



შენაბამისობის აუდიტის ანგარიში



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების
ბიუჯეტების აუდიტის დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი მამრიკიშვილი

“ 16 ” 01 “ 2019 წელი

N 13/36

ეგზ: N:1

ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის
მერიის 2016-2017 წლების ბიუჯეტებით
გათვალისწინებული პროგრამების
შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში

სარჩევი

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები	3
შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები	4
შესავალი	10
ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა.....	10
აუდიტორის პასუხისმგებლობა	10
აუდიტის საგანი	10
აუდიტის მასშტაბი.....	11
აუდიტის კრიტერიუმები	11
აუდიტის მიზანი	12
აუდიტის მეთოდოლოგია	12
ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ.....	12
აუდიტის მიგნებები	14
ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია	14
ხარვეზები ფინანსური რესურსების ხარჯვაში	22
შემოსავლები	23
წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება	25
<i>შრომის ანაზღაურების გაცემისას გამოვლენილი ხარვეზები</i>	<i>25</i>
<i>შტატგარეშე მოსამსახურეების დაქირავებისას გამოვლენილი კანონშესაბამოები.</i>	<i>31</i>
<i>ავტოპარკის მართვაში გამოვლენილი ხარვეზები.....</i>	<i>34</i>
<i>საკრებულოს წევრებზე დასაბუთების გარეშე გაწეული ხარჯები.....</i>	<i>36</i>
<i>სპეციალური ტექნიკის შესყიდვის ხარვეზი.....</i>	<i>38</i>
მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების დაფინანსება	40
ინვენტარიზაცია.....	41
ბიუჯეტთან ანგარიშსწორების შედარების აქტი.....	42
სასამართლოების გადაწყვეტილებით დაკისრებული სააღსრულებო ხარჯი	44
შიდა აუდიტი.....	45
წინა აუდიტის დროს გამოვლენილი დარღვევები	47
სარეკლამო და საინფორმაციო ხასიათის ხარჯების შეუსაბამოები	47
აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი.....	52

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები

მუნიციპალიტეტი - თვითმმართველი ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტი;

მერია - თვითმმართველი ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის მერია;

საკრებულო - თვითმმართველი ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის საკრებულო;

სამსახური - თვითმმართველი ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის პირველადი სტრუქტურული ერთეული;

სს - სააქციო საზოგადოება;

ა(ა)იპ - არაკომერციული (არასამეწარმეო) იურიდიული პირი;

შპს - შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება.

შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა თვითმმართველი ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის მერიის 2016-2017 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი სახის ნაკლოვანებები:

1) მუნიციპალიტეტმა, ზოგიერთი ინფრასტრუქტურული პროექტის განხორციელებისას, არ დაიცვა პირგასამტეხლოს გავრცელების ვალდებულება, ხელშეკრულების პირობების დარღვევის გამო. საჯარიმო სანქციების გავრცელების შემთხვევაში მუნიციპალიტეტი მიიღებდა დამატებით საბიუჯეტო შემოსავალს.

2) მუნიციპალიტეტში განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტებისათვის შემსყიდველის მიერ დოკუმენტურად დაფიქსირებული თარიღი ზოგიერთი ხელშეკრულებისათვის არ ემთხვევა სამუშაოს დასრულების ფაქტობრივ დროს. არსებობს რისკი, რომ აღნიშნული ხარვეზი მუნიციპალიტეტისათვის სისტემურ ხასიათს ატარებდა და რეალურად სამუშაოები მუნიციპალიტეტის მიერ დადასტურებულ ვადებში არ სრულდებოდა.

3) საბიუჯეტო პროცესის წარმართვაში არსებულმა მართვის სისუსტეებმა ხარვეზები წარმოშვა მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების მხრივ.

4) ტერიტორიის დასუფთავების მოსაკრებლისა და იჯარის ქირის ამოღებელი თანხების სახით, მუნიციპალიტეტს არ მიუღია მნიშვნელოვანი შემოსავალი. მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებები არ შეიცავს საკმარის და შესაფერის მექანიზმებს მეიჯარის უფლებების დასაცავად.

5) ტურნიკეტის მონაცემების მიხედვით, მუნიციპალიტეტში საჯარო მოსამსახურეების მიერ გაცდენილი დღეები, სამსახურში დაგვიანებები და ადრე წასვლის შემთხვევები რაოდენობრივად არსებითია, რაც არ არის ასახული მათ სამსახურებრივ მდგომარეობასა და მიღებულ ანაზღაურებაზე.

6) მუნიციპალიტეტის მერიამ 2016 წელს პრემიების გაცემის დროს დაარღვია საკრებულოს მიერ განსაზღვრული წესი. კერძოდ, საჯარო მოსამსახურეებზე პრემიები გაცემულია დასაშვებზე მეტი ჯერადობით.

7) 2016-2017 წლებში დანამატები ყოველთვის არ არის გაცემული საჯარო მოხელეების ზეგანაკვეთური მუშაობისა და განსაკუთრებული ფუნქციური დატვირთვისათვის და მისი დასაბუთება ფორმალურ ხასიათს ატარებს. დანამატები გაიცემოდა ფაქტობრივად სახელფასო ანაზღაურების სახით, რაც არ შეესაბამება დანამატის გამოყოფის კანონმდებლობით განსაზღვრულ პრინციპს.

შტატგარეშე მოსამსახურეთა რაოდენობა 2016 წელს აღემატება ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილ ზღვრულ ნორმას. მუნიციპალიტეტმა მოსამსახურეები დაიქირავა მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად, რაც არ შეესაბამება მოქმედ კანონმდებლობას.

სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა მუნიციპალიტეტში აღემატება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას. სამორიგო და პერსონალური ავტომანქანის გარდა, მუნიციპალიტეტი საწვავს ყოველთვიურად გასცემდა საჯარო მოსამსახურეების სარგებლობაში არსებულ ავტომანქანებზე. კერძო ავტომანქანების მფლობელები ზოგჯერ საწვავს იყენებდნენ არასამსახურებრივი დანიშნულებით.

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

მუნიციპალიტეტის მიერ ამწე-კალათის შესყიდვის მიზნით გამოცხადებულ ტენდერში მახასიათებლები ერთობლიობაში მორგებული იყო ტექნიკის კონკრეტულ მოდელზე და იძლეოდა მისი იდენტიფიცირების საშუალებას, რამაც შესაძლოა შეზღუდა კონკურენცია და არაეკონომიური ხარჯი გამოიწვია.

მუნიციპალიტეტს არ ჩაუტარებია აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია. არსებობს რისკი, რომ შეუმჩნეველი დარჩა მუნიციპალიტეტის კუთვნილი ქონების დაკარგვის შემთხვევები და არ მოხდა შესაბამისი რეაგირება.

მუნიციპალიტეტმა სათანადო რეაგირება არ მოახდინა და არ აღმოგზერა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წინა ანგარიშებში ასახული ზოგიერთი ხარვეზი.

მუნიციპალიტეტმა სარეკლამო და საინფორმაციო ხასიათის ღონისძიებებზე გასწია არაგონივრულად მაღალი ხარჯი.

გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების საპასუხოდ, აუდიტის სამსახურმა გასცა შემდეგი რეკომენდაციები:

რეკომენდაცია №1. მუნიციპალიტეტის მერიამ შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადების ცვლილება არ განახორციელოს დაუსაბუთებელი გარემოებებით და გაითვალისწინოს მხოლოდ ობიექტური და ფორსმაჟორული საფუძვლების არსებობა. ყველა დანარჩენ შემთხვევაში, ვადებისა და სხვა პირობების დარღვევისათვის, გაავრცელოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები. ამასთანავე, მერიამ განსაზღვროს სამუშაოების ზედამხედველობისა და საექსპერტო შეფასების ისეთი წესი, რომელიც

შესყიდვის ობიექტის პარამეტრების მაქსიმალურ დაცულობას განაპირობებს და მინიმუმამდე შეამცირებს შესრულებულ სამუშაოსა და ანაზღაურებულ თანხებს შორის სხვაობის შესაძლებლობას. მერიამ შეისწავლოს მიმწოდებლებზე საჯარიმო სანქციის დაურიცხაობის ყველა ფაქტი, გამოავლინოს გამომწვევი მიზეზები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები პასუხისმგებელი პირების მიმართ.

რეკომენდაცია №2. ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, მერიამ საკუთარ ანგარიშზე არსებული თავისუფალი ფულადი სახსრები მიმართოს სხვადასხვა პროექტის განსახორციელებლად. ამასთანავე, ბიუჯეტი დაგეგმოს იმგვარად, რომ არ დაუშვას თავისუფალი ნაშთის უკონტროლო დაგროვება და თანხები მაქსიმალურად გამოიყენოს მოსახლეობის სასიკეთოდ.

რეკომენდაცია №3. მუნიციპალიტეტის მერიამ შეისწავლოს საიჯარო ქირისა და დასუფთავების მოსაკრებლის გადამხდელი პირების დავალიანების საკითხი და გაატაროს სათანადო ღონისძიებები. შეიმუშაოს შემოსავლების ადმინისტრირების ტაქტიკა და სტრატეგია, რომელიც უზრუნველყოფს კუთვნილი თანხების ამოღებას. აღნიშნული გააუმჯობესებს მუნიციპალური ქონების გამოყენების ეფექტიანობას და გაზრდის საბიუჯეტო შემოსავლებს.

რეკომენდაცია №4. მუნიციპალიტეტის მერიამ მოაწესრიგოს ტურნიკეტის ფუნქციონირება ან/და დანერგოს კონტროლის სხვა მექანიზმები, რომლითაც ზუსტად აღირიცხება საჯარო მოსამსახურეთა სამსახურში ყოფნის პერიოდი. აღნიშნული ხელს შეუწყობს შრომის დისციპლინის განმტკიცებას, შრომის ნაყოფიერების ამაღლებას, ანაზღაურების სისტემის გამჭვირვალობასა და სამართლიანობას. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია, რომ მუნიციპალიტეტში არსებობდეს დისციპლინარულ გადაცდომებზე რეაგირების შესაბამისი მექანიზმები.

რეკომენდაცია №5. მუნიციპალიტეტის საკრებულომ და მერიამ მიზანშეწონილია განაგრძონ ღონისძიებების გატარება ადამიანური რესურსების მართვის სისტემის გაუმჯობესებისათვის. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტში დასაქმებულთა რაოდენობის ოპტიმიზაციას და საბიუჯეტო თანხების რაციონალურ ხარჯვას. მერიამ გაატაროს სათანადო ღონისძიებები იმ პასუხისმგებელ პირთა მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ დარღვევა-ნაკლოვანებებზე რეაგირება და არ გაატარეს საკმარისი და შესაფერისი ღონისძიებები აუდიტის წინა ანგარიშებში ასახული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად.

რეკომენდაცია №6. მუნიციპალიტეტის საკრებულომ, მერიასთან შეთანხმებით, გონივრულობის პრინციპის გათვალისწინებით, 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. მიზანშეწონილია შემუშავებული წესი თავსებადი იყოს საქართველოს მთავრობის სამართლებრივ აქტთან. მერიამ დააწესოს კონტროლის ისეთი მექანიზმები, რომელიც უზრუნველყოფს საწვავის არარაციონალური და არასამსახურებრივი მიზნებისათვის გამოყენების თავიდან აცილებას. ამასთანავე, მერიამ გაატაროს სათანადო ღონისძიებები იმ პასუხისმგებელ პირთა მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ დარღვევა-ნაკლოვანებებზე რეაგირება და არ გაატარეს საკმარისი და შესაფერისი ღონისძიებები აუდიტის წინა ანგარიშებში ასახული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად.

რეკომენდაცია №7. მუნიციპალიტეტის მერიამ (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 არათანამდებობის პირების საქმიანობის შესახებ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი პრინციპის დაცვას, ასევე საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №8. მუნიციპალიტეტის მერიამ შესყიდვის ობიექტის სპეციფიკაციები განსაზღვროს იმგვარად, რომ თანაბარ მდგომარეობაში ჩააყენოს ნებისმიერი პოტენციური მიმწოდებელი, რომელსაც შეუძლია შემსყიდველი ორგანიზაციის საჭიროების დაკმაყოფილება. გატარებული ღონისძიებები უზრუნველყოფს შესყიდვების დროს ჯანსაღი კონკურენციის ჩამოყალიბებას და ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურ ხარჯვას. ამასთანავე, მერიამ შეისწავლოს სპეციალური ტექნიკის ტენდერის კონკრეტულ პრეტენდენტზე მორგების საკითხი და გაატაროს ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ.

რეკომენდაცია №9. მუნიციპალიტეტის მერიამ განახორციელოს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია კანონმდებლობით დადგენილი წესით, რაც უზრუნველყოფს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების დადგენას და

მათ შედარებას ორგანიზაციის სააღრიცხვო მონაცემებთან. განსაზღვროს ინვენტარიზაციის განმახორციელებელი პასუხისმგებელი პირები, კონტროლზე აიყვანოს და უზრუნველყოს ინვენტარიზაციის ჩატარება მოქმედი კანონმდებლობით განსაზღვრული პერიოდულობის შესაბამისად. ამასთანავე, მერიამ გაატაროს სათანადო ღონისძიებები იმ პასუხისმგებელ პირთა მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ წინა აუდიტის ანგარიშში გამოვლენილ დარღვევა-ნაკლოვანებებზე რეაგირება.

რეკომენდაცია №10. მუნიციპალიტეტის მერიამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) განახორციელოს საგადასახადო დავალიანების ინვენტარიზაცია, დავალიანებათა რეალობის, ხანდაზმულობის და ჩამოწერის სხვა საფუძვლების შეფასების მიზნით. შედეგებიდან გამომდინარე, განსაზღვროს სტრატეგია და შემოსავლების სამსახურთან შეთანხმებით გაატაროს სათანადო ღონისძიებები არსებული საგადასახადო დავალიანების შემცირების მიზნით. ამასთანავე, მერიამ გაატაროს სათანადო ღონისძიებები იმ პასუხისმგებელ პირთა მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ დარღვევა-ნაკლოვანებებზე რეაგირება და არ გაატარეს საკმარისი და შესაფერისი ღონისძიებები აუდიტის წინა ანგარიშებში ასახული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად.

რეკომენდაცია №11. მუნიციპალიტეტის მერიის 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.

რეკომენდაცია №12. მუნიციპალიტეტის მერიამ შეიმუშაოს და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში წარმოადგინოს ღონისძიებათა გეგმა აუდიტის ანგარიშებში ასახული დარღვევა-ნაკლოვანებების გამოსწორებისათვის. გონივრულ ვადაში ასევე წარმოადგენილ იქნეს ინფორმაცია გეგმის შესრულების მიმდინარეობისა და მიღწეული შედეგების შესახებ. მერიამ გაატაროს სათანადო ღონისძიებები იმ პასუხისმგებელ პირთა მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ აღნიშნულ დარღვევა-ნაკლოვანებებზე რეაგირება და არ გაატარეს საკმარისი და შესაფერისი ღონისძიებები აუდიტის წინა ანგარიშებში ასახული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად.

რეკომენდაცია №13. მუნიციპალიტეტის მერიამ, საკრებულოსთან ერთად, მიზანშეწონილია განიხილოს საქმიანობის რეკლამის, ინფორმაციის გავრცელებისა და მართვაში მოსახლეობის თანამონაწილეობის ასამაღლებლად საჭირო ღონისძიებების დაფინანსების საკითხი და მიიღოს ოპტიმალური გადაწყვეტილება, პირველ რიგში მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით. გადაწყვეტილებას

საფუძვლად უნდა დაედოს მოსახლეობის მხრიდან სხვადასხვა ინფორმაციის მიღების საჭიროება და შეფასება მისი შინაარსის, მოცულობისა და მიღების ფორმის მხრივ, რაც დაკავშირებული იქნება მართვაში მათი მონაწილეობის ხარისხთან. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მოსახლეობისათვის სასარგებლო ინფორმაციის მიღება-გავრცელებას და საბიუჯეტო თანხების რაციონალურ ხარჯვას.

შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

თვითმმართველი ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის (შემდგომში მუნიციპალიტეტი) ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობით და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე. მუნიციპალიტეტის 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 იმგვარად წარმართვისათვის, რომელიც არ შეიცავს შეცდომით ან განზრახ არამართლზომიერი ქმედებით (თაღლითობით) გამოწვეულ არსებით კანონშეუსაბამობებს.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

აუდიტორი პასუხისმგებელია აუდიტის ანგარიშში ასახული გარემოებების სისწორესა და მიზანშეწონილობაზე. აუდიტი წარიმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI 4000) შესაბამისად.

აღნიშნული სტანდარტით მოითხოვება აუდიტორის სამუშაო შეესაბამებოდეს ეთიკის ნორმებს. სტანდარტი ითვალისწინებს აუდიტის იმგვარად დაგეგმვასა და ჩატარებას, რომ მოპოვებულ იქნეს საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებები იმის შესახებ, რომ ქ. რუსთავის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ განხორციელებული საქმიანობა არ შეიცავს მოქმედ საკანონმდებლო და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან არსებითი შეუსაბამობის ფაქტებს.

აუდიტორული პროცედურები წარიმართა აუდიტორის პროფესიულ მსჯელობებზე დაყრდნობით გონივრული რწმუნების მისაღებად, რაც მოიცავს პროცედურების ჩატარებას იმ შეფასებულ მნიშვნელოვან კანონშეუსაბამობების რისკებზე, რომლებიც გამოწვეულია თაღლითობით ან შეცდომით. მიგვაჩნია, რომ ჩატარებული აუდიტორული პროცედურები საკმარისი და შესაფერისი საფუძველია აუდიტორული დასკვნების გამოსატანად.

აუდიტის საგანი

აუდიტის საგნად განისაზღვრა მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების კანონმდებლობასთან შესაბამისობა.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა თვითმმართველი ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების ფარგლებში მუნიციპალიტეტის საქმიანობისა და ფინანსური რესურსების ხარჯვის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. პროგრამების შესაბამისობის აუდიტმა მოიცვა მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტების გადასახდელები, ჯამში - 84,581.8 ათასი ლარი.

აუდიტის კრიტერიუმები¹

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:

-)/ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი;
-)/ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის №449 დადგენილება „საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის №55 დადგენილება „ტექნიკური რეგლამენტის - „სამშენებლო სამუშაოების სახელმწიფო შესყიდვისას ზედნადები ხარჯებისა და გეგმური მოგების განსაზღვრის წესის“ დამტკიცების შესახებ“;
-)/ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანება „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“;
-)/ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;

¹ 2016-2017 წლებში მოქმედი რედაქციით.

-)/ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს რეკომენდაციები;
-)/ მუნიციპალიტეტის მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტები.

აუდიტის მიზანი

აუდიტის მიზნებია:

- ა) ჩამოყალიბდეს დასკვნა საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებების მოპოვების გზით იმის შესახებ, რამდენად შესაბამისობაშია აუდიტის საგანი სათანადო კრიტერიუმთან, ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით;
- ბ) აუდიტის ანგარიშის მომხმარებლებისათვის ინფორმაციის მიწოდება მიგნებების, დასკვნებისა და სადაც შესაფერისია, რეკომენდაციების შესახებ.

აუდიტის მეთოდოლოგია

აუდიტის საგნის შესასწავლად გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები:

-)/ აუდიტის ობიექტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზი;
-)/ სამართლებრივი რეაგირების ღონისძიებების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შესწავლა;
-)/ ინტერვიუები აუდიტის ობიექტების თანამშრომლებთან;
-)/ მონაცემთა ანალიზი (მონაცემთა ბაზებისა და მონაცემთა დოკუმენტური ანალიზი) და სხვ.

ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

თვითმმართველი ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელსაც ჰყავს აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოები, აქვს საკუთარი ქონება და ბიუჯეტი. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 10 ადმინისტრაციულ ერთეულს². თვითმმართველი ერთეულის ფართობია 60 კვ.კმ. მოსახლეობის რიცხოვნობა შეადგენს 127.3 ათას კაცს³.

ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშებზე დაყრდნობით, 2016-2017 წლებში შემოსულობების საკასო შესრულებამ 79 მლნ ლარი, ხოლო გადასახდელების საკასო შესრულებამ 85 მლნ ლარი შეადგინა. ინფორმაცია შემოსულობების, გადასახდელების და ნაშთის ცვლილების შესახებ წარმოდგენილია №1 ცხრილში:

² www.mreg.reestri.gov.ge

³ www.geostat.ge; www.budgetmonitor.ge 2017 წლის საშუალო წლიური მაჩვენებელი.

ცხრილი №1. ინფორმაცია 2016-2017 წლების ბიუჯეტების შემოსულობების, გადასახდელების და ნაშთის ცვლილების შესახებ (ათასი ლარი)

დასახელება	2016 წელი			2017 წელი			საკასო შესრულ ებების ჯამი
	დაზუსტებული გეგმა	საკასო შესრულ ება	შესრულების %	დაზუსტებული გეგმა	საკასო შესრულ ება	შესრულების %	
შემოსულობები	41,081	39,967	97	39,973	39,337	98	79,304
შემოსავლები	38,581	38,695	100	37,473	37,764	101	76,459
არაფინანსური აქტივების კლება	2,500	1,272	51	2,500	1,573	63	2,845
ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოყენების გარდა)	-	-	-	-	-	-	-
ვალდებულებების ზრდა	-	-	-	-	-	-	-
გადასახდელები	50,425	44,226	88	44,914	40,356	90	84,582
ხარჯები	35,898	32,139	90	31,675	30,181	95	62,320
არაფინანსური აქტივების ზრდა	13,306	10,966	82	10,862	8,096	75	19,062
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის დაგროვების გარდა)	-	-	-	-	-	-	-
ვალდებულებების კლება	1,221	1,121	92	2,377	2,079	87	3,200
ნაშთის ცვლილება	-9,344	-4,259	-	-4,942	-1,018	-	-

მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების საბიუჯეტო შემოსულობების (79,304.3 ათასი ლარი) 96% შემოსავლებია, ხოლო შემოსულობების 4% მუნიციპალიტეტმა მიიღო არაფინანსური აქტივების კლების მუხლით. აღნიშნული მუხლის შესრულების მაჩვენებელი დაბალია. კერძოდ, მუნიციპალიტეტმა 2016-2017 წლებში დაგეგმა 5,000 ათასი ლარის შესრულება, ხოლო ფაქტობრივად შემოსულმა თანხამ 2,845 ათასი ლარი (57%) შეადგინა.

2016-2017 წლებში „ხარჯების“, „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ და „ვალდებულებების კლების“ მუხლების დაგეგმილი პარამეტრები არ შესრულებულა. გადასახდელებიდან განსაკუთრებით დაბალია „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის შესრულება. კერძოდ, ქ. რუსთავის მუნიციპალიტეტმა ამ მუხლით დაგეგმა 24,168 ათასი ლარის ხარჯვა, თუმცა საკასო შესრულება 19,062 ათასი ლარია, რაც დაზუსტებული გეგმის 79%-ს შეადგენს. გეგმის შეუსრულებლობა ორივე წლისათვის ინფრასტრუქტურული ობიექტების მშენებლობა-რეაბილიტაციის პროექტების დაუსრულებლობამ განაპირობა. კერძოდ, მომდევნო წელში გადავიდა ქალაქის ტერიტორიისა და საცხოვრებელი კორპუსების კეთილმოწყობის, გზებისა და ტროტუარების რეაბილიტაციის, კოსტავას გამზირისა და მერიის შენობის წინ მდებარე მოედნის რეაბილიტაციის სამუშაოები.

აუდიტის მიგნებები

ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია

კრიტერიუმი. სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის შესაბამისად⁴, შესყიდვის მხარეებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულება უნდა შეიცავდეს საქონლის მიწოდების, მომსახურების გაწევის ან/და სამუშაოს შესრულების ვადას. ინფრასტრუქტურული პროექტების ეფექტიანად განხორციელების მიზნით, მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულებით უნდა განსაზღვროს სამუშაოების დასრულების გონივრული ვადა. 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 შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის პირობების გაუარესება, გარდა კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა⁵.

ქ. რუსთავის მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებები ითვალისწინებს საჯარიმო სანქციებს, შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადის დარღვევისათვის. სახელშეკრულებო პირობების მიხედვით, მიმწოდებელს ერიცხება პირგასამტეხლო ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე, როგორც წესი, ხელშეკრულების შეუსრულებელი ვალდებულების ღირებულების 0.1%-ის ოდენობით.

გამოვლენილი გარემოება. შემსყიდველი ორგანიზაცია სამუშაოების დაგეგმვისას უნდა ითვალისწინებდეს იმ გარე ფაქტორებს, რომლებმაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს სამუშაოების დროულად დასრულებას. ამდენად, გაფორმებული ხელშეკრულებების ფარგლებში განისაზღვრება სამუშაოების დასრულების გონივრული ვადები. სახელშეკრულებო პირობები მიმწოდებლისთვის ცნობილი ხდება ტენდერის გამოცხადების ან ხელშეკრულების გაფორმების ეტაპზე და ხელმოწერით ეთანხმება მას. შესაბამისად, ხელშეკრულების პირობების შეუსრულებლობა იწვევს საჯარიმო სანქციების გამოყენებას, გარდა ფორსმაჟორული გარემოებების ზეგავლენისა. შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ საჯარიმო სანქციების იმპერატიული გამოყენება მნიშვნელოვანია მიწოდების ვადის დაცვისა და მიმწოდებლების თანაბარ პირობებში ჩაყენების მხრივ.

შესაძლოა შეუსაბამობის რისკების იდენტიფიცირების მიზნით, აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა სხვადასხვა ხელშეკრულების ფარგლებში სამუშაოების შესრულების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია (მათ შორის სასაქონლო ზედნადებები), რომლებიც

⁴ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 19, პუნქტი 6.

⁵ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 21, პუნქტი 5.

მუნიციპალიტეტმა წარმოადგინა. გამოვლინდა, რომ ქ. რუსთავის მუნიციპალიტეტი ზოგიერთი ხელშეკრულებისათვის არ იცავდა პირგასამტეხლოს გავრცელების ვალდებულებას. მუნიციპალიტეტის და მიმწოდებლის წარმომადგენლების მიერ სამუშაოს დასრულების თარიღი დადასტურებულია შესრულებული სამუშაოების აქტებზე (ფორმა №2) ხელმოწერით და თარიღის მითითებით. სასაქონლო ზედნადებების მიხედვით, სამუშაოს დასრულების დადასტურებული თარიღის შემდეგ ობიექტებზე კვლავ ხორციელდებოდა ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაოები. მიუხედავად სახელშეკრულებო პირობების დარღვევისა, მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელი ორგანიზაციები არ დააჯარიმა. ამასთანავე, ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებისას, მიმწოდებლის მოთხოვნით ობიექტის მიწოდების ვადები ზოგჯერ გაზრდილია სათანადო დასაბუთების გარეშე.

ქ. რუსთავის მარჯვენა სანაპიროს რეაბილიტაცია

მუნიციპალიტეტმა 2017 წელს შეისყიდა ქ. რუსთავის მარჯვენა სანაპიროს ასფალტ-ბეტონის საფარის სარეაბილიტაციო სამუშაო⁶. ტენდერში გამარჯვებულ საწარმოსთან შპს „გზატკეცილი“ 2017 წლის 12 ივნისს გაფორმდა ხელშეკრულება, ღირებულებით 799.8 ათასი ლარი. ხელშეკრულების პირობებით, სამუშაოები უნდა დასრულებულიყო 20 სექტემბერს.

სამუშაოების მიმდინარეობის პროცესში შესყიდვის ობიექტის დასრულების ვადა, მხარეთა შეთანხმებით, ორჯერ შეიცვალა და 25 დეკემბრის ჩათვლით გაიზარდა. ორივე შემთხვევაში ვადის ცვლილების მიზეზად მოყვანილია გზების მიწისქვეშა კომუნიკაციების პრობლემები, რომელთა გადაწყვეტაც არ შედიოდა მიმწოდებლის ვალდებულებებში (წყალგაყვანილობა, ელექტროგაყვანილობა). წარმოდგენილი დოკუმენტების მიხედვით, შპს-მ სამუშაოები 2017 წლის 25 დეკემბერს დაასრულა. მიმწოდებელზე საჯარიმო სანქციები სამუშაოს ვადაგადაცილებაზე არ გავრცელებულა.

ხელშეკრულების შესაბამისად, განსაზღვრული იყო სამუშაოების შესრულება სამ სხვადასხვა მისამართზე, პირობითად №1, №2 და №3 ობიექტებისათვის. გზების მიწისქვეშა კომუნიკაციების პრობლემები ფიქსირდებოდა მხოლოდ №1 ობიექტზე, (ტურგენევის ქუჩა). აღნიშნულ ტერიტორიებს №2 და №3 ობიექტებზე მისასვლელი გზები უშუალოდ არ უკავშირდება⁷. ამდენად, ხელშემშლელ ფაქტორებს, რაც ხელშეკრულების ცვლილებების მიზეზი გახდა, არ შეეძლო ემოქმედა ამ მონაკვეთების რეაბილიტაციის დადგენილ

⁶ NAT170004015 - ხელშეკრულება №06/38.

⁷ №2 ობიექტი: ლესელიძის ქუჩის I-II ჩიხების, I-II გასასვლელებისა და თოდრიას №17-თან დამაკავშირებელი მონაკვეთის რეაბილიტაცია და სანიაღვრე სისტემების მოწყობა – ღირებულება 256.6 ათასი ლარი; №3 ობიექტი: XII მიკრორაიონში, ყოფილი №35 საბავშვო ბაღთან მისასვლელი გზის რეაბილიტაცია – ღირებულება 162.5 ათასი ლარი.

ვადებში დასრულებაზე. გამომდინარე აქედან, მუნიციპალიტეტს შეეძლო ხელშეკრულების ცვლილებით გაეზარდა მხოლოდ იმ ობიექტების რეაბილიტაციის ვადები, სადაც შეუძლებელი იყო სამუშაოების წარმოება. აღსანიშნავია, რომ ობიექტების რეაბილიტაციის ხარჯთაღრიცხვები წარმოდგენილი იყო დამოუკიდებლად, შესაბამისად მიმართულებების ერთმანეთისაგან გამოყოფა შესაძლებელი იყო როგორც ტერიტორიულად, ასევე ხარჯთაღრიცხვების მიხედვითაც.

№2 და №3 ობიექტებზე მისასვლელი გზის რეაბილიტაციის საბოლოო ღირებულებამ 384.5 ათასი ლარი შეადგინა. აქედან, ხელშეკრულების ცვლილებებამდე განსაზღვრულ ვადაში - 20 სექტემბრამდე მიმწოდებელს შესრულებული ჰქონდა მხოლოდ 159.9 ათასი ლარის სამუშაოები. ამდენად, მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელი პირებისათვის ცნობილი უნდა ყოფილიყო, რომ შპს „გზატკეცილი“ №1 ობიექტზე შექმნილი ხელშემშლელი გარემოებების გარეშე არღვევდა მიწოდების ვადას. იმ შემთხვევაში, თუკი მუნიციპალიტეტი არ გაზრდიდა შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადას ამ მონაკვეთებისათვის, მიმწოდებელს დაერიცხებოდა პირგასამტეხლო 13.0 ათასი ლარის ოდენობით.

აღსანიშნავია, რომ სასაქონლო ზედნადებების მიხედვით, სამუშაოს დასრულების დადასტურებული თარიღის - 25 დეკემბრის შემდეგ, მიმწოდებელმა ობიექტზე (ქ. რუსთავი, ტურგენევის ქუჩა) გადაზიდა 4 ტონა ცემენტი, 270 კუბ.მ ქვიშა-ხრეში და 65 ტონა ასფალტი. გამომდინარე აქედან, 25 დეკემბერი არ წარმოადგენს სამუშაოს დასრულების ფაქტობრივ დროს.

საცხოვრებელი კორპუსის გადახურვა

გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, მუნიციპალიტეტმა 2017 წელს გამარტივებული წესით შეისყიდა ხანძრის შედეგად დაზიანებული საცხოვრებელი კორპუსის გადახურვის სამუშაო⁸. 2017 წლის 18 აგვისტოს ხელშეკრულება გაფორმდა მიმწოდებელთან - შპს „თიდა“, ღირებულებით 51.2 ათასი ლარი. შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადა შეადგენდა 20 დღეს, 7 სექტემბრის ჩათვლით. შესრულებული სამუშაოს ღირებულებამ 51.2 ათასი ლარი შეადგინა. შესრულებული სამუშაოების საბოლოო აქტი დათარიღებულია 11 სექტემბრით, შესაბამისად მიმწოდებელს დაერიცხა ჯარიმა 105 ლარი, მიწოდების ვადის დარღვევის გამო.

მუნიციპალიტეტმა, ხელშეკრულების ღირებულება აანაზღაურა ფაქტობრივი დანახარჯების პრინციპით, მასალების შესყიდვის დამადასტურებელი სასაქონლო ზედნადებების საფუძველზე. აღნიშნული დოკუმენტების მიხედვით, 878.3 კვ.მ

⁸ CMR170145742 - ხელშეკრულება №06/57.

პროფილირებული ფენილიდან (გადასახური საშუალება) 148.2 კვ.მ მასალა ობიექტზე მიწოდებულია 11 სექტემბერს. კერძოდ, თბილისიდან რუსთავის მიმართულებით მასალის ტრანსპორტირება დაწყებულია 17 საათსა და 44 წუთზე⁹. ამდენად, მუნიციპალიტეტის თანამშრომლებისა და მიმწოდებლის მიერ სამუშაოების მიღება-ჩაბარების აქტის ხელმოწერებით დადასტურების მიუხედავად, ნაკლებად შესაძლებელია, რომ შპს-ს, გადახურვის სამუშაოები დაესრულებინა მასალების მიტანის დღეს –11 სექტემბერს.

ქ. რუსთავის მარცხენა სანაპიროს ეზოების რეაბილიტაცია

მუნიციპალიტეტმა 2017 წელს შეისყიდა ქ. რუსთავის მარცხენა სანაპიროს ეზოების ასფალტ-ბეტონის საფარის სარეაბილიტაციო სამუშაო¹⁰. ტენდერში გამიმარჯვა საწარმომ შპს „გზატკეცილი“, რომელთანაც 2017 წლის 12 ივნისს გაფორმდა ხელშეკრულება ღირებულებით 1,727.8 ათასი ლარი. ხელშეკრულების პირობებით, სამუშაოები უნდა დასრულებულიყო 120 კალენდარულ დღეში - 10 ოქტომბერს. შესყიდვის ობიექტის დასრულების ვადა მხარეთა შეთანხმებით ორჯერ შეიცვალა და საერთო ჯამში გაიზარდა 77 დღით, 26 დეკემბრის ჩათვლით. მიწოდების ვადები შეიცვალა მიწისქვეშა კომუნიკაციების პრობლემების გამო, რომელთა გადაწყვეტაც არ შედიოდა მიმწოდებლის ვალდებულებებში (წყალგაყვანილობა, კანალიზაცია, საკაბელო ქსელი). საწარმომ - შპს „გზატკეცილი“ სამუშაოები დაასრულა 2017 წლის 25 დეკემბერს და საბოლოო ღირებულებამ შეადგინა 1,622.5 ათასი ლარი.

ხელშეკრულების შესაბამისად, სამუშაოები სრულდებოდა 7 სხვადასხვა სექტორში, რომელთა ხარჯთაღრიცხვები ერთმანეთისგან გამიჯნულია. სამუშაოს შესრულების დოკუმენტაციას თან ახლავს დეტალური ინფორმაცია, თუ რომელ მისამართებზე არსებობდა კომუნიკაციების პრობლემა, რამაც საცხოვრებელი კორპუსების ეზოებში სამუშაოები შეაფერხა. დოკუმენტების მიხედვით, მიმწოდებელს ხელშეკრულების ვადის ამოწურვამდე ხელი შეეშალა 7-დან 5 ობიექტზე მუშაობისას. დარჩენილ 2 ობიექტისათვის რაიმე შემაფერხებელი გარემოება არ ფიქსირდება¹¹.

აღნიშნული ობიექტების რეაბილიტაციის სამუშაოები უნდა დასრულებულიყო ხელშეკრულებით თავდაპირველად განსაზღვრულ ვადაში – 10 ოქტომბრისათვის. ამ პერიოდში მიმწოდებელს სამუშაოების შესრულების დოკუმენტაცია საერთოდ არ წარმოუდგენია. ამდენად, შპს „გზატკეცილი“ ხელშემშლელი გარემოებების გარეშე არღვევდა შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადას. მუნიციპალიტეტმა გაზარდა მიწოდების მთელი პერიოდი, თუმცა შეეძლო ხელშეკრულების ცვლილებით გაეზარდა

⁹ სასაქონლო ზედნადები №0329372586, 11.09.2017.

¹⁰ NAT170004025 - ხელშეკრულება №06/39.

¹¹ №1 ობიექტი: მაიაკოვსკის ქუჩა №3, 5, 7, 9, 9⁰. №2 ობიექტი: რუსთაველის ქუჩა №23; მაიაკოვსკის ქუჩა №14; სარაჯიშვილის ქუჩა №5, 7; მაიაკოვსკის გასასვლელი №5, 7.

მხოლოდ იმ მიმართულებების რეაბილიტაციის ვადა, სადაც შეუძლებელი იყო სამუშაოების წარმოება. იმ შემთხვევაში, თუკი მუნიციპალიტეტი არ გაზრდიდა შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადას ამ მონაკვეთებისათვის, მიმწოდებელს დაერიცხებოდა 13.7 ათასი ლარის პირგასამტეხლო.

აღსანიშნავია, რომ სასაქონლო ზედნადებების მიხედვით, სამუშაოს დასრულების დადასტურებული თარიღის – 25 დეკემბრის შემდეგ, მიმწოდებელმა ობიექტზე გადაზიდა 205 კუბ.მ ქვიშა-ხრეში, 13 ტონა ქვიშოვანი ასფალტბეტონი, 19 ერთეული ბეტონის ბორდიური და 15 ერთეული ტროტუარის ბორდიური. გამომდინარე აქედან, 25 დეკემბერი არ წარმოადგენს სამუშაოს დასრულების ფაქტობრივ დროს.

საპროექტო დოკუმენტაციის შესაბამისად, გზის სამოსის მოსაწყობად, გათვალისწინებული იყო არსებული დაზიანებული საფარის მოხსნა 35სმ სისქით და საფუძვლის ქვედა ფენის მომზადება 20სმ-ის სისქის ქვიშა-ხრეშოვანი ნარევით. ზედა ფენის მოსაწყობად დაიგეგმა 10სმ სისქის 0-40 მმ-იანი ფრაქციული ღორღის შეტანა. აუდიტის ჯგუფმა რისკის შემცველად მიიჩნია არსებული გზებისა და ეზოებისათვის ამ მოცულობის ინერტული მასალის მოხსნა-გადაადგილება. შესაბამისად, შესრულებული სამუშაოების აქტებში ასახული მოცულობები შედარდა სასაქონლო ზედნადებების მონაცემებთან¹². კერძოდ, ფორმა №2-ებში ნაჩვენებმა ინერტული მასალების მოცულობამ 18,085 კუბ.მ. შეადგინა, რაც ანაზღაურებულია ერთეული ფასების შესაბამისად. სასაქონლო ზედნადებების მიხედვით საწარმომ - „გზატკეცილი“ დანიშნულების ადგილზე გადაზიდა სულ 10,963 კუბ.მ. ინერტული მასალა. გამომდინარე აქედან, მიმწოდებელმა, შესრულებული სამუშაოების აქტებში, დამატებით აჩვენა 7,122 კუბ.მ. მასალა და მიიღო ზედმეტი ანაზღაურება არსებითი მოცულობის შეუსრულებელი სამუშაოებისათვის¹³.

საბავშვო ბაღის მშენებლობა

2017 წელს მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა ცურტაველის ქუჩაზე მდებარე საბავშვო ბაღის დემონტაჟისა და ახალი შენობის მოწყობის სამუშაოები¹⁴. მიმწოდებელთან - შპს „პარმადი“ ხელშეკრულება გაფორმდა 2017 წლის 29 მაისს, ღირებულებით 1,078.2 ათასი ლარი. მიწოდების ვადად განისაზღვრა ხელშეკრულების გაფორმებიდან 170 დღე, 2017 წლის 15 ნოემბრის ჩათვლით.

¹² სასაქონლო ზედნადები არ იძლევა გამოყენებული ინერტული მასალების სახეობების ზუსტი დაჯგუფების საშუალებას. ამდენად, მოცულობების შესადარისობის მისაღწევად, ერთმანეთთან შედარდა ფორმა №2-ებსა და სასაქონლო ზედნადებებში შეტანილი ინერტული მასალების ჯამური მოცულობები.

¹³ აუდიტის ჯგუფმა ვერ გაიანგარიშა ზედმეტად ანაზღაურებული სამუშაოების ღირებულება, რადგან წარმოდგენილი სასაქონლო ზედნადებები არ იძლევა გამოყენებული ინერტული მასალების სახეობების გამიჯვნის საშუალებას.

¹⁴ NAT170003968. ხელშეკრულება №06/32.

2017 წლის 7 ნოემბერს მიმწოდებელმა - შპს „პარმალმა“ მოითხოვა მიწოდების ვადის 15 დეკემბრამდე გაზრდა. მუნიციპალიტეტი ნაწილობრივ დაეთანხმა და ობიექტის დასრულების ვადა გაზარდა 8 დეკემბრის ჩათვლით, შემდეგი მოტივების გამო: დამატებითი სამუშაოების ჩატარება; გარე ტერიტორიის დატბორვა; გათბობის სისტემის ჩართვის დაგვიანება.

შპს „პარმალმა“ სამუშაოები დაასრულა 2017 წლის 15 დეკემბერს და მას დაერიცხა 1.8 ათასი ლარის ჯარიმა 7 დღით ვადაგადაცილებისათვის. ხელშეკრულების შესრულების დოკუმენტაციისა და განხორციელებული ცვლილებების საფუძვლების შესწავლით გამოვლინდა შემდეგი:

დამატებითი სამუშაოების დასახელება და მოცულობები დაზუსტდა ხელშეკრულების ფასის გაზრდის გარეშე. ობიექტის მშენებლობის პროცესში ზოგიერთი სამუშაოს მოცულობა გაიზარდა გაუთვალისწინებელი სამუშაოების პროცენტის ფარგლებში, რომლის დასრულებაც მიმწოდებელს დადგენილ ვადაში ევალება და არ წარმოადგენს მიწოდების ვადის გაზრდის საფუძველს. ამასთანავე, ხარჯთაღრიცხვით განსაზღვრული ყველა სამუშაო რაოდენობრივად არ შესრულებულა და საექსპერტო დასკვნით ბაღის მშენებლობის საერთო ღირებულება 28.9 ათასი ლარით ნაკლებად არის შეფასებული.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა 262.3 ათასი ლარის ღირებულების სამუშაოები, რომელიც განხორციელდა ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოების დასრულების თავდაპირველი ვადის (15 ნოემბრის) შემდგომ. ანალიზის შედეგად დადგინდა, რომ ხელშეკრულების ცვლილების მიზეზი, „ტერიტორიის დატბორვის გამო, სამუშაოების შეფერხების შესახებ“ – 160 ათას ლარზე მეტი ღირებულების სამუშაოსათვის არ დასტურდება. აუდიტის ჯგუფმა ასევე ვერ დაინახა კავშირი საქვების არგაშვების საკითხსა და ხელშეკრულების ცვლილების მოტივს შორის, რადგან შენობის გათბობა სამუშაოების მიმდინარეობისას არ წარმოადგენდა შემსყიდველის ვალდებულებას.

ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ყველა სამუშაოს გადავადება არ იყო გამოწვეული მხოლოდ ობიექტური მიზეზებით. მუნიციპალიტეტმა ვადა გაზარდა საკმარისი და შესაფერისი დასაბუთების გარეშე და ცვლილებისთვის გამოიყენა სუბიექტური ფაქტორები.

მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელი პირები ახორციელებდნენ ობიექტის ყოველდღიურ ზედამხედველობას. ამდენად, მათთვის ცნობილი უნდა ყოფილიყო, რომ მიმწოდებელი არღვევდა ობიექტის დასრულების ვადას, ხელშემშლელი გარემოებების გარეშე. ამდენად, მასზე უნდა გავრცელებულიყო საჯარიმო სანქციები, რაც მუნიციპალიტეტის მერიამ არ გაითვალისწინა. კერძოდ, მიწოდების ვადის სათანადო კორექტირების შემთხვევაში,

მიმწოდებელს დაერიცხებოდა დამატებით 3.7 ათას ლარამდე¹⁵ ჯარიმა, ხელშეკრულების პირობების დარღვევისათვის.

აღსანიშნავია, რომ სასაქონლო ზედნადებების მიხედვით, სამუშაოს დასრულების დადასტურებული თარიღის – 15 დეკემბრის შემდეგ მიმწოდებელმა დანიშნულების ადგილზე (ცურტაველის ქ.№5) გადაზიდა სხვადასხვა დანიშნულების სამშენებლო მასალები და აქსესუარები. ამასთანავე, ბოლო ტრანსპორტირება თარიღდება 25 დეკემბრით. გამომდინარე აქედან, 15 დეკემბერი არ წარმოადგენს სამუშაოს დასრულების ფაქტობრივ დროს.

მეგობრობის გამზირის რეაბილიტაცია

მუნიციპალიტეტმა 2016 წელს შეისყიდა მეგობრობის გამზირის გაზონების მოწყობის სამუშაო¹⁶. ტენდერში გამარჯვებულ საწარმოსთან (შპს „ნიაღვარი“) 2017 წლის 16 ივნისს გაფორმდა ხელშეკრულება, ღირებულებით 65.1 ათასი ლარი. ხელშეკრულების პირობით, სამუშაოები უნდა დასრულებულიყო 14 სექტემბრის ჩათვლით.

შესრულების დოკუმენტაციის შესაბამისად, შპს „ნიაღვარმა“ სამუშაოები 2017 წლის 16 ნოემბერს დაასრულა და მიმწოდებელს დაერიცხა ჯარიმა 0.9 ათასი ლარი, მიწოდების ვადის გადაცილებისათვის.

სასაქონლო ზედნადებების მიხედვით, 10 ერთეული სანაგვე ურნა დანიშნულების ადგილზე ტრანსპორტირებულია 23 ნოემბერს, საბოლოო ფორმა №2-ით დადასტურებული თარიღიდან 7 დღის შემდეგ. ასევე არასწორად არის დაფიქსირებული შუალედური სამუშაოს დასრულების თარიღი. კერძოდ, 30 ერთეული გაზონის სანათის მონტაჟის სამუშაო მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა 18 ოქტომბერს. სასაქონლო ზედნადებებით, შპს „ნიაღვარმა“ სანათები დანიშნულების ადგილზე გადაზიდა 15 ნოემბერს, სამუშაოს დასრულების დოკუმენტური გაფორმების თარიღიდან 28 დღის შემდეგ.

შესრულებული სამუშაოების აქტზე (ფორმა №2) ხელმომწერი საჯარო მოსამსახურეები სამსახურებრივად პასუხისმგებლები იყვნენ შესრულებული სამუშაოების მოცულობის სიზუსტეზე და დასრულების ვადის სწორ განსაზღვრაზე. მათ ადგილზე უნდა შეემოწმებინათ და გამოეკვლინათ სამუშაოების განხორციელებაში გამოვლენილი ხარვეზები. აღსანიშნავია, რომ შეუსრულებელი სამუშაოების (სანათებისა და სანაგვე ურნების მოწყობა) დაფიქსირება შესაძლებელი იყო მარტივი ვიზუალური დათვალიერებითაც კი. მიუხედავად ამისა, აღნიშნულმა პირებმა, ხელმოწერით

¹⁵ 3.7 ათასი ლარი=160 ათასი ლარიx0.1%x23 დღე+102.3 ათასი ლარიx0.1%x7დღე-1.8 ათასი ლარი.

¹⁶ SPA160013986 - ხელშეკრულება №06/42.

დაადასტურეს სამუშაოს შესაბამისობა, რომელიც მიმწოდებელს არ შეუსრულებია ან არასწორად მიუთითეს სამუშაოს დასრულების თარიღი.

დასკვნა

ქ. რუსთავის მუნიციპალიტეტის მიერ დოკუმენტურად დაფიქსირებული თარიღი არ ემთხვევა სამუშაოს დასრულების ფაქტობრივ დროს შემდეგი სამუშაოებისათვის:

- მარჯვენა სანაპიროს ასფალტბეტონის საფარის სარეაბილიტაციო სამუშაოები;
- ხანძრის შედეგად დაზიანებული საცხოვრებელი კორპუსის გადახურვის სამუშაოები;
- მარცხენა სანაპიროს ეზოების ასფალტბეტონის საფარის სარეაბილიტაციო სამუშაოები;
- ცურტაველის ქუჩაზე მდებარე საბავშვო ბაღის დემონტაჟისა და ახალი შენობის მოწყობის სამუშაოები;
- მეგობრობის გამზირის გაზონების მოწყობის სამუშაოები.

აღნიშნული სამუშაოების მიმწოდებელ საწარმოებზე არ გავრცელდა ან არასრულადაა გავრცელებული საჯარიმო სანქციები, რასაც ხელშეკრულების პირობები ითვალისწინებდა. მუნიციპალიტეტი საკუთარ პირობებს იუარესებდა ორი მიმართულებით: პირველი – მიწოდების ვადას ზრდიდა სათანადო შეფასების გარეშე, ყველა სამუშაოსათვის; მეორე – მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელმა პირებმა, რომელთაც მიმდინარე სამუშაოების კონტროლი და ზედამხედველობა სამსახურებრივად ევალებოდათ, ჩაიბარეს და ხელმოწერით დაადასტურეს შეუსრულებელი სამუშაოები ან წარმოდგენილ შესრულებული სამუშაოების აქტებზე დააფიქსირეს არასწორი თარიღი, რათა მიმწოდებელზე სრულად არ გავრცელებულიყო საჯარიმო სანქციები.

მუნიციპალიტეტში განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტებისათვის შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ დაფიქსირებული თარიღი ზოგიერთ შემთხვევაში არ ემთხვევა სამუშაოს დასრულების ფაქტობრივ დროს. არსებობს რისკი, რომ აღნიშნული ხარვეზი მუნიციპალიტეტისათვის სისტემურ ხასიათს ატარებდა და რეალურად სამუშაოები მუნიციპალიტეტის მიერ დადასტურებულ ვადებში არ სრულდებოდა. გარდა ამისა, მარცხენა სანაპიროს ეზოების ასფალტბეტონის საფარის სარეაბილიტაციო სამუშაოებისათვის გამოვლინდა არსებითი მოცულობის შეუსრულებელი სამუშაოები, რომლებიც მუნიციპალიტეტმა ზედმეტად აანაზღაურა.

მუნიციპალიტეტმა წარმოადგინა ინფორმაცია, რომ აუდიტის ანგარიშში ასახული გარემოებების გათვალისწინებით, 2018 წლიდან სამუშაოს ვადების გაგრძელება, საჭიროების შემთხვევაში, ხდება კონკრეტული ლოკაციების მიხედვით.

რეკომენდაცია №1. მუნიციპალიტეტის მერიამ შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადების ცვლილება არ განახორციელოს დაუსაბუთებელი გარემოებებით და გაითვალისწინოს მხოლოდ ობიექტური და ფორსმაჟორული საფუძვლების არსებობა. ყველა დანარჩენ შემთხვევაში, ვადებისა და სხვა პირობების დარღვევისათვის, გაავრცელოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები. ამასთანავე, მერიამ განსაზღვროს სამუშაოების ზედამხედველობისა და საექსპერტო შეფასების ისეთი წესი, რომელიც შესყიდვის ობიექტის პარამეტრების მაქსიმალურ დაცულობას განაპირობებს და მინიმუმამდე შეამცირებს შესრულებულ სამუშაოსა და ანაზღაურებულ თანხებს შორის სხვაობის შესაძლებლობას. მერიამ შეისწავლოს მიმწოდებლებზე საჯარიმო სანქციის დაურიცხაობის ყველა ფაქტი, გამოავლინოს გამომწვევი მიზეზები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები პასუხისმგებელი პირების მიმართ.

ხარვეზები ფინანსური რესურსების ხარჯვაში

2016 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ნაშთმა შეადგინა 9,357.0 ათასი ლარი. მათ შორის, 2016 წლის ბიუჯეტით დაიგეგმა 9,343.7 ათასი ლარის გამოყენება. 2016 წელს ნაშთის ცვლილებით გამოწვეული ფულადი სახსრების ფაქტობრივმა გამოყენებამ (კლებამ) შეადგინა 4,259.1 ათასი ლარი და წლის ბოლოს დაფიქსირდა ნაშთი - 5,097.9 ათასი ლარი. აღნიშნული ფულადი სახსრებიდან 2,409.3 ათასი ლარი მომავალი წლის ბიუჯეტში გაწერილი თანხებია, 152.4 ათასი ლარი - ქვეყნის ბიუჯეტში დაბრუნებადი ნაშთი¹⁷, ხოლო 2,536.2 ათასი ლარი შეადგენს თავისუფალ ნაშთს. მუნიციპალიტეტის 2017 წლის ბიუჯეტით დაიგეგმა 4,941.6 ათასი ლარის გამოყენება. ნაშთის ცვლილებით გამოწვეული ფულადი სახსრების ფაქტობრივმა კლებამ შეადგინა 1,018.4 ათასი ლარი და წლის ბოლოს დაფიქსირდა ნაშთი 4,079.5 ათასი ლარის ოდენობით. აღნიშნული ფულადი სახსრებიდან 1,839.9 ათასი ლარი მომავალი წლის ბიუჯეტში გაწერილი თანხებია, 728.9 ათასი ლარი - ქვეყნის ბიუჯეტში დაბრუნებადი ნაშთი, ხოლო 1,510.7 ათასი ლარი - თავისუფალი ნაშთი.

დასკვნა

საანგარიშო წლების ბოლოს მუნიციპალიტეტს აუთვისებელი დარჩა მნიშვნელოვანი მოცულობის თანხები. აღნიშნული მიუთითებს მუნიციპალიტეტის მფლობელობაში არსებული ფინანსური რესურსების მართვის ხარვეზებზე. შედეგად, მოსახლეობამ დროულად ვერ ისარგებლა იმ სიკეთით, რაც შესაძლოა მიწოდებულ იქნეს ბიუჯეტში მობილიზებული სახსრების დაგეგმილი და ეფექტიანი გამოყენებით.

¹⁷ რუსთავის მუნიციპალიტეტისათვის კონკრეტული პროექტებისათვის მიზნობრივად გამოყოფილი და მორჩენილი თანხები, რომლებიც ექვემდებარება ფინანსთა სამინისტროსათვის დაბრუნებას.

რეკომენდაცია №2. ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, მერიამ საკუთარ ანგარიშზე არსებული თავისუფალი ფულადი სახსრები მიმართოს სხვადასხვა პროექტის განსახორციელებლად. ამასთანავე, ბიუჯეტი დაგეგმოს იმგვარად, რომ არ დაუშვას თავისუფალი ნაშთის უკონტროლო დაგროვება და თანხები მაქსიმალურად გამოიყენოს მოსახლეობის სასიკეთოდ.

შემოსავლები

კრიტერიუმი. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად „მუნიციპალიტეტის ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემისას შესაძლებელია საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებული შემდეგი ფორმების გამოყენება: აღნაგობა, უზუფრუქტი, ქირავნობა, იჯარა, თხოვება და საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებული სარგებლობის სხვა ფორმები¹⁸.

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

საქართველოს ტერიტორიაზე ადგილობრივი მოსაკრებლის სახე, ოდენობა, შემოდების წესი და მოსაკრებლის გადამხდელთა უფლება-მოვალეობები რეგულირდება კანონით „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“. ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ, კანონმდებლობის შესაბამისად, დადგენილებით დააწესა დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავების მოსაკრებელი¹⁹. მერია ვალდებულია უზრუნველყოს საკრებულოს მიერ განსაზღვრული დასუფთავების მოსაკრებლის სათანადო ადმინისტრირება.

გამოვლენილი გარემოებები:

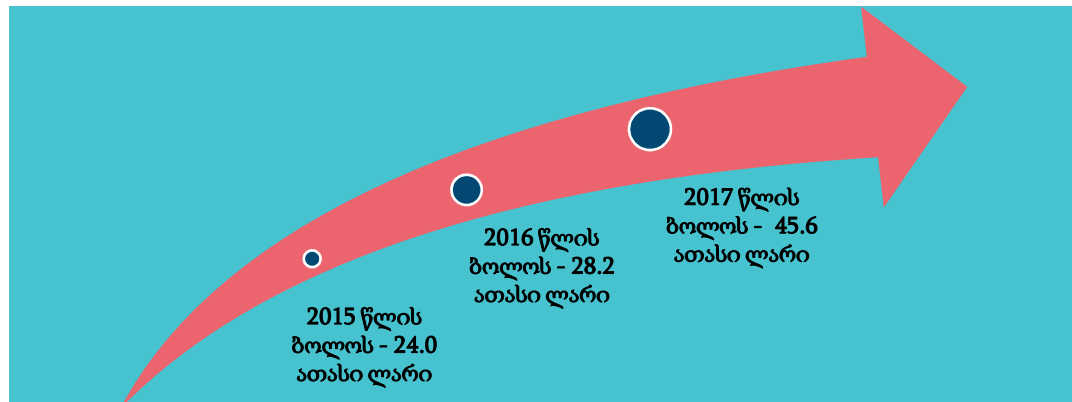
საიჯარო ქირა. წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, მერიას 2016-2017 წლებში საიჯარო ხელშეკრულებებით გაცემული ჰქონდა 2,607.34 კვ.მ ფართობის შენობა-ნაგებობები და 2,284 კვ.მ არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი. აღნიშნულ წლებში მისაღები საიჯარო ქირის (წინა წლების დავალიანება, მიმდინარე წლების ქირა) ოდენობა შეადგენდა 95.4 ათას ლარს. მუნიციპალიტეტს საიჯარო შემოსავლის სახით მიღებული აქვს მხოლოდ 49.8 ათასი ლარი, რაც გადასახდელი საიჯარო ქირის 52%-ს შეადგენს. აღსანიშნავია, რომ 2016 წლის 1 იანვრისათვის მუნიციპალიტეტის

¹⁸ მუხლი 122, პუნქტი 1.

¹⁹ დადგენილება №68, 26.02.2015.

დებიტორული დავალიანება იჯარის სახით 24.0 ათას ლარს შეადგენდა, შესაბამისად 2017 წლის ბოლოსათვის აღნიშნული მაჩვენებელი 45.6 ათას ლარამდე გაიზარდა. ინფორმაცია საიჯარო ქირის დავალიანების შესახებ წარმოდგენილია გრაფიკულად:

დიაგრამა №1. ინფორმაცია გადაუხდელი საიჯარო ქირის შესახებ



როგორც გრაფიკიდან ჩანს, გადასახდელი საიჯარო ქირა წლების მიხედვით იზრდება, შესაბამისად შემცირებულია გადახდის მაჩვენებელი. აღნიშნული მიუთითებს იმაზე, რომ მუნიციპალიტეტს სათანადო კონტროლი არ აქვს დაწესებული შემოსავლების დროულად მიღებაზე. აღსანიშნავია, რომ 2017 წლის ბოლოსათვის 25 მოიჯარიდან საიჯარო ქირა სრულად გადახდილი არავის აქვს, ხოლო 3 მათგანს 2016-2017 წლების დავალიანების ნაწილიც არ დაუფარავს.

მეიჯარეს აქვს არჩევანის საშუალება გარიგების პირობები განსაზღვროს იმგვარად, რომ არ დაუშვას მოიჯარის მხრიდან დავალიანების დაგროვება და ხელშეკრულების პირობების დარღვევის შემთხვევაში მიიღოს დამატებითი სარგებელი. მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული ზოგიერთი ხელშეკრულება არ შეიცავს საკმარის და შესაფერის მექანიზმებს მეიჯარის უფლებების დასაცავად. კერძოდ, ხელშეკრულებები, როგორც წესი, არ აწესებს საურავს ქირის დაგვიანებისათვის, არ არის განსაზღვრული ხელშეკრულების შეწყვეტის მექანიზმის გამოყენების პირობები, პირგასამტეხლოს გადახდის მექანიზმი და სხვ.

დასკვნა

მუნიციპალური ქონების სარგებლობის უფლებით გაცემის ძირითად მიზანს დამატებითი საბიუჯეტო შემოსავლების მიღება წარმოადგენს. ამდენად, მუნიციპალიტეტის მიერ ქონების განკარგვის ძირითადი მიზანი მიღწეული არ არის. კერძოდ, მუნიციპალიტეტი ვერ უზრუნველყოფს კუთვნილი საიჯარო ქირის ამოღებას.

აუდიტის ობიექტის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის შესაბამისად, ამჟამად მუნიციპალიტეტი აწარმოებს მოიჯარეთა დავალიანების ინვენტარიზაციას. ამასთანავე, გაფორმებული საიჯარო ხელშეკრულებების შინაარსი შეცვლილია მეიჯარის ინტერესების სასარგებლოდ.

დასუფთავების მოსაკრებელი. მუნიციპალიტეტის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, 2016-2017 წლებში ფიზიკური პირებიდან მისაღები დასუფთავების მოსაკრებელი შეადგენდა 836.2 ათას ლარს, ხოლო ფაქტობრივად გადახდილია 306.4 ათასი ლარი, რაც გადასახდელი მოსაკრებლის მხოლოდ 37%-ია. აღსანიშნავია, რომ 2016 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, დასუფთავების მოსაკრებლის დავალიანება ფიზიკური პირებისათვის 576.3 ათას ლარს შეადგენდა. აღნიშნულის გათვალისწინებით, 2017 წლის ბოლოსათვის მუნიციპალიტეტის მიუღებელმა შემოსავალმა დასუფთავების მოსაკრებლის სახით სულ 1,106.1 ათასი ლარი შეადგინა.

დასკვნა

დასუფთავების მოსაკრებლის დაწესება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის პრეროგატივაა. მუნიციპალიტეტი განსაზღვრავს მოსაკრებლის მოცულობას, გადამხდელთა კატეგორიას და ამოღების მექანიზმებს, რომლებიც უნდა იყოს რეალისტური და უზრუნველყოს ადგილობრივ ბიუჯეტში პროგნოზირებადი შემოსავლების მოზილიზება. 1 მილიონ ლარზე მეტი დავალიანების არსებობა ნიშნავს, რომ მუნიციპალიტეტის მიდგომა დასუფთავების მოსაკრებლის დაწესების და/ან ამოღების ადმინისტრირების მხრივ შეიცავს მნიშვნელოვან ხარვეზებს და ვერ უზრუნველყოფს მოსაკრებლის შემოღების მიზნების მიღწევას.

აუდიტის ობიექტის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის შესაბამისად, 2018 წელს მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა მოსაკრებლის გადახდის საბილინგო სისტემა, რამაც გადახდის მაჩვენებელი მკვეთრად გააუმჯობესა.

რეკომენდაცია №3. მუნიციპალიტეტის მერიამ შეისწავლოს საიჯარო ქირისა და დასუფთავების მოსაკრებლის გადამხდელი პირების დავალიანების საკითხი და გაატაროს სათანადო ღონისძიებები. შეიმუშაოს შემოსავლების ადმინისტრირების ტაქტიკა და სტრატეგია, რომელიც უზრუნველყოფს კუთვნილი თანხების ამოღებას. აღნიშნული გააუმჯობესებს მუნიციპალური ქონების გამოყენების ეფექტიანობას და გაზრდის საბიუჯეტო შემოსავლებს.

წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება

შრომის ანაზღაურების გაცემისას გამოვლენილი ხარვეზები

კრიტერიუმი 1. მოქმედი კანონმდებლობით, საჯარო მოხელის სამუშაო დრო არის კალენდარული დროის ნაწილი, რომლის განმავლობაშიც მოხელე ვალდებულია განახორციელოს თავისი სამსახურებრივი უფლებამოსილება. მოხელისათვის დადგენილია 5-დღიანი სამუშაო კვირა. მოხელის სამუშაო დროის ხანგრძლივობა დღეში არ უნდა აღემატებოდეს 8 საათს, ხოლო კვირაში – 40 საათს. მოხელე ვალდებულია სამუშაო

დრო ეფექტიანად და მხოლოდ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოიყენოს²⁰.

გამოვლენილი გარემოება. წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის სამტატო ნუსხით განსაზღვრულ საჯარო მოხელეებზე 2016-2017 წლებში შრომის ანაზღაურების სახით გაცემულია სულ - 7,674.1 ათასი ლარი.

მუნიციპალიტეტში 2016-2017 წლებში სხვადასხვა დროს დასაქმებული იყო 251-დან 267-მდე საჯარო მოხელე. მათ სამსახურში გამოცხადებას და სამუშაო დროის ხანგრძლივობას მუნიციპალიტეტი აკონტროლებდა ტურნიკეტის საშუალებით, რომლის მონაცემებიც, ელექტრონული ინფორმაციის სახით, კონსოლიდირებულია შესაბამის პასუხისმგებელ პირთან. ამდენად, შიდა აუდიტის სამსახურს და შესაბამისად მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელ პირებს საშუალება ჰქონდათ გაეკონტროლებინათ დასაქმებულების სამსახურში გამოცხადება და სამუშაო პერიოდის ხანგრძლივობა.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა ობიექტის მიერ წარმოდგენილი ტურნიკეტის მონაცემები. გამოვლინდა, რომ საჯარო მოხელეების მიერ 2016-2017 წლებში გაცემილი დღეების, დაგვიანებებისა და სამუშაო დროს დასრულებამდე სამსახურიდან წასვლის შემთხვევების რაოდენობა არსებითია. მიუხედავად ამისა, დასაქმებულებს მიღებული აქვთ სრული თანამდებობრივი სარგოები. ადმინისტრაციულ შენობის ერთ-ერთი ტურნიკეტის განთავსება და ტექნიკური მხარე იძლევა საშუალებას პირი სამუშაო ადგილზე მოხვდეს და შენობა დატოვოს შესაბამისი აღრიცხვის გარეშე. ამდენად, არსებობს ალბათობა, რომ გაცემილი პერიოდის ნაწილი განპირობებულია დასაქმებულების მხრიდან ტურნიკეტით სარგებლობის წესების დარღვევით. ამასთან, ორივე შემთხვევაში მუნიციპალიტეტის მიერ გამოყენებული კონტროლის მექანიზმები, დასაქმებულების სამუშაო პერიოდის აღრიცხვის შესახებ არასაკმარისია.

მაგალითად, ერთ-ერთ სამსახურში 2016 წლის ნოემბერში ხელფასი გაცემულია 14 მოსამსახურეზე. ამ პერიოდში სამუშაო დღეების რაოდენობა შეადგენდა 21-ს, სამუშაო დროის ხანგრძლივობა შესაბამისად - 168 საათს. მოხელეების ტურნიკეტის მონაცემები იძლევა შემდეგ სურათს:

)/ უფროსი სპეციალისტებიდან ერთ-ერთი სამსახურში იმყოფებოდა 3 დღე, მეორე – 4 დღე, მესამე – 4 დღე, მეოთხე – 9 დღე (შვებულება 2 დღე);

)/ წამყვანი სპეციალისტი – სამსახურში გამოცხადდა ჯამში 59 საათის დაგვიანებით და სამსახურიდან წავიდა ჯამში 10 საათით ადრე;

)/ სამსახურში დასაქმებულებმა დააგვიანეს ჯამში 269 საათი;

²⁰ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 60, პუნქტი 2; მუხლი 76, პუნქტი 3.

)/ წამყვანი სპეციალისტი – თვის განმავლობაში სამსახურში არ გამოცხადებულა;

)/ მთავარი სპეციალისტი – ტურნიკეტის სიაში არ ფიგურირებს.

სამსახურის აღნიშნულ თანამშრომლებს 2016 წლის ნოემბერში მიღებული აქვთ სრული თვის შრომის ანაზღაურება. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა მონაცემები სამუშაო დროის დარღვევისათვის გამოყენებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების შესახებ. მსგავსი მდგომარეობაა მუნიციპალიტეტის სხვა სამსახურებშიც.

დასკვნა

საჯარო ფინანსების მართვის პროცესში მნიშვნელოვანია, რომ დასაქმებული პირი სამსახურებრივ მოვალეობას ასრულებდეს დადგენილი წესით და ხანგრძლივობით. შესაბამისად, მოსამსახურეების შრომის ანაზღაურება იყოს მათი კვალიფიკაციისა და დატვირთვის ადეკვატური. ამასთანავე, მოხელეთა შრომის ანაზღაურების სისტემა უნდა ემყარებოდეს გამჭვირვალობისა და სამართლიანობის პრინციპებს, რომლებიც გულისხმობს თანაბარი სამუშაოს შესრულებისთვის თანაბარი ანაზღაურების მიღებას. მუნიციპალიტეტის მიერ ეს მოთხოვნები დაცული არ არის. კერძოდ, საჯარო მოსამსახურეების მიერ გაცემილი დღეები, დაგვიანებები და ადრე წასვლის შემთხვევები რაოდენობრივად არსებითია. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტს არ გაუტარებია კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

კრიტერიუმი 2. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილების შესაბამისად, დასაქმებულ პირზე ერთდროულად გაცემული პრემიის ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს აღნიშნული პირის თანამდებობრივ სარგოს. პირზე პრემია შეიძლება გაიცეს კვარტალში ერთხელ²¹.

გამოვლენილი გარემოება. 2016-2017 წლებში სახელმწიფო დაქვემდებარების საჯარო დაწესებულებებში პრემიის გაცემის ჯერადობა და რაოდენობა განსაზღვრული იყო საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტის შესაბამისად²². ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ეთხოვათ პრემიების ოდენობის განსაზღვრისა და გაცემის წესის მიღება, აღნიშნული სამართლებრივი აქტით განსაზღვრული წესის მიხედვით. ქ. რუსთავის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება პრემიების შესახებ მიღებულია მთავრობის რეკომენდაციის გათვალისწინებით და მისი შინაარსი პრემიების პერიოდულობის ნაწილში საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტის მსგავსია.

²¹ საკრებულოს 2014 წლის 22 აგვისტოს №12 და №13 დადგენილებები.

²² „საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის №449 დადგენილება.

წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესაბამისად, 2016 წელს პრემიის სახით მუნიციპალიტეტის საჯარო მოხელეებზე გაიცა 910.5 ათასი ლარი. აქედან, საკრებულოში გაცემულია 181.5 ათასი ლარი, ხოლო მერიასა და სამხედრო აღრიცხვისა და გაწვევის სამსახურში - 729.0 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტის მერიამ წლის განმავლობაში გასცა 2 კვარტალური და 3 სადღესასწაულო პრემია.

საკრებულოს სამართლებრივი აქტის შესაბამისად, საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულმა წლის განმავლობაში პრემია შესაძლებელია აიღოს არა უმეტეს 4-ჯერ. მერიამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) საკრებულოს სამართლებრივი აქტის მოთხოვნა არ გაითვალისწინა. კერძოდ, 2016 წლის განმავლობაში მუნიციპალიტეტის მერიის, ასევე სამხედრო აღრიცხვისა და გაწვევის სამსახურის 39 მოსამსახურეზე პრემია გაიცა 5-ჯერ. კერძოდ, მეორე კვარტალში პრემია ერთიდაიმავე პიროვნებებზე გაცემულია 2-ჯერ, აპრილისა და მაისის თვეებში. დადგენილი ნორმის დარღვევით გაცემული პრემიის ოდენობა მაისის თვეში 45.7 ათას ლარს შეადგენს.

დასკვნა

მერიამ დაარღვია საკრებულოს მიერ დაწესებული ზღვარი და პრემიის სახით 45.7 ათასი ლარი გასცა საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული მარეგულირებელი ნორმების შეუსაბამოდ.

აღსანიშნავია, რომ ხარვეზი დაფიქსირებულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული წინა აუდიტის ანგარიშშიც, სადაც აღნიშნულია, რომ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილებით პრემიის გაცემა შესაძლებელი იყო კვარტალში ერთხელ და მუნიციპალიტეტმა ეს ზღვარი დაარღვია. აუდიტის პირველადი ანგარიშის პროექტი მუნიციპალიტეტს 5 აპრილს გადაეგზავნა. აუდიტის ანგარიში დამტკიცებულია 2016 წლის 16 მაისს, ხოლო ბრძანებები პრემიის შესახებ გამოცემულია 11 მაისს და 17 მაისს. ამდენად, მუნიციპალიტეტმა უგულვებელყო სახელმწიფო საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის უმაღლესი ორგანოს - სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გამოვლენილი და აუდიტის ანგარიშში ასახული გარემოება და ანალოგიური დარღვევა დაუშვა აუდიტის ანგარიშის პროექტის განხილვის პროცესშივე.

კრიტერიუმი 3. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, საჯარო მოხელეს სახელფასო დანამატი ეძლევა: საკლასო ჩინის/კლასის შესაბამისად; ზეგანაკვეთური მუშაობისა და განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვის გათვალისწინებით; დამატებითი ფუნქციების დაკისრებისას²³.

²³ შესაბამის პერიოდში მოქმედი რეგულაციების მიხედვით.

გამოვლენილი გარემოება. ქ. რუსთავის მუნიციპალიტეტი საჯარო მოსამსახურეებზე გასცემდა დანამატს. წარმოდგენილი დოკუმენტაციის მიხედვით, 2016-2017 წლებში სულ გაცემულია 1,146.2 ათასი ლარის დანამატი²⁴. მუნიციპალიტეტი დანამატს ყოველთვიურად გასცემდა საშუალოდ 67 პირზე. დანამატის გაცემის მოტივად მითითებულია ზეგანაკვეთური მუშაობა, განსაკუთრებული ფუნქციური დატვირთვა და განსაკუთრებული სირთულისა და მნიშვნელობის დავალებების შესრულება.

ზეგანაკვეთური საქმიანობა, რომელსაც თან უნდა ახლდეს განსაკუთრებული ფუნქციური დატვირთვა და დავალებების შესრულება, უნდა აისახებოდეს მოსამსახურის საქმიანობის ხანგრძლივობაზე. აუდიტის ჯგუფმა შესწავლის შედეგად გამოავლინა გარემოებები, როცა დანამატების გაცემის კანონმდებლობით გათვალისწინებული წინაპირობები (მოთხოვნები) არ არსებობდა, მათ შორის: დანამატები გაცემულია ისეთ მოხელეებზე, რომლებიც რეგულარულად აგვიანებდნენ ან/და ადრე მიდიოდნენ სამსახურიდან. შესაბამისად, არ ფიქსირდება დამატებით სამუშაო დროის არსებობა.

ცხრილში №2 ასახულია ტურნიკეტის დამრგვალებული მონაცემები სამუშაო პერიოდის, მოხელეების დაგვიანებით გამოცხადებისა და ადრე წასვლის ჩვენებით. ჯამში საჯარო მოხელეებმა გააცდინეს მთლიანი სამუშაო პერიოდის 24%. შესაბამისად, თუკი ტურნიკეტის მონაცემებს დავეყრდნოთ, ზეგანაკვეთურად ფაქტობრივად არცერთ თანამდებობის პირს უმუშავია:

ცხრილი №2. ტურნიკეტის მონაცემები 01.11.2016-28.02.2017 პერიოდისათვის

№	თანამდებობა	სამუშაო პერიოდი		მ.შ. დაგვიანება		მ.შ. ადრე წასვლა		სულ გაცდენა (საათი)	დანამატის ჯერადობა
		დღე	საათი	დღე	საათი	დღე	საათი		
1	მრჩეველი	83	664	59	120	37	87	207	4
2	სამსახურის უფროსი	83	664	62	121	14	49	171	4
3	სამსახურის უფროსი	83	664	82	111	20	88	199	4
4	სამსახურის უფროსი	83	664	59	88	11	36	124	4
5	სამსახურის უფროსი	83	664	55	118	33	95	213	4
6	უფროსი სპეციალისტი	83	664	53	19	14	69	88	3
7	მთავარი სპეციალისტი	83	664	43	28	40	91	119	4
	ჯამი	581	4648	413	605	169	516	1121	

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა აგრეთვე საჯარო მოსამსახურეებისათვის დანამატის გამოყოფის შემთხვევები შვებულების პერიოდში, როცა ისინი ვერ შეძლებდნენ

²⁴ 2016 წელს - 594.6 ათასი ლარი; 2017 წელს - 551.6 ათასი ლარი.

ზეგანაკვეთურ მუშაობას და დამატებითი ფუნქციური დატვირთვით საქმიანობას სრული თვის განმავლობაში. შემოწმების შედეგად გამოვლინდა შემთხვევები, როცა ზოგიერთ საჯარო მოსამსახურეს შვებულების პერიოდში მიღებული აქვს დანამატი სრული თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით. მაგალითად, ერთ-ერთი სამსახურის უფროსი 2016 წლის 8 აგვისტოდან 5 სექტემბრის ჩათვლით იმყოფებოდა შვებულებაში, თუმცა აგვისტოში მიღებული აქვს დანამატი 1700 ლარის ოდენობით. პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი შვებულებაში იმყოფებოდა 2017 წლის 29 აგვისტოდან 8 სექტემბრის ჩათვლით. სექტემბერში მოხელეს დანამატი გამოეყო სრული თანამდებობრივი სარგოს მოცულობით - 1700 ლარი და სხვ.

დასკვნა

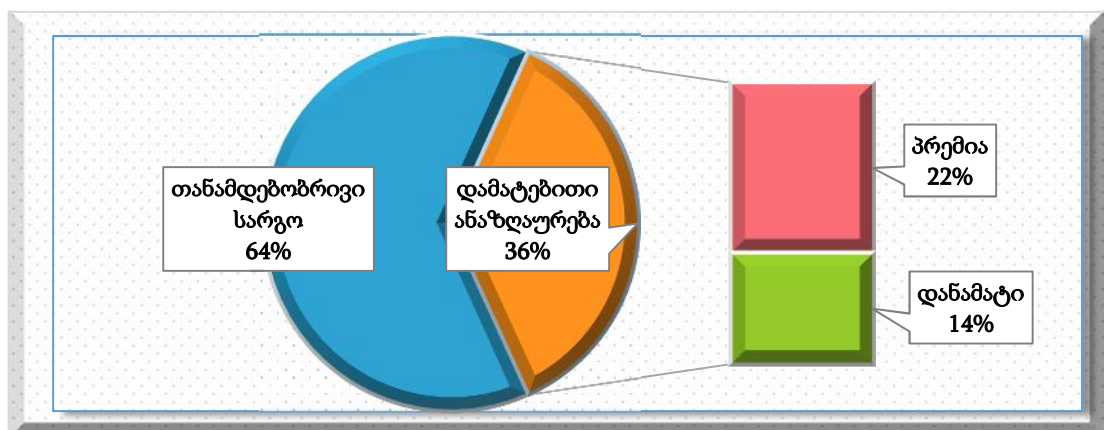
მუნიციპალიტეტში 2016-2017 წლებში დანამატების გაცემის დასაბუთება ფორმალურ ხასიათს ატარებს. დანამატები გაიცემოდა ფაქტობრივად შრომის ანაზღაურების სახით, რაც არ შეესაბამება დანამატის გამოყოფის კანონმდებლობით განსაზღვრულ პრინციპს.

მუნიციპალიტეტის მიერ 2016-2017 წლებში გაცემული შრომის ანაზღაურების ანალიზი იძლევა შემდეგ სურათს: საჯარო მოხელეების დამატებითმა ანაზღაურებამ (პრემია, დანამატი) 2016 წელს შეადგინა 1,505.1 ათასი ლარი, რაც თანამდებობრივი სარგოს 57%-ია. მათ შორის:

- 6-მა მოხელემ წლის განმავლობაში დამატებითი ანაზღაურება მიიღო 15-ჯერ, 16-მა მოხელემ - 16-ჯერ, ხოლო 10-მა მოხელემ 17-ჯერ;
- საკრებულოს თავმჯდომარემ და მერმა დამატებითი ანაზღაურება მიიღეს 15-ჯერ, საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილეებმა, აპარატის უფროსმა და მერის პირველმა მოადგილემ - 15-16-ჯერ, მერიის ადმინისტრაციის უფროსმა - 17-ჯერ;
- მარტის თვეში ერთდროულად მიიღო პრემიაც და დანამატიც 49-მა მოსამსახურემ, აპრილის თვეში - 40-მა, ხოლო დეკემბერში 70-მა მოსამსახურემ.

შრომის ანაზღაურების სტრუქტურა 2016 წლისათვის ნაჩვენებია დიაგრამაზე:

დიაგრამა №2. შრომის ანაზღაურების სტრუქტურა (2016 წელი)



2017 წელს მუნიციპალიტეტში პრემიისა და დანამატის სახით გაიცა სულ 965.9 ათასი ლარი, რაც თანამდებობრივი სარგოს 28%-ია. მათ შორის:

- 13 მოსამსახურეზე წლის განმავლობაში დამატებითი ანაზღაურება გაიცა 11-ჯერ, 3 მოსამსახურეზე 12-ჯერ, 5 მოსამსახურეზე - 13-ჯერ, ხოლო 12 მოსამსახურეზე - 14-ჯერ;
- მერმა, მერის მოადგილემ და საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილეებმა დამატებითი ანაზღაურება წლის განმავლობაში მიიღეს 11-ჯერ, საკრებულოს თავმჯდომარემ და აპარატის უფროსმა 13-ჯერ²⁵;
- აპრილის თვეში ერთდროულად მიიღო პრემიაც და დანამატიც 63-მა მოსამსახურემ, ხოლო დეკემბერში 230-მა მოსამსახურემ.

რეკომენდაცია №4. მუნიციპალიტეტის მერიამ მოაწესრიგოს ტურნიკეტის ფუნქციონირება ან/და დანერგოს კონტროლის სხვა მექანიზმები, რომლითაც ზუსტად აღირიცხება საჯარო მოსამსახურეთა სამსახურში ყოფნის პერიოდი. აღნიშნული ხელს შეუწყობს შრომის დისციპლინის განმტკიცებას, შრომის ნაყოფიერების ამაღლებას, ანაზღაურების სისტემის გამჭვირვალობასა და სამართლიანობას. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია, რომ მუნიციპალიტეტში არსებობდეს დისციპლინარულ გადაცდომებზე რეაგირების შესაბამისი მექანიზმები.

შტატგარეშე მოსამსახურეების დაქირავებისას გამოვლენილი კანონშეუსაბამოებები

კრიტერიუმი. კანონმდებლობის შესაბამისად²⁶, შტატგარეშე მოსამსახურეები გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში, არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად. მუნიციპალიტეტსა და შტატგარეშე მოსამსახურეს შორის ურთიერთობები და უფლება-მოვალეობები რეგულირდება მხარეებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებით შრომითი ურთიერთობის შესახებ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით²⁷, მუნიციპალიტეტის შტატგარეშე მოსამსახურეთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს გამგეობისა და საკრებულოს აპარატის საჯარო მოსამსახურეთა საშტატო რიცხოვნობის 10%-ს.

გამოვლენილი გარემოებები:

მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად დაქირავება. 2016-2017 წლებში მუნიციპალიტეტის შტატგარეშე მოსამსახურეების შრომის ანაზღაურების ხარჯი შეადგენს 634.2 ათას ლარს, რაც მუნიციპალიტეტის შრომის ანაზღაურების მუხლის 8%-ია. აქედან, 2016 წელს

²⁵ ახლადარჩეულ მერს დამატებითი ანაზღაურება არ აუღია.

²⁶ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 8. 2017 წლის 1 ივლისამდე მოქმედი რეგულაციების შესაბამისად.

²⁷ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 156. (საანგარიშო პერიოდში მოქმედი რედაქციით).

გაცემულია 239.2 ათასი ლარი, ხოლო 2017 წელს - 395.0 ათასი. მუნიციპალიტეტმა შრომითი ხელშეკრულებები გააფორმა და შტატგარეშე მოსამსახურეები დაიქირავა მათ შორის შემდეგი ფუნქციების შესასრულებლად:

ინფორმაცია შტატგარეშე მოსამსახურეების ფუნქციების შესახებ

- საკრებულოს აპარატის შტატგარეშე მოსამსახურე (ტექნიკური უზრუნველყოფა);
- მოწვეული სპეციალისტი საკრებულოს საფინანსო-საბიუჯეტო კომისიაში;
- მოწვეული სპეციალისტი საკრებულოს სამანდატო, საპროცედურო საკითხთა და ეთიკის კომისიაში;
- მოწვეული სპეციალისტი საკრებულოს ქონების მართვისა და ბუნებრივი რესურსების საკითხთა კომისიაში;
- მოწვეული სპეციალისტი საკრებულოს სოციალურ საკითხთა კომისიაში;
- მოწვეული სპეციალისტი საკრებულოს სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმარების და ინფრასტრუქტურის კომისიაში;
- წამყვანი სპეციალისტი მერიის ადმინისტრაციის საორგანიზაციო განყოფილებაში;
- სპეციალისტი მერიის საზოგადოებასთან ურთიერთობისა და პროტოკოლის სამსახურის მოქალაქეთა მიღების და დასაქმების განყოფილებაში;
- მთავარი სპეციალისტი ინფრასტრუქტურის, მშენებლობისა და კეთილმოწყობის სამსახურის ინფრასტრუქტურისა და ექსპლუატაციის განყოფილებაში;
- მერის წარმომადგენელთა საქმიანობის ხელშეწყობის უზრუნველყოფა;
- მერიის თანამდებობის პირებისათვის უფლებამოსილების განხორციელებაში ორგანიზაციული დახმარების გაწევის უზრუნველყოფა;
- კულტურის სფეროს ერთიანი პოლიტიკის შემუშავება, დაგეგმვა და მისი რეალიზების კოორდინაცია;
- მხატვარ-დიზაინერი;
- სამშენებლო-სარეაბილიტაციო სამუშაოების ტექნიკური ზედამხედველობა;
- მერიის ზედამხედველობისა და ადგილობრივი მოსაკრებლების სამსახურის ადმინისტრაციული ზედამხედველობის განყოფილების შტატგარეშე მოსამსახურე;
- შიდა აუდიტის სამსახურის ფინანსური აღრიცხვისა და აუდიტის განყოფილებაში შტატგარეშე მოსამსახურე;
- ადმინისტრაციის ადამიანური რესურსების მართვის განყოფილებაში მთავარი სპეციალისტი და სხვ.

მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებები არ შეიცავს დროში განსაზღვრულ დავალებას. ხელშეკრულებები ძირითადად მოქმედებდა მთელი წლის

პერიოდისათვის²⁸ და დაქირავებულის ფუნქცია შტატით განსაზღვრული თანამდებობების ანალოგიურია. კერძოდ, ითვალისწინებდა ისეთ მუდმივ საქმიანობას, რაც მუნიციპალიტეტის ძირითადი საჯარო უფლებამოსილების განხორციელებასთან არის დაკავშირებული. აღნიშნული წინააღმდეგობაშია შტატგარეშე მოსამსახურის დაქირავების პრინციპთან. მუდმივი საქმიანობისათვის გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებების შესაბამისად, 2016-2017 წლებში²⁹ ანაზღაურების სახით გაცემულია 414.1 ათასი ლარი.

შტატგარეშე მოსამსახურეთა რაოდენობა. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად³⁰, შტატგარეშე მოსამსახურეთა რაოდენობა ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტისათვის არ უნდა აღემატებოდეს 27 ერთეულს. წარმოდგენილი ინფორმაციის შესწავლით გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტმა გადააჭარბა კოდექსით დაწესებულ ზღვარს. კერძოდ 2016 წლის იანვარ-მარტში³¹ დაქირავებულ შტატგარეშეთა რაოდენობა იყო, შესაბამისად 29, 31 და 32.

ხარვეზი დაფიქსირებულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ წინა აუდიტის ანგარიშშიც, რომლის მიხედვით, შტატგარეშე მოსამსახურეებთან ხელშეკრულებები უმეტეს შემთხვევაში გაფორმებული იყო მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტს (შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს) აუდიტის ანგარიშში დაფიქსირებული გარემოება არ გამოუსწორებია. ამდენად, მუნიციპალიტეტმა სათანადო რეაგირება არ მოახდინა სახელმწიფო საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის უმაღლესი ორგანოს მიერ გამოვლენილ და აუდიტის ანგარიშში ასახულ გარემოებაზე.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა შტატგარეშე მოსამსახურეები დაიქირავა მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად, რაც არ შეესაბამება მოქმედ კანონმდებლობას. დაქირავებულების რაოდენობა 2016 წელს აღემატებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილ ზღვრულ ნორმას.

მუნიციპალიტეტმა პირველადი ანგარიშის გაცნობის შემდეგ წარმოადგინა ინფორმაცია დამხმარე და შტატგარეშე მოსამსახურეების დაქირავების პრინციპისა და რიცხოვნობის მოწესრიგების შესახებ.

რეკომენდაცია №5. მუნიციპალიტეტის საკრებულომ და მერიამ მიზანშეწონილია განაგრძონ ღონისძიებების გატარება ადამიანური რესურსების მართვის სისტემის გაუმჯობესებისათვის. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტში დასაქმებულთა

²⁸ ან გრძელდებოდა ხელშეკრულებების მოქმედების ვადა.

²⁹ 2017 წლის 1 ივლისამდე.

³⁰ საანგარიშო პერიოდში მოქმედი რეგულაციების შესაბამისად.

³¹ აღნიშნული პერიოდის შემდეგ მუნიციპალიტეტმა დაქირავებულების რიცხოვნობა დაარეგულირა.

რაოდენობის ოპტიმიზაციას და საბიუჯეტო თანხების რაციონალურ ხარჯვას. მერიამ გაატაროს სათანადო ღონისძიებები იმ პასუხისმგებელ პირთა მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ დარღვევა-ნაკლოვანებებზე რეაგირება და არ გაატარეს საკმარისი და შესაფერისი ღონისძიებები აუდიტის წინა ანგარიშებში ასახული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად.

ავტოპარკის მართვაში გამოვლენილი ხარვეზები

კრიტერიუმი. მუნიციპალიტეტს ფუნქციონირებისათვის ესაჭიროება სამსახურებრივი ავტოსატრანსპორტო საშუალებები. საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ზღვრული ოდენობა, ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის ფორმა განსაზღვრულია საქართველოს მთავრობის დადგენილებით³², რომლის თანახმად ავტომანქანების ზღვრული ოდენობა დამოკიდებულია საბიუჯეტო ორგანიზაციების საშტატო რიცხოვნობაზე.

გამოვლენილი გარემოება. საქართველოს მთავრობის დადგენილებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ეთხოვათ ავტომობილების შესყიდვის, ჩანაცვლებისა და განაწილებისას იხელმძღვანელონ დადგენილებით განსაზღვრული პრინციპებით. რეკომენდაციის გათვალისწინების შემთხვევაში, 2016-2017 წლებში ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტისათვის სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად მიზანშეწონილი იყო 8 ერთეული სამორიგეო ავტომანქანა. 2016 წელს მუნიციპალიტეტი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად სარგებლობდა ბალანსზე რიცხული 12 სამორიგეო ავტომანქანით, ხოლო 2017 წელს - 11 სამორიგეო ავტომანქანით. საქართველოს მთავრობის დადგენილება ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოებისათვის სარეკომენდაციო ხასიათისაა, თუმცა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვიდან გამომდინარე, მისი შესრულება პრიორიტეტული უნდა იყოს, რაც მუნიციპალიტეტმა არ გაითვალისწინა.

ხარვეზი დაფიქსირებულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული წინა აუდიტის ანგარიშშიც. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტს (შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს) აუდიტის ანგარიშში დაფიქსირებული ნაკლოვანება არ გამოუსწორებია. ამდენად, მუნიციპალიტეტმა სათანადო რეაგირება არ მოახდინა სახელმწიფო საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის უმაღლესი ორგანოს მიერ გამოვლენილ და აუდიტის ანგარიშში ასახულ გარემოებაზე.

სამორიგეო და გაპიროვნებული ავტომანქანების გარდა, მუნიციპალიტეტი (შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები) 2016 წელს საწვავს ყოველთვიურად გასცემდა საჯარო მოსამსახურეების მფლობელობაში არსებულ 58-62 ავტომანქანაზე, ხოლო 2017 წელს - 46-

³² საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება.

65 ავტომანქანაზე. წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, მუნიციპალიტეტმა 2016-2017 წლებში მსუბუქ ავტომანქანებზე დახარჯა 392.1 ათასი ლარის ღირებულების 244.9 ტონა საწვავი. მათ შორის, საჯარო მოსამსახურეების პირად საკუთრებაში არსებულ სატრანსპორტო საშუალებებზე გაცემულია 163.8 ტონა საწვავი (67%), ღირებულებით 261.9 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტმა ხარჯები გასწია საბიუჯეტო ასიგნებების ეკონომიური და რაციონალური ხარჯვის ვალდებულების დაცვის გარეშე.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა ცალკეული თანამდებობის პირებისა და დაქირავებული მოსამსახურეების სამსახურებრივი ფუნქციები. გაირკვა, რომ ამ პიროვნებებს, როგორც წესი, ფუნქციონალურად ნაკლებად უხდებოდათ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე გადაადგილება და დავალებების შესრულება. შესაბამისად, ზოგიერთი მათგანი ყოველთვიურად მიღებულ საწვავს სრულად ვერ დახარჯავდა მხოლოდ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას. ამდენად, საწვავის ნაწილი გამოყენებულია პირადი სარგებლობისთვის. ავტომანქანების საწვავით გამართვის მონაცემების შესწავლით გამოვლინდა შემთხვევებიც, როცა კერძო ტრანსპორტის მფლობელებმა საწვავი ჩაასხეს ისეთ მიმართულებით გადაადგილებისას, რომლებიც არ უკავშირდება სამსახურში გამოცხადებას ან სხვა სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებას. მაგალითად, კერძო ავტომანქანის მფლობელ მოხელეს, ყოველთვიურად გამოეყოფოდა 150 ლიტრი საწვავი. 2016-2017 წლის განმავლობაში ავტომობილში 724 ლიტრი საწვავი ჩასხმულია სენაკის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე. შრომითი ხელშეკრულებით დაქირავებული პირის საწვავის ლიმიტი 2017 წელს თვეში 150 ლიტრს შეადგენდა. აღნიშნულმა პიროვნებამ კერძო ავტომობილში 312 ლიტრი საწვავი ჩაასხა ქ. ქუთაისისა და ხაშურის მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე და სხვ.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტს შემუშავებული და დამტკიცებული არ აქვს სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის შესახებ წესი. აუდიტის ობიექტს არ გააჩნია რაციონალური მიდგომა მისი ფუნქციონირებისათვის საჭირო ავტოსატრანსპორტო საშუალებების გამოყენებასა და საწვავის ხარჯვასთან დაკავშირებით.

რეკომენდაცია №6. მუნიციპალიტეტის საკრებულომ, მერიასთან შეთანხმებით, გონივრულობის პრინციპის გათვალისწინებით, 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. მიზანშეწონილია შემუშავებული წესი თავსებადი იყოს საქართველოს მთავრობის სამართლებრივ აქტთან. მერიამ დააწესოს კონტროლის ისეთი მექანიზმები, რომელიც უზრუნველყოფს საწვავის არარაციონალური და არასამსახურებრივი მიზნებისათვის გამოყენების თავიდან აცილებას. ამასთანავე, მერიამ გაატაროს სათანადო ღონისძიებები იმ პასუხისმგებელ პირთა მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ დარღვევა-ნაკლოვანებებზე რეაგირება და არ გაატარეს საკმარისი და შესაფერისი ღონისძიებები აუდიტის წინა ანგარიშებში ასახული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად.

საკრებულოს წევრებზე დასაბუთების გარეშე გაწეული ხარჯები

კრიტერიუმი. მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს წევრი, გარდა თანამდებობის პირისა, თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს სამსახურებრივი საქმიანობისაგან მოუწყვეტლად და უსასყიდლოდ. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად³³, 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 დავალების შესრულებისათვის საჭირო ხარჯები.

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, 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 მონაცემები³⁴.

გამოვლენილი გარემოება. ქ. რუსთავის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრების (არათანამდებობის პირები) ხარჯები 2016-2017 წლებში გაიცემოდა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 4 აგვისტოს №7 დადგენილების საფუძველზე³⁵. დადგენილების შესაბამისად, უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით გაწეული ხარჯების ანაზღაურების ოდენობად განისაზღვრა 410 ლარი. საკრებულოს წევრის მიერ მისაღები კონკრეტული თანხის მოცულობა დადგენილია საკრებულოს სხდომებსა და მის ორგანოთა

³³ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 41.

³⁴ „ინსტრუქცია ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“, მუხლი 5. დამტკიცებულია საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბერს №1321 ბრძანებით.

³⁵ „ქ. რუსთავის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მიერ უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების შესახებ“.

მუშაობაში მონაწილეობისათვის, ამომრჩევლებთან შეხვედრებისათვის, საკრებულოს და საკრებულოს თავმჯდომარის დავალებების შესრულებისათვის.

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, ქ. რუსთავის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრებს (არათანამდებობის პირები), 2016-2017 წლებში, უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების სახით, სულ მიღებული აქვთ 106.5 ათასი ლარი, მათ შორის, 2016 წელს - 57.4 ათასი ლარი, ხოლო 2017 წელს - 49.1 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა დოკუმენტური მტკიცებულებები საკრებულოს წევრების ხარჯების დასადასტურებლად. თანხების გაცემის საფუძველია მუნიციპალიტეტის საკრებულოს განკარგულებები საკრებულოს წევრებისათვის ხარჯის ანაზღაურების შესახებ. თავის მხრივ, საკრებულოს წევრები ხარჯების ასანაზღაურებლად ყოველთვიურ ინფორმაციას წარუდგენდნენ საკრებულოს აპარატის უფროსს. ინფორმაციაში მითითებულია მათ მიერ განხორციელებული აქტივობები სხდომებში მონაწილეობის, ამომრჩევლებთან შეხვედრებისა და დავალებების შესრულების სახით. აღნიშნული დოკუმენტები არ აკმაყოფილებს ხარჯის დამადასტურებელი პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტის კრიტერიუმს. ამასთანავე, ნაკლებად სარწმუნოა, რომ საკრებულოს წევრებს ზუსტად იდენტური დანახარჯები ჰქონდეთ.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) 2016-2017 წლებში საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე ხარჯების ასანაზღაურებლად 106.5 ათასი ლარი გასცა სათანადო დადასტურების გარეშე, საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შეუსაბამოდ.

რეკომენდაცია №7. მუნიციპალიტეტის მერიამ (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 არათანამდებობის პირების საქმიანობის შესახებ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი პრინციპის დაცვას, ასევე საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

სპეციალური ტექნიკის შესყიდვის ხარვეზი

კრიტერიუმი. კანონმდებლობის მიხედვით, სატენდერო დოკუმენტაციის მოთხოვნები უნდა იყოს დასაბუთებული. დაუშვებელია შესყიდვის ობიექტის აღწერილობაში მიეთითოს კონკრეტული სასაქონლო ნიშანი, პატენტი, მოდელი, წარმოშობის წყარო ან მწარმოებელი, კონკრეტული შესყიდვის თავისებურებათა გათვალისწინებით³⁶. სპეციფიკაცია წარმოადგენს შემსყიდველი ორგანიზაციის საჭიროების აღწერას, თუ რისი შესყიდვის სურვილი გააჩნია და რა მინიმალურ მოთხოვნებს უნდა აკმაყოფილებდეს მიმწოდებლის მხრიდან წარდგენილი საქონელი თუ მომსახურება³⁷.

გამოვლენილი გარემოება. მერიამ 2016 წელს ტენდერი გამოაცხადა სპეციალური ტექნიკის - ამწე-კალათის შესყიდვის მიზნით³⁸. შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება განისაზღვრა 218.7 ათასი ლარით. სატენდერო დოკუმენტაციის ტექნიკურ დავალებაში სატენდერო კომისიამ მიუთითა ამწე-კალათის ცალკეული ტექნიკური მახასიათებლები და მოითხოვა, რომ ობიექტის ტექნიკური პირობები არ უნდა ყოფილიყო ამ მახასიათებლებზე ნაკლები.

მნიშვნელოვანია, რომ შესყიდვის ობიექტის სპეციფიკაციები არ იყოს მორგებული ერთი რომელიმე ბრენდის პროდუქტზე ან კონკრეტულ მოდელზე. ყოველი სპეციფიკაცია უნდა ემყარებოდეს მყარ არგუმენტებს, ასახავდეს და შეესაბამებოდეს შემსყიდველი ორგანიზაციის საჭიროებას და ემსახურებოდეს ორგანიზაციის მიზნების მიღწევას.

ამწის შესყიდვის სატენდერო დოკუმენტაციის ტექნიკური დავალების შესწავლით დგინდება, რომ სატენდერო კომისიამ გადაჭარბებულად აღწერა და მოითხოვა ორგანიზაციისათვის ნაკლებად მნიშვნელოვანი დეტალები, რამაც შესაძლებელია შეამცირა პოტენციურ მიმწოდებელთა რაოდენობა. მათ შორის, მცირე დიაპაზონითაა წარმოდგენილი ამწის ძირითადი მონაცემები - ძრავის მოცულობა და საექსპლუატაციო მასა. ამწე-კალათის შესყიდვისათვის სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილი ინფორმაცია თვალსაჩინოებისათვის მოცემულია ცხრილში:

ცხრილი №3. ამწე-კალათისათვის მოთხოვნილი ტექნიკური პირობები

სპეციფიკაცია	მახასიათებლები
ძრავის მოცულობა	6 ცილინდრიანი. არანაკლებ 5500 არაუმეტეს-6000 სმ ³
თვლის ფორმულა	4x2 უკანა წამყვანი თვლებით და წინა ორი თვლით მოხვევის/მანევრირების ფუნქციით
გადაცემათა კოლოფი	მექანიკური (5+1)
საექსპლუატაციო მასა	15000კგ-დან 16000 კგ-მდე
სიგრძე, სიმაღლე, სიგანე	9610x3880x2495 მმ

³⁶ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 11, პუნქტი 7 (მოქმედებდა 2017 წლის 14 ივნისამდე).

³⁷ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს რეკომენდაცია.

³⁸ SPA160003627.

აღსანიშნავია, რომ ცხრილში მოყვანილი ტექნიკის გაბარიტული ზომები, ძრავის მოცულობისა და მასის შეზღუდული მაჩვენებლები და სხვა მახასიათებლები ერთობლიობაში მორგებული იყო ტექნიკის კონკრეტულ მოდელზე და იძლეოდა მისი იდენტიფიცირების საშუალებას. ამ მაჩვენებლებზე აზრობრივად ვერ ვრცელდება ტექნიკური პირობის ჩანაწერი, რომ შესყიდვის ობიექტის ტექნიკური პირობები არ უნდა ყოფილიყო ამ მახასიათებლებზე ნაკლები. სატენდერო წინადადების აღნიშნულმა წინააღმდეგობამ შესაძლოა გამოიწვია გაუგებრობა პოტენციურ მიმწოდებლებს შორის. კერძოდ, სატენდერო წინადადების მიღების დაწყებამდე ერთ-ერთმა პრეტენდენტმა შესყიდვების ელექტრონული ველით დასვა შემდეგი შეკითხვა: მისაღები იქნებოდა თუ არა კომისიისათვის სიგრძით უფრო ნაკლები ან მეტი ტექნიკა. პრეტენდენტს ელექტრონული სისტემის მეშვეობით განემარტა, რომ შესყიდვის ობიექტის ტექნიკური მონაცემები უნდა აკმაყოფილებდეს არანაკლებ იმ ტექნიკურ მახასიათებლებს, რომლებიც მოცემულია სატენდერო დოკუმენტაციაში. სატენდერო კომისიამ კითხვაზე პასუხი გასცა ფორმალურად და გაიმეორა სატენდერო დოკუმენტაციის ის პირობა, რამაც გაუგებრობა და შესაძლო მიმწოდებლის კითხვა წარმოშვა. შესაბამისად, პასუხი სავარაუდოდ პრეტენდენტმა შესაძლოა გაიგეს ისე, რომ კომისია არ მიიღებდა ნაკლები გაბარიტული ზომების ამწე-კალათას, რაც მნიშვნელოვნად შეზღუდავდა შემოთავაზებებს.

ელექტრონულ ტენდერში მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ ერთმა პრეტენდენტმა - შპს „კ.ს.ტ“, რომელთანაც გაფორმდა ხელშეკრულება ღირებულებით 216.5 ათასი ლარი. სუბიექტმა შემსყიდველს მიაწოდა DAEWOO-ს მოდელის 9610მმx3880მმx2495მმ გაბარიტული ზომების ტექნიკა, ისრის 45მ-ზე ვერტიკალური და 27მ-ზე ჰორიზონტალური გაშლით, რომელიც ზუსტად ემთხვევა სატენდერო დოკუმენტაციის ტექნიკურ პირობებს.

დასკვნა

აუდიტის ჯგუფი თვლის, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ ამწე-კალათის შესყიდვის მიზნით გამოცხადებული ტენდერი მორგებული იყო ამწის კონკრეტულ მოდელზე, რამაც შესაძლოა შეზღუდა კონკურენცია და საბიუჯეტო თანხების არაეკონომიური ხარჯვა გამოიწვია.

რეკომენდაცია №8. მუნიციპალიტეტის მერიამ შესყიდვის ობიექტის სპეციფიკაციები განსაზღვროს იმგვარად, რომ თანაბარ მდგომარეობაში ჩააყენოს ნებისმიერი პოტენციური მიმწოდებელი, რომელსაც შეუძლია შემსყიდველი ორგანიზაციის საჭიროების დაკმაყოფილება. გატარებული ღონისძიებები უზრუნველყოფს შესყიდვების დროს ჯანსაღი კონკურენციის ჩამოყალიბებას და ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურ ხარჯვას. ამასთანავე, მერიამ შეისწავლოს სპეციალური ტექნიკის ტენდერის

კონკრეტულ პრეტენდენტზე მორგების საკითხი და გაატაროს ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ.

მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების დაფინანსება

კრიტერიუმი. „საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფ საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ადმინისტრაციული/საოპერაციო ხარჯები, კერძოდ: „შრომის ანაზღაურების“, „საქონლისა და მომსახურების“ და „სუბსიდიების“ მუხლები უნდა შეადგენდეს არაუმეტეს 2016 წლის მოსალოდნელი საკასო შესრულების მაჩვენებლის 90%-ს³⁹. კანონის მიხედვით, მუნიციპალიტეტებს აღნიშნული მოთხოვნები უნდა დაეცვათ 2017 წლის ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შესრულების პროცესში.

გამოვლენილი გარემოება. ქ. რუსთავის მუნიციპალიტეტი 2016-2017 წლებში სუბსიდიური წესით აფინანსებდა 18 ა(ა)იპ-ს და 3 შპს-ს. აღნიშნულ სუბიექტებს (გარდა სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებისა) 2016 წელს „სუბსიდიის“ მუხლით მიღებული აქვთ სულ 12,737.6 ათასი ლარი. წარმოდგენილი მონაცემებით, 2017 წელს ეს დაწესებულებები დაფინანსდნენ 12,475.7 ათასი ლარით, რაც წინა წლის ასიგნებების 98%-ია. მუნიციპალიტეტმა კანონის მოთხოვნა არ დაიცვა 14 დაფუძნებული სუბიექტის შემთხვევაში. მონაცემები ნაჩვენებია №4 ცხრილში:

ცხრილი №4: ქ. რუსთავის მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული სუბიექტების 2016-2017 წწ. სუბსიდიური დაფინანსების მაჩვენებლები (ათასი ლარი)

№	დასახელება	2016 წელი		2017 წელი	გადახრა
		საკასო შესრულება	საკასო შესრულების 90%	საკასო შესრულება	
1	ა(ა)იპ „ინფორმაციის დამუშავების და ანალიზის ცენტრი“	112.2	101.0	113.3	12.3
2	ა(ა)იპ „ქ. რუსთავის დასუფთავება“	2,825.6	2,543.0	2,636.5	93.5
3	ა(ა)იპ „ქვემო ქართლის რეგიონული განვითარების სააგენტო“	45.0	40.5	50.0	9.5
4	ა(ა)იპ „უზრუნველყოფა“	2,436.4	2,192.8	2,579.5	386.8
5	შპს „ავტოტრანსპორტი“	335.0	301.5	559.9	258.4
6	ა(ა)იპ „შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა ცენტრი“	348.1	313.3	361.0	47.7
7	ა(ა)იპ „ქალაქ რუსთავის სასპორტო სკოლების განვითარების ცენტრი“	886.1	797.5	1,005.0	207.5
8	ა(ა)იპ „რაგბის კლუბი - რუსთავის ხარები“	306.1	275.5	280.0	4.5

³⁹ მუხლი 23, პუნქტი „ვ“ (გარდა სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებისა).

9	ა(ა)იპ „სახელოვნებო გაერთიანებათა ცენტრი“	1,735.8	1,562.3	1,759.3	197.1
10	ა(ა)იპ „გიგა ლორთქიფანიძის სახ. რუსთავის მუნიციპალური თეატრი“	618.0	556.2	609.1	52.9
11	ა(ა)იპ „რუსთავის ისტორიული მუზეუმი“	193.5	174.1	183.9	9.7
12	ა(ა)იპ „ახალგაზრდობის განვითარებისა და ხელშეწყობის ცენტრი“	174.4	157.0	182.6	25.6
13	ა(ა)იპ „ქალაქ რუსთავის საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და უსაფრთხო გარემოს უზრუნველყოფის ცენტრი“	231.3	208.2	235.9	27.7
14	ა(ა)იპ „რუსთავის მოხუცებულთა სახლი“	377.7	340.0	372.4	32.4
	ჯამი	10,625.3	9,562.8	10,928.5	1,365.7

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა არ გაითვალისწინა კანონმდებლობით განსაზღვრული მოთხოვნები, ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირების შესახებ. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების „სუბსიდიის“ მუხლით დაფინანსებამ კანონმდებლობით დადგენილ ზღვრულ ნორმას 1,365.7 ათასი ლარით გადააჭარბა.

ინვენტარიზაცია

კრიტერიუმი. მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, საბიუჯეტო ორგანიზაციაში აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარება სავალდებულოა ყოველწლიურად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, გარდა უძრავი ქონებისა, რომლის ინვენტარიზაცია ხორციელდება 3 წელიწადში ერთხელ მაინც⁴⁰. ინვენტარიზაციის ერთ-ერთი მიზანია აქტივებისა და ვალდებულებების, ასევე ბალანსის საცნობარო მუხლებში ასახული ფაქტობრივი ნაშთების დადგენა და ორგანიზაციის სააღრიცხვო მონაცემებთან შედარება. ასევე, ფინანსური და არაფინანსური აქტივების შენახვის/დაცვის წესებისა და პირობებისა და არაფინანსური აქტივების ექსპლუატაციის წესების დაცვის შემოწმება.

გამოვლენილი გარემოება. ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტში 2016-2017 წლებში ინვენტარიზაცია არ განხორციელებულა. მათ შორის არ განხორციელებულა უძრავი ქონების და საბიბლიოთეკო ფონდების ინვენტარიზაცია, რომელთა ინვენტარიზაცია სავალდებულოა სამ წელიწადში ერთხელ. შედეგად დარღვეულია „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის №605 ბრძანება.

⁴⁰ საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 6 თებერვლის №70 ბრძანებულება; საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის“ დამტკიცების შესახებ.

დასკვნა

იქედან გამომდინარე, რომ მუნიციპალიტეტი არ ატარებს ინვენტარიზაციას, არსებობს მაღალი რისკი, რომ ორგანიზაციის საკუთრებაში არსებული ყველა აქტივი არ იყოს ჩაბარებული მატერიალურად პასუხისმგებელ პირზე. აქტივების შენახვაზე პასუხისმგებელი პირის არარსებობა მიუთითებს იმაზე, რომ მუნიციპალიტეტს არ აქვს დაწესებული სათანადო კონტროლი საკუთრებაში არსებული აქტივების მოძრაობაზე. არსებობს რისკი, იმისა რომ მუნიციპალიტეტის კუთვნილი ქონების დაკარგვის ან დაზიანების შემთხვევები დარჩეს შეუმჩნეველი, შესაბამისი რეაგირების გარეშე.

ხარვეზი დაფიქსირებულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული წინა აუდიტის ანგარიშშიც, რომლის მიხედვით, საანგარიშო წლებში ინვენტარიზაცია არ განხორციელებულა. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტს (შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს) აუდიტის ანგარიშში დაფიქსირებული ნაკლოვანება არ გამოუსწორებია. ამდენად, მუნიციპალიტეტმა სათანადო რეაგირება არ მოახდინა სახელმწიფო საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის უმაღლესი ორგანოს მიერ გამოვლენილ და აუდიტის ანგარიშში ასახულ გარემოებაზე.

რეკომენდაცია №9. მუნიციპალიტეტის მერიამ განახორციელოს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია კანონმდებლობით დადგენილი წესით, რაც უზრუნველყოფს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების დადგენას და მათ შედარებას ორგანიზაციის სააღრიცხვო მონაცემებთან. განსაზღვროს ინვენტარიზაციის განმახორციელებელი პასუხისმგებელი პირები, კონტროლზე აიყვანოს და უზრუნველყოს ინვენტარიზაციის ჩატარება მოქმედი კანონმდებლობით განსაზღვრული პერიოდულობის შესაბამისად. ამასთანავე, მერიამ გაატაროს სათანადო ღონისძიებები იმ პასუხისმგებელ პირთა მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ წინა აუდიტის ანგარიშში გამოვლენილ დარღვევა-ნაკლოვანებებზე რეაგირება.

ბიუჯეტთან ანგარიშსწორების შედარების აქტი

კრიტერიუმი. საგადასახადო სამართალდარღვევათა სახეები და პასუხისმგებლობა რეგულირდება საქართველოს საგადასახადო კოდექსით, რომლის მიხედვითაც საურავი არის საგადასახადო სანქცია, რომელიც პირს ეკისრება საგადასახადო კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში გადასახადის გადასახდელი თანხის გადაუხდელობისათვის. საურავი ერიცხება გადასახადის თანხას, რომელიც არის სხვაობა გადასახადის გადამხდელის მიერ შეუსრულებელ საგადასახადო ვალდებულებებსა და ზედმეტად გადახდილი გადასახადების ჯამს შორის. საურავის დარიცხვა ხორციელდება თითოეული

ვადაგადაცილებული დღისათვის, გადასახადის გადახდის ვადის ამოწურვის დღის მომდევნო დღიდან⁴¹.

გამოვლენილი გარემოება. ბიუჯეტთან ანგარიშსწორების შედარების აქტის მიხედვით, ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტს 2018 წლის 27 ივნისის მდგომარეობით გადასახადის სხვადასხვა სახეში ერიცხება საგადასახადო დავალიანება 2,478.4 ათასი ლარის ოდენობით, მათ შორის ძირითადი თანხა - 433.2 ათასი ლარი, ჯარიმა - 15.3 ათასი ლარი და საურავი - 2,029.9 ათასი ლარის ოდენობით. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, დარიცხული საგადასახადო დავალიანებები წარმოიშვა 2016 წლამდე და მუნიციპალიტეტის ლიკვიდირებული სამსახურების კრედიტორულ დავალიანებას წარმოადგენს.

2016 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით მუნიციპალიტეტს ერიცხებოდა საურავი - 1,709.8 ათასი ლარი. 2016-2018 წლებში საურავის გაზრდა 2,029.9 ათას ლარამდე განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ მუნიციპალიტეტს დღემდე ერიცხება საურავი წინა წლების გადაუხდელობის გამო. მუნიციპალიტეტი ყოველთვიურად საშემოსავლო გადასახადის სახით ბიუჯეტში რიცხავს მხოლოდ მიმდინარე ვალდებულებას. გადარიცხულ თანხას ჯერ ექრება საურავი, ხოლო დარჩენილი თანხით იფარება მიმდინარე საშემოსავლო გადასახადი. შედეგად, ყოველთვიურად მუნიციპალიტეტს რჩება გადაუხდელი საშემოსავლო გადასახადი, რაზედაც ერიცხება შესაბამისი საურავი.

ინფორმაცია 2016-2018 წლებში არსებული საგადასახადო დავალიანების შესახებ წარმოდგენილია ცხრილში:

ცხრილი №5. ინფორმაცია მუნიციპალიტეტის საგადასახადო დავალიანების შესახებ (ათასი ლარი)

დასახელება	ძირითადი თანხა	ჯარიმა	საურავი	სულ
2016 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით	432.8	15.3	1,709.8	2,157.9
2017 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით	382.9	15.3	1,852.5	2,250.7
2018 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით	386.2	15.3	1,985.1	2,386.6
2018 წლის 27 ივნისის მდგომარეობით	433.2	15.3	2,029.9	2,478.4

აღსანიშნავია, რომ ხარვეზი დაფიქსირებულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული წინა აუდიტის ანგარიშშიც, რომლის მიხედვით, საგადასახადო დავალიანება საურავის სახით შეადგენდა 61.0 ათას ლარს. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა მტკიცებულებები ხარვეზის გამოსასწორებლად გატარებული ღონისძიებების შესახებ. ამდენად, მუნიციპალიტეტმა სათანადო რეაგირება არ მოახდინა სახელმწიფო საფინანსო-

⁴¹ საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 272.

ეკონომიკური კონტროლის უმაღლესი ორგანოს მიერ გამოვლენილ და აუდიტის ანგარიშში ასახულ გარემოებაზეც.

რეკომენდაცია №10. მუნიციპალიტეტის მერიამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) განახორციელოს საგადასახადო დავალიანების ინვენტარიზაცია, დავალიანებათა რეალობის, ხანდაზმულობის და ჩამოწერის სხვა საფუძვლების შეფასების მიზნით. შედეგებიდან გამომდინარე, განსაზღვროს სტრატეგია და შემოსავლების სამსახურთან შეთანხმებით გაატაროს სათანადო ღონისძიებები არსებული საგადასახადო დავალიანების შემცირების მიზნით. ამასთანავე, მერიამ გაატაროს სათანადო ღონისძიებები იმ პასუხისმგებელ პირთა მიმართ, რომელთაც ევალუბოდან დარღვევა-ნაკლოვანებებზე რეაგირება და არ გაატარეს საკმარისი და შესაფერისი ღონისძიებები აუდიტის წინა ანგარიშებში ასახული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად.

სასამართლოების გადაწყვეტილებით დაკისრებული სააღსრულებო ხარჯი

2016-2017 წლებში ა(ა)იპ „ქალაქ რუსთავის საბავშვო ბაგა-ბაღების გაერთიანებამ“, სასამართლოს გადაწყვეტილებების საფუძველზე გადაიხადა სულ 25.9 ათასი ლარი. ანაზღაურებულია 2 პირის ხელფასი (იძულებითი განაცდური) და კომპენსაცია, ასევე სახელმწიფო ბაჟი. კერძოდ:

ა(ა)იპ „ქალაქ რუსთავის საბავშვო ბაგა-ბაღების გაერთიანების“ დირექტორმა 2015 წლის 29 აპრილის ბრძანებით დაკავებული თანამდებობიდან გაათავისუფლა ერთ-ერთი ფილიალის გამგე. განთავისუფლების მოტივად მითითებულია პიროვნების მიერ შინაგანაწესით დაკისრებული ვალდებულებისა და ეთიკური ნორმების უხეში დარღვევა. განთავისუფლების ფაქტი პიროვნებამ გაასაჩივრა სასამართლოში. სასამართლომ სამსახურიდან განთავისუფლების საფუძველი არ მიიჩნია დასაბუთებულად და ჩათვალა, რომ ჩადენილ გადაცდომაზე პიროვნების მხრიდან არ მოსმენილა ახსნა-განმარტება. ამასთან, გადაცდომის ხასიათი არ ყოფილა ისეთი, რომელიც ვერ გამოსწორდებოდა და საჭიროებდა მყისიერ და მკაცრ მიდგომას.

სასამართლომ ბათილად სცნო ბრძანება ფილიალის გამგის განთავისუფლების შესახებ. სასამართლოს გადაწყვეტილებით, ა(ა)იპ „ქალაქ რუსთავის საბავშვო ბაგა-ბაღების გაერთიანებას“ დაეკისრა იძულებითი განაცდურის სახით გადაუხდელო ხელფასის და სახელმწიფო ბაჟის ანაზღაურება. ა(ა)იპ-მა დაკისრებული თანხა 15.4 ათასი ლარის ოდენობით გადაიხადა 2016 წლის ოქტომბერში.

2015 წლის 30 იანვრის ბრძანებით ა(ა)იპ „ქალაქ რუსთავის საბავშვო ბაგა-ბაღების გაერთიანების“ დირექტორმა დაკავებული თანამდებობიდან გაათავისუფლა დირექტორის მოადგილე. განთავისუფლების საფუძველად მითითებულია დაწესებულების

რეორგანიზაცია, სტრუქტურული ცვლილებები და საშტატო რიცხოვნობის შემცირება. მიღებული სამართლებრივი აქტი გასაჩივრდა სასამართლოში. სასამართლოს გადაწყვეტილებით, განთავისუფლების საფუძვლად მითითებული გარემოებების არსებობა არ დადგინდა. კერძოდ, დაწესებულებაში არ განხორციელებულა ისეთი ორგანიზაციული ცვლილებები, რომელიც აუცილებელს გახდიდა სამუშაო ძალის შემცირებას. ამასთანავე, რეორგანიზაციის შედეგად, ა(ა)იპ-ში ვაკანტური დარჩა 6 თანამდებობა.

სასამართლომ ბათილად სცნო ბრძანება დირექტორის მოადგილის განთავისუფლების შესახებ. გადაწყვეტილებაში აღნიშნულია, რომ პიროვნების განთავისუფლებამდე დაკავებული თანამდებობის ტოლფასი თანამდებობა დაწესებულებაში აღარ არსებობდა. ამდენად, ა(ა)იპ „ქალაქ რუსთავის საბავშვო ბაგა-ბაღების გაერთიანებას“ განთავისუფლებულის სასარგებლოდ დაეკისრა კომპენსაციისა და სახელმწიფო ბაჟის გადახდა. ა(ა)იპ-მა დაკისრებული თანხა 10.5 ათასი ლარის ოდენობით გადაიხადა 2017 წლის ივნისში.

დასკვნა

სასამართლო გადაწყვეტილების მიხედვით, ა(ა)იპ „ქალაქ რუსთავის საბავშვო ბაგა-ბაღების გაერთიანებამ“ მოსამსახურეები უკანონოდ გაათავისუფლა დაკავებული თანამდებობიდან. შესაბამისად, მმართველობით პროცესში კანონმდებლობის შეუსაბამოდ მიღებული გადაწყვეტილების შედეგად, მუნიციპალიტეტმა 2016-2017 წლებში გასწია 25.9 ათასი ლარის დამატებითი საბიუჯეტო ხარჯი.

შიდა აუდიტი

კრიტერიუმი. „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, შიდა აუდიტის სუბიექტის შესწავლისა და ანალიზის საგანი შესაძლებელია იყოს დაწესებულების სისტემაში მიმდინარე ყველა პროცესი და საქმიანობის სფერო. შიდა აუდიტი ეხმარება დაწესებულებას საქმიანობის მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის კუთხით, ასევე არსებული რისკების მართვის ხარისხის, ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ადეკვატურობის შეფასებისათვის. შიდა აუდიტის სუბიექტის უპირველეს ფუნქციას სისტემური ხარვეზების შესწავლა და მათ გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული რეკომენდაციების შემუშავება წარმოადგენს. შიდა აუდიტის სუბიექტი ასევე შეიმუშავებს რეკომენდაციებს დაწესებულების საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით.

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

გამოვლენილი გარემოება. ქ. რუსთავის მუნიციპალიტეტის მერიაში შექმნილია შიდა აუდიტის სამსახური⁴². სამსახურის მიზანია უზრუნველყოს დაწესებულების წინაშე არსებული რისკების დადგენა და მათი მართვის ხარისხის შეფასება, ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ადეკვატურობისა და ეფექტიანობის შეფასება, დაწესებულების საქმიანობის საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის შეფასება/მონიტორინგი, დაწესებულების საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით რეკომენდაციების შემუშავება, ფინანსური და სხვა ინფორმაციის სანდოობის, სიზუსტისა და სისრულის შეფასება, დაწესებულების აქტივებისა და სხვა რესურსების ადეკვატურად დაცულობის შეფასება და სხვ.

მერიის შიდა აუდიტის სამსახურის ანგარიშების შესწავლით გაირკვა, რომ სამსახურმა 2016-2017 წლებში სამსახურმა დაგეგმა და შეამოწმა მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული 13 სუბიექტი (ა(ა)იპ, შპს). სამსახურს არ შეუსწავლია მერიის სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობა⁴³ და შესაბამისად, არ განუხორციელებია შესაძლო დარღვევებისა და ხარვეზების იდენტიფიცირება.

დასკვნა

შიდა აუდიტის სამსახურს არ შეუფასებია შეესაბამება თუ არა მუნიციპალიტეტის საქმიანობა დაგეგმილ მიზნებსა და ამოცანებს, რამდენად კანონიერად, მიზნობრივად და ეფექტიანად ხდება ფინანსების გამოყენება, დანერგილია თუ არა ადეკვატური მართვისა და კონტროლის მექანიზმები და სხვ. შესაბამისად, სამსახურს არ გაუცია რეკომენდაციები მუნიციპალიტეტის საქმიანობის გაუმჯობესების მიმართულებით.

რეკომენდაცია №11. მუნიციპალიტეტის მერიის 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.

⁴² საკრებულოს 2014 წლის 8 აგვისტოს დადგენილება №9 „ქ. რუსთავის მუნიციპალიტეტის მერიის დებულების დამტკიცების შესახებ“.

⁴³ საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს წერილის საფუძველზე ჩატარდა მხოლოდ სამხედრო აღრიცხვისა და გაწვევის სამსახურის აუდიტი.

წინა აუდიტის დროს გამოვლენილი დარღვევები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა წინა წლებში გაატარა ქ. რუსთავის 2012-2013 წლების ბიუჯეტის შესრულების შესაბამისობის აუდიტი, 2012-2013 წლების ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური აუდიტი და 2013-2014 წლებისა და 2015 წლის 6 თვის განმავლობაში ადმინისტრაციული და საგზაო ინფრასტრუქტურის პროგრამის ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის ანგარიშებში დაფიქსირდა სხვადასხვა არსებითი ხასიათის დარღვევა-ნაკლოვანება.

აუდიტის ობიექტმა გაატარა ღონისძიებები და წარმოადგინა ინფორმაცია აუდიტის დასკვნებში ასახული ზოგიერთი ხარვეზის გამოსწორების შესახებ.

მუნიციპალიტეტმა არ მოახდინა სათანადო რეაგირება და განმეორებით დაუშვა ზოგიერთი დარღვევა, რაც აღწერილია აუდიტის ანგარიშში. მნიშვნელოვანია, რომ აუდიტის ობიექტმა დაგეგმოს და განახორციელოს საჭირო ქმედებები დასკვნებში ასახული დარღვევა-ნაკლოვანებების გამოსწორებისათვის და მომავალში არ დაუშვას მათი განმეორება. აღნიშნული აუცილებელია საჯარო დაწესებულების ინტერესების დაცულობის, საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვისა და ქვეყანაში ერთიანი ფინანსური პოლიტიკის ჩამოყალიბების კუთხით.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტი ვალდებული იყო გაეტარებინა საკმარისი და შესაფერისი ღონისძიებები აუდიტის ანგარიშებში დაფიქსირებული ხარვეზების გამოსწორებისათვის და შედეგების მისაღებად, რაც სისრულის თვალსაზრისით, არ განხორციელებულა.

რეკომენდაცია №12. მუნიციპალიტეტის მერიამ შეიმუშაოს და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში წარმოადგინოს ღონისძიებათა გეგმა აუდიტის ანგარიშებში ასახული დარღვევა-ნაკლოვანებების გამოსწორებისათვის. გონივრულ ვადაში ასევე წარმოადგენილ იქნეს ინფორმაცია გეგმის შესრულების მიმდინარეობისა და მიღწეული შედეგების შესახებ. მერიამ გაატაროს სათანადო ღონისძიებები იმ პასუხისმგებელ პირთა მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ აღნიშნულ დარღვევა-ნაკლოვანებებზე რეაგირება და არ გაატარეს საკმარისი და შესაფერისი ღონისძიებები აუდიტის წინა ანგარიშებში ასახული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად.

სარეკლამო და საინფორმაციო ხასიათის ხარჯების შეუსაბამოებები

კრიტერიუმი. მოქმედი კანონმდებლობა მაუწყებლობის შესახებ⁴⁴ განასხვავებს კომერციულ, სოციალურ ან წინასაარჩევნო რეკლამას. აკრძალულია ადმინისტრაციული

⁴⁴ საქართველოს კანონი მაუწყებლობის შესახებ, მუხლი 66¹

ორგანოს მიერ მაუწყებლის დაფინანსება, აგრეთვე მისი მომსახურების შესყიდვა და მაუწყებლის პროგრამების მომზადების ან/და ეთერში გადაცემის პირდაპირი ან ირიბი დაფინანსება ან თანადაფინანსება, გარდა სოციალური რეკლამისა. სოციალურია რეკლამა, რომელიც მიმართულია საზოგადოებრივი სიკეთის ხელშეწყობისკენ, საქველმოქმედო მიზნების მიღწევისკენ, მნიშვნელოვან საზოგადოებრივ საკითხებზე საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებისკენ ან/და საზოგადოების ქცევის პოზიტიური თვალსაზრისით შეცვლის ხელშეწყობისკენ და არ შეიცავს სახელმწიფო ან მუნიციპალიტეტის ორგანოს, კერძო ან საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ გაწეული მომსახურების რეკლამას⁴⁵.

გამოვლენილი გარემოება. ქ. რუსთავის მოსახლეობა 127 ათას კაცს აღემატება. მნიშვნელოვანია, რომ მოსახლეობა ინფორმირებული იყოს მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის შესახებ და შესაძლებლობისა და კომპეტენციის ფარგლებში ჩართული იყოს თვითმმართველობის პროცესში. მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად⁴⁶, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებია: დასახლების საერთო კრება; პეტიცია; სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო; საკრებულოს და საკრებულოს კომისიის სხდომებში მონაწილეობა; თანამდებობის პირების მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშების მოსმენა და სხვ.

ქ. რუსთავის მუნიციპალიტეტში დანერგილია საჯარო ინფორმაციის გამოქვეყნების პრაქტიკა; შექმნილია და ფუნქციონირებს სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო; მუნიციპალიტეტმა მოიპოვა საერთაშორისო ორგანიზაციების გრანტი და 2016-2017 წლებში განახორციელა პროგრამა „მონაწილეობითი ადგილობრივი ბიუჯეტირება ქალაქ რუსთავში“, მოსახლეობის ჩართულობით. ამასთან, საანგარიშო პერიოდში მუნიციპალიტეტს არ მოუწვევია დასახლების საერთო კრება, რომელიც უზრუნველყოფდა მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვის, გადაწყვეტისა და მუნიციპალიტეტის ორგანოების წინაშე ინიცირების პროცესებში მოსახლეობის ქმედით ჩართულობას.

გარდა აღნიშნული აქტივობებისა, საქმიანობის რეკლამის, ინფორმაციის გავრცელებისა და მართვაში მოსახლეობის თანამონაწილეობის ასამაღლებლად, მუნიციპალიტეტი 2016-2017 წლებში ახორციელებდა შემდეგ პროგრამებს:

მუნიციპალიტეტმა ტენდერების საშუალებით შეისყიდა სატელევიზიო მომსახურება და ხელშეკრულება გააფორმა სს „ქვემო ქართლის ტელე-რადიო კომპანიასთან“⁴⁷. შესყიდვის საგანია მერიის და საკრებულოს საქმიანობის ამსახველი

⁴⁵ საქართველოს კანონი მაუწყებლობის შესახებ, მუხლი 2, პუნქტი 3⁷

⁴⁶ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლები 85, 85¹.

⁴⁷ SPA160005253, NAT160004831.

სიუჟეტების მომზადება და საინფორმაციო გამოშვებაში გამოქვეყნება; მუნიციპალიტეტის მიერ გაწეული სამუშაოს შესახებ ვიდეოკლიპების გაშვება; სხვადასხვა სახის განცხადებების გამოცხადება; ინფორმაციის განთავსება მოძრავი სტრიქონის საშუალებით და სხვ. ხელშეკრულებების საკასო ხარჯი 2016-2017 წლებში 360.0 ათასი ლარია. ხელშეკრულებების შესრულების დოკუმენტაციის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტმა აანაზღაურა 6 სხვადასხვა შინაარსის სოციალური სარეკლამო რგოლის, 3 სხვადასხვა კლიპის, სხვადასხვა სიუჟეტების, კულტურული ღონისძიების ანონსის გამოქვეყნება და ცხელი ხაზისა და მორბენალი სტრიქონის მომსახურება. აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა სოციალური სარეკლამო რგოლების შინაარსი, რომლებიც რეგულარულად გადაიცემოდა ტელევიზიის ეთერში 2016-2017 წლების განმავლობაში. მონაცემები სარეკლამო რგოლების შესახებ ნაჩვენებია ცხრილში:

ცხრილი №6. სატელევიზიო ეთერში გასული სოციალური ფორმის სარეკლამო რგოლები

№	მომსახურების სახე	ზომის ერთეული	ქრონომეტრაჟი	ერთეულის ფასი	გასული რგოლების რაოდენობა	დირექტულ ება (ათასი ლარი)
1	სოციალური სარეკლამო რგოლი „კოსტავას გამზირის“ შესახებ	წმ	45-85	45	1317	59,265
2	სოციალური სარეკლამო რგოლი „ძველი რუსთავის ახალი სიცოცხლე“	წმ	45	45	1528	68,760
3	სოციალური სარეკლამო რგოლი „რუსთავის ინფრასტრუქტურა-2016“	წმ	45	45	639	28,755
4	სოციალური სარეკლამო რგოლი „რუსთავი ჩვენი ქალაქია“	წმ	45	45	1899	85,455
5	სოციალური სარეკლამო რგოლი „რუსთავის კულტურისა და დასვენების პარკი“	წმ	45	45	775	34,875
	ჯამი					277,110

მუნიციპალიტეტის სარეკლამო რგოლების სიუჟეტი წარმოადგენს მუნიციპალური ბიუჯეტიდან დაფინანსებულ ინფრასტრუქტურული პროექტებზე შექმნილ საინფორმაციო მასალას, რომელიც რეკლამას უწევს ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გაწეულ მომსახურებას. კერძოდ, სარეკლამო რგოლებში აღწერილია ობიექტების რეაბილიტაციის დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესი, რომელზედაც ქალაქის მოსახლეობა სატელევიზიო რეკლამების გარეშე ფლობს ვიზუალურ ინფორმაციას. ეს სამუშაოები სს „ქვემო ქართლის ტელერადიო კომპანიას“ საკუთარი ინიციატივით შეეძლო გაეშუქებინა. აღნიშნული რეგიონალური ტელევიზია ისედაც გადასცემს მიმდინარე ინფრასტრუქტურული პროექტებისა და სხვადასხვა აქტივობების შესახებ ინფორმაციას. ამასთანავე, რგოლების შინაარსი არ არის მიმართული საზოგადოებრივი სიკეთის ხელშეწყობისკენ, საქველმოქმედო მიზნების მიღწევისკენ, მნიშვნელოვან საზოგადოებრივ

საკითხებზე საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებისკენ ან/და საზოგადოების ქცევის პოზიტიური თვალსაზრისით შეცვლის ხელშეწყობისკენ. შესაბამისად, ვიდეორგოლები არ შეიძლება ჩაითვალოს სოციალურ რეკლამად და შეიცავს დამკვეთის მიერ გაწეული მომსახურების რეკლამას.

2016-2017 წლებში მუნიციპალიტეტი აფინანსებდა მის მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ „ინფორმაციის დამუშავებისა და ანალიზის ცენტრს“. ორგანიზაციის მიზანს წარმოადგენდა: მუნიციპალიტეტის ოფიციალური ვებ-გვერდის ადმინისტრირება, მუნიციპალიტეტის საქმიანობის საჯაროობის უზრუნველყოფა, მიმდინარე პროექტების და ღონისძიებების შესახებ საზოგადოების ინფორმირებულობის ხელშეწყობა, საინფორმაციო და არასაინფორმაციო ვიდეო მასალის მომზადება-გავრცელება, მუნიციპალიტეტის საქმიანობის პოპულარიზაციისა და საინფორმაციო კამპანიის წარმოება და სხვ. ა(ა)იპ-ის ფუნქციონირების ხარჯმა 2016-2017 წლებში 256.9 ათასი ლარი შეადგინა.

აღსანიშნავია, რომ მერიაში არსებობს საზოგადოებასთან ურთიერთობისა და პროტოკოლის სამსახური, რომლის ფუნქციებიც ა(ა)იპ „ინფორმაციის დამუშავებისა და ანალიზის ცენტრის“ მიზნების მსგავსია. კერძოდ, მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ ორგანიზებულ ღონისძიებათა და მიღებულ გადაწყვეტილებათა შესახებ საზოგადოების ინფორმირება; მერიის საქმიანობის ანგარიშების, პრეს-რელიზების მომზადება და გამოქვეყნება; ქალაქში მიმდინარე ღონისძიებების პრეზენტაციას; ღონისძიებების ფოტო და ვიდეოგადაღება; კომპიუტერული ქსელების ადმინისტრირება; მუნიციპალიტეტის მერიის საქმიანობის შესახებ რეკლამების, საგაზეთო სტატიებისა და ვიდეორგოლების მომზადებაში მონაწილეობა; პიარის დაგეგმვა და სხვ. სამსახურში 2016 წელში დასაქმებული იყო 14, ხოლო 2017 წელში 13 მოსამსახურე და მათი შრომის ანაზღაურებაზე დახარჯულია 352.6 ათასი ლარი.

2016-2017 წლებში მუნიციპალიტეტმა შპს „აიფიემ კვლევებისაგან“ შეისყიდა კვლევასთან და დამუშავებასთან დაკავშირებული საინფორმაციო მომსახურება. ხელშეკრულებების საგანია ყოველდღიური მედია-მონიტორინგი (ტელევიზია, ბეჭდვითი მედია, რადიო, საინფორმაციო სააგენტოები) და მონიტორინგის შედეგებით შემსყიდველის უზრუნველყოფა; ყოველთვიური და ყოველწლიური ანგარიშების მომზადება. ხელშეკრულებების საკასო ხარჯი 2016-2017 წლებში 13.7 ათასი ლარია.

2017 წელს მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გააფორმა შპს „გაზეთი რუსთავთან“, რომლის საგანია: ქალაქ რუსთავის მოსახლეობისთვის მნიშვნელოვანი ინფორმაციის გავრცელება გაზეთის მეშვეობით; დამკვეთის მიერ მიწოდებულ მასალებზე დაყრდნობით საგაზეთო სტატიების მომზადება და მათი განთავსება გაზეთის ძირითად

გვერდებზე. საზოგადოებისთვის და რუსთავის მოსახლეობისთვის აქტუალური თემების შესახებ ინტერვიუების მომზადება მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან; დამკვეთის მიერ მიწოდებული სოციალური რეკლამის განთავსება საგაზეთო ფურცლებზე და სხვ. მიმწოდებლისათვის გადახდილმა ანაზღაურებამ 30.0 ათასი ლარი შეადგინა.

ქ. 2016-2017 წლებში და აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდშიც ფუნქციონირებდა მუნიციპალიტეტის ოფიციალური ვებ-გვერდი, საიდანაც მომხმარებელს შეუძლია მიიღოს ინფორმაცია მიმდინარე ღონისძიებებისა და სიახლეების შესახებ.

ქ. რუსთავის მუნიციპალიტეტმა საქმიანობის რეკლამის, ინფორმაციის გავრცელებისა და მართვაში მოსახლეობის თანამონაწილეობის ასამაღლებლად 2016-2017 წლებში დახარჯა სულ 660.6 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტის მიერ დაფინანსებული პროგრამები ზოგ შემთხვევაში დუბლირებულია. კერძოდ, სს „ქვემო ქართლის ტელე-რადიო კომპანიისაგან“ შესყიდული მომსახურება, ა(ა)იპ „ინფორმაციის დამუშავებისა და ანალიზის ცენტრის“, მერიის საზოგადოებასთან ურთიერთობისა და პროტოკოლის სამსახურის, შპს „გაზეთი რუსთავის“ ფუნქციები მოსახლეობის ინფორმირებულობასთან დაკავშირებით ერთმანეთის მსგავსია. აუდიტის ჯგუფი ვერ დარწმუნდა თუ რამდენად აუცილებელი იყო დასახული მიზნების მისაღწევად მუნიციპალიტეტის მიერ დაფინანსებული ყველა პროგრამის გამოყენება და იყო თუ არა დახარჯული ფულადი რესურსი მიღებული შედეგის ადეკვატური.

დასკვნა

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობისა და მუნიციპალიტეტის საქმიანობის რეკლამირებისათვის საჭირო საბიუჯეტო დანახარჯების ზღვარი მოქმედი კანონმდებლობით დადგენილი არ არის. მიუხედავად ამისა, საბიუჯეტო დაწესებულებისათვის არსებობს თანხების რაციონალური და გონივრული ხარჯვის ვალდებულება, რაც მუნიციპალიტეტმა არ დაიცვა. კერძოდ, მუნიციპალიტეტმა სარეკლამო და საინფორმაციო ხასიათის ღონისძიებებზე 2016-2017 წლებში გასწია არაგონივრულად მაღალი ხარჯი, მათ შორის არასოციალურ რეკლამაზე, რომლის დაფინანსებაც არ იყო მიზანშეწონილი.

რეკომენდაცია №13. მუნიციპალიტეტის მერიამ, საკრებულოსთან ერთად, მიზანშეწონილია განიხილოს საქმიანობის რეკლამის, ინფორმაციის გავრცელებისა და მართვაში მოსახლეობის თანამონაწილეობის ასამაღლებლად საჭირო ღონისძიებების დაფინანსების საკითხი და მიიღოს ოპტიმალური გადაწყვეტილება, პირველ რიგში მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით. გადაწყვეტილებას საფუძვლად უნდა დაედოს მოსახლეობის მხრიდან სხვადასხვა ინფორმაციის მიღების საჭიროება და შეფასება მისი შინაარსის, მოცულობისა და მიღების ფორმის მხრივ, რაც

დაკავშირებული იქნება მართვაში მათი მონაწილეობის ხარისხთან. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მოსახლეობისათვის სასარგებლო ინფორმაციის მიღება-გავრცელებას და საბიუჯეტო თანხების რაციონალურ ხარჯვას.

აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი

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

აუდიტორთა ხელმოწერა:

სახელი, გვარი

ზურაბ ჩაფიჩაძე

(წამყვანი აუდიტორი)

თათია ამბროლაძე

(აუდიტორი)

ზურაბ ტუსკაძე

(აუდიტორი)

ხელმოწერა

