



შენაბამისობის აუდიტის ანგარიში



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

“ვაშტიკივა”

ადგილობრივი თვითმმართველი
ერთეულების ბიუჯეტების აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი

გიორგი მამრიკიშვილი

“ 09 ” “ 01 ” 2019 წელი

N 3/36

ეგზ: N:1

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

სარჩევი

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებანი	3
შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები	4
შესავალი	9
ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	9
აუდიტორის პასუხისმგებლობა	9
აუდიტის საგანი	10
აუდიტის მასშტაბი	10
აუდიტის კრიტერიუმები	10
აუდიტის მიზანი	11
აუდიტის მეთოდოლოგია	11
ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის საქმიანობის შესახებ.....	11
აუდიტის მიგნებები.....	13
ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია	13
უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოები.....	13
პროექტები, რომელთა შედეგებით მოსახლეობა ვერ სარგებლობს	19
შესყიდვების მართვა.....	21
აფიდავიტის სავარაუდო დარღვევა	21
სამუშაოების შესრულების ვადის გაგრძელება	23
სახელშეკრულებო პირობების ცვლილება	26
ინტერესთა შეუთავსებლობა სამშენებლო საქმიანობის განხორციელებისას.....	27
წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება	29
საწვავის ხარჯვის ხარვეზები	29
დაზიანებული ავტოსატრანსპორტო საშუალება	33
პრემია	34
შტატგარეშე მოსამსახურეების დაქირავების ხარვეზები	35
საკრებულოს წევრების ხარჯები	37
შემოსავლები	39
დასუფთავების მოსაკრებლის არასათანადო ადმინისტრირება	39
ბიუჯეტთან ანგარიშსწორების შედარების აქტი.....	41
შიდა აუდიტი	43
აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი	45

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებანი

-)/ მუნიციპალიტეტი - სენაკის მუნიციპალიტეტი;
-)/ მერია - სენაკის მუნიციპალიტეტის მერია;
-)/ საკრებულო - სენაკის მუნიციპალიტეტის საკრებულო;
-)/ ა(ა)იპ - არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი;
-)/ შპს - შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება;
-)/ სსიპ - საჯარო სამართლის იურიდიული პირი.

შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა სენაკის მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი სახის ნაკლოვანებები:

-) მუნიციპალიტეტში განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტების ადგილზე დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ ობიექტების ნაწილი დაზიანებულია, რაც სავარაუდოდ გამოწვეულია უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების ჩაბარებით. ხარისხის კონტროლის მიზნით, მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ დანერგილი კონტროლის მექანიზმები, ყველა შემთხვევაში ვერ უზრუნველყოფს სამუშაოების უხარისხოდ შესრულების თავიდან აცილებას და ამის გამო საგარანტიო პერიოდში ინფრასტრუქტურულ ობიექტებზე ფიქსირდება ხარვეზები და დაზიანებები. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტი ვერ უზრუნველყოფს ყველა ობიექტზე დაფიქსირებული ხარვეზის დროულ გამოვლენას და ქმედითი ღონისძიებების გატარებას მიმწოდებლების მიერ საგარანტიო პერიოდში ხარვეზების აღმოფხვრის უზრუნველსაყოფად.
-) მიმწოდებლებთან გაფორმებული ხელშეკრულებების ფარგლებში, რიგ შემთხვევაში შეტანილია ცვლილებები. სათანადო დასაბუთების გარეშე გაზრდილია სამუშაოთა მიწოდების თავდაპირველად განსაზღვრული ვადა და მიმწოდებლებზე არ არის დარიცხული სახელშეკრულებო პირობებით განსაზღვრული პირგასამტეხლო.
-) მიმწოდებლებთან გაფორმებულ ხელშეკრულებებში ცვლილებების შეტანის დროს, მუნიციპალიტეტმა ყველა შემთხვევაში ვერ უზრუნველყო საკუთარი ინტერესების სათანადო დაცვა. ცვლილებების შედეგად, გაიზარდა შესყიდული სამუშაოს ფასი და გაუარესდა მისი, როგორც შემსყიდველის მდგომარეობა.
-) გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც სამუშაოების მწარმოებელ და ექსპერტიზის განმახორციელებელ სუბიექტებს შორის იკვეთება ინტერესთა შეუთავსებლობა, რაც რისკის შემცველი გარემოებაა. მუნიციპალიტეტს არ უმსჯელია აღნიშნულ ფაქტებთან დაკავშირებით.
-) სენაკის მუნიციპალიტეტმა საწვავის ხარჯი გასწია საბიუჯეტო ასიგნებების ეკონომიური და რაციონალური ხარჯვის ვალდებულების დაცვის გარეშე. გარდა ამისა საწვავის ხარჯვის პროცესზე არ აქვს დანერგილი კონტროლის სათანადო მექანიზმები. შედეგად არსებობს რისკი, რომ საწვავის ხარჯვა ხდება არაავტორიზებულ ავტომატურად და არასამსახურებრივი დანიშნულებით.

ამასთან, სენაკის მუნიციპალიტეტს შემუშავებული და დამტკიცებული არ აქვს სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის შესახებ წესი.

-) თანამშრომლის მიერ ავტოსატრანსპორტო შემთხვევის შედეგად მუნიციპალიტეტს მიაღდა ქონებრივი ზიანი და ზიანის მიყენებიდან ორი წლის განმავლობაში, მან ვერ უზრუნველყო ქმედითი და ოპერატიული ღონისძიებების გატარება ზიანის ანაზღაურების მიზნით, ხოლო სასამართლოსთვის მიმართვა განხორციელდა მხოლოდ აუდიტის ჯგუფის მიერ საკითხით დაინტერესების შემდეგ.
-) მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე, უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები, ანაზღაურებულია მოქმედი კანონმდებლობის დარღვევით, შესაბამისი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე.
-) შტატგარეშე მოსამსახურებთან გაფორმებული ხელშეკრულებების შესწავლით დადგინდა, რომ ისინი დაქირავებული იყვნენ მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად. აღნიშნული ეწინააღმდეგება მოქმედ კანონმდებლობას, რომლის თანახმად შტატგარეშეების დაქირავება უნდა მომხდარიყო დროებით და არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად. ასევე, მათზე გაცემულია პრემია ისე, რომ ამის ვალდებულებას მათთან გაფორმებული ხელშეკრულებები არ მოიცავდა.

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

რეკომენდაცია №1: სენაკის მუნიციპალიტეტის მერიამ, დანერგოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები და დააწესოს ისეთი პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს შესრულებული სამუშაოების შესაბამისობას სამშენებლო ნორმებთან და სტანდარტებთან. შესრულებული სამუშაოების დასადასტურებლად, ექსპერტიზის დასკვნების გამოყენების პროცესს ორგანიზება გაუკეთოს იმგვარად, რომ თავიდან აიცილოს უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების ჩაბარება. მუნიციპალიტეტმა უზრუნველყოს ინფრასტრუქტურული ობიექტების მდგომარეობის სისტემატიური მონიტორინგი. შესრულებულ სამუშაოებზე ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში, მიმართოს მიმწოდებელს, რათა საგარანტიო ვადაში გამოსასწოროს უხარისხობით გამოწვეული დაზიანებები. აღნიშნული ღონისძიებები ხელს შეუწყობს შესყიდული ობიექტების

გამართულ ფუნქციონირებას და მოსახლეობისთვის ინფრასტრუქტურული პროექტების ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში, ხარვეზების გარეშე მიწოდებას. ასევე ანგარიშში დაფიქსირებულ გარემოებებთან დაკავშირებით, პასუხისმგებელი პირების მიმართ, გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №2: სენაკის მუნიციპალიტეტის მერიამ ინფრასტრუქტურული სამუშაოები დაგეგმოს ყველა იმ ფაქტორის გათვალისწინებით, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს პროექტის წარმატებით დასრულებას. აქედან გამომდინარე, განსაზღვროს, რამდენად შესაძლებელია პროექტის განხორციელება და დასახული მიზნის მიღწევა. მერიამ არ დაუშვას ისეთი სამუშაოების დაწყება, რომლებსაც ვერ დაასრულებს გონივრულ ვადებში. უკვე შესრულებულ სამუშაოებზე გამოვლენილი ხარვეზების აღმოფხვრის მიზნით გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №3: სენაკის მუნიციპალიტეტის მერიამ დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტების მიერ ტექნიკური დოკუმენტაციის დაუზუსტებლობის და/ან ხელშეკრულების გაფორმებისგან თავის არიდების შემთხვევებში, ყურადღება გაამახვილოს აფიდავიტის შესაძლო დარღვევის რისკებზე. ამასთანავე, შეიმუშაოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები პრეტენდენტების არაკეთილსინდისიერი ქმედებების გამოსავლენად და გაატაროს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს შესყიდვების პროცესის კონკურენტულ გარემოში წარმართვასა და საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №4: სენაკის მუნიციპალიტეტის მერიამ, შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადების ცვლილება არ განახორციელოს დაუსაბუთებელი გარემოებებით. გაითვალისწინოს მხოლოდ ობიექტური და ფორსმაჟორული საფუძვლების არსებობა, ყველა დანარჩენ შემთხვევაში ვადებისა და სხვა პირობების დარღვევისათვის გაავრცელოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები. შედეგად, დროულად მოხდება იმ პროდუქტის მიღება, რომელიც დაგეგმილია ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისათვის და მოსახლეობის კეთილდღეობის უზრუნველსაყოფად. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს მიმწოდებლებზე საჯარიმო სანქციის დაურიცხაობის ფაქტი, გამოავლინოს გამომწვევი მიზეზები, პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №5: მიმწოდებლებთან გაფორმებულ ხელშეკრულებებში ცვლილებების შეტანის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტის მერიამ არ დაუშვას ცვლილებების შედეგად შემსყიდველის ორგანიზაციის პირობების გაუარესება. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის, როგორც შემსყიდველის ინტერესების დაცვას და საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №6: სენაკის მუნიციპალიტეტის მერიამ სამუშაოების შესყიდვისას დანერგოს/განახორციელოს კონტროლის და მონიტორინგის ისეთი პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს დაწესებულების მიზნების მიღწევას, დასახული ამოცანების შესრულებას და მოიცავს რისკების შესამცირებლად საჭირო ღონისძიებებს. ამასთან, შესყიდვების განხორციელების პროცესში მონაწილე მხარეებს შორის არ დაუშვას ინტერესთა შეუთავსებლობის შემთხვევები.

რეკომენდაცია №7: 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. ამასთანავე, შემუშავებული წესი თავსებადი უნდა იყოს საქართველოს მთავრობის სამართლებრივ აქტთან. მუნიციპალიტეტმა დააწესოს კონტროლის ისეთი მექანიზმები, რომელიც უზრუნველყოფს საწვავის არარაციონალური და არასამსახურებრივი მიზნებისათვის გამოყენების თავიდან აცილებას. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს საწვავის არაეკონომიური და არარაციონალური ხარჯვის გამომწვევი მიზეზები, გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №8: სენაკის მუნიციპალიტეტის მერიამ და საკრებულომ, ქონებრივი ზიანის მიყენების შემთხვევებში გაატაროს დროული და ქმედითი ღონისძიებები ზიანის ანაზღაურების მიზნით. ამასთან, არ დაუშვას მომავალში მუნიციპალიტეტის კუთვნილი ავტომობილების განკარგვა არაუფლებამოსილი პირების მიერ.

რეკომენდაცია №9: მუნიციპალიტეტის მერიამ და საკრებულომ, შრომითი ხელშეკრულებები გააფორმოს საჯარო სამსახურის განხორციელების უზრუნველსაყოფად, მხოლოდ დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტში დასაქმებულთა რაოდენობის ოპტიმიზაციას და საბიუჯეტო თანხების რაციონალურ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №10: სენაკის მუნიციპალიტეტის მერიამ და საკრებულომ, არ დაუშვას საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება ხარჯის გაწევის დამადასტურებელი პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტის წარმოდგენის გარეშე; ხარჯების ანაზღაურების წესი და პრაქტიკა მოიცვანოს მოქმედ კანონმდებლობასთან სრულ შესაბამისობაში. აღნიშნული უზრუნველყოფს საკრებულოს არაანაზღაურებადი წევრის საქმიანობის შესახებ ადგილობრივი

თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი პრინციპის დაცვას და საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №11: მუნიციპალიტეტის მერიამ, საკრებულოს დადგენილების შესაბამისად, უზრუნველყოს დასუფთავების მოსაკრებლის გადამხდელთა ბაზის შექმნა და წლის განმავლობაში მისაღები მოსაკრებლის გაანგარიშება. ასევე, დანერგოს კონტროლის ისეთი მექანიზმები, რომლებიც მაქსიმალურად უზრუნველყოფს დასუფთავების მოსაკრებლის სახით მისაღები შემოსავლების მობილიზებას. აღნიშნული დადებითად აისახება ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავლებზე.

რეკომენდაცია №12: მუნიციპალიტეტის მერიამ, 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 აღმოფხვრის მიზნით.

რეკომენდაცია №13: სენაკის მუნიციპალიტეტის მერიის შიდა აუდიტის სამსახურმა საქმიანობა წარმართოს ისე, რომ უზრუნველყოს თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის გაუმჯობესება არსებული რისკების შეფასებითა და მოქმედ კანონმდებლობასა და მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობის დადგენის გზით. ამასთანავე, შეიმუშაოს რეკომენდაციები მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით.

შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

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

სენაკის მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების ხარჯვის კანონმდებლობასთან შესაბამისობა.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა სენაკის მუნიციპალიტეტის მიერ 2016-2017 წლებში ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების ფარგლებში მუნიციპალიტეტის საქმიანობისა და ფინანსური რესურსების ხარჯვის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტმა მოიცვა მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტების გადასახდელები, ჯამში - 22,944.4 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“;
-)/ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს №672 ბრძანება „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“;
-)/ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანება „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“;
-)/ სენაკის მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტები და სხვ.

¹ საანგარიშო პერიოდში მოქმედი რედაქციების მიხედვით.

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.

ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის საქმიანობის შესახებ

სენაკის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი იურიდიული პირი, რომელსაც აქვს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, განკარგავს საკუთარ ქონებასა და ბიუჯეტს. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 15 ადმინისტრაციულ ერთეულს, რომელიც მოიცავს 1 ქალაქს და 62 სოფელს. სენაკის მუნიციპალიტეტის ფართობია 521 კვ.კმ², მოსახლეობის რიცხოვნობა შეადგენს 37.3 ათასს კაცს³. ადმინისტრაციული ცენტრია - ქ. სენაკი.

ბიუჯეტი. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშებზე დაყრდნობით, 2016-2017 წლებში შემოსულობების საკასო შესრულებამ შეადგინა 23,563.6 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელების საკასო შესრულებამ - 22,944.4 ათასი ლარი შეადგინა. ინფორმაცია შემოსულობების, გადასახდელების და ნაშთის ცვლილების შესახებ წარმოდგენილია ცხრილში:

² www.reestri.gov.ge. www.budgetmonitor.ge.

³ www.geostat.ge მითითებულია 2017 წლის საშუალო წლიური მაჩვენებელი.

**ცხრილი №1. სენაკის მუნიციპალიტეტის შემოსულობები, გადასახდელები და ნაშთის ცვლილება
2016-2017 წწ.**

(ათასი ლარი)

დასახელება	2016 წელი			2017 წელი			სულ ფაქტი
	გეგმა	ფაქტი	შესრულ ება %	გეგმა	ფაქტი	შესრულ ება %	
შემოსულობები	11,831.0	11,793.5	99.7	12,015.5	11,771.1	98	23,563.6
შემოსავლები	11,756.8	11,703.2	99.5	11,774.8	11,442.5	97.2	23,145.7
არაფინანსური აქტივების კლება	74.2	89.3	120.4	240.7	328.6	136.5	417.9
ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოყენების გარდა)	0	0	0	0	0	0	0
ვალდებულებების ზრდა	0	0	0	0	0	0	0
გადასახდელები	11,834.1	11,601.1	98	12,208.9	11,343.3	92.9	22,944.4
ხარჯები	7,972.4	7,897.8	99.1	7,573.6	7,319.2	96.6	15,217.0
არაფინანსური აქტივების ზრდა	3,861.7	3,703.3	95.9	4,633.8	4,022.7	86.8	7,726.0
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის დაგროვების გარდა)	0	0	0	0	0	0	0
ვალდებულებების კლება	0	0	0	1.5	1.4	93.3	1.4
ნაშთის ცვლილება	-3.1	191.4		-193.4	427.9		

2017 წელს შედარებით დაბალია „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის შესრულების მაჩვენებელი, რომელიც დაზუსტებულ მაჩვენებელთან შედარებით 86.8 %-ით შესრულდა. აღნიშნული განაპირობა იმ გარემოებამ, რომ ცენტრალური ბიუჯეტიდან წლის ბოლოს მიღებული იქნა ტრანსფერი, რომლის ფარგლებში დაგეგმილი სამუშაოების განხორციელება ვერ მოესწრო და გაგრძელდა შემდეგ წელს.

აუდიტის მიგნებები

ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით შესრულებული ინფრასტრუქტურული სამუშაოები უნდა იყოს ხარისხიანი, მისგან მიღებული შედეგი დადებითად უნდა აისახებოდეს მოსახლეობაზე და გონივრულ პერიოდში შესაძლებელი უნდა იყოს ამ შედეგით სარგებლობა. ინფრასტრუქტურული პროექტების გრძელვადიან პერიოდში სარგებლობა დამოკიდებულია შესრულებული სამუშაოების ხარისხზე. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია მშენებლობის პროცესი დაგეგმოს და განახორციელოს ისე, რომ შესყიდული სამუშაოები პასუხობდეს სამშენებლო ნორმებითა და სტანდარტებით განსაზღვრულ მოთხოვნებს და სრულად უზრუნველყოს დასახელებული პრობლემების გადაწყვეტა. ამ მიზნით, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია ჩაიბაროს ხარისხიანი სამუშაოები, რომლებიც შეესაბამება სამშენებლო ნორმებითა და სტანდარტებით განსაზღვრულ მოთხოვნებს. აღნიშნულის განსაზღვრა მუნიციპალიტეტს შეუძლია, როგორც შიდა კონტროლის სისტემის - ინსპექტირების ჯგუფის საშუალებით, ასევე შესაბამისი ექსპერტიზის ჩატარებით.

მუნიციპალიტეტის მიერ მიმწოდებლებთან გაფორმებული შესყიდვის ხელშეკრულების თანახმად, შემსრულებელი იძლევა გარანტიას, რომ შემსყიდველის მიერ საგარანტიო პერიოდში გამოვლენილი დეფექტი და ნაკლი აღმოფხვრას საკუთარი სახსრებით. შესაბამისად, შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია ობიექტის დაზიანების შემთხვევაში, საგარანტიო ვადის პერიოდში მოსთხოვოს მიმწოდებელს, საკუთარი ხარჯებით უზრუნველყოს დაზიანებების აღმოფხვრა.

გამოვლენილი გარემოება: კონტროლის მექანიზმების სწორად დანერგვისა და ეფექტურად ფუნქციონირების საშუალებით მუნიციპალიტეტმა უნდა მიიღოს რწმუნება მის მიერ შესყიდული სამუშაოს ხარისხის, მოცულობისა და გადახდილი ფასის შესაბამისობის შესახებ. აღნიშნული რწმუნების მისაღებად მუნიციპალიტეტს შეუძლია გამოიყენოს, როგორც მის ხელთ არსებული საკადრო რესურსი, ასევე ისარგებლოს დაქირავებული ექსპერტის ან ზედამხედველის მომსახურებით. შესაძლებელია აგრეთვე აღნიშნული მეთოდების კომბინირება. გადაწყვეტილებას ზედამხედველობისა და კონტროლის კონკრეტული მექანიზმების დანერგვასა და შემუშავებაზე იღებს მუნიციპალიტეტი და შესაბამისად, მასვე ეკისრება პასუხისმგებლობა აღნიშნული მექანიზმების ეფექტურად ფუნქციონირებაზე. ექსპერტის მომსახურების გამოყენების შემთხვევაში უზრუნველყოფილი უნდა იყოს, რომ სწორად იქნეს განსაზღვრული ექსპერტიზისათვის დასმული კითხვები, რათა ექსპერტიზის დასკვნაში სრულად აისახოს შემოწმებული

ობიექტის ხარისხი და მოცულობა. საბოლოო ჯამში, ექსპერტის მომსახურების გამოყენება წარმოადგენს ზედამხედველობის ერთ-ერთ მექანიზმს და იგი არ ათავისუფლებს მუნიციპალიტეტს პასუხისმგებლობისაგან. ასევე, მუნიციპალიტეტმა უნდა განახორციელოს ექსპლუატაციაში მიღებული ინფრასტრუქტურული ობიექტების მდგომარეობის სისტემატიური მონიტორინგი. ობიექტებზე დაზიანებებისა და ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში უნდა დაადგინოს მათი გამომწვევი მიზეზები. იმ შემთხვევაში, თუ დადგინდება, რომ დაზიანებები გამოწვეულია უხარისხოდ შესრულებით, სამუშაოების შემსრულებლებისაგან უნდა მოითხოვოს ხარვეზების აღმოფხვრა სახელშეკრულებო პირობების შესაბამისად.

აუდიტის ფარგლებში შესწავლილი იქნა ინფრასტრუქტურული სამუშაოების შესყიდვის პროცესში მუნიციპალიტეტის მიერ დანერგილი კონტროლის მექანიზმები. აღნიშნულ პროცესში გამოვლინდა ხარვეზები:

- 1) ზოგ შემთხვევაში ექსპერტიზისათვის დასმული კითხვები არასათანადოაა განსაზღვრული, კერძოდ არ არის მოთხოვნილი შესრულებული სამუშაოების ხარისხის შეფასება. შესაბამისად, ექსპერტი არ გამოთქვამს მოსაზრებას შესრულებული სამუშაოების ხარისხზე და ადასტურებს მხოლოდ მოცულობებს. სატენდერო და სახელშეკრულებო პირობებით, მიმწოდებელმა საბოლოო ანგარიშსწორების განხორციელებამდე უნდა წარმოადგინოს ექსპერტიზის დადებითი დასკვნა შესრულებული სამუშაოების მოცულობასა და ხარისხზე. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტი ექსპერტიზის დასკვნის საფუძველზე, რომელშიც არ არის დადასტურებული შესრულებული სამუშაოების ხარისხი, აფორმებს მიღება-ჩაბარების აქტს და ახორციელებს ანგარიშსწორებას. ასევე აღსანიშნავია, რომ ზოგ შემთხვევაში ექსპერტიზის დასკვნა მოიცავს ხარისხის შეფასებას, თუმცა შეფასება განხორციელებულია მხოლოდ ვიზუალურად.
- 2) მუნიციპალიტეტს დაზიანებულ ინფრასტრუქტურულ ობიექტებზე არ აქვს შესწავლილი დაზიანების გამომწვევი მიზეზები. შესაბამისად, არ მიუმართავს მიმწოდებლებისათვის ხარვეზების აღმოფხვრის მოთხოვნით.

აუდიტის ჯგუფმა მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად, ადგილზე დაათვალიერა 2016-2017 წლებში განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტების მდგომარეობა. შედეგად გამოვლინდა სხვადასხვა ტიპის ხარვეზი.

ხიდ-ბოგირის მოწყობის სამუშაოები

მუნიციპალიტეტმა, სტიქიის შედეგად დაზიანებული ობიექტების რეაბილიტაციის სამუშაოებზე 2017 წლის ოქტომბერში ხელშეკრულება გააფორმა შპს „TWINS თვინს“-თან⁴. შესყიდვა მოიცავდა სახოკიას ქუჩაზე ხიდ-ბოგირის მოწყობისა და ჩარეცხილი სავალი ნაწილის აღდგენის სამუშაოებს. მუნიციპალიტეტმა სამუშაოები ჩაიბარა 2017 წლის 28 დეკემბერს, საექსპერტო დასკვნის საფუძველზე.

აუდიტის ჯგუფისა და მუნიციპალიტეტის მიერ დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ ხიდ-ბოგირის ერთი მხარე დაზიანებულია, მოცილებულია ნიადაგს და ვერ ასრულებს თავის ფუნქციას.

სურათი №1. ხიდ-ბოგირის მოწყობის სამუშაოები



აღსანიშნავია, რომ ხელშეკრულების პირობების მიხედვით სამუშაოების საბოლოო მიღება-ჩაბარება უნდა განხორციელებულიყო ფაქტობრივად შესრულებული სამუშაოების მოცულობის და ხარისხის დამადასტურებელი საექსპერტო დასკვნის საფუძველზე. მიმწოდებელმა წარმოადგინა საექსპერტო დასკვნა მხოლოდ მოცულობაზე, ხოლო ხარისხი შეფასებული არ იყო⁵. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტმა სამუშაოები მაინც ჩაიბარა. ასევე, მუნიციპალიტეტს არ შეუსწავლია საკითხი იმის შესახებ, თუ რამ გამოიწვია ხიდ-ბოგირის დაზიანება - საპროექტო დავალების არასწორად განსაზღვრამ თუ მიმწოდებლების მიერ უხარისხოდ შესრულებულმა სამუშაოებმა. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა 14.4 ათასი ლარის ხარჯი გაწია პროექტზე, რომელიც დაზიანებულია, ვერ ასრულებს თავის ფუნქციას და საჭიროებს ახალ გამაგრებით სამუშაოებს.

⁴ NATI70011350. ხელშეკრულება N207 დირეზულით 175.4 ათასი ლარი. სამუშაოები მოიცავდა დაზიანებული გაბიონის მოწყობას, ხიდის რეაბილიტაციას, წყალსადენის სიტემის აღდგენას სანიაღვრე არხის რეაბილიტაციას და სხვ.

⁵ ექსპერტიზა ჩაატარა შპს „რუსკა 2000“-მა.

გალერეის რეაბილიტაცია

2017 წელს მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა სამხატვრო გალერეის შენობის რეაბილიტაციის სამუშაოები, ღირებულებით 79.2 ათასი ლარი⁶. სამუშაოები შეასრულა შპს „ლუკა მარდიმ“.

ხელშეკრულების ფარგლებში განხორციელდა გალერეის შენობის შიდა სარემონტო სამუშაოები. მუნიციპალიტეტმა სამუშაოები ჩაიბარა 2017 წლის 27 სექტემბერს.

2018 წლის 21 სექტემბერს აუდიტის ჯგუფმა, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად, ადგილზე დაათვალიერა ობიექტი. შედეგად გამოვლინდა, რომ ერთ ოთახში ლამინატის იატაკი დაზიანებულია, ამოვარდნილია რამდენიმე პანელი და შეინიშნება დეფორმაცია, შენობის შიდა კედლებზე შეინიშნება ბზარები, ჭერიდან მოხსნილია განათების ხის კარკასი.

სურათი №2. ქ. სენაკის გალერეა



მიმწოდებლის მიერ წარმოდგენილი ექსპერტიზის დასკვნის თანახმად განხორციელდა ფაქტობრივად შესრულებული სამუშაოების მხოლოდ მოცულობების შემოწმება, ხოლო ხარისხი ექსპერტის მიერ შეფასებული იქნა ვიზუალური დათვალიერებით⁷. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტმა სამუშაოები მაინც ჩაიბარა. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა 79.2 ათასი ლარის ღირებულების გალერეის შიდა სარემონტო სამუშაოები, რომელსაც არსებული მდგომარეობით აღენიშნება ხარვეზები.

მინი მოედნის მოწყობა

2017 წელს მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა ქ. სენაკში, შარტავას ქუჩა N14-ში ხელოვნურსაფარიანი მინი მოედნის მოწყობის სამუშაოები, ღირებულებით 68.2 ათასი

⁶ 170002889, ხელშეკრულება N111

⁷ ექსპერტიზა ჩატარა შპს „ექსპერტიზა, მშენებლობა, დიზაინმა“

ლარი⁸. სამუშაოები შეასრულა შპს „დაგიმ“. ხელშეკრულების ფარგლებში მიმწოდებელმა მოაწყო ახალი სტადიონი. მუნიციპალიტეტმა სამუშაოები ჩაიბარა 2017 წლის 16 ივნისს.

2018 წლის 21 სექტემბერს აუდიტის ჯგუფმა და მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებმა დაათვალიერეს ობიექტი. დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ მოედნის ღობის მავთულბადე რამდენიმე ადგილას დაზიანებული და დაწყვეტილია. დაგებული ხელოვნური ბალახის საფარის ზედაპირი დეფორმირებულია.

სურათი №3. მინი მოედანი შარტავას ქუჩაზე



მიმწოდებლის მიერ წარმოდგენილი ექსპერტიზის დასკვნის თანახმად განხორციელდა ფაქტობრივად შესრულებული სამუშაოების მხოლოდ მოცულობების შემოწმება, ხოლო ხარისხი ექსპერტის მიერ დადასტურებული იქნა ვიზუალური დათვალიერებით⁹. მიუხედავად ამისა მუნიციპალიტეტმა სამუშაოები მაინც ჩაიბარა. ასევე მუნიციპალიტეტს არ დაუდგენია, დაფიქსირებული ხარვეზები გამოწვეულია სამუშაოების უხარისხოდ შესრულებით თუ არასათანადო ექსპლუატაციის პირობებით. შედეგად მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა 68.2 ათასი ლარის ღირებულების სტადიონის მოწყობის სამუშაოები, რომელსაც არსებული მდგომარეობით აღენიშნება ხარვეზები და საჭიროებს დამატებით სარეაბილიტაციო სამუშაოებს.

დასკვნა

ზემოაღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, შეიძლება ითქვას, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ, შესყიდვის ობიექტის ხარისხის კონტროლის მიზნით დანერგილი კონტროლის მექანიზმები ნაწილობრივ ფორმალური ხასიათისაა. მიმწოდებლების მიერ წარმოდგენილი ექსპერტიზის დასკვნები, სადაც სამუშაოების ხარისხი შესწავლილი არ არის, ან შეფასებულია ვიზუალური დათვალიერებით ვერ უზრუნველყოფს იმის დადასტურებას, თუ რამდენად ხარისხიანად შესრულდა ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოები. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტი

⁸ 170002650; ხელშეკრულება N73

⁹ ექსპერტიზა ჩატარა შპს „არდამ“

აღნიშნული დასკვნების საფუძველზე იზარებს სამუშაოებს. შედეგად, ჩაბარებულ ობიექტებზე ფიქსირდება ხარვეზები და დაზიანებები. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მიერ დანერგილი კონტროლის მექანიზმები ყველა შემთხვევაში ვერ უზრუნველყოფს სათანადო ხარისხის სამუშაოების შესყიდვას.

გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტში არ ხორციელდება შესრულებული სამუშაოების მდგომარეობის სისტემატიური მონიტორინგი, რის გამოც ვერ მოხდა დაზიანებული ობიექტების დროულად გამოვლენა. მუნიციპალიტეტს არ დაუდგენია დაზიანების გამომწვევი მიზეზები და არ უსარგებლია ხელშეკრულებით განსაზღვრული საგარანტიო მექანიზმის გამოყენების შესაძლებლობით, რომლის მიხედვით ობიექტზე ექსპლოატაციის პროცესში გამოვლენილი ხარვეზების აღმოფხვრას, საგარანტიო პერიოდის განმავლობაში უზრუნველყოფს მიმწოდებელი საკუთარი ხარჯებით¹⁰.

შედეგად, მუნიციპალიტეტში შესრულებული სამუშაოებიდან აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში 161.8 ათასი ლარის ღირებულების სამუშაოებზე ფიქსირდება დაზიანებები და ხარვეზები.

რეკომენდაცია №1: სენაკის მუნიციპალიტეტის მერიამ დანერგოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები და დააწესოს ისეთი პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს შესრულებული სამუშაოების შესაბამისობას სამშენებლო ნორმებთან და სტანდარტებთან. შესრულებული სამუშაოების დასადასტურებლად ექსპერტიზის დასკვნების გამოყენების პროცესს ორგანიზება გაუკეთოს იმგვარად, რომ თავიდან აიცილოს უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების ჩაბარება. მუნიციპალიტეტმა უზრუნველყოს ინფრასტრუქტურული ობიექტების მდგომარეობის სისტემატიური მონიტორინგი. შესრულებულ სამუშაოებზე ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში, მიმართოს მიმწოდებელს, რათა საგარანტიო ვადაში გამოსწოროს უხარისხობით გამოწვეული დაზიანებები. აღნიშნული ღონისძიებები ხელს შეუწყობს შესყიდული ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას და მოსახლეობისთვის ინფრასტრუქტურული პროექტების ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში, ხარვეზების გარეშე მიწოდებას. ასევე ანგარიშში დაფიქსირებულ გარემოებებთან დაკავშირებით, პასუხისმგებელი პირების მიმართ, გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

¹⁰ ტექსტში დაფიქსირებულ სამივე ინფრასტრუქტურულ ობიექტზე მოქმედებს სამ წლიანი საგარანტიო პერიოდი.

პროექტები, რომელთა შედეგებით მოსახლეობა ვერ სარგებლობს

კრიტერიუმი: ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების მიზანს მოსახლეობის კონკრეტული საჭიროებების დაკმაყოფილება და სარგებლის მიღება წარმოადგენს. შეზღუდული ფინანსური რესურსების პირობებში, მნიშვნელოვანია მუნიციპალიტეტმა დააფინანსოს ისეთი პროექტები, რომელიც დააკმაყოფილებს მოსახლეობის საჭიროებას. კონკრეტული პროექტის დაგეგმვის დროს მუნიციპალიტეტმა უნდა გაითვალისწინოს საჭირო ფინანსური რესურსების რაოდენობა და შესაბამისად განსაზღვროს მიზნის მიღწევის შესაძლებლობა.

ელექტრო ღობეების მოწყობა

სენაკის მუნიციპალიტეტმა 2016 წელს „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში სოფლებისთვის შუა ნოსირი, საკილასონიო, საოდიშარიო და საბესელიო, შეისყიდა ელექტრო ღობეების მოწყობის სამუშაოები, რომელიც შეასრულა შპს „TWINS-თვინს“-მა¹¹. ხელშეკრულების ფარგლებში განხორციელდა ტერიტორიების შემოღობვა, რომელიც მიზნად ისახავდა შემოღობილი ტერიტორიის პირუტყვისაგან დაცვას. შესრულებული სამუშაოების ღირებულებამ შეადგინა 10.6 ათასი ლარი.

2018 წლის 20 სექტემბერს აუდიტის ჯგუფმა, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად, ადგილზე დაათვალიერა შესრულებული სამუშაოები. დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ ღობეები დაზიანებულია და მოწყობილობა არ ფუნქციონირებს.

სურათი №4. ელექტრო ღობეები



შედეგად, მუნიციპალიტეტმა „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში გამოყოფილი თანხებიდან 10.6 ათასი ლარი გადაიხადა სამუშაოებში, რომელიც

¹¹ 160016041 ხელშეკრულება N154

დაზიანებულია და არ ფუნქციონირებს. პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, მიმწოდებელმა ელექტროლობები მოაწყო სახელშეკრულებო პირობების შესაბამისად და სამუშაოების დასრულების შემდეგ იგი ფუნქციონირებდა. დაზიანება გამოიწვია იმ გარემოებამ, რომ ვერ მოხერხდა ექსპლოატაციის პირობების დაცვა¹². ექსპლოატაციის პირობების დაცვაზე პასუხისმგებელია მუნიციპალიტეტი. შესაბამისად, აღნიშნული არგუმენტაცია ვერ იქნება გაზიარებული. შედეგად, მიუხედავად იმისა, რომ თანხა დახარჯულია, მოსახლეობა შედეგით ვერ სარგებლობს და მუნიციპალიტეტს არ გაუტარებია შესაბამისი ღონისძიებები დაზიანებების აღმოფხვრის მიზნით.

მინი მოედნის მოწყობა

მუნიციპალიტეტმა 2016 წელს შეისყიდა სოფელ ნოსირში მინი მოედნის მოწყობის სამუშაოები¹³. ხელშეკრულების ფარგლებში შესრულდა მონოლითური ბეტონის ლენტური საძირკვლისა და 1.5მ სიმაღლის მავთულბადის პანელის მოწყობა. მიმწოდებელმა ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებები სრულად განახორციელა. აღნიშნულ სამუშაოებში მუნიციპალიტეტის მიერ გადახდილია სულ 7.1 ათასი ლარი.

აუდიტის ჯგუფისა და მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლების მიერ განხორციელებული დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ მოედანი დაუსრულებელია და საჭიროებს დამატებით სამუშაოებს. აღსანიშნავია, რომ 2017-2018 წლებში პროექტის დასასრულებლად მუნიციპალიტეტის მიერ თანხების გამოყოფა არ განხორციელებულა.

სურათი №5. მინი მოედანი სოფელ ნოსირში



მიუხედავად იმისა, რომ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაოები სრულადაა შესრულებული მიმწოდებლის მიერ, პროექტი საჭიროებს დამატებით სამუშაოებს. შედეგად 7.1 ათასი ლარი მუნიციპალიტეტმა გადაიხადა პროექტში, რომელიც

¹² ელექტროლობები საჭიროებს სპეციალურ მოვლას, მათ შორის უნდა ხდებოდეს ბალახის სისტემატიური გათიბვას, რათა არ მოხდეს ელექტროსადენებთან კონტაქტი.

¹³ 160016041 ხელშეკრულება N154

დაუსრულებელია, მოსახლეობა შედეგით ვერ სარგებლობს და საჭიროებს სამუშაოების გაგრძელებას.

დასკვნა

აღნიშნულ შემთხვევებში, განსახორციელებელი სამუშაოების დაგეგმვისას, მუნიციპალიტეტის მერიამ ვერ გაითვალისწინა სხვადასხვა ფაქტორები, რასაც შეიძლება ხელი შეეშალა პროექტის დროულად და წარმატებით განხორციელებისათვის. შედეგად, 17.7 ათასი ლარი გადახდილია სამუშაოებში, რომლებიც არ ფუნქციონირებს და მოსახლეობა ვერ სარგებლობს.

რეკომენდაცია №2: სენაკის მუნიციპალიტეტის მერიამ ინფრასტრუქტურული სამუშაოები დაგეგმოს ყველა იმ ფაქტორის გათვალისწინებით, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს პროექტის წარმატებით დასრულებას. აქედან გამომდინარე, განსაზღვროს, რამდენად შესაძლებელია პროექტის განხორციელება და დასახული მიზნის მიღწევა. მერიამ არ დაუშვას ისეთი სამუშაოების დაწყება, რომლებსაც ვერ დაასრულებს გონივრულ ვადებში. უკვე შესრულებულ სამუშაოებზე გამოვლენილი ხარვეზების აღმოფხვრის მიზნით გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

შესყიდვების მართვა

აფიდავიტის სავარაუდო დარღვევა

კრიტერიუმი: ტენდერში პრეტენდენტი მონაწილეობას იღებს სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული სისტემის მეშვეობით. სატენდერო წინადადების წარდგენისას იგი ვალდებულია დაეთანხმოს აფიდავიტის მოთხოვნებს. აფიდავიტზე დათანხმებით პრეტენდენტი ადასტურებს, რომ მის მიერ წარდგენილი სატენდერო წინადადება შედგენილია კონკურენტისგან დამოუკიდებლად, მატერიალური გამორჩენის ან უპირატესობის მიღების მიზნით, პრეტენდენტსა და კონკურენტს შორის არ გამართულა კონსულტაცია, კომუნიკაცია ან მოლაპარაკება შემდეგ საკითხებზე: სატენდერო წინადადების ფასი, სატენდერო წინადადების წარდგენა ან წარდგენისგან თავის შეკავება და სხვ¹⁴.

გამოვლენილი გარემოება: 2016 წელს სენაკის მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა ტენდერი „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში ძველი სენაკის თემში შესასრულებელი სამუშაოების შესყიდვაზე, სავარაუდო ღირებულებით 89.0 ათასი ლარი¹⁵. შესყიდვის

¹⁴ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება №9 „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“

¹⁵ SPA160016139 ხელშეკრულება №155.

ობიექტი იყო სტადიონის შემოღობვა, ელ. განათების მოწყობა, ბეტონის სანიღვრე არხების მოწყობა, მოსაცდელის მოწყობა, გზების დაგრიდერება და სხვ. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ორმა პრეტენდენტმა: შპს „ჯი ემი. G M“-მა, რომელმაც დააფიქსირა 72.7 ათასი ლარი და შპს „TWINS თვინსი“-მა, რომელმაც დააფიქსირა 88.1 ათასი ლარი. აღსანიშნავია, რომ ვაჭრობის პროცესის დასრულებამდე შპს „ჯი ემი. G M“-მა უარი თქვა მის მიერ წარდგენილ წინადადებაზე და გააუქმა შეთავაზება. შედეგად გაიმარჯვა შპს „TWINS თვინსი“-მა, რომელთანაც გაფორმდა ხელშეკრულება ღირებულებით 88.1 ათასი ლარი, რაც 15.4 ათასი ლარით აღემატება შპს „ჯი ემი. G M“-ის მიერ შეთავაზებული წინადადების ფასს.

აღსანიშნავია, რომ შპს „ჯი ემი. G M“-მა სახელმწიფო შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ სისტემაში ატვირთა სატენდერო მოთხოვნებით განსაზღვრული დოკუმენტაცია. ატვირთული დოკუმენტაციის მიხედვით იგი აკმაყოფილებდა სატენდერო პირობებს. კერძოდ, მას ჰქონდა ტენდერზე მოთხოვნილი ანალოგიური სამუშაოების შესრულების გამოცდილება. ასევე წარმოადგინა დანართი მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის შესახებ, საგარანტიო პერიოდის შესახებ და სხვ. რაც შეეხება ხარჯთაღრიცხვებს, შპს-მ ატვირთა დაფიქსირებული ფასის შესაბამისად განფასებული ხარჯთაღრიცხვები, რომლებიც შემდგომ დაზუსტებას არ საჭიროებდა. აღნიშნული გარემოებებიდან გამომდინარე, შპს „ჯი ემი. G M“-ის მიერ შეთავაზებული სატენდერო წინადადების გაუქმება რისკის შემცველი გარემოებაა. აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა ინფორმაცია შეთავაზების გაუქმების მიზეზების შესახებ, რადგან აღნიშნულის დადგენა მოითხოვდა კერძო სამართლის სუბიექტების საქმიანობის შესწავლას, რაც სცილდება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მანდატს.

არსებობს რისკი, რომ ტენდერში მონაწილე პრეტენდენტებს შორის არსებობდა რაიმე ტიპის შეთანხმება, უფრო მეტი სარგებლის მიღების მიზნით და მათი ქმედებით დაირღვა აფიდავიტის მოთხოვნები. აღნიშნულ რისკს ამყარებს ასევე შემდეგი გარემოება: ტენდერზე გამარჯვებულ პრეტენდენტს, შპს „TWINS თვინსი“-ს მუნიციპალიტეტთან გაფორმებული ხელშეკრულების პირობების მიხედვით, საბოლოო ანგარიშსწორებისათვის უნდა წარმოედგინა ფაქტობრივად შესრულებული სამუშაოების ხარისხისა და მოცულობის დამადასტურებელი საექსპერტო დასკვნა. მიმწოდებელმა შესრულებული სამუშაოების დასადასტურებლად წარმოადგინა შპს „რუსკა-2000“-ის მიერ გაცემული დასკვნა. აღსანიშნავია, რომ წარმოდგენილი დასკვნის მიხედვით ექსპერტიზა ჩაატარა საინჟინრო საქმიანობის ექსპერტმა გიორგი ცომაიამ. აღნიშნული პიროვნება ამავდროულად წარმოადგენდა შპს „ჯი ემი. G M“-ის 100% წილის მფლობელსა და დირექტორს.

დასკვნა

ზემოაღნიშნულ გარემოებასთან დაკავშირებით, მუნიციპალიტეტის მერიას (შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს), არ უმსჯელია და არ გამოუვლენია აფიდავიტის შესაძლო დარღვევის ფაქტი. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა დაკარგა სატენდერო ეკონომიის მიღების შესაძლებლობა და სავარაუდოდ გასწია 15.4 ათასი ლარის არაეკონომიური ხარჯი.

რეკომენდაცია №3. სენაკის მუნიციპალიტეტის მერიამ დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტების მიერ ტექნიკური დოკუმენტაციის დაუზუსტებლობის და/ან ხელშეკრულების გაფორმებისგან თავის არიდების შემთხვევებში, ყურადღება გაამახვილოს აფიდავიტის შესაძლო დარღვევის რისკებზე. ამასთანავე, შეიმუშაოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები პრეტენდენტების არაკეთილსინდისიერი ქმედებების გამოსავლენად და გაატაროს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს შესყიდვების პროცესის კონკურენტულ გარემოში წარმართვასა და საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურ ხარჯვას.

სამუშაოების შესრულების ვადის გაგრძელება

კრიტერიუმი: სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის შესაბამისად¹⁶, შესყიდვის მხარეებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულება უნდა შეიცავდეს საქონლის მიწოდების, მომსახურების გაწევის ან/და სამუშაოს შესრულების ვადას. სატენდერო დოკუმენტაციასა და ხელშეკრულებაში ასახული პირობების შესრულება სავალდებულოა შესყიდვებში მონაწილე პირებისთვის. ხელშეკრულების პირობები შეიძლება შეიცვალოს და სამუშაოს დასრულების ვადა გადაიწიოს მხოლოდ წინასწარ გაუთვალისწინებელი მიზეზების გამო. ნებისმიერი ცვლილება დაუშვებელია, რომელსაც მოჰყვება შემსყიდველის პირობების გაუარესება, გარდა კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

სენაკის მუნიციპალიტეტსა და მიმწოდებელს შორის გაფორმებული შესყიდვის ხელშეკრულების თანახმად, ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობისათვის, ან შესრულების ვადის გადაცილებისთვის მხარეს ეკისრებოდა პირგასამტეხლო ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე შეუსრულებელი ვალდებულების 0.3%-ის ოდენობით.

გამოვლენილი გარემოება 1: სენაკის მუნიციპალიტეტმა 2016 წლის 31 ოქტომბერს ტენდერის საშუალებით ხელშეკრულება გააფორმა შპს „აფოსთან“ ღირებულებით 71.8

¹⁶ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 19, პუნქტი 6.

ათასი ლარი¹⁷. ხელშეკრულების საგანი იყო სტიქიის შედეგად დაზიანებული ობიექტების რეაბილიტაცია და მოიცავდა ორ პროექტს: ჭავჭავაძის ქუჩაზე წერეთლის ქუჩიდან ნინოშვილის ქუჩამდე სანიაღვრე არხის მოწყობა, ზანა-ეწერის გზაზე მდინარე ზანამგაზე არსებული ხიდის შეკეთება და მდინარის გასწორება. ხელშეკრულებით, სამუშაოს დასრულების ვადად განისაზღვრა 2016 წლის 15 დეკემბერი. 2016 წლის 8 დეკემბერს, მიმწოდებელმა წერილით მიმართა მუნიციპალიტეტს, რომლის მიხედვითაც სამუშაოების შესრულების პროცესში გამოიკვეთა, ჭავჭავაძის ქუჩაზე ცხურის მოწყობის საჭიროება, ღირებულებით 1.5 ათასი ლარი, რასაც გააკეთებდა გაუთვალისწინებელი ხარჯების ფარგლებში. ამასთან, დამატებით შესასრულებელი სამუშაოებისათვის ითხოვა სამუშაოს დასრულების ვადის 10 დღით გადაწევა. 2016 წლის 9 დეკემბერს მხარეებს შორის ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე სამუშაოების დასრულების ვადა გაგრძელდა 26 დეკემბრის ჩათვლით. აღსანიშნავია, რომ ხარჯთაღრიცხვა მოიცავდა გაუთვალისწინებელ ხარჯებს 3%-ის ოდენობით. აღნიშნულის ფარგლებში ფინანსდება მოულოდნელი ხარჯები, რომლის დაგეგმვა წინასწარ შეუძლებელია და წარმოიშვება სამუშაოების მიმდინარეობის პერიოდში. ამასთან, გაუთვალისწინებელი ხარჯების დაგეგმვისას, სახელშეკრულებო ვადა მოიცავს დამატებითი სამუშაოებისათვის განკუთვნილ დროსაც.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა ხელშეკრულების ფარგლებში წარმოებული ფარული სამუშაოების აქტები. წარმოდგენილ მონაცემებზე დაყრდნობით სავარაუდოა, რომ შპს-მ გზის მოწყობის სამუშაოები დაიწყო დაგვიანებით. კერძოდ, ხარჯთაღრიცხვის მიხედვით, ჭავჭავაძის ქუჩაზე წერეთლის ქუჩიდან ნინოშვილის ქუჩამდე სანიაღვრე არხის მოწყობის სამუშაოების საწყისი ეტაპი ასფალტო-ბეტონის საფარის და რკინა/ბეტონის ნაკეთობების დემონტაჟი, მიწის სამუშაოები, ღორღის საგების მოწყობა, ქვიშის საგებისა და გოფირებული მილის მოწყობა. აღნიშნული სამუშაოების შესრულება დასტურდება ფარული სამუშაოების აქტით, რომელიც დათარიღებულია 2 დეკემბრით. ანალოგიურად, ზანა-ეწერის გზაზე მდინარე ზანამგაზე არსებული ხიდის შეკეთებისა და მდინარის გასწორების საწყის ეტაპზე განსახორციელებელი სამუშაოების შესრულება დასტურდება 5 დეკემბრის ფარული სამუშაოების აქტებით.

გამოვლენილი გარემოება 2: სენაკის მუნიციპალიტეტმა 2016 წლის 19 სექტემბერს ტენდერის საშუალებით, ხელშეკრულება გააფორმა შპს „მშენსერვისი 7-თან“ ღირებულებით 76.8 ათასი ლარი¹⁸. ხელშეკრულების საგანი იყო სტიქიის შედეგად დაზიანებული ობიექტების რეაბილიტაცია და მოიცავდა რუსთაველის ქუჩაზე წერეთლის ქუჩიდან ნინოშვილის ქუჩამდე და რუსთაველის ქუჩა №134 საცხოვრებელი კორპუსის წინ

¹⁷ NAT160002641, №219 ხელშეკრულება.

¹⁸ NAT160000970, №194 ხელშეკრულება.

დახურული სანიაღვრე არხის მოწყობას. ხელშეკრულებით, სამუშაოს დასრულების ვადად განისაზღვრა 2016 წლის 3 ნოემბერი.

მუნიციპალიტეტსა და მიმწოდებელს შორის გაფორმებული ურთიერთშეთანხმებების საფუძველზე სამუშაოების დასრულების ვადა ორჯერ გადაიწია, ჯამში 25 დღით და საბოლოოდ 2016 წლის 28 ნოემბერი განისაზღვრა. ვადის გადაწევის პირველი მიზეზი იყო მშენებლობის პროცესში სს „სილქნეტის“ კაბელის დაზიანება და სამუშაოების შეჩერება, რის საფუძველზე ვადა 18 დღით გადაიწია. მეორე შემთხვევაში მიმწოდებელმა წარმოადგინა ცნობა გარემოს ეროვნული სააგენტოდან 5 ნალექიანი დღის შესახებ, ქ. ფოთის მეტეოროლოგიური სადგურის მონაცემების მიხედვით.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა ხელშეკრულების ფარგლებში წარმოებული ფარული სამუშაოების აქტები. წარმოდგენილ მონაცემებზე დაყრდნობით სავარაუდოა, რომ შპს-მ გზის მოწყობის სამუშაოები დაიწყო დაგვიანებით. კერძოდ, არსებული დემონტირებული მასალების და გრუნტის გატანის სამუშაოების შესრულება დასტურდება 10 ოქტომბრით დათარიღებული ფარული სამუშაოების აქტებით.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა შეთანხმება გააფორმა მიმწოდებლებთან იმ მოტივით, რომ შემსრულებელმა კომპანიებმა სახელშეკრულებო ვადაში პროექტი ვერ დაასრულა უამინდობის გამო. თუმცა აღნიშნული მიზეზი ვერ ჩაითვლება ვადის გადაწევის ობიექტურ საფუძველად, რადგან არსებობს რისკი იმისა, რომ მიმწოდებლებმა სამუშაოები დაიწყეს დაგვიანებით. ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების პროცესში, ფარული სამუშაოების შესრულებას, შესაბამისი აქტების მეშვეობით, ადასტურებდნენ მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლები. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტი (შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები) ინფორმირებული იყო სამუშაოების ვადების დაგვიანების რეალური მიზეზების შესახებ. მიუხედავად ამისა, ნაცვლად სახელშეკრულებო პირობებით გათვალისწინებული სანქციების გამოყენებისა, ისინი დაეთანხმნენ მიმწოდებლის მოთხოვნას, სამუშაოების მიწოდების ვადის გადაწევასთან დაკავშირებით. იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალიტეტი აღნიშნული მოტივით, შემსრულებელს არ გაუფორმებდა შეთანხმებას ვადის გაგრძელებაზე და აამოქმედებდა ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ საჯარიმო სანქციებს, მიმწოდებლებს დაეკისრებოდათ პირგასამტეხლო 2.5 ათასი ლარის ოდენობით.

რეკომენდაცია №4: სენაკის მუნიციპალიტეტის მერიამ შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადების ცვლილება არ განახორციელოს დაუსაბუთებელი გარემოებებით, გაითვალისწინოს მხოლოდ ობიექტური და ფორსმაჟორული საფუძველების არსებობა.

ყველა დანარჩენ შემთხვევაში ვადებისა და სხვა პირობების დარღვევისათვის გაავრცელოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები. შედეგად, დროულად მოხდება იმ პროდუქტის მიღება, რომელიც დაგეგმილია ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისათვის და მოსახლეობის კეთილდღეობის უზრუნველსაყოფად. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს მიმწოდებლებზე საჯარიმო სანქციის დაურიცხაობის ფაქტი, გამოავლინოს გამომწვევი მიზეზები, პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

სახელშეკრულებო პირობების ცვლილება

კრიტერიუმი: სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობის თანახმად, მიმწოდებელთან დადებული ხელშეკრულების პირობების შეცვლა დაუშვებელია, თუ ამ ცვლილების შედეგად შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის იზრდება ხელშეკრულების ღირებულება ან უარესდება ხელშეკრულების პირობები¹⁹. შესაბამისად, ხელშეკრულებაში ცვლილებების შეტანის დროს, მუნიციპალიტეტმა, როგორც შემსყიდველმა ორგანიზაციამ უნდა უზრუნველყოს საკუთარი ინტერესების დაცვა.

გამოვლენილი გარემოება: სენაკის მუნიციპალიტეტმა 2017 წელს გამოაცხადა ტენდერი საავტომობილო გზის სარეაბილიტაციო სამუშაოებზე. გამარჯვებულ პრეტენდენტთან, შპს „ინდიკოსთან“ 2017 წლის 21 აგვისტოს გაფორმდა ხელშეკრულება ღირებულებით 936.0 ათასი ლარი²⁰. სატენდერო დოკუმენტაციისა და გაფორმებული ხელშეკრულების პირობების მიხედვით შპს ვალდებული იყო ანგარიშსწორებისათვის წარმოედგინა სსიპ ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს ან სხვა აკრედიტებული პირის მიერ გაცემული საექსპერტო დასკვნა. ექსპერტიზის ხარჯები უნდა გადაეხადა მიმწოდებელს.

მუნიციპალიტეტმა იმავე წლის 25 აგვისტოს ხელშეკრულება გააფორმა შპს „თი აი ეი ჯი აუდიტესკორტთან“. ხელშეკრულების საგანს წარმოადგენდა მუნიციპალური ბიუჯეტიდან დაფინანსებული 50 ათას ლარზე მეტი ღირებულების პროექტების სამშენებლო სამუშაოებზე საზედამხედველო მომსახურება. აღნიშნული ხელშეკრულების საფუძველზე, შპს „ინდიკოსთან“ გაფორმებულ ხელშეკრულებაში შევიდა ცვლილება. ცვლილების შედეგად განისაზღვრა, რომ სამუშაოების ზედამხედველობას და ექსპერტიზას განახორციელებდა შპს „თი აი ეი ჯი აუდიტესკორტი“, შესაბამისად ანგარიშსწორება განხორციელდებოდა მის მიერ შედგენილი ექსპერტიზის დასკვნების საფუძველზე, რომლის მომსახურების საფასურსაც იხდის მუნიციპალიტეტი.

¹⁹ საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ; მუხლი 21; პუნქტი 5.

²⁰ NAT170007799, ხელშეკრულება N186

ხელშეკრულებაში შეტანილი ცვლილების შედეგად მიმწოდებელი გათავისუფლდა ექსპერტიზის ხარჯის გაწევის ვალდებულებისაგან, თუმცა აღნიშნული გარემოება შესასრულებელი სამუშაოების ფასზე არ აისახა და სახელშეკრულებო ღირებულება დარჩა უცვლელი. თავის მხრივ მუნიციპალიტეტმა შპს „თი აი ეი ჯი აუდიტესკორტს“, რომლის ექსპერტიზის დასკვნების საფუძველზეც მოხდა გზის სარეაბილიტაციო სამუშაოებზე შედგენილი შესრულებული სამუშაოების აქტების დადასტურება, ანაზღაურების სახით გადაუხადა დადასტურებული თანხის 5.5%²¹.

დასკვნა

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ხელშეკრულებაში შეტანილი ცვლილებების შედეგად, მუნიციპალიტეტის მდგომარეობა გაუარესდა და ვერ იქნა უზრუნველყოფილი მისი ინტერესების სათანადო დაცვა. კონკრეტული თანხის მითითება, რითაც უნდა შემცირებულიყო ხელშეკრულება ვერ ხერხდება, რადგან ხარჯთაღრიცხვაში ექსპერტიზის ხარჯის პუნქტი ცალკე გამოყოფილი არ არის. აღნიშნული თანხის განსაზღვრა უნდა მომხდარიყო შემსყიდველსა და მიმწოდებელს შორის ურთერთშეთანხმების საფუძველზე და გათვალისწინებული ყოფილიყო საბოლოო ანგარიშსწორების განხორციელებამდე.

რეკომენდაცია №5: მიმწოდებლებთან გაფორმებულ ხელშეკრულებებში ცვლილებების შეტანის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტის მერიამ, არ დაუშვას ცვლილებების შედეგად შემსყიდველის პირობების გაუარესება. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის, როგორც შემსყიდველის ინტერესების დაცვას და საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურ ხარჯვას.

ინტერესთა შეუთავსებლობა სამშენებლო საქმიანობის განხორციელებისას

კრიტერიუმი: საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დარეგულირებულია ინტერესთა შეუთავსებლობა სამშენებლო საქმიანობის განხორციელებისას²². მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, სამუშაოთა მწარმოებელ მშენებელს არ აქვს უფლება განახორციელოს ამავე ობიექტზე სამშენებლო საქმიანობის ტექნიკური ზედამხედველის და ექსპერტის ფუნქციები.

გამოვლენილი გარემოება: 2016 წელს სენაკის მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გააფორმა შპს „ჯი ემი. G-M.“-თან, ღირებულებით 64.9 ათასი ლარი²³. ხელშეკრულების

²¹ 33 ათასი ლარი

²² „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 24 მარტის №57 დადგენილება, მუხლი 22.

²³ NAT160000975, ხელშეკრულება №198.

საგანი იყო სტიქიის შედეგად დაზიანებული ობიექტების რეაბილიტაცია²⁴. სატენდერო დოკუმენტაციის მიხედვით, საბოლოო ანგარიშსწორება უნდა განხორციელებულიყო ფაქტიურად შესრულებული სამუშაოების მოცულობისა და ხარისხის დამადასტურებელი დოკუმენტის, სსიპ „ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს“ ან სხვა საექსპერტო დასკვნის საფუძველზე.

წარმოდგენილი დოკუმენტების მიხედვით, შესრულებული სამუშაოების ღირებულებამ 63.0 ათასი ლარი შეადგინა. მიმწოდებელმა საბოლოო მიღება-ჩაბარების აქტის გაფორმებისა და ანგარიშსწორებისათვის წარმოადგინა შპს „რუსკა 2000“-ის მიერ გაცემული შესრულებული სამუშაოების საექსპერტო დასკვნა²⁵. გარდა აღნიშნული სამუშაოებისა, შპს „რუსკა-2000“-ის მიერ გაცემული საექსპერტო დასკვნები სენაკის მუნიციპალიტეტის მერიაში წარმოდგენილი აქვს სხვადასხვა მიმწოდებელს, სადაც საინჟინრო საქმიანობის ექსპერტად/ტექნიკურ მენეჯერად დაფიქსირებულია გიორგი ცომაია. აღსანიშნავია, რომ შპს „ჯი ემი. G-M.“ - ის დირექტორი და 100%-იანი წილის მფლობელი ასევე არის იგივე პიროვნება, გიორგის ცომაია²⁶.

ანალოგიური შემთხვევა დაფიქსირდა 2017 წელს. კერძოდ, მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გააფორმა შპს „ჯი ემი. G-M.“-თან, ღირებულებით 27.8 ათასი ლარი²⁷. ხელშეკრულების საგანი იყო სამხატვრო გალერეის შენობის რეაბილიტაცია. სატენდერო დოკუმენტაციის მიხედვით, საბოლოო ანგარიშსწორება უნდა განხორციელებულიყო მიმწოდებლის მიერ წარმოდგენილი საექსპერტო დასკვნის საფუძველზე. წარმოდგენილი დოკუმენტების მიხედვით, შესრულებული სამუშაოების ღირებულებამ 25.5 ათასი ლარი შეადგინა. მიმწოდებელმა საბოლოო მიღება-ჩაბარების აქტის გაფორმებისა და ანგარიშსწორებისათვის წარმოადგინა შპს „რუსკა-2000“-ის მიერ გაცემული შესრულებული სამუშაოების საექსპერტო დასკვნა.

დასკვნა

ამდენად, ზემოაღნიშნულ შემთხვევებში სამუშაოების შემსრულებელი და ექსპერტიზის განმახორციელებელი პირები ურთიერთდაკავშირებული მხარეებია. აქედან გამომდინარე, იკვეთება ინტერესთა შეუთავსებლობა სამუშაოების განმახორციელებელ და ექსპერტიზის ჩამტარებელ სუბიექტებს შორის და არსებობს რისკი, რომ მსგავს შემთხვევებში

²⁴ კერძოდ: ჩხეტიას ქუჩის გასწვრივ გამავალ ღელე „ფიცუ“-ზე რკინა-ბეტონის ჯვბირის მოწყობა და გამაგრება, მშვიდობის ქუჩაზე რესტორან „ოსკარი“-დან თეკლათის ავტო ტექ. მომსახურებამდე სანიაღვრე არხისა და მილ-ხიდების გაწმენდა შლამისაგან, ხორავას ქუჩაზე არსებული ხიდ-ზოგირის გამაგრება და გაფართოება, მშვიდობის ქუჩაზე №105 საცხოვრებელი კორპუსიდან №85 საცხოვრებელ სახლამდე სანიაღვრე არხის ამოწმენდა და 10 გრძივ მეტრზე რკინა-ბეტონის ჯვბირის მოწყობა.

²⁵ ს/კ 429650950.

²⁶ ს/კ 439861507.

²⁷ NAT170005628, ხელშეკრულება №145.

ექსპერტიზის დასკვნები მიკერძოებული იყოს. ის ფაქტი, რომ შპს „ჯი ემი. G-M.“-ის დირექტორი დაკავშირებული იყო შპს „რუსკა 2000“-თან, მუნიციპალიტეტისათვის სავარაუდოდ ცნობილი უნდა ყოფილიყო, რადგან ამ პერიოდისათვის სხვადასხვა მიმწოდებლებს უკვე წარმოდგენილი ჰქონდათ შპს „რუსკა 2000“-ის საექსპერტო დასკვნები სადაც ხელმომწერ ექსპერტად ფიქსირდებოდა გ.ცომაია (შპს „ჯი ემი. G-M.“ დირექტორი). მიუხედავად ამისა, მერიას (შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს) აღნიშნულ ფაქტთან დაკავშირებით არ უმსჯელია და შესაბამისი რეაგირება არ განუხორციელებია.

რეკომენდაცია №6: მუნიციპალიტეტის მერიამ, სამუშაოების შესყიდვისას დანერგოს/განახორციელოს კონტროლის და მონიტორინგის ისეთი პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს დაწესებულების მიზნების მიღწევას, დასახული ამოცანების შესრულებას და მოიცავს რისკების შესამცირებლად საჭირო ღონისძიებებს. ამასთან, შესყიდვების განხორციელების პროცესში მონაწილე მხარეებს შორის არ დაუშვას ინტერესთა შეუთავსებლობის შემთხვევები.

წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება საწვავის ხარჯვის ხარვეზები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტს ფუნქციონირებისათვის ესაჭიროება საკუთარი ავტოსატრანსპორტო საშუალებები, რომელთა რიცხოვნობა თვითმმართველობებისათვის კანონმდებლობით დარეგულირებული არ არის. საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა დადგენილება, რომლის მიხედვით განისაზღვრა საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ზღვრული ოდენობა, ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის ფორმა²⁸. საქართველოს მთავრობის დადგენილება ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოებისათვის სარეკომენდაციო ხასიათისაა, თუმცა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვიდან გამომდინარე, მისი შესრულება პრიორიტეტული უნდა იყოს. შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია უზრუნველყოს სახელმწიფო შესყიდვებისათვის განკუთვნილი ფულადი სახსრების რაციონალური და ეკონომიური ხარჯვა.

გამოვლენილი გარემოება: 2016-2017 წლებში, საქართველოს მთავრობის დადგენილების თანახმად, საშტატო რიცხოვნობიდან გამომდინარე, სენაკის მუნიციპალიტეტისათვის, სამსახურეობრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად, რეკომენდებული იყო 5

²⁸ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურეობრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“.

ერთეული სამორიგო ავტომანქანა. აღნიშნულ წლებში სენაკის მუნიციპალიტეტის ბალანსზე ირიცხებოდა 2 განპიროვნებული და 2 სამორიგო ავტომანქანა. თუმცა სამორიგო და განპიროვნებული ავტომანქანების გარდა, მუნიციპალიტეტი (შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები) 2016 წელს საწვავს ყოველთვიურად გასცემდა საჯარო მოსამსახურეების მფლობელობაში არსებულ 49 ავტომანქანაზე, ხოლო 2017 წელს - 47 ავტომანქანაზე.

საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დანერგილი საუკეთესო პრაქტიკის მიხედვით, საწვავის ხარჯვის მიზნობრიობის კონტროლი „აგაი“ სისტემის მეშვეობით ხორციელდება²⁹. აღნიშნული სისტემის მეშვეობით საწვავი გამოიყენება მხოლოდ ავტორიზებულ ავტომანქანებზე და მინიმუმამდეა დაყვანილი არამიზნობრივი ხარჯვის რისკები, როგორცაა საწვავის ჩასხმა არასამსახურებრივი დანიშნულებისათვის, არავტორიზებულ ავტომანქანაში და სხვ.

სენაკის მუნიციპალიტეტში არსებული პრაქტიკის მიხედვით, 2016-2017 წლებში საკრებულოს და გამგეობის/მერიის მიერ საწვავის ხარჯვა ხორციელდებოდა ნომრიანი და უნომრო ე.წ. VIP პლასტიკური ბარათების გამოყენებით. მუნიციპალიტეტს, საწვავის „აგაის“ სისტემის გარეშე შესყიდვის მიზნით, შესყიდვების სააგენტოში წარდგენილი აქვს დასაბუთებები, რომელშიც არგუმენტად მოყვანილი აქვს სხვადასხვა გარემოებები, მაგალითად: სენაკის მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ერთეულების უმეტესობა წარმოადგენს მთაგორიან ადგილს და გადაადგილება ხორციელდება სხვადასხვა მაღალი გამავლობის ავტომანქანით; საწვავის გამოყენება, გამოყოფილი ლიმიტის ფარგლებში, სამსახურებრივი მოვალეობის შესასრულებლად ხორციელდება თანამშრომელთა საკუთრებაში ან სარგებლობაში არსებულ მანქანებზე; ვინაიდან, საკრებულო არის წარმომადგენლობითი ორგანო და საკრებულოს წევრები არიან ხალხის მიერ არჩეულები, ამომრჩევლებთან მუდმივად შეხვედრებისათვის არ უნდა შეიზღუდონ თავიანთი მოვალეობის შესრულებისას და სხვ.

შესწავლით გამოვლინდა, რომ ნომრიანი და უნომრო (ე.წ. VIP) პლასტიკური ბარათების გამოყენებით, საწვავის შესყიდვის დასაბუთებები არ არის საკმარისად არგუმენტირებული. აღსანიშნავია, რომ სენაკის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ფუნქციონირებს საწვავის კონსოლიდირებულ ტენდერში გამარჯვებული კომპანიის ბენზინგასამართი სადგური. შესაბამისად „აგაი“ სისტემის ავტომანქანებზე დამონტაჟება და გამოყენება ტექნიკურად შესაძლებელია. ასევე აღსანიშნავია რომ სენაკის მუნიციპალიტეტი რელიეფითა და სხვა

²⁹ აგაი სისტემა - სისტემა/საშუალება, რომელიც უზრუნველყოფს ავტოგასამართი სადგურის პისტოლეტის და ავტორიზებული ავტომანქანის საწვავის ავზის ერთმანეთთან დაკავშირებას და იდენტიფიცირებას და, შედეგად, უზრუნველყოფს მიმწოდებლის ავტოგასამართ სადგურზე პრემიუმის ჩასხმას მხოლოდ ავტორიზებული ავტომანქანის საწვავის ავზში.

მახასიათებლებით მნიშვნელოვნად არ განსხვავდება ქვეყნის დანარჩენი მუნიციპალიტეტებისაგან, სადაც საწვავის ხარჯვა ხორციელდება „აგაი“ სისტემის გამოყენებით. სათანადო დასაბუთების საფუძველზე, მუნიციპალიტეტმა, გამონაკლის შემთხვევაში შესაძლებელია გამოიყენოს რამდენიმე პლასტიკური ბარათი. ხოლო ის გარემოება, რომ არცერთ მანქანაზე არ არის დამონტაჟებული „აგაი“ სისტემა, გამართლებულად ვერ ჩაითვლება. შესაბამისად, არსებობს რისკი, რომ საწვავის გამოყენება მოხდეს არასამსახურებრივი დანიშნულებისათვის, ასევე არავტორიზებულ ავტომანქანებში და სხვ.

წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, სენაკის მუნიციპალიტეტმა 2016-2017 წლებში ავტომანქანებზე გახარჯა 209.9 ათასი ლარის ღირებულების 138 ტონა საწვავი. მათ შორის, საჯარო მოსამსახურეების პირად საკუთრებაში არსებულ სატრანსპორტო საშუალებებზე გაცემულია 100.5 ტონა საწვავი (მთლიანად დახარჯული საწვავის 73%), ღირებულებით 152.5 ათასი ლარი.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა საწვავის ყოველდღიური ხარჯვა ცალკეულ საჯარო მოსამსახურეებზე გამოყოფილი ლიმიტების ფარგლებში. გამოვლინდა, რომ ზოგიერთი მათგანი მიღებულ საწვავს სავარაუდოდ სრულად არ გამოიყენებდა სამსახურებრივი დანიშნულებით. კერძოდ, 300-ზე მეტ შემთხვევაში, საჯარო მოსამსახურეებმა 9600 ლიტრზე მეტი საწვავი ჩაასხეს ისეთი მიმართულებით გადაადგილებისას, რომლებიც სავარაუდოდ არ უკავშირდება სამსახურში გამოცხადებას ან სხვა სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებას (მივლინებას). მათ შორის 150 ლიტრზე მეტი გახარჯულია თანამშრომლის შვებულებაში ყოფნის დროს. მაგალითად:

- 1) 2016-2017 წლებში, ერთ-ერთ კერძო ავტომანქანის მფლობელს, გამოეყო 6600 ლიტრი საწვავი. მათ შორის აღნიშნულ ავტომობილში, სენაკის მუნიციპალიტეტში არსებული ავტოგასამართი სადგურების გარდა, 1600 ლიტრზე მეტი საწვავი ჩასხმულია თბილისის, ქუთაისის, ფოთის და სხვა ტერიტორიაზე.
- 2) 2016 წელს, ერთ-ერთ კერძო ავტომანქანის მფლობელს, გამოეყო 1200 ლიტრი საწვავი. აღნიშნულ ავტომობილში, სენაკის მუნიციპალიტეტში არსებული ავტოგასამართი სადგურების გარდა, 380 ლიტრი საწვავი ჩასხმულია თბილისის, ქუთაისის, ზესტაფონის და სხვა ტერიტორიაზე, მათ შორის 50 ლიტრი საწვავი გახარჯულია თანამშრომლის შვებულებაში ყოფნის დროს.

გარდა აღნიშნულისა, შესწავლისას გამოვლინდა ისეთი გარემოებები, როდესაც საწვავის გამოყენება მოხდა სავარაუდოდ არავტორიზებულ ავტომანქანაში. კერძოდ, ცალკეულ

ავტომანქანებზე ერთი დღის განმავლობაში, დროის მცირე ინტერვალებით, საწვავი ჩასხმულია რამდენჯერმე და მათი მოცულობა ჯამში 100 ლიტრს აღემატება. მაგალითად:

-)/ სენაკის მუნიციპალიტეტის ბაღანსზე რიცხულ ერთ-ერთ ავტომანქანაში, 2016 წლის 29 თებერვალს 8-ჯერ იქნა ჩასხმული საწვავი 20:30სთ-დან 21:26სთ-მდე ინტერვალში, ჯამში 207 ლიტრის მოცულობით.
-)/ 2017 წლის 20 ოქტომბერს, ავტომანქანაზე, რომელიც სარგებლობდა უნომრო პლასტიკური ბარათით (VIP-36), 7-ჯერ იქნა ჩასხმული საწვავი 11:02 სთ-დან 15:08სთ-მდე ინტერვალში, ჯამში 130 ლიტრის მოცულობით და სხვ.

დასკვნა

გამოვლენილი გარემოებებიდან გამომდინარე, აუდიტის ჯგუფის მოსაზრებით, სენაკის მუნიციპალიტეტმა ხარჯი გასწია საბიუჯეტო ასიგნებების ეკონომიური და რაციონალური ხარჯვის ვალდებულების დაცვის გარეშე. გარდა ამისა, მკაფიოდ არ არის დასაბუთებული საწვავის ხარჯვისას პლასტიკური ბარათების გამოყენების მეთოდის მიზანშეწონილობა და საწვავის გაცემისა და ხარჯვის პროცესზე არ არის დაწესებული სათანადო კონტროლის მექანიზმები. ამასთან, სენაკის მუნიციპალიტეტს შემუშავებული და დამტკიცებული არ აქვს სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის შესახებ წესი.

რეკომენდაცია №7: 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. ამასთანავე, შემუშავებული წესი თავსებადი უნდა იყოს საქართველოს მთავრობის სამართლებრივ აქტთან. მუნიციპალიტეტმა დააწესოს კონტროლის ისეთი მექანიზმები, რომელიც უზრუნველყოფს საწვავის არარაციონალური და არასამსახურებრივი მიზნებისათვის გამოყენების თავიდან აცილებას. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს საწვავის არაეკონომიური და არარაციონალური ხარჯვის გამომწვევი მიზეზები, გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

დაზიანებული ავტოსატრანსპორტო საშუალება

კრიტერიუმი: საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის თანახმად, პირი, რომელიც სხვა პირს მართლსაწინააღმდეგო, განზრახი ან გაუფრთხილებელი მოქმედებით მიაყენებს ზიანს, ვალდებულია ანაზღაუროს მას ეს ზიანი; იმ პირმა, რომელიც ვალდებულია ანაზღაუროს ზიანი, უნდა აღადგინოს ის მდგომარეობა, რომელიც იარსებებდა, რომ არ დამდგარიყო ანაზღაურების მავალდებულებელი გარემოება; თუ ზიანის ანაზღაურება პირვანდელი მდგომარეობის აღდგენით შეუძლებელია ან ამისათვის საჭიროა არათანაზომიერად დიდი დანახარჯები, მაშინ კრედიტორს შეიძლება მიეცეს ფულადი ანაზღაურება³⁰.

გამოვლენილი გარემოება: სენაკის მუნიციპალიტეტის ბალანსზე ირიცხება ავტომანქანა მერსედეს-ბენცი (სახელმწიფო ნომრით IAI-736), რომლის საბალანსო ღირებულება 2015 წლის 1 მაისის მდგომარეობით შეადგენდა 9.3 ათას ლარს. აღნიშნულ ავტომანქანას განკარგავდა საკრებულოს აპარატის საორგანიზაციო განყოფილების მთავარი სპეციალისტი (მძღოლი), რომელმაც 2016 წლის 1 ივნისს ავტოსაგზაო შემთხვევის შედეგად დააზიანა ავტოსატრანსპორტო საშუალება. ამასთან, საკრებულოს თანამშრომელი იმყოფებოდა ანაზღაურებად შევსებაში და არ ჰქონდა აღნიშნული ავტომანქანით სარგებლობის უფლება. საკრებულოს შესაბამისი პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ავტომანქანის დაზიანების ხარისხის გამო, შეუძლებელი გახდა მისი შემდგომი ექსპლუატაცია. საკრებულოს თანამშრომელს დისციპლინარული გადაცდომისთვის, რამაც გამოიწვია დაწესებულებისათვის ქონებრივი ზიანის მიყენება, მიეცა გაფრთხილება, ხოლო 2016 წლის 29 ივნისიდან, პირადი განცხადების საფუძველზე, გათავისუფლდა დაკავებული თანამდებობიდან.

სენაკის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მოთხოვნის საფუძველზე, 2017 წლის სექტემბერში ყოფილმა თანამშრომელმა წარმოადგინა შპს „თი აი ეი ჯი აუდიტესკორტის“ მიერ გაცემული დასკვნა. დასკვნის მიხედვით, ავტოსატრანსპორტო საშუალების დაზიანებამდე არსებული საბაზრო ღირებულება განსაზღვრა 7.6 ათასი ლარით.

2017 წლის სექტემბერ-ოქტომბერში საკრებულომ 2-ჯერ მიმართა წერილობით ყოფილ თანამშრომელს, ზიანის ნებაყოფლობით ანაზღაურების თაობაზე, თუმცა წერილი არ იქნა ჩაბარებული და დაუბრუნდა მუნიციპალიტეტს.

2018 წლის სექტემბერის მდგომარეობით მუნიციპალიტეტზე მიყენებული ზიანი ანაზღაურებული არ არის. აუდიტის ჯგუფის მიერ საკითხით დაინტერესების შემდეგ, 24

³⁰ მუხლი 992; მუხლი 408, პუნქტი 1; მუხლი 409.

სექტემბერს მუნიციპალიტეტმა სარჩელით მიმართა სასამართლოს ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნით.

დასკვნა

მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტს მიაღდა ქონებრივი ზიანი და ზიანის მიყენებიდან გასული იყო 2 წელზე მეტი პერიოდი, მან ვერ უზრუნველყო ქმედითი და ოპერატიული ღონისძიებების გატარება ზიანის ანაზღაურების მიზნით, ხოლო სასამართლოსთვის მიმართვა განხორციელდა მხოლოდ აუდიტის ჯგუფის მიერ საკითხით დაინტერესების შემდეგ. შესაბამისად, ვერ იქნა უზრუნველყოფილი მუნიციპალიტეტის ინტერესების სათანადო დაცვა.

რეკომენდაცია №8: მუნიციპალიტეტის მერიამ და საკრებულომ ქონებრივი ზიანის მიყენების შემთხვევებში გაატაროს დროული და ქმედითი ღონისძიებები ზიანის ანაზღაურების მიზნით. ამასთან, არ დაუშვას მომავალში მუნიციპალიტეტის კუთვნილი ავტომობილების განკარგვა არაუფლებამოსილი პირების მიერ.

პრემია

კრიტერიუმი: 2016-2017 წლებში სახელმწიფო დაქვემდებარების საჯარო დაწესებულებებში პრემიის გაცემის ჯერადობა და რაოდენობა განსაზღვრული იყო საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტის შესაბამისად³¹, რომლის მიხედვით, საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულმა წლის განმავლობაში პრემია შესაძლებელია აიღოს არა უმეტეს 4-ჯერ. სენაკის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ მიიღო დადგენილება „სენაკის მუნიციპალიტეტის თვითმმართველობის ორგანოებში დასაქმებულ პირებზე პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების“ თაობაზე³², რომელიც შესაბამისობაშია კანონთან.

გამოვლენილი გარემოება: წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესაბამისად, 2016 წელს პრემიის სახით სენაკის მუნიციპალიტეტის საჯარო მოხელეებზე გაიცა 356.1 ათასი ლარი. აქედან, მუნიციპალიტეტის საკრებულოში გაცემულია 117.2 ათასი ლარი, ხოლო მერიასა და სამხედრო აღრიცხვისა და გაწვევის სამსახურში - 238.9 ათასი ლარი. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტის მერიამ წლის განმავლობაში გასცა 5 პრემია³³.

³¹ „საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის #449 დადგენილება. მოქმედი კანონმდებლობა საჯარო სამსახურში პრემიის გაცემას ადარ ითვალისწინებს.

³² საკრებულოს 2014 წლის 15 ოქტომბრის N49 დადგენილება, (ძალადაკარგულია 2017 წლის 25 ივლისიდან).

³³ 2016 წელს პრემია 5-ჯერ მიიღო 66 პირმა. 2017 წელს პრემია მუნიციპალიტეტში დასაქმებულებზე გაცემული იქნა მხოლოდ ერთხელ.

დასკვნა

2016 წელს მუნიციპალიტეტის მიერ არ იქნა დაცული კანონმდებლობითა და საკრებულოს დადგენილებით განსაზღვრული მოთხოვნები და თანამშრომლებზე პრემია გაიცა ნორმით განსაზღვრულზე მეტჯერ.

შტატგარეშე მოსამსახურეების დაქირავების ხარვეზები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტს, თავისი უფლებამოსილებების განხორციელებისას, გარდა შტატით გათვალისწინებული პირებისა, შეუძლია დაიქირაოს შტატგარეშე მოსამსახურეები. მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად³⁴, შტატგარეშე მოსამსახურე არის პირი, რომელიც დანიშნით ან შრომითი ხელშეკრულებით გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში, არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად.

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

მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად დაქირავება

გამოვლენილი გარემოება: 2016-2017 წლებში სენაკის მუნიციპალიტეტმა შტატგარეშე მოსამსახურეების შრომის ანაზღაურებაში დახარჯა 298.3 ათასი ლარი. აქედან, 2016 წელს - 108.3 ათასი ლარი, ხოლო 2017 წელს - 190.0 ათასი³⁵. მუნიციპალიტეტმა შრომითი ხელშეკრულებები გააფორმა და შტატგარეშე მოსამსახურეები დაიქირავა მათ შორის შემდეგი ფუნქციების შესასრულებლად:

-)/ ადმინისტრაციული სამსახურის მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფის განყოფილებისთვის განსაზღვრული ფუნქციების შესრულება;
-)/ სპორტული ღონისძიებების მოწყობის ორგანიზება;

³⁴ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 8. 2017 წლის 1 ივლისამდე მოქმედი რეგულაციების შესაბამისად.

³⁵ 2017 წელს თანხობრივი ზრდა გამოიწვია იმ გარემოებამ, რომ ადმინისტრაციულ ერთეულებში მერის 15 წარმომადგენელი ივლისიდან გადაიყვანეს შტატგარეშე მოსამსახურეებად.

-) ახალგაზრდული ღონისძიებების მოწყობა, ახალგაზრდობისა და გენდერული თანასწორობის განყოფილების ფუნქციის განხორციელების ხელშეწყობა;
-) მედიასა და სოციალურ ქსელში ინფორმაციის მონიტორინგი, ბრიფინგების ორგანიზება და სხვ.

აღნიშნულ შტატგარეშე მოსამსახურეებს, გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებები, ვადის ამოწურვის შემდეგ უგრძელდებოდათ და ძირითადად მოქმედებდა მთელი წლის განმავლობაში. დაქირავებულების ფუნქციები ფაქტობრივად არ განირჩევა შტატით დასაქმებული თანამშრომლების საქმიანობისაგან, რადგან ხელშეკრულებები შრომით ურთიერთობებს ფაქტობრივად მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად აწესრიგებდა. აღნიშნული წინააღმდეგობაშია შტატგარეშე მოსამსახურის დაქირავების პრინციპთან. მითითებული შრომითი ხელშეკრულებების შესაბამისად, 2016-2017 წლებში ანაზღაურების სახით გაიცა 107.9 ათასი ლარი³⁶.

შტატგარეშე მოსამსახურეებზე გაცემული პრემია

2016-2017 წლებში, მუნიციპალიტეტში დასაქმებულ შტატგარეშე მოსამსახურეებზე გაიცა სახელშეკრულებო ანაზღაურების გარდა, პრემიის სახით გასცა 20.6 ათასი ლარი. 2016 წელს პრემიის სახით გაცემულია 16.0 ათასი ლარი, 2017 წელს კი - 4.6 ათასი ლარი. შრომითი ხელშეკრულებები არ შეიცავს დაქირავებულის უფლებას ან/და დამქირავებლის ვალდებულებას საპრემიო ანაზღაურების შესახებ. ასევე აღსანიშნავია, რომ შტატგარეშე მოსამსახურეებზე პრემიები გაცემულია სადღესასწაულო დღეებთან დაკავშირებით. აუდიტის ჯგუფი, შეუსაბამოდ მიიჩნევს შტატგარეშე მოსამსახურეების პრემირებას სადღესასწაულო დღეებთან დაკავშირებით და შესაბამისი დასაბუთების გარეშე. აღნიშნული არ არის განპირობებული დაქირავებულის საქმიანობის ხარისხით და სირთულით. წლის განმავლობაში ერთი და იმავე დავალების შესრულებისათვის შესაძლებელია დაქირავებული იყოს რამდენიმე შტატგარეშე მოსამსახურე. მუნიციპალიტეტის მიერ შემუშავებული პრემირების პრინციპის მიხედვით, დამატებით ანაზღაურებას (პრემია) მიიღებდა მხოლოდ სადღესასწაულო დღეების პერიოდში დაქირავებული პირები. აღნიშნულმა შეიძლება გამოიწვიოს არათანაბარი და არასამართლიანი მიდგომა შტატგარეშე მოსამსახურეების მიმართ. კერძოდ, არასადღესასწაულო პერიოდში დაქირავებული პირი ვერ მიიღებს საპრემიო თანხას. ამასთანავე, პრემია არ უნდა გაციემოდეს ავტომატურად, როცა არ არსებობს შესაბამისი საფუძველი, რაც მოვალეობის შესრულებას უკავშირდება.

³⁶ 2016 წელს 11 შტატგარეშე თანამშრომელზე გაცემულია 62.6 ათასი ლარი; 2017 წელს 10 შტატგარეშე პირზე - 45.3 ათასი ლარი

დასკვნა

სააუდიტო პერიოდში შტატგარეშე მოსამსახურეებთან ხელშეკრულებების გაფორმების დროს არ იქნა დაცული კანონმდებლობით განსაზღვრული შტატგარეშე მოსამსახურეთა დაქირავების პრინციპი, ხოლო მათზე პრემია - 20.6 ათასი ლარი, გაიცა სათანადო დასაბუთების გარეშე. ზემოაღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, აუდიტის ჯგუფი, შეუსაბამოდ მიიჩნევს შტატგარეშე მოსამსახურეებზე პრემიის გაცემას, მაშინ, როდესაც მუნიციპალიტეტს ამის ვალდებულება არ გააჩნდა.

რეკომენდაცია №9. მუნიციპალიტეტის მერიამ და საკრებულომ შრომითი ხელშეკრულებები გააფორმოს საჯარო სამსახურის განხორციელების უზრუნველსაყოფად, მხოლოდ დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტში დასაქმებულთა რაოდენობის ოპტიმიზაციას და საბიუჯეტო თანხების რაციონალურ ხარჯვას.

საკრებულოს წევრების ხარჯები

კრიტერიუმი: ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად³⁷, საკრებულოს წევრი, გარდა თანამდებობის პირისა, თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს უსასყიდლოდ. მას შეიძლება აუნაზღაურდეს უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები, როგორცაა, საკრებულოსა და კომისიის სხდომების, დროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობაში მონაწილეობის მიღების, ამომრჩეველთან შეხვედრების, ასევე საკრებულოს და საკრებულოს თავმჯდომარის ცალკეული დავალებების შესრულებისათვის საჭირო ხარჯები.

მერიამ ხარჯი უნდა აანაზღაუროს საკრებულოს წევრის მიერ წარმოდგენილი ფაქტობრივად გაწეული ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების საფუძველზე. მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად³⁸, ხარჯის დამადასტურებელ დოკუმენტს წარმოადგენს პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტი, სადაც აღინიშნება დოკუმენტის დასახელება, შედგენის თარიღი, სამეურნეო ოპერაციის შინაარსი, რაოდენობა, ფასი, თანხა, სამეურნეო ოპერაციაში მონაწილე მხარეთა დასახელება, დოკუმენტის სწორად გაფორმებისათვის პასუხისმგებელ პირთა ხელმოწერები და სხვა მონაცემები.

გამოვლენილი გარემოება: 2016-2017 წლებში სენაკის მუნიციპალიტეტში საკრებულოს არაანაზღაურებად წევრებს ხარჯები უნაზღაურდებოდათ 2015 წლის 13 იანვრის №1

³⁷ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 41.

³⁸ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბერს №1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ ინსტრუქციის“ მე-5 მუხლი.

დადგენილების საფუძველზე³⁹. დადგენილების მიხედვით, საკრებულოს წევრების (გარდა თანამდებობის პირებისა) მიერ საკრებულოს სხდომების, კომისიების სხდომების, დროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობაში მონაწილეობის მიღებისათვის, ამომრჩევლებთან შეხვედრებისათვის, ასევე საკრებულოს და საკრებულოს თავმჯდომარის დავალებების შესრულებისთვის საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯის ანაზღაურება განისაზღვრა 397 (სამას ოთხმოცდაჩვიდმეტი) ლარის ოდენობით.

წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, სენაკის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არაანაზღაურებად წევრებზე ხარჯების ანაზღაურების სახით, სააუდიტო პერიოდში გაცემულმა თანხამ სულ 141.1 ათასი ლარი შეადგინა⁴⁰. დეპუტატებზე ხარჯები ანაზღაურებულია ისე, რომ მათ მიერ არ არის წარმოდგენილი ხარჯის გაწევის დამადასტურებელი პირველადი დოკუმენტები. ასევე აღსანიშნავია, რომ ძირითად შემთხვევებში საკრებულოს წევრებზე ყოველთვიურად გაცემულია ფიქსირებული თანხა, ლიმიტის მაქსიმალური ოდენობა - 397 ლარი. იმის გათვალისწინებით, რომ გაცემული თანხით უნდა ხდებოდეს ხარჯების ანაზღაურება, ნაკლებად სარწმუნოა, რომ საკრებულოს წევრებს, რომლებიც წარმოდგენენ მუნიციპალიტეტის სხვადასხვა ადმინისტრაციულ ერთეულებს, ზუსტად იდენტური დანახარჯები ჰქონდეთ. ნაკლებად სარწმუნოა ასევე ის გარემოებაც, რომ დანახარჯები ყოველთვიურად თითქმის უცვლელია.

დასკვნა

საკრებულოს არათანამდებობის პირებს, თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად, ეძლევათ არა ფიქსირებული გასამრჯელო, არამედ უნაზღაურდებათ უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები. შესაბამისად, თანხის გაცემის საფუძველი უნდა იყოს ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა შესაბამისი პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტი საკრებულოს წევრების მიერ გაწეული ხარჯების დასადასტურებლად. 2016-2017 წლებში საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე, ხარჯების ასანაზღაურებლად, დოკუმენტური დასაბუთების გარეშე, ჯამში გაიცა ჯამში 141.1 ათასი ლარი. აღნიშნული ქმედება შეუსაბამოა საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებულ მარეგულირებელ საკანონმდებლო ნორმებთან.

რეკომენდაცია №10: სენაკის მუნიციპალიტეტის მერიამ და საკრებულომ, არ დაუშვას საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება, ხარჯის გაწევის დამადასტურებელი პირველადი აღრიცხვის

³⁹ „სენაკის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრების (გარდა თანამდებობის პირებისა) უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებით გაწეული ხარჯების ანაზღაურების წესისა და ოდენობის დამტკიცების შესახებ“

⁴⁰ 2016 წელს - 70.1 ათასი ლარი 2017 წელს - 71.0 ათასი ლარი

დოკუმენტის წარმოდგენის გარეშე; ხარჯების ანაზღაურების წესი და პრაქტიკა მოიცვანოს მოქმედ კანონმდებლობასთან სრულ შესაბამისობაში. აღნიშნული უზრუნველყოფს საკრებულოს არაანაზღაურებადი წევრის საქმიანობის შესახებ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი პრინციპის დაცვას და საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

შემოსავლები

დასუფთავების მოსაკრებლის არასათანადო ადმინისტრირება

კრიტერიუმი: საქართველოს ტერიტორიაზე ადგილობრივი მოსაკრებლის სახე, ოდენობა, შემოღების წესი და მოსაკრებლის გადამხდელთა უფლება-მოვალეობები რეგულირდება კანონით „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“. კანონის მიხედვით, ადგილობრივი მოსაკრებელი არის აუცილებელი გადასახდელი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში, რომელსაც იხდიან ფიზიკური და იურიდიული პირები.⁴¹ ამ კანონით დადგენილი წესით ადგილობრივი მოსაკრებლის შემოღების უფლება აქვს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით ორგანოს – საკრებულოს. მუნიციპალიტეტის მერიის ფუნქციას საკრებულოს მიერ გამოცემული სამართლებრივი აქტების აღსრულება. შესაბამისად, მან უნდა უზრუნველყოს საკრებულოს მიერ დაწესებული ადგილობრივი მოსაკრებლის სათანადო ადმინისტრირება.

გამოვლენილი გარემოება: სენაკის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილებით⁴² განსაზღვრულია „სენაკის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ადგილობრივი მოსაკრებლის შემოღების, ოდენობის განსაზღვრისა და გადახდის წესი. დადგენილების მიხედვით, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე დაწესებულია დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავების მოსაკრებელი. მოსაკრებლის გადამხდელები არიან ფიზიკური ან/და იურიდიული პირები, რომლებიც მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე წარმოქმნიან საყოფაცხოვრებო ნარჩენებს. მოსაკრებელი მოსახლეობისათვის გაიანგარიშება სულადობის მიხედვით და ერთ სულ მოსახლეზე შეადგენს 0.5 ლარს თვეში (სოციალურად დაუცველი მოსახლეობისთვის 0.3 ლარი თვეში). ხოლო, ორგანიზაციების, დაწესებულებებისა და იურიდიული პირებისათვის მოსაკრებელი გაიანგარიშება - ნარჩენების დაგროვების ნორმის, დაკავებული ფართობის და მომხმარებელთა რაოდენობის კომბინაციით.

2016-2017 წლებში დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირებას ახორციელებდა ა(ა)იპ „სენაკის მუნიციპალიტეტის კეთილმოწყობის და გამწვანების მოვლა-პატრონობის

⁴¹ მუხლი N 1

⁴² 2015 წლის 29 აპრილის N21 დადგენილება

ცენტრი“. 2016 წელს მოსაკრებლის ამოღება დაგეგმილი იყო 22.0 ათასი ლარის ოდენობით, ხოლო შესრულებამ 24.8 ათასი ლარი შეადგინა. 2017 წელს დაგეგმილი იყო 28.6 ათასი, ხოლო ამოღებული იქნა 28.0 ათასი ლარი. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ მოსაკრებლის ადმინისტრირება მხოლოდ იურიდიულ პირებთან გაფორმებული ხელშეკრულებების ფარგლებში ხორციელდება, ხოლო ფიზიკური პირებიდან მოსაკრებლის ამოღება არ ხდება. ამასთანავე, არ არის შედგენილი ფიზიკური პირების ბაზა, რომლებსაც ევალებათ მოსაკრებლის გადახდა და არ არის გაანგარიშებული წლის განმავლობაში ამოსაღები მოსაკრებელი.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის მერია, ვერ უზრუნველყოფს ადგილობრივი მოსაკრებლის დაწესებასთან დაკავშირებით საკრებულოს დადგენილების სათანადო აღსრულებას, რაც უარყოფითად აისახება ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავლებზე.

რეკომენდაცია №11: მუნიციპალიტეტის მერიამ, საკრებულოს დადგენილების შესაბამისად, უზრუნველყოს დასუფთავების მოსაკრებლის გადამხდელთა ბაზის შექმნა და წლის განმავლობაში მისაღები მოსაკრებლის გაანგარიშება. ასევე, დაწეროს კონტროლის ისეთი მექანიზმები, რომლებიც მაქსიმალურად უზრუნველყოფს დასუფთავების მოსაკრებლის სახით მისაღები შემოსავლების მობილიზებას. აღნიშნული დადებითად აისახება ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავლებზე.

მმართველობითი გადაწყვეტილების ეფექტიანობა

სენაკის მუნიციპალიტეტმა 2016 წელს დაგეგმა სოფელ ისულაში 150 გრძ.მ-ზე ნაპირდამცავი დამბის აღდგენის სამუშაოები. ამ მიზნით, შეისყიდა პროექტი, რომელიც ითვალისწინებდა ნაპირსამაგრი დამბის აღდგენას ტირიფისა და ხის ტოტებით მოწყობილი ძელ-ყორებით. პროექტის მიხედვით ძელ-ყორებში მოთავსებულ მცენარეებს უნდა გაეღათ ფესვები და წარმოქმნილიყო ბუნებრივი ჯებირი, რომელსაც ექნებოდა წყლისგან დამცავი ფუნქცია.

პროექტის მიხედვით მუნიციპალიტეტმა განახორციელა შესყიდვა⁴³. გაფორმებული ხელშეკრულების ფარგლებში შესრულებული სამუშაოების ღირებულებამ 77.5 ათასი ლარი შეადგინა. 2018 წლის 20 სექტემბერს აუდიტის ჯგუფმა, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად, ადგილზე დაათვალიერა შესრულებული სამუშაო. დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ დამბა დაზიანებულია. კერძოდ, მცენარეები

⁴³ NAT160002433; ხელშეკრულება N216; მიმწოდებელი შპს „გალაქტიკა“.

ფაქტობრივად არ არსებობს. შესაბამისად, ვერ ასრულებს დამცავ ფუნქციას და მდინარე წიადაგს აცლის მიმდებარე ტერიტორიას.

აღსანიშნავია, რომ ამ ტიპის ნაპირსამაგრის მოწყობის სამუშაო სენაკის მუნიციპალიტეტში განხორციელდა პირველად და გარკვეულწილად ექსპერიმენტულ ხასიათს ატარებდა. იმ პირობებში, როდესაც არსებობდა მდინარის მიერ ტერიტორიის დატბორვის საფრთხე, გაურკვეველია, რამდენად გამართლებული იყო აღნიშნული ტიპის ნაპირსამაგრის მოწყობა. საბოლოო შედეგის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის მიერ მიღებულმა მმართველობითმა გადაწყვეტილებამ არ გამართლა.

სურათი №6. ნაპირდამცავი დამბა



ნაპირსამაგრის დაზიანების მიზეზი შესაძლოა იყოს არასათანადოდ შედგენილი პროექტი ან სამუშაოების უხარისხოდ შესრულება. მუნიციპალიტეტს არ უმსჯელია დაზიანების გამოძვევი მიზეზების დასადგენად და არ გაუტარებია შესაბამისი ღონისძიებები.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის არაეფექტიანი მმართველობითი გადაწყვეტილების გამო ვერ იქნა უზრუნველყოფილი პროექტის წარმატებით განხორციელება. მოწყობილი ნაპირსამაგრი სრულად დაზიანებულია, ვერ ასრულებს თავის ფუნქციებს და ტერიტორია საჭიროებს ახალი ნაპირსამაგრის მოწყობის სამუშაოებს. შედეგად, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან 77.5 ათასი ლარი დაიხარჯა უშედეგოდ.

ბიუჯეტთან ანგარიშსწორების შედეგების 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 დღიდან⁴⁴.

გამოვლენილი გარემოება: ბიუჯეტთან ანგარიშსწორების შედარების აქტის მიხედვით, სენაკის მუნიციპალიტეტს 2018 წლის 14 სექტემბრის მდგომარეობით ერიცხება საგადასახადო დავალიანება 2 355.3 ათასი ლარის ოდენობით, მათ შორის ძირითადი თანხა - 425.9 ათასი ლარი და საურავი - 1 929.4 ათასი ლარის ოდენობით. საგადასახადო დავალიანების საფუძველზე, შემოსავლების სამსახურის მიერ 2010 წლის ნოემბრიდან სენაკის მუნიციპალიტეტის ქონებას წარმოეშვა საგადასახადო გირავნობა/იპოთეკა. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, დავალიანებები წარმოშობილია 2016 წლამდე და წარმოადგენს მიწაზე ქონების გადამხდელი ფიზიკური პირების საგადასახადო დავალიანებებს.

2016 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით მუნიციპალიტეტს ერიცხებოდა საურავი - 1 706.4 ათასი ლარი. 2016-2018 წლებში საურავის გაზრდა 1 929.4 ათას ლარამდე განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ მუნიციპალიტეტს დღემდე ერიცხება საურავი წინა წლების გადაუხდელ გადასახადებზე. 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 №2. ინფორმაცია მუნიციპალიტეტის საგადასახადო დავალიანების შესახებ (ათასი ლარი)

დასახელება	ძირითადი თანხა	საურავი	სულ
2016 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით	452.8	1,706.4	2,159.2
2017 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით	401.6	1,788.9	2,190.5
2018 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით	421.7	1,871.5	2,293.2
2018 წლის 14 სექტემბრის მდგომარეობით	425.9	1,929.4	2,355.3

⁴⁴ საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 272.

წარმოდგენილი დოკუმენტაციის მიხედვით, მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) რამდენჯერმე გააგზავნა წერილი შესაბამის უწყებებთან, დავალიანების ჩამოწერის თაობაზე. არსებული კორესპონდენციის მიხედვით⁴⁵, საგადასახადო დავალიანების ჩამოწერის საკითხი განიხილება დაზუსტებული დავალიანების შესახებ ინფორმაციის და მთავრობის დადგენილებით გათვალისწინებული დოკუმენტების წარმოდგენის შემდეგ.

რეკომენდაცია №12: მუნიციპალიტეტის მერიამ, 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 აღმოფხვრის მიზნით.

შიდა აუდიტი

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის წარმატებული საქმიანობისათვის მნიშვნელოვანია სისტემის გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული შიდა აუდიტის სამსახურის შექმნა. შიდა აუდიტის სამსახურის მიზანია დაეხმაროს მუნიციპალიტეტს იმ პოლიტიკისა და პროცედურების განხორციელებაში, რომლებიც დაადგინა ხელმძღვანელობამ მოწესრიგებული და ეფექტიანი მართვის მიზნით. აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად შიდა აუდიტის სამსახურის უპირველეს ფუნქციას სისტემური ხარვეზების შესწავლა და მათ გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული რეკომენდაციების შემუშავება წარმოადგენს. შიდა აუდიტის რეკომენდაციებმა უნდა უზრუნველყოს ორგანიზაციის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის ზრდა.

შიდა აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციები უნდა დაეხმაროს ხელმძღვანელობას ორგანიზაციაში ჩამოაყალიბოს ისეთი სისტემები, რომელიც გააუმჯობესებს ფინანსების მართვას, ორგანიზაციის აქტივების დაცვას, ბუღალტრული აღრიცხვის სათანადო წარმოებას და სხვ. 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: სენაკის მუნიციპალიტეტის მერიაში შექმნილია შიდა აუდიტის სამსახური. სამსახურის მიზანია მერიის სტრუქტურულ ქვედანაყოფებსა და

⁴⁵ შემოსავლების სამსახურის 2018 წლის 26 იანვრის №21-05/10040 წერილი.

მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში ჩაატაროს სისტემური, შესაბამისობის, ეფექტიანობის, ფინანსური და ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუდიტი.

სენაკის მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ 2016-2017 განხორციელებული საქმიანობის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი:

2016 წელს სამსახურმა ჩაატარა 14 აუდიტი, მათ შორის 13 მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ-ებში, ხოლო ერთი მერიის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამსახურში. 2017 წელს სამსახურმა ჩაატარა 8 აუდიტი, მათ შორის 5 მერიის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში, ხოლო 3 მერიის სამსახურებში. აღსანიშნავია, რომ წლიური გეგმით დამტკიცებული ჩასატარებელი აუდიტებიდან 2016 წელს არ ჩატარდა ერთ აუდიტი, ხოლო 2017 წელს ორი აუდიტი (მათ შორის მერიის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურის აუდიტი). ჩატარებული აუდიტების ფარგლებში გაცემულია სხვადასხვა რეკომენდაცია, თუმცა გაცემული რეკომენდაციების ნაწილი ზოგადი ხასიათისაა, კონკრეტულ მიგნებებს არ ეფუძნება და აუდიტის ობიექტებს მიუთითებს წესდებით/დებულებით განსაზღვრული ფუნქცია-მოვალეობების შესრულებისა და კანონმდებლობის მოთხოვნების დაცვისაკენ. მსგავსი ზოგადი ტიპის რეკომენდაციები ნაკლებად ღირებულია და ვერ უზრუნველყოფს ორგანიზაციის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის ზრდას. შედეგად, მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობა საჭიროებს გაუმჯობესებას. მუნიციპალიტეტში არსებულმა ფინანსური მართვისა და შიდა კონტროლის სისტემამ ძირითადად ვერ უზრუნველყო გამოველინა ის უზუსტობები, რომლებიც აღნიშნულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშში.

დასკვნა

ზემოაღნიშნული გარემოებებიდან გამომდინარე, შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობის ორგანიზება ვერ უზრუნველყოფს, რომ მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანოს მუნიციპალიტეტის რესურსების ეკონომიურად გამოყენებაში, მერიის წინაშე არსებული ამოცანების ეფექტიანად შესრულებასა და მუნიციპალიტეტის დასახული მიზნების მიღწევაში. შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციები, ვერ უზრუნველყოფს რისკების მართვისა და შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესებას.

რეკომენდაცია №13: სენაკის მუნიციპალიტეტის მერიის შიდა აუდიტის სამსახურმა საქმიანობა წარმართოს ისე, რომ უზრუნველყოს თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის გაუმჯობესება არსებული რისკების შეფასებითა და მოქმედ კანონმდებლობასა და მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობის დადგენის გზით.

ამასთანავე, შეიმუშაოს რეკომენდაციები მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით.

აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი

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

აუდიტორთა ხელმოწერა:
სახელი, გვარი

ბარამ ონიანი
(უფროსი აუდიტორი)

თათია ამბროლაძე
(აუდიტორი)

სოფიო ბელთაძე
(აუდიტორი)

ხელმოწერა



