



ფინანსური და მენეჯერების აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



„მ ა მ ტ კ ი ც ე ბ“

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების

ბიუჯეტების აუდიტის დეპარტამენტის

უფროსი

გიორგი მამრიკიშვილი



11.01

2018 წელი

ვგზ. №1

ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური აუდიტის და 2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ (პროგრამის კოდი 01.00) და „ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციისა და ექსპლოატაციის“ (პროგრამის კოდი 03.00) პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში № 5/36

2018 წელი

სარჩევი

შემაჯამებელი მიმოხილვა.....	3
რეკომენდაციები.....	4
შესავალი	7
ძირითადი ტექსტი	11
1. „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ პროგრამა	11
1.1 შტატგარეშე მოსამსახურეთა ანაზღაურება	12
1.2 წარმომადგენლობითი ხარჯები	12
1.3 საწვავის ხარჯი	14
1.4 საკრებულოს წევრების ხარჯების ანაზღაურება	15
2. „ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციისა და ექსპლოატაციის“ პროგრამა	16
2.1 სატენდერო კომისიის საქმიანობა	17
2.2 სავარაუდო ღირებულების დაანგარიშება	21
2.3 საპროექტო მომსახურების შესყიდვა	23
2.4 ჰუმანიტარული ქუჩის მოასფალტების სამუშაო	23
2.5 სამუშაოების მიწოდების ვადების განსაზღვრა	24
2.6 პროექტები, რომლითაც ვერ სარგებლობს მოსახლეობა	25
2.7 საჯარიმო სანქციები	30
2.8 გაუთვალისწინებელი ხარჯები	32
2.9 გამარტივებული წესით შეძენილი სამშენებლო სამუშაოები	32
2.10 დაუსაბუთებლად გადახდილი დღგ	33
2.11 ტერიტორიის დასუფთავებაზე გაწეული ხარჯები	34
3. შიდა აუდიტი	35
4. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა ფინანსურ ანგარიშგებაზე	37
4.1 ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ფინანსურ ანგარიშგებაზე მოსაზრების გამოთქმაზე უარის საფუძველი	37
5. ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტში წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების მდგომარეობა	38
აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი	39
აუდიტის ჯგუფის წევრების ხელმოწერები	39

შემაჯამებელი მიმოხილვა

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

- ❖ „წარმომადგენლობითი ხარჯების“ გაწევის ბრძანებებში არ არის აღნიშნული ჩასატარებელი ღონისძიების დასახელება, სტუმრობის მიზანი, სტუმრებისა და მასპინძლების ოდენობა და სხვა მონაცემები. შედეგად, მუნიციპალიტეტის მიერ გაწეული წარმომადგენლობითი ხარჯის მიზანშეწონილობა დოკუმენტურად არ არის დადასტურებული.
- ❖ მუნიციპალიტეტმა დაარღვია მის მიერ გამოცემული სამართლებრივი აქტებით დადგენილი საწვავის ხარჯის ნორმები. შედეგად, განსაზღვრულთან შედარებით მეტი საწვავი გაიხარჯა შესაბამისი დასაბუთების გარეშე. მუნიციპალიტეტმა ტრანსპორტის შენახვისა და ექსპლუატაციის ხარჯის გაწევისას არ დაიცვა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვის პრინციპები.
- ❖ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები ანაზღაურებულია მოქმედი კანონმდებლობის დარღვევით, შესაბამისი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე.
- ❖ სატენდერო კომისიამ დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტის დისკვალიფიკაცია ერთ შემთხვევაში კანონმდებლობის დარღვევით განახორციელა, შედეგად სამუშაოები შეისყიდა უფრო მაღალი ღირებულებით და ბიუჯეტიდან გასწია არაეკონომიური ხარჯი.
- ❖ სატენდერო კომისიამ სამუშაოს შესყიდვისას, ერთ შემთხვევაში ტენდერი შეწყვიტა დაუსაბუთებლად, არაარსებითი მიზეზით. მუნიციპალიტეტმა ახალი ტენდერით სამუშაოები შეისყიდა უფრო ძვირად და გასწია არაეკონომიური ხარჯი.
- ❖ ერთ შემთხვევაში ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის მიერ, სავარაუდო ღირებულების მაღალი ფასით განსაზღვრამ, კონკურენციის არარსებობის პირობებში, არაეკონომიური ხარჯვა გამოიწვია.
- ❖ აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ შესრულებული ინფრასტრუქტურული პროექტები, ორ შემთხვევაში დაზიანებულია. მუნიციპალიტეტს არ მიუმართავს მიმწოდებლებისათვის ხელშეკრულების პირობებით გათვალისწინებულ საგარანტიო ვადაში ხარვეზების გამოსწორების მოთხოვნით. შედეგად, მოსახლეობამ ვერ მიიღო პროექტით გათვალისწინებული სარგებელი გრძელვადიან პერიოდში.
- ❖ ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვისას, სამ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო ობიექტის დასრულება და ფუნქციონირება, რადგან არ გაითვალისწინა საჭირო

ფინანსური რესურსი. შედეგად მოსახლეობა შექმნილი მატერიალური სიკეთით ვერ სარგებლობს და პროექტებზე გაწეული ხარჯი არ არის ეფექტიანი.

- ❖ ცალკეული ხელშეკრულების შესრულებისას, მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის გამოყენებული საჯარიმო სანქციები ან დარიცხული საჯარიმო თანხის მიღებისათვის გამგეობას არ გაუტარებია დამატებითი სამართლებრივი ღონისძიებები. შედეგად, მოსახლეობამ დროულად ვერ მიიღო პროექტით გათვალისწინებული სარგებელი, ხოლო მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში არ არის მიმართული შესაბამისი ფინანსური რესურსი.
- ❖ სამუშაოების შესრულების პროცესში, ერთ შემთხვევაში მიმწოდებელს არ წარმოდგენია გაუთვალისწინებელი ხარჯების ფარგლებში შესრულებული სამუშაოების დამადასტურებელი დოკუმენტები (ფორმა №2). ამრიგად, მუნიციპალიტეტმა სამუშაოები ჩაიბარა და ანგარიშსწორება განახორციელა ისე, რომ არ ფლობს ინფორმაციას, შესრულდა თუ არა სამუშაოები გაუთვალისწინებელი ხარჯების ფარგლებში.
- ❖ 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.
- ❖ მუნიციპალიტეტმა დღგ-ის არგადამხდელ ფირმებს სრულად აუნაზღაურა დღგ-ის თანხა. ამდენად, მიმწოდებლებზე დღგ-ის თანხა გადახდილია ზედმეტად.
- ❖ მუნიციპალიტეტს არ შეუდგენია პერიოდული და წლიური ფინანსური ანგარიშგებები. შედეგად ფინანსური ანგარიშგების მომხმარებლებს არ წარედგინება ზუსტი და სრული ინფორმაცია მუნიციპალიტეტის ფინანსური მდგომარეობის შესახებ.

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

რეკომენდაციები

რეკომენდაცია №1: მუნიციპალიტეტის საკრებულომ შეიმუშაოს შესაბამისი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას რაციონალურად, ეკონომიურად და გამჭვირვალედ. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს სტუმრების მიღების ფორმა, მიზანი და გამასპინძლების ეტიკეტი, რომლის მიხედვით მოხდება ადგილობრივი ბიუჯეტიდან წარმომადგენლობითი ხარჯის გაწევა. ამასთანავე, არსებული ფინანსური რესურსის განაწილების პროცესში ხარჯების დაგეგმვისას, გამგეობის შესაბამისმა სამსახურებმა გაითვალისწინონ ის პრიორიტეტები, რომლებიც მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად იქნება მიმართული.

რეკომენდაცია №2: მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) სამსახურებრივი საქმიანობის განსახორციელებლად საჭირო საავტომობილო საწვავის გამოყოფის სამართლებრივი

საფუძვლები შეუსაბამოს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებს. აგრეთვე, დაინერგოს კონტროლის მექანიზმები, რათა არ მოხდეს საწვავის გაცემა დამტკიცებულ ლიმიტს ზევით.

რეკომენდაცია №3: მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებით, ხარჯი არ აანაზღაუროს შესაბამისი ხარჯის გაწევის დამადასტურებელი დოკუმენტაციის წარმოდგენის გარეშე. მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი და პრაქტიკა, სრულ შესაბამისობაში იყოს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან. აღნიშნული უზრუნველყოფს საკრებულოს წევრის არაანაზღაურებადი საქმიანობის შესახებ, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი პრინციპის დაცვას, ასევე საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №4: მუნიციპალიტეტმა სამუშაოების შესყიდვისას დაინერგოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები და განახორციელოს ისეთი პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს მაღალი რწმუნების მიღებას, რამდენად ხარისხიანად შესრულდა ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოები. გამგეობამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) რეგულარულად უნდა განახორციელოს შესყიდული სამშენებლო ობიექტების მდგომარეობის მონიტორინგი და ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში გაატაროს სათანადო ღონისძიებები, არსებული ნაკლოვანებების დროულად აღმოფხვრის მიზნით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს შესყიდული ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას და მოსახლეობისთვის ინფრასტრუქტურული პროექტების მიწოდებას, ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში. ასევე გამგეობამ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომლებსაც ევალებოდათ აღნიშნული გარემოების გამოვლენა და მათზე რეაგირება.

რეკომენდაცია №5: მუნიციპალიტეტმა ინფრასტრუქტურული სამუშაოები უნდა დაეგეგმოს ყველა იმ ფაქტორის გათვალისწინებით, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს პროექტის წარმატებით დასრულებას. კონკრეტული პროექტის დაგეგმვის დროს მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს მოსახლეობის აზრი და შედეგები მაქსიმალურად გაითვალისწინოს. აქედან გამომდინარე, განსაზღვროს, რამდენად შესაძლებელია პროექტის განხორციელება და დასახული მიზნის მიღწევა. გამგეობამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) არ დაუშვას ისეთი სამუშაოების დაწყება, რომლებსაც ვერ დაასრულებს გონივრულ ვადებში. უკვე შესყიდულ დაუსრულებელ ობიექტებს მუნიციპალიტეტმა შესაძლო მოკლე ვადაში მოუძებნოს ფუნქციური დატვირთვა ან განკარგოს ის სხვა ფორმით.

რეკომენდაცია №6: ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის გამგეობამ, მიმწოდებლების მხრიდან პირობების დარღვევისათვის გაავრცელოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები, ხოლო დარიცხული და გადაუხდელი საჯარიმო თანხების ამოსაღებად გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სამართლებრივი ღონისძიებები. ამასთანავე, შეისწავლოს მიმწოდებლებზე საჯარიმო სანქციის დაურიცხაობის ყველა ფაქტი, გამოავლინოს გამომწვევი მიზეზები, პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები. შედეგად, დროულად მოხდება იმ მომსახურების და პროდუქტის მიღება, რომელიც დაგეგმილია

ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისათვის და მოსახლეობის კეთილდღეობის უზრუნველსაყოფად.

რეკომენდაცია №7: ნინოწმინდის 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. შეუსაბამოების არსებობის ან დოკუმენტების წარმოუდგენლობის შემთხვევაში, გაატაროს სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები, მათ შორის მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომლებსაც ევალებოდათ ანგარიშსწორების აღნიშნული პრინციპის დაცვა.

რეკომენდაცია №8: მუნიციპალიტეტის გამგეობამ შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობა მოიცვანოს შესაბამისობაში მოქმედ კანონმდებლობასთან და უზრუნველყოს მისი გამართული და ეფექტიანი ფუნქციონირება. აღნიშნული გამგეობას საშუალებას მისცემს, გამოავლინოს მის დაქვემდებარებაში მყოფ სამსახურებსა და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში არსებული დარღვევა-ნაკლოვანებები და მათი აღმოფხვრის მიზნით ჩაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები. ამასთანავე, შიდა აუდიტის სუბიექტმა შეიმუშაოს რეკომენდაციები მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით.

რეკომენდაცია №9: მუნიციპალიტეტის გამგეობამ შესაძლო მოკლე ვადაში მოამზადოს ფინანსური ანგარიშგება, ჩაატაროს ინვენტარიზაცია, მოაწესრიგოს საფინანსო საბუღალტრო აღრიცხვა აუდიტის ანგარიშში აღნიშნული შენიშვნების გათვალისწინებით. ასევე, გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომლებსაც ევალებოდათ წინა აუდიტის შედეგად უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს მიერ იდენტიფიცირებულ დარღვევა-ნაკლოვანებებზე რეაგირება.

შესავალი

აუდიტის საგანი და სახეობა

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

აუდიტის მიზანი

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

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

აუდიტის ანგარიშში მათი გამოვლენის შემთხვევაში აისახება:

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

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგების, 2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ და „ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციისა და ექსპლოატაციის“ პროგრამების ფარგლებში მუნიციპალიტეტის საქმიანობისა და ფინანსური რესურსების ხარჯვის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის 2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ და „ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციისა და ექსპლოატაციის“

პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტმა მოიცვა ჯამში 12 509.6 ათასი ლარი.

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

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

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

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

აუდიტორი პასუხისმგებელია აუდიტის ანგარიშში ასახული ფაქტობრივი გარემოებების სისწორესა და მიზანშეწონილობაზე. აუდიტი წარიმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI) შესაბამისად, რაც გულისხმობს პროფესიული ეთიკის მოთხოვნებთან შესაბამისობის დაცვას, ასევე აუდიტის დაგეგმვასა და ჩატარებას გონივრული რწმუნების მისაღებად იმის შესახებ, რომ აუდიტის ობიექტის 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგება და ობიექტის მიერ 2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ და „ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციისა და ექსპლოატაციის“ პროგრამების ფარგლებში განხორციელებული საქმიანობა არ შეიცავს მოქმედ საკანონმდებლო და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან არსებითი შეუსაბამობის ფაქტებს.

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 შეუსაბამოები 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. ჩვენს მიერ განხორციელებული აუდიტორული პროცედურები შესაფერისია არსებული გარემოებისთვის.

გამოყენებული კრიტერიუმები¹

- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული შესყიდვის, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი;
- საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის ინსტრუქცია“;
- საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის №55 დადგენილება;
- საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2012 წლის 12 ივლისის №1-1/1463 ბრძანება;
- 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“;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის №449 დადგენილება „საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“.

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის საქმიანობის შესახებ

ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი იურიდიული პირი, რომელსაც აქვს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, განკარგავს საკუთარ ქონებასა და ბიუჯეტს. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 10 ადმინისტრაციულ ერთეულს, რომელიც მოიცავს 1 ქალაქს და 31 სოფელს. ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის ფართობია 1354 კვ.კმ, მოსახლეობის რიცხოვნობა შეადგენს 24.6 ათასს კაცს². ადმინისტრაციული ცენტრია - ქალაქი ნინოწმინდა. ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტი საქმიანობას წარმართავს საქართველოს კონსტიტუციის, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის, საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების მიხედვით.

¹ 2015-2016 წლებში მოქმედი რედაქციის მიხედვით.

² www.geostat.ge, www.reestri.gov.ge, www.budgetmonitor.ge.

ბიუჯეტი. ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშებზე დაყრდნობით, 2015-2016 წლების გადასახდელებმა 15 767.0 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 განმახორციელებლობაზე 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 ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტი. შესრულების წლიური ანგარიშების მიხედვით, 2015-2016 წლებში აღნიშნულ პროგრამებზე დაიხარჯა 12 509.6 ათასი ლარი, რაც მთლიანი გადასახდელების 79%-ია. პროგრამის გადასახდელების მაჩვენებლები მოცემულია №1 ცხრილში.

ცხრილი №1. 01.00 და 03.00 პროგრამების გადასახდელები, 2015-2016 წლები (ათასი ლარი)

კოდი	დასახელება	2015 წელი	2016 წელი	სულ
01.00	წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება	1 956.6	1 918.3	3 874.9
03.00	ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია	4 175.0	4 459.7	8 634.7
	სულ	6 131.6	6 378.0	12 509.6

შესყიდვები. 2015-2016 წლებში ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის მიერ 01.00 და 03.00 პროგრამების ფარგლებში გაფორმებულმა ხელშეკრულებების ჯამურმა ღირებულებამ 8 829.4 ათასი ლარი შეადგინა. მონაცემები წარმოდგენილია №2 ცხრილში.

ცხრილი №2. 2015-2016 წლების პროგრამის ფარგლებში განხორციელებული შესყიდვები (ათასი ლარი)

დასახელება	2015 წელი		2016 წელი		ჯამი	
	რაოდენობა	სახელმ. ღირ-ბა	რაოდენობა	სახელმ. ღირ-ბა	რაოდენობა	სახელმ. ღირ-ბა
გამარტივებული შესყიდვა	92	781.6	59	302.5	151	1 084.1
გამარტივებული ელ. ტენდერი	27	464.7	54	976.2	81	1 440.9
ელექტრონული ტენდერი	31	2 860.2	26	3 400.3	57	6 260.5
კონსოლიდირებული ტენდერი	1	8.6	9	35.3	10	43.9
სულ	151	4 115.1	148	4 714.3	299	8 829.4

ძირითადი ტექსტი

1. „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ პროგრამა³

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 „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ პროგრამის ფარგლებში, ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტმა დახარჯა 3 874.9 ათასი ლარი. პროგრამის გადასახდელების მაჩვენებლები მოცემულია №3 ცხრილში.

ცხრილი №3. 2015-2016 წლებში 01.00 პროგრამაზე გაწეული გადასახდელები (ათასი ლარი)

დასახელება	2015 წელი	2016 წელი	ჯამი
გადასახდელები	1956.6	1918.3	3874.9
ხარჯები	1776.3	1866.8	3643.1
შრომის ანაზღაურება	1233.8	1301.7	2535.5
საქონელი და მომსახურება	469.9	551.0	1020.9
სოციალური უზრუნველყოფა	6.4	6.4	12.8
გრანტები	7.0	0.0	7.0
სხვა ხარჯები	59.2	7.7	66.9
არაფინანსური აქტივების ზრდა	177.3	51.5	228.8
ფინანსური აქტივების ზრდა	0	0	0
ვალდებულებების კლება	3.0	0.0	3.0

2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ პროგრამის ფარგლებში, „საქონლისა და მომსახურების“ მუხლით, ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტმა გასწია 1 020.9 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.

³ „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ პროგრამა არ მოიცავს გამგეობის - სამხედრო აღრიცხვისა და გაწვევის სამსახურის ხარჯებს, რომელმაც 2015-2016 წლებში 112.2 ათასი ლარი შეადგინა. აღნიშნული ხარჯები ფინანსდება მიზნობრივი ტრანსფერით, სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების მიერ და ცალკე პროგრამული კოდით არის ბიუჯეტში წარმოდგენილი - „ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის ამაღლების ხელშეწყობა (პრ. კოდი 02 03).

1.1 შტატგარეშე მოსამსახურეთა ანაზღაურება

კრიტერიუმი: ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის გამგეობასა და შტატგარეშე მოსამსახურეს შორის ურთიერთობები და უფლება-მოვალეობები რეგულირდება მხარეებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებით, შრომითი ურთიერთობის შესახებ.

საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით, შრომის ანაზღაურება არ ითვალისწინებს კონტრაქტორების, თვითდასაქმებული პირების თუ სხვა სახის მომუშავეთათვის გადახდილ თანხებს, რომლებიც საშტატო რიცხოვნობაში არ შედიან. შესაბამისად, ნებისმიერი ამგვარი გადახდა აისახება „საქონელი და მომსახურების“ მუხლში.

საქართველოს მთავრობის რეკომენდაციით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, კანონმდებლობით განსაზღვრული წესისა და პრინციპების შესაბამისად, ადგენენ პრემიების ოდენობის განსაზღვრისა და გაცემის წესს.

გარემოება: წარმოდგენილი დოკუმენტების მიხედვით, 2015-2016 წლებში ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტში დასაქმებულ შტატგარეშე მოსამსახურეებს, ხელფასის სახით, მიღებული აქვთ 155.4 ათასი ლარი. გარდა სახელშეკრულებო ანაზღაურებისა, 2016 წელს შტატგარეშე თანამშრომლებზე პრემიის სახით გაცემულია 5.9 ათასი ლარი. აღსანიშნავია, რომ შრომითი ხელშეკრულებები არ შეიცავს დაქირავებულის უფლებას ან/და დამქირავებლის ვალდებულებას საპრემიო ანაზღაურების შესახებ. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის მიღებული კანონმდებლობით გათვალისწინებული პრემიების განსაზღვრისა და გაცემის წესი⁴. ამასთანავე, ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტში შტატგარეშე მოსამსახურეებზე გაცემული პრემიის თანხა, ნაცვლად „საქონელი და მომსახურების“ მუხლისა, გაიცა „შრომის ანაზღაურების“ მუხლიდან.

ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) დაარღვია შრომითი ურთიერთობის შესახებ გაფორმებული ხელშეკრულების პირობები, რომელიც არ ითვალისწინებდა წახალისებას და შტატგარეშე პირებზე გასცა პრემია. ამდენად, მუნიციპალიტეტმა 5.9 ათასი ლარი გახარჯა საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შეუსაბამოდ.

1.2 წარმომადგენლობითი ხარჯები

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

⁴ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის №449 დადგენილება „საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“, მე-4 მუხლი.

კონკრეტულად არ არის განსაზღვრული აღნიშნული ხარჯების გაწევის პროცედურა და მასთან დაკავშირებული პირველადი დოკუმენტაციის შედგენა. მიუხედავად ამისა, საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად და რაციონალურად ხარჯვის ვალდებულებიდან გამომდინარე, წარმომადგენლობითი ხარჯების მიზანშეწონილობა უნდა იყოს დოკუმენტურად სათანადოდ დასაბუთებული.

ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის შემუშავებული შიდა ინსტრუქცია/წესი, რომლის მიხედვით მოხდებოდა „წარმომადგენლობითი ხარჯების“ მუხლიდან თანხების გახარჯვა. 2015-2016 წლებში ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტმა „წარმომადგენლობითი ხარჯების“ მუხლიდან, სტუმრების მასპინძლობისა და სხვადასხვა საბანკეტო მომსახურების შესყიდვის მიზნით გახარჯა 56.0 ათასი ლარი. კერძოდ: 2015 წელს გაფორმდა 24 ხელშეკრულება, ღირებულებით 30.5 ათასი ლარი, ხოლო 2016 წელს - 32 ხელშეკრულება, ღირებულებით 25.5 ათასი ლარი. თანხების გამოყოფა ხდებოდა საკრებულოს თავმჯდომარისა და გამგებლის მიერ გამოცემული ბრძანებების საფუძველზე.

კვების ობიექტის მომსახურებაზე გაწეული ხარჯებიდან, ხშირ შემთხვევაში არ არის აღნიშნული ჩასატარებელი ღონისძიების დასახელება, სტუმრობის მიზანი, სტუმრებისა და მასპინძლების ოდენობა და სხვა მონაცემები. წარმომადგენლობითი ხარჯებიდან თანხის გამოყოფის შესახებ ბრძანებებში, 15 შემთხვევაში (სულ 12.4 ათასი ლარი) ხარჯის გაწევის მიზეზად მითითებულია „მაღალი რანგის სტუმრების მისაღებად“, ხოლო 25 შემთხვევაში თანხები გამოყოფილია სხვადასხვა სამინისტროს წარმომადგენლების კვებით მასპინძლობისათვის, კონკრეტული პირებისა და მათი რაოდენობის მითითების გარეშე.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეუძლებელია დადგინდეს მუნიციპალიტეტის მიერ ჩატარებული ღონისძიებების დასახელება, სტუმრობის მიზანი, სტუმართა და მასპინძელთა ოდენობა და სხვა მონაცემები. შესაბამისად, 2015-2016 წლებში მუნიციპალიტეტის (შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების) მიერ გაწეული 56.0 ათასი ლარის წარმომადგენლობითი ხარჯის მიზანშეწონილობა დოკუმენტურად არ არის დადასტურებული.

რეკომენდაცია №1: მუნიციპალიტეტის საკრებულომ შეიმუშაოს შესაბამისი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას რაციონალურად, ეკონომიურად და გამჭვირვალედ. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს სტუმრების მიღების ფორმა, მიზანი და გამასპინძლების ეტიკეტი, რომლის მიხედვით მოხდება ადგილობრივი ბიუჯეტიდან წარმომადგენლობითი ხარჯის გაწევა. ამასთანავე, არსებული ფინანსური რესურსის განაწილების პროცესში ხარჯების დაგეგმვისას, გამგეობის შესაბამისმა სამსახურებმა გაითვალისწინონ ის პრიორიტეტები, რომლებიც მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად იქნება მიმართული.

1.3 საწვავის ხარჯი

კრიტერიუმი: ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის⁵ 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 გამოცემის უფლებამოსილება გააჩნია მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს, დადგენილების სახით. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა შეუძლია საკრებულოს განკარგულების, ხოლო მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირებს, ბრძანების სახით.

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით⁶, ნორმატიული აქტი უნდა შეიცავდეს მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესს, ხოლო ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არის ერთჯერადი გამოყენების და უნდა შეესაბამებოდეს ნორმატიულ აქტს. დაუშვებელია ნორმატიული შინაარსის სამართლებრივი აქტის ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტის სახით მიღება.

გარემოება: 2015-2016 წლებში ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის მიერ უფლებამოსილების განხორციელებისათვის გაიხარჯა 77.8 ათასი ლარის ღირებულების საწვავი. მუნიციპალიტეტში საწვავის ხარჯვა რეგულირდება საკრებულოს თავმჯდომარისა და გამგებლის მიერ გამოცემული ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების - ბრძანების⁷ საფუძველზე. სამართლებრივი აქტების თანახმად, საწვავის ხარჯვის ლიმიტები განესაზღვრა საკრებულოსა და გამგეობის თანამშრომლებს წლის განმავლობაში, ყოველთვიურად. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის მიერ გამოცემული ბრძანება ადგენს საწვავის გაცემის მუდმივი და მრავალჯერადი გამოყენების წესს და თავისი შინაარსით წარმოადგენს ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს.

მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) საწვავის გაცემის წესის დარეგულირებისას არ გაითვალისწინა კანონმდებლობის მოთხოვნები და არ უზრუნველყო მისი მიღება ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სახით. ამდენად, სამართლებრივი აქტი, რომლის საფუძველზეც 2015-2016 წლებში გაიხარჯა 77.8 ათასი ლარის საწვავი, თავისი შინაარსით არ შეესაბამება კანონმდებლობით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს.

აღსანიშნავია, რომ საანგარიშო პერიოდში დადგენილი ლიმიტები დარღვეულია 94 შემთხვევაში. კერძოდ, განსაზღვრულთან შედარებით, გახარჯულია 8 560 ლიტრით მეტი საწვავი. ამდენად, მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) ვერ უზრუნველყო მის მიერ გამოცემული სამართლებრივი აქტებით დადგენილი ნორმების დაცვა. შედეგად 8 560 ლიტრი საწვავი გახარჯულია შესაბამისი დასაბუთების გარეშე.

⁵ მუხლი 61, პუნქტი 2 და პუნქტი 3.

⁶ საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, მუხლი 2.

⁷ ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 30 იანვრის №5, 29 ივლისის №20 16 და 2016 წლის 27 ივლისის №41 16 ბრძანებები; გამგებლის 2015 წლის 13 იანვრის №10 ბრძანება.

რეკომენდაცია №2: მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) სამსახურებრივი საქმიანობის განსახორციელებლად საჭირო საავტომობილო საწვავის გამოყოფის სამართლებრივი საფუძვლები შეუსაბამოს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებს. აგრეთვე, დაინერგოს კონტროლის მექანიზმები, რათა არ მოხდეს საწვავის გაცემა დამტკიცებულ ლიმიტს ზევით.

1.4 საკრებულოს წევრების ხარჯების ანაზღაურება

კრიტერიუმი: ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად⁸, საკრებულოს წევრი, გარდა თანამდებობის პირისა, თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს სამსახურებრივი საქმიანობისაგან მოუწყვეტლად და უსასყიდლოდ. მას შეიძლება აუნაზღაურდეს უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები, როგორცაა, საკრებულოსა და კომისიის სხდომების, დროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობაში მონაწილეობის მიღების, ამომრჩეველთან შეხვედრების, ასევე საკრებულოს და საკრებულოს თავმჯდომარის ცალკეული დავალებების შესრულებისათვის საჭირო ხარჯები. ამასთან, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს იმ წევრისათვის, რომელიც არ არის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირი, ასანაზღაურებელი ხარჯების ყოველთვიური რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარის თანამდებობრივი სარგოს მაქსიმალური ოდენობის 15%-ს.

გამგეობამ ხარჯი უნდა აანაზღაუროს საკრებულოს წევრის მიერ წარმოდგენილი ფაქტობრივად გაწეული ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების საფუძველზე. მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, ხარჯის დამადასტურებელ დოკუმენტს წარმოადგენს პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტი, რომელშიც აღინიშნება დოკუმენტის (ფორმის) დასახელება, შედგენის თარიღი, სამეურნეო ოპერაციის შინაარსი, რაოდენობა, ფასი, თანხა, სამეურნეო ოპერაციაში მონაწილე მხარეთა დასახელება, დოკუმენტის სწორად გაფორმებისათვის პასუხისმგებელ პირთა ხელმოწერები და სხვა მონაცემები⁹.

გარემოება: ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტმა საკრებულოს წევრებზე, გარდა თანამდებობის პირებისა, დამტკიცა უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი. 2015-2016 წლებში დადგენილი წესის მიხედვით, საკრებულოს სხდომებსა და მის ორგანოთა მუშაობაში მონაწილეობის მისაღებად, საკრებულოს წევრებს ყოველთვიურად განესაზღვრათ ზღვრული ოდენობა 400 ლარით. ამასთანავე, ასანაზღაურებელი ხარჯების ყოველთვიური რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს საკრებულოს თავმჯდომარის თანამდებობრივი სარგოს მაქსიმალური ოდენობის 15%-ს. იმის გათვალისწინებით, რომ ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარის თანამდებობრივი სარგო შეადგენს 2650 ლარს, საკრებულოს წევრის ასანაზღაურებელი ხარჯის ყოველთვიური ოდენობა

⁸ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 41.

⁹ 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.

არ უნდა აღემატებოდეს 397 ლარს. აღნიშნული მოთხოვნა ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის (შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების) მიერ არ არის დაცული.

ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არაანაზღაურებად წევრებზე ხარჯების ანაზღაურების სახით 2015-2016 წლებში გაცემული თანხა შეადგენს სულ 114.0 ათას ლარს, მათ შორის, 2015 წელს - 56.4 ათასი ლარი, 2016 წელს - 57.6 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა დოკუმენტური მტკიცებულებები საკრებულოს წევრების ხარჯების დასადასტურებლად. შესაბამისად, ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის მიერ საკრებულოს წევრებზე თანხების გაცემა ვერ ჩაითვლება წარმოშობილი ხარჯების ანაზღაურებად, რადგან საფუძვლად არ უდევს ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტი. მუნიციპალიტეტი არ ფლობს ინფორმაციას ნამდვილად მოხდა თუ არა ხარჯების გაწევა, რა ოდენობის ხარჯი გაიწია და რა დანიშნულებით.

საკრებულოს არათანამდებობის პირებს, თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად, ეძლევათ არა ფიქსირებული გასამრჯელო, არამედ აუნაზღაურდებათ უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები, რაც საჭიროებს დადასტურებას პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტების სახით. მიუხედავად აღნიშნულისა, მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) თანხები ანაზღაურა ხარჯის დამადასტურებელი პირველადი დოკუმენტაციის გარეშე, შედეგად დაარღვია თვითმმართველობის კოდექსის მოთხოვნები. ამდენად, 114.0 ათასი ლარი გაიცა საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შეუსაბამოდ.

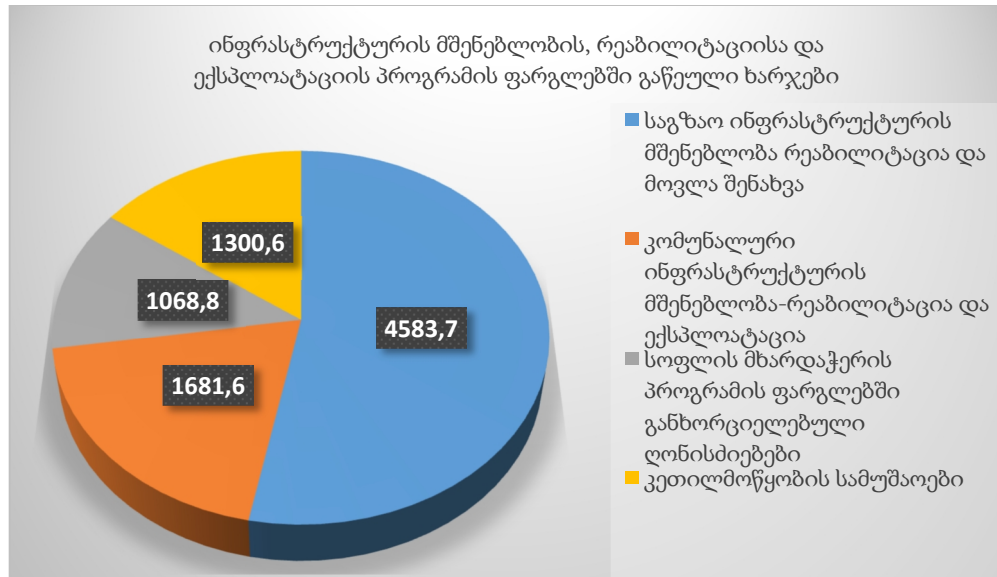
რეკომენდაცია №3: მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებით, ხარჯი არ ანაზღაუროს შესაბამისი ხარჯის გაწევის დამადასტურებელი დოკუმენტაციის წარმოდგენის გარეშე. მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი და პრაქტიკა, სრულ შესაბამისობაში იყოს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან. აღნიშნული უზრუნველყოფს საკრებულოს წევრის არაანაზღაურებადი საქმიანობის შესახებ, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი პრინციპის დაცვას, ასევე საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

2. „ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციისა და ექსპლოატაციის“ პროგრამა

ზოგადი მიმოხილვა: ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის ეკონომიკური განვითარებისათვის მნიშვნელოვანია მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის შემდგომი გაუმჯობესება. ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშების მიხედვით, 2015-2016 წლებში „ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციისა და ექსპლოატაციის“ პროგრამაზე მუნიციპალიტეტმა დახარჯა 8 634.7 ათასი ლარი. მათ შორის 2015 წელს 4 175.0 ათასი, ხოლო 2016 წელს 4 459.7 ათასი ლარი. ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტში, პროგრამის ფარგლებში, განხორციელდა გზების რეაბილიტაცია, გარე-განათების მოწყობა, წყალსადენი სისტემების რეაბილიტაცია, კულტურის

სახლის რეაბილიტაცია, რიტუალების სახლის მოწყობა და სხვ. პროგრამის გადასახდელების მაჩვენებლები მოცემულია №1 დიაგრამაზე.

დიაგრამა №1. „ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციისა და ექსპლოატაციის“ პროგრამის ფარგლებში გაწეული ხარჯები (ათასი ლარი)



აღსანიშნავია, რომ 2015-2016 წლებში ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის განსაზღვრული „ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციისა და ექსპლოატაციის“ პროგრამის ფარგლებში განხორციელებული ღონისძიებების მოსალოდნელი შედეგები და პროგრამის შეფასების ინდიკატორები.

2.1 სატენდერო კომისიის საქმიანობა

არასწორი დისკვალიფიკაცია

კრიტერიუმი: სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონმდებლობის შესაბამისად, ელექტრონულ ტენდერს ატარებს სატენდერო კომისია, რომელსაც არანაკლებ 3 წევრის შემადგენლობით ქმნის შემსყიდველი ორგანიზაციის ხელმძღვანელი. 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 მოთხოვნებს¹⁰. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია შესყიდვების განხორციელებისას მონაწილეთა მიმართ ჰქონდეს არადისკრიმინაციული მიდგომა და უზრუნველყოს თანასწორი მოპყრობა.

გარემოება: 2016 წლის 23 მაისს მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა ტენდერი ქ. ნინოწმინდაში საკანალიზაციო ქსელის მშენებლობისთვის, სავარაუდო ღირებულებით 200.0 ათასი ლარი¹¹. შერჩევა-შეფასების ეტაპზე სატენდერო კომისიამ, ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტების

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

¹¹ SPA160014972.

მოთხოვნით, მიმართა ყველაზე დაბალი ფასის წარმომდგენს შპს „ემ.კა.ოს“. პრეტენდენტს უნდა წარმოედგინა 114.0 ათასი ლარის შესაბამისი ხარჯთაღრიცხვა და ფასწარმოქმნის ადეკვატურობაზე ექსპერტიზის დასკვნა. შპს „ემ.კა.ომ“ სატენდერო კომისიის მიერ დადგენილ ვადაში წარმოადგინა დაზუსტებული დოკუმენტაცია. წარმოდგენილი ექსპერტიზის დასკვნით ექსპერტმა დაადასტურა, რომ ფირმას შეეძლო 114.0 ათას ლარად პროექტის შესრულება, სამუშაო პროცესის სწორი ორგანიზების, საკუთრებაში ან იჯარით აღებული მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის გამოყენების პირობებში. სატენდერო კომისიამ განიხილა ექსპერტიზის დასკვნა და აღნიშნა, რომ დასკვნა არადამაკმაყოფილებელია, რადგან ზოგადია, ხოლო მათ ხელთ არსებული ინფორმაციით პრეტენდენტს არ გააჩნდა მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა. შესაბამისად, მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება შპს „ემ.კა.ოს“ დისკვალიფიკაციის შესახებ. ხელშეკრულება გაუფორმდა მომდევნო დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტს 172.0 ათას ლარზე.

წარმოდგენილი ექსპერტიზის დასკვნა მომზადებულია ი/მ „ვახტანგ ლონდარიძის“ საინჟინრო-საექსპერტო მუშა ჯგუფის მიერ. აღსანიშნავია, რომ საექსპერტო ორგანიზაციის დასკვნა, სხვა შემთხვევებშიც არის წარმოდგენილი ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტში ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის დასადასტურებლად¹². ყველა შემთხვევაში წარმოდგენილი დასკვნა სტანდარტულია და აქვს მსგავსი შინაარსი. მიუხედავად ამისა, მხოლოდ ამ კონკრეტულ შემთხვევაში აღმოჩნდა ი/მ „ვახტანგ ლონდარიძის“ ექსპერტიზის დასკვნა მიუღებელი სატენდერო კომისიისთვის. შედეგად, განხორციელდა პრეტენდენტის კანონშეუსაბამო დისკვალიფიკაცია. ამასთანავე, სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილი არ ყოფილა ინფორმაცია მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის შესახებ. შესაბამისად, სატენდერო კომისიის ოქმში აღნიშნული მოსაზრება მატერიალურ ტექნიკური ბაზის არ ქონასთან დაკავშირებით, არ ემყარება დოკუმენტურ მტკიცებულებებს.

მუნიციპალიტეტს უფლება არ ჰქონდა განეხორციელებინა პრეტენდენტის დისკვალიფიკაცია, რადგან მის მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტაცია შეესაბამებოდა სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილს. სატენდერო კომისიას შესყიდვების განხორციელებისას მონაწილეთა მიმართ არ ჰქონდა არადისკრიმინაციული მიდგომა და არ უზრუნველყო თანასწორი მოპყრობა. შედეგად, სატენდერო კომისიის მიერ, კანონმდებლობის დარღვევით მიღებული გადაწყვეტილებით, მუნიციპალიტეტმა სამუშაოები შეისყიდა 58.0 ათასი ლარით უფრო მეტი ღირებულებით, რაც წარმოადგენს ბიუჯეტიდან გაწეულ არაეკონომიურ ხარჯს.

მუნიციპალიტეტის გამგეობამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა), აუცილებელია შეისწავლოს პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციის კანონიერების საკითხი და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები სატენდერო კომისიის იმ პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომლებსაც ევალებოდათ ტენდერის ჩატარება სამართლიან და არადისკრიმინაციულ გარემოში.

დაუსაბუთებლად შეწყვეტილი ტენდერი

კრიტერიუმი: შემსყიდველ ორგანიზაციას უფლება აქვს ტენდერის გამოცხადებისას, ხელშეკრულების ძალაში შესვლამდე ნებისმიერ დროს შეწყვიტოს შესყიდვის პროცედურა, თუ ეს

¹² SPA160013259, SPA160014163, SPA160014827.

აუცილებელი გახდება მისგან დამოუკიდებელი და წინასწარ გაუთვალისწინებელი ობიექტური მიზეზებით, აგრეთვე საქართველოს სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე.

სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელებისას, შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია დაიცვას კანონმდებლობით დადგენილი წესები და უზრუნველყოს შესყიდვებისათვის განკუთვნილი ფულადი სახსრების რაციონალური ხარჯვა.

გარემოება: 2016 წლის 3 ივნისს მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა ტენდერი¹³ ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის ახალი ადმინისტრაციული შენობის რეაბილიტაციის შესყიდვისთვის¹⁴, სავარაუდო ღირებულებით 90.0 ათასი ლარი. სატენდერო დოკუმენტაციით პრეტენდენტს უნდა ჰქონოდა ანალოგიური სამუშაოების შესრულების გამოცდილება. ტენდერში მონაწილეობას იღებდა 6 პრეტენდენტი:

ცხრილი №4. პრეტენდენტების მიერ წარმოდგენილი ინფორმაცია გამოცდილების შესახებ (ათასი ლარი)

პრეტენდენტი	საბოლოო ფასი	წარმოდგენილი ინფორმაცია გამოცდილების შესახებ
ი/მ „ვარდ მკოიანი“	84.0	1 წლის ანალოგიური სამუშაოების გამოცდილება
ი/მ „ნადია პოდოსიანი“	72.0	1 წლის ანალოგიური სამუშაოების გამოცდილება
შპს „ერა 2011“	70.0	არ წარმოადგინა გამოცდილების შესახებ ინფორმაცია
ი/მ „აღვან ქოსიანი“	67.6	2 წლის ანალოგიური სამუშაოების გამოცდილება
შპს „დიანა“	67.4	1 წლის ანალოგიური სამუშაოების გამოცდილება
ი/მ „არმან პოგოსიანი“	52.4	1 წლის ანალოგიური სამუშაოების გამოცდილება

შერჩევა-შეფასების ეტაპზე დისკვალიფიკაცია მიენიჭა ი/მ „არმან პოგოსიანს“, ტექნიკური დოკუმენტაციის დაუზუსტებლობის გამო. სატენდერო კომისიამ ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტების მოთხოვნით მიმართა შემდგომი ყველაზე დაბალი ფასის წარმომდგენს - შპს „დიანას“¹⁵. პრეტენდენტს უნდა დაეზუსტებინა 67.4 ათასი ლარის შესაბამისად ხარჯთაღრიცხვა და წარმოდგენა ექსპერტიზის დასკვნა ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის დასადასტურებლად. შპს „დიანამ“ სატენდერო კომისიის მიერ დადგენილ ვადაში წარადგინა დაზუსტებული ხარჯთაღრიცხვა და საექსპერტო ბიუროს¹⁶ დასკვნა, რითაც დაადასტურა სამუშაოების 67.4 ათას ლარად შესრულების შესაძლებლობა. კომისიამ არ განიხილა წარმოდგენილი დოკუმენტაცია და ტენდერი შეწყვიტა პროექტში შესატანი არსებითი ცვლილების მოტივით. წარმოდგენილი დოკუმენტების შესწავლით და პასუხისმგებელი პირის განმარტებით დგინდება, რომ ცვლილება გულისხმობდა თეთრი ფერის მეტალ-პლასტმასის ფანჯრის ბლოკების¹⁷ შეცვლას ყავისფერით, სავარაუდო ღირებულების შეუცვლელად. პასუხისმგებელმა პირმა ვერ დაასაბუთა, თუ რატომ

¹³ SPA160016113.

¹⁴ აღნიშნული შენობა გათვალისწინებული იყო მუნიციპალიტეტის ორგანოების ფუნქციონირებისათვის, ხოლო პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, შეიცვალა შენობის დანიშნულება და გადაწყდა მასში საბავშვო ზღის განთავსება.

¹⁵ სატენდერო კომისიის 2016 წლის 15 ივლისის ოქმი №3.

¹⁶ სსიპ „ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიურო“.

¹⁷ 66.85 კვ.მ

იყო არსებითი ფანჯრის ბლოკების ფერის შეცვლა, მაშინ როდესაც ობიექტის სავარაუდო ღირებულება უცვლელი დარჩა.

2016 წლის 1 აგვისტოს მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა ახალი ტენდერი¹⁸. სატენდერო დოკუმენტაციით, გამოცდილებასთან დაკავშირებით გართულდა მოთხოვნები, კერძოდ პრეტენდენტს უნდა ჰქონოდა შენობის გადახურვის და სპეციალური სამშენებლო სამუშაოების მინიმუმ 2 წლიანი გამოცდილება. პირველ ტენდერზე წარმოდგენილი დოკუმენტაციის მიხედვით, დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტები არ აკმაყოფილებდნენ ახალი ტენდერის პირობებს. შესაბამისად, შესაძლოა მონაწილეობა ვერ მიეღოთ ახალ ტენდერში. 2016 წლის 1 აგვისტოს გამოცხადებულ ტენდერში მონაწილეობას იღებდა 4 პრეტენდენტი.

ცხრილი №5. ინფორმაცია ტენდერში მონაწილე პრეტენდენტების შესახებ (ათასი ლარი)

პრეტენდენტი	საწყისი ფასი	საბოლოო ფასი	სატენდერო წინადადების შერჩევა-შეფასების შედეგი
ი/მ „ვარდ მკოიანი“	86.6	86.6	გაუფორმდა ხელშეკრულება
შპს „ინტერ პლიუსი“	79.3	79.3	წარმოადგინა სატენდერო კომისიის ოქმით მოთხოვნილი ყველა დოკუმენტი, თუმცა შემდეგ წაშალა და შესაბამისად მიენიჭა დისკვალიფიკაცია
შპს „მმს-2008“	72.0	65.0	დისკვალიფიკაცია ტექნიკური დოკუმენტაციის დაუზუსტებლობის გამო
ი/მ „რაზმიკ ლუმაშიანი“	70.1	65.0	დისკვალიფიკაცია ტექნიკური დოკუმენტაციის დაუზუსტებლობის გამო

აღსანიშნავია, რომ ახალ ტენდერში, დაბალი ფასის წარმომდგენ 3 პრეტენდენტს მიენიჭა დისკვალიფიკაცია ტექნიკური დოკუმენტაციის გამო. მათ შორის, შპს „ინტერ პლიუსმა“ ელექტრონულ სისტემაში ატვირთა, კომისიის მიერ მოთხოვნილი დაზუსტებული ყველა დოკუმენტაცია, თუმცა შემდეგ წაშალა. აუდიტის ჯგუფმა ვერ გაარკვია, თუ რა უნდა ყოფილიყო პრეტენდენტის მიერ, დაზუსტებული დოკუმენტაციის წარმოდგენის შემდგომ, მისი წაშლის მიზეზი. საბოლოოდ მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გააფორმა 86.6 ათას ლარზე, ი/მ ვარდ მკოიანთან, რაც 2.6 ათასი ლარით მეტია პირველ ტენდერში აღნიშნული პრეტენდენტის მიერ დაფიქსირებულ ღირებულებასთან შედარებით. ამასთანავე ი/მ ვარდ მკოიანს ორივე ტენდერში ყველაზე მაღალი ფასი ჰქონდა დაფიქსირებული.

კანონმდებლობის მიხედვით, მუნიციპალიტეტს შეუძლია ტენდერი შეწყვიტოს თუ ეს აუცილებელი გახდება მისგან დამოუკიდებელი და წინასწარ გაუთვალისწინებელი ობიექტური მიზეზებით, აგრეთვე საქართველოს სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე. აღსანიშნავია, რომ ფანჯრის ფერის შეცვლა არ წარმოადგენს წინასწარ გაუთვალისწინებელ ობიექტურ გარემოებას, აგრეთვე სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე მიზეზს. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) ვერ დაასაბუთა მიღებული გადაწყვეტილების აუცილებლობა და

¹⁸ SPA160021586.

ტენდერი შეწყდა არაარსებითი მიზეზით. არსებობს რისკი, რომ მუნიციპალიტეტმა შესყიდვის პროცესი წარმართა არაობიექტურად და სატენდერო პირობები მოარგო ი/მ ვარდ მკოიანის ინტერესებს. შედეგად მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო შესყიდვის ჩატარება არადისკრიმინაციულ გარემოში და ფულადი სახსრების რაციონალური ხარჯვა. საბოლოოდ, გამგეობამ სამუშაოები შეისყიდა 19.2 ათასი ლარით უფრო ძვირად¹⁹, რაც არაეკონომიურ ხარჯს წარმოადგენს.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტის გამგეობამ, აუცილებელია შეისწავლოს ტენდერების კანონმდებლობასთან შესაბამისობის საკითხი და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები სატენდერო კომისიის იმ პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომლებსაც ევალებოდათ ტენდერის ჩატარება სამართლიან და არადისკრიმინაციულ გარემოში.

2.2 სავარაუდო ღირებულების დაანგარიშება

კრიტერიუმი: სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვამდე მუნიციპალიტეტი იძენს საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციას, რომელშიც წარმოდგენილია სავარაუდო ღირებულების გაანგარიშება. საპროექტო მომსახურების შესყიდვისას მიმწოდებელსა და მუნიციპალიტეტს შორის ფორმდება ხელშეკრულება. ხელშეკრულების შესრულებაზე კონტროლს აწესებს გამგებლის ბრძანებით შექმნილი ინსპექტირების ჯგუფი, ხოლო პროექტების მიღება-ჩაბარებას ახდენს ინფრასტრუქტურის, სივრცითი მოწყობის, მშენებლობისა და არქიტექტურის სამსახური. ხელშეკრულების მიხედვით მიწოდების ვადის ამოწურვამდე 5 დღით ადრე მიმწოდებელი წარმოადგენს პროექტს, შემსყიდველი დეტალურად უნდა გაეცნოს მას, რათა მოხდეს ხარვეზების არსებობის შემთხვევაში მათი გამოვლენა და აღმოფხვრა.

საპროექტო დოკუმენტაციით სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრის შემდეგ მუნიციპალიტეტი აცხადებს ტენდერს. სავარაუდო ღირებულების საბაზრო ფასების შესაბამისად განსაზღვრა მნიშვნელოვანია, რადგან ტენდერში კონკურენციის არ არსებობის შემთხვევაში ფასი არ შემცირდება ვაჭრობის შედეგად და პრეტენდენტს შესაძლოა ხელშეკრულება გაუფორმდეს არასაბაზრო ფასად.

გარემოება: ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტმა 2016 წლის 13 აპრილს ხელშეკრულება გააფორმა შპს „ირემთან“, გზების სარეაბილიტაციო სამუშაოებისათვის საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვისთვის. სახელშეკრულებო ღირებულება განისაზღვრა 1.8 ათასი ლარით. ხელშეკრულების შესრულებაზე კონტროლი დაევალა გამგებლის ბრძანებით შექმნილი ინსპექტირების ჯგუფს, ხოლო პროექტების მიღება-ჩაბარება - ინფრასტრუქტურის, სივრცითი მოწყობის, მშენებლობისა და არქიტექტურის სამსახურს. ხელშეკრულების მიხედვით, შპს „ირემს“ მიწოდების ვადის ამოწურვამდე 5 დღით ადრე უნდა წარმოედგინა პროექტი, შემსყიდველი დეტალურად უნდა გაცნობოდა მას, რათა დროულად მომხდარიყო ხარვეზების არსებობის შემთხვევაში მათი გამოვლენა და აღმოფხვრა.

¹⁹ SPA160016113, SPA160021586.

2016 წლის 13 მაისს მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა საპროექტო დოკუმენტაცია. წარმოდგენილი პროექტიდან ირკვევა, რომ სავარაუდო ღირებულების დადგენისას 1 კუბ.მ ქვიშა-ხრემის ღირებულება განისაზღვრა 10 ლარით, ხოლო მთლიანი პროექტის სავარაუდო ღირებულებად 300.0 ათასი ლარი.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა იმავე პერიოდში სხვადასხვა ორგანიზაციების მიერ მუნიციპალიტეტისთვის მომზადებული საპროექტო დოკუმენტაციები, მათ შორის შპს „ირმის“ მიერ შედგენილი. სულ შესწავლილ იქნა 11 პროექტი. შედეგად გამოვლინდა, რომ სხვა ტენდერებისთვის სავარაუდო ღირებულების დათვლისას 1 კუბ.მ ქვიშა-ხრემის ღირებულება მერყეობდა 2.7 ლარიდან - 4.7 ლარამდე. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, განსხვავება განპირობებულია იმით, რომ ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტში ქუჩების რეაბილიტაციისათვის პროექტის მომზადებისას 1 კუბ.მ ქვიშა-ხრემის ღირებულებად 10 ლარის განსაზღვრით, დაშვებულია მექანიკური შეცდომა. აუდიტის ჯგუფის მოსაზრებით, აღნიშნული არგუმენტი ვერ ჩაითვლება გამამართლებელ გარემოებად, რადგან შემსყიდველი ვალდებული იყო აღმოეჩინა და აღმოეფხვრა დაშვებული შეცდომა საპროექტო დოკუმენტაციის მიღებისას ან შესრულებული სამუშაოების მიღება ჩაბარების პროცესში.

აღნიშნული პროექტის საფუძველზე, 2016 წელს მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა ტენდერი, სავარაუდო ღირებულებით 300.0 ათასი ლარი. ამდენად, ტენდერი გამოცხადდა შეცდომით განსაზღვრულ, არასაბაზრო ფასად. ტენდერში მონაწილეობას იღებდა მხოლოდ ერთი პრეტენდენტი. კონკურენციის არ არსებობის გამო არ გამართულა ელექტრონული ვაჭრობა და სავარაუდო ღირებულების შესაბამის ფასზე ხელშეკრულება გაუფორმდა შპს „ჯავახავტოგზას“. იმის გათვალისწინებით, რომ სავარაუდო ღირებულება არასწორად იყო დათვლილი, ხოლო ტენდერი ჩატარდა უკონკურენტო გარემოში და სამუშაოების ღირებულება უცვლელი დარჩა, შედეგად შემსრულებელს ხელშეკრულება გაუფორმდა არასაბაზრო ღირებულებით.

ტენდერის ფარგლებში 1 კუბ.მ მასალის ღირებულების მაქსიმუმ 4.7 ლარით განსაზღვრის შემთხვევაში, ინერტული მასალის ღირებულება სავარაუდოდ, მინიმუმ 23.0 ათასი ლარით შემცირდებოდა.

ამრიგად, მიმწოდებელმა საპროექტო დოკუმენტაცია მოამზადა ხარვეზებით. მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელმა პირებმა ვერ გამოავლინეს საპროექტო დოკუმენტაციაში დაშვებული შეცდომა და ტენდერი გამოცხადდა არასაბაზრო ღირებულებით. ტენდერის უკონკურენტოდ წარმართვის გამო ვაჭრობის შედეგად ფასი არ შემცირდა და საბოლოოდ მუნიციპალიტეტმა ქვიშა-ხრემი შეიძინა 23.0 ათასი ლარით ძვირად. შედეგად მუნიციპალიტეტმა 23.0 ათასი ლარის არაეკონომიური ხარჯი გასწია.

მუნიციპალიტეტის გამგეობამ უნდა შეისწავლოს გზების სარეაბილიტაციო სამუშაოებზე სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრის საკითხი და გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომლებსაც ევალებოდათ აღნიშნული გარემოების გამოვლენა და მათზე რეაგირება.

2.3 საპროექტო მომსახურების შესყიდვა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი საქონლის/სამუშაოს/მომსახურების შესყიდვისას აფორმებს ხელშეკრულებას. ხელშეკრულება შესყიდვაზე ფორმდება წერილობით, მასში მონაწილე მხარეები ვალდებული არიან დაიცვან ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობები, მათ შორის, ანგარიშსწორების წესი.

გარემოება: 2016 წელს ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტმა 11 ხელშეკრულების ფარგლებში, შეისყიდა სამშენებლო სამუშაოების საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შედგენის მომსახურება, საერთო თანხით 43.2 ათასი ლარი. ხელშეკრულებების მიხედვით, მიმწოდებლებისთვის თანხის 80%-ის ანგარიშსწორება უნდა განხორციელებულიყო მიღება-ჩაბარების აქტის საფუძველზე, ხოლო დარჩენილი 20%-ის პროექტით გათვალისწინებული სამშენებლო სამუშაოების დასრულების შემდგომ. მიუხედავად აღნიშნულისა, მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) არ გაითვალისწინა ხელშეკრულებაში არსებული პირობა და მიმწოდებლებს თანხები სრულად აუნაზღაურა საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის მიღება-ჩაბარების აქტების გაფორმებისას, სამშენებლო სამუშაოების დასრულებამდე.

ამრიგად, შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების გადაწყვეტილებით, სახელშეკრულებო თანხები სრულად ანაზღაურდა სამშენებლო სამუშაოების დასრულებამდე. შედეგად მუნიციპალიტეტმა დაარღვია გაფორმებული ხელშეკრულების პირობები, კერძოდ ანგარიშსწორების წესი. მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა აუცილებელია შესყიდვის პროცესი წარმართონ სახელშეკრულებო პირობების გათვალისწინებით და დაიცვან მუნიციპალიტეტის, როგორც შემსყიდველის ინტერესები.

2.4 პუშკინის ქუჩის მოასფალტების სამუშაო

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი საქონლის/სამუშაოს/მომსახურების შესყიდვისას აფორმებს ხელშეკრულებას. მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები ვალდებული არიან უზრუნველყონ სამუშაოების შესრულება ხელშეკრულების შესაბამისად, ხოლო ცვლილების განხორციელების შემთხვევაში იხელმძღვანელონ მოქმედი კანონმდებლობით. სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის მიხედვით, ხელშეკრულებაში ცვლილება შეიძლება შევიდეს მხოლოდ მხარეთა ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე, აღნიშნული ცვლილება უნდა გაფორმდეს წერილობითი ფორმით და აიტვირთოს შესყიდვების ელექტრონულ სისტემაში²⁰.

გარემოება: ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტმა 2014 წლის 6 ნოემბერს, ტენდერის საშუალებით, პუშკინის ქუჩის დარჩენილი ნაწილის მოასფალტებისათვის, ხელშეკრულება გააფორმა შპს „ჯავახაშვიტოზასთან“. სახელშეკრულებო ღირებულებამ შეადგინა 140.0 ათასი ლარი²¹. ხარჯთაღრიცხვა, გზის მოწყობის სამუშაოებთან ერთად, ითვალისწინებდა 130მ² ფართობის ტროტუარების და 84გრძ.მ დახერხილი ბაზალტის ქვის ბორდიურების მოწყობას, ღირებულებით 7.7 ათასი ლარი. შესრულებული სამუშაოების მიღება-ჩაბარების დოკუმენტებით ირკვევა, რომ

²⁰ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის №9 ბრძანება, მუხლი 20.

²¹ SPA140024626. სამუშაოების მიღება-ჩაბარება და ანგარიშსწორება განხორციელდა 2015 წელს.

ნაცვლად ტროტუარების მოწყობისა, მიმწოდებელმა გაზარდა გზის სამუშაოების ფართობები და ამგვარად აითვისა სრული სახელშეკრულებო ღირებულება. ხარჯთაღრიცხვის კორექტირებისათვის შემსყიდველსა და მიმწოდებელს შორის ურთიერთშეთანხმება დოკუმენტურად გაფორმებული არ არის. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, აღნიშნული ცვლილება განხორციელდა მხოლოდ ზეპირი შეთანხმებით. ამასთანავე გამგეობამ აუდიტის ჯგუფს ვერ წარმოუდგინა დოკუმენტური მტკიცებულება, რითაც დადასტურდებოდა სამუშაოების კორექტირების საჭიროება.

ამრიგად, პასუხისმგებელმა პირებმა ვერ უზრუნველყვეს სამუშაოების განხორციელება გაფორმებული ხელშეკრულების შესაბამისად, ასევე ვერ უზრუნველყვეს ცვლილების გაფორმება კანონმდებლობით დადგენილი წესით და შესაბამისი დასაბუთებით. შედეგად, დაირღვა კანონმდებლობის მოთხოვნები, რომლის მიხედვით ნებისმიერი ცვლილება შეთანხმებული და გაფორმებული უნდა იყოს შემსყიდველ ორგანიზაციასთან წერილობით.

2.5 სამუშაოების მიწოდების ვადების განსაზღვრა

კრიტერიუმი: ტენდერით შესყიდვის განხორციელებისას ხელშეკრულება უნდა დაიდოს სატენდერო დოკუმენტაციაში მოცემული ხელშეკრულების პროექტის საფუძველზე, შემსყიდველი ორგანიზაციის მოთხოვნებისა და ტენდერში გამარჯვებული პრეტენდენტის წინადადების პირობების შესაბამისად²². ხელშეკრულების გაფორმებისას დაუშვებელია სატენდერო პირობებით განსაზღვრული მოთხოვნების შეცვლა და მხარეთა მიერ ნაკისრი ვალდებულებების ხელშეკრულებაში სხვაგვარად ჩამოყალიბება.

გარემოება: შესყიდვის ტენდერით მიმდინარეობისას, მიწოდების ვადა ფიქსირდება სამ შემთხვევაში, კერძოდ, სატენდერო განცხადებაში, სატენდერო დოკუმენტაციაში და მიმწოდებელთან გაფორმებულ ხელშეკრულებაში. აღნიშნული ვადები უნდა ემთხვეოდეს ერთმანეთს. ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტმა ორ შემთხვევაში არ დაიცვა საკანონმდებლო მოთხოვნა და ხელშეკრულებები გააფორმა შესყიდვების კანონმდებლობის დარღვევით, კერძოდ:

- 2015 წელს მუნიციპალიტეტმა ტენდერი გამოაცხადა სოფელ სათხეში საავტომობილო გზის მოასფალტებისათვის, სავარაუდო ღირებულებით 600.0 ათასი ლარი²³. სატენდერო დოკუმენტაციით, სამუშაოს დასრულების ვადად განისაზღვრა 45 დღე. მიუხედავად ამისა, შპს „ჯავახავტოგზასთან“ გაფორმებული ხელშეკრულებით მიწოდების ვადა ნაცვლად 45 დღისა, განისაზღვრა 90 დღე. აღსანიშნავია, რომ სატენდერო განცხადებაში მიწოდების ვადად მითითებულია ასევე 90 დღე.
- 2016 წლის 23 მაისს მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა ტენდერი ქ. ნინოწმინდაში საკანალიზაციო ქსელის მშენებლობისთვის, სავარაუდო ღირებულებით 200.0 ათასი ლარი²⁴. სატენდერო დოკუმენტაციის მიხედვით, სამუშაოების მიწოდების საბოლოო ვადა

²² სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება №9, „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ მუხლი 19, 2015-2016 წლებში მოქმედი რედაქცია.

²³ SPA150015743. ხელშეკრულება №28.

²⁴ SPA160014972. ხელშეკრულება №35.

განსაზღვრა ხელშეკრულების გაფორმებიდან 50 კალენდარული დღით. შპს „ჯავახაშვიტოგზასთან“ გაფორმებულ ხელშეკრულებაში შეიცვალა სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული პირობა და მიწოდების ვადა გაორმაგდა. აღსანიშნავია, რომ სატენდერო განცხადებაში მიწოდების ვადად მითითებულია ასევე 100 დღე.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) ხელშეკრულებებში სამუშაოს შესრულების ვადები დაადგინა, სატენდერო დოკუმენტაციაში მოცემული ხელშეკრულების პროექტის შეუსაბამოდ. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა დაარღვია შესყიდვების კანონმდებლობა²⁵. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, აღნიშნული წარმოადგენს ტექნიკური ხასიათის ხარვეზს და ორივე შემთხვევაში სატენდერო განცხადებების პირველ გვერდზე მითითებული ვადა ემთხვევა ხელშეკრულებით განსაზღვრულს.

მნიშვნელოვანია, გამგეობამ სატენდერო დოკუმენტაციის შედგენისას, ყურადღება გაამახვილოს და თავიდან აიცილოს შეცდომები, რომლებიც შესაძლოა გავლენა მოახდინონ პრეტენდენტების მიერ ტენდერში მონაწილეობის მიღების გადაწყვეტილებაზე.

2.6 პროექტები, რომლითაც ვერ სარგებლობს მოსახლეობა

ზოგადი აღწერა: ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტმა 2015-2016 წლებში „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში განახორციელა 87 პროექტი. სამუშაოების ღირებულებამ 1 297.7 ათასი ლარი შეადგინა, მათ შორის პროგრამით დაფინანსდა 1 068.8 ათასი ლარის სამუშაოები, ხოლო 228.9 ათასი ლარით ადგილობრივი ბიუჯეტის საკუთარი შემოსულობებიდან დაფინანსდა 10 პროექტი.

უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში ახორციელებს შესყიდვებს, მათ შორის, იძენს სხვადასხვა ინფრასტრუქტურულ პროექტებს. შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები ვალდებული არიან შესყიდვის პროცესს ორგანიზება გაუწიონ ისე, რომ თავიდან აიცილონ უხარისხო ან/და დაბალი ხარისხის ობიექტის შეძენა. მშენებლობის დასრულების შემდეგ მუნიციპალიტეტმა უნდა უზრუნველყოს საკუთარი ქონების სათანადო მოვლა-პატრონობა და არსებული ინფრასტრუქტურული ობიექტების გამართული ფუნქციონირება. დაზიანებების გამოვლენის შემთხვევაში უნდა დადგინდეს გამომწვევი მიზეზები. თუ ხარვეზი გამოწვეულია შესრულებული სამუშაოების უხარისხობით და საგარანტიო ვადა გასული არ არის, შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა წერილობით უნდა მიმართონ მიმწოდებელს დაზიანების გამოსწორების მოთხოვნით. იმ შემთხვევაში, თუ ობიექტი დაზიანეს განზრახ, მაშინ გამგეობა ვალდებულია მოითხოვოს მიყენებული ზარალის ანაზღაურება და/ან გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა ღონისძიებები.

გარემოება: აუდიტის მიმდინარეობისას, აუდიტის ჯგუფმა გამგეობის წარმომადგენლებთან ერთად შერჩევით დაათვალიერა მუნიციპალიტეტის მიერ 2015-2016 წლებში განხორციელებული

²⁵ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება №9, „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ მუხლი 19, 2015-2016 წლებში მოქმედი რედაქცია.

პროექტები. დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ განხორციელებული სამუშაოების ნაწილი დაზიანებულია ან ხასიათდება სხვადასხვა ხარვეზებით, კერძოდ:

- 2015-2016 წლებში, სოფელ დიდ გონდრიოში მოეწყო მინისტადიონი, ღირებულებით 24.1 ათასი ლარი²⁶. მათ შორის, 2015 წელს „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში პროექტი დაფინანსდა 11.8 ათასი ლარით, ხოლო 2016 წელს ადგილობრივი ბიუჯეტიდან გაიხარჯა 12.3 ათასი ლარი²⁷. 2016 წელს ი/მ რაზმიკ ღუმაშიანთან გაფორმდა ხელშეკრულება, რომელიც ითვალისწინებდა მინისტადიონის ხელოვნური საფარის დაგებას. აღნიშნული სამუშაო დასრულდა იმავე წლის ივლისში. შესრულებული სამუშაოების დათვალიერებისას გამოვლინდა, რომ მინისტადიონის ხელოვნური საფარი გაფუჭებულია (აყრილია). შედეგად, მისი დანიშნულებისამებრ გამოყენება შეუძლებელია. აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა მტკიცებულებები მინისტადიონის საფარის დაზიანების მიზეზების დასადგენად. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, საფარი დაზიანდა 2017 წლის მაისში და გამოიწვია ძლიერმა ქარმა, ხოლო ვინაიდან სტადიონის საფარი დაზიანდა ბუნებრივი მოვლენის შედეგად, მუნიციპალიტეტს ხარვეზის გამოსასწორებლად არ მიუმართავს მიმწოდებლისათვის. საფარის ქარის შედეგად დაზიანება მიანიშნებს სამუშაოების უხარისხო შესრულებაზე ან არასწორ დაპროექტებაზე. იმავე პირის განმარტებით, ხარვეზის გამოსწორება დაგეგმილია მიმდინარე წელს, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის სახსრებით.

სურათი №1. სოფელ დიდ გონდრიოს მინისტადიონი



- 2015 წელს მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გააფორმა ი/მ გარნიკ გოგორიანთან, რომელიც ითვალისწინებდა სოფელ დიდ ხანჩალიში მინისტადიონის მოწყობას, ღირებულებით - 30.5 ათასი ლარი²⁸. ობიექტის ადგილზე დათვალიერებით გაირკვა, რომ მინისტადიონის ხელოვნური საფარი დაგებულია უხარისხოდ. კერძოდ, აღენიშნება ორმოული დაზიანებები და საფარი გადაბმული არ არის ერთმანეთზე. შედეგად, მოსახლეობა ვერ იყენებს აღნიშნულ ობიექტს. გამგეობის შესაბამის პირებს აღნიშნული ხარვეზი არ ჰქონდათ გამოვლენილი, ხოლო

²⁶ CMR150134374.

²⁷ SPA160013259.

²⁸ CMR150136077.

მინისტადიონის დაზიანების შესახებ მათთვის ცნობილი გახდა აუდიტის ჯგუფთან ერთად ობიექტის დათვალიერებისას. აღსანიშნავია, რომ ობიექტს გააჩნია 2-წლიანი საგარანტიო ვადა, რომლის განმავლობაში მიმწოდებელს ევალება აღმოჩენილი ხარვეზის გამოსწორება. მიუხედავად ხელშეკრულებით განსაზღვრული უფლებისა, მუნიციპალიტეტის მიერ საგარანტიო მოთხოვნის შესაძლებლობა აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში არ იყო გამოყენებული.

სურათი №2. სოფელ დიდი ხანჩალის მინისტადიონი



ამრიგად, დათვალიერების შედეგად აღმოჩნდა, რომ ინფრასტრუქტურული პროექტები დაზიანებული იყო საგარანტიო ვადაში, რაც შესაძლოა მათ უხარისხოდ შესრულებაზე მიუთითებდეს. ამასთანავე მიუხედავად იმისა, რომ ობიექტებს გააჩნდა მოქმედი საგარანტიო ვადა, პასუხისმგებელმა პირებმა არ მიმართეს შემსრულებლებს დაზიანებების გამოსწორების მოთხოვნით, აღნიშნული ეწინააღმდეგება გაფორმებული ხელშეკრულების პირობებს და მუნიციპალიტეტის ინტერესებს.

რეკომენდაცია №4: მუნიციპალიტეტმა სამუშაოების შესყიდვისას დანერგოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები და განახორციელოს ისეთი პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს მაღალი რწმუნების მიღებას, რამდენად ხარისხიანად შესრულდა ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოები. გამგეობამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) რეგულარულად უნდა განახორციელოს შესყიდული სამშენებლო ობიექტების მდგომარეობის მონიტორინგი და ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში გაატაროს სათანადო ღონისძიებები, არსებული ნაკლოვანებების დროულად აღმოფხვრის მიზნით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს შესყიდული ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას და მოსახლეობისთვის ინფრასტრუქტურული პროექტების მიწოდებას, ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში. ასევე გამგეობამ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომლებსაც ევალებოდათ აღნიშნული გარემოების გამოვლენა და მათზე რეაგირება.

დაუსრულებელი სამუშაოები

კრიტერიუმი: ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების მიზანს მოსახლეობის კონკრეტული საჭიროებების დაკმაყოფილება და სარგებლის მიღება წარმოადგენს. მნიშვნელოვანია, მუნიციპალიტეტმა შეზღუდული რესურსების პირობებში დააფინანსოს ისეთი პროექტები, რომლებიც დააკმაყოფილებს მოსახლეობის საჭიროებას და მუნიციპალიტეტის გრძელვადიანი განვითარების პირობებს შექმნის.

გარემოება: აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში, აუდიტის ჯგუფმა გამგეობის წარმომადგენლებთან ერთად შერჩევით დაათვალიერა მუნიციპალიტეტის მიერ 2015-2016 წლებში „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში განხორციელებული პროექტები. დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ სამუშაოები დასრულებული არ არის, ობიექტები ექსპლუატაციაში არ არის მიღებული და შესაბამისად მოსახლეობა ვერ სარგებლობს, კერძოდ:

- 2015 წელს სოფელ ყაურმაში „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში დაიწყო სპორტული დარბაზის მშენებლობა, ღირებულებით 9.3 ათასი ლარი²⁹. აღნიშნულ სამუშაოზე ადგილობრივი ბიუჯეტიდან, ასევე გამოიყო 6.8 ათასი ლარი³⁰ (სულ გაიხარჯა 16.1 ათასი ლარი). შესრულებული სამუშაოების ადგილზე დათვალიერებით გაირკვა, რომ შენობა დაუმთავრებელია, ხოლო 2016 წელს მშენებლობა არ გაგრძელდა. შედეგად მოსახლეობა ვერ იღებს გახარჯული თანხების შესაბამის სარგებელს.

სურათი №3. სოფელ ყაურმის სპორტული დარბაზი



- 2014 წელს სოფელ უჩმანას სარიტუალო სახლის I ეტაპის მშენებლობაზე გაიხარჯა 13.7 ათასი ლარი³¹. 2015-2016 წლებში სამუშაოები გაგრძელდა „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში და გაიხარჯა 19.0 ათასი ლარი³². 2015-2016 წლებში აღნიშნულ სამუშაოზე ადგილობრივი ბიუჯეტიდან, ასევე გამოიყო 16.6 ათასი ლარი³³ (სულ გაიხარჯა 49.3 ათასი ლარი). სამუშაოების ადგილზე დათვალიერებით გაირკვა, რომ შენობა დაუმთავრებელია, ხოლო

²⁹ CMR150134349.

³⁰ SPA150020444.

³¹ CMR140117989, SPA140014941.

³² CMR150134355, SPA160019385.

³³ SPA150024315, SPA160017571.

აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში სამშენებლო სამუშაოები არ გაგრძელებულა. შედეგად, მოსახლეობა ვერ იღებს გახარჯული თანხების შესაბამის სარგებელს.

სურათი №4. სოფელ უჩმანას სარიტუალო სახლი



- 2016 წელს „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში, დაიწყო სოფელ განძის სარიტუალო სახლის მშენებლობა, რაზეც გაიხარჯა 34.4 ათასი ლარი³⁴. სამუშაოების ადგილზე დათვალიერებით, გაირკვა, რომ ობიექტის მშენებლობა არ არის დასრულებული. შედეგად, აღნიშნულ ობიექტს მოსახლეობა დანიშნულებისამებრ ვერ იყენებს.

სურათი №5. სოფელ განძის სარიტუალო სახლი



„სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში პასუხისმგებელი პირების გადაწყვეტილების შედეგად დაიწყო ისეთი პროექტების განხორციელება, რომელთა დასასრულებლად საკმარისი არ იყო პროგრამით გამოყოფილი თანხა. შესაბამისად, აღნიშნულმა განაპირობა სამუშაოების დაუსრულებლობა და 99.8 ათასი ლარის არაეფექტიანი გახარჯვა. ამასთანავე მუნიციპალიტეტი არ ფლობს ინფორმაციას დაწყებული პროექტების დასასრულებლად საჭირო ფინანსური რესურსების ოდენობის შესახებ. აღნიშნულთან დაკავშირებით, მიზანშეწონილია

³⁴ SPA160003434.

მუნიციპალიტეტმა, მოიძიოს დამატებითი ფინანსური სახსრები და გონივრულ ვადებში დაასრულოს დაწყებული ობიექტების მშენებლობა.

გარდა ამისა, პროგრამის ფარგლებში შესრულებული პროექტებიდან, მუნიციპალიტეტის 5 სოფელში გახარჯულია 154.4 ათასი ლარი, ისეთ სამუშაოებზე, რომლებიც დაუსრულებელია ან დაზიანებულია. მუნიციპალიტეტს არ გაუტარებია სათანადო ღონისძიებები არსებული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად. შედეგად, მისაღები სიკეთით ვერ სარგებლობს მოსახლეობა. ამდენად, მუნიციპალიტეტის მიერ გახარჯული 154.4 ათასი ლარი, წარმოადგენს არაეფექტიან ხარჯს.

რეკომენდაცია №5: მუნიციპალიტეტმა ინფრასტრუქტურული სამუშაოები უნდა დაგეგმოს ყველა იმ ფაქტორის გათვალისწინებით, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს პროექტის წარმატებით დასრულებას. კონკრეტული პროექტის დაგეგმვის დროს მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს მოსახლეობის აზრი და შედეგები მაქსიმალურად გაითვალისწინოს. აქედან გამომდინარე, განსაზღვროს, რამდენად შესაძლებელია პროექტის განხორციელება და დასახული მიზნის მიღწევა. გამგეობამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) არ დაუშვას ისეთი სამუშაოების დაწყება, რომლებსაც ვერ დაასრულებს გონივრულ ვადებში. უკვე შესყიდულ დაუსრულებელ ობიექტებს მუნიციპალიტეტმა შესაძლო მოკლე ვადაში მოუძებნოს ფუნქციური დატვირთვა ან განკარგოს ის სხვა ფორმით.

2.7 საჯარიმო სანქციები

კრიტერიუმი: სახელმწიფო შესყიდვის ხელშეკრულება იდება წერილობითი ფორმით და უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას საქონლის მიწოდების, მომსახურების გაწევის ან/და სამუშაოს შესრულების ვადის შესახებ³⁵. ხელშეკრულებების პირობები, როგორც წესი, ითვალისწინებს საჯარიმო სანქციებს შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადის დარღვევისათვის და მათი შესრულება სავალდებულოა შესყიდვებში მონაწილე პირებისთვის. მიმწოდებლის მხრიდან ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სანქციების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტმა უნდა გაატაროს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები.

გარემოება: ხელშეკრულებით გათვალისწინებული საჯარიმო სანქცია პრევენციული სახის ღონისძიებაა და იცავს შემსყიდველს მიმწოდებლების მხრიდან არაკეთილსინდისიერი ქმედებებისაგან. სახელშეკრულებო პირობების დარღვევის შემთხვევაში მუნიციპალიტეტი იღებს დამატებით შემოსავალს პირგასამტეხლოს დარიცხვის გზით. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტს საჯარიმო თანხების განსაზღვრისას გამოყენებული აქვს განსახვავებული მიდგომა და მისი ოდენობა მერყეობს, დოკუმენტურად დაუდასტურებელი შესასრულებელი სამუშაოების ღირებულების 0,02%-იდან 0,5%-მდე.

2016 წლის 10 ივნისს ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტმა გააფორმა ხელშეკრულება №19 შპს „ლიდერთან“ სპეცტექნიკა - ამწე კალათის მიწოდებისთვის³⁶. მიმწოდებელმა 2016 წლის 11

³⁵ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 19, პუნქტი 6, ქვეპუნქტი „ე“.

³⁶ SPA160014890.

ივლისს გამგეობას მიმართა მიღება-ჩაბარების აქტის გასაფორმებლად და წარუდგინა ამწე კალათა. ინსპექტირების ჯგუფმა შემოწმების შედეგად აღმოაჩინა, რომ მანქანის ამწე კალათის მექანიზმი იყო გაუმართავი. შპს-მ ვერ უზრუნველყო ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ ვადაში ნაკლოვანების აღმოფხვრა და გამართული ტექნიკის ჩაბარება გამგეობისთვის. შესაბამისად, 2016 წლის 28 ივლისს გამგებელმა გამოსცა ბრძანება ხელშეკრულების შეწყვეტისა და მიმწოდებლის 1.2 ათასი ლარით დაჯარიმების შესახებ. აღსანიშნავია, რომ შპს „ლიდერს“ საჯარიმო თანხა არ ჩაურიცხავს, ხოლო მუნიციპალიტეტს არ გაუტარებია დამატებითი სამართლებრივი ღონისძიებები.

გარდა ამისა, 7 შემთხვევაში სხვადასხვა მიმწოდებელმა დაგვიანებით შეასრულა ხელშეკრულებით განსაზღვრული ვალდებულებები. მიუხედავად ვადაგადაცილებისა, მუნიციპალიტეტმა ორგანიზაციები არ დააჯარიმა. სახელშეკრულებო პირობების შესაბამისად, ვადაგადაცილებულ დღეებზე პირგასამტეხლოს დარიცხვის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტი მიიღებდა 7.9 ათასი ლარის დამატებით შემოსავალს. ინფორმაცია სამუშაოების ვადაგადაცილებით შესრულებისათვის დასარიცხი პირგასამტეხლოს შესახებ მაგალითისათვის მოცემულია №6 ცხრილის სახით.

ცხრილი №6. ინფორმაცია სამუშაოების ვადაგადაცილებით შესრულებისათვის დასარიცხი პირგასამტეხლოს შესახებ (ათასი ლარი)³⁷

სპა	მიმწოდებელი	პირგასამტეხლო	ვადაგადაცილებული დღეები	შესრულებული ვალდებულება	ჯარიმა
SPA160008460	შპს „ჯავახაძეოზა“	0,05%	3	454.0	0.7
SPA160014163	შპს „ვემ“	0,3%	88	21.3	5.6
SPA160018774	ი/მ „არმან პოგოსიანი“	0,3%	29	17.8	1.5
ჯამი					7.8

მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) ერთი მხრივ, არ გაატარა დამატებითი სამართლებრივი ღონისძიებები, დარიცხული პირგასამტეხლოს მიღებისათვის, ხოლო მეორე მხრივ, დაარღვია სახელშეკრულებო პირობები და მიუხედავად სამუშაოების ვადაგადაცილებით შესრულებისა, მიმწოდებლები არ დააჯარიმა. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა ვერ მიიღო 9.1 ათასი ლარის დამატებითი შემოსავალი.

რეკომენდაცია №6: ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის გამგეობამ მიმწოდებლების მხრიდან პირობების დარღვევისათვის გაავრცელოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები, ხოლო დარიცხული და გადაუხდელი საჯარიმო თანხების ამოსაღებად გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სამართლებრივი ღონისძიებები. ამასთანავე,

³⁷ გარდა ცხრილში დაფიქსირებულისა, გამოვლინდა ოთხი მიმწოდებელი, რომელთა მიმართ დასარიცხი საჯარიმო თანხა არ აღემატება 0.1 ათას ლარს. SPA160006224, SPA160014972, SPA160017571, SPA160017600.

შეისწავლოს მიმწოდებლებზე საჯარიმო სანქციის დაურიცხაობის ყველა ფაქტი, გამოავლინოს გამომწვევი მიზეზები, პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები. შედეგად, დროულად მოხდება იმ მომსახურების და პროდუქტის მიღება, რომელიც დაგეგმილია ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისათვის და მოსახლეობის კეთილდღეობის უზრუნველსაყოფად.

2.8 გაუთვალისწინებელი ხარჯები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი საქონლის, მომსახურების და სამუშაოს შესყიდვისას აფორმებს ხელშეკრულებას, რომლის განუყოფელი ნაწილია ხარჯთაღრიცხვა. ხარჯთაღრიცხვა შეიძლება მოიცავდეს „გაუთვალისწინებელი ხარჯების“ მუხლს და გამოიყენება წინასწარ დაუგეგმავი გარემოებების წარმოშობისას. ასეთ შემთხვევაში დამატებით შესასრულებელი სამუშაოები უთანხმდება შემსყიდველს, ხოლო ამ სამუშაოების შესრულებისთვის ანაზღაურების მისაღებად მიმწოდებელმა უნდა წარმოადგინოს გაუთვალისწინებელი ხარჯების ფარგლებში შესრულებული სამუშაოების დამადასტურებელი დოკუმენტები (ფორმა №2).

გარემოება: 2015-2016 წლებში ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტსა და მიმწოდებლებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებების ფარგლებში, ხარჯთაღრიცხვით განსაზღვრული იყო გაუთვალისწინებელი ხარჯები შესასრულებელი სამუშაოების 2%-3%-ის ოდენობით. სამუშაოების შესრულების პროცესში მიმწოდებელს მუნიციპალიტეტისათვის წერილობით არ შეუთანხმებია დამატებით შესასრულებელი სამუშაოების მოცულობა³⁸. შესაბამისად, მიმწოდებელს არ წარმოუდგენია გაუთვალისწინებელი ხარჯების ფარგლებში შესრულებული სამუშაოების დამადასტურებელი დოკუმენტები (ფორმა №2). მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტის მიერ ანგარიშსწორებისას 6.6 ათასი ლარი, გაუთვალისწინებელი ხარჯები გადახდილია შესაბამისი გაშიფვრის გარეშე. ამრიგად, მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) სამუშაოები ჩაიბარა და ანგარიშსწორება განახორციელა ისე, რომ არ ფლობს ინფორმაციას, შესრულდა თუ არა სამუშაოები გაუთვალისწინებელი ხარჯების ფარგლებში.

2.9 გამარტივებული წესით შეძენილი სამშენებლო სამუშაოები

კრიტერიუმი: საქართველოს მთავრობის, ასევე საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის სამართლებრივი აქტების შესაბამისად³⁹, 2012 წლის 1 ივლისის შემდეგ, გამარტივებული შესყიდვის გზით განხორციელებული სამშენებლო სამუშაოების ღირებულება მიმწოდებელს უნდა აუნაზღაურდეს შემდეგი წესით: შესრულებული სამუშაოების ღირებულება განისაზღვრება შესაბამისი ხელშეკრულების ხარჯთაღრიცხვით გათვალისწინებული ერთეულის ფასების ფარგლებში, ფაქტობრივი დანახარჯების მიხედვით. აღნიშნული გულისხმობს სამუშაოს ანაზღაურებას რეალურად გაწეული ხარჯების მიხედვით, რაც შესაძლებელია დადასტურდეს

³⁸ ხელშეკრულებები №№40, 35, 46.

³⁹ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის №55 დადგენილება; საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2012 წლის 12 ივლისის №1-1/1463 ბრძანება.

სამუშაოს შესრულების პროცესში შედგენილი სასაქონლო ზედნადებით, ანგარიშ-ფაქტურებით, ხელფასის უწყისებით, შესყიდვის აქტებით, იჯარისა და ქირავნობის ხელშეკრულებებით და სხვ.

გარემოება: 2015-2016 წლებში ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტმა სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოების განხორციელების მიზნით, გამარტივებული შესყიდვის ფორმით გააფორმა 43 ხელშეკრულება, საერთო ღირებულებით - 469.0 ათასი ლარი. 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. გაწეული ხარჯის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის დასადგენად, აუდიტის ჯგუფმა მოითხოვა ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია, რაც მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა.

აღნიშნულით დაირღვა კანონმდებლობის მოთხოვნა, კერძოდ, მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) სამუშაოები ჩაიბარა და ანგარიშსწორება განახორციელა ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე. შესაბამისად, 469.0 ათასი ლარი წარმოადგენს შესყიდვების პროცესში შესაბამისი დოკუმენტური დასაბუთების გარეშე ანაზღაურებულ ხარჯს.

რეკომენდაცია №7: ნინოწმინდის 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. შეუსაბამოების არსებობის ან დოკუმენტების წარმოუდგენლობის შემთხვევაში, გაატაროს სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები, მათ შორის მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომლებსაც ევალებოდათ ანგარიშსწორების აღნიშნული პრინციპის დაცვა.

2.10 დაუსაბუთებლად გადახდილი დღგ

კრიტერიუმი: სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობის შესაბამისად მუნიციპალიტეტს უფლება აქვს ტენდერი გამოაცხადოს როგორც დღგ-ის გათვალისწინებით, ისე დღგ-ის გარეშე. „დღგ-ის გარეშე ტენდერის გამოცხადების შემთხვევაში შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია ხელშეკრულების დადებისას ღირებულებაში გაითვალისწინოს სატენდერო წინადადების ფასის შესაბამისი დღგ-ის ოდენობა, თუ ხელშეკრულების დადების

მომენტისათვის პრეტენდენტი არის დღგ-ის გადამხდელი საქართველოს კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესაბამისად“. მიმწოდებელთან ანგარიშსწორება ხდება მის მიერ წარმოდგენილი და შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ დამოწმებული მიღება-ჩაბარების აქტის საფუძველზე. დღგ-ის თანხა ანაზღაურდება იმ შემთხვევაში, თუ მიმწოდებელი არის გადასახადის გადამხდელი.

გარემოება: ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტი საქონლის/მომსახურების/სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვისას ღირებულების განსაზღვრისათვის, ხარჯთაღრიცხვის სხვა მუხლებთან ერთად ითვალისწინებს დამატებული ღირებულების გადასახადს. 2016 წელს 10 შემთხვევაში სხვადასხვა სამუშაოების შესყიდვისთვის მუნიციპალიტეტმა ტენდერები გამოაცხადა დღგ-ის გათვალისწინებით. ხელშეკრულებები გაუფორმდა დღგ-ის არგადამხდელ ფორმებს და აუნაზღაურდათ სულ 152.0 ათასი ლარი. მიმწოდებლებს სრულად აუნაზღაურდათ დღგ-ის თანხა 23.2 ათასი ლარის ოდენობით, მიუხედავად იმისა, რომ გამგეობისთვის არ წარუდგენიათ დღგ-ის ანგარიშ-ფაქტურები.

ცხრილი №7. დღგ-ის არგადამხდელ ფორმებზე ანაზღაურებული დღგ (ათასი ლარი)

მიმწოდებელი	ხელშ №	სამუშაოს დასახელება	გადახდილი თანხა	მ.შ. დღგ
ი/მ „გალუსტ თაზიანი“	22	სხვადასხვა სოფლებში ხიდების რეაბილიტაცია	59.5	9.0
ი/მ „გალუსტ თაზიანი“	81	სოფელ ყულალისის წყალსადენი სისტემის რეაბილიტაცია	5.0	0.8
ი/მ „გალუსტ თაზიანი“	83	სოფელ ოროჯალარის, დილიფის და გორელოვკის ხიდების რეაბილიტაცია	11.5	1.8
ი/მ „გალუსტ თაზიანი“	77	ქალაქ ნინოწმინდაში ტერიტორიის დასუფთავება	3.0	0.5
ი/მ „არმან პოგოსიანი“	34	სხვადასხვა სოფლებში საზოგადოებრივი საპირფარეშოების მშენებლობა	11.1	1.7
ი/მ „არმან პოგოსიანი“	45	ეშტიის სპორტდარბაზის რეაბილიტაცია	17.8	2.7
ი/მ „არმან პოგოსიანი“	71	გორელოვკის საბავშვო ბაღის რეაბილიტაცია	11.7	1.8
ი/მ „არმენ ვარტანიანი“	48	ქალაქ ნინოწმინდაში ჰოვსეფიანი-კამოს ქუჩაზე სანიაღვრე არხის მშენებლობა	7.5	1.1
შპს „დიგაშენ“	24	ჯიგრაშენის კლუბის რეაბილიტაცია	9.0	1.4
შპს „დიგაშენ“	46	ყაურმის სპორტდარბაზის მშენებლობა	15.9	2.4
ჯამი			152.0	23.2

მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) ანგარიშსწორება განახორციელა დღგ-ის ანგარიშ-ფაქტურის წარმოდგენის გარეშე, რითაც უნდა დასაბუთებულიყო დღგ-ის თანხის ანაზღაურების მიზანშეწონილობა. შესაბამისად, დღგ-ის თანხა 23.2 ათასი ლარი მიმწოდებლებზე გადახდილია ზედმეტად.

2.11 ტერიტორიის დასუფთავებაზე გაწეული ხარჯები

კრიტერიუმი: სუბსიდია წარმოადგენს საწარმოებსა და ორგანიზაციებზე მიმდინარე მიზნებისათვის უსასყიდლოდ, დაუბრუნებლად გაცემულ ტრანსფერს. სუბსიდიის

დამტკიცებისას გაანგარიშებული უნდა იყოს მისი ოდენობა შესასრულებელი სამუშაოებისა და საქმიანობის გათვალისწინებით. სუბსიდიის მუხლში აღირიცხება ორგანიზაციებზე მიმდინარე და საოპერაციო ხარჯების დასაფინანსებლად გადაცემული თანხები.

გარემოება: ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის დასუფთავებას ემსახურება ა(ა)იპ-კომუნალური, კეთილმოწყობისა და დასუფთავების სამსახური, რომელსაც 2015-2016 წლებში სუბსიდიის სახით მიღებული აქვს 237.2 ათასი ლარი. კომუნალურ სამსახურს სუბსიდიის მისაღებად, წლის დასაწყისში, გამგეობაში წარდგენილი აქვს მოთხოვნა, რომელშიც არ არის გაანგარიშებული კონკრეტულ საქმეზე, რომელ პერიოდში რა რაოდენობის თანხა უნდა გაიხარჯოს; არ არის შედგენილი სამუშაოების შესრულების გეგმა-გრაფიკი; არ არის გათვალისწინებული მომსახურების ხარისხი და კონტროლი მათ შესრულებაზე. წარდგენილ მოთხოვნაში ძირითადად მითითებულია დაწესებულების შენახვის ხარჯები (შრომის ანაზღაურების, საქონლისა და მომსახურების ხარჯები).

აღნიშნულიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) სუბსიდია გასცა შესასრულებელი სამუშაოების გათვალისწინების გარეშე. ამდენად, 237.2 ათასი ლარი წარმოადგენს შესაბამისი დასაბუთების გარეშე გახარჯულ თანხას. მნიშვნელოვანია მუნიციპალიტეტმა სუბსიდიური დაფინანსებისას გაითვალისწინოს შესასრულებელი სამუშაოები და კონკრეტული ღონისძიებები, რაც უზრუნველყოფს გაცემული საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის დასაბუთებას.

3. შიდა აუდიტი

კრიტერიუმი: საქართველოს კანონის „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ მიხედვით, შიდა აუდიტის სუბიექტი ანგარიშვალდებულია დაწესებულების ხელმძღვანელის წინაშე და დაწესებულების სხვა სუბიექტებისგან ფუნქციურად დამოუკიდებელია. შიდა აუდიტის სუბიექტი ფუნქციურად დამოუკიდებელია ასევე შიდა აუდიტის დაგეგმვის, განხორციელებისა და ანგარიშების პროცესში.

შიდა აუდიტის სამსახური საქმიანობას ახორციელებს აუდიტის სუბიექტის უფროსის მიერ შემუშავებული სტრატეგიული გეგმის მიხედვით, რომელსაც ამტკიცებს დაწესებულების ხელმძღვანელი. სტრატეგიული გეგმა გამომდინარეობს დაწესებულების გრძელვადიანი მიზნებიდან, მოიცავს სამწლიან პერიოდს და განსაზღვრავს შიდა აუდიტის სფეროში სტრატეგიული განვითარების მიმართულებებს. შიდა აუდიტის წლიური გეგმა ეფუძნება შიდა აუდიტის სტრატეგიულ გეგმას და ასახავს კონკრეტულ შიდა აუდიტორულ შემოწმებებს.

შიდა აუდიტის სამსახურის მიზანია ორგანიზაციის რისკის მართვის პროცესისა და კონტროლის სისტემის შემოწმება, შეფასება. აგრეთვე, დაწესებულების საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით რეკომენდაციების შემუშავება.

გარემოება: ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის განყოფილება სტრუქტურულად წარმოადგენს გამგეობის იურიდიული სამსახურის შემადგენელ სუბიექტს და ფუნქციურად

ექვემდებარება აღნიშნულ სამსახურს. აღნიშნული გარემოება ეწინააღმდეგება „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონს.

აღსანიშნავია, რომ შიდა აუდიტის სუბიექტის უფროსს არ შეუდგენია აუდიტის სუბიექტის განვითარების სტრატეგიული გეგმა. ასევე, 2015 წელს ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის გამგეობის შიდა აუდიტის განყოფილებას არ შეუდგენია შემოწმების წლიური გეგმა. შედეგად, აუდიტები ჩატარებულია წინასწარი დაგეგმვის გარეშე, გამგებლის ბრძანებების საფუძველზე.

2016 წელს გეგმის მიხედვით შემოწმებულია მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ები და გამგეობის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახური. წარმოდგენილი აუდიტის ანგარიშების ანალიზით გაირკვა, რომ ანგარიშებში:

- ✓ არ არის დაფიქსირებული კონკრეტული გარემოებები;
- ✓ არ ასახავს შემოწმების ობიექტების საქმიანობის შესაბამისობას მოქმედ კანონმდებლობასთან;
- ✓ არ არის გაცემული რეკომენდაციები დარღვევა-ნაკლოვანებების და სისტემური დარღვევების აღმოსაფხვრელად.

მაგალითად, 2015 წელს ჩატარებულია გამგეობის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურის 2015 წლის პირველი იანვრიდან - 30 სექტემბრამდე პერიოდის ფინანსური და შესაბამისობის აუდიტი. ანგარიშის სათაურში მითითებულია, რომ გამგეობის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახური წარმოადგენს ა(ა)იპ-ს, ხოლო ანგარიში შედგება მხოლოდ აუდიტის განყოფილების ფუნქციების, აუდიტის ფორმის, ჩატარების საფუძვლების, ამოცანების, მხარეთა პასუხისმგებლობების და სხვა ზოგადი შინაარსის სათაურებისაგან.

2016 წლის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურის აუდიტის ანგარიში შედგება, აუდიტის ამოცანების აღწერისა და დასკვნისაგან. დასკვნით ნაწილში აღნიშნულია, „შემოწმების შედეგად გამოვლინდა, რომ ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშების შემოწმება, მოქმედ სტანდარტებთან მათი შესაბამისობის დადგენა, მუნიციპალიტეტის აქტივების, სხვა რესურსებისა და ინფორმაციის ადეკვატურად დაცულობის შეფასება - ნორმალურადაა შესრულებული“. აღსანიშნავია, რომ ამ სახის დასკვნა გაცემულია იმ პირობებში, როდესაც გამგეობის საფინანსო სამსახურს არ აქვს შედგენილი მუნიციპალიტეტის პერიოდული და წლიური ფინანსური ანგარიშგებები (ბალანსი და დანართი ფორმები).

მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის განყოფილებას არ განუხორციელებია შემოწმებული ობიექტების რისკის შეფასების სათანადო პროცედურები, რომელთა საფუძველზე უნდა მომხდარიყო ობიექტების საქმიანობაში ძირითადი რისკების იდენტიფიცირება. ამასთანავე, უნდა აღინიშნოს, რომ შიდა აუდიტის განყოფილების მიერ არ არის შედგენილი წლიური ანგარიშგები.

ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის განყოფილების სტრუქტურული მოწყობა ეწინააღმდეგება საქართველოში მოქმედ კანონმდებლობას და შესაბამისად შიდა აუდიტის განყოფილების საქმიანობა არ შეესაბამება „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნებს.

რეკომენდაცია №8: მუნიციპალიტეტის გამგეობამ შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობა მოიყვანოს შესაბამისობაში მოქმედ კანონმდებლობასთან და უზრუნველყოს მისი გამართული და ეფექტიანი ფუნქციონირება. აღნიშნული გამგეობას საშუალებას მისცემს, გამოავლინოს მის დაქვემდებარებაში მყოფ სამსახურებსა და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში არსებული დარღვევა-ნაკლოვანებები და მათი აღმოფხვრის მიზნით ჩაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები. ამასთანავე, შიდა აუდიტის სუბიექტმა შეიმუშაოს რეკომენდაციები მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით.

4. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა ფინანსურ ანგარიშგებაზე

4.1 ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ფინანსურ ანგარიშგებაზე მოსაზრების გამოთქმაზე უარის საფუძველი

„მოსაზრების გამოთქმაზე უარის საფუძვლის“ აბზაცში აღწერილი საკითხების მნიშვნელობის გამო, ჩვენ ვერ შევძელით საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულების მოპოვება აუდიტორული მოსაზრების გამოთქმისთვის საჭირო საფუძვლის შესაქმნელად. შესაბამისად, აუდიტის ჯგუფი არ გამოთქვამს მოსაზრებას ორგანიზაციის ფინანსური მდგომარეობის შესახებ.

4.1.1 ფინანსური აღრიცხვა-ანგარიშგება

ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტი ვალდებულია კანონმდებლობის შესაბამისად⁴⁰, დადგენილ ვადებში მოამზადოს პერიოდული და წლიური ფინანსური ანგარიშგებები, სადაც უნდა აისახოს ინფორმაცია ორგანიზაციის ფინანსური მდგომარეობის შესახებ.

კანონმდებლობის თანახმად⁴¹, საბიუჯეტო ორგანიზაციაში აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარება სავალდებულოა ყოველწლიურად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, გარდა უმრავი ქონებისა, რომელთა ინვენტარიზაცია სავალდებულოა სამ წელიწადში ერთხელ მაინც. ინვენტარიზაცია უნდა დასრულდეს საანგარიშგებო წლის ბოლოს.

ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტს (შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს) 2016 წელს არ შეუდგენია პერიოდული და წლიური ფინანსური ანგარიშგებები. შედეგად ფინანსური ანგარიშგების მომხმარებლებს არ წარედგინება ზუსტი და სრული ინფორმაცია მუნიციპალიტეტის ფინანსური მდგომარეობის შესახებ.

2016 წელს ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტში არ ჩატარებულა ძირითადი საშუალებების და მატერიალური ფასეულობების ინვენტარიზაცია. აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, მუნიციპალიტეტში ფინანსური და არაფინანსური აქტივების დაცულობაზე კონტროლი არ არის სათანადოდ დაწესებული. შედეგად, არსებობს რისკი, რომ შეუმჩნეველი დარჩეს

⁴⁰ 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“.

⁴¹ „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება.

მუნიციპალიტეტის კუთვნილი ქონების დაკარგვის ან დაზიანების შემთხვევები და არ მოხდეს შესაბამისი რეაგირება.

5. ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტში წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების მდგომარეობა

2014 წელს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარდა ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის 2012-2013 წლების ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური აუდიტი, რომლის შედეგად გამოვლინდა სხვადასხვა სახის დარღვევა-ნაკლოვანებები, რომლებიც კვლავ მეორდება, კერძოდ:

- ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტს 2012-2013 წლებში არ შეუდგენია ფინანსური ანგარიშგება⁴². შედეგად არ ხდებოდა წლიური ფინანსური შედეგების განხილვა, გაანალიზება და შესაბამისი შეფასება. აღნიშნული პრაქტიკა გაგრძელდა 2016 წლის პერიოდშიც, შედეგად ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტს არ აქვს შედგენილი 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგება.
- ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებულ აქტივებს, 2012-2013 წლებში ცვეთის ხარჯი არ დარიცხვია. შესაბამისად, არაფინანსური აქტივები საბუღალტრო დოკუმენტებში აღირიცხებოდა არასწორად, მათი პირვანდელი ღირებულებით. ასევე ზოგიერთი აქტივი, რომელიც სრულად იყო ამორტიზებული ან გამოსული მწყობრიდან, მუნიციპალიტეტის საბუღალტრო რეგისტრებსა და საინვენტარო უწყისებში ფიქსირდებოდა მათი პირვანდელი ღირებულებით. 2016 წლის მდგომარეობით, აღნიშნული შეუსაბამოა არ გამოსწორებულა და მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული აქტივები კვლავ აღირიცხება არასწორი ღირებულებით.
- ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტში 2012-2013 წლებში მუნიციპალიტეტის ქონების ინვენტარიზაცია ჩატარდა კანონმდებლობის დარღვევით, კერძოდ, ინვენტარიზაციის შედეგები არ იყო შედარებული საბუღალტრო მონაცემებთან, შედეგად, არ იყო გამოყვანილი მეტობა ან ნაკლებობა. წინა პერიოდში დაფიქსირებული ხარვეზი მუნიციპალიტეტს არ გამოუსწორებია, ხოლო 2016 წელს ძირითადი საშუალებების და მატერიალური ფასეულობების ინვენტარიზაცია ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტში არ ჩატარებულა.

რეკომენდაცია №9: მუნიციპალიტეტის გამგეობამ შესაძლო მოკლე ვადაში მოამზადოს ფინანსური ანგარიშგება, ჩაატაროს ინვენტარიზაცია, მოაწესრიგოს საფინანსო საბუღალტრო აღრიცხვა აუდიტის ანგარიშში აღნიშნული შენიშვნების გათვალისწინებით. ასევე, გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომლებსაც ევალებოდათ წინა აუდიტის შედეგად უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს მიერ იდენტიფიცირებულ დარღვევა-ნაკლოვანებებზე რეაგირება.

⁴² მუნიციპალიტეტის შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს, ასევე არ შეუდგენიათ 2014-2015 წლების ფინანსური ანგარიშგებები.

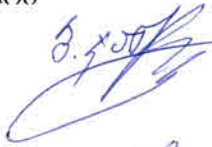
აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი

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

აუდიტის ჯგუფის წევრების ხელმოწერები

წამყვანი აუდიტორი

ბადრი ჯანჯღავა



ხელმოწერა

11.01.2018

თარიღი

უფროსი აუდიტორი

თეა არველაძე



ხელმოწერა

11.01.2018

თარიღი

აუდიტორი

თათია ამბროლაძე



ხელმოწერა

11.01.2018

თარიღი

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

SAO.GE