოს მთავრობის დადგენილებასთან. მუნიციპალიტეტმა დაიწყოს სამართლებრივი ღონისძიებები საგზაო-სატრანსპორტო შემთხვევის შედეგად დაზიანებული და დანაკლისი ავტომანქანების დაბრუნების/კომპენსირების მიზნით და შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ.

რეკომენდაცია №6: გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) არ დაუშვას საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება ხარჯის გაწევის დამადასტურებელი პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტის წარმოდგენის გარეშე; მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი და პრაქტიკა სრულ შესაბამისობაში იყოს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან. აღნიშნული უზრუნველყოფს საკრებულოს არაანაზღაურებადი წევრის საქმიანობის შესახებ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი პრინციპის დაცვას, ასევე საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №7: გარდაბნის 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. გასული პერიოდის ხელშეკრულებებისათვის, საჭიროა მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებლებისაგან მოითხოვოს შესაბამისი დოკუმენტაცია და გაიანგარიშოს ფაქტობრივი ხარჯები. შეუსაბამობების არსებობის ან დოკუმენტების წარმოუდგენლობის შემთხვევაში, გაატაროს სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები, მათ შორის, მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომლებსაც ევალებოდათ ანგარიშსწორების აღნიშნული პრინციპის დაცვა.

რეკომენდაცია №8 გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადების ცვლილება არ განახორციელოს დაუსაბუთებელი გარემოებებით, გაითვალისწინოს მხოლოდ ობიექტური და ფორსმაჟორული საფუძვლების არსებობობა. ყველა დანარჩენ შემთხვევაში ვადებისა და სხვა პირობების დარღვევისათვის გაავრცელოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები. შედეგად, დროულად მოხდება იმ პროდუქტის მიღება, რომელიც

დაგეგმილია ადგილობრივი თვითმართველობის განვითარებისათვის და მოსახლეობის კეთილდღეობის უზრუნველსაყოფად. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს მიმწოდებლებზე საჯარიმო სანქციის დაურიცხაობის ყველა ფაქტი, გამოავლინოს გამომწვევი მიზეზები, პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №9: გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა, სამუშაოების შესყიდვისას, დანერგოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები და განახორციელოს ისეთი პროცედურები, რომელიც უზრუნველყოფს მაღალი რწმუნების მიღებას, თუ რამდენად ხარისხიანად შესრულდა ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოები. გამგეობამ რეგულარულად უნდა აწარმოოს შესყიდული სამშენებლო ობიექტების მდგომარეობის მონიტორინგი და ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში გაატაროს სათანადო ღონისძიებები, არსებული ნაკლოვანებების დროულად აღმოფხვრის მიზნით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს შესყიდული ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას და მოსახლეობისთვის ინფრასტრუქტურული პროექტების მიწოდებას, ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში. ასევე, მუნიციპალიტეტმა გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომლებსაც ევალებოდათ აღნიშნული გარემოების გამოვლენა და მათზე რეაგირება.

რეკომენდაცია №10: ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვისას, გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა დახვეწოს ობიექტების მშენებლობა-რეაბილიტაციის შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების პროცედურები. შეისწავლოს მოსახლეობის საჭიროებები, განსახორციელებელი პროექტების მოსალოდნელი შედეგები, შესაძლო ხელშემშლელი ფაქტორები და აღნიშნულის გათვალისწინებით, პრიორიტეტულად განსაზღვროს ისეთი პროექტების განხორციელება, რომლებიც გაუმჯობესებს მოსახლეობის სოციალ-ეკონომიკურ მდგომარეობას; უზრუნველყოს საერთო საზოგადოებრივი აზრის შესწავლა და შედეგების მაქსიმალური გათვალისწინება, რაც გამორიცხავს გაწეული არაეფექტიანი ხარჯების მსგავს შემთხვევებს; უკვე შესყიდულ ობიექტებს, შესაძლო მოკლე ვადაში, მოუძებნოს ფუნქციური დატვირთვა ან განკარგოს ისინი სხვა ფორმით, რათა უზრუნველყოს შექმნილი მატერიალური სიკეთის მოსახლეობისთვის დროული და ხარისხიანი მიწოდება.

რეკომენდაცია №11: გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) საარქივო მასალებისა და სარგებლობაში გაცემული ქონების ფაქტობრივი მდგომარეობის ანალიზით, დააზუსტოს ქონების მოსარგებლეთა მონაცემები და იზრუნოს გადაუხდელი თანხებისა და საურავის ბიუჯეტში მობილიზებისათვის. ამასთანავე, პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომლებიც ვალდებული იყვნენ ქონების აღრიცხვასა და განკარგვაზე, გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №12: გარდაბნის მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურმა საქმიანობა წარმართოს ისე, რომ უზრუნველყოს ზოგადად თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის გაუმჯობესება, არსებული რისკების შეფასებით და მოქმედ კანონმდებლობასა და მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობის დადგენის გზით. ამასთანავე, შეიმუშაოს რეკომენდაციები მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით.

შესავალი

აუდიტის საგანი

- გარდაბნის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური აუდიტი;

- 2015-2016 წლებში ,,წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების" (პროგრამის კოდი: 01.00), ,,ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციისა და ექსპლოატაციის" (პროგრამის კოდი: 03.00) პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტი;

- მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვისა და განკარგვის შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის მიზანი

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

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

აუდიტის ანგარიშში, მათი გამოვლენის შემთხვევაში, აისახება:

- ✓ მოქმედ კანონმდებლობასთან და მარეგულირებელ ნორმებთან შეუსაბამობა - ფინანსური ანგარიშგების მომზადებისა და წარდგენის, საქმიანობის წარმართვის, 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 დასანერგად.

აუდიტის მასშტაბი

გარდაბნის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგების ფინანსურმა აუდიტმა, მოიცვა ფინანსური ანგარიშგების საბალანსო ნაშთი - 88 533.7 ათასი ლარი, 2016 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით. 2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ და „ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციისა და ექსპლოატაციის“ პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტმა მოიცვა ჯამში 33 832.5 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვისა და

განკარგვის შესაბამისობის აუდიტის მასშტაბი გავრცელდა 2017 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით მუნიციპალიტეტის ბალანსზე აღრიცხულ 79 519.7 ათასი ლარის არაფინანსურ აქტივებზე.

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

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

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 კანონშეუსაბამობებს.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

ფინანსური და შესაბამისობის აუდიტი წარიმართა აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI 1000-1810, 4000) 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 ჩატარდა შერჩევის პრინციპზე დაყრდნობით. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური არ ამოწმებს ყველა ფინანსურ ოპერაციას. აუდიტის ანგარიში და დასკვნა არ წარმოადგენს საქმიანობის კანონმდებლობასთან სრულად შესაბამისობის გარანტიას. აუდიტის პროცესის თანდაყოლილი შეზღუდვების გამო, აუდიტის მსვლელობისას არსებობს რისკი, რომ გარკვეული შეუსაბამობები დარჩეს შეუმჩნეველი, იმის მიუხედავად, რომ აუდიტი დაიგეგმა და შესრულდა საერთაშორისო სტანდარტების 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 კრიტერიუმები[2]

- ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი;
- საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;

[2] საანგარიშო პერიოდში მოქმედი რედაქციების მიხედვით.

- საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის №449 დადგენილება „საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ";
- საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 6 თებერვლის №70 ბრძანებულება „საქართველოში ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების შესახებ" დებულების დამტკიცების თაობაზე";
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბერს №1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ ინსტრუქცია";
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2008 წლის 16 აპრილის №364 ბრძანება „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული ანგარიშგების ფორმების დამტკიცების შესახებ";
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის N9 ბრძანება „გამარტივებული შესყიდვის, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ".

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის საქმიანობის შესახებ

გარდაბნის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელსაც ჰყავს აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოები, აქვს საკუთარი ქონება და ბიუჯეტი. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 19 ადმინისტრაციულ ერთეულს და მოიცავს 43 სოფელს და ერთ ქალაქს[3].

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.

<u>მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი და საბიუჯეტო პროგრამები.</u> გარდაბნის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშებზე დაყრდნობით, 2015-2016 წლების შემოსულობებმა - 49 397.0 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელებმა 45 317.0 ათასი ლარი შეადგინა.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები 2013 წლიდან პროგრამულად იგეგმება. პროგრამა წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პრიორიტეტის ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებების ერთობლიობას, რომლებიც დაჯგუფებულია მსგავსი შინაარსის მიხედვით და ხორციელდება გრძელვადიან პერიოდში. პროგრამული ბიუჯეტის დაგეგმვა შედეგზეა ორიენტირებული. მის ამოსავალ წერტილს წარმოადგენს მისაღები საბოლოო და შუალედური შედეგები და არა მხოლოდ პროგრამების განმახორციელებლებზე

[3] http://mreg.reestri.gov.ge/

გადანაწილებული რესურსები. პრიორიტეტების დოკუმენტით პარალელურად იგეგმება შედეგი და ის ინდიკატორები, რომელთა საშუალებითაც შედეგის გაზომვა გახდება შესაძლებელი.

„წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ (პროგრამის კოდი: 01 00), „ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციისა და ექსპლოატაციის“ (პროგრამის კოდი: 03 00) პროგრამების შესრულებაზე პასუხისმგებელია გარდაბნის მუნიციპალიტეტი და მის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირები.

შესრულების წლიური ანგარიშების მიხედვით, 2015-2016 წლებში აღნიშნული პროგრამების ფარგლებში გაწეულმა ხარჯმა 33 832.5 ათასი ლარი შეადგინა. პროგრამის გადასახდელების მაჩვენებლები მოცემულია №1 ცხრილში:

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

კოდი	დასახელება	2015 წელი	2016 წელი	სულ
01 00	წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება	4 997.7	5 401.2	10 398.9
03 00	ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია	10 077.4	13 356.2	23 433.6
	სულ	**15 075.1**	**18 757.4**	**33 832.5**

შესაბამისობის აუდიტმა მოიცვა 2015 წლის პროგრამული ხარჯი 15 075.1 ათასი ლარის, ხოლო 2016 წელს - 18 757.4 ათასი ლარის ოდენობით.

<u>ნაშთის ცვლილება.</u> 2015 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, გარდაბნის მუნიციპალიტეტს საბიუჯეტო ნაშთის სახით ერიცხებოდა 4 865.7 ათასი ლარი. აღნიშნული თანხიდან გამგეობამ 2015 წელს დაგეგმა 4 678.7 ათასი ლარის გამოყენება, თუმცა ფაქტობრივად დახარჯა 933.8 ათასი ლარი და შესაბამისად, წლის ბოლოს ნაშთად დარჩა 3 931.9 ათასი ლარის ფულადი სახსრები. მათ შორის, თავისუფალი ნაშთი იყო 2 705.5 ათასი ლარი.

2016 წლის ბიუჯეტით გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა 3 753.1 ათასი ლარის ნაშთის გამოყენება და საბოლოო ნაშთის 178.8 ათას ლარამდე შემცირება. მიუხედავად ამისა, წლის განმავლობაში 5013.7 ათასი ლარის ნაშთის დაგროვების გამო, წლის ბოლოს ნაშთად დარჩა 8 945.6 ათასი ლარი. მათ შორის, თავისუფალი ნაშთია 7 817.1 ათასი ლარი.

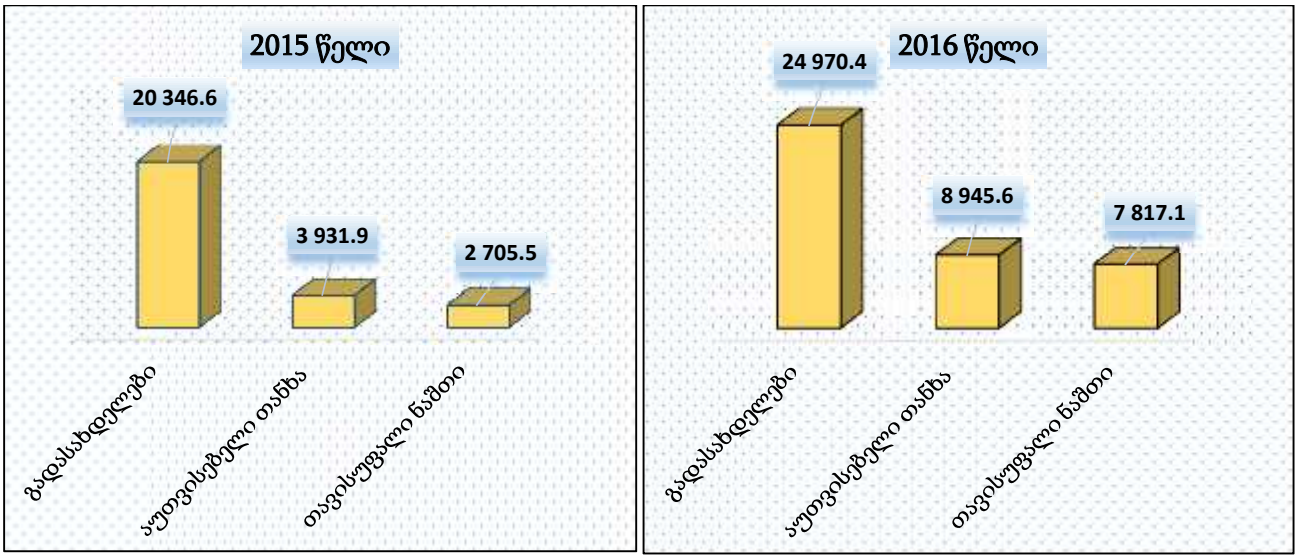
2015 წელს მუნიციპალიტეტის გადასახდელების ფაქტობრივმა შესრულებამ 20 346.6 ათასი ლარი შეადგინა, ხოლო აუთვისებელი დარჩა 3 931.9 ათასი ლარის ფულადი სახსრები. 2016 წელს გადასახდელების ფაქტობრივი შესრულება 24 970.4 ათასი ლარია. მუნიციპალიტეტმა ვერ აითვისა 8 945.6 ათასი ლარი[4]. 2016 წელს ნაშთის დაგროვება ძირითადად „არაფინანსური

[4] მუნიციპალიტეტს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან 2016 წელს მიღებული აქვს ტრანსფერი 7 171.8 ათასი ლარი.

აქტივების ზრდის“ მუხლის შეუსრულებლობამ განაპირობა. კერძოდ, ნაცვლად 14 032.1 ათასი ლარისა, გაიხარჯა 10 931.3 ათასი ლარი (78%). შესაბამისად, არ დაგეგმილა და/ან არ შესრულდა 3 100.8 ათასი ლარის ღირებულების სამუშაოები. მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო ბიუჯეტით გათვალისწინებული ინფრასტრუქტურული პროექტების შესრულება და ნაშთად რიცხული თავისუფალი საბიუჯეტო თანხები ვერ მიმართა მოსახლეობის საჭიროებისათვის. 2016 წელს, წინა წელთან შედარებით, წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების შრომის ანაზღაურება გაზრდილია 400 ათას ლარზე მეტი თანხით.

საბიუჯეტო ნაშთის ზრდა მნიშვნელოვნად განაპირობა შემოსულობების, კერძოდ, არასასოფლო - სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე ქონების გადასახადის არასწორმა დაგეგმვამ. 2015 წელს მიწის გადასახადის ფაქტობრივი შესრულება 4 347.3 ათასი ლარით განისაზღვრა, ხოლო 2016 წელს მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა მხოლოდ 2 049.2 ათასი ლარის შემოსავალი. საბოლოოდ, 2016 წელს ამ გადასახადით მობილიზებულმა თანხამ 5 857.2 ათასი ლარი შეადგინა. პასუხისმგებელმა პირებმა სათანადოდ ვერ განმარტეს მიწაზე ქონების გადასახადის გეგმის შემცირების მიზეზები.

დიაგრამა №1. ბიუჯეტის გადასახდელები, აუთვისებელი და თავისუფალი ნაშთები 2015-2016 წლებში (ათასი ლარი)



რეკომენდაცია №1: გარდაბნის მუნიციპალიტეტის გამგეობამ საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, ბიუჯეტი დაგეგმოს იმგვარად, რომ მაქსიმალურად გამოიყენოს მუნიციპალიტეტის საჭიროებისათვის და საკუთარ ანგარიშზე არსებული ფულადი სახსრები მიმართოს სხვადასხვა პრიორიტეტული პროექტის განსახორციელებლად. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წინაშე არსებული პრობლემების დროულ მოგვარებას.

ძირითადი ტექსტი

1. წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება (პროგრამის კოდი: 01.00)[5]

ზოგადი მიმოხილვა: „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ პროგრამა მოიცავს ისეთ ღონისძიებებს, რომლებიც ადმინისტრაციული ხასიათისაა და ხელს უწყობს მუნიციპალიტეტის გამართულ ფუნქციონირებას. პროგრამიდან ფინანსდება საკრებულოსა და გამგეობის შენახვის ხარჯები, მათ შორის, თანამდებობრივი სარგო, პრემია, დანამატი და სხვ. პროგრამა ასევე მოიცავს არაფინანსური აქტივების ზრდას, გრანტებს, წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვასა და სხვადასხვა ხარჯებს. 2015-2016 წლებში აღნიშნული პროგრამის დაფინანსებისათვის გაიხარჯა 10 398.9 ათასი ლარი. პროგრამაზე გაწეული გადასახდელები მუხლობრივად ჩაშლილია №2 ცხრილში:

ცხრილი №2. 2015-2016 წლებში 01 00 პროგრამაზე გაწეული გადასახდელები (ათასი ლარი)

პროგრამის კოდი	დასახელება	2015 წელი	2016 წელი	სულ
01 00	**წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება**	**4 997.7**	**5 401.2**	**10 398.9**
	ხარჯები	**4 620.0**	**4 989.3**	**9 609.3**
	შრომის ანაზღაურება	3 130.6	3 556.7	6 687.3
	საქონელი და მომსახურება	1 383.9	1 217.1	2 601.0
	პროცენტი	67.9	51.1	119.0
	გრანტები	0	45.0	45.0
	სოციალური უზრუნველყოფა	23.8	31.7	55.5
	სხვა ხარჯები	13.8	87.7	101.5
	არაფინანსური აქტივების ზრდა	**122.5**	**157.6**	**280.1**
	ვალდებულებების კლება	**255.2**	**254.3**	**509.5**

1.1 შრომის ანაზღაურება

საჯარო მოსამსახურეს საჯარო სამსახურში საქმიანობის პერიოდში მიეცემა შრომის ანაზღაურება, რომელიც მოიცავს ხელფასებს და სოციალურ შენატანებს. ხელფასები გაიცემა თანამდებობრივი სარგოს, პრემიის (წახალისება), კანონით გათვალისწინებული დანამატების, ჰონორარის და სხვა სახით.

წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, გარდაბნის მუნიციპალიტეტის საშტატო ნუსხით განსაზღვრულ საჯარო მოხელეებზე 2015-2016 წლებში შრომის ანაზღაურების სახით გაცემულია სულ 6 687.3 ათასი ლარი. მათ შორის, 2015 წელს - 3 130.6 ათასი ლარი და 2016 წელს - 3 556.7 ათასი ლარი.

[5] წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობა, გარდა 01.00 პროგრამისა, მიზნობრივი ტრანსფერის ფარგლებში დაფინანსებულია აგრეთვე 02.00 პროგრამით. კერძოდ, 2015-2016 წლებში პროგრამის გადასახდელებმა საგანგებო სიტუაციების მართვისა და სამხედრო აღრიცხვისა და გაწვევის სამსახურებისათვის 708.6 ათასი ლარი შეადგინა.

ცხრილი №3. 2015-2016 წლებში გაცემული შრომის ანაზღაურება (ათასი ლარი)

შრომის ანაზღაურება	2015	2016	სულ
თანამდებობრივი სარგო	1 818.7	2 777.6	**4 596.3**
პრემია	700.6	734.5	**1 435.1**
ფულადი ჯილდო	76.5	42.9	**119.4**
დანამატი	534.8	1.7	**536.5**
სულ	**3 130.6**	**3 556.7**	**6 687.3**

1.1.1. პრემია და დანამატი

კრიტერიუმი: სახელმწიფო დაქვემდებარების საჯარო დაწესებულებებში პრემიის გაცემის ჯერადობა და რაოდენობა განსაზღვრულია საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტის შესაბამისად[6]. კერძოდ, პრემია გაიცემა დასაქმებული პირების მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასების (საჯარო დაწესებულებაში სამუშაოს შეფასების სისტემის არსებობის შემთხვევაში) ან/და დასაბუთების საფუძველზე. დასაქმებულ პირზე ერთჯერადად გაცემული პრემიის ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს აღნიშნული პირის თანამდებობრივ სარგოს. პირზე პრემია შეიძლება გაიცეს კვარტალში ერთხელ. პრემია შესაძლებელია გაიცეს, ასევე, არა უმეტეს 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 მიხედვით.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად[7], საჯარო მოხელეს სახელფასო დანამატი ეძლევა: საკლასო ჩინის მიხედვით, ზეგანაკვეთური მუშაობისა და განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვის გათვალისწინებით, დამატებითი ფუნქციების დაკისრებისას, სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებისაგან გათავისუფლების გარეშე[8].

გარემოება: საქართველოს მთავრობის დადგენილება პრემიის ოდენობის განსაზღვრის შესახებ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიმართ სარეკომენდაციო ხასიათისაა. მიუხედავად ამისა, საბიუჯეტო თანხების რაციონალური და ეკონომიური ხარჯვის ვალდებულებიდან გამომდინარე, გარდაბნის მუნიციპალიტეტს (შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს) უნდა ეხელმძღვანელა აღნიშნული სამართლებრივი აქტის მოთხოვნებით, რაც არ შეასრულა. კერძოდ, მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა საქართველოს მთავრობის დადგენილების საფუძველზე მიღებული სამართლებრივი აქტი გამგეობის საჯარო მოსამსახურეებისათვის პრემიების ოდენობის განსაზღვრისა და გაცემის წესის შესახებ.

[6] „საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ” საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის №449 დადგენილება.
[7] 2017 წლის 1 ივლისამდე მოქმედი რეგულაციების შესაბამისად.
[8] საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლები 37, 57, 71.

პრემიის, მათ შორის ფულადი ჯილდოს სახით, 2015 წელს გარდაბნის მუნიციპალიტეტის საჯარო მოხელეებზე გაიცა 777.1 ათასი ლარი. პრემიების გაცემაზე, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარისა და გამგებლის მიერ გამოცემულია 34 ბრძანება. მათ შორის, 23 შემთხვევაში 522.0 ათასი ლარი საჯარო მოხელეებზე გაცემულია დაკისრებული მოვალეობის სანიმუშო შესრულებისათვის, 4 შემთხვევაში 126.7 ათასი ლარი გაიცა სადღესასწაულო პრემიის სახით, ხოლო 7 სამართლებრივი აქტი არ შეიცავს დასაბუთებას 128.4 ათასი ლარის პრემიის გაცემაზე.

საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტის შესაბამისად, საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულმა წლის განმავლობაში პრემია შესაძლებელია აიღოს არა უმეტეს 4-ჯერ. გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) 2015 წელს საქართველოს მთავრობის რეკომენდაცია არ გაითვალისწინა არც პრემიების ჯერადობის მხრივ. კერძოდ, 2015 წელს გარდაბნის მუნიციპალიტეტის 110 მოსამსახურეზე პრემია გაიცა 5-ჯერ და მეტჯერ, მათ შორის, 37 მოსამსახურეზე, წლის განმავლობაში პრემია გაიცა 8-ჯერ, ხოლო 1 მოსამსახურეზე - 9-ჯერ.

2016 წელს პრემიის, ფულადი ჯილდოსა და დანამატის სახით გაიცა სულ 779.1 ათასი ლარი, რაც თანამდებობრივი სარგოს - 2 777.6 ათასი ლარის 28%-ია. 2 მოსამსახურეზე წლის განმავლობაში პრემია გაიცა 6-ჯერ, ხოლო 13 მოსამსახურეზე - 5-ჯერ.

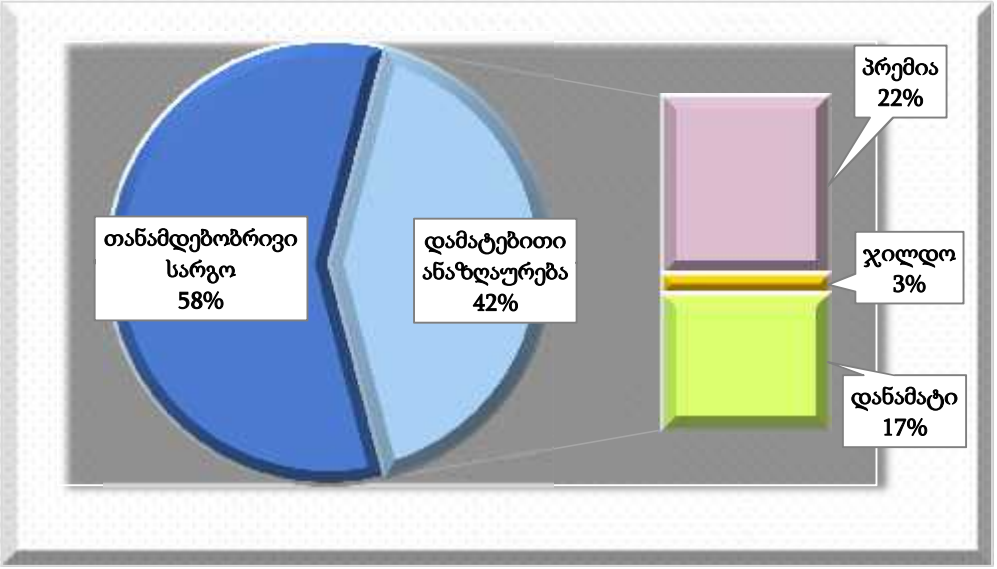
საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტის საფუძველზე გარდაბნის მუნიციპალიტეტს არ განუსაზღვრავს გამგეობის საჯარო მოსამსახურეებზე პრემიების გაცემის წესი. თვითმმართველი ერთეულებისათვის სარეკომენდაციო ხასიათის მიუხედავად, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრულია პრემიის გაცემის პოლიტიკა საჯარო დაწესებულებებისათვის და მიმართულია საბიუჯეტო თანხების ეკონომიური და რაციონალური ხარჯვის ვალდებულების დაცვისაკენ. საჯარო ფინანსების მართვის ერთიანი მიდგომიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტს პრემიების გაცემის დროს უნდა გაეთვალისწინებინა კანონმდებლობით რეკომენდებული ზღვრული ნორმები, რაც არ განახორციელა.

აღსანიშნავია, რომ გარდა საპრემიო თანხებისა, მუნიციპალიტეტის საჯარო მოსამსახურეები ასევე იღებდნენ დანამატს. 2015-2016 წლებში გარდაბნის მუნიციპალიტეტის თანამშრომლებზე გამგებლის ბრძანებების შესაბამისად, გაცემულია დანამატი 536.5 ათასი ლარის ოდენობით. მათ შორის, 2015 წელს - 534.8 ათასი ლარი, ხოლო 2016 წელს - 1.7 ათასი ლარი. 21 შემთხვევაში 24.3 ათასი ლარის დანამატი გაცემულია შესაბამისი საფუძვლის მითითების გარეშე. 15 სამართლებრივ აქტში 512.2 ათასი ლარის დანამატის გაცემის მოტივად მითითებულია სამსახურებრივ მოვალეობათა სანიმუშოდ შესრულება, რაც შეიძლება წარმოადგენდეს პრემიის და არა დანამატის გაცემის პირობას. ბრძანებები არ შეიცავს ინფორმაციას საჯარო მოსამსახურის ზეგანაკვეთური მუშაობის, საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვის ან სხვა გარემოების შესახებ, გაცემის ობიექტური საჭიროება და მიზანშეწონილობა სათანადოდ არ არის დასაბუთებული და არ შეესაბამება მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებს.

გარდაბნის მუნიციპალიტეტის მიერ 2015 წელს გაცემული პრემიის, ჯილდოსა და დანამატის ანალიზი იძლევა შემდეგ სურათს: საჯარო მოხელეების დამატებითმა ანაზღაურებამ შეადგინა 1 311.9 ათასი ლარი, რაც თანამდებობრივი სარგოს 72%-ია. ერთმა მოხელემ დამატებითი

ანაზღაურება მიიღო 13-ჯერ, 16-მა მოხელემ - 12-ჯერ, 56-მა მოხელემ 11-ჯერ, ხოლო 102-მა მოხელემ - 10-ჯერ. ერთ მოსამსახურეზე დამატებითი ანაზღაურება გაცემულია წლიური თანამდებობრივი სარგოს 110%-ის ოდენობით, 3-მა მიიღო სარგოს 100%-ის, 12-მა 90%-ზე მეტი მოცულობით და ა.შ. საკრებულოს თავმჯდომარემ, საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილემ და აპარატის უფროსმა 2015 წელს დამატებითი ანაზღაურება მიიღეს 8-ჯერ, გამგებელმა - 10-ჯერ, გამგებლის მოადგილეებმა - 11-12-ჯერ. შრომის ანაზღაურების სტრუქტურა ნაჩვენებია დიაგრამაზე:

დიაგრამა №2. შრომის ანაზღაურების სტრუქტურა (2015 წელი)



რეკომენდაცია №2: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ, აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვიდან გამომდინარე, შეიმუშაოს წესი მუნიციპალიტეტში დასაქმებულ მოსამსახურეებზე დამატებითი ანაზღაურების გაცემის შესახებ. მიღებული წესით, მოსამსახურეთა მიერ შესრულებული სამუშაოების შეფასების და დასაბუთების საფუძველზე, უნდა დარეგულირდეს დამატებითი ანაზღაურების გაცემის ოდენობა და მიზანშეწონილობა. აღნიშნულის მიზანია საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ პირთა მოტივაციის გაზრდა, აგრეთვე დასაქმების ბაზარზე არსებული კონკურენციის გათვალისწინებით მუნიციპალიტეტში კვალიფიციური კადრების შენარჩუნება და მოზიდვა. ამასთანავე, მიზანშეწონილია შემუშავებული წესი თავსებადი იყოს საქართველოს მთავრობის შესაბამის დადგენილებასთან.

1.2 საქონელი და მომსახურება

„საქონლისა და მომსახურების“ მუხლით ძირითადად ფინანსდება მხარჯავი დაწესებულების გამართული ფუნქციონირებისათვის გათვალისწინებული ხარჯები და მიმართულია ამა თუ იმ სახის მოთხოვნილებისა და საჭიროებების დაკმაყოფილებისათვის.

2015-2016 წლებში, „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ პროგრამის ფარგლებში, „საქონლისა და მომსახურების“ მუხლით, გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა გასწია 2 601.0 ათასი ლარის ხარჯი. მათ შორის, დაფინანსებულია შტატგარეშე მოსამსახურეთა

ანაზღაურება, კავშირგაბმულობისა და კომუნალური ხარჯები, წარმომადგენლობითი ხარჯები, საწვავის ხარჯი, შენობა-ნაგებობების დაცვის ხარჯი, საკრებულოს არაანაზღაურებადი წევრების ხარჯები და სხვ.

1.2.1 შტატგარეშე მოსამსახურეების ანაზღაურება

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტს, თავისი უფლებამოსილებებს განხორციელებისას, გარდა შტატით გათვალისწინებული პირებისა, შეუძლია დაიქირაოს შტატგარეშე მოსამსახურეები[9]. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, შტატგარეშე მოსამსახურე არის პირი, რომელიც დანიშვნით ან შრომითი ხელშეკრულებით გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში, არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად[10].

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით[11], მუნიციპალიტეტის შტატგარეშე მოსამსახურეთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს გამგეობისა და საკრებულოს აპარატის საჯარო მოსამსახურეთა საშტატო რიცხოვნობის 10%-ს.

გარდაბნის მუნიციპალიტეტის გამგეობასა და შტატგარეშე მოსამსახურეს შორის ურთიერთობები და უფლება-მოვალეობები რეგულირდება მხარეებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებით შრომითი ურთიერთობის შესახებ.

მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად დაქირავება. 2015-2016 წლებში გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა შრომითი ხელშეკრულებები გააფორმა და შტატგარეშე მოსამსახურეები დაიქირავა შემდეგი ფუნქციების შესასრულებად:

- სამხედრო აღრიცხვისა და გაწვევევის სამსახურის სპეციალისტის ფუნქცია;
- კონსულტანტი ფინანსურ საკითხებში;
- ადმინისტრაციული სამსახურის წარმომადგენლების კოორდინაციის განყოფილების სპეციალისტის ფუნქციები;
- გამგებლის მრჩეველი ეთნიკურ უმცირესობათა საკითხებში;
- საფინანსო-საბიუჯეტო და შესყიდვების სამსახურის სპეციალისტის ფუნქციები და სხვ.

ეს 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 ამოცანათა შესასრულებლად აწესრიგებს. დაქირავებულების ფუნქციები ფაქტობრივად არ განირჩევა შტატით დასაქმებული თანამშრომლების საქმიანობისაგან. აღნიშნული ეწინააღმდეგება შტატგარეშე მოსამსახურის დაქირავების პრინციპს, რომელიც სამსახურში მიიღება გარკვეული ვადით, არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად.

2015-2016 წლებში არასწორი წესით დაქირავებულ შტატგარეშე მოსამსახურეებზე გარდაბნის მუნიციპალიტეტში გაიცა სულ 280.5 ათასი ლარის ანაზღაურება.

[9] 2017 წლის 1 ივლისამდე მოქმედი რეგულაციების შესაბამისად, მუხლი 5.
[10] მუხლი 8.
[11] მუხლი 156, პუნქტი 2. 2015-2016 წლებში მოქმედი რეგულაციების შესაბამისად.

შტატგარეშე მოსამსახურეთა რაოდენობა. გარდაბნის მუნიციპალიტეტის გამგეობისა და საკრებულოს აპარატის საჯარო მოსამსახურეთა დამტკიცებული საშტატო რიცხოვნობა 2015-2016 წლებში ძირითადად შეადგენდა 218 ერთეულს. გამომდინარე აქედან, მუნიციპალიტეტს შეეძლო ერთდროულად დაექირავებინა არა უმეტეს 22 შტატგარეშე მოსამსახურე. წარმოდგენილი ინფორმაციის შესწავლით გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტის (შესაბამისმი პასუხისმგებელი პირების) მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დაწესებული ზღვარი მნიშვნელოვნად არის დარღვეული. კერძოდ, 2015-2016 წლებში ერთდროულად დაქირავებულ შტატგარეშეთა რაოდენობა სხვადასხვა თვეებში იცვლებოდა 23-დან 41 მოსამსახურემდე, რაც 1-19 ერთეულით აღემატებოდა კანონით დადგენილ ნორმას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის ნორმები საჯარო მოსამსახურეთა საშტატო რაოდენობის, დაქირავებულთა ზღვრული რიცხოვნობის, შრომის ანაზღაურების მოცულობის ბიუჯეტით დამტკიცებულ ხარჯებთან შეფარდების შესახებ და სხვა მიმართულია საჯარო ფინანსების რაციონალური ხარჯვისაკენ და მათი შესრულება მუნიციპალიტეტისათვის სავალდებულოა. გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) დაარღვია საქართველოს ორგანული კანონით დადგენილი მოთხოვნები.

პრემია. შტატგარეშე მოსამსახურის გასამრჯელო, როგორც წესი, რეგულირდება მხარეებს შორის გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე. სახელშეკრულებო ანაზღაურების მოცულობა მოქმედი კანონმდებლობით არ არის დარეგულირებული და სამუშაოს სპეციფიკიდან გამომდინარე, შეიძლება იყოს შტატით გათვალისწინებული მოხელის თანამდებობრივ სარგოზე მეტი ან ნაკლები. 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.

გარდაბნის მუნიციპალიტეტი 2015-2016 წლებში შტატგარეშე მოსამსახურეებზე პრემიებს გასცემდა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარისა და გამგებლის ბრძანებებით. კერძოდ, 462.5 ათასი ლარის სახელშეკრულებო ანაზღაურებასთან ერთად, პრემია გაცემულია 144.1 ათასი ლარის ოდენობით[12]. პრემიის გაცემაზე 2015-2016 წლებში მიღებულია მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარისა და გამგებლის 28 ბრძანება. მათ შორის, 10 შემთხვევაში 68.7 ათასი ლარი შტატგარეშე მოსამსახურებზე გაცემულია დაკისრებული მოვალეობის სანიმუშო შესრულებისათვის, 10 შემთხვევაში 35.9 ათასი ლარი გაიცა სადღესასწაულო პრემიის სახით, ხოლო 8 სამართლებრივი აქტი არ შეიცავს დასაბუთებას 39.5 ათასი ლარის საპრემიო თანხების გაცემაზე. პრემია გაიცემოდა მთლიანი ან ნახევარი თვის სახელშეკრულებო თანხის ოდენობით.

აუდიტის ჯგუფი შეუსაბამოდ მიიჩნევს შტატგარეშე მოსამსახურეების პრემირებას სადღესასწაულო დღეებთან დაკავშირებით და შესაბამისი დასაბუთების გარეშე. აღნიშნული არ არის განპირობებული დაქირავებულის საქმიანობის ხარისხით და სირთულით. წლის

[12] 2015 წელს - 83.1 ათასი ლარი, 2016 წელს - 61.0 ათასი ლარი.

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 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 ანაზღაურებიდან, 75.4 ათასი ლარი გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) გასცა სათანადო დასაბუთების გარეშე.

დანამატი. გარდაბნის მუნიციპალიტეტში შტატგარეშე მოსამსახურეებზე 2015 წელს გამგებლის ბრძანებებით გაცემულია დანამატი 65.1 ათასი ლარის ოდენობით. 5 შემთხვევში დანამატი გაიცა დაკისრებული მოვალეობის სანიმუშო შესრულებისათვის, ხოლო 4 ბრძანებაში საფუძველი არ არის მითითებული. დანამატის ძირითადი მოცულობა დაქირავებულებზე გაიცა შტატით გათვალისწინებულ საჯარო მოხელეებთან ერთად.

საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“[13] დანამატების გაცემას ითვალისწინებს მხოლოდ საჯარო მოხელეზე, რომელიც ინიშნება ან აირჩევა სახაზინო დაწესებულების საშტატო (შტატით გათვალისწინებულ) თანამდებობაზე. გამომდინარე აქედან, შტატგარეშე მოსამსახურეებზე მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) 65.1 ათასი ლარის დანამატი გასცა მოქმედი კანონმდებლობის დარღვევით.

რეკომენდაცია №3: გარდაბნის 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 შესასრულებლად[14]. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტში დასაქმებულთა რაოდენობის ოპტიმიზაციას და საბიუჯეტი თანხების რაციონალურ ხარჯვას.

1.2.2 წარმომადგენლობითი ხარჯები

2015-2016 წლებში გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა გასწია 50.4 ათასი ლარის წარმომადგენლობითი ხარჯი[15]. კანონმდებლობის შესაბამისად, წარმომადგენლობითი ხარჯები მოიცავს მიღებების, წვეულებებისა და ღონისძიებებისათვის (პრეზენტაციები, ოფიციალური სადილები და ა.შ.), საექსკურსიო და კულტურულ-სანახაობითი ღონისძიებების, სუვენირების შეძენა/დამზადების, სატრანსპორტო მომსახურებისა და მგზავრობის, აგრეთვე სასტუმროში მომსახურების ხარჯებს[16].

[13] მუხლი 6; მუხლი 37, პუნქტი 2 (2017 წლის 1 ივლისამდე მოქმედი რეგულაციების შესაბამისად).
[14] „ საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედი რედაქციით.
[15] 2015 წელს - 23.2 ათასი ლარი, 2016 წელს - 27.2 ათასი ლარი.
[16] „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს №672 ბრძანება.

მუნიციპალიტეტმა საბიუჯეტო მუხლის ძირითადი ნაწილი, კერძოდ, 49.8 ათასი ლარი დახარჯა კვების ობიექტებში, ოფიციალური სტუმრების გამასპინძლებისას.

წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევის პროცედურა და მასთან დაკავშირებით შესადგენი დოკუმენტაცია, მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, კონკრეტულად არ არის განსაზღვრული. მიუხედავად ამისა, საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად და რაციონალურად ხარჯვის ვალდებულებიდან გამომდინარე, წარმომადგენლობითი ხარჯების მიზანშეწონილობა უნდა იყოს დოკუმენტურად სათანადოდ დასაბუთებული. აუდიტის ობიექტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) ვერ წარმოადგინა ინფორმაცია წარმომადგენლობითი ხარჯის მიზნობრიობის, მიღებული სტუმრების კატეგორიისა და რაოდენობის, ასევე ეტიკეტის შესაბამისად დამხვედრი მხარის შემადგენლობის შესახებ. არ არის შემუშავებული შიდა ინსტრუქცია/წესი, რომლის მიხედვითაც თანხები წარმომადგენლობითი ხარჯების მუხლიდან გაიცემა. თანხები ძირითადად ანაზღაურდებოდა მხოლოდ მიღება-ჩაბარების აქტებისა და სასაქონლო ზედნადებების წარმოდგენის საფუძველზე.

2015-2016 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ გაწეული 49.8 ათასი ლარის წარმომადგენლობითი ხარჯის მიზანშეწონილობა დოკუმენტურად არ არის დადასტურებული. გამომდინარე აქედან, შეუძლებელია განისაზღვროს რამდენად აუცილებელი და შედეგიანი იყო სტუმრების კვების ორგანიზება კონკრეტული ღონისძიების ფარგლებში და შეესაბამება თუ არა ამ ღონისძიების შედეგი გადახდილ საბიუჯეტო რესურსს.

რეკომენდაცია №4: წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევისას, გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) არ დააფინანსოს ისეთი ღონისძიებები, რომლებიც უშუალოდ არ უკავშირდება მუნიციპალიტეტის საქმიანობას, მის მიზნებსა და ამოცანებს; მიზანშეწონილია მუნიციპალიტეტის საკრებულომ შეიმუშაოს შესაბამისი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას რაციონალურად, ეკონომიურად და გამჭვირვალედ. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს სტუმრების კატეგორია, მიზანი, მიღების ფორმა, გამასპინძლების ეტიკეტი, ანგარიშსწორებისათვის წარმოსადგენი დოკუმენტების ჩამონათვალი და კონტროლის სხვა მექანიზმები, რაც ხარჯებს საჯაროს და შედეგზე ორიენტირებულს გახდის. ამასთანავე, არსებული ფინანსური რესურსის განაწილების პროცესში ხარჯების დაგეგმვისას, გამგეობის შესაბამისმა სამსახურებმა პირველ რიგში გაითვალისწინონ ის პრიორიტეტები, რომლებიც მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად იქნება მიმართული.

1.2.3 სატრანსპორტო საშუალებები

კრიტერიუმი 1: საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ზღვრული ოდენობა, ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის ფორმა განსაზღვრულია საქართველოს მთავრობის დადგენილებით[17]. ავტომანქანების ზღვრული ოდენობა დამოკიდებულია საბიუჯეტო ორგანიზაციებში საშტატო რიცხოვნობაზე.

[17] საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება.

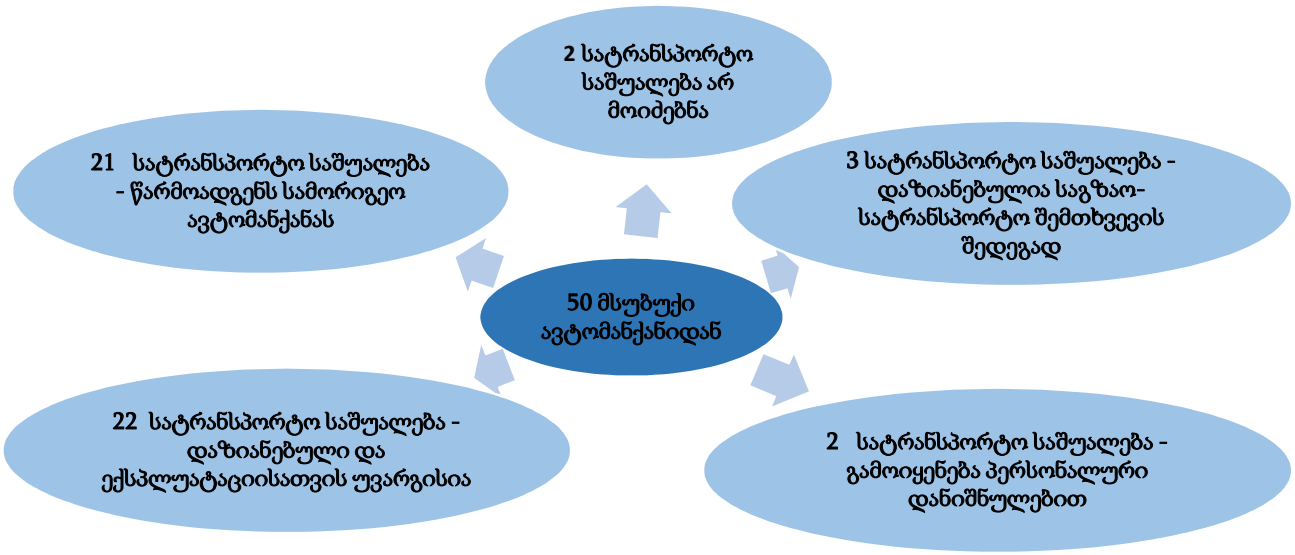
საქართველოს საგადასახადო კოდექსის შესაბამისად[18], საშემოსავლო გადასახადით დაბეგვრისაგან თავისუფლდება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ თანამშრომლისთვის სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებისას პირად მფლობელობაში არსებული ავტომობილისათვის საწვავის უსასყიდლოდ გადაცემით მიღებული სარგებელი.

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად[19], ნარჩენი ღირებულების მქონე გამოყენებისათვის უვარგისი აქტივები, რომლებიც არ ექვემდებარება აღდგენას, საერთო საინვენტარიზაციო აღწერილობებში არ შეიტანება და ჩამოიწერება.

ავტომანქანების რიცხოვნობა. მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებს გამართული ფუნქციონირებისათვის ესაჭიროება ავტოსატრანსპორტო საშუალებები. საშტატო რიცხოვნობიდან გამომდინარე, გარდაბნის მუნიციპალიტეტისათვის, სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად, რეკომენდებულია 7 ერთეული სამორიგეო ავტომანქანა.

გარდაბნის მუნიციპალიტეტი, საბალანსო მონაცემების მიხედვით, განკარგავდა 50 ერთეულ მსუბუქ ავტომანქანას. აქედან, ფაქტობრივად არის 45 ავტომობილი, საიდანაც ვარგისია 23.

დიაგრამა №3. მუნიციპალიტეტის განკარგვაში არსებული მსუბუქი ავტომანქანების განაწილება



საქართველოს მთავრობის დადგენილება მუნიციპალიტეტებისათვის სარეკომენდაციო ხასიათისაა, თუმცა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვიდან გამომდინარე, მისი შესრულება პრიორიტეტულია. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა მნიშვნელოვნად აღემატება დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას. კერძოდ, რეკომენდებული 7 ერთეულის ნაცვლად, მუნიციპალიტეტი

[18] მუხლი 82, პუნქტი 1.

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

განკარგავდა 21 სამორიგეო ავტომანქანას. ავტომანქანები მიღება-ჩაბარების აქტების საფუძველზე გადაცემულია სამსახურისა და განყოფილების უფროსებისათვის, საკრებულოს მაჟორიტარი დეპუტატებისათვის, სპეციალისტისათვის და სხვ.

21 სამორიგეო და 2 პერსონალური ავტომანქანის გარდა, მუნიციპალიტეტი (შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები) 2015 წელს საწვავს ყოველთვიურად გასცემდა საჯარო მოსამსახურეების სარგებლობაში არსებულ 70-დან 85 ავტომანქანაზე, ხოლო 2016 წელს - 60-დან 75 ავტომანქანაზე. საწვავი გამოეყოფოდა საკრებულოს ფრაქციის თავმჯდომარეებს, საკრებულოს წევრებს[20], სპეციალისტებს, დაქირავებულ მოსამსახურეებს, გამგებლის წარმომადგენლებს და სხვ. ამდენად, მუნიციპალიტეტს არ გააჩნია რაციონალური მიდგომა ფუნქციონირებისათვის საჭირო ავტოტრანსპორტის გამოყენებასთან დაკავშირებით.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა ცალკეული თანამდებობის პირებისა და დაქირავებული მოსამსახურეების სამსახურებრივი დებულებები, ფუნქციები და სამუშაო ადგილის აღწერილობები. გაირკვა, რომ ზოგიერთი მათგანი მიღებულ საწვავს ვერ გამოიყენებდა სამსახურებრივი დანიშნულებით, რადგან როგორც წესი, ფუნქციონალურად არ უხდებოდა მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე გადაადგილება და დავალებების შესრულება. ამდენად, მიღებული საწვავი მათთვის წარმოადგენდა დამატებით სარგებელს, შრომის ანაზღაურებასთან ერთად. შესაბამისად, მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, საწვავის მიმღები ასეთი მოსამსახურე უნდა დაბეგრილიყო საშემოსავლო გადასახადით[21], რაც მუნიციპალიტეტის მიერ არ ხორციელდებოდა.

2015-2016 წლებში გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა საკუთარი მოხმარებისათვის დახარჯა 400 ტონამდე საწვავი, ღირებულებით 613.4 ათასი ლარი. ავტომანქანების ექსპლუატაციის, მოვლა-შენახვის და სათადარიგო ნაწილების შეძენისათვის გადახდილია 88.2 ათასი ლარი. ტრანსპორტის შენახვისა და ექსპლუატაციის ხარჯები მუნიციპალიტეტის მიერ გაწეულია საბიუჯეტო ასიგნებების ეკონომიური და რაციონალური ხარჯვის ვალდებულების დაცვის გარეშე.

<u>ავტომანქანების განკარგვა.</u> აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა გარდაბნის მუნიციპალიტეტის ბალანსზე 2017 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით რიცხული მსუბუქი ავტომობილების ინვენტარიზაცია. შედეგად გაირკვა, რომ საკუთრებაში არსებული 2 ავტომანქანა არ მოიძებნა. კერძოდ, მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა ინფორმაცია MITSUBISHI PAJERO 3500 V6/24V-სა და GAZ31029-ის მარკის ავტომანქანების მდებარეობისა და მდგომარეობის შესახებ[22]. გარდა ამისა, საგზაო-სატრანსპორტო შემთხვევის შედეგად დაზიანებულია 2010 წლის შემდეგ ახლადშეძენილი 3 ავტომანქანა[23]. მათ შორის, WOLKSKWAGEN PASSAT 2013 წლის თხოვების ხელშეკრულებით გადაცემული ჰქონდა საქართველოს პარლამენტის წინა მოწვევის მაჟორიტარ

[20] მათ შორის არათანამდებობის პირებს, რომლებსაც ხარჯების ანაზღაურების სახით ყოველთვიურად დამატებით გამოეყოფოდათ შესაბამისი თანხები.

[21] თანდაყოლილი რისკების გამო, აუდიტის პროცესში ვერ მოხერხდა საწვავის ზუსტი მოცულობისა და ღირებულების დადგენა.

[22] MITSUBISHI-ის მარკის სატრანსპორტო საშუალების ღირებულება 15.3 ათასი ლარია და შეძენილია 2007 წელს. GAZ-ის მარკისათვის მონაცემები არ იძებნება.

[23] WOLKSKWAGEN PASSAT - შესყიდვის ღირებულება 60.0 ათასი ლარი, KIA RIO - თითოეული ღირებულება 24.8 ათასი ლარი.

დეპუტატს. 2 ავტომანქანას - KIA RIO-ს, 2012 და 2015 წლებიდან განკარგავდნენ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრები. აღნიშნულ პიროვნებებს მუნიციპალური ქონება გადაცემული ჰქონდათ სარგებლობის უფლებით და წარმოადგენდნენ მატერიალურად პასუხისმგებელ პირებს. აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში ეს ავტომობილები მუნიციპალიტეტისათვის დაბრუნებული არ იყო. პასუხისმგებელმა პირებმა წარმოადგინეს დოკუმენტაცია WOLKSKWAGEN PASSAT – ის დაბრუნების მოთხოვნით გაგზავნილი წერილების სახით, თუმცა გატარებული ღონისძიებებით შედეგი არ დამდგარა.

5 ერთეული ავტომანქანა, რომელიც დაზიანებულია ან არ მოიძებნა, თვითმმართველი ერთეულის საჭიროებისათვის არ გამოიყენება. მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტს მიადგა მნიშვნელოვანი მატერიალური ზიანი, ქონების/კომპენსაციის მიღების მიზნით, გარდაბნის მუნიციპალიტეტს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები არ გაუტარებია.

გარდაბნის მუნიციპალიტეტის მიერ წარმოდგენილი მონაცემებით, ბალანსზე აღრიცხული 22 ავტომანქანა დაზიანებულია. ინვენტარიზაციის მასალებით, ეს სატრანსპორტო საშუალებები ჩათვლილია ექსპლუატაციისათვის უვარგისად. მიუხედავად ამისა, აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში, ქონება ჩამოწერილი არ იყო.

კრიტერიუმი 2: ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის[24] მიხედვით, მუნიციპალიტეტის ორგანოები და თანამდებობის პირები თავიანთი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოსცემენ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს. სამართლებრივი აქტის სახეებია: ნორმატიული აქტი და ინდივიდუალური აქტი. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დადგენილების სახით გამოცემის უფლებამოსილება მუნიციპალიტეტში გააჩნია მხოლოდ საკრებულოს, რომელიც არის კოლეგიური ორგანო და გადაწყვეტილებას იღებს ხმათა უმრავლესობით. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა შეუძლია საკრებულოს - განკარგულების, ხოლო მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირებს - ბრძანების სახით.

ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს კანონის მიხედვით[25], ნორმატიული აქტი უნდა შეიცავდეს მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ზოგად წესს, ხოლო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არის ერთჯერადი გამოყენების და უნდა შეესაბამებოდეს ნორმატიულ აქტს. დაუშვებელია ნორმატიული შინაარსის სამართლებრივი აქტის ინდივიდუალური აქტის სახით მიღება (გამოცემა).

<u>საწვავის ხარჯვის ლიმიტები.</u> მხარჯავი დაწესებულებები, როგორც წესი, ტექნიკის ექსპლუატაციის პროცესში აწესებენ საწვავის ყოველთვიურ ლიმიტებს. აღნიშნული ხელს უწყობს საწვავის ხარჯის დაგეგმვასა და ოპტიმიზაციას. 2015-2016 წლებში გარდაბნის მუნიციპალიტეტის საკუთრებასა და დასაქმებულების სარგებლობაში არსებული ტრანსპორტისათვის საწვავის გამოყოფის საფუძველია გამგებლისა და საკრებულოს თავმჯდომარის ბრძანებები. კერძოდ, გამგებლის 2016 წლის 3 აგვისტოს №1392 ბრძანებით,

[24] მუხლი 61, პუნქტი 2 და პუნქტი 3.
[25] საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, მუხლი 2.

სტრუქტურული ერთეულების საწვავის ყოველთვიური ლიმიტი განისაზღვრა 13460 ლიტრით. საკრებულოს თავმჯდომარის 2016 წლის 6 ივნისის №81 ბრძანებით, საკრებულოსთვის დაწესდა ლიმიტი თვეში 5200 ლიტრის ოდენობით. 2016 წლის განმავლობაში ლიმიტების მოცულობა აღარ შეცვლილა.

ბრძანებები წარმოადგენს თანამდებობის პირის ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, რომელიც ერთჯერადი გამოყენების უნდა იყოს. მუნიციპალიტეტის გამგებლისა და საკრებულოს თავმჯდომარის მიერ გამოცემული ბრძანებები ადგენენ საწვავის გაცემის იმგვარ წესს, რომელიც მუდმივად და მრავალჯერადად გამოიყენება. ასეთი შინაარსის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი მიეკუთვნება ნორმატიული აქტების კატეგორიას. ამასთანავე, ბრძანებები მიღებულია ერთპიროვნულად, კონკრეტული თანამდებობის პირების მიერ. ნორმატიულ სამართლებრივ აქტს კი კოლექტიური გადაწყვეტილების სახით იღებენ საკრებულოს წევრები, სათანადო განხილვის საფუძველზე, ხმათა უმრავლესობით.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტის გამგებელმა და საკრებულოს თავმჯდომარემ ნორმატიული შინაარსის სამართლებრივი აქტები გამოსცეს ინდივიდუალური აქტის სახით, რომლებიც არ შეესაბამება კანონმდებლობით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს.

რეკომენდაცია №5: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ, აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს წესი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილების, საწვავის ხარჯვის, 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, შემუშავებული წესი თავსებადი უნდა იყოს საქართველოს მთავრობის დადგენილებასთან. მუნიციპალიტეტმა დაიწყოს სამართლებრივი ღონისძიებები საგზაო-სატრანსპორტო შემთხვევის შედეგად დაზიანებული და დანაკლისი ავტომანქანების დაბრუნების/კომპენსირების მიზნით და შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ.

1.2.4 საკრებულოს წევრების ხარჯების ანაზღაურება

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს წევრი, გარდა თანამდებობის პირისა, თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს სამსახურებრივი საქმიანობისაგან მოუწყვეტლად და უსასყიდლოდ. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად[26], მას შეიძლება აუნაზღაურდეს უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები, როგორიცაა საკრებულოსა და კომისიის სხდომების, დროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობაში მონაწილეობის მიღების, ამომრჩეველთან შეხვედრების, ასევე საკრებულოს და საკრებულოს თავმჯდომარის ცალკეული დავალების შესრულებისათვის საჭირო ხარჯები.

[26] ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 41.

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად[27], ხარჯის დამადასტურებელ დოკუმენტს წარმოადგენს პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტი, სადაც აღინიშნება დოკუმენტის დასახელება, შედგენის თარიღი, სამეურნეო ოპერაციის შინაარსი, რაოდენობა, ფასი, თანხა, სამეურნეო ოპერაციაში მონაწილე მხარეთა დასახელება, დოკუმენტის სწორად გაფორმებისათვის პასუხისმგებელ პირთა ხელმოწერები და სხვა მონაცემები.

გარემოება: გარდაბნის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არაანაზღაურებადი წევრების ხარჯები 2015-2016 წლებში გაიცემოდა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 9 იანვრის №2 დადგენილების საფუძველზე[28]. დადგენილების შესაბამისად, უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით გაწეული ხარჯების ანაზღაურების ზღვრულ ოდენობად განისაზღვრა 397.5 ლარი[29]. ამასთანავე, საკრებულოს წევრის მიერ მისაღები კონკრეტული თანხის მოცულობა დადგინდა საკრებულოს სხდომებსა და მის ორგანოთა მუშაობაში მონაწილეობის, ამომრჩევლებთან მუშაობის, საკრებულოს დავალებების შესრულების შესაბამისად.

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

წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, გარდაბნის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არაანაზღაურებად წევრებს 2015-2016 წლებში, ხარჯების ანაზღაურების სახით, მიღებული აქვთ სულ 181.6 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა დოკუმენტური მტკიცებულებები საკრებულოს წევრების ხარჯების დასადასტურებლად. თანხების გაცემის საფუძველია საკრებულოს მომართვა საკრებულოს წევრზე ანაზღაურების გაცემის შესახებ სხდომებში მონაწილეობისათვის, დავალებების შესრულებისათვის და სხვ. აღნიშნული დოკუმენტები არ აკმაყოფილებს ხარჯის დამადასტურებელი პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტის კრიტერიუმს.

გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) 2015-2016 წლებში მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე ხარჯების ასანაზღაურებლად 181.6 ათასი ლარი გასცა შესაბამისი დადასტურების გარეშე, საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შეუსაბამოდ.

რეკომენდაცია №6: გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) არ დაუშვას საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება ხარჯის გაწევის დამადასტურებელი პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტის წარმოდგენის გარეშე; მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი და

[27] 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.

[28] „გარდაბნის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის (გარდა საკრებულოს თანამდებობის პირებისა) უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესის დამტკიცების შესახებ“.

[29] 2015 წლის სექტემბრამდე - 400 ლარი.

პრაქტიკა სრულ შესაბამისობაში იყოს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან. აღნიშნული უზრუნველყოფს საკრებულოს არაანაზღაურებადი წევრის საქმიანობის შესახებ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი პრინციპის დაცვას, ასევე საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

2. ორგანიზაციული და პერსონალის მართვასთან დაკავშირებული ხარვეზები

კრიტერიუმი: სხვადასხვა დანიშნულების მოსაკრებლები წარმოადგენს ბიუჯეტის შესრულების ერთ-ერთ წყაროს. მოსაკრებელი შეიძლება იყოს საერთო-სახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი. ადგილობრივ სანებართვო მოსაკრებლებს მიეკუთვნება მოსაკრებელი დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისათვის[30]. ადგილობრივი მოსაკრებლის ოდენობას (განაკვეთს) განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტის საკრებულო[31].

გარემოება: გარდაბნის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ 2014 წლის 27 ოქტომბრის №29 დადგენილებით[32] დაამტკიცა დასუფთავების მოსაკრებელი მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ნარჩენების წარმომქმნელი სუბიექტებისათვის. დადგენილების შესაბამისად, მოსაკრებლის ამოღებას (ადმინისტრირებას) ახორციელებს გარდაბნის მუნიციპალიტეტის გამგეობის ზედამხედველობის სამსახური. წინადადების შემუშავება დასუფთავების მოსაკრებლის შემოღებისა და გაუქმების, მისი ოდენობის განსაზღვრის, მოსაკრებლის ადმინისტრირების საკითხზე, დებულების შესაბამისად, ევალება ადგილობრივი მოსაკრებლების განყოფილებას. განყოფილების ფუნქციაში ასევე შედის გადახდის მონიტორინგი, მოსაკრებელს დაქვემდებარებული პირების მიმართ.

გარდაბნის მუნიციპალიტეტს 2015-2016 წლების ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსულობებში მოსაკრებელი დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისათვის არ დაუგეგმავს. მუნიციპალიტეტს მოსაკრებელი არც ფაქტობრივად ამოუღია და შემოსავლის ამ სახის შესრულება ბიუჯეტში ნულოვანია. ადგილობრივი მოსაკრებლების განყოფილება ეკონომიკური განვითარებისა და მუნიციპალური ქონების მართვის სამსახურის სტრუქტურული ქვედანაყოფია. სამსახურის შემადგენლობაში შედის მუნიციპალური ქონების მართვის განყოფილებაც, რომელთანაც ქონების განკარგვის პროცესი ფუნქციურად უფრო ახლოსაა. მიუხედავად ამისა, მოსაკრებლების განყოფილება დაკავებულია საჯარო აუქციონების ორგანიზებით, საკუთრებაში და სარგებლობაში გაცემული ქონების ხელშეკრულებების მომზადებით და მონიტორინგით და ვერ ასრულებს ძირითად მოვალეობას.

გარდაბნის მუნიციპალიტეტის გამგეობამ, სამართლებრივი ბაზის არსებობის პირობებში, ორგანიზაციულად ვერ უზრუნველყო დასუფთავების მოსაკრებლის ამოღების ადმინისტრირება. თავის მხრივ, მუნიციპალიტეტის საკრებულომ 2015-2016 წლებში ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტი დაამტკიცა აღნიშნული მოსაკრებლის ნულოვანი გეგმური მაჩვენებლით და არ განუხილავს მოსაკრებლის გაუქმების (შეჩერების) საკითხი. ორგანიზაციული და პერსონალის

[30] საქართველოს კანონი „მოსაკრებლების სისტემის საფუძვლების შესახებ“: მუხლი 5, პუნქტები 1, 3.

[31] ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 93, პუნქტი 2.

[32] „გარდაბნის მუნიციპალიტეტის დასუფთავების მოსაკრებლის ოდენობის განსაზღვრისა და გადახდის ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ“-ძალადაკარგულია საკრებულოს 2017 წლის 28 თებერვლის №29 დადგენილებით.

მართვასთან დაკავშირებული ხარვეზების გამო, მუნიციპალიტეტმა დაკარგა ბიუჯეტში დამატებითი შემოსავლების მობილიზების შესაძლებლობა.

3. შესყიდვების მართვა

შემსყიდველი დაწესებულება ელექტრონულ სახელმწიფო შესყიდვას ახორციელებს კონკურსის, ელექტრონული ტენდერისა და კონსოლიდირებული ტენდერის საშუალებით. ელექტრონულ ტენდერს ატარებს სატენდერო კომისია, რომელსაც არანაკლებ 3 წევრის შემადგენლობით ქმნის შემსყიდველი ორგანიზაციის ხელმძღვანელი. სატენდერო კომისიის წევრებად, როგორც წესი, ინიშნებიან შემსყიდველი ორგანიზაციის თანამშრომლები. კომისიას თავმჯდომარეობს შემსყიდველი ორგანიზაციის ხელმძღვანელი ან მის მიერ დანიშნული პირი. სატენდერო კომისიის საქმიანობის ტექნიკური და ორგანიზაციული უზრუნველყოფის მიზნით, შემსყიდველი ორგანიზაციის ხელმძღვანელის გადაწყვეტილებით, ამ ორგანიზაციის თანამშრომელთაგან იქმნება სატენდერო კომისიის აპარატი, რომელსაც ხელმძღვანელობს სატენდერო კომისიის თავმჯდომარე.

სატენდერო კომისია ორგანიზებას უწევს შესყიდვის პროცესს და უზრუნველყოფს მის წარმართვას. შესყიდვის ელექტრონულ სისტემაში კომისია ატვირთავს მიღებულ საოქმო გადაწყვეტილებებს, ტენდერის შერჩევა-შეფასების პროცესთან და ხელშეკრულებების შესრულებასთან დაკავშირებულ დოკუმენტებს.

3.1 გაფორმებული ხელშეკრულებისა და თანამდევი დოკუმენტების სისტემაში ატვირთვა

კრიტერიუმი: სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას, ხელშეკრულება/ცვლილება რეგისტრირდება გაფორმებიდან არაუგვიანეს 10 დღის ვადაში და აიტვირთება შესყიდვების ელექტრონული სისტემის შესაბამის ველში. შემსყიდველი ორგანიზაცია ასევე ვალდებულია ატვირთოს ხელშეკრულებების შესრულების/შეუსრულებლობის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია, ასახოს საბოლოო ანგარიშსწორების შესახებ ინფორმაცია და მიანიჭოს ხელშეკრულებას შესაბამისი სტატუსი („შესრულებული ხელშეკრულება“ ან „შეუსრულებელი ხელშეკრულება“)[33].

გარემოება: 2015-2016 წლებში გარდაბნის მუნიციპალიტეტის (შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების) მიერ არ არის დაცული სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ანგარიშგების მოთხოვნები. კერძოდ, საანგარიშო პერიოდისათვის წარმოდგენილი 861 ხელშეკრულებიდან[34]:

- სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონულ ველში არასრულად ატვირთულია 526 ხელშეკრულების შესრულების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია, საბოლოო ანგარიშსწორების შესახებ ინფორმაცია და სხვა დოკუმენტები;
- 729 ხელშეკრულებას მინიჭებული აქვს „შეუსრულებელი ხელშეკრულების“ სტატუსი, როცა თანხები სრულადაა ანაზღაურებული და ხელშეკრულების მოქმედების ვადაც ამოწურულია.

[33] სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2011 წლის 10 თებერვლის №2 ბრძანება „შემსყიდველი ორგანიზაციის ანგარიშგების წესის დამტკიცების შესახებ“.
[34] სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული პორტალიდან მონაცემები აღებულია 01.10.2017 მდგომარეობით.

გარდაბნის მუნიციპალიტეტის მიერ გამოყენებულმა კონტროლის მექანიზმმა ვერ უზრუნველყო განხორციელებული შესყიდვების სრული ანგარიშგება და პროცესის საჯაროობის დაცვა. მნიშვნელოვანია, რომ მუნიციპალიტეტმა გაასწოროს შესყიდვების ანგარიშგების კუთხით არსებული ხარვეზები.

3.2 შესყიდვების მონეტარული ზღვრები

კრიტერიუმი: სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონმდებლობის შესაბამისად[35], გადაუდებელი აუცილებლობა არის ვითარება, რომელიც რეალურ საფრთხეს უქმნის შემსყიდველი ორგანიზაციის ფუნქციონირებას და არ შეიძლებოდა ყოფილიყო წინასწარ განსაზღვრული. ასეთ შემთხვევაში შესაძლებელია გამარტივებული შესყიდვის საშუალების გამოყენება, მიუხედავად შესყიდვის ღირებულებისა.

მომდევნო წლის შესყიდვების წლიურ გეგმას შემსყიდველი ორგანიზაციის ხელმძღვანელი წარუდგენს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს არა უგვიანეს მიმდინარე წლის 20 ნოემბრისა, რის შემდეგაც შემსყიდველ ორგანიზაციას შეუძლია დაიწყოს მომდევნო წლისათვის აუცილებელი სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელება[36].

2015 წლის 1 ნოემბრიდან, გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით გამარტივებული შესყიდვის განხორციელება შემსყიდველმა ორგანიზაციამ უნდა შეათანხმოს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსთან[37].

გარემოება: წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, 2015-2016 წლებში გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა, გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, განახორციელა 88 შესყიდვა, საერთო ღირებულებით 1 171.7 ათასი ლარი. შესყიდვის ელექტრონული პორტალის მონაცემების, შესყიდვის ობიექტების კატეგორიისა და პერიოდის ანალიზით ირკვევა, რომ 2015 წელს 43 სახელმწიფო შესყიდვა[38] არ წარმოადგენდა გადაუდებელ აუცილებლობას, რადგან შესაძლებელი იყო წინასწარი დაგეგმვა და ტენდერის ჩატარება. შესყიდვის საშუალებად გამგეობამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) არასწორად გამოიყენა გამარტივებული შესყიდვის ფორმა, რითაც დაკარგა სატენდერო ეკონომიის მიღების შესაძლებლობა. აღნიშნულ შესყიდვებში 2015 წელს სულ გადახდილია 419.1 ათასი ლარი.

გადაუდებელი აუცილებლობის საფუძვლად აუდიტის ობიექტმა ჩათვალა ტერიტორიის დაგვა-დასუფთავების, ნარჩენების გატანის, გარე განათების მოწყობის, საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის მომზადების, გზების რეაბილიტაციის, ტერიტორიების კეთილმოწყობის და სხვა სამუშაოების/მომსახურების მიწოდება. ამ შემთხვევებში მუნიციპალიტეტმა არ გამოიყენა შესყიდვების წინასწარი განსაზღვრის, დაგეგმვისა და განხორციელების შესაძლებობა, მაგალითად:

[35] საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 3, პუნქტი 1, „ლ“ ქვეპუნქტი.
[36] საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 9, პუნქტი 4.
[37] სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2015 წლის 17 აგვისტოს №13 ბრძანება.
[38] ხელშეკრულებები №№ 8-12, 44-48, 69-72, 99, 106, 162, 164, 198, 199, 228-230, 237, 275, 276, 305-308, 342, 344, 350, 352-354, 369, 370, 380, 383, 385, 392, 397.

- გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, მუნიციპალიტეტმა 2015 წლის 2 ნოემბერს გამარტივებული შესყიდვის ხელშეკრულება[39] გააფორმა სოფელ სართიჭალა-მუღანლოს საავტომობილო გზის ორმული შეკეთების სამუშაოებზე, ღირებულებით 57.5 ათასი ლარი. გზის მდგომარეობა მუნიციპალიტეტისათვის წინასწარვე უნდა ყოფილიყო ცნობილი და შესაძლებელი იყო ტენდერის ელექტრონული საშუალების გამოყენება. გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტმა გამარტივებული შესყიდვის ხელშეკრულების დადების საჭიროება დადგენილი წესით არ შეათანხმა სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსთან.

- 2015 წლის 15 იანვარს მუნიციპალიტეტმა გამარტივებული შესყიდვის საშუალება გამოიყენა ტერიტორიის დაგვა-დასუფთავების, ნარჩენების გატანისა და გარე განათების ექსპლუატაციის შესყიდვის მიზნით[40]. ხელშეკრულებების ფაქტობრივმა შესრულებამ 48.0 ათასი ლარი შეადგინა. აღნიშნულ მომსახურებას მუნიციპალიტეტი ყოველწლიურად შეისყიდის და შეეძლო ელექტრონული შესყიდვის პროცედურები დაეწყო წინა წლის 20 ნოემბრიდან, შესყიდვების წლიური გეგმის სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოში წარდგენის შემდეგ.

გამარტივებული შესყიდვის დროს მიწოდების ფასი დგინდება არაკონკურენტულ გარემოში, მხარეების მოლაპარაკების საფუძველზე. ხელშეკრულების ფასი შეიძლება განსხვავდებოდეს საბაზრო ღირებულებისაგან და შეიცავს საბიუჯეტო თანხების არაეკონომიური ხარჯვის რისკებს. აღსანიშნავია, რომ 43 შესყიდვიდან 18 ხელშეკრულება გაფორმებულია სამშენებლო სამუშაოების მიწოდებაზე, ღირებულებით 237.6 ათასი ლარი. მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტს მიმწოდებლებისათვის შესრულებული სამუშაოს ასანაზღაურებლად უნდა მოეთხოვა ფაქტობრივი დანახარჯები, რაც ნაწილობრივ გადაფარავდა გამარტივებული შესყიდვის თანდაყოლილ (არაეკონომიური ხარჯვა) რისკს. გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა სამუშაოს ღირებულება დააფინანსა წარმოდგენილი ფორმა №2-ების მიხედვით და არ მოუთხოვია რეალური დანახარჯები.

აღნიშნული ორი გარემოების თანხვედრის გათვალისწინებით, გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით განხორციელებული გადაუდებელი სამშენებლო სამუშაოები მაღალი რისკის შემცველია და შესაძლებელია თანხები დაიხარჯა არაეკონომიურად.

3.3 სატენდერო კომისიის საქმიანობა

კრიტერიუმი: სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონმდებლობის შესაბამისად[41], სატენდერო კომისიამ, მიმწოდებლების შერჩევა-შეფასების პროცესში უნდა იმსჯელოს, შეესაბამება თუ არა ყველაზე დაბალი ფასის წინადადების მქონე პრეტენდენტის მიერ სისტემაში განთავსებული ტექნიკური დოკუმენტაცია სატენდერო განცხადებითა და სატენდერო დოკუმენტაციით დადგენილ მოთხოვნებს. კომისია, საჭიროების შემთხვევაში, მიმართავს პრეტენდენტს წარმოდგენილი ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტების მოთხოვნით. სატენდერო კომისია ვალდებულია, ზუსტად მიუთითოს პრეტენდენტს დასაზუსტებელი პოზიციის/ნაწილის შესახებ.

[39] №391.

[40] ხელშეკრულებები №№8,9,12.

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

გარემოება: 2016 წლის 10 ივლისს გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა ტენდერი[42] გამოაცხადა სოფელ ნორიოში ძიუდოს დარბაზის მოწყობის სამუშაოების შესყიდვაზე, სავარაუდო ღირებულებით 563.4 ათასი ლარი. ზეპირი ვაჭრობის შედეგად ყველაზე დაბალი ფასი - 450.7 ათასი ლარი წარმოადგინა შპს „გილანი XXI-მ“. სატენდერო კომისიამ, სხვა სატენდერო დოკუმენტაციასთან ერთად, პრეტენდენტს მოსთხოვა წარმოდგენილი ხარჯთაღრიცხვის დაზუსტება, ვაჭრობის შედეგად დაფიქსირებული საბოლოო ფასის შესაბამისად. საწარმომ მოთხოვნილი დოკუმენტაცია ატვირთა კომისიის მიერ დადგენილ ვადაში. სატენდერო კომისიამ მოახდინა შპს „გილანი XXI-ს“ დისკვალიფიკაცია იმ მოტივით, რომ დაზუსტებული ხარჯთაღრიცხვა შეიცავდა მათემატიკურ უზუსტობებს, რაც საბოლოო ფასის ცდომილებას იწვევდა.

პრეტენდენტის მიერ ტენდერის საწყის და დაზუსტების ეტაპებზე ატვირთული ხარჯთაღიცხვების შედარებით ირკვევა, რომ თავდაპირველი დოკუმენტი შეიცავს ანალოგიურ მათემატიკურ ცდომილებებს. გამომდინარე აქედან, სატენდერო კომისია ვალდებული იყო აღნიშნულის შესახებ მიეთითებინა შეფასების საწყის ეტაპზე ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტების დროს[43]. სხდომის ოქმის მიხედვით, კომისიას ამ საკითხზე არ უმსჯელია.

შპს „გილანი XXI-სა“ და შემდგომი დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციის შემდეგ, სატენდერო კომისიის გადაწყვეტილებით ხელშეკრულება გაფორმდა შპს „ვლადნეფტპროდუქტის“ წარმომადგენლობასთან საქართველოში“, ღირებულებით 470.0 ათასი ლარი. კომისიის არასწორი გადაწყვეტილების შედეგად, შესყიდვის ღირებულება გაიზარდა 19.3 ათასი ლარით.

ანალოგიური ხასიათის დარღვევა გამოვლინდა 2016 წელს სოფელ ზემო თელეთში, სოფელ კუმისსა და სოფელ მთისძირში შიდა გზების რეაბილიტაციის და სოფელ ქვემო თელეთში - საავტომობილო გზის სარეაბილიტაციო და გზის გასწვრივ მიმდებარე ტერიტორიის კეთილმოწყობის სამუშაოების შესყიდვაზე[44]. კერძოდ, ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტების პროცესში, პრეტენდენტს კომისიამ დისკვალიფიკაცია მიანიჭა ხარჯთაღრიცხვის მათემატიკური ცდომილებების გამო, რაც საბოლოო ფასის ცვლილებას იწვევდა. კომისიამ შეფასების საწყის ეტაპზე საწარმოს არ მიუთითა თავდაპირველი ხარჯთაღრიცხვის დასაზუსტებელი პოზიციების შესახებ, რომელიც ანალოგიურ ცდომილებებს შეიცავდა. შედეგად, ხელშეკრულება გაფორმდა მომდევნო დაბალი ფასის წარმომდგენ პრეტენდენტთან, რამაც შესყიდვის ღირებულება 10.2 ათასი ლარით გაზარდა.

2016 წელს, მუნიციპალიტეტის სატენდერო კომისიის მიერ პრეტენდენტების შერჩევა-შეფასების ეტაპზე დაშვებული ხარვეზების გამო, შესყიდვების ფასი ჯამში 29.5 ათასი ლარითაა გაზრდილი, რაც შესყიდვების მართვასთან დაკავშირებული ხარვეზების შედეგად, არაეკონომიურად განკარგულ საბიუჯეტო რესურსს წარმოადგენს. მნიშვნელოვანია, რომ მუნიციპალიტეტის სატენდერო კომისიამ დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები და არ დაუშვას კანონშეუსაბამო გადაწყვეტილებების მიღება.

[42] SPA160019761.

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

[44] SPA160019986.

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

გარდაბნის მუნიციპალიტეტის 2015-2016 წლების ბიუჯეტის შესაბამისად, ეკონომიკური განვითარებისათვის აუცილებელ პირობად განსაზღვრულია მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის შემდგომი გაუმჯობესება, რაც ბიუჯეტის ერთ-ერთ მთავარ პრიორიტეტს წარმოადგენს. კერძოდ, პროგრამის შესაბამისად დაიგეგმა საგზაო ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაცია, დასასვენებელი პარკებისა და სკვერების კეთილმოწყობა, გარე განათების ქსელის გაფართოება, დაზიანებული სასმელი წყლის და სარწყავი წყლის სისტემების მშენებლობა, დასუფთავების ღონისძიებები, ნაგვის კონტეინერების შესყიდვა, ბაგა-ბაღებისა და ადმინისტრაციული შენობების რეაბილიტაცია და სხვ. გარდა ამისა, პრიორიტეტის ფარგლებში პროგრამა ითვალისწინებს არსებული ინფრასტრუქტურის მოვლა-შენახვას.

პროგრამის განხორციელებიდან მოსალოდნელი საბოლოო შედეგები და შეფასების ინდიკატორები, ქვეპროგრამების მიხედვით, აღწერილია მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტების დოკუმენტში. პროგრამის ბიუჯეტი წლების მიხედვით ნაჩვენებია №3 ცხრილში:

ცხრილი №4. ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციისა და ექსპლოატაციის პროგრამის სტრუქტურა (ათასი ლარი)

პროგრამის კოდი	დასახელება	2015 წელი	2016 წელი	სულ
03 00	**ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლუატაცია**	10 077.4	13 356.2	23 433.6
03 01	საგზაო ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაცია და მოვლა-შენახვა	2 551.7	6 997.3	9 549.0
03 02	კომუნალური ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია	4 289.5	3 679.2	7 968.7
03 03	მუნიციპალიტეტის კეთილმოწყობის ღონისძიებები	1 868.7	1 315.2	3 183.9
03 04	„სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებები	1 367.5	1 364.5	2 732.0

4.1 კომუნალური ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია

კრიტერიუმი: საგადასახადო კოდექსის მიხედვით[45], 2013 წლის ივნისიდან ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის დასახლებულ ტერიტორიაზე დაგვა-დასუფთავებისა და ნარჩენების მართვის მომსახურების გაწევა გათავისუფლებულია დღგ-ისგან, ჩათვლის უფლების გარეშე. აღნიშნული გულისხმობს, რომ ოპერაცია არ ექვემდებარება დღგ-ის დარიცხვას და არ გამოიყენება ჩათვლის უფლება.

გარემოება: გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა 2015-2016 წლებში 5 ხელშეკრულების ფარგლებში შეისყიდა ქ. გარდაბნის ტერიტორიის დაგვა-დასუფთავებისა და კონტეინერებიდან ნარჩენების

[45] მუხლი 168, პუნქტი 2, ქვეპუნქტი „ჟ“.

გატანის მომსახურება[46]. ელექტრონული ტენდერების სავარაუდო ღირებულება შეადგენდა 798.8 ათას ლარს. მიუხედავად დამატებული ღირებულების გადასახადისაგან განთავისუფლებისა, მუნიციპალიტეტმა ყველა ტენდერი გამოაცხადა გადასახადის ამ სახეობის გათვალისწინებით.

⎠ 2015 წელს გაფორმებული №57, №296 და №313 ხელშეკრულებებისათვის, დღგ ასახულია გამარჯვებული საწარმოების ფასების ცხრილშიც. წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, ამ ხელშეკრულებების ფაქტობრივმა ხარჯმა 217.7 ათასი ლარი შეადგინა. შესრულებული სამუშაოების აქტების (ფორმა №2) თანახმად, მომსახურების ღირებულებას, კანონმდებლობის შეუსაბამოდ, დარიცხული აქვს დამატებული ღირებულების გადასახადი, 33.2 ათასი ლარის ოდენობით, რაც ზედმეტად გადახდილ თანხას წარმოადგენს.

⎠ტერიტორიის დაგვა-დასუფთავების მომსახურება 2016 წლისათვის მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა 2015 წლის 17 დეკემბერს გამოცხადებული ტენდერის მეშვეობით[47]. შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება განისაზღვრა 198.0 ათასი ლარით. ტენდერის ერთადერთმა მონაწილემ შპს SKY GROUP-მა ფასების ცხრილი წარმოადგინა 191.5 ათას ლარზე, საიდანაც მომსახურების ღირებულება შეადგენდა 162.3 ათას ლარს, ხოლო დღგ - 29.2 ათას ლარს. სატენდერო კომისიამ პრეტენდენტს მიმართა ტექნიკური დოკუმენტაციის დასაზუსტებლად და მოითხოვა ფასების ცხრილის კორექტირება, სატენდერო შეთავაზებისა და მათემატიკური უზუსტობების გათვალისწინებით. კომისიას არ მოუთხოვია ფასების ცხრილის დღგ-ის ნაწილის შეცლა.

შპს SKY GROUP-მა წარმოადგინა დაზუსტებული ხარჯთაღრიცხვა, სადაც დღგ ასახა ნულოვანი მაჩვენებლით. შემცირებული 29.2 ათასი ლარის სანაცვლოდ, საწარმომ გაზარდა მომსახურების ერთეულის ფასები, საერთო ღირებულების შეუცვლელად. შესაბამისად, პრეტენდენტმა, კომისიის მოთხოვნის გარეშე, საკუთარი ინიციატივით შეცვალა ხარჯთაღრიცხვის არსებითი ნაწილი. პრეტენდენტის მიერ სისტემაში ატვირთული კორექტირებული ფასების ცხრილი არ შეესაბამებოდა კომისიის საოქმო გადაწყვეტილებას, ასევე ტენდერის პირობას, შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებაში დღგ-ის გათვალისწინების შესახებ. სატენდერო კომისიამ არ იმსჯელა პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციის შესახებ და საწარმოსთან ხელშეკრულება გააფორმა მოთხოვნილი თანხის - 191.5 ათასი ლარის ღირებულებით. ხელშეკრულების საკასო ხარჯიც 191.5 ათასი ლარია.

ტენდერის სავარაუდო ღირებულებაში, 198.0 ათასი ლარიდან უშუალოდ მომსახურების ფასი შეადგენს 167.8 ათას ლარს, ხოლო დღგ - 30.2 ათას ლარს. სატენდერო კომისიის გადაწყვეტილებით, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის დაგვა-დასუფთავების მომსახურების ღირებულება 191.5 ათას ლარამდე გაიზარდა, საიდანაც 23.7 ათასი ლარი ზედმეტად გადახდილ თანხას წარმოადგენს.

⎠ 2016 წელს გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა ნაგვის კონტეინერებიდან ნარჩენების გატანის მომსახურება შეისყიდა 3 თებერვალს გამოცხადებული ტენდერის საშუალებით[48]. ტენდერი გამოცხადებულია და საწყისი და დაზუსტებული ფასების ცხრილები წარმოდგენილია დღგ-ის

[46] SPA150003290, SPA150020941, SPA150020938, SPA150034816, SPA160003843.
[47] SPA150034816.
[48] SPA160003843.

გათვალისწინებით, თუმცა მუნიციპალიტეტმა გამარჯვებულთან ხელშეკრულება გააფორმა შემცირებული თანხით, გადასახადის ამ სახეობის გარეშე. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, აღნიშნული ტენდერის გამოცხადების შემდეგ, ხელშეკრულების გაფორმებამდე, მათთვის ცნობილი გახდა დასახლებულ ტერიტორიაზე დაგვა-დასუფთავებისა და ნარჩენების მართვის მომსახურების გაწევაზე დაწესებული საგადასახადო შეღავათის შესახებ.

2015-2016 წლებში, შესყიდვების მართვასთან დაკავშირებული ხარვეზების შედეგად, გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) კომუნალურ მომსახურებაში ზედმეტად გადაიხადა 56.9 ათასი ლარი.

4.2 მუნიციპალიტეტის კეთილმოწყობის ღონისძიებები

კრიტერიუმი: გარდაბნის მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებები ითვალისწინებს საჯარიმო სანქციებს შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადის დარღვევისათვის. მიმწოდებელს პირგასამტეხლო, როგორც წესი, ერიცხება ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე, ხელშეკრულების ღირებულების 0.1%-ის ოდენობით.

გარემოება: 2015 წელს გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა ელექტრონული ტენდერი გამოაცხადა სოფელ სართიჭალაში კლუბის შენობის სარეკონსტრუქციო-სარემონტო სამუშაოების შესყიდვაზე[49]. მიმწოდებელთან[50] 2015 წლის 1 ოქტომბერს გაფორმდა სახელმწიფო შესყიდვის ხელშეკრულება, ღირებულებით 247.0 ათასი ლარი. სამუშაოების დასრულების ვადად განისაზღვრა 30 ნოემბერი. მხარეებს შორის ხელშეკრულება ითვალისწინებდა საჯარიმო სანქციებს შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადის დარღვევისათვის.

საწარმომ სამუშაოს დასრულებაზე წერილი წარმოადგინა 2016 წლის 13 მაისს. შესაბამისად, შესყიდვის ობიექტის მიწოდება დაგვინდა 165 დღით. ხელშეკრულების პირობის თანახმად, მიმწოდებელს უნდა დაკისრებოდა პირგასამტეხლო ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე ხელშეკრულების ღირებულების 0.1%-ის ოდენობით, რაც 165 დღეზე გაანგარიშებით 40.8 ათას ლარს შეადგენდა. შემსყიდველის მიერ ჯარიმა დარიცხული არ არის. გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) მიმწოდებლის მიმართ არ გამოიყენა საჯარიმო სანქცია, რის შედეგადაც ბიუჯეტში არ მიიმართა შესაბამისი ფინანსური რესურსი.

4.3 გამარტივებული წესით შესყიდული სამშენებლო სამუშაოები

კრიტერიუმი: საქართველოს მთავრობის, ასევე ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის სამართლებრივი აქტების შესაბამისად[51], 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

[49] SPA150023197.

[50] შპს „ვლადნეფტპროდუქტის წარმომადგენლობა საქართველოში“.

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

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.

გარემოება: 2015-2016 წლებში გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა სამშენებლო სამუშაოების მიწოდებაზე გააფორმა 101 გამარტივებული შესყიდვის ხელშეკრულება, საერთო ღირებულებით 2 261.6 ათასი ლარი[52]. ხელშეკრულებების საკასო ხარჯმა 1 865.5 ათასი ლარი შეადგინა. წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტი მიმწოდებლებისგან არ ითხოვდა დოკუმენტაციას ფაქტობრივი დანახარჯების შესახებ და ანგარიშსწორებას ახორციელებდა წარმოდგენილი ფორმა №2-ების შესაბამისად. ამასთანავე, შესრულებული სამუშაოების აქტებისა და სახელშეკრულებო ხარჯთაღრიცხვების მაჩვენებლების შედარებით ირკვევა, რომ სამუშაოების ერთეულის ღირებულებები ერთმანეთს ემთხვევა და არ ასახავს ფაქტობრივად გადახდილ თანხებს. აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში აუდიტის ჯგუფმა მუნიციპალიტეტისაგან მოითხოვა ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტაციის წარმოდგენა სამუშაოების მიმწოდებელი ორგანიზაციებიდან, რაც არ შესრულებულა.

გამარტივებული შესყიდვის დროს მიწოდების ფასი დგინდება მიმწოდებელთან ურთიერთშეთანხმებით და შემსყიდველი ორგანიზაცია ვერ იღებს სატენდერო ეკონომიას. ამდენად, საქართველოს მთავრობის, ასევე ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის სამართლებრივი აქტები მიმართულია საბიუჯეტო თანხების ეკონომიური ხარჯვისაკენ.

გამარტივებული ხელშეკრულების ფორმით შესყიდული სამშენებლო სამუშაოებისათვის, მიმწოდებლებზე თანხის ანაზღაურების დროს მუნიციპალიტეტი (შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები) არ ითვალისწინებდა მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებს, რეალურად გაწეული ხარჯების შესახებ. შესაბამისად, 1 865.5 ათასი ლარი შესყიდვების პროცესში ანაზღაურებულია შესაბამისი დოკუმენტური დასაბუთების გარეშე, რაც, არსებული პრაქტიკით, იწვევს საბიუჯეტო სახსრების ზედმეტად ანაზღაურებას.

რეკომენდაცია №7: გარდაბნის 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. გასული პერიოდის ხელშეკრულებებისათვის, საჭიროა მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებლებისაგან მოითხოვოს შესაბამისი დოკუმენტაცია და გაიანგარიშოს ფაქტობრივი ხარჯები. შეუსაბამობების არსებობის ან დოკუმენტების წარმოუდგენლობის შემთხვევაში, გაატაროს სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები, მათ შორის მუნიციპალიტეტის შესაბამისი

[52] 2015 წელი: 100 ხელშეკრულება, ღირებულებით 2 258.4 ათასი ლარი; 2016 წელი: 1 ხელშეკრულება, ღირებულებით 3.2 ათასი ლარი.

პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომლებსაც ევალებოდათ ანგარიშსწორების აღნიშნული პრინციპის დაცვა.

4.4 შესყიდვის ობიექტების მიწოდების ვადების ცვლილებები

კრიტერიუმი: სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის შესაბამისად[53], 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[54].

გარემოება: 2015-2016 წლებში, ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებისას, გარდაბნის მუნიციპალიტეტი მიმწოდებლის მოთხოვნით ზოგჯერ ზრდიდა შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადას. შემსყიდველი ორგანიზაცია გაფორმებული ხელშეკრულებების ფარგლებში განსაზღვრავს სამუშაოების დასრულების გონივრულ ვადებს, რადგან სამუშაოების დაგეგმვისას უნდა ითვალისწინებდეს იმ გარე ფაქტორებს, რომლებმაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს სამუშაოების დროულად დასრულებას. სახელშეკრულებო პირობები მიმწოდებლისთვის ცნობილი ხდება ტენდერის გამოცხადების ან ხელშეკრულების გაფორმების ეტაპზე და ხელმოწერით ეთანხმება მას. ასეთ შემთხვევაში ხელშეკრულების პირობების შეუსრულებლობა არ გამოიწვევს საჯარიმო სანქციების გამოყენებას მხოლოდ ფორს-მაჟორული გარემოებების დადგომის შემთხვევაში, რაც მუნიციპალიტეტის მიერ რიგ შემთხვევებში დაცული არ არის, კერძოდ:

- 2015 წლის 31 აგვისტოს გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა გამარტივებული ხელშეკრულება გააფორმა სოფელ მზიანეთის საბავშვო ბაღის რეაბილიტაციის სამუშაოებზე[55]. ხელშეკრულების ღირებულებამ შეადგინა 56.9 ათასი ლარი, ხოლო მიწოდების ვადად განისაზღვრა ხელშეკრულების გაფორმებიდან 60 დღე.

2015 წლის 21 ოქტომბერს მხარეებმა შეთანხმების საფუძველზე შეცვალეს შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადა და 75 დღემდე გაზარდეს. შეთანხმებაში ცვლილების მიზეზად მითითებულია ხარჯთაღრიცხვის შემადგენელი კომპონენტის დეფიციტი, კონკრეტულად კი მიმწოდებლისათვის შეკვეთის დაგვიანება. ხელშეკრულების ცვლილების მოტივი არ წარმოადგენს ობიექტურ გარემოებას და განპირობებულია მიმწოდებელის სუბიექტური მიზეზით. მუნიციპალიტეტმა შესაძლებლად ჩათვალა ვადის გაზრდა მიმწოდებლის ინტერესების გათვალისწინებით, რითაც მისი, როგორც შემსყიდველის პირობები გაუარესდა. ბაღის რეაბილიტაციის სამუშაოები 11 ნოემბერს დასრულდა. მუნიციპალიტეტს არ უნდა

[53] სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 19, პუნქტი 6.
[54] საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“: მუხლი 21, პუნქტი 5.
[55] ხელშეკრულება №310.

შეეცვალა მიწოდების ვადა და მიმწოდებელი დაეჯარიმებინა 12 დღით ვადაგადაცილებისათვის 0.7 ათასი ლარის ოდენობით.

- მუნიციპალიტეტმა გამარტივებული წესით შეისყიდა სოფელ ნაგების საბავშვო ბაღის მოწყობა, ღირებულებით 97.8 ათასი ლარი[56]. ხელშეკრულება გაფორმებულია 2015 წლის 31 აგვისტოს და სამუშაოები უნდა დასრულებულიყო 60 დღეში. 28 ოქტომბრის შეთანხმებით, მიწოდების ვადა გაიზარდა 90 დღემდე, ანუ 30 ნოემბრამდე. შეთანხმებაში ცვლილების საფუძვლად მითითებულია სამუშაოების რთული სპეციფიკა და სხვა დოკუმენტაცია არ არის წარმოდგენილი. ობიექტის მშენებლობა დასრულდა 23 დეკემბერს და მიმწოდებელი დაჯარიმდა 22 დღის ვადაგადაცილებისათვის.

ხელშეკრულების გაფორმების მომენტისათვის, მიმწოდებლისათვის ცნობილი იყო შესასრულებელი სამუშაოს ჩამონათვალი, სამუშაოს სპეციფიკა და შესაძლო სირთულე. შესაბამისად, მიწოდების ვადა განსაზღვრულია ურთიერთშეთანხმებით და უნდა გამომდინარეობდეს სამშენებლო პრაქტიკიდან და ხელშეკრულებაზე თანდართული ხარჯთაღრიცხვის ანალიზიდან. გამომდინარე აქედან, მიწოდების ვადის ამოწურვამდე 2 დღით ადრე განხორციელებული სახელშეკრულებო ცვლილება არ ემყარება ფორს-მაჟორულ სიტუაციას და ობიექტურ გარემოებებს. გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა შესაბამისი დასაბუთების გარეშე გაზარდა მიწოდების ვადა და საჯარიმო სანქცია 54 დღის ნაცვლად გაავრცელა 22 დღეზე. შესაბამისად, მიმწოდებელს დაერიცხა 3.1 ათასი ლარით ნაკლები ჯარიმა.

- 2016 წელს გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა გამარტივებული ელექტრონული ტენდერის საშუალებით შეისყიდა სოფელ ნაგებში სანიაღვრე არხის გაწმენდის, ამბარტაფაში ცენტრალური სარწყავი არხის რეაბილიტაციის და აღთაკლიაში წყლის ქსელის რეაბილიტაციის სამუშაოები. მიმწოდებელთან 2016 წლის 28 ივლისს ხელშეკრულება გაფორმდა 57.4 ათას ლარზე და მიწოდების ვადად განისაზღვრა 50 დღე[57]. სახელშეკრულებო ხარჯთაღრიცხვით გათვალისწინებული იყო სარწყავი არხის გაწმენდა, გრუნტის გატანა, ლითონის მილების მოწყობა, რკინა-ბეტონის არხის მოწყობა და სხვა სამუშაოები.

1 სექტემბერს მხარეებს შორის გაფორმდა სახელშეკრულებო შეთანხმება შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადის ცვლილებაზე და სამუშაოების დასრულების დროდ, 16 სექტემბრის ნაცვლად, 31 ოქტომბერი განისაზღვრა. ცვლილების საფუძვლად მითითებულია, რომ სოფელ ამბარტაფაში ცენტრალური სარწყავი არხის რეაბილიტაციის სამუშაოების ჩატარება დაემთხვა სარწყავი სეზონის მიმდინარეობას, რამაც სოფლის მოსახლეობის წინააღმდეგობა და სამუშაოების შეფერხება გამოიწვია. გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა ტენდერი გამოაცხადა 29 ივნისს და ტენდერის გამოცხადებამდე და ხელშეკრულების გაფორმების პერიოდისათვის მისთვის ცნობილი უნდა ყოფილიყო მიმდინარე თუ მოსალოდნელი სარწყავი სეზონის შესახებ. სამუშაოების სპეციფიკის გათვალისწინებით, შესაძლებელი იყო იმის დადგენაც, მიმდინარე

[56] ხელშეკრულება №309.
[57] ხელშეკრულება №202.

სამუშაოები შეუშლიდა თუ არა ხელს არხის ფუნქციონირებას. ამდენად, ხელშეკრულების ცვლილება გამოწვეულია სამუშაოების არასათანადო დაგეგმვით.

წარმოდგენილი ხელშეკრულებების შემთხვევაში, განხორციელებული ცვლილებებით, შემსყიდველი ორგანიზაციის პირობები გაუარესებულია, რაც ეწინააღმდეგება მოქმედ კანონმდებლობას. აღნიშნული გამოიწვია ხელშეკრულებების ცვლილებებისათვის სუბიექტური ფაქტორების გამოყენებამ და/ან სამუშაოების არასათანადო დაგეგმვამ, რის გამოც მუნიციპალიტეტმა საჯარიმო სანქციები არ გამოიყენა. შედეგად, მოსახლეობამ დადგენილ დროში ვერ მიიღო დაგეგმილი ეკონომიკური სიკეთე, ხოლო მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში არ არის მიმართული შესაბამისი ფინანსური რესურსი.

რეკომენდაცია №8: გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადების ცვლილება არ განახორციელოს დაუსაბუთებელი გარემოებებით, გაითვალისწინოს მხოლოდ ობიექტური და ფორსმაჟორული საფუძვლების არსებობობა. ყველა დანარჩენ შემთხვევაში ვადებისა და სხვა პირობების დარღვევისათვის გაავრცელოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები. შედეგად, დროულად მოხდება იმ პროდუქტის მიღება, რომელიც დაგეგმილია ადგილობრივი თვითმართველობის განვითარებისათვის და მოსახლეობის კეთილდღეობის უზრუნველსაყოფად. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს მიმწოდებლებზე საჯარიმო სანქციის დაურიცხაობის ყველა ფაქტი, გამოავლინოს გამომწვევი მიზეზები, პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

4.5 შესრულებული სამუშაოების ხარისხი

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად[58], სამუშაოს შესყიდვის შემთხვევაში სახელმწიფო შესყიდვის ხელშეკრულება უნდა შეიცავდეს შესასრულებელი სამუშაოს გონივრულ საგარანტიო ვადას.

პროექტის შესრულებაზე შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ დანერგილმა კონტროლის პროცედურებმა უნდა უზრუნველყოს ხარისხიანი სამუშაოების ჩაბარება. ინფრასტრუქტურული სამუშაოების ეფექტიანად განხორციელების აუცილებელ პირობას, ხელშეკრულების მოთხოვნების დაცვაზე სათანადო კონტროლის მექანიზმების არსებობა წარმოადგენს.

გარემოება: გარდაბნის მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებებით, შესასრულებელი სამშენებლო სამუშაოების ხარისხი უნდა შეესაბამებოდეს საამშენებლო ნორმებითა და წესებით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს და სტანდარტებს. ამასთანავე, მიმწოდებელი ვალდებულია გამოასწოროს საგარანტიო პერიოდში წარმოქმნილი ხარვეზი, შემსყიდველის მხრიდან რაიმე დამატებითი ხარჯების გაწევის გარეშე.

აუდიტის ჯგუფმა, პასუხისმგებელ პირებთან ერთად, 2017 წლის აგვისტოში შერჩევით დაათვალიერა მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული ინფრასტრუქტურული ობიექტები. ვიზუალური შესწავლის შედეგად, გამოვლინდა უხარისხოდ შესრულებული

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

ცალკეული სამუშაოები, რომელთა ხელშეკრულებით განსაზღვრული საგარანტიო ვადები ამოწურული არ იყო. მაგალითად:

ქ. გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა 2015 წელს №258 ხელშეკრულების ფარგლებში შეისყიდა სპორტული მოედნების მოწყობის სამუშაოები სოფელ კუმისსა და სოფელ კრწანისში[59]. შესყიდვის ღირებულებამ 149.0 ათასი ლარი შეადგინა. გამოვლინდა, რომ სოფელ კუმისში სპორტული მოედნის ერთ მხარეს დარღვეულია ბეტონის ცოკოლის მთლიანობა, რის გამოც ლითონის ღობე მნიშვნელოვნად გადახრილია. დაზიანება სავარაუდოდ გამოწვეულია გრუნტის არამდგრადობითა და არაარმირებული ბეტონის გამოყენებით.

სურათი 1. სოფელ კუმისის სპორტული მოედანი

ქ.2016 წელს გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა ელექტრონული ტენდერის საშუალებით შეისყიდა ქ. გარდაბანში შიდა ეზოების მოასფალტების სამუშაოები[60]. ხელშეკრულების შესრულების ფაქტობრივი ხარჯი 619.0 ათასი ლარია. სამუშაოების დათვალიერებით აღმოჩნდა, რომ კანალიზაციის ჭები ზოგიერთ ადგილას ნაწილობრივ მოწყობილია უხარისხოდ. კერძოდ, ჭის ზედაპირები არ არის ჰორიზონტალურ მდგომარეობაში და მათ ირგვლივ ასფალტისა და ბეტონის ფენები დაზიანებულია. დაზიანების სავარაუდო მიზეზია არასაკმარისი სიმტკიცის ასფალტ-ბეტონის გამოყენება.

ქ.გარდაბნის მუნიციპალიტეტის მიერ 2016 წელს შესყიდულია საავტომობილო გზების სარეაბილიტაციო სამუშაოები სოფლებში: ზემო თელეთში, კუმისში, მთისძირსა და ქვემო თელეთში[61]. შესრულებული სამუშაოების ღირებულებამ შეადგინა 898.0 ათასი ლარი. ხელშეკრულებაში შეტანილი ცვლილებების მიხედვით, სკვერის მოწყობის ნაცვლად, გზის გასწვრივ გაშენდა 2-3 მ სიმაღლის 450 ძირი კვიპაროსი და მოეწყო გარე განათება. აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში ნერგების მნიშვნელოვანი ნაწილი გამხმარი იყო, რადგან არ ირწყვებოდა. ხე-მცენარეების განაშენიანებაში ბიუჯეტიდან გადახდილია 60.5 ათასი ლარი.

[59] SPA150016275.
[60] SPA160024477.
[61] SPA160019986.

სურათი 2. კვიპაროსის ნარგავები

სამივე ხელშეკრულების პირობების მიხედვით, რომელთა ღირებულება 1 666.0 ათასი ლარია, ობიექტებს გააჩნდა მოქმედი საგარანტიო ვადა. მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) არ გამოიყენა ხელშეკრულების პირობებით განსაზღვრული გარანტირების მექანიზმი არსებული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად. კერძოდ, მუნიციპალიტეტს არ მიუმართავს და შესაბამისად, მიმწოდებელს არ აღმოუფხვრია არსებული ნაკლოვანებები.

გარდაბნის მუნიციპალიტეტში დანერგილი კონტროლის სისტემა ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების შესახებ, ზოგ შემთხვევაში ვერ უზრუნველყოფს სამუშაოების დადგენილ ხარისხს. ამასთანავე, არ მუშაობს საგარანტიო პერიოდში არსებული ხარვეზების გამოვლენისა და გამოსწორების მექანიზმი. შედეგად, სამუშაოთა ნაწილისათვის სრულად ვერ იქნა მიღწეული პროგრამით გათვალისწინებული მიზნები, მისი ექსპლუატაციის მთელ პერიოდში.

რეკომენდაცია №9: გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა, სამუშაოების შესყიდვისას, დანერგოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები და განახორციელოს ისეთი პროცედურები, რომელიც უზრუნველყოფს მაღალი რწმუნების მიღებას, თუ რამდენად ხარისხიანად შესრულდა ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოები. გამგეობამ რეგულარულად უნდა აწარმოოს შესყიდული სამშენებლო ობიექტების მდგომარეობის მონიტორინგი და ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში გაატაროს სათანადო ღონისძიებები, არსებული ნაკლოვანებების დროულად აღმოფხვრის მიზნით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს შესყიდული ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას და მოსახლეობისთვის ინფრასტრუქტურული პროექტების მიწოდებას, ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში. ასევე, მუნიციპალიტეტმა გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომლებსაც ევალებოდათ აღნიშნული გარემოების გამოვლენა და მათზე რეაგირება.

4.6 სოფლის მხარდაჭერის პროგრამები

კრიტერიუმი: 2015-2016 წლებში გარდაბნის მუნიციპალიტეტში ხორციელდებოდა „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა“, რომელიც მიმართული იყო სოფლის მოსახლეობის საყოფაცხოვრებო

პრობლემების მოსაგვარებლად. პროგრამის შესაბამისად, გამოყოფილი თანხა გამოიყენებოდა ადგილობრივი მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურული ობიექტების მშენებლობის, რეაბილიტაციას ან/და კეთილმოწყობას, საერთო სარგებლობის შენობების აღჭურვის, ან/და გრძელვადიანი სარგებლობის ტექნიკის შესყიდვა-აღჭურვის მიზნით. განსახორციელებელი პროგრამის დადებითი სოციალურ-ეკონომიკური ეფექტი უნდა ასახულიყო სოფლის მოსახლეობის უმრავლესობაზე[62].

გარემოება: 2015 წელს გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში დააფინანსა სოფლების: ქესალოს, ნაზარლოსა და ყარაჯალარის საბავშვო ბაღების სარეაბილიტაციო სამუშაოები[63]. შესრულებული სამუშაოების ჯამურმა ღირებულებამ 158.9 ათასი ლარი შეადგინა. შენობების სარეაბილიტაციო სამუშაოები გაგრძელდა 2016 წელს და ადგილობრივი ბიუჯეტიდან დახარჯულია 296.5 ათასი ლარი[64]. სულ აღნიშნულ ბაღებზე 2015-2016 წლებში გაწეულია 455.4 ათასი ლარის ხარჯი.

2017 წლის აგვისტოში საბავშვო ბაღები დათვალიერდა მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად. გაირკვა, რომ ობიექტები დანიშნულების მიხედვით არ ფუნქციონირებს[65]. ამასთანავე, სოფელ ქესალოს საბავშვო ბაღის შენობა საჭიროებს ხელახალ სარემონტო სამუშაოებს. ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად, სამუშაოს ხარისხზე გავრცელებულია 2-წლიანი გარანტია, თუმცა მუნიციპალიტეტს ხარვეზების გამოსწორებაზე მიმწოდებლისათვის არ მიუმართავს.

გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) ვერ მიაღწია ღონისძიებების ფარგლებში დასახულ მიზანს. კერძოდ, ფინანსური რესურსი მიმართა ისეთი პროექტების დასაფინანსებლად, რომლის დადებითი ეფექტიც ადგილობრივ მოსახლეობაზე დროულად ვერ აისახა. ამდენად, სოფლების: ქესალოს, ნაზარლოსა და ყარაჯალარის საბავშვო ბაღების სარეაბილიტაციო სამუშაოებზე 455.4 ათასი ლარი დაიხარჯა არაეფექტიანად.

რეკომენდაცია №10: ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვისას, გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა დახვეწოს ობიექტების მშენებლობა-რეაბილიტაციის შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების პროცედურები. შეისწავლოს მოსახლეობის საჭიროებები, განსახორციელებელი პროექტების მოსალოდნელი შედეგები, შესაძლო ხელშემშლელი ფაქტორები და აღნიშნულის გათვალისწინებით, პრიორიტეტულად განსაზღვროს ისეთი პროექტების განხორციელება, რომლებიც გააუმჯობესებს მოსახლეობის სოციალ-ეკონომიკურ მდგომარეობას; უზრუნველყოს საერთო საზოგადოებრივი აზრის შესწავლა და შედეგების მაქსიმალური გათვალისწინება, რაც გამორიცხავს გაწეული არაეფექტიანი ხარჯების მსგავს შემთხვევებს; უკვე შეს ყიდულ ობიექტებს, შესაძლო მოკლე ვადაში, მოუძებნოს ფუნქციური დატვირთვა ან განკარგოს ისინი სხვა ფორმით, რათა უზრუნველყოს შექმნილი მატერიალური სიკეთის მოსახლეობისთვის დროული და ხარისხიანი მიწოდება.

[62] „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 19 თებერვლის №67 და 2016 წლის 4 თებერვლის №54 დადგენილებები.
[63] ხელშეკრულებები №№278,279,287.
[64] SPA160009180, SPA160009015, SPA160009152.
[65] პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, დროულად ვერ მოხერხდა საჭირო ინვენტარის შეძენა.

5. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა ფინანსურ ანგარიშგებაზე

5.1 პირობითი მოსაზრება ფინანსური ანგარიშგების შესახებ

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა გარდაბნის მუნიციპალიტეტის ფინანსური ანგარიშგების აუდიტი, რომელიც მოიცავს ფინანსური მდგომარეობის შესახებ ანგარიშგებას, 2016 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით. ფინანსურმა აუდიტმა მოიცვა გარდაბნის მუნიციპალიტეტის ფინანსური ანგარიშგების საბალანსო ნაშთი - 88 533.7 ათასი ლარი. აუდიტის ობიექტის ფინანსური ანგარიშგების ფორმები, რომლებზეც გაიცა აუდიტორული მოსაზრება, შეიცავს:

1. ბალანსს.
2. ანგარიშს ხარჯების ეკონომიკური კლასიფიკაციის მიხედვით.
3. ანგარიშს არაფინანსური აქტივებით საკასო ოპერაციების შესახებ
4. ანგარიშს ფინანსური აქტივებითა და ვალდებულებებით საკასო ოპერაციების შესახებ.
5. ანგარიშს წმინდა ღირებულების შესახებ.
6. ანგარიშს არასაბიუჯეტო საქმიანობით მიღებული სახსრების მოძრაობის შესახებ.
7. ანგარიშს მიზნობრივი დაფინანსებისა და მიზნობრივი გრანტების შესახებ.
8. ანგარიშს არაფინანსური აქტივების მიღება-გასვლის შესახებ.
9. ანგარიშს არასაოპერაციო შემოსავლებისა და არასაოპერაციო ხარჯების შედეგად ფინანსური აქტივებისა და ვალდებულებების ცვლილებების შესახებ.
10. ინფორმაციას არაფინანსური აქტივების ანალიზური აღრიცხვის მონაცემებზე.
11. ინფორმაციას ანგარიშებზე რიცხულ დებიტორულ დავალიანებათა შესახებ.
12. ინფორმაციას ანგარიშებზე რიცხული კრედიტორული დავალიანების შესახებ.
13. ინფორმაციას დებიტორული დავალიანების შესახებ, ორგანიზაციულ ჭრილში.
14. ინფორმაციას კრედიტორული დავალიანების შესახებ, ორგანიზაციულ ჭრილში.

ფინანსური ანგარიშგების ფორმები წარმოდგენილია აუდიტის ანგარიშის დანართის სახით.

აუდიტის ჯგუფი არ გამოთქვამს მოსაზრებას 2016 წლის ფინანსურ ანგარიშგებაში წარმოდგენილი საწყისი ნაშთების სისწორეზე.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოსაზრებით, პირობითი მოსაზრების საფუძვლებში აღწერილი საკითხების გავლენით განპირობებული შესაძლო გავლენის გარდა, გარდაბნის მუნიციპალიტეტის მიერ წარმოდგენილი ფინანსური ანგარიშგება, ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით, სამართლიანად ასახავს მუნიციპალიტეტის ფინანსურ მდგომარეობას 2016 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, აგრეთვე მისი საქმიანობის ფინანსურ შედეგებსა და ფულადი სახსრების მოძრაობას იმ წლისთვის, რომელიც დასრულდა მოცემული თარიღით, შემდეგი სამართლებრივი აქტების შესაბამისად:

✓ საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 6 თებერვლის №70 ბრძანებულება „საქართველოში ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების შესახებ“ დებულების დამტკიცების თაობაზე“;
✓ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანებით დამტკიცებული ინსტრუქცია „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი

თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“;

✓ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2008 წლის 16 აპრილის №364 ბრძანება „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული ანგარიშგების ფორმების დამტკიცების შესახებ“.

5.2 პირობითი მოსაზრების საფუძვლები

5.2.1 შენობა-ნაგებობები

ფინანსურ ანგარიშგებაში (ორგანიზაციის ბალანსი - ფორმა №1) არაფინანსური აქტივების „შენობა-ნაგებობების“ საბოლოო ნაშთის მუხლი წარმოდგენილია 63 754.6 ათასი ლარით. მათ შორის, შესყიდვებით წარმოქმნილი აქტივების ღირებულება შეადგენს 10 987.4 ათას ლარს. შესყიდული აქტივების ღირებულება, წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესაბამისად (ცვეთის გარეშე), ფაქტობრივად შეადგენს არა 10 987.4 ათას ლარს, არამედ 10 222.4 ათას ლარს[66]. კერძოდ:

გზის მოხრეშვის სამუშაოებით შესაძლებელია მხოლოდ გზის საწყისი პოტენციალის შენარჩუნება, მაგრამ არ იზრდება მისი სასარგებლო მომსახურების ვადა. მასზე გაწეული დანახარჯები არ აკმაყოფილებს კაპიტალურ ხარჯად აღიარების კრიტერიუმს და წარმოადგენს მიმდინარე ხარჯს. მუნიციპალიტეტმა „შენობა-ნაგებობების“ მუხლით, 12 ხელშეკრულების[67] ფარგლებში არასწორად გაატარა გზების მოხრეშვითი სამუშაოებისა და საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის მომზადების ხარჯები, ღირებულებით 346.7 ათასი ლარი. ფინანსურ ანგარიშგებაში გაწეული დანახარჯი ექვემდებარებოდა ხარჯად აღიარებას და „ოფისის ხარჯების“ მუხლში გატარებას.

„შენობა-ნაგებობების“ მუხლით, 2 ხელშეკრულების[68] ფარგლებში, გატარებულია სსიპ - ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს მიერ გაწეული მომსახურების საფასური, 213.6 ათასი ლარის ოდენობით. აღნიშნული ხარჯი მიეკუთვნება „სხვა დანარჩენი საქონელი და მომსახურების“ მუხლს.

„შენობა-ნაგებობების“ მუხლს არასწორად მიკუთვნებულია ქ. გარდაბანში პროფტექნიკური სასწავლებლის შენობის სახურავის რეაბილიტაციის სამუშაოების ღირებულება 5.1 ათასი ლარი[69]. შენობა არ წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის ქონებას, ამდენად, დანახარჯი უნდა გატარებულიყო „სხვა ხარჯების“ მუხლში.

წარმოდგენილი ინფორმაციის შესაბამისად, 2017 წლის 1 იანვრისათვის, 248.0 ათასი ლარის საერთო ღირებულების დაუსრულებელი ინფრასტრუქტურული პროექტებიდან, მუნიციპალიტეტს 2016 წელს ანაზღაურებული აქვს 199.6 ათასი ლარის სამუშაოები[70]. დანახარჯი არასწორად არის მიკუთვნებული „შენობა-ნაგებობების“ მუხლს.

[66] 10222.4=10987.4-346.7-213.6-5.1-199.6.
[67] №№85,100,211,248,267, 281,284,288,319,396,415,438.
[68] №№1,4.
[69] ხელშეკრულება №395.
[70] ხელშეკრულებები №№189,218, 270,282.

- ფინანსურ ანგარიშგებაში (ორგანიზაციის ბალანსი - ფორმა №1), ბალანსის დანართ ფორმა №2-1-ში - „ორგანიზაციის ანგარიში არაფინანსური აქტივებით საკასო ოპერაციების შესახებ“ და ბალანსის დანართ ფორმა №5-ში - „ორგანიზაციის ანგარიში არაფინანსური აქტივების მიღება-გასვლის შესახებ“, „შენობა-ნაგებობების“ მუხლი (ცვეთის გარეშე) გაზრდილია 765.0 ათასი ლარით.
- ბალანსის დანართ ფორმა №2-ში - „ორგანიზაციის ანგარიში ხარჯების ეკონომიკური კლასიფიკაციის მიხედვით“, 346.7 ათასი ლარით შემცირებულია „ოფისის ხარჯების“ მუხლი, 213.6 ათასი ლარით შემცირებულია „სხვა დანარჩენი საქონელი და მომსახურების“ მუხლი, 5.1 ათასი ლარით შემცირებულია „სხვა ხარჯების“ მუხლი.
- ბალანსის დანართ ფორმა №3-ში -„ორგანიზაციის ანგარიში წმინდა ღირებულების შესახებ“, 565.4 ათასი ლარით შემცირებულია „საქონელი და მომსახურების“ მუხლი, რაც გავლენას ახდენს საბოლოო ნაშთის სისწორეზე.
- არაზუსტად გატარებულ აქტივებზე ცვეთის შესაძლო დარიცხვის გამო, ბალანსის დანართ ფორმა №3-ში - „ორგანიზაციის ანგარიში წმინდა ღირებულების შესახებ“ და ბალანსის დანართ ფორმა №5-ში - „ორგანიზაციის ანგარიში არაფინანსური აქტივების მიღება-გასვლის შესახებ“, არასწორადაა წარმოდგენილი „ძირითადი კაპიტალის მოხმარების“ მუხლი, რაც გავლენას ახდენს „წმინდა ღირებულების“ მუხლის სისწორეზე.

5.2.2 მანქანა-დანადგარები და ინვენტარი

ფინანსურ ანგარიშგებაში (ორგანიზაციის ბალანსი - ფორმა №1) „მანქანა-დანადგარები და ინვენტარის“ საბოლოო ნაშთის მუხლში ასახულია 1 605.0 ათასი ლარი. მათ შორის, შესყიდულია 266.9 ათასი ლარის აქტივები.

შესყიდვებით მიღებული აქტივების ღირებულება (ცვეთის გარეშე), წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესაბამისად, ფაქტობრივად შეადგენს არა 266.9 ათას ლარს, არამედ 268.8 ათას ლარს[71]. კერძოდ, ფოტოაპარატი, ღირებულებით 1.9 ათასი ლარი არასწორად გატარებულია „ოფისის ხარჯების“ მუხლით[72]. დანახარჯი უნდა აღრიცხულიყო „ძირითადი აქტივების“ მიღების მუხლში და შესაბამისად, გაზრდილიყო აქტივის ღირებულება.

- ფინანსურ ანგარიშგებაში (ორგანიზაციის ბალანსი - ფორმა №1), ბალანსის დანართ ფორმა №2-1-ში - „ორგანიზაციის ანგარიში არაფინანსური აქტივებით საკასო ოპერაციების შესახებ“ და ბალანსის დანართ ფორმა №5-ში - „ორგანიზაციის ანგარიში არაფინანსური აქტივების მიღება-გასვლის შესახებ“, მუხლი „მანქანა-დანადგარები და ინვენტარი“ (ცვეთის გარეშე) შემცირებულია 1.9 ათასი ლარით.
- ბალანსის დანართ ფორმა №2-ში - „ორგანიზაციის ანგარიში ხარჯების ეკონომიკური კლასიფიკაციის მიხედვით“ და ბალანსის დანართ ფორმა №3-ში -„ორგანიზაციის ანგარიში წმინდა ღირებულების შესახებ“, 1.9 ათასი ლარით გაზრდილია „ოფისის ხარჯების“ მუხლი, რაც გავლენას ახდენს საბოლოო ნაშთის სისწორეზე.

[71] 268.8=266.9+1.9

[72] ხელშეკრულება №232.

5.2.3 დაუმთავრებელი ძირითადი აქტივები

„ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“ ინსტრუქციის[73] შესაბამისად, დაუმთავრებელ ძირითად აქტივებში აღირიცხება ის აქტივები, რომელთა მშენებლობა ან სხვა ფორმით შექმნა დაწყებულია და ჯერ არ დასრულებულა.

მუნიციპალიტეტმა აუდიტის ჯგუფს წარმოუდგინა დაუსრულებლი სამუშაოების შესახებ ინფორმაცია, რომლებიც დაიწყო 2016 წელს და გაგრძელდა მომდევნო წელს. კერძოდ, 2017 წლის 1 იანვრისათვის, 248.0 ათასი ლარის საერთო ღირებულების დაუსრულებელი ინფრასტრუქტურული პროექტიდან, მუნიციპალიტეტს 2016 წელს ანაზღაურებული აქვს 199.6 ათასი ლარის სამუშაოები[74]. საკასო ხარჯი 2017 წლის 1 იანვრის შემდეგ შეადგენს 48.4 ათას ლარს. მუნიციპალიტეტს, 199.6 ათასი ლარის ნაცვლად, „დაუმთავრებელ ძირითადი აქტივების“ მუხლში გატარებული აქვს 48.4 ათას ლარი.

- ორგანიზაციის ბალანსში (ფორმა №1) და ბალანსის დანართ ფორმა №5-ში - „ორგანიზაციის ანგარიში არაფინანსური აქტივების მიღება-გასვლის შესახებ“, „დაუმთავრებელი ძირითადი აქტივების“ მუხლი შემცირებულია 151.2 ათასი ლარით.
- გარემოება გავლენას ახდენს ბალანსზე (ფორმა №1) და არაფინანსური აქტივების მიღება-გასვლის შესახებ ანგარიშზე (ფორმა №5).

5.2.4 სხვა დანარჩენი საქონელი და მომსახურება

საოფისე ტექნიკის შეძენა-დამონტაჟების ხარჯები ექვემდებარება „ოფისის ხარჯების“ მუხლით აღრიცხვას. მუნიციპალიტეტის მიერ ამ მიზნით ინტერნეტის მიმღები მოწყობილობის შესაძენად დახარჯული 0.7 ათასი ლარი[75] არასწორადაა გატარებული „სხვა დანარჩენი საქონელი და მომსახურების“ მუხლში. აღნიშნულ მუხლს არასწორად არის მიკუთვნებული აგრეთვე გარე განათების ხარჯი 266.2 ათასი ლარი, რომელიც ექვემდებარებოდა „ოფისის ხარჯების“ მუხლით გატარებას.

მუნიციპალიტეტის მიერ სამხედრო სავალდებულო სამსახურში წვევამდელთა გაწვევისათვის საჭირო ტრანსპორტირების თანხა 5.0 ათასი ლარი[76] გატარებულია „სხვა დანარჩენი საქონელი და მომსახურების“ მუხლით. დანახარჯი უნდა აღრიცხულიყო „ტრანსპორტის, ტექნიკისა და იარაღის ექსპლოატაციისა და მოვლა-შენახვის ხარჯების“ მუხლით.

- ბალანსის დანართ ფორმა №2-ში - „ორგანიზაციის ანგარიში ხარჯების ეკონომიკური კლასიფიკაციის მიხედვით“, 271.9 ათასი ლარით გაზრდილია „სხვა დანარჩენი საქონელი და მომსახურების“ მუხლი. 266.9 ათასი ლარით შემცირებულია „ოფისის ხარჯების“ მუხლი, ხოლო 5.0 ათასი ლარით - „ტრანსპორტის, ტექნიკისა და იარაღის ექსპლოატაციისა და მოვლა-შენახვის ხარჯების“ მუხლი.

[73] დამტკიცებულია საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანებით.
[74] ხელშეკრულებები №№189,218, 270,282.
[75] ხელშეკრულება №43.
[76] ხელშეკრულება №236.

5.2.5 სხვა ხარჯები

მუნიციპალიტეტმა გასწია 255.9 ათასი ლარის ხარჯი წარჩინებული მოსწავლეების მატერიალური დახმარების, დედის დღესთან და ქალთა საერთაშორისო დღესთან დაკავშირებით მოქალაქეების მატერიალური დახმარების, სოციალურად დაუცველი ფენის საოპერაციო ხარჯების, სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის და ვეტერანთა მატერიალური დახმარების სახით, ფულადი ფორმით. დანახარჯი ნაცვლად „სხვა ხარჯების“ მუხლისა, უნდა ასახულიყო „სოციალური უზრუნველყოფის“ მუხლში.

- ბალანსის დანართ ფორმა №2-ში - „ორგანიზაციის ანგარიში ხარჯების ეკონომიკური კლასიფიკაციის მიხედვით“ და ბალანსის დანართ ფორმა №3-ში - „ორგანიზაციის ანგარიში წმინდა ღირებულების შესახებ“ 255.9 ათასი ლარით გაზრდილია „სხვა ხარჯების“ მუხლი. იმავე თანხით შემცირებულია „სოციალური უზრუნველყოფის“ მუხლი.

5.2.6 ძირითადი კაპიტალის მოხმარება

ბალანსის დანართ ფორმა №2-ში - „ორგანიზაციის ანგარიში ხარჯების ეკონომიკური კლასიფიკაციის მიხედვით“ და ბალანსის დანართ ფორმა №3-ში - „ორგანიზაციის ანგარიში წმინდა ღირებულების შესახებ“ „ძირითადი კაპიტალის მოხამარების“ მუხლი წარმოდგენილია 2 059.6 ათასი ლარით. ბალანსის დანართ ფორმა №5-ში - „ორგანიზაციის ანგარიში არაფინანსური აქტივების მიღება-გასვლის შესახებ“, აღნიშნული მუხლის მოცულობა 2 327.4 ათასი ლარია.

- გარემოება გავლენას ახდენს ბალანსის სისწორეზე.

5.2.7 არასაოპერაციო შემოსავლები და არასაოპერაციო ხარჯები

2016 წელს გარდაბნის მუნიციპალიტეტს არასაოპერაციო შემოსავლებით და სხვა მიღებებით აღრიცხული აქვს 14 573.4 ათასი ლარის ღირებულების ძირითადი და არაწარმოებული აქტივები. ბალანსის დანართ ფორმა №3-ში - „ორგანიზაციის ანგარიში წმინდა ღირებულების შესახებ“, კერძოდ „არასაოპერაციო შემოსავლების“ მუხლში აღნიშნული თანხის ნაცვლად ასახულია 8 537.1 ათასი ლარი.

არასაოპერციო ხარჯების მუხლით 2016 წელს აღრიცხული გასული ძირითადი აქტივების ღირებულება 4 448.0 ათასი ლარია. ბალანსის დანართ ფორმა №3-ში - „ორგანიზაციის ანგარიში წმინდა ღირებულების შესახებ“, კერძოდ „არასაოპერაციო ხარჯების“ მუხლში აღნიშნული თანხა ასახული არ არის. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ბალანსის დანართ ფორმა №3-ის „არასაოპერაციო შემოსავლების“ მუხლში გატარებულია სხვაობა აქტივების მიღებასა და გასვლას შორის, რაც არასწორია.

- ბალანსის დანართ ფორმა №3-ში - „ორგანიზაციის ანგარიში წმინდა ღირებულების შესახებ“, „არასაოპერაციო შემოსავლების“ მუხლი შემცირებულია 6 036.3 ათასი ლარით, ხოლო „არასაოპერაციო ხარჯების“ მუხლი - 4 448.0 ათასი ლარით.
- გარემოება გავლენას ახდენს ბალანსის სისწორეზე.

5.2.8 ქონების აღრიცხვა

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად[77], მუნიციპალიტეტის ქონება იქმნება სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების გადაცემით; საკუთარი ბიუჯეტიდან გამოყოფილი სახსრებით; საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ქონების შექმნით, შეძენით, აგრეთვე ქონების ან/და შესრულებული სამუშაოს უსასყიდლოდ მიღებით და სხვ.

წარმოდგენილი ინფორმაციის შესაბამისად, გარდაბნის მუნიციპალიტეტის საკუთრებაშია საჯარო რეესტრში დარეგისტრირებული 411 ერთეული შემდეგი ქონება:

1. შენობა-ნაგებობით დატვირთული მიწა - 190 ერთეული, 597.6 ათასი კვ.მ.
2. თავისუფალი მიწა - 41 ერთეული, 1 109.5 ათასი კვ.მ.
3. სკვერი - 15 ერთეული, 74.8 ათასი კვ.მ.
4. ხაზოვანი ნაგებობა - 71 ერთეული, 100.0 ათასი გრძ.მ.
5. ტროტუარი - 43 ერთეული, 45.2 ათასი კვ.მ.
6. სასაფლაო - 44 ერთეული, 1 413.3 ათასი კვ.მ.
7. საძოვარი - 3 ერთეული, 1 628.0 ათასი კვ.მ.
8. კერძო სამართლის სუბიექტების 100%-იანი წილები - 4 ერთეული.

2017 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტის ბალანსზე აღრიცხულია სულ 79 519.7 ათასი ლარის არაფინანსური აქტივები, მათ შორის:

- საცხოვრებელი შენობები: 1 792.4 ათასი ლარი;
- არასაცხოვრებელი შენობები: 19 916.7 ათასი ლარი;
- გზები და ხიდები: 19 559.9 ათასი ლარი;
- ელექტროხაზები, მილსადენები და წყალგაყვანილობის სისტემები: 17 224.1 ათასი ლარი;
- სხვა შენობა-ნაგებობები: 5 261.5 ათასი ლარი;
- მანქანა-დანადგარები და ინვენტარი: 1 608.7 ათასი ლარი.
- მიწა: 13 930.5 ათასი ლარი;
- გრძელვადიანი მცირეფასიანი აქტივები: 226.0 ათასი ლარი.

აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა დამატებითი აუდიტორული პროცედურები მუნიციპალური ქონების ბუღალტრული აღრიცხვის სისრულის შესამოწმებლად. კერძოდ, მუნიციპალიტეტის საბალანსო მონაცემები თავისუფალი და შენობა-ნაგებობების ქვეშ არსებული მიწების შესახებ შედარდა საჯარო რეესტრში აღრიცხულ ანალოგიურ ქონებასთან. აღმოჩნდა, რომ მუნიციპალიტეტი (შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები) არ აღრიცხავს საკუთრებაში არსებული ქონების ნაწილს. კერძოდ, გარდაბნის მუნიციპალიტეტის საბალანსო მონაცემებში, 2017 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, ასახული არ არის საჯარო რეესტრში თვითმმართველობის საკუთრებად რეგისტრირებული 80 ერთეული ქონება. მათ შორის: შენობა-ნაგებობით დატვირთული - 64 ერთეული, თავისუფალი მიწა - 5 ერთეული, სასაფლაოს ტერიტორია - 10 ერთეული, საძოვარი - 1 ერთეული.

[77] მუხლი 111.

აღნიშნული ქონებიდან, 6 უძრავი ნივთი საჯარო რეესტრში რეგისტრირებულია 2008-2015 წლებში, ხოლო 74 – 2016 წელს. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, 2016 წელს გადმოცემული ქონება ბალანსში არ აისახა იმის გამო, რომ ღირებულება თანხობრივად არ იყო შეფასებული.

- მუნიციპალიტეტის ქონების საბალანსო მონაცემები არასრულია.
- აღურიცხავი ძირითადი აქტივები არ არის შეფასებული და არ ერიცხება ცვეთა.
- აღურიცხავ აქტივებს ინვენტარიზაციის პროცესი არ შეხებია. ამდენად, არსებობს ქონების არაუფლებამოსილი პირების მიერ განკარგვის რისკები.

5.2.9 ქონების ინვენტარიზაცია

„საქართველოში ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების შესახებ დებულების“ მიხედვით[78], საფინანსო და ქონებრივი მონაცემების უტყუარობის უზრუნველყოფის მიზნით, ორგანიზაცია ვალდებულია განახორციელოს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია.

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით[79], საბიუჯეტო ორგანიზაციაში აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარება სავალდებულოა ყოველწლიურად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, გარდა უძრავი ქონებისა, რომლის ინვენტარიზაცია ხორციელდება 3 წელიწადში ერთხელ მაინც.

საინვენტარიზაციო აღწერის შედეგებს იხილავს ორგანიზაციის ხელმძღვანელობა, რაზეც ფორმდება სპეციალური ოქმი. ოქმში მოყვანილ უნდა იქნეს დაწვრილებითი ცნობები დანაკლისების, დანაკარგებისა და ზედმეტობების მიზეზებისა და დამნაშავე პირების შესახებ, ასევე, გასატარებელი ღონისძიებები ფაქტობრივი მონაცემების საბუღალტრო ჩანაწერებთან განსხვავებების რეგულირების შესახებ.

2016 წელს გარდაბნის მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის დაცული ინვენტარიზაციის ვადა. კერძოდ ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის მიზნით კომისია შეიქმნა გამგებლის 2016 წლის 8 ნოემბრის №2062 ბრძანებით. ინვენტარიზაცია ფაქტობრივად დაიწყო და ჩაატარა გამგებლის 2017 წლის 5 იანვრის №45 ბრძანებით შექმნილმა სამუშაო ჯგუფმა. ინვენტარიზაციის შედეგების სახით წარმოდგენილია შემაჯამებელი ოქმი, რომელიც მოიცავს ინვენტარიზაციის კრებსით მაჩვენებლებს, ქონების შედარების უწყისებს და ინფორმაციას ქონების დანაკლისისა და ზედმეტობის შესახებ. კერძოდ, ინვენტარიზაციის პროცესში გამოვლინდა ქონების დანაკლისი 19.9 ათასი ლარის ღირებულებით. ზედმეტად აღირიცხა 28.3 ათასი ლარის აქტივი.

აუდიტის ობიექტმა ვერ წარმოადგინა ინფორმაცია საინვენტარიზაციო აღწერის შედეგების განხილვისა და გატარებული ღონისძიებების შესახებ.

[78] დამტკიცებულია საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 6 თებერვლის №70 ბრძანებულებით.
[79] საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის“ დამტკიცების შესახებ.

- ინვენტარიზაციის შედეგად არ არის გამოვლენილი პასუხისმგებლი პირები ქონების დანაკლისთან მიმართებაში.
- ვერ დგინდება საბუღალტრო ჩანაწერების ფაქტობრივ მონაცემებთან შესაბამისობაში მოყვანის ფაქტი, ინვენტარიზაციის შედეგების გათვალისწინებით.

6. სხვა მნიშვნელოვანი საკითხების ხაზგასმა

6.1 ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემა

კრიტერიუმი: ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად[80], მუნიციპალიტეტის ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემისას გამოიყენება საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებული ფორმები. მუნიციპალიტეტის ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემა ხდება აუქციონის ფორმით ან პირდაპირი განკარგვის წესით. მუნიციპალიტეტის ქონებით მოსარგებლე, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში იხდის ქონებით სარგებლობის საფასურს, ხელშეკრულებით დადგენილი ოდენობით.

გარემოება: წარმოდგენილი ინფორმაციის შესაბამისად, გარდაბნის მუნიციპალიტეტის შესაბამისი სამსახურები საკუთრებაში არსებული ქონების სარგებლობისათვის შემონატანებს აღრიცხავდნენ 4 მოსარგებლისათვის. აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა დამატებითი აუდიტორული პროცედურები მუნიციპალური ქონების სხვა შესაძლო განმკარგავი სუბიექტების მოძიების მიზნით, რის საფუძველზეც გამოვლინდა შემდეგი:

- მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ შპს „ნანას“ (კერძო სასწავლო დაწესებულება) 2012 წლის 19 ივლისის ხელეკრულებით იჯარით გადაეცა სოფელ გამარჯვებაში მდებარე შენობა-ნაგებობა. ობიექტი გაიცა 10 წლის ვადით, ხოლო წლიურმა საიჯარო ქირამ შეადგინა 1000 ლარი, რომელიც მოიჯარეს შესაბამისი ოდენობით ყოველთვიურად უნდა გადაეხადა. ქირის დაგვიანებით გადახდის შემთხვევაში, გათვალისწინებულია საჯარიმო სანქციები. 2015-2016 წლების სახაზინო შემოსულობების მიხედვით, შპს „ნანას“ საიჯარო ქირის სახით, 2000 ლარის ნაცვლად, გადახდილი აქვს 200 ლარი. აუდიტის ჯგუფის მიერ საკითხით დაინტერესების შემდეგ, შპს „ნანამ“ 2017 წლის 11-12 ნოემბერს გადაიხადა 1000 ლარი. საიჯარო ხელშეკრულების აღურიცხაობის გამო, მუნიციპალიტეტს არ ჰქონდა დაწესებული კონტროლი კუთვნილი თანხების მიღებაზე.

- 2015 წლის 15 სექტემბერს სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოდან“ გარდაბნის მუნიციპალიტეტს საკუთრებაში გადმოეცა ქ. გარდაბანში მდებარე ყოფილი საავადმყოფოს შენობის ძირითადი ნაწილი[81]. შენობის დარჩენილი ნაწილი იმყოფება სსიპ - სასწრაფო დამედიცინო დახმარების ცენტრის განკარგვაში. მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ობიექტების შერჩევითი დათვალიერებისას გამოვლინდა, რომ ყოფილი საავადმყოფოს შენობაში ფუნქციონირებდა აფთიაქი. მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, ობიექტს დაკავებული ჰქონდა სსიპ - სასწრაფო დამედიცინო დახმარების ცენტრის კუთვნილი

[80] მუხლი 122.
[81] საკადასტრო კოდები: 81.15.13.453; 81.15.13.454.

ფართობი, თუმცა დამადასტურებელი დოკუმენტები ვერ იქნა წარმოდგენილი. დამატებითი აუდიტორული პროცედურებით დადგინდა, რომ აფთიაქი მდებარეობს თვითმმართველობის კუთვნილ ფართში. მუნიციპალიტეტი არ ფლობდა ინფორმაციას სხვა სუბიექტის მიერ კუთვნილი ქონებით სარგებლობის შესახებ. შესაბამისად, არ მომხდარა ფართობის დადგენილი წესით განკარგვა და ქონებით სარგებლობის გადასახადის ბიუჯეტში მიმართვა[82].

გარდაბნის მუნიციპალიტეტი (შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები) არ ფლობს სრულ ინფორმაციას სარგებლობის უფლებით გაცემული და უნებართვოდ დაკავებული ქონების შესახებ. შერჩევითმა შემოწმებამ, რომელმაც მოიცვა მუნიციპალიტეტის განკარგვაში არსებული ქონების ნაწილი, გამოავლინა იჯარის ქირის აღურიცხაობისა და არაუფლებამოსილი პირის მიერ ქონებით სარგებლობის შემთხვევები. ამდენად, არსებობს რისკი, რომ სხვა მუნიციპალური ქონებაც არასწორად არის გამოყენებული და ბიუჯეტში არ მიიმართება კუთვნილი ფულადი რესურსი.

რეკომენდაცია №11: გარდაბნის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) საარქივო მასალებისა და სარგებლობაში გაცემული ქონების ფაქტობრივი მდგომარეობის ანალიზით, დააზუსტოს ქონების მოსარგებლეთა მონაცემები და იზრუნოს გადაუხდელი თანხებისა და საურავის ბიუჯეტში მობილიზებისათვის. ამასთანავე, პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომლებიც ვალდებული იყვნენ ქონების აღრიცხვასა და განკარგვაზე, გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

7. წინა აუდიტის დროს გამოვლენილი დარღვევები

გარდაბნის მუნიციპალიტეტში ჩატარებულია 2012-2013 წლების ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური აუდიტი. აუდიტის ობიექტის ფინანსური საქმიანობა შეფასდა არადამაკმაყოფილებლად. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა ფინანსური ანგარიშგება, არ აწარმოებდნენ ბუღალტრულ აღრიცხვას, ანალიზური და სინთეზური აღრიცხვის დოკუმენტებს, ბრუნვათა უწყისებს, მთავარ წიგნს. ძირითად აქტივებს ცვეთა არ ერიცხებოდა. არ ჩატარებულა ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია.

2015-2016 წლებში აუდიტის ობიექტი აწარმოებდა ბუღალტრულ აღრიცხვას, მოწესრიგებულია საბუღალტრო დოკუმენტაცია. წარმოდგენილია ფინანსური ანგარიშგებისა და ინვენტარიზაციის მასალები.

8. შიდა აუდიტი

კრიტერიუმი: „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, შიდა აუდიტის სუბიექტის შესწავლისა და ანალიზის საგანი შესაძლებელია იყოს დაწესებულების სისტემაში მიმდინარე ყველა პროცესი და საქმიანობის სფერო. შიდა აუდიტი ეხმარება დაწესებულებას საქმიანობის მოქმედ

[82] აუდიტის ობიექტმა დაიწყო აფთიაქით დაკავებული ფართის განკარგვის პროცესი, აუდიტის ჯგუფის მიერ საკითხით დაინტერესების შემდეგ.

კანონმდებლობასთან შესაბამისობის კუთხით, ასევე, არსებული რისკების მართვის ხარისხის, ფინანსური და კონტროლის სისტემის ადეკვატურობის შეფასებისათვის. შიდა აუდიტის სამსახურის უპირველეს ფუნქციას სისტემური ხარვეზების შესწავლა და მათ გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული რეკომენდაციების შემუშავება წარმოადგენს. სამსახური ასევე შეიმუშავებს რეკომენდაციებს დაწესებულების საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით.

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

გარემოება: გარდაბნის მუნიციპალიტეტის გამგეობაში შექმნილია შიდა აუდიტის სამსახური. სამსახურის მიზანია გამგეობის სტრუქტურულ ქვედანაყოფებსა და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში ჩაატაროს სისტემური, შესაბამისობის, ეფექტიანობის, ფინანსური და ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუდიტი და გასცეს შესაბამისი რეკომენდაციები.

გარდაბნის მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ 2015-2016 წლებში დამტკიცებული შიდა აუდიტორული ანგარიშების შესწავლით გამოვლინდა შემდეგი:

- 2015-2016 წლებში შიდა აუდიტის სამსახურს არ შეუსწავლია გამგეობის სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობა. სამსახურს არ შეუფასებია, შეესაბამება თუ არა მუნიციპალიტეტის საქმიანობა დაგეგმილ მიზნებსა და ამოცანებს, რამდენად კანონიერად, მიზნობრივად და ეფექტიანად ხდება დაფინანსების გამოყენება, დანერგილია თუ არა ადეკვატური მართვისა და კონტროლის მექანიზმები და სხვ. შესაბამისად, არ განუხორციელებია შესაძლო დარღვევებისა და ხარვეზების იდენტიფიცირება.
- 2015-2016 წლებში შიდა აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა მხოლოდ გამგეობის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების შესაბამისობის აუდიტი და გასცა ზოგადი ხასიათის რეკომენდაციები.

შიდა აუდიტის სამსახურს არ გაუცია რეკომენდაციები, რაც მუნიციპალიტეტისათვის უზრუნველყოფდა რისკების მართვისა და შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესებას. აღნიშნული მნიშვნელოვან წვლილს შეიტანდა მუნიციპალიტეტის რესურსების ეკონომიურად გამოყენებაში, გამგეობის წინაშე არსებული ამოცანების ეფექტურად შესრულებასა და მუნიციპალიტეტის დასახული მიზნების მიღწევაში.

რეკომენდაცია №12: გარდაბნის მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურმა საქმიანობა წარმართოს ისე, რომ უზრუნველყოს ზოგადად თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის გაუმჯობესება, არსებული რისკების შეფასებით და მოქმედ კანონმდებლობასა და მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობის დადგენის გზით. ამასთანავე, შეიმუშაოს რეკომენდაციები მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით.

აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი

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

აუდიტის ჯგუფის წევრების ხელმოწერები

წამყვანი აუდიტორი ზურაბ ჩაფიჩაძე	ხელმოწერა	16.01.2018	თარიღი
წამყვანი აუდიტორი ზურაბ ქათამაძე	ხელმოწერა	16.01.2018	თარიღი
უფროსი აუდიტორი ბარამ ონიანი	ხელმოწერა	16.01.2018	თარიღი
აუდიტორ-ასისტენტი შალვა ბუცხრიკიძე	ხელმოწერა	16.01.2018	თარიღი

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