შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების

ბიუჯეტების აუდიტის დეპარტამენტის უფროსი

გიორგი მამრიკიშვილი

“28“ 12 2018 წელი

N 84/36

ეგზ: N:1

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

სარჩევი

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები ... 3
შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები ... 4
შესავალი ... 11
ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა ... 11
აუდიტორის პასუხისმგებლობა ... 11
აუდიტის საგანი ... 12
აუდიტის მასშტაბი ... 12
აუდიტის კრიტერიუმები ... 12
აუდიტის მიზანი ... 13
აუდიტის მეთოდოლოგია ... 13
ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ ... 14
აუდიტის მიგნებები ... 15
ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია ... 15
უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოები ... 15
ქვეკონტრაქტორების მიერ შესრულებული სამუშაოების ფარგლებში გამოვლენილი ხარვეზები ... 23
გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით გაფორმებული ხელშეკრულებების ფარგლებში გამოვლენილი ხარვეზები ... 30
დაზიანებული ინფრასტრუქტურული პროექტები ... 37
„სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით“ განხორციელებული შესყიდვების ფარგლებში გამოვლენილი ხარვეზები ... 41
საბიუჯეტო პროცესში გამოვლენილი ხარვეზები ... 44
ფინანსური რესურსების მართვაში არსებული ხარვეზები ... 46
შემოსავლები ... 47
ქონების მართვასა და განკარგვაში არსებული ხარვეზები ... 47
წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება ... 50
შტატგარეშე მოსამსახურეების დაქირავებისას გამოვლენილი კანონშეუსაბამობები 50
ავტოპარკის მართვაში გამოვლენილი ხარვეზები ... 52
საკრებულოს წევრებზე დასაბუთების გარეშე გაწეული ხარჯები ... 54
საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვაზე გაწეული არარაციონალური ხარჯი ... 55
მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული შპს-ები ... 57
შემსყიდველი ორგანიზაციის ანგარიშგება ... 58
შიდა აუდიტი ... 60
ინვენტარიზაცია ... 61
ონის მუნიციპალიტეტში წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების მდგომარეობა ... 63
აუდიტის გასაჩივრების წესი ... 64

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები

მუნიციპალიტეტი - ონის მუნიციპალიტეტი;

მერია - ონის მუნიციპალიტეტის მერია;

საკრებულო - ონის მუნიციპალიტეტის საკრებულო;

სამსახური - ონის მუნიციპალიტეტის პირველადი სტრუქტურული ერთეული;

სსიპ - საჯარო სამართლის იურიდიული პირი;

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

შპს - შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება;

ი/მ - ინდივიდუალური მეწარმე.

შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ონის მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი სახის ნაკლოვანებები:

- ორი ხელშეკრულების ფარგლებში მოწყობილი გზის საფარი დეფორმირებულია და დაბზარულია, ხოლო მესამე ხელშეკრულების ფარგლებში შესყიდული გზის ერთი მონაკვეთი ჩავარდნილია. სამუშაოების შესყიდვის პროცესში მერიას არ ჰქონდა დანერგილი ეფექტური კონტროლის პროცედურები, რომელიც უზრუნველყოფდა ხარისხიანი სამუშაოების ჩაბარებას. ასევე არ არის სათანადოდ განხორციელებული შემდგომი რეაგირება ხარვეზების გამოსასწორებლად. შესაბამისად სამუშაოების მონიტორინგის, მიღება-ჩაბარებისა და მოვლა-პატრონობის ეტაპზე არსებულმა მართვის სისუსტეებმა გამოიწვია დაზიანებული გზის საფარის არსებობა და საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტური ხარჯი.
- მუნიციპალიტეტის მიერ შესყიდულია შენობების რეაბილიტაციის სამუშაოები. ტენდერში გამარჯვებული ფირმების ნაცვლად სამუშაოები შესრულებულია ახლადდაფუძნებული ორგანიზაციის მიერ, რომელსაც არანაირი გამოცდილება არ გააჩნდა. მუნიციპალიტეტმა შემსრულებლებს რამდენიმე თვით გადაუწია სამუშაოების მიწოდების ვადა. ასევე, ადგილზე დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოები.
- მუნიციპალიტეტის მიერ, სამშენებლო სამუშაოების გამარტივებული წესით შესყიდვისას, არ არის დაცული კანონმდებლობის მოთხოვნა, ფაქტობრივი დანახარჯებით ანაზღაურების შესახებ. გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან ზედმეტად არის ანაზღაურებული დიდი ოდენობით საბიუჯეტო სახსრები.
- მუნიციპალიტეტის მიერ შესყიდულია ინფრასტრუქტურული პროექტები, რომლებიც აუდიტის მიმდინარეობის პროცესში დაზიანებული იყო. აღნიშნული ხარვეზები, სავარაუდოდ, გამოწვეულია სამუშაოების უხარისხოდ შესრულებით. მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო ისეთი კონტროლის მექანიზმების დანერგვა, რომლითაც თავიდან აიცილებდა უხარისხო სამუშაოების ჩაბარებას.

- ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვისას, რამდენიმე შემთხვევაში მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო ობიექტის დასრულება და ფუნქციონირება, რადგან არ გაითვალისწინა საჭირო ფინანსური რესურსი. შედეგად მოსახლეობა შექმნილი მატერიალური სიკეთით ვერ სარგებლობს და პროექტებზე გაწეული ხარჯი არ არის ეფექტიანი.
- საბიუჯეტო პროცესის წარმართვაში არსებულმა მართვის სისუსტეებმა წარმოშვა სხვადასხვა ხასიათის ხარვეზები - მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის დაგეგმვაში, ბიუჯეტის დამტკიცებასა და შესრულებაში.
- მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის სათანადოდ აღრიცხული და რეგისტრირებული ყველა ქონება. აგრეთვე, სათანადო რეაგირების გარეშე არის დარჩენილი ფიზიკური თუ იურიდიული პირების მიერ მუნიციპალიტეტის ქონების არამართლზომიერი სარგებლობის შემთხვევები.
- შტატგარეშე მოსამსახურეებთან გაფორმებული ხელშეკრულებები არ შეიცავს დროში განსაზღვრულ რაიმე კონკრეტულ დავალებას, შესასრულებელ სამუშაოს ან გასაწევი მომსახურების სპეციფიკას და აქედან გამომდინარე, შრომით ურთიერთობებს ხანგრძლივი ვადით, ფაქტობრივად მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად აწესრიგებს. დაქირავებულების ფუნქციები ფაქტობრივად არ განირჩევა შტატით დასაქმებული თანამშრომლების საქმიანობისაგან.
- მუნიციპალიტეტის მიერ, სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად, ფაქტობრივად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა რამდენჯერმე აღემატება მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას.
- მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები ანაზღაურებულია მოქმედი კანონმდებლობის დარღვევით, შესაბამისი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე.
- მუნიციპალიტეტმა ვერ დაასაბუთა რა აუცილებელი საჭიროებით იყო განპირობებული საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვა. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია საკუთარი შრომითი რესურსით უზრუნველყოს აღნიშნული საქმიანობის განხორციელება. ამდენად, მერიის მიერ საკონსულტაციო მომსახურებაზე გაწეულია არაგონივრული ხარჯი.
- მერიის შიდა აუდიტის სამსახურს არ შეუსწავლია მუნიციპალიტეტის ძირითადი სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობა. არ შეუფასებია

შეესაბამება თუ არა მუნიციპალიტეტის საქმიანობა დაგეგმილ მიზნებსა და ამოცანებს, რამდენად კანონიერად, მიზნობრივად და ეფექტიანად ხდება დაფინანსების გამოყენება, დანერგილია თუ არა ადეკვატური მართვისა და კონტროლის მექანიზმები და სხვ. შესაბამისად, სამსახურს არ განუხორციელებია შესაძლო დარღვევებისა და ხარვეზების იდენტიფიცირება.

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

რეკომენდაცია №1. ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებისას საჭიროა დაინერგოს სათანადო კონტროლის მექანიზმები და დაწესდეს შესაბამისი პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს შესრულებული სამუშაოების შესაბამისობას სამშენებლო ნორმებთან და სტანდარტებთან. ონის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეისწავლოს გამოვლენილი დარღვევები და დაადგინოს ხარვეზების გამომწვევი მიზეზები. ასევე გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები, რომელთაც უნდა უზრუნველეყოთ სამუშაოების ხარისხის დაცვა და მათ მიმართ გაატაროს სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები. აგრეთვე შესაბამისი ღონისძიებები გაატაროს იმ პირების მიმართ, რომლებსაც ევალებოდათ წინა აუდიტის შედეგებზე რეაგირება და მიმდინარე საქმიანობაში გათვალისწინება.

ამასთანავე, უკვე შესრულებულ სამუშაოებზე ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტის მერიამ საგარანტიო ვადის ფარგლებში დაუყოვნებლივ მიმართოს მიმწოდებელს და გაატაროს კანონით გათვალისწინებული ყველა სამართლებრივი პროცედურა. აღნიშნული ხელს შეუწყობს შესყიდული ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას და მოსახლეობისთვის ინფრასტრუქტურული პროექტების ხარვეზების გარეშე მიწოდებას, ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში.

რეკომენდაცია №2. ონის მუნიციპალიტეტის მერიამ შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადების ცვლილება არ განახორციელოს დაუსაბუთებლად. 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. მუნიციპალიტეტის მერიამ შეისწავლოს უსაფუძვლო ვადის გადაწევის გამომწვევი მიზეზები და პასუხისმგებელი პირების მიმართ გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები. აგრეთვე შესაბამისი ღონისძიებები გაატაროს იმ პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ წინა აუდიტის შედეგებზე რეაგირება და გაცემული რეკომენდაციების მიმდინარე საქმიანობაში გათვალისწინება.

რეკომენდაცია №3. სახელმწიფო შესყიდვებისათვის განკუთვნილი ფულადი სახსრების რაციონალური ხარჯვის უზრუნველყოფის მიზნით, გამარტივებული შესყიდვით მიმწოდებლის შერჩევისას მუნიციპალიტეტის მერიამ უნდა გაატაროს სათანადო ღონისძიებები, მაგალითად, ადგილობრივი ბაზრის შესწავლა და სხვ. აღნიშნული მუნიციპალიტეტს საშუალებას მისცემს მიმწოდებელი შეარჩიოს შესყიდვის შესაძლო საუკეთესო პირობებით, ხარისხისა და ეკონომიური ფასის გათვალისწინებით. მუნიციპალიტეტის მერიამ სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას შეიმუშაოს ერთიანი, სამართლიანი და არადისკრიმინაციული მიდგომა, რაც უზრუნველყოფს კონკურენციის ხელშეწყობას, რაციონალური და თავისუფალი არჩევანის შესაძლებლობას და საბოლოო ჯამში გააუმჯობესებს პროცესის გამჭირვალობას.

რეკომენდაცია №4. ონის მუნიციპალიტეტის მერიამ სამშენებლო სამუშაოების მიწოდებაზე გაფორმებული გამარტივებული შესყიდვის ხელშეკრულებების ფარგლებში, ანგარიშსწორება არ განახორციელოს მიმწოდებლების მიერ ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე. ამ მიზნით, მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა სამსახურებმა ხელშეკრულებაში ჩადოს შესაბამისი პირობა. ასევე მუნიციპალიტეტის საკრებულომ მიზანშეწონილია შეიმუშაოს გამარტივებული შესყიდვის გზით განხორციელებული სამშენებლო სამუშაოების ფაქტობრივი დანახარჯების დათვლის მეთოდი და კონკრეტული წესი, რომელიც შესაბამისობაში იქნება მოქმედ კანონმდებლობასთან. საჭიროა მუნიციპალიტეტის მერიამ მიმწოდებლებისაგან მოითხოვოს შესაბამისი დოკუმენტაცია და გაიანგარიშოს ფაქტობრივი ხარჯები. შეუსაბამობების არსებობის ან დოკუმენტების წარმოუდგენლობის შემთხვევაში, გაატაროს სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები, მათ შორის, მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომლებსაც ევალებოდათ ანგარიშსწორების აღნიშნული პრინციპის დაცვა.

რეკომენდაცია №5. ონის მუნიციპალიტეტის მერიამ რეგულარულად განახორციელოს შესყიდული სამშენებლო ობიექტების მდგომარეობის მონიტორინგი, დანერგოს შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს არსებული დაზიანებების დროულ გამოვლენას, ასევე გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები არსებული ნაკლოვანებების აღმოფხვრის მიზნით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის გამართულ ფუნქციონირებას და მათ გამოყენებას ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში. მუნიციპალიტეტმა გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები, რომლებიც ვალდებულნი იყვნენ დაეცვათ სამუშაოების ხარისხი და მათ მიმართ გაატაროს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №6. ონის მუნიციპალიტეტის მერიამ ინფრასტრუქტურული სამუშაოები უნდა დაგეგმოს ყველა იმ ფაქტორის გათვალისწინებით, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს პროექტის წარმატებით დასრულებას. კონკრეტული პროექტის დაგეგმვის დროს შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა უნდა შეისწავლოს ფინანსური და მატერიალური რესურსები და აქედან გამომდინარე განსაზღვროს, რამდენად შესაძლებელია პროექტის განხორციელება და დასახული მიზნის მიღწევა. აღნიშნული ხელს შეუწყობს თავიდან აიცილოს ისეთი პროექტების განხორციელება, რომლითაც მოსახლეობა ვერ სარგებლობს. ასევე მუნიციპალიტეტის მერიამ უნდა განახორციელოს საკუთრებაში არსებული ქონების აღწერა-აღრიცხვა, გამოავლინოს გამოუყენებელი მასალები და მიმართოს მოსახლეობის მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად.

რეკომენდაცია №7. ონის მუნიციპალიტეტის მერიამ ფინანსური რესურსების ეფექტიანი მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, დროულად დაგეგმოს მიღებული შემოსულობების და საკუთარ ანგარიშზე არსებული ფულადი სახსრების ხარჯვა. აღნიშნული ფინანსური რესურსი მიმართოს სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტების განსახორციელებლად, რაც გააუმჯობესებს მოსახლეობისათვის მიწოდებულ მუნიციპალურ სერვისებს.

რეკომენდაცია №8. ონის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა და აღმასრულებელმა ორგანოებმა შეიმუშაონ სტრატეგია საკუთრებაში არსებული ქონების მართვის, განკარგვისა და სათანადო კონტროლის მექანიზმების დაწესების შესახებ. მერიამ თავიდან უნდა აიცილოს ან/და დროულად გამოავლინოს შემთხვევები, როდესაც მუნიციპალიტეტის ქონება თვითნებურად აქვთ დაკავებული უკანონო მოსარგებლეებს. მიზანშეწონილია, თვითმმართველმა ერთეულმა აღნიშნული აქტივი გასცეს სარგებლობის უფლებით, რაც ხელს შეუწყობს შეზღუდული ფინანსური რესურსების პირობებში ადგილობრივ ბიუჯეტში საკუთარი შემოსავლების გაზრდის შესაძლებლობას; ასევე დაარეგულიროს მის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებთან სამართლებრივი ურთიერთობები და ხელშეკრულებით განსაზღვროს მხარეთა უფლება-მოვალეობები. მერიამ გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები, რომელთაც ევალებოდათ მუნიციპალიტეტის ქონების დაცვა და მათ მიმართ გაატაროს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №9. ონის მუნიციპალიტეტის მერიამ და საკრებულომ თანამშრომლები შრომითი ხელშეკრულებებით დაიქირაოს მხოლოდ დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად; მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოაქციოს შრომითი ურთიერთობების საკითხი ისეთ თანამშრომლებთან, რომლებიც მუდმივი ამოცანების შესასრულებლად სჭირდება. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტში

დასაქმებულთა რაოდენობის ოპტიმიზაციას და საბიუჯეტო თანხების რაციონალურ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №10. ონის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, გონივრულობის პრინციპის გათვალისწინებით, შეიმუშაოს და განუხრელად შეასრულოს წესი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის შესახებ. აღნიშნული დოკუმენტი, რომელიც დაფუძნებული იქნება საუკეთესო პრაქტიკაზე, ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო პარკის ოპტიმიზაციას და მოვლა-შენახვის ხარჯების რაციონალიზაციას. მიზანშეწონილია შემუშავებული წესი თავსებადი იყოს საქართველოს მთავრობის შესაბამის დადგენილებასთან. ამასთანავე, ონის მუნიციპალიტეტის მერიამ გაატაროს სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომლებსაც ევალებოდათ რეაგირება წინა აუდიტის ანგარიშში ასახულ გარემოებებზე.

რეკომენდაცია №11. ონის მუნიციპალიტეტის მერიამ არ აანაზღაუროს საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები შესაბამისი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე. მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი და პრაქტიკა სრულ შესაბამისობაში იყოს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან. აღნიშნული უზრუნველყოფს საკრებულოს წევრის არაანაზღაურებადი საქმიანობის შესახებ, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი პრინციპის დაცვას, ასევე საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №12. ონის მუნიციპალიტეტის მერიამ არ გასწიოს ფინანსურ მენეჯმენტთან დაკავშირებულ საკონსულტაციო მომსახურებაზე ხარჯი, რადგან მსგავსი საქმიანობის განხორციელება მერიის თანამშრომელთა ვალდებულებაა. მოქმედი კანონმდებლობით, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია შრომის ანაზღაურების არანაკლებ 1% მიმართოს თანამშრომელთა კვალიფიკაციის ასამაღლებლად. იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალიტეტის შესაბამისი თანამშრომლები საჭიროებენ კვალიფიკაციის ამაღლებას, მიზანშეწონილია, საკონსულტაციო მომსახურების ყოველწლიურად შესყიდვის ნაცვლად, მერიამ შეიმუშაოს თანამშრომლების კვალიფიკაციის ამაღლების სტრატეგია. აღნიშნული უზრუნველყოფს საბიუჯეტო თანხების დაზოგვას და რაციონალურად ხარჯვას.

რეკომენდაცია №13. ონის მუნიციპალიტეტის მერიამ დაუყოვნებლივ გაატაროს ღონისძიებები, რათა უზრუნველყოს შესყიდვების ელექტრონულ სისტემაში არსებული

ინფორმაციის სრულად ატვირთვა და მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანა. ასევე დააწესოს სათანადო კონტროლი და არ დაუშვას მომავალში შემსყიდველი ორგანიზაციის ანგარიშგების წესების დარღვევა და არასრული ინფორმაციის განთავსება ელექტრონულ სისტემაში.

რეკომენდაცია №14. მიზანშეწონილია ონის მუნიციპალიტეტის მერიის შიდა აუდიტის სამსახურმა თავისი საქმიანობა წარმართოს ისე, რომ უზრუნველყოს გამგეობის სტრუქტურული ქვედანაყოფებისა და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების აუდიტების მაქსიმალურად პროპორციული დაგეგმვა და ჩატარება. ხელი შეუწყოს თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის გაუმჯობესებას, არსებული რისკების შეფასებით და მოქმედ კანონმდებლობასა და მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობის დადგენის გზით. ამასთანავე, შეიმუშაოს რეკომენდაციები მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით.

რეკომენდაცია №15. ონის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ და მერიამ შეისწავლოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ წინა აუდიტის დროს გამოვლენილ კონკრეტულ ფაქტებთან დაკავშირებით რატომ არ განხორციელდა სათანადო რეაგირება. ასევე გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ სახელმწიფო საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის უმაღლესი ორგანოს მიერ იდენტიფიცირებულ დარღვევა-ნაკლოვანებაზე რეაგირება.

შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

ონის 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 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

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

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა ონის 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 13,719.1 ათასი ლარი.

აუდიტის კრიტერიუმები[1]

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:

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

[1] 2016-2017 წლებში მოქმედი რედაქციის მიხედვით.

- 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“ და სხვ.

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

ონის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელსაც ჰყავს აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოები, აქვს საკუთარი ქონება და ბიუჯეტი. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 19 ადმინისტრაციულ ერთეულს და მოიცავს 1 ქალაქს და 64 სოფელს[2]. თვითმმართველი ერთეულის ფართობია 1712 კვ.კმ. მოსახლეობის რიცხოვნობა შეადგენს 5.9 ათას კაცს[3]. ადმინისტრაციული ცენტრია ქალაქი ონი.

ონის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშებზე დაყრდნობით, 2016-2017 წლებში შემოსულობებმა 15,156.1 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელებმა 13,719.1 ათასი ლარი შეადგინა. ინფორმაცია შემოსულობების, გადასახდელების და ნაშთის ცვლილების შესახებ წარმოდგენილია ცხრილში.

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

დასახელება	2016 წელი			2017 წელი			საკასო შესრულებების ჯამი
	დაზუსტებული გეგმა	საკასო შესრულება	შესრულ. %	დაზუსტებული გეგმა	საკასო შესრულება	შესრულ. %	
შემოსულობები	**6,422.1**	**6,534.0**	**102%**	**8,557.6**	**8,622.1**	**101%**	**15,156.1**
შემოსავლები	6,410.1	6,504.4	101%	8,557.6	8,587.9	100%	15,092.3
არაფინანსური აქტივების კლება	12.0	29.7	247%	-	34.2	-	63.9
ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოყენების გარდა)	0	0	-	-	-	-	0
ვალდებულებების ზრდა	0	0	-	-	-	-	0
გადასახდელები	**7,181.3**	**4,915.7**	**68%**	**10,935.1**	**8,803.4**	**81%**	**13,719.1**
ხარჯები	2,991.3	2,612.8	87%	2,851.0	2,715.9	95%	5,328.7
არაფინანსური აქტივების ზრდა	4,104.0	2,239.4	55%	8,046.7	6,050.2	75%	8,289.6
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის დაგროვების გარდა)	0	0	-	0	0	-	0
ვალდებულებების კლება	86.0	63.5	74%	37.3	37.2	100%	100.8
ნაშთის ცვლილება	**-759.2**	**1,618.2**	**-**	**-2,377.5**	**-181.3**	**-**	**-**

[2] www.mreg.reestri.gov.ge.

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

აუდიტის მიგნებები

ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია

უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოები

კრიტერიუმი. ინფრასტრუქტურული პროექტების სამშენებლო ნორმებთან და სტანდარტებთან შესაბამისობის აუცილებელი პირობაა სამუშაოების დაგეგმვა და სათანადო კონტროლის მექანიზმების განსაზღვრა. საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვის პრინციპიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია შეამოწმოს შესრულებული სამუშაოების ხარისხის შესაბამისობა გადახდილ ფასთან. პროექტის შესრულებაზე დანერგილმა კონტროლის პროცედურებმა უნდა უზრუნველყოს ხარისხიანი სამუშაოების ჩაბარება. მუნიციპალიტეტში ინფრასტრუქტურული სამუშაოების ეფექტიანად განხორციელების აუცილებელ პირობას ხელშეკრულების პირობების დაცვაზე სათანადო კონტროლის მექანიზმების არსებობა განაპირობებს.

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, დაწესებულების ხელმძღვანელს შეუძლია თავისი უფლებამოსილების დელეგირება მისდამი დაქვემდებარებულ პირებზე[4], თუმცა, უფლებამოსილების დელეგირება დაწესებულების ხელმძღვანელს არ ათავისუფლებს პასუხისმგებლობისგან მის მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას.

გამოვლენილი გარემოება. 2016-2017 წლებში, ონის მუნიციპალიტეტი საგზაო სამუშაოების შესყიდვისას მიმწოდებლის მიერ ნაკისრი ვალდებულების შესრულების კონტროლს ანხორციელებდა ტექნიკური ზედამხედველის მეშვეობით, რომელსაც ევალებოდა წარედგინა შენიშვნები ჩატარებული სამუშაოების უხარისხოდ შესრულებასთან დაკავშირებით. ხელშეკრულებების პირობების მიხედვით, ზედამხედველი პასუხისმგებელი იყო მშენებლის მიერ საპროექტო-სატენდერო დოკუმენტაციით გათვალისწინებული სამუშაოების ტექნოლოგიური პროცესების, სამშენებლო ნორმებისა და წესების დაცვაზე. აუდიტის ჯგუფისათვის წარმოდგენილი დოკუმენტაციით ირკვევა, რომ ზედამხედველი ფარული და შესრულებული სამუშაოების აქტებითა და მოხსენებითი ბარათებით ადასტურებდა შესრულებული სამუშაოს მოცულობასა და ხარისხს (შესრულებული სამუშაოს ხარისხთან შენიშვნები არ ჰქონია) და მუნიციპალიტეტს აძლევდა რეკომენდაციას სამუშაოების გაგრძელების შესახებ.

აუდიტის ჯგუფმა, პასუხისმგებელ პირებთან ერთად, დაათვალიერა მუნიციპალიტეტის მიერ შესყიდული პროექტები. გამოვლინდა უხარისხოდ შესრულებული ცალკეული

[4] საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 9.

სამუშაოები, რომელთა ხელშეკრულებით განსაზღვრული საგარანტიო ვადები აუდიტის მიმდინარეობისას მოქმედი იყო. კერძოდ:

<u>კვაშხიეთი-შქმერის გზის მონაკვეთისა და ქალაქ ონის შიდა ქუჩების მოასფალტება</u>

2016 წლის 28 მარტს, ონის მუნიციპალიტეტმა, ელექტრონული ტენდერის საშუალებით გააფორმა ხელშეკრულება შპს „ინვესტროირეგიონის წარმომადგენლობა საქართველოსთან“, კვაშხიეთი-შქმერის გზის მონაკვეთისა და ქალაქ ონის შიდა ქუჩების მოასფალტების სამუშაოების შესყიდვაზე[5]. სახელშეკრულებო ღირებულებამ შეადგინა 1,030.0 ათასი ლარი.

საგზაო სამუშაოები მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა 2017 წლის 18 მაისს. მიღება-ჩაბარების აქტის მიხედვით, შესრულებული სამუშაოს ღირებულებამ შეადგინა 1,026.0 ათასი ლარი. 2017 წლის 28 ივლისს, სამუშაოების დასრულებიდან ორ თვეში, მუნიციპალიტეტმა წერილობით მიმართა შპს „ინვესტროირეგიონის წარმომადგენლობას საქართველოში“ და აცნობა მათ მიერ შესრულებულ სამუშაოებზე ხარვეზების არსებობის შესახებ[6]. წერილში მითითებულია, რომ ვიზუალური დათვალიერების შედეგად, 9 მონაკვეთზე ასფალტბეტონის საფარი დაზიანებულია. ამ ადგილებში გზის სავალი ნაწილი დაწეულია, ზოგან კი ასფალტბეტონის საფარი ამოყრილია. ასევე აღნიშნულია, რომ დაზიანებები, სავარაუდოდ, გამოწვეულია მოსამზადებელი ფენისა და ასფალტბეტონის საფარის არასათანადო დატკეპნით. მუნიციპალიტეტმა შემსრულებელს მოსთხოვა წუნის აღმოფხვრა ხელშეკრულების საგარანტიო პირობების შესაბამისად. შემსრულებლის მხრიდან ხარვეზების გამოსასწორებლად რეაგირება არ ყოფილა. 2017 წლის 18 და 27 სექტემბერს მუნიციპალიტეტმა კიდევ მიმართა შპს-ს და აცნობა, რომ ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად არ აუნაზღაურებდა ხარისხის უზრუნველსაყოფად დარჩენილ ასანაზღაურებელ თანხას, სამუშაოების ღირებულების 2.5%-ს (25.7 ათას ლარს). თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ საგარანტიო თანხა პრობლემის მოსაგვარებლად სავარაუდოდ საკმარისი არ არის. სახელშეკრულებო პირობების მიხედვით, იმ შემთხვევაში, თუ ზიანი აღემატება 2.5%-ს, მიმწოდებელი იღებს ვალდებულებას შემსყიდველს გადაუხადოს შესაბამისი ნარჩენი ღირებულება ან აღმოფხვრას წუნი საკუთარი ხარჯებით. მუნიციპალიტეტის მხრიდან ხელშეკრულების პირობების შესრულებაზე სამართლებრივი მექანიზმები არ განხორციელებულა.

[5] SPA160004872. ხელშეკრულება №11/03.
[6] ონის მუნიციპალიტეტის წერილი N04-2629.

აუდიტის ჯგუფმა, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად, 2018 წლის 13 ივნისს ადგილზე დაათვალიერა აღნიშნული პროექტი. დადასტურდა, რომ კვაშხიეთი-შქმერის გზის საფარი დაზიანებულია (დეფორმირებულია და დაბზარულია). ასევე ხარვეზები შეინიშნება ამავე ხელშეკრულების ფარგლებში განხორციელებულ სამუშაოებზე, ქ. ონში გვანცა დედოფლის ქუჩის შესახვევსა და კორპუსების შიდა ეზოებში.

სურათი №1. კვაშხიეთი-შქმერის გზის მონაკვეთი

ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად, სამუშაოებზე ჩატარებულია ექსპერტიზა. წარმოდგენილია შპს „საქართველოს ექსპერტთა კოლეგიის“ მიერ შედგენილი დასკვნა, სადაც მითითებულია, რომ შესწავლილია შესრულებული სამუშაოს მოცულობა და ხარისხი მხოლოდ ვიზუალურად. ასევე შპს „მშენებელ სერვის ცენტრის“ მიერ ჩატარებულია ასფალტის ნიმუშების ლაბორატორიული კვლევა. თუმცა აღსანიშნავია, რომ კვლევისათვის ნიმუშები წარდგენილი აქვს თვითონ შემსრულებელს, რაც მაღალი რისკის შემცველია. ლაბორატორიული კვლების შედეგებში არ არის მითითებული, კონკრეტულად გზის რომელი მონაკვეთიდან იქნა აღებული საკვლევი ნიმუში.

გარდა ზემოთ აღნიშნულისა, ხარვეზები გამოვლინდა მიწოდების ვადებთან დაკავშირებით. კერძოდ, სამუშაოები უნდა დასრულებულიყო ხელშეკრულების გაფორმებიდან 110 კალენდარულ დღეში. მიმწოდებელმა წერილობით მიმართა მუნიციპალიტეტს და ითხოვა სამუშაოების დასრულების ვადის გადაწევა. ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე, სამუშაოების დასრულების ვადამ გადაიწია ორჯერ, ჯამში 55 დღით. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით სამუშაოების პროცესის შეფერხება გამოიწვია სოფელ კვაშხიეთის გზაზე წარმოშობილმა რამდენიმე მეწყრულმა მონაკვეთმა და ამინდის მკვეთრმა გაუარესებამ, რის გამო საჭირო გახდა გრუნტის შესწავლა-

დაკვირვება და პროექტის კორექტირება. მიუხედავად ვადის გადაწევისა, შპს-მ ვერც ამ ვადაში შეძლო სამუშაოების დასრულება და დაჯარიმდა 125.7 ათასი ლარით[7].

ბარი-მრავალძლის მისასვლელი გზის მოწყობა

2016 წლის 30 მაისს, ონის მუნიციპალიტეტმა ელექტრონული ტენდერის საშუალებით გააფორმა ხელშეკრულება შპს „ინვესტროირეგიონის წარმომადგენლობა საქართველოსთან“, ონის მუნიციპალიტეტის სოფლებში – ბარი-მრავალძლის მისასვლელი გზის მოწყობის სამუშაოების შესყიდვაზე[8]. მუნიციპალიტეტმა განხორციელებული პროექტი ჩაიბარა 2017 წლის 22 აგვისტოს. მიღება-ჩაბარების აქტის მიხედვით, შესრულებული სამუშაოს ღირებულებამ შეადგინა 531.4 ათასი ლარი.

აუდიტის ჯგუფმა, 2018 წლის 12 ივნისს, ადგილზე დაათვალიერა აღნიშნული პროექტი. გამოვლინდა, რომ დაზიანებულია (დეფორმირებული და დაბზარულია) მოასფალტებული გზის საფარი.

სურათი №2. ბარი-მრავალძლის მისასვლელი გზა

აუდიტის ჯგუფის მიერ ხარვეზების გამოვლენის შემდეგ, 2018 წლის 21 ივნისს მუნიციპალიტეტმა წერილობით მიმართა შპს „ინვესტროირეგიონის წარმომადგენლობას საქართველოში“[9]. წერილში აღნიშნულია, რომ ორი დღის ვადაში პასუხის შეუტყობლობა ჩაითვლება ხელშეკრულების მოთხოვნების დარღვევად და არ ანაზღაურდება ხარისხის უზრუნველსაყოფად დარჩენილი თანხა, სამუშაოების ღირებულების 2.5% (13.3 ათასი ლარი). თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ საგარანტიო თანხა პრობლემის მოსაგვარებლად სავარაუდოდ საკმარისი არ არის. სახელშეკრულებო პირობების მიხედვით, იმ შემთხვევაში, თუ ზიანი აღემატება 2.5%-ს, მიმწოდებელი იღებს ვალდებულებას

[7] ჯარიმის თანხა სრულად გადაიხადა შპს-მ.
[8] SPA160011013. ხელშეკრულება №13/05.
[9] ონის მუნიციპალიტეტის წერილი N04-2600.

შემსყიდველს გადაუხადოს შესაბამისი ნარჩენი ღირებულება ან აღმოფხვრას წუნი საკუთარი ხარჯებით. მუნიციპალიტეტის მხრიდან ხელშეკრულების პირობების შეუსრულებლობაზე დამატებითი მექანიზმები არ განხორციელებულა.

სამუშაოებზე წარმოდგენილია შპს „საქართველოს ექსპერტთა კოლეგიის“ მიერ შედგენილი ექსპერტიზის დასკვნა, რომელიც ადასტურებს შესრულებული სამუშაოს მოცულობასა და ხარისხს მხოლოდ ვიზუალურად. ასევე შპს „მშენებელ სერვის ცენტრის“ მიერ ჩატარებულია ლაბორატორიული კვლევა, სადაც მითითებულია, რომ ხარისხი შეესაბამება მოთხოვნებს, თუმცა ლაბორატორიული კვლევისათვის ნიმუშები წარდგენილი აქვს თვითონ შემსრულებელს, რაც მაღალი რისკის შემცველია. ასევე დასკვნებში არ არის მითითებული, კონკრეტულად გზის რომელი მონაკვეთიდან იქნა აღებული საკვლევი ნიმუში.

აუდიტის ჯგუფის მოთხოვნით, მუნიციპალიტეტმა წერილობით მიმართა შპს „ინვესტროირეგიონის წარმომადგენლობას საქართველოში“ და კანონმდებლობის შესაბამისად მოითხოვა მის მიერ შესრულებული სამუშაოების დამადასტურებელი სასაქონლო ზედნადებები[10]. მიმწოდებელს აღნიშნული დოკუმენტაცია არ წარმოუდგენია.

აღსანიშნავია, რომ შპს-ს მიწოდების ვადის დარღვევისათვის დაეკისრა პირგასამტეხლო, 92.5 ათასი ლარი[11]; ასევე დაჯარიმდა ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულების დარღვევისათვის (არაჯეროვანი შესრულებისათვის) 0.3 ათასი ლარით. არაჯეროვან შესრულებაში იგულისხმება, რომ მიმწოდებელს არ შეუსრულებია ხარჯთაღრიცხვით გათვალისწინებული პუნქტები – საგზაო მონიშვნისა და საგზაო ნიშნების მონტაჟი. მუნიციპალიტეტის მიერ სამუშაოების საბოლოო მიღება-ჩაბარების აქტის გაფორმებისა და ანგარიშსწორების მომენტში გასული იყო ხელშეკრულების მოქმედების ვადა. ასევე ვადა ჰქონდა გასული 30.2 ათასი ლარის ღირებულების ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის საბანკო გარანტიას, რომლითაც ბანკი იღებდა პასუხისმგებლობას მუნიციპალიტეტის წინაშე შემსრულებლის მიერ ხელშეკრულების პირობების დარღვევის შემთხვევაში. იმის გამო, რომ მუნიციპალიტეტმა არ გააგრძელა ხელშეკრულების მოქმედებისა და საბანკო გარანტიის ვადა, დაკარგა დამატებითი შემოსავლის მიღების შესაძლებლობა.

[10] საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, 22[1] მუხლი.
[11] ჯარიმის თანხა სრულად გადაიხადა შპს-მ.

სოფლების – ზუდალის, კვაშხიეთის, ბოყვის და შქმერის გზის მოწყობა

2017 წლის 7 ივნისს, ონის მუნიციპალიტეტმა ელექტრონული ტენდერის საშუალებით ხელშეკრულება გააფორმა შპს „დაგი+“-თან, ონის მუნიციპალიტეტის სოფლების – ზუდალის, კვაშხიეთის, ბოყვის და შქმერის გზის მოწყობის სამუშაოების შესყიდვაზე[12]. მიმწოდებელმა სამუშაოები დაასრულა 2017 წლის 4 აგვისტოს. შესრულებული სამუშაოს მიღება-ჩაბარების აქტის შესაბამისად, სამუშაოს ღირებულებამ შეადგინა 310.5 ათასი ლარი.

2017 წლის 11 ოქტომბერს მუნიციპალიტეტმა წერილობით მიმართა შპს „დაგი+“-ს, აცნობა გზის დაზიანების შესახებ და მოითხოვა მდგომარეობის შესწავლა[13]. დაზიანება გულისხმობდა სოფელ კვაშხიეთში, დაახლოებით, 20 მეტრი სიგრძის ბზარის არსებობას, რომელიც, სავარაუდოდ, გრუნტის დაწევით იყო გამოწვეული. 2017 წლის 1 დეკემბერს მეწარმემ ასევე წერილობით უპასუხა მუნიციპალიტეტს და აცნობა, რომ დაზიანებული გზის საფარის პრობლემა აღმოფხვრილია. აღნიშნული გულისხმობდა მხოლოდ არსებული ბზარის შევსებას თხევადი ბიტუმით.

2018 წლის 12 თებერვალს მუნიციპალიტეტმა დამატებით მიმართ შპს „დაგი+“-ს, აცნობა დაზიანებული მონაკვეთის, დაახლოებით, 7 მეტრის მანძილზე გზის საფარის ჩავარდნის შესახებ და მოითხოვა ხარვეზების აღმოფხვრა გონივრულ ვადაში. 2018 წლის 16 აპრილს მიმწოდებელმა წარმოადგინა სსიპ „ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს“ დასკვნა, სადაც შესწავლილია გზის დაზიანების გამომწვევი მიზეზები. დასკვნის მიხედვით, დაზიანებული გზის მონაკვეთზე წარმოქმნილია საშუალო სიმძლავრის მეწყერული სხეული, რამაც გამოიწვია საავტომობილო გზის სავალი ნაწილის მარცხენა მხარის დეფორმირება. ამასთანავე მითითებულია, რომ აღნიშნულ მონაკვეთზე მოწყობილია გზის გადამკვეთი წყალსადინარი პლასტმასის მილი, რომელიც შესწავლის მომენტში გადატეხილი იყო მეწყერის მოწყვეტის კიდეში. აღნიშნული მილის საშუალებით საავტომობილო გზის მარჯვენა მხარეს არსებული კიუვეტის გარკვეულ მონაკვეთებზე შეკრებილი წყალი გადადიოდა გზის მარცხენა გვერდზე და იღვრებოდა, დაახლოებით, 40-45° დახრილობის მქონე ფერდობზე, რასაც შესაძლებელია გამოეწვია ფერდობის გაწყლოვანება, ამგები ქანების (გრუნტის) არსებული კონსისტენციის შეცვლა, შეჭიდულობის ძალის შემცირება, ფერდობის მდგრადობის დარღვევა და ზემოთ აღნიშნული მეწყრული პროცესების წარმოქმნა/გააქტიურება.

[12] NAT170004511, ხელშეკრულება №01/06.
[13] წერილი N04-3839.

აუდიტორული შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ ექსპერტიზის დასკვნაში მითითებული წყალსადინარის პლასტმასის მილის მოწყობა არ არის გათვალისწინებული სამუშაოების საპროექტო დოკუმენტაციაში. პროექტით გათვალისწინებული იყო მხოლოდ ოთხ ადგილას, ლითონის 1020მმ დიამეტრის მილის მოწყობა. გზის დაზიანებულ მონაკვეთზე წყლის გადამკვეთი მილი მოწყობილია გაუთვალისწინებელი სამუშაოების ფარგლებში. კერძოდ, სამუშაოების მიმდინარეობის პროცესში მიმწოდებელმა წერილობით მიმართა მუნიციპალიტეტს და მოითხოვა გაუთვალისწინებელი სამუშაოების ხარჯზე, სხვა სამუშაოსთან ერთად, ორ ადგილას 300მმ დიამეტრის პოლიეთილენის მილის მოწყობა. აღნიშნულ სამუშაოებს დაეთანხმა სამუშაოების ზედამხედველი და მუნიციპალიტეტმა შემსრულებელს დამატებითი სამუშაოების ჩატარების ნება დართო ისე, რომ არ ყოფილა შეთანხმებული პროექტის ავტორთან.

აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ, პროექტის ავტორთან შეთანხმების გარეშე პროექტში ცვლილებების შეტანა, თავიდანვე რისკის შემცველი იყო, რადგან ცვლილებების განხორციელება დაფუძნებული უნდა ყოფილიყო სწორ საინჟინრო გადაწყვეტილებაზე.

იქიდან გამომდინარე, რომ პროექტში გათვალისწინებული იყო ლითონის მილების მოწყობა, ხოლო დაზიანებულ მონაკვეთზე დამატებით მოეწყო წყალსადინარი პოლიეთილენის მილები, შესაძლოა დაზიანების გამომწვევი მიზეზი აღნიშნული გარემოება ყოფილიყო. აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში მუნიციპალიტეტისათვის არ იყო ცნობილი, კონკრეტულად რამ გამოიწვია პრობლემა.

2018 წლის 13 ივნისს აუდიტის ჯგუფმა მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად ადგილზე დაათვალიერა დაზიანებული გზის მონაკვეთი. გამოვლინდა, რომ ხარვეზი ნაწილობრივ გამოსწორებულია, მაგრამ საჭიროებს დამატებითი სამუშაოების ჩატარებას.

სურათი №3. სოფლების - ზუდალის, კვაშხიეთის, ბოყვის და შქმერის საავტომობილო გზა

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა სამუშაოების შესყიდვის პროცესი ვერ განახორციელეს ყველა საჭირო კონტროლის მექანიზმის გათვალისწინებით, რომლითაც უზრუნველყოფილი იქნებოდა ინფრასტრუქტურული პროექტის შესაბამისობა სამშენებლო ნორმებთან და სტანდარტებთან. კონტროლის პროცესთან დაკავშირებულმა მართვის სისუსტეებმა გამოიწვია უხარისხოდ შესრულებული პროექტის ჩაბარება. ასევე არ არის სათანადოდ განხორციელებული შემდგომი რეაგირება ხარვეზების გამოსასწორებლად. შესაბამისად, სამუშაოების მონიტორინგის, მიღება-ჩაბარებისა და მოვლა-პატრონობის ეტაპზე არსებულმა მართვის სისუსტეებმა გამოიწვია, რომ დაზიანებულია გზების საფარი და გაწეულია საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტური ხარჯი.

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წინა აუდიტის ანგარიშში დაფიქსირებული იყო ძირითადად ყველა ის კონტროლის სისუსტე რაც 2016-2017 წლებში შესყიდული სამუშაოების უხარისხობის მიზეზი გახდა. ხარვეზების გათვალისწინებისა და შესაბამისი კონტროლის მექანიზმების დანერგვის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტი თავიდან აიცილებდა უხარისხო სამუშაოების შესყიდვასა და საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიან განკარგვას.

რეკომენდაცია №1. ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებისას საჭიროა დაინერგოს სათანადო კონტროლის მექანიზმები და დაწესდეს შესაბამისი პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს შესრულებული სამუშაოების შესაბამისობას სამშენებლო ნორმებთან და სტანდარტებთან. ონის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეისწავლოს გამოვლენილი დარღვევები და დაადგინოს ხარვეზების გამომწვევი მიზეზები. ასევე გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები, რომელთაც უნდა უზრუნველეყოთ სამუშაოების ხარისხის დაცვა და მათ მიმართ გაატაროს სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები. აგრეთვე შესაბამისი ღონისძიებები გაატაროს იმ პირების მიმართ, რომლებსაც ევალებოდათ წინა აუდიტის შედეგებზე რეაგირება და მიმდინარე საქმიანობაში გათვალისწინება.

ამასთანავე, უკვე შესრულებულ სამუშაოებზე ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტის მერიამ საგარანტიო ვადის ფარგლებში დაუყოვნებლივ მიმართოს მიმწოდებელს და გაატაროს კანონით გათვალისწინებული ყველა სამართლებრივი პროცედურა. აღნიშნული ხელს შეუწყობს შესყიდული ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას და მოსახლეობისთვის ინფრასტრუქტურული პროექტების ხარვეზების გარეშე მიწოდებას, ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში.

ქვეკონტრაქტორების მიერ შესრულებული სამუშაოების ფარგლებში გამოვლენილი ხარვეზები

კრიტერიუმი. მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, პრეტენდენტთა მიმართ მოთხოვნები შესაძლებელია დადგინდეს მათი ცოდნის, გამოცდილების, სანდოობის, ფინანსური და ტექნიკური შესაძლებლობების შეფასების მიზნით. ტენდერის გამოცხადებისას გამოცდილების მოთხოვნის მიზანია, შემსყიდველმა მიიღოს ხარისხიანი სამუშაო, რომელიც გადახდილი ფასის შესაბამისი იქნება. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია შეამოწმოს შესრულებული სამუშაოების ხარისხი და დანერგოს ისეთი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს ხარისხიანი სამუშაოების ჩაბარებას.

სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის შესაბამისად, შესყიდვის მხარეებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულება უნდა შეიცავდეს საქონლის მიწოდების, მომსახურების გაწევის ან/და სამუშაოს შესრულების ვადას[14]. სატენდერო დოკუმენტაციასა და ხელშეკრულებაში ასახული პირობების შესრულება სავალდებულოა შესყიდვებში მონაწილე პირებისთვის. ხელშეკრულების პირობები შეიძლება შეიცვალოს და სამუშაოს დასრულების ვადა გადაიწიოს გონივრულობის ფარგლებში, მხოლოდ წინასწარ გაუთვალისწინებელი მიზეზების გამო. ნებისმიერი ცვლილება, რომელსაც მოჰყვება შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის პირობების გაუარესება, დაუშვებელია, გარდა კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

ონის მუნიციპალიტეტსა და მიმწოდებელს შორის გაფორმებული შესყიდვის ხელშეკრულების თანახმად, ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობის ან არაჯეროვნად შესრულების შემთხვევაში (მათ შორის, ვალდებულების ვადაგადაცილების დროს), მიმწოდებელს დაეკისრება პირგასამტეხლო ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე, შესასრულებელი ვალდებულების შესაბამისი ღირებულების 0.02%-ის ოდენობით.

გამოვლენილი გარემოება. 2016-2017 წლებში ონის მუნიციპალიტეტის მიერ 2 ხელშეკრულების ფარგლებში შესყიდულია 1,539.9 ათასი ლარის ღირებულების შენობების რეაბილიტაციის სამუშაოები. ტენდერში გამარჯვებული ფირმების ნაცვლად სამუშაოები შესრულებულია ახლადდაფუძნებული ორგანიზაციის მიერ, რომელსაც არანაირი გამოცდილება არ გააჩნდა. მუნიციპალიტეტმა შემსრულებლებს რამდენიმე თვით გადაუწია სამუშაოების მიწოდების ვადა. ასევე, აუდიტის ჯგუფის მიერ ადგილზე დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოები.

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

ქ. ონში, აღმაშენებლის N52-ში მდებარე შენობის რეკონსტრუქცია

2016 წელს ონის მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი ქ. ონში, აღმაშენებლის ქ. N52-ში არსებული შენობის სარეკონსტრუქციო სამუშაოების შესყიდვაზე, სავარაუდო ღირებულებით – 896.6 ათასი ლარი[15]. სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილი იყო გამოცდილება:

- პრეტენდენტს, წინადადების წარდგენის დღისთვის, უკანასკნელი სამი წლის განმავლობაში უნდა გააჩნდეს, მინიმუმ 3 მლნ ლარის ღირებულების ანალოგიური სამუშაოების გამოცდილება ქვეკონტრაქტორების გარეშე.
- პრეტენდენტს, წინადადების წარდგენის დღისთვის, უკანასკნელი სამი წლის განმავლობაში ერთი ხელშეკრულების ფარგლებში შესრულებული უნდა ჰქონდეს, არანაკლებ 1 მლნ ლარის ღირებულების ანალოგიური სამუშაოები.

ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ხუთმა პრეტენდენტმა. ყველაზე დაბალი ფასის მქონე ორ პრეტენდენტს მიეცა დისკვალიფიკაცია არასაკმარისი გამოცდილების გამო. 2016 წლის 14 ნოემბერს, მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გაუფორმა შპს „ვლადნეფტპროდუქტის წარმომადგენლობას საქართველოში“[16], სახელშეკრულებო ღირებულებით – 799.9 ათასი ლარი.

2016 წლის 18 ნოემბერს შპს „ვლადნეფტპროდუქტის წარმომადგენლობამ საქართველოში“ წერილობით მიმართა ონის მუნიციპალიტეტს და აცნობა, რომ სუბკონტრაქტორად აიყვანა შპს „თა-ჯგუფი“, რაზეც დაეთანხმა შემსყიდველი. აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა შპს „თა-ჯგუფის“ საქმიანობა. გამოვლინდა, რომ აღნიშნული ფირმა დაარსებულია მუნიციპალიტეტსა და შპს „ვლადნეფტპროდუქტის წარმომადგენლობა საქართველოს“ შორის ხელშეკრულების დადების შემდეგ, 2016 წლის 16 ნოემბერს. შესაბამისად, ფირმას არანაირი გამოცდილება არ გააჩნდა. გამომდინარე იქიდან, რომ მუნიციპალიტეტი შესასრულებელი სამუშაოების ხარისხის უზრუნველსაყოფად ითხოვდა 3 მლნ ლარის ანალოგიური სამუშაოს გამოცდილებას, მათ შორის, 1 მლნ ლარის შესრულებას ერთი ხელშეკრულების ფარგლებში (რის გამოც დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტს მისცა დისკვალიფიკაცია), გაურკვეველია რა მოტივით დათანხმდა მუნიციპალიტეტი ახლადშექმნილი ფირმის მიერ სამუშაოების შესრულებას. შემსრულებელი კომპანიის გამოუცდელობის გამო, თავიდანვე არსებობდა რისკი იმისა, რომ ფირმა ვერ შეძლებდა სამუშაოების ხარისხიანად შესრულებას და ხელშეკრულებით განსაზღვრულ ვადებში დასრულებას.

[15] NAT160000268.
[16] ხელშეკრულება №05/11; 14.11.2016.

ხელშეკრულების პირობების მიხედვით, სამუშაოების დასრულების ვადად განისაზღვრა ხელშეკრულების გაფორმებიდან 110 კალენდარული დღე, 2017 წლის 4 მარტი. სახელშეკრულებო ვადის ამოწურვის შემდეგ, 2017 წლის 10 მარტს ხელშეკრულებაში შევიდა ცვლილება, რომელიც გულისხმობდა როგორც გარკვეული სამუშაოების კორექტირებას, ასევე სამუშაოების მიწოდების ვადის გადაწევას. აღსანიშნავია, რომ ამ პერიოდისათვის მიმწოდებელს შესრულებული ჰქონდა მხოლოდ 145.8 ათასი ლარის სამუშაო (მთლიანი სამუშაოების 18%). სამუშაოების მიმდინარეობის პროცესში მხარეებს შორის გაფორმებულ ხელშეკრულებაში შევიდა სულ 7 ცვლილება და სამუშაოების საბოლოო მიწოდების ვადად განისაზღვრა 2017 წლის 20 დეკემბერი, რაც 291 კალენდარული დღით აღემატება ხელშეკრულებით თავდაპირველად განსაზღვრულ ვადას.

აღსანიშნავია, რომ შენობის პროექტირების შემდეგ ადგილი ჰქონდა გაუთვალისწინებელ გარემოებებს. კერძოდ, სატენდერო კომისიის სხდომის ოქმით ირკვევა, რომ ტენდერში გამარჯვებულის გამოვლენამდე, სტიქიის შედეგად შენობის საძირკველში ჩავიდა წყალი. სატენდერო კომისიის წევრები ითხოვდნენ ტენდერის შეწყვეტას, რადგან მათი განმარტებით, ტექნიკურად შეუძლებელი იყო სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ ვადაში სამუშაოების დასრულება. კერძოდ, აუცილებელი იყო საყრდენ კედელს ჩატარებოდა სადრენაჟე, ნესტგამძლე-ჰიდროსაიზოლაციო სამუშაოები და მომხდარიყო მასზე ხანგრძლივი დაკვირვება-მონიტორინგი. მიუხედავად აღნიშნულისა, მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულების დადების მომენტში არ გაითვალისწინა ხელის შემშლელი გარემოებები, არ შეწყვიტა ტენდერი, უცვლელად დატოვა არსებული პროექტი და სამუშაოების შესრულების ვადები.

სამუშაოების მიმდინარეობის პერიოდში პროექტში შევიდა მნიშვნელოვანი ცვლილებები, კერძოდ: ტერიტორიის კეთილმოწყობისა და გაუთვალისწინებელი სამუშაოების ხარჯზე დაემატა მზიდუნარიანობის შენარჩუნებისა და არქიტექტურული ნაწილის გაუმჯობესების სამუშაოები (სარდაფის კედლების ლითონში ჩასმა და დაბათქაშება, აგურის კედლების ლითონში ჩასმა და დაბათქაშება და სხვ.); წერტილოვანი საძირკვლები შეიცვალა ბრტყელი ერთიანი რკინა-ბეტონის ფილებით, 0 (ნული) სართულზე გაუქმდა სველი წერტილები; მესამე სართულზე ბლოკის კედლების ნაცვლად მოეწყო თაბაშირ-მუყაოს კედლები; ხარჯთაღრიცხვიდან ამოიღეს სახანძრო უსაფრთხოების მოწყობა და სხვ. აღნიშნული გარემოებებიდან გამომდინარე, 291 კალენდარული დღით ვადის გადაწევიდან, კონკრეტულად რამდენი იყო ობიექტური მიზეზით განპირობებული, აუდიტის ჯგუფისათვის დაუდგენელია. ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილი იქნებოდა მუნიციპალიტეტს (შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს)

ხელშეკრულების დადებამდე გაეთვალისწინებინა არსებული გარემოებები. შედეგად, სამუშაოების მიმდინარეობის პერიოდში, აღარ გახდებოდა საჭირო პროექტში ძირეული კორექტირებების შეტანა და სამუშაოები დასრულდებოდა გონივრულ ვადაში.

2017 წლის 22 დეკემბერს მუნიციპალიტეტსა და შპს „ვლადნეფტპროდუქტის წარმომადგენლობა საქართველოს“ შორის გაფორმდა შესრულებული სამუშაოს საბოლოო მიღება-ჩაბარების აქტი, რომლის მიხედვით, შესრულებული სამუშაოს ღირებულებამ შეადგინა 792.4 ათასი ლარი. შპს-ს წარმოდგენილი აქვს ექსპერტიზის დასკვნა, სადაც შესწავლილია მხოლოდ შესრულებული სამუშაოს ტექნიკური ნაწილი, ხარისხის გარეშე. აღნიშნული ექსპერტიზის დასკვნა მუნიციპალიტეტისათვის არ უნდა ყოფილიყო საკმარისი მტკიცებულება შესრულებული სამუშაოების ხარისხთან დაკავშირებით, მით უმეტეს იმ პირობებში, როდესაც სამუშაოები რეალურად შესრულებული აქვს ახლადშექმნილ და გამოუცდელ კომპანიას.

2018 წლის 13 ივნისს აუდიტის ჯგუფმა მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად დაათვალიერა აღნიშნული პროექტი. დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა სხვადასხვა სახის ხარვეზი. კერძოდ: შენობის კიბის უჯრედში სახურავიდან ჩამოდის წყალი; დაზიანებულია ღია აივნის იატაკი; პირველი სართულის ერთ ოთახში დაზიანებულია ჭერი; სარდაფის კედლები დასველებულია.

სურათი №4. ქ. ონში, დ. აღმაშენებლის №52-ში მდებარე შენობა

აუდიტის ჯგუფის მიერ საკითხის შესწავლის შემდეგ მუნიციპალიტეტმა წერილობით მიმართა შემსრულებელს რეაგირებისთვის. მუნიციპალიტეტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, მიმწოდებელმა ნაწილობრივ აღმოფხვრა ხარვეზები.

სპორტული კომპლექსის შენობის რეკონსტრუქცია - რეაბილიტაცია

2017 წელს ონის მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა ტენდერი[17] ქ. ონში, სპორტული კომპლექსის შენობის რეკონსტრუქცია-რეაბილიტაციისათვის, სავარაუდო ღირებულებით 859.6 ათასი ლარი. სატენდერო დოკუმენტაციით, პრეტენდენტს მოეთხოვებოდა 5 მლნ ლარის ღირებულების ანალოგიური სამუშაოების გამოცდილება. ტენდერში გამარჯვებულად გამოცხადდა შპს „სიმვოლის წარმომადგენლობა საქართველოში". 2017 წლის 18 მაისს მუნიციპალიტეტმა მასთან გააფორმა ხელშეკრულება, ღირებულებით – 740.0 ათასი ლარი[18].

სამუშაოს შესრულების ვადად განისაზღვრა ხელშეკრულების გაფორმებიდან 135 კალენდარული დღე – 2017 წლის 10 ოქტომბერი. სამუშაოების მიმდინარეობის პროცესში ხელშეკრულებაში შევიდა ექვსი ცვლილება. ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე ნაწილობრივ დაკორექტირდა ხარჯთაღრიცხვა და სამუშაოების დასრულების ვადა გადაიწია 8 თვით, 2018 წლის 14 ივნისამდე. წარმოდგენილი დოკუმენტაციის მიხედვით, ვადის გადაწევის ძირითად საფუძველს წარმოადგენდა დიდი დარბაზის იატაკის მოწყობის სამუშაოები. კერძოდ, პირველადი პროექტის მიხედვით გათვალისწინებული იყო დიდი დარბაზის იატაკის შეცვლა 20%-ით. 2017 წლის 7 სექტემბერს დაკორექტირდა ხარჯთაღრიცხვა და განისაზღვრა იატაკის შეცვლა სრულად, 624.8კვ.მ ფართობზე. მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების, შემსრულებელი კომპანიის წარმომადგენლის და ტექნიკური ზედამხედველის მიერ შედგენილი დოკუმენტაციის მიხედვით, ვადის გადაწევის საფუძველი იყო იატაკის მოსაწყობად საჭირო ხე-მასალის შრობის პროცესის დაუსრულებლობა. ვადის გადაწევის მიზეზად ასევე დასახელებულია უამინდობა და პროექტის დეტალების კორექტირება (სასტუმრო ოთახების, სახურავის და ღია ვერანდის მოწყობის სამუშაოებში გარკვეული ცვლილებების შეტანა).

აუდიტის ჯგუფის მოსაზრებით, მიმწოდებლის მიერ წარმოდგენილი ვერც ერთი არგუმენტი ვერ ჩაითვლება 8 თვით სამუშაოების შესრულების ვადის გადაწევის ობიექტურ მიზეზად. აღნიშნულს ადასტურებს ის გარემოება, რომ 2017 წლის 10 ოქტომბერს, ხელშეკრულებით თავდაპირველად განსაზღვრული ვადის ამოწურვისას, მიმწოდებელს შესრულებული ჰქონდა მხოლოდ 274.5 ათასი ლარის სამუშაოები (მთლიანი სამუშაოების 37%). შესრულებული სამუშაოების მიღება-ჩაბარების აქტების მიხედვით განხორციელებული იყო მხოლოდ სადემონტაჟო სამუშაოები; სახურავის ხის ფენილის, ალუმინის კარ-ფანჯრისა და შიდა კიბეების მოწყობა; სატიხრე ბლოკების მშენებლობა; დიდი დარბაზის იატაკის დემონტაჟი და საფუძვლის მოწყობა და სხვ. შესაბამისად, ვადის

[17] NAT170003795.
[18] ხელშეკრულება №04/05.

გადაწევის მიზეზად მოყვანილი ხე-მასალის შრობის პროცესი ვერ ჩაითვლება ობიექტურ არგუმენტად.

აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა დამატებითი აუდიტორული პროცედურები, კერძოდ, მუნიციპალიტეტის მეშვეობით მიმწოდებლისგან გამოითხოვა შესრულებული სამუშაოების ფარგლებში წარმოებული სასაქონლო ზედნადებები. შესწავლისას გამოვლინდა, რომ ტენდერში გამარჯვებული კომპანიის ნაცვლად, სპორტკომპლექსის რეაბილიტაციის სამუშაოებს ასრულებდა შპს „თა-ჯგუფი“, რომელმაც დაფუძნებისთანავე ქვეკონტრაქტორის სტატუსით ასევე შეასრულა ქალაქ ონში, აღმაშენებლის ქ. N52-ში არსებული შენობის სარეკონსტრუქციო სამუშაოები. მუნიციპალიტეტსა და შპს „სიმვოლის წარმომადგენლობა საქართველოს“ შორის გაფორმებული ხელშეკრულების პირობების მიხედვით, შემსრულებლის მხრიდან ვალდებულებების მთლიანი ან ნაწილობრივი უფლება-მოვალეობების გადაცემა უნდა გაფორმებულიყო მხარეთა წერილობითი შეთანხმებით. მიუხედავად ამისა, შემსყიდველსა და მიმწოდებელს შორის ქვეკონტრაქტორის დაქირავებასთან დაკავშირებით, არანაირი წერილობითი შეთანხმება არ ყოფილა გაფორმებული. აღნიშნული სამუშაოების მიმდინარეობისას, შპს „თა-ჯგუფს“ წინა ხელშეკრულების ფარგლებში უკვე ჰქონდა სამუშაოების შესრულების ვადა დარღვეული. მუნიციპალიტეტმა არ გამოავლინა სამუშაოების რეალური შემსრულებელი და წინა გამოცდილებიდან გამომდინარე, ვერ მოახდინა სათანადო რეაგირება, რათა თავიდან აეცილებინა ვადის უსაფუძვლოდ გადაწევა.

2018 წლის 13 ივნისს აუდიტის ჯგუფმა მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად ადგილზე დაათვალიერა სპორტკომპლექსის შენობა. გამოვლინდა, რომ ჯერ კიდევ არ იყო დასრულებული შემდეგი სამუშაოები: დიდი დარბაზის ხის იატაკის მოწყობა, გათბობის მონტაჟი, მთავარი შესასვლელის კიბის უჯრედის მიმდებარე ფართის კეთილმოწყობა, სველი წერტილების ჭერის მოწყობა, ზოგიერთი ოთახის ჭერის, კედლების და იატაკის მოწყობა და სხვ.

სურათი №5. სპორტული კომპლექსის შენობა

მიუხედავად იმისა, რომ მიმწოდებელს სამუშაოების შესრულების ვადა გადაეწია 8 თვით, ვერც ამ პერიოდში შეძლო სამუშაოების დასრულება. შპს-მ კიდევ ერთხელ მიმართა მუნიციპალიტეტს ვადის გაგრძელების თხოვნით, დარბაზის იატაკისათვის საჭირო ხე-მასალის შრობის მიზეზით. ამჯერად, 2018 წლის 22 ივნისს მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა შპს-ს უარი უთხრეს სამუშაოების მიწოდების ვადის გაგრძელებაზე და დააჯარიმეს ვადის დარღვევისათვის. მიმწოდებელს 2018 წლის 14 ივნისიდან, სამუშაოების დასრულებამდე დაერიცხა პირგასამტეხლო 3.6 ათასი ლარი. გამომდინარე იქიდან, რომ ტენდერში გამარჯვებული კომპანიის ნაცვლად სამუშაოებს რეალურად ასრულებდა ახლადშექმნილი ფირმა, რომელსაც არ გააჩნდა შესაბამისი გამოცდილება, თავიდანვე არსებობდა რისკი სამუშაოების უხარისხოდ შესრულებისა და ხელშეკრულებით განსაზღვრული ვადების დარღვევასთან დაკავშირებით. მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვადის გასვლის შემდეგ, სამუშაოების დასრულების ვადის გაგრძელების შესახებ შეთანხმება გააფორმა მიმწოდებელთან იმ მოტივით, რომ საჭირო იყო დარბაზის იატაკისათვის გამოყენებული ხე-მასალის გაშრობა. თუმცა, რეალურად მიმწოდებელს აღნიშნული პერიოდისათვის სხვა სამუშაოებიც არ ჰქონდა შესრულებული. იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალიტეტი შემსრულებელს არ გაუფორმებდა შეთანხმებას ვადის გაგრძელებაზე და აამოქმედებდა ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ საჯარიმო სანქციებს, მიმწოდებელს დაეკისრებოდა პირგასამტეხლო ვადაგადაცილებისათვის – 11.3 ათასი ლარი (2018 წლის 14 ივნისამდე პერიოდზე). ასევე ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად, მუნიციპალიტეტს უფლება ჰქონდა, შემსრულებლისათვის დაეკისრებინა პირგასამტეხლო სამუშაოების გეგმა-გრაფიკის დარღვევისათვის.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა არ დაიცვა სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული პირობა და ფაქტობრივად სამუშაოები შეასრულებინა ისეთ კომპანიას, რომელსაც არანაირი გამოცდილება არ გააჩნდა, შესაბამისად ჩაიბარა უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოები. ასევე სამუშაოების მიმდინარეობის პროცესი გაგრძელდა არაგონივრული ვადით. მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა ვერ უზრუნველყვეს ისეთი კონტროლის მექანიზმების დანერგვა, რითაც თავიდან იქნებოდა აცილებული აღნიშნული ხარვეზები.

მსგავსი სახის დარღვევა დაფიქსირდა ასევე წინა აუდიტის ანგარიშში. კერძოდ, მუნიციპალიტეტისათვის ცნობილი იყო ხელშეკრულებით გათვალისწინებული გეგმა - გრაფიკის დარღვევის შესახებ. მიუხედავად ამისა, მათ არ გამოიყენეს ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სანქციები მიმწოდებლის მიმართ და რამდენჯერმე გადასწიეს სამუშაოს დასრულების ვადა. მერიამ მიმდინარე საქმიანობაში არ გაითვალისწინა წინა აუდიტის დროს გამოვლენილი ხარვეზი.

რეკომენდაცია №2. ონის მუნიციპალიტეტის მერიამ შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადების ცვლილება არ განახორციელოს დაუსაბუთებლად. 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. მუნიციპალიტეტის მერიამ შეისწავლოს უსაფუძვლო ვადის გადაწევის გამომწვევი მიზეზები და პასუხისმგებელი პირების მიმართ გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები. აგრეთვე შესაბამისი ღონისძიებები გაატაროს იმ პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ წინა აუდიტის შედეგებზე რეაგირება და გაცემული რეკომენდაციების მიმდინარე საქმიანობაში გათვალისწინება.

გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით გაფორმებული ხელშეკრულებების ფარგლებში გამოვლენილი ხარვეზები

მიმწოდებლების შერჩევა

კრიტერიუმი. შემსყიდველი ორგანიზაცია, შესყიდვის ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, უფლებამოსილია განსაზღვროს მოთხოვნები, რომლებსაც უნდა აკმაყოფილებდეს შესყიდვის ობიექტი. ტექნიკური მოთხოვნები შეიძლება დაწესდეს პრეტენდენტთა

პროფესიული კვალიფიკაციის, ფინანსური რესურსების, გამოცდილებისა და რეპუტაციის, ტექნიკური აღჭურვილობისა და სხვა საკითხების მიმართ.

აუდიტის ობიექტი ვალდებულია მუნიციპალური შესყიდვები განახორციელოს იმგვარად, რომ უზრუნველყოს შესყიდვებისათვის განკუთვნილი ფულადი სახსრების რაციონალური ხარჯვა. აგრეთვე ვალდებულია დაიცვას საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიური ხარჯვა და მუნიციპალიტეტის საჭიროებისათვის საქონლის წარმოების, მომსახურების გაწევისა და სამშენებლო სამუშაოს შესრულების სფეროში ჯანსაღი კონკურენციის განვითარება.

გამოვლენილი გარემოება. ონის მუნიციპალიტეტი, ტენდერის მეშვეობით სამუშაოების შესყიდვისას, გამარჯვებულ პრეტენდენტთან აფორმებს ხელშეკრულებას. სატენდერო დოკუმენტაციით ითხოვს ანალოგიური ხასიათის, სირთულის და შინაარსის სამუშაოების გამოცდილების ქონას, რომელთა ღირებულება მნიშვნელოვნად აღემატება სავარაუდო ღირებულებას, მაგალითად 2-ჯერ, 5-ჯერ, 10-ჯერ და ა.შ. მუნიციპალიტეტი გამარტივებული შესყიდვით სამუშაოების შეძენისას ხელშეკრულებას აფორმებს ერთ პირთან მოლაპარაკებით.

ონის მუნიციპალიტეტმა 2017 წელს სტიქიის შედეგად მიყენებული ზიანის სალიკვიდაციოდ, ქალაქ ონსა და სოფელ გონაში, გამარტივებული შესყიდვის გზით გააფორმა 2 ხელშეკრულება, საერთო ღირებულებით 1,127.8 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტმა აღნიშნული სამუშაოებისათვის ხელშეკრულებები გააფორმა შპს „ცოტნესთან“ (550.0 ათასი ლარი) და შპს „ბესკოსთან“ (577.8 ათასი ლარი). აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა დამატებითი აუდიტორული პროცედურები, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ელექტრონული სისტემის მეშვეობით შეისწავლა მიმწოდებლის მონაცემები. შესწავლით გამოვლინდა, რომ შპს „ბესკო“ 2011-2017 წლებში იყო რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს საავტომობილო გზების დეპარტამენტის, თიანეთისა და დუშეთის მუნიციპალიტეტების კონტრაქტორი, ხოლო ონის მუნიციპალიტეტის კონტრაქტორი არ ყოფილა.

ამდენად, ონის მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გააფორმა ისეთ ფირმასთან, რომელთანაც სახელშეკრულებო ურთიერთობები არ გააჩნდა. გაურკვეველია, მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) როგორ მოიძია და მოიწვია შპს „ბესკო“ 550.0 ათასი ლარის ღირებულების ხელშეკრულების გასაფორმებლად. რადგან შესყიდვა გაფორმდა ერთ პირთან მოლაპარაკებით, არსებობს რისკი იმისა, რომ მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გააფორმა მიკერძოებულად, სუბიექტური მიდგომის საფუძველზე. აღსანიშნავია, რომ შპს „ბესკომ“ სამუშაოების შესასრულებლად დაიქირავა ორი ქვეკონტრაქტორი შპს „ორბა 7“ და შპს „ორბა 2008“. ქვეკონტრაქტორებმა შეასრულეს

მუნიციპალიტეტსა და შპს „ბესკოს“ შორის ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაოების ძირითადი ნაწილი.

შპს „ცოტნე“, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ელექტრონული სისტემის მონაცემებით, 2011-2017 წლებში იყო მხოლოდ ონის მუნიციპალიტეტის კონტრაქტორი. კერძოდ: 2015-2016 წლებში უკონკურენტოდ გაიმარჯვა 2 ტენდერში, რომელთა სახელშეკრულებო ღირებულება იყო ჯამში 93.2 ათასი ლარი. შპს „ცოტნეს“ 2017 წელს გაუფორმდა გამარტივებული შესყიდვის ხელშეკრულება, ღირებულებით – 577.8 ათასი ლარი. იქიდან გამომდინარე, რომ ტენდერის გამოცხადებისას მუნიციპალიტეტი ხშირ შემთხვევაში პრეტენდენტებისგან ითხოვს 10-ჯერ მეტ სამუშაო გამოცდილებას, ანალოგიური სირთულისა და ღირებულების სამუშაოს შესრულების მიზნით მოთხოვნილი გამოცდილება, 5 მლნ ლარს გადააჭარბებდა. ამ კონკრეტულ შემთხვევაში კი ონის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) გამარტივებული შესყიდვის ხელშეკრულება გააფორმა ისეთ მიმწოდებელთან, რომელსაც მცირე სამუშაო გამოცდილება ჰქონდა.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) ვერც ერთ შემთხვევაში ვერ დაასაბუთა, როგორ შეარჩია შპს „ცოტნე“ და შპს „ბესკო“ მიმწოდებლებად და რა კრიტერიუმების საფუძველზე გაუფორმა მათ 1,127.8 ათასი ლარის ღირებულების ხელშეკრულებები.

რეკომენდაცია №3. სახელმწიფო შესყიდვებისათვის განკუთვნილი ფულადი სახსრების რაციონალური ხარჯვის უზრუნველყოფის მიზნით, გამარტივებული შესყიდვით მიმწოდებლის შერჩევისას მუნიციპალიტეტის მერიამ უნდა გაატაროს სათანადო ღონისძიებები, მაგალითად, ადგილობრივი ბაზრის შესწავლა და სხვ. აღნიშნული მუნიციპალიტეტს საშუალებას მისცემს მიმწოდებელი შეარჩიოს შესყიდვის შესაძლო საუკეთესო პირობებით, ხარისხისა და ეკონომიური ფასის გათვალისწინებით. მუნიციპალიტეტის მერიამ სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას შეიმუშაოს ერთიანი, სამართლიანი და არადისკრიმინაციული მიდგომა, რაც უზრუნველყოფს კონკურენციის ხელშეწყობას, რაციონალური და თავისუფალი არჩევანის შესაძლებლობას და საბოლოო ჯამში გააუმჯობესებს პროცესის გამჭირვალობას.

ფაქტობრივი დანახარჯები

კრიტერიუმი. საქართველოს მთავრობის, ასევე ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის სამართლებრივი აქტების შესაბამისად[19], 2012 წლის 1 ივლისის შემდეგ, გამარტივებული შესყიდვის გზით განხორციელებული სამშენებლო სამუშაოების ღირებულება მიმწოდებელს უნდა აუნაზღაურდეს შემდეგი წესით: შესრულებული სამუშაოების ღირებულება განისაზღვრება შესაბამისი ხელშეკრულების ხარჯთაღრიცხვით გათვალისწინებული ერთეულის ფასების ფარგლებში, ფაქტობრივი დანახარჯების მიხედვით. აღნიშნული გულისხმობს სამუშაოს ანაზღაურებას რეალურად გაწეული ხარჯების მიხედვით, რაც შესაძლებელია დადასტურდეს სამუშაოს შესრულების პროცესში შედგენილი სასაქონლო ზედნადებით, ანგარიშფაქტურებით, ხელფასის უწყისებით, შესყიდვის აქტებით, იჯარისა და ქირავნობის ხელშეკრულებებით და სხვ.

გამოვლენილი გარემოება. 2016-2017 წლებში ონის მუნიციპალიტეტმა სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოების განხორციელების მიზნით, გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, გამარტივებული შესყიდვით გააფორმა 10 ხელშეკრულება, საერთო ღირებულებით – 1,525.6 ათასი ლარი. კერძოდ, 2016 წელს 4 ხელშეკრულება – ღირებულებით 13.3 ათასი ლარი და 2017 წელს 6 ხელშეკრულება, ღირებულებით – 1,512.3 ათასი ლარი. მათ შორის, 2017 წლის 3 ხელშეკრულება (1,477.8 ათასი ლარი) გაფორმდა სტიქიის შედეგად დაზიანებული ობიექტების სარეაბილიტაციოდ.

მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოების გამარტივებული წესით შესყიდვისას, 7 ხელშეკრულების ფარგლებში, 47.8 ათასი ლარის სამუშაოებზე ფაქტობრივ დანახარჯებს ითვლიდა უშუალოდ მუნიციპალიტეტი, ხოლო დანარჩენი 3 ხელშეკრულების ფარგლებში, შესყიდულ 1,477.8 ათასი ლარის სამუშაოებზე ფაქტობრივი დანახარჯების დათვლა ევალებოდა ექსპერტს. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მიერ არ ხდებოდა ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტაციის მოთხოვნა და შესწავლა. აღსანიშნავია, რომ სამივე შემთხვევაში, სახელშეკრულებო პირობების მიხედვით, ანგარიშსწორება უნდა განხორციელებულიყო მხოლოდ ფაქტობრივად შესრულებული სამუშაოების მოცულობის და ხარისხის დამადასტურებელი ექსპერტიზის დასკვნის საფუძველზე. ხელშეკრულებები არ ითვალისწინებდა ექსპერტიზის მიერ ფაქტობრივად გაწეული ხარჯის შესწავლის მოთხოვნას. შესაბამისად, არც მიმწოდებლებს დაუკვეთავთ ექსპერტიზისთვის ფაქტობრივად გაწეული ხარჯების დათვლა.

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

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა მუნიციპალიტეტის მიერ წარმოდგენილი ექსპერტიზის დასკვნები. შპს „ცოტნემ“ და შპს „მოედანი 2009-მ“ მათი ხელშეკრულების ფარგლებში ექსპერტიზის დასკვნის მომზადება დაუკვეთეს სსიპ „ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნულ ბიუროს“[20]. აღნიშნულ დასკვნებში ფაქტობრივი დანახარჯების შესაბამისად დაკორექტირებულია შესრულებული სამუშაოს აქტები (ფორმა N2).

2017 წლის 18 ივლისს მუნიციპალიტეტმა გამარტივებული შესყიდვის გზით ხელშეკრულება გააფორმა შპს „ბესკოსთან“, სტიქიის შედეგად დაზიანებული ორი ახალი სახიდე გადასასვლელის მშენებლობისათვის[21]. სახელშეკრულებო ღირებულებამ შეადგინა 550.0 ათასი ლარი. შპს „ბესკომ“ შესრულებულ სამუშაოებზე მოცულობისა და ხარისხის ექსპერტიზის დასკვნა დაუკვეთა შპს „ექსპერტ ჰაუსს“, თუმცა არ მოუთხოვია ფაქტობრივად გაწეული ხარჯების გაანგარიშება. შესაბამისად, შპს „ექსპერტ ჰაუსმა“ საექსპერტო დასკვნა მოამზადა ფაქტობრივი დანახარჯების გათვალისწინების გარეშე. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა 2017 წლის ოქტომბერში 549.2 ათასი ლარი აანაზღაურა ისეთი სამუშაოებისათვის, რომელთა ფაქტობრივი ღირებულება ექსპერტიზის მიერ არ იყო შესწავლილი.

აუდიტის ჯგუფის მოთხოვნით, მუნიციპალიტეტმა შპს „ბესკოსგან“ გამოითხოვა ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია. აუდიტის ჯგუფის მიერ საკითხის დაინტერესების შემდეგ, წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლის პარალელურად, შპს „ბესკომ“ მიმართა სსიპ „ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნულ ბიუროს“ და მოითხოვა შესრულებული სამუშაოების ფაქტობრივი დანახარჯების დათვლა. 2018 წლის 27 სექტემბრის ექსპერტიზის დასკვნის მიხედვით, სამუშაოების საერთო ღირებულებამ ფაქტობრივი დანახარჯების მიხედვით შეადგინა 487.5 ათასი ლარი. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან შპს „ბესკოსათვის“ ზედმეტად არის ანაზღაურებული 61.7ათასი ლარი.

დასკვნა

ერთი ხელშეკრულების ფარგლებში 549.2 ათასი ლარის სამუშაოების შესყიდვისას, ონის მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის დაცული კანონმდებლობის მოთხოვნა ფაქტობრივი

[20] ხელშეკრულებები N11/07 და N12/07. 12/07/2017.
[21] ხელშეკრულება N17/07. 18/07/2017.

დანახარჯებით ანაზღაურების შესახებ და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან ზედმეტად არის ანაზღაურებული 61.7 ათასი ლარი.

მსგავსი ხარვეზი დაფიქსირებულია წინა აუდიტის ანგარიშშიც, რომლის მიხედვით, მუნიციპალიტეტი მიმწოდებლებთან ანგარიშსწორებისას არ ითხოვდა ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელ დოკუმენტაციას, შედეგად 13.2 ათასი ლარი სავარაუდოდ ზედმეტად იყო ანაზღაურებული. 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 გარემოებებზე.

რეკომენდაცია №4. ონის მუნიციპალიტეტის მერიამ სამშენებლო სამუშაოების მიწოდებაზე გაფორმებული გამარტივებული შესყიდვის ხელშეკრულებების ფარგლებში, ანგარიშსწორება არ განახორციელოს მიმწოდებლების მიერ ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე. ამ მიზნით, მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა სამსახურებმა ხელშეკრულებაში ჩადოს შესაბამისი პირობა. ასევე მუნიციპალიტეტის საკრებულომ მიზანშეწონილია შეიმუშაოს გამარტივებული შესყიდვის გზით განხორციელებული სამშენებლო სამუშაოების ფაქტობრივი დანახარჯების დათვლის მეთოდი და კონკრეტული წესი, რომელიც შესაბამისობაში იქნება მოქმედ კანონმდებლობასთან. საჭიროა მუნიციპალიტეტის მერიამ მიმწოდებლებისაგან მოითხოვოს შესაბამისი დოკუმენტაცია და გაიანგარიშოს ფაქტობრივი ხარჯები. შეუსაბამობების არსებობის ან დოკუმენტების წარმოუდგენლობის შემთხვევაში, გაატაროს სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები, მათ შორის, მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომლებსაც ევალებოდათ ანგარიშსწორების აღნიშნული პრინციპის დაცვა.

<u>საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვა</u>

კრიტერიუმი. ონის მუნიციპალიტეტსა და მიმწოდებელს შორის გაფორმებული შესყიდვის ხელშეკრულების თანახმად, ეტაპობრივი და საბოლოო ანგარიშსწორება განხორციელდება ფაქტობრივად შესრულებულ მომსახურებაზე ექსპერტიზის დადებითი დასკვნის საფუძველზე (ტექნიკურ ნაწილზე), რომელიც გაცემული იქნება სსიპ – ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს ან სხვა აკრედიტებული პირის მიერ.

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, აკრედიტაცია არის ოფიციალური საექსპერტო შეფასება, რომლის საფუძველზეც სსიპ – აკრედიტაციის ერთიანი ეროვნული ორგანო – აკრედიტაციის ცენტრი, აკრედიტაციის მოწმობის გაცემით ოფიციალურად აღიარებს შესაბამისობის შემფასებელი პირის კომპეტენტურობას, შესაბამის შეფასების სფეროში განსაზღვრული (სპეციფიკური) საქმიანობის განხორციელებისთვის[22].

გამოვლენილი გარემოება. მუნიციპალიტეტს, გამარტივებული შესყიდვის გზით განხორციელებული სამუშაოების პროექტი და ხარჯთაღრიცხვა შეძენილი აქვს შპს „ალიგატორისაგან", რომლის დროსაც გამოვლინდა მნიშვნელოვანი ხარვეზი. კერძოდ, 2017 წლის 11 ივლისს ონის მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გააფორმა შპს „ალიგატორთან", 2017 წლის 5 ივლისის სტიქიის შედეგად დაზიანებულ/განადგურებულ ობიექტებზე (ქ. ონში, სოფელ ღებსა და გონაში) კალაპოტის ფორმირების, ნაპირსამაგრი გაბიონების, საავტომობილო გზებისა და ხიდის მოწყობა/რეაბილიტაციის სამუშაოების საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო და საექსპერტო მომსახურების შესყიდვაზე, სახელშეკრულებო ღირებულებით – 22.0 ათასი ლარი[23].

ხელშეკრულების პირობების მიხედვით, შპს-ს უნდა წარმოედგინა ფაქტობრივად შესრულებული მომსახურების (განსახორციელებელი პროექტები) ტექნიკურ ნაწილზე ექსპერტიზის დადებითი დასკვნა, რომელიც გაცემული იქნებოდა სსიპ – ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს ან სხვა აკრედიტებული პირის მიერ (ექსპერტიზის ხარჯებს ანაზღაურებს მიმწოდებელი). აუდიტორული შემოწმების შედეგად გამოვლინდა, რომ შპს „ალიგატორმა" პროექტების ექსპერტიზა დაუკვეთა აკრედიტაციის არმქონე ფიზიკურ პირს. აღნიშნულ პირს წარმოდგენილი აქვს მხოლოდ სსიპ – ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს მიერ გაცემული ცნობა მასზედ, რომ 2014 წლის 11 დეკემბრის მდგომარეობით მუშაობდა ბიუროში მოწვეულ სპეციალისტად.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა შესაბამისი ექსპერტიზის დასკვნის გარეშე ჩაიბარა 1,124.7 ათასი ლარის ღირებულების სამუშაოების საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია და მიმწოდებელს ხელშეკრულების პირობების დარღვევით აუნაზღაურა სრული სახელშეკრულებო ღირებულება – 22.0 ათასი ლარი.

[22] საქართველოს კანონი – პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი, მუხლი 96.
[23] ხელშეკრულება N10/07.

დაზიანებული ინფრასტრუქტურული პროექტები

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

მუნიციპალიტეტმა უნდა უზრუნველყოს ისეთი ხარისხის სამუშაოების ჩაბარება, რომელიც ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში იფუნქციონირებს. ამასთანავე, ობიექტების მშენებლობის დასრულების შემდეგ, გარკვეული პერიოდის განმავლობაში მოქმედებს ხელშეკრულებით განსაზღვრული საგარანტიო ვადა, რომლის დროსაც მიმწოდებელი ახდენს გამოვლენილი ხარვეზების გამოსწორებას. აღნიშნული ვადის გასვლის შემდეგ, ობიექტების მოვლა-პატრონობის ღონისძიებების ჩატარება სრულად ევალება მუნიციპალიტეტს, რაც გულისხმობს ობიექტებზე ხარვეზების გამოვლენას და დროულ გამოსწორებას. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია უზრუნველყოს საკუთარი ქონების სათანადო მოვლა-პატრონობა და არსებული ინფრასტრუქტურული ობიექტების გამართული ფუნქციონირებისათვის გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

გამოვლენილი გარემოება. ონის მუნიციპალიტეტის მიერ 2016-2017 წლებში 4 ხელშეკრულების ფარგლებში შესყიდულია 333.7 ათასი ლარის ინფრასტრუქტურული პროექტები, რომლებიც დაზიანებულია. მუნიციპალიტეტს ევალებოდა ჩაებარებინა ისეთი ხარისხით შესრულებული სამუშაოები, რომლებიც ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში იფუნქციონირებდა ყოველგვარი ხარვეზების გარეშე. ხელშეკრულებებში განსაზღვრული არის შესრულებული სამუშაოების საგარანტიო ვადაა, რომლის განმავლობაშიც მიმწოდებელი ვალდებულია აღმოფხვრას გამოვლენილი ხარვეზი. მიუხედავად აღნიშნულისა მუნიციპალიტეტს, არ განუხორციელებია სათანადო რეაგირება და დროულად არ მიუმართავს მიმწოდებლებისათვის ხარვეზების გამოსასწორებლად. მაგალითად:

<u>სოფელ უწერაში სასმელი წყლის შემკრები რეზერვუარი</u>

2017 წელს ონის მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გაუფორმა შპს „ნიუმშენს“, სოფელ უწერაში წყალმომარაგების სისტემის სარეაბილიტაციო სამუშაოების შესყიდვაზე[24]. სახელშეკრულებო ღირებულებამ შეადგინა 168.3 ათასი ლარი. პროექტი მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა 2017 წლის 22 დეკემბერს.

[24] ხელშეკრულება №08/06.

2018 წლის 12 ივნისს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა აღნიშნული პროექტი. გამოვლინდა, რომ დაზიანებულია სასმელი წყლის შემკრები რეზერვუარის შიდა კედლები და რეზერვუარი არ ფუნქციონირებს.

სურათი №6. სოფელ უწერას სასმელი წყლის შემკრები რეზერვუარი

ხელშეკრულების ხარჯთაღრიცხვასა და შესრულებული სამუშაოს მიღება-ჩაბარების აქტში მითითებულია, რომ რეზერვუარის წყალმომარაგება განხორციელდა ფოლადის მილებით. ადგილზე დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ რეზერვუარის წყალმომარაგება ფოლადის მილების ნაცვლად, მოწყობილია პოლიეთილენის მილებით. აღნიშნული ასევე დასტურდება ფარული სამუშაოს აქტებით და ექსპერტიზის დასკვნით. დასკვნაში მითითებულია, რომ ვინაიდან მილების ცვლილებაზე არ არის გაფორმებული შეთანხმება, მისი გათვალისწინება დამკვეთის პრეროგატივაა. მიუხედავად აღნიშნულისა, შემსყიდველმა სრულად ჩაიბარა სამუშაოები და არ შეამცირა შესრულებული სამუშაოების ღირებულება.

აუდიტის ჯგუფის მიერ საკითხის შესწავლის შემდეგ, მუნიციპალიტეტმა წერილობით მიმართა შემსრულებელს რეაგირებისთვის. მუნიციპალიტეტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით მეწარმემ ნაწილობრივ აღმოფხვრა ხარვეზები, კერძოდ, შეკეთდა წყლის რეზერვუარი.

<u>სოფელ დიდი ღების ადმინისტრაციული შენობა</u>

2016 წელს ონის მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულები გაუფორმა შპს PROMETE-ს, სოფელ ღებში ადმინისტრაციული შენობის რეაბილიტაციის სამუშაოების შესყიდვაზე[25]. შპს-მ შეასრულა შენობის სახურავის, კარ-ფანჯრებისა და ბეტონის იატაკის მოწყობა. სამუშაოების მეორე ნაწილი (შიდა რემონტი) მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა 2017 წელს ი/მ

[25] ხელშეკრულება №06/06.

ვახტანგ ბუაძისგან[26]. შესრულებული სამუშაოებისათვის მუნიციპალიტეტმა სულ გადაიხადა 121.8 ათასი ლარი.

2018 წლის 12 ივნისს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა აღნიშნული პროექტი. გამოვლინდა, რომ ადმინისტრაციული შენობის ჭერზე აღინიშნება წვიმის წყლის ჩამონადენის კვალი. ასევე ზოგ ადგილებში სისველის გამო დაზიანებულია შენობის კედლები.

სურათი №7. სოფელ დიდი ღების ადმინისტრაციული შენობა

აუდიტის ჯგუფის მიერ საკითხის შესწავლის შემდეგ, მუნიციპალიტეტმა წერილობით მიმართა შემსრულებელს რეაგირებისთვის. მუნიციპალიტეტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით მეწარმემ ნაწილობრივ აღმოფხვრა ხარვეზები.

<u>სოფელ პატარა ღების სალოცავთან მისასვლელი ბილიკები</u>

2016 წელს ონის მუნიციპალიტეტმა გაუფორმა ხელშეკრულება შპს „ღები 2010-ს“, სოფელ ღებსა და უწერაში სალოცავზე მიმავალი ბილიკების კეთილმოწყობის სამუშაოების შესყიდვაზე[27]. პროექტი მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა 2016 წლის 31 ოქტომბერს. შესრულებული სამუშაოს ღირებულებამ შეადგინა 25.2 ათასი ლარი.

2018 წლის 12 ივნისს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა აღნიშნული პროექტი. გამოვლინდა, რომ სოფელ ღებში დაზიანებულია სალოცავთან მისასვლელი ბილიკი.

[26] ხელშეკრულება №11/04.
[27] ხელშეკრულება №05/06.

სურათი №8. სოფელ ღების სალოცავთან მისასვლელი ბილიკი

მუნიციპალიტეტს არ მიუმართავს შემსრულებელი კომპანიისათვის დაზიანებული ბილიკის აღდგენის მიზნით.

<u>სოფელ ცხმორის ადმინისტრაციული შენობა</u>

2017 წელს მუნიციპალიტეტმა ელექტრონული ტენდერის საშუალებით ხელშეკრულება გაუფორმა შპს „ჯორჯიან ინვესტს“, სოფელ ცხმორში ადმინისტრაციული შენობის სარეაბილიტაციო სამუშაოების შესყიდვაზე[28]. პროექტი მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა 2017 წლის 11 ივლისს. შესრულებული სამუშაოს ღირებულებამ შეადგინა 18.4 ათასი ლარი. 2018 წლის 13 ივნისს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა აღნიშნული პროექტი. გამოვლინდა, რომ შენობის ჭერსა და კედლებზე აღინიშნება წვიმის წყლის ჩამონადენის კვალი. ასევე შენობის კარ-ფანჯრების ღიობები საჭიროებს ამოლესვას.

სურათი №9. სოფელ ცხმორში მდებარე ადმინისტრაციული შენობა

[28] ხელშეკრულება №08/04.

მიუხედავად იმისა, რომ ობიექტის საგარანტიო პერიოდი გასული არ იყო, მუნიციპალიტეტს არ მიუმართავს შემსრულებელი კომპანიისათვის ხარვეზების გამოსასწორებლად.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო ისეთი კონტროლის მექანიზმების დანერგვა, რომლებიც თავიდან აიცილებდა უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების ჩაბარებას. ასევე ვერ უზრუნველყო არსებული დარღვევა-ნაკლოვანებების დროული გამოვლენა და სათანადო რეაგირების განხორციელება. მუნიციპალიტეტს არ აქვს შესწავლილი სამშენებლო სამუშაოებთან დაკავშირებული ხარვეზების გამომწვევი მიზეზები: არასწორი დაგეგმვა, სამუშაოების უხარისხოდ შესრულება თუ ობიექტების არასწორი ექსპლოატაცია. მუნიციპალიტეტს როგორც პრობლემის მოსაგვარებლად, ასევე პასუხისმგებელი პირების მიმართ არ აქვს გატარებული შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №5. ონის მუნიციპალიტეტის მერიამ რეგულარულად განახორციელოს შესყიდული სამშენებლო ობიექტების მდგომარეობის მონიტორინგი, დანერგოს შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს არსებული დაზიანებების დროულ გამოვლენას, ასევე გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები არსებული ნაკლოვანებების აღმოფხვრის მიზნით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის გამართულ ფუნქციონირებას და მათ გამოყენებას ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში. მუნიციპალიტეტმა გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები, რომლებიც ვალდებულნი იყვნენ დაეცვათ სამუშაოების ხარისხი და მათ მიმართ გაატაროს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები.

„სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით“ განხორციელებული შესყიდვების ფარგლებში გამოვლენილი ხარვეზები

კრიტერიუმი. ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების მიზანია მოსახლეობის კონკრეტული საჭიროებების დაკმაყოფილება და სარგებლის მიღება. მუნიციპალიტეტმა შეზღუდული რესურსების პირობებში მნიშვნელოვანია დააფინანსოს ისეთი პროექტები, რომლებიც დააკმაყოფილებს მოსახლეობის საჭიროებას და თვითმმართველი ერთეულის გრძელვადიანი განვითარების პირობებს შექმნის. კონკრეტული პროექტის დაგეგმვის დროს მუნიციპალიტეტმა უნდა გაითვალისწინოს საჭირო ფინანსური და მატერიალური რესურსების რაოდენობა და შესაბამისად განსაზღვროს მიზნის მიღწევის შესაძლებლობა. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია უზრუნველყოს მოსახლეობის საჭიროების მოგვარება და ამ მიზნით დაგეგმილი პროექტების დასრულება.

გამოვლენილი გარემოება. 2016 წელს ონის მუნიციპალიტეტში ხორციელდებოდა „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა“, რომელიც მიმართული იყო სოფლის მოსახლეობის საყოფაცხოვრებო პრობლემების მოსაგვარებლად. პროგრამის ფარგლებში, 2016 წელს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან გაიხარჯა სულ 300.1 ათასი ლარი და მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა სხვადასხვა სახის სამუშაოები. აუდიტის ჯგუფმა მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად დაათვალიერა პროგრამის ფარგლებში გაფორმებული ხელშეკრულებების საფუძველზე შესრულებული პროექტები. დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა გარკვეული ხარვეზები, კერძოდ:

- მუნიციპალიტეტს პროგრამის ფარგლებში შესყიდული აქვს სარიტუალო დარბაზების მოწყობის სამუშაოები, რომლებზეც 2016 წლის ბიუჯეტიდან გადახდილია 84.0 ათასი ლარი. გამოვლინდა, რომ 6 სოფელში სარიტუალო დარბაზები დაუსრულებელია და საჭიროებს დამატებითი სამუშაოების ჩატარებას[29].
- სოფელ დიდი ღების სარიტუალო სახლში დაზიანებულია ჭერი და შეინიშნება წვიმის წყლის ჩამონადენი.
- სოფელ ცხმორსა და სოფელ ონჭევში დასაწყობებულია, 5300 ლარის ღირებულების წყლის მილები (5200გრძ.მ), რომლებიც არ არის გამოყენებული დანიშნულებისამებრ და შესაბამისად, მოსახლეობა ვერ სარგებლობს.
- სოფელ სხიერში, პროგრამის ფარგლებში მოწყობილია 3.3 ათასი ლარის ღირებულების, სამი ერთეული მზის პანელი. მათ შორის ორი ერთეული გამოიყენება დანიშნულებისამებრ, ხოლო ერთი, პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, სოფლის მცხოვრებს გადააქვს თავისი გადაადგილების მიხედვით (ზამთარში ასაწყობებს ქ. ონში, ხოლო ზაფხულში მიაქვს სოფელ სხიერში).
- სოფელ სორში დასაწყობებულია წინა წლებში შეძენილი გოფრირებული თუნუქი და სამსჭვალი, რომელიც არ არის გამოყენებული დანიშნულებისამებრ და შესაბამისად, მოსახლეობა ვერ სარგებლობს.
- 15 სოფელში მოწყობილი სასმელი წყლის სათავე სისტემები (სათავე ნაგებობები) საჭიროებს დამატებით ფილტრაციის სამუშაოების განხორციელებას. ადგილობრივი მოსახლეობის ზეპირი განცხადებით, წყალი პერიოდულად ბინძურდება და სასმელად უვარგისია.

[29] სოფლები: პატარა ღები, ნიგავზები, ნიგვზნარა, საკაო, ლაგვანთა და ლაჩთა.

სურათი №10. წყლის მილები სოფელ ონჭევში

სურათი №11. სოფლების - ლაგვანთის და ნიგვზნარის სარიტუალო სახლები

დასკვნა

მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტს 2016-2017 წლების ბოლოს უფიქსირდება თავისუფალი ფულადი სახსრები, ვერ უზრუნველყო ინფრასტრუქტურული პროექტების სრულად განხორციელება. ამდენად, მუნიციპალიტეტმა „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში შესრულებული სამუშაოები დაგეგმა არასათანადოდ. შედეგად, პროექტები დაუსრულებელია და მოსახლეობა ვერ სარგებლობს მისაღები სიკეთით. აღსანიშნავია, რომ ონის მუნიციპალიტეტი სრულად არ ახორციელებს ქონების აღრიცხვა-ინვენტარიზაციას. ზემოთ აღნიშნული გარემოებებიდან გამომდინარე, არსებობს რისკი, რომ მუნიციპალიტეტს საკუთრებაში კიდევ გააჩნდეს წინა წლებში შეძენილი მასალები, რომლებიც დასაწყობებულია და მოსახლეობა ვერ სარგებლობს.

რეკომენდაცია №6. ონის მუნიციპალიტეტის მერიამ ინფრასტრუქტურული სამუშაოები უნდა დაგეგმოს ყველა იმ ფაქტორის გათვალისწინებით, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს პროექტის წარმატებით დასრულებას. კონკრეტული პროექტის დაგეგმვის დროს შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა უნდა შეისწავლოს ფინანსური და მატერიალური რესურსები და აქედან გამომდინარე განსაზღვროს, რამდენად შესაძლებელია პროექტის განხორციელება და დასახული მიზნის მიღწევა. აღნიშნული ხელს შეუწყობს თავიდან

აიცილოს ისეთი პროექტების განხორციელება, რომლითაც მოსახლეობა ვერ სარგებლობს. ასევე მუნიციპალიტეტის მერიამ უნდა განახორციელოს საკუთრებაში არსებული ქონების აღწერა-აღრიცხვა, გამოავლინოს გამოუყენებელი მასალები და მიმართოს მოსახლეობის მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად.

საბიუჯეტო პროცესში გამოვლენილი ხარვეზები

კრიტერიუმი. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტების დოკუმენტის მომზადების მიზნით, აღმასრულებელი ორგანო ყოველი წლის 1 მარტიდან იწყებს მუშაობას, რისთვისაც გამოსცემს შესაბამის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, რომელშიც განსაზღვრულია პრიორიტეტების შედგენისათვის წარსადგენი ინფორმაციის ნუსხა და წარდგენის ვადები[30].

გამოვლენილი გარემოება. ონის მუნიციპალიტეტის გამგებელმა 2015 წლის 20 აპრილს გამოსცა ბრძანება, დასაგეგმი 2016 წლის ბიუჯეტისათვის პრიორიტეტების განსაზღვრის მიზნით სამუშაო ჯგუფის შექმნასთან დაკავშირებით. ბრძანებაში არ არის განსაზღვრული პრიორიტეტების შედგენისათვის წარსადგენი ინფორმაციის ნუსხა და წარდგენის ვადები. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირმა) ვერ წარმოადგინა დასაგეგმი 2017 წლის ბიუჯეტისათვის გამოცემული ბრძანება, სადაც განსაზღვრული იქნებოდა საბიუჯეტო კოდექსით დადგენილი მოთხოვნები.

კრიტერიუმი. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მოთხოვნები[31], რომლის მიხედვით, გამგეობის/მერიის და საკრებულოს აპარატის საჯარო მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურების ხარჯები არ უნდა აღემატებოდეს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით გათვალისწინებული ხარჯების 25%-ს.

გამოვლენილი გარემოება. 2016 წლის დამტკიცებული ბიუჯეტით, შრომის ანაზღაურების წლიური ფონდი, იმ დროისთვის არსებული შტატების გათვალისწინებით, შეადგენდა ხარჯების 26%-ს, ხოლო 2017 წლის დამტკიცებული ბიუჯეტით – 29.5%-ს. აღნიშნული ქმედებით მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) დაარღვია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მოთხოვნები. აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის დაზუსტების დროს შრომის ანაზღაურების წლიურმა ფონდმა 2016 წელს ხარჯების 24.4% შეადგინა, ხოლო 2017 წელს – 22.5%.

[30] საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 76.
[31] საუდიტე პერიოდში მოქმედი რედაქციის შესაბამისად.

კრიტერიუმი. საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში უნდა მოიცავდეს პროგრამების მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობის განმარტებას, თუ ასეთი შეუსაბამობა აღემატება 30%-ს[32].

გამოვლენილი გარემოება. ონის მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშები არ მოიცავს პროგრამების მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებასა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობის განმარტებას. ცალკეული პროგრამის საკასო შესრულების მაჩვენებლები წარმოდგენილია ცხრილში.

ცხრილი №2. პროგრამების საკასო შესრულების მაჩვენებლები

წელი	პროგრამის კოდი	დასახელება	დაზუსტებული ასიგნება (ათასი ლარი)	შესრულება (ათასი ლარი)	შესრულება (%)
2016	03 01	საგზაო ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და მოვლა-შენახვა	2,034.0	1,171.0	58%
2016	03 02 04	საკანალიზაციო სისტემის მოწყობა, ნაპირსამაგრი ნაგებობების მოწყობა და რეაბილიტაცია	516.0	274.0	53%
2016	03 03	მუნიციპალიტეტის კეთილმოწყობის ღონისძიებები	1,219.0	329.0	27%
2017	03 02 04	საკანალიზაციო სისტემის მოწყობა, ნაპირსამაგრი ნაგებობების მოწყობა და რეაბილიტაცია	2,543.0	1,751.0	69%
2017	03 02 05	წყლის სისტემის რეაბილიტაცია	399.0	271.0	68%

ონის მუნიციპალიტეტმა 2016 წლის ბიუჯეტი დააზუსტა იმავე წლის 22 დეკემბერს, რომლის მიხედვით არაფინანსური აქტივების ზრდა 4,104.0 ათასი ლარით განისაზღვრა, თუმცა საკასო შესრულებამ 2,239.4 ათასი ლარი შეადგინა, რაც დაზუსტებული გეგმის მხოლოდ 55%-ია. 2017 წლის ბიუჯეტი დაზუსტდა 21 დეკემბერს და არაფინანსური აქტივების ზრდა 8,046.7 ათასი ლარით განისაზღვრა, თუმცა საკასო შესრულებამ 6,050.2 ათასი ლარი შეადგინა, რაც დაზუსტებული გეგმის 75%-ია.

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, 2016-2017 წლების ბიუჯეტების დაზუსტებულ გეგმასა და საკასო შესრულებას შორის სხვაობები გამოწვეულია დაუსრულებელი პროექტებით, რომლებიც დაიწყო საანგარიშო წელს და გაგრძელდა მომდევნო წელს.

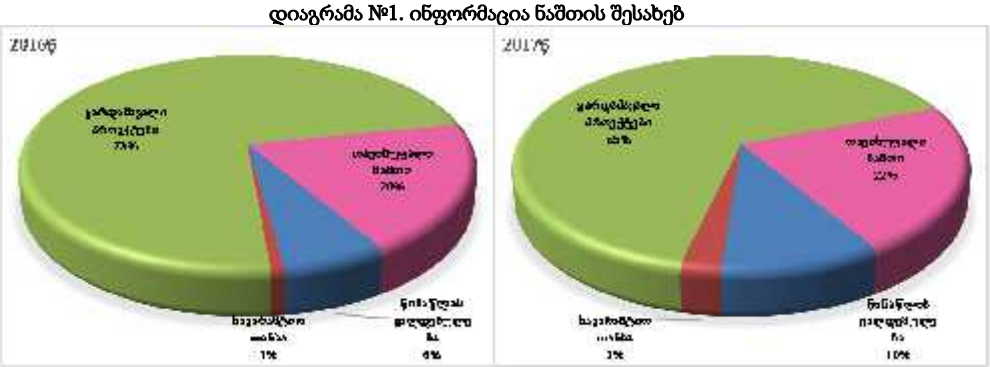
[32] საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 56.

ფინანსური რესურსების მართვაში არსებული ხარვეზები

2016 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, ონის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ნაშთმა 759.2 ათასი ლარი შეადგინა. მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა ნაშთის სრულად გამოყენება. მიუხედავად ამისა, 2016 წელს ნაშთის ცვლილებით გამოწვეული ფულადი სახსრების დაგროვებამ (მატებამ) შეადგინა 1,618.2 ათასი ლარი და წლის ბოლოს დაფიქსირდა ნაშთი 2,377.4 ათასი ლარი. აღნიშნული ფულადი სახსრებიდან 466.0 ათასი ლარი თავისუფალ ნაშთია.

2017 წელს დაიგეგმა 2,377.4 ათასი ლარის გამოყენება. ნაშთის ცვლილებით გამოწვეული ფულადი სახსრების გამოყენებამ (კლებამ) შეადგინა 181.3 ათასი ლარი და წლის ბოლოს დაფიქსირდა ნაშთი 2,196.1 ათასი ლარი. აღნიშნული ფულადი სახსრებიდან 491.8 ათასი ლარი შეადგენს თავისუფალ ნაშთს.

დიაგრამა №1. ინფორმაცია ნაშთის შესახებ



როგორც დიაგრამებიდან ჩანს, 2016-2017 წლებში მუნიციპალიტეტის ნაშთის ზრდა ძირითადად განაპირობა გარდამავალმა პროექტებმა, რომლებიც დაიწყო წინა წელს და გაგრძელდა მომდევნო წელს. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტს თავისუფალი ნაშთიდან 440.0 ათასი ლარი ერიცხება სს „ლიბერთი ბანკში“ სადეპოზიტო ანგარიშზე.

დასკვნა

ონის მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების შესწავლით გამოვლინდა ტენდენცია, რომ მუნიციპალიტეტი (შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები) ვერ უზრუნველყოფს საბიუჯეტო წელს დაგეგმილი პროექტების სრულად და დროულად განხორციელებას. არის შემთხვევები, როდესაც სამუშაოები არ სრულდება ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ ვადებში და 2-3 - ჯერ იზრდება სამუშაოების მიწოდების ვადა. მუნიციპალიტეტს არ აქვს შემუშავებული სათანადო მექანიზმები, რათა სამუშაოები დასრულდეს დროულად. შედეგად, ონის მუნიციპალიტეტის მოსახლეობა დროულად ვერ სარგებლობს დაგეგმილი პროექტებით.

საბიუჯეტო პროცესის წარმართვაში არსებულმა მართვის სისუსტეებმა წარმოშვა სხვადასხვა ხასიათის ხარვეზები - მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტების დოკუმენტის

შედგენაში, ბიუჯეტის დაგეგმვაში, ბიუჯეტის დამტკიცებასა და ბიუჯეტის წლიური შესრულების ანგარიშის შედგენაში.

რეკომენდაცია №7. ონის მუნიციპალიტეტის მერიამ ფინანსური რესურსების ეფექტიანი მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, დროულად დაგეგმოს მიღებული შემოსულობების და საკუთარ ანგარიშზე არსებული ფულადი სახსრების ხარჯვა. აღნიშნული ფინანსური რესურსი მიმართოს სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტების განსახორციელებლად, რაც გააუმჯობესებს მოსახლეობისათვის მიწოდებულ მუნიციპალურ სერვისებს.

შემოსავლები

ქონების მართვასა და განკარგვაში არსებული ხარვეზები

კრიტერიუმი. საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის ქონებას განეკუთვნება: კანონით მიკუთვნებული ქონება; სახელმწიფოს მიერ მუნიციპალიტეტისათვის საკუთრებაში გადაცემული ქონება; მუნიციპალიტეტის მიერ საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად შექმნილი, შეძენილი ან რეგისტრირებული ქონება[33]. მუნიციპალიტეტის ქონება არის მის საკუთრებაში არსებული ყველა ნივთი და არამატერიალური ქონებრივი სიკეთე. საკრებულო მერის წარდგინებით ადგენს მუნიციპალიტეტის ქონების მართვისა და განკარგვის წესებს. თვითმმართველი ერთეული შესაბამისი კონტროლის მექანიზმების გამოყენებით უზრუნველყოფს აღნიშნული ქონების მონიტორინგს.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მიხედვით, მუნიციპალიტეტის ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემისას შესაძლებელია შემდეგი ფორმების გამოყენება: უზუფრუქტი, ქირავნობა, იჯარა ან თხოვება. მუნიციპალიტეტის ქონების „სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ“ ხელშეკრულება იდება მუნიციპალიტეტის მერიასა და დაინტერესებულ პირს შორის. უფლებამოსილი პირი ქონებით სარგებლობისათვის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში იხდის შესაბამის საფასურს, რაც ადგილობრივი ბიუჯეტის საკუთარი შემოსავლების ერთ-ერთ წყაროა. კანონმდებლობის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის ორგანოები ქონებრივი უფლებების განხორციელებისას ვალდებული არიან, დაიცვან მუნიციპალიტეტის, როგორც მესაკუთრის, კანონიერი ინტერესები[34].

[33] „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 106.
[34] „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 109, პუნქტი 2.

გამოვლენილი გარემოება. საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მონაცემებით, 2018 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით ონის მუნიციპალიტეტს საკუთრებაში ერიცხება 136 ერთეული ქონება, მათ შორის: 121 ერთეული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, მათზე დამაგრებული შენობა-ნაგებობებით – 17.4 ჰა და 15 ერთეული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა – 51.9 ჰა. მუნიციპალიტეტს საკუთრებაში არსებული ქონების ნაწილი გაცემული აქვს უზუფრუქტით, იჯარით და აღნაგობის უფლებით.

მუნიციპალიტეტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით არ არის აღრიცხული და საჯარო რეესტრში დარეგისტრირებული კანონმდებლობით მისთვის მიკუთვნებული მისსავე ტერიტორიაზე არსებული 281 ერთეული ქონება: ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები და მათი ნაწილები, ქუჩები, ტროტუარები, გარე განათების კონსტრუქციები, მოედნები, შადრევნები, სკვერები, პარკები, მწვანე ნარგავები და ნაპირსამაგრი ნაგებობები, ასევე სასოფლო და არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა (გარკვეული გამონაკლისების გარდა), ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყისა და წყლის რესურსები, აგრეთვე მის მიერ შექმნილი ქონება.

აუდიტის ჯგუფმა მერიის წარმომადგენლებთან ერთად დაათვალიერა მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული სასოფლო და არასასოფლო დანიშნულების მიწები და შენობა-ნაგებობები. დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონებით სარგებლობენ არაუფლებამოსილი პირები, კერძოდ:

- ქ. ონში, დემეტრე მეორის მოედანზე მდებარე 53კვ.მ არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი (ს/კ 88.18.21.239) შემოღობილია, ჩადგმულია დროებითი ნაგებობა და ფაქტობრივად სარგებლობენ არაუფლებამოსილი პირები. აღსანიშნავია, რომ საკრებულო სამართლებრივი აქტით ამტკიცებს საპრივატიზაციო ობიექტების ნუსხას, რის შემდეგ მერია იწყებს პრივატიზაციის პროცესს, ელექტრონული აუქციონის მეშვეობით. ონის მუნიციპალიტეტის შემთხვევაში, პრივატიზაციის პროცესი წარიმართა არასწორად. კერძოდ, 2017 წლის 30 ივნისს მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) ელექტრონული აუქციონი გამოაცხადა, თუმცა შემდეგ შეწყვიტა, რადგან აღნიშნული ქონება შეტანილი არ იყო საკრებულოს მიერ დამტკიცებულ საპრივატიზაციო ობიექტების ნუსხაში. ამდენად, მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) ვერ უზრუნველყო პრივატიზაციის პროცესის წარმართვა კანონმდებლობის შესაბამისად. ამასთანავე, საკითხი დაურეგულირებელი იყო აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდშიც.

სურათი №12. ქ. ონში, დემეტრე მეორის მოედანზე მდებარე მიწის ნაკვეთი

მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტის ქონებით სარგებლობენ არაუფლებამოსილი პირები და არ იხდიან საიჯარო ქირას, მერიას (შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს) სამართლებრივი ღონისძიებები არ გაუტარებია.

- ქ. ონში, ვახტანგ მეექვსის ქუჩაზე მდებარე არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების 340კვ.მ ფართზე განლაგებულია დროებითი შენობა-ნაგებობა, სადაც ფუნქციონირებს კვების ობიექტი. ობიექტი გაცემული იყო იჯარით, თუმცა საიჯარო ხელშეკრულების მოქმედების ვადა ამოიწურა 2018 წლის 15 აპრილს და აუდიტის მიმდინარეობისას რაიმე სამართლებრივი ფორმით არ არის განკარგული.

სურათი №13. ქ. ონში, ვახტანგ მეექვსის ქუჩაზე მდებარე მიწის ნაკვეთი

- შპს „ონის კომუნალური სამსახურის“ ოფისი და ა(ა)იპ – ონის ბიბლიოთეკა განთავსებულია მუნიციპალიტეტის ბალანსზე რიცხულ შენობებში ისე, რომ არ არის გაფორმებული ხელშეკრულება ფართობის სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ. ამასთანავე, შპს „ონის კომუნალურ სამსახურს“ კომუნალურ გადასახადებს უფარავს მუნიციპალიტეტის მერია. აღსანიშნავია, რომ ხარვეზი დაფიქსირებულია წინა აუდიტის ანგარიშში, რომლის მიხედვით, მხარეებს შორის არ იყო გაფორმებული ხელშეკრულება და არც სხვა სახის დოკუმენტი ფართობის გადაცემის შესახებ. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტს (შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს) აუდიტის ანგარიშში დაფიქსირებული ნაკლოვანება არ გამოუსწორებია.

დასკვნა

ქონებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას, შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა სათანადოდ ვერ დაიცვეს მუნიციპალიტეტის, როგორც მესაკუთრის, კანონიერი ინტერესები. არ არის სათანადოდ აღრიცხული და რეგისტრირებული ყველა ქონება. აგრეთვე კონტროლის მექანიზმების სისუსტის გამო, სათანადო რეაგირების გარეშეა დარჩენილი ფიზიკური და იურიდიული პირების მიერ მუნიციპალიტეტის ქონების არამართლზომიერი სარგებლობის შემთხვევები. მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები ვალდებულნი არიან გამოავლინონ აღნიშნული ფაქტები და გაატარონ შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №8. ონის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა და აღმასრულებელმა ორგანოებმა შეიმუშაონ სტრატეგია საკუთრებაში არსებული ქონების მართვის, განკარგვისა და სათანადო კონტროლის მექანიზმების დაწესების შესახებ. მერიამ თავიდან უნდა აიცილოს ან/და დროულად გამოავლინოს შემთხვევები, როდესაც მუნიციპალიტეტის ქონება თვითნებურად აქვთ დაკავებული უკანონო მოსარგებლეებს. მიზანშეწონილია, თვითმმართველმა ერთეულმა აღნიშნული აქტივი გასცეს სარგებლობის უფლებით, რაც ხელს შეუწყობს შეზღუდული ფინანსური რესურსების პირობებში ადგილობრივ ბიუჯეტში საკუთარი შემოსავლების გაზრდის შესაძლებლობას; ასევე დაარეგულიროს მის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებთან სამართლებრივი ურთიერთობები და ხელშეკრულებით განსაზღვროს მხარეთა უფლება-მოვალეობები. მერიამ გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები, რომელთაც ევალებოდათ მუნიციპალიტეტის ქონების დაცვა და მათ მიმართ გაატაროს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები.

წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება

შტატგარეშე მოსამსახურეების დაქირავებისას გამოვლენილი კანონშეუსაბამობები

კრიტერიუმი. მუნიციპალიტეტს, თავისი უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის, გარდა შტატით გათვალისწინებული პირებისა, შეუძლია დაიქირავოს მოსამსახურეები შრომითი ხელშეკრულებით. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, შტატგარეშე მოსამსახურე არის პირი, რომელიც დანიშვნით ან შრომითი ხელშეკრულებით გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში, არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად[35].

[35] 2017 წლის 1 ივლისამდე მოქმედი რეგულაციების შესაბამისად, მუხლი №8.

გამოვლენილი გარემოება. 2016-2017 წლებში შტატგარეშე მოსამსახურეთა ანაზღაურებამ 153.4 ათასი ლარი შეადგინა, მათ შორის, 2016 წელს 6 დაქირავებულზე გაიცა – 33.3 ათასი ლარი, ხოლო 2017 წელს 31 დაქირავებულზე – 120.1 ათასი ლარი[36].

2016-2017 წლებში ონის მუნიციპალიტეტმა შრომითი ხელშეკრულებები გააფორმა და შტატგარეშე თანამშრომლებად დაიქირავა IT მოსამსახურე, მუნიციპალიტეტში წარმოებული სამშენებლო სამუშაოების ტექნიკური ზედამხედველი, წყალსადენი სისტემის ზედამხედველი, ასევე 2017 წელს – ადმინისტრაციული სამსახურის ადამიანური რესურსების მართვის, საზოგადოებასთან ურთიერთობისა და საინფორმაციო განყოფილების თანამშრომელი, საზოგადოებასთან ურთიერთობის საკითხებში თანამშრომელი და სხვ.

მუნიციპალიტეტში შტატგარეშე მოსამსახურეებთან გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებების შესწავლით გამოვლინდა, რომ შტატგარეშე მოსამსახურეები ინიშნებიან 6 თვით, ხოლო შემდეგ უგრძელდებათ ხელშეკრულება იმავე ვადით.

დასკვნა

ხელშეკრულებები არ შეიცავს დროში განსაზღვრულ რაიმე კონკრეტულ დავალებას, შესასრულებელ სამუშაოს ან გასაწევი მომსახურების სპეციფიკას და აქედან გამომდინარე, შრომით ურთიერთობებს ხანგრძლივი ვადით, ფაქტობრივად მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად აწესრიგებს. დაქირავებულების ფუნქციები ფაქტობრივად არ განირჩევა შტატით დასაქმებული თანამშრომლების საქმიანობისაგან.

რეკომენდაცია №9. ონის მუნიციპალიტეტის მერიამ და საკრებულომ თანამშრომლები შრომითი ხელშეკრულებებით დაიქირაოს მხოლოდ დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად; მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოაქციოს შრომითი ურთიერთობების საკითხი ისეთ თანამშრომლებთან, რომლებიც მუდმივი ამოცანების შესასრულებლად სჭირდება. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტში დასაქმებულთა რაოდენობის ოპტიმიზაციას და საბიუჯეტო თანხების რაციონალურ ხარჯვას.

[36] 2017 წელს ხარჯის ზრდა განპირობებულია შტატიანი თანამშრომლების, კერძოდ მერის წარმომადგენლებისა და თანაშემწეების შტატგარეშე მოსამსახურეებად გადაყვანის გამო, რაც განხორციელდა ახალი საკანონმდებლო რეგულაციების შესაბამისად.

ავტოპარკის მართვაში გამოვლენილი ხარვეზები

კრიტერიუმი. მუნიციპალიტეტს ფუნქციონირებისათვის ესაჭიროება საკუთარი ავტოსატრანსპორტო საშუალებები, რომელთა რიცხოვნობა თვითმმართველობებისათვის კანონმდებლობით დარეგულირებული არ არის. საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა დადგენილება[37], რომლის მიხედვით განისაზღვრა საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ზღვრული ოდენობა, ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის ფორმა. ავტომანქანების ზღვრული ოდენობა დამოკიდებულია საბიუჯეტო ორგანიზაციებში საშტატო რიცხოვნობაზე.

გამოვლენილი გარემოება. ონის მუნიციპალიტეტს შემუშავებული და დამტკიცებული არ აქვს სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის შესახებ წესი. მთავრობის დადგენილების თანახმად, საშტატო რიცხოვნობიდან გამომდინარე, ონის მუნიციპალიტეტისათვის, სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად, რეკომენდებულია 5 ერთეული სამორიგეო ავტომანქანა. 2017 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტის ბალანსზე სულ ირიცხება 12 ავტომანქანა, მათ შორის, 2 განპიროვნებული და 4 – სამორიგეო. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, 2016-2017 წლებში დანარჩენი 6 ავტომანქანა არ იყო მუშა მდგომარეობაში. დღეის მდგომარეობით გაყიდულია – 3 და საპრივატიზაციო ნუსხაში შეტანილია ასევე 3 ავტომანქანა.

სამორიგეო ავტომანქანების გარდა, მუნიციპალიტეტი საწვავს ყოველთვიურად გასცემდა საჯარო მოსამსახურეების საკუთრებაში/სარგებლობაში არსებულ ავტომანქანებზე, 2016 წელს – 24 ავტომანქანაზე და 2017 წელს – 29 ავტომანქანაზე. საწვავი გამოეყოფოდა საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილეს, საკრებულოს ფრაქციებს და კომისიებს, აპარატს, მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელებს და სხვ. მუნიციპალიტეტის მიერ 2016-2017 წლებში სულ დაიხარჯა 92.9 ათასი ლარის საწვავი, მათ შორის, 42.9 ათასი ლარის საწვავი – თანამშრომლების პირად საკუთრებაში/სარგებლობაში არსებულ სატრანსპორტო საშუალებებზე.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად ფაქტობრივად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა რამდენჯერმე აღემატება მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას.

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

მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) გადაწყვეტილების მიღების პროცესში არ დაიცვა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვის პრინციპები.

მსგავსი ხარვეზი დაფიქსირებულია წინა აუდიტის ანგარიშშიც, რომლის მიხედვით, მუნიციპალიტეტში არ სრულდებოდა სამსახურებრივი ავტომანქანების გამოყენების წესი, კერძოდ, მუნიციპალიტეტს უნდა ესარგებლა 3 მსუბუქი ავტომანქანით. მიუხედავად ამისა, 2012 წელს სარგებლობდა 7 ავტომანქანით, ხოლო 2013 წელს – 6 ავტომანქანით. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტს (შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს) აუდიტის ანგარიშში დაფიქსირებული ნაკლოვანება არ გამოუსწორებია.

გარდა ამისა, წინა აუდიტის ანგარიშში დაფიქსირებულია, რომ 2013 წელს ავტოსაგზაო შემთხვევის შედეგად დაზიანდა ავტომანქანები „კია სპორტიჯი“ (ღირებულება – 33.5 ათასი ლარი) და „ვაზ 21213“ (ღირებულება – 4.0 ათასი ლარი). ავტოსაგზაო შემთხვევის შედეგად ორივე ავტომანქანა გამოუსადეგარია შემდგომი ექსპლოატაციისათვის. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მიყენებული მატერიალური ზიანის ასანაზღაურებლად მუნიციპალიტეტს რაიმე სახის ღონისძიება არ გაუტარებია. ამდენად, მუნიციპალიტეტმა სათანადო რეაგირება არ მოახდინა სახელმწიფო საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის უმაღლესი ორგანოს მიერ გამოვლენილ და აუდიტის ანგარიშში ასახულ გარემოებებზე.

რეკომენდაცია №10. ონის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, გონივრულობის პრინციპის გათვალისწინებით, შეიმუშაოს და განუხრელად შეასრულოს წესი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის შესახებ. აღნიშნული დოკუმენტი, რომელიც დაფუძნებული იქნება საუკეთესო პრაქტიკაზე, ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო პარკის ოპტიმიზაციას და მოვლა-შენახვის ხარჯების რაციონალიზაციას. მიზანშეწონილია შემუშავებული წესი თავსებადი იყოს საქართველოს მთავრობის შესაბამის დადგენილებასთან. ამასთანავე, ონის მუნიციპალიტეტის მერიამ გაატაროს სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომლებსაც ევალებოდათ რეაგირება წინა აუდიტის ანგარიშში ასახულ გარემოებებზე.

საკრებულოს წევრებზე დასაბუთების გარეშე გაწეული ხარჯები

კრიტერიუმი. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის წევრებზე კანონმდებლობა ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტის საქმიანობასთან დაკავშირებული ხარჯის ანაზღაურებას. მუნიციპალიტეტი ანაზღაურებს საკრებულოს კომისიებისა და სამუშაო ჯგუფების სხდომებში მონაწილეობისათვის, ასევე საკრებულოსა და საკრებულოს თავმჯდომარის დავალებების შესრულებისათვის ყოველთვიურად გაწეულ ხარჯებს. აღნიშნული ხარჯის ანაზღაურება უნდა განხორციელდეს საკრებულოს წევრის მიერ წარმოდგენილი ფაქტობრივად გაწეული ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების საფუძველზე. ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტია პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტი, რომელშიც მითითებულია დოკუმენტის (ფორმის) დასახელება, მისი შედგენის თარიღი, სამეურნეო ოპერაციის შინაარსი, რაოდენობა, ფასი, თანხა, სამეურნეო ოპერაციაში მონაწილე მხარეთა დასახელება, დოკუმენტის სწორად გაფორმებისათვის პასუხისმგებელ პირთა ხელმოწერები და სხვა მონაცემები[38].

გამოვლენილი გარემოება. ონის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე ხარჯების ანაზღაურების სახით 2016-2017 წლებში გაცემული თანხა სულ შეადგენს 117.4 ათას ლარს[39]. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 5 დეკემბრის №44 დადგენილების მიხედვით, საკრებულოს წევრებს (გარდა საკრებულოს თანამდებობის პირებისა) უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით გაწეული ხარჯების ასანაზღაურებლად განესაზღვრათ ადგილობრივი ბიუჯეტიდან თვეში არა უმეტეს 250 ლარისა: საკრებულოს სხდომების, საკრებულოს კომისიების მუშაობასა და საკრებულოს ფრაქციების მუშაობაში მონაწილეობისათვის, აგრეთვე ამომრჩევლებთან შეხვედრებისათვის. ხარჯის გაწევის დამადასტურებელ დოკუმენტად კი მიჩნეულ იქნა საკრებულოს, საკრებულოს კომისიების, საკრებულოს ფრაქციების სხდომებსა და ამომრჩევლებთან შეხვედრებში მონაწილეობის ამსახველი საოქმო ჩანაწერები.

საკრებულოს არათანამდებობის პირებს, თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად, უნაზღაურდებათ უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები. თანხის გაცემის საფუძველი უნდა იყოს საკრებულოს წევრის მიერ წარმოდგენილი ფაქტობრივად გაწეული ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტები. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა შესაბამისი პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტი საკრებულოს წევრების მიერ გაწეული ხარჯების დასადასტურებლად. შესაბამისად, ონის მუნიციპალიტეტის მიერ საკრებულოს წევრებზე თანხების გაცემა ვერ ჩაითვლება წარმოშობილი ხარჯების

[38] საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ ინსტრუქციის“ მე-5 მუხლი.
[39] 2016 წელი – 54.5 ათასი ლარი, 2017 წელი – 52.9 ათასი ლარი.

ანაზღაურებად, რადგან საფუძვლად არ უდევს ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტი. მუნიციპალიტეტი არ ფლობს ინფორმაციას, ნამდვილად იქნა თუ არა გაწეული ხარჯები ან რა ოდენობით და დანიშნულებით იქნა გამოყენებული.

დასკვნა

2016-2017 წლებში ონის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე ხარჯების ასანაზღაურებლად 117.4 ათასი ლარი გასცა შესაბამისი დადასტურების გარეშე, საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შეუსაბამოდ.

მსგავსი ხარვეზი დაფიქსირებულია წინა აუდიტის ანგარიშშიც, რომლის მიხედვით, საკრებულოს წევრებზე კანონმდებლობის დარღვევით, შრომის ანაზღაურების სახით გაიცა 33.4 ათასი ლარი. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტს (შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს) აუდიტის ანგარიშში დაფიქსირებული ნაკლოვანება არ გამოუსწორებია.

რეკომენდაცია №11. ონის მუნიციპალიტეტის მერიამ არ აანაზღაუროს საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები შესაბამისი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე. მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი და პრაქტიკა სრულ შესაბამისობაში იყოს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან. აღნიშნული უზრუნველყოფს საკრებულოს წევრის არაანაზღაურებადი საქმიანობის შესახებ, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი პრინციპის დაცვას, ასევე საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვაზე გაწეული არარაციონალური ხარჯი

კრიტერიუმი. მუნიციპალიტეტში დასაქმებული მოსამსახურე ვალდებულია შეასრულოს თავისი სამსახურებრივი მოვალეობა, რომელიც განსაზღვრულია კანონით, თანამდებობრივი ინსტრუქციებით და სხვა სამართლებრივი აქტებით. მუნიციპალიტეტის მერიის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურის დებულების მიხედვით, სამსახურმა უნდა უზრუნველყოს ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, მუნიციპალური პროგრამების საფინანსო გაანგარიშება-დასაბუთება, მიღებული ბიუჯეტის შესრულება, საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივი, მიზანშეწონილი და ეფექტიანი გამოყენება, სახაზინო ფინანსური ოპერაციების, საბანკო ტრანზაქციების წარმოება და ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშგება.

გამოვლენილი გარემოება. 2016-2017 წლებში ონის მუნიციპალიტეტის მიერ შპს „დაუ+“-თან გაფორმებული ხელშეკრულების საფუძველზე, შემენილია საკონსულტაციო მომსახურება, ღირებულებით 9.6 ათასი ლარი. მხარეებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულების თანახმად, შპს „დაუ+“-ს ევალებოდა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგების, ბიუჯეტების პროექტების შედგენის, განხილვის, მიღების, ცვლილების შეტანის, შესრულების, ანგარიშგების, გარე და შიდა აუდიტის ჩატარების თაობაზე ახალი ნორმატიული აქტების, მოქმედ ნორმატიულ აქტებში შეტანილი ახალი ცვლილებებისა და სხვა მასალების მიწოდება, საფინანსო-საბიუჯეტო საქმიანობის შესახებ ზეპირი ან სატელეფონო განმარტების მიწოდება და სხვ.

წარმოდგენილი მიღება-ჩაბარების აქტების მიხედვით, შპს „დაუ+“ მუნიციპალიტეტს ყოველთვიურად წარუდგენდა საკანონმდებლო ბაზაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, მათ შორის, საფინანსო-საბიუჯეტო საქმიანობის შესახებ შეტანილ სიახლეს და ცვლილებებს. ასევე მუნიციპალიტეტის თანამშრომლები საჭიროებიდან გამომდინარე, მიმწოდებელთან გადიოდნენ ზეპირ/სატელეფონო კონსულტაციებს. 2016-2017 წლებში მუნიციპალიტეტში შექმნილი იყო საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახური, იურიდიული განყოფილება და შიდა აუდიტის სამსახური. აღნიშნულ სამსახურებში დასაქმებული იყო 18 თანამშრომელი და მათზე გაიცა შრომის ანაზღაურება – 272.2 ათასი ლარი. საკანონმდებლო სიახლეები ხელმისაწვდომია ყველა თვითმმართველი ერთეულისათვის. მუნიციპალიტეტის თანამშრომლები ვალდებული არიან გააჩნდეთ კანონმდებლობის სათანადო ცოდნა და შეძლონ მათი საქმიანობაში გამოყენება.

დასკვნა

ონის მუნიციპალიტეტმა ვერ დაასაბუთა რა აუცილებლობით იყო განპირობებული საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვა იმ პირობებში, როდესაც მუნიციპალიტეტს გააჩნია შრომითი რესურსი და ვალდებულია, თავად უზრუნველყოს აღნიშნული საქმიანობის განხორციელება. მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელ პირებს არ უნდა განეხორციელებინათ საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვა და ხარჯის გაწევა. ამდენად, მუნიციპალიტეტის მიერ საკონსულტაციო მომსახურებაზე გადახდილი 9.6 ათასი ლარი, არაგონივრული ხარჯია.

რეკომენდაცია №12. ონის მუნიციპალიტეტის მერიამ არ გასწიოს ფინანსურ მენეჯმენტთან დაკავშირებულ საკონსულტაციო მომსახურებაზე ხარჯი, რადგან მსგავსი საქმიანობის განხორციელება მერიის თანამშრომელთა ვალდებულებაა. მოქმედი კანონმდებლობით, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია შრომის ანაზღაურების არანაკლებ 1% მიმართოს თანამშრომელთა კვალიფიკაციის ასამაღლებლად. იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალიტეტის

შესაბამისი თანამშრომლები საჭიროებენ კვალიფიკაციის ამაღლებას, მიზანშეწონილია, საკონსულტაციო მომსახურების ყოველწლიურად შესყიდვის ნაცვლად, მერიამ შეიმუშაოს თანამშრომლების კვალიფიკაციის ამაღლების სტრატეგია. აღნიშნული უზრუნველყოფს საბიუჯეტო თანხების დაზოგვას და რაციონალურად ხარჯვას.

მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული შპს-ები

2016-2017 წლებში ონის მუნიციპალიტეტი ფლობდა 2 შპს-ს: „მოედანი 2009-ს“ და „ონის კომუნალურ მეურნეობას“. მუნიციპალიტეტის შპს-ები შემოსავლებს იღებენ როგორც თვითმმართველობის დაკვეთით შესრულებული სამუშაოებიდან და მომსახურებიდან, ასევე სხვა კერძო სუბიექტებთან დადებული გარიგებებიდან.

კრიტერიუმი. მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული შპს-ები თავიანთ უფლებამოსილებებს უნდა ახორციელებდნენ სტრატეგიული და წლიური გეგმების საფუძველზე. აღნიშნულ დოკუმენტებზე დაყრდნობით მუნიციპალიტეტმა უნდა განიხილოს, გააანალიზოს და შეაფასოს მათი საქმიანობის წლიური შედეგები. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია გაუწიოს კონტროლი და ზედამხედველობა მის მიერ დაფუძნებული შპს-ების საქმიანობას. შეისწავლოს რამდენად კანონიერად, მიზნობრივად და ეფექტიანად ხდება მათ განკარგულებაში არსებული რესურსების გამოყენება.

გამოვლენილი გარემოება. ონის მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული შპს-ები არ ფლობენ სტრატეგიულ/წლიურ გეგმებს, სადაც აღწერილი უნდა იყოს შპს-ების მიერ კონკრეტული წლის შესასრულებელი საქმიანობები. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მხრიდან არ არის დანერგილი შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები, რითაც მოხდება შპს-ების შემოსავლების და ხარჯების კონტროლი, ასევე შეფასდება მათ მიერ განხორციელებული საქმიანობა. იმის გამო, რომ დამფუძნებლის მიერ არ არის დაწესებული შესაფერისი და საკმარისი კონტროლის მექანიზმები, შესაძლოა შპს-ებში მართვის პროცესი იყოს მოუწესრიგებელი. აღნიშნული რისკის არსებობაზე მიანიშნებს შპს „მოედანი 2009-ის“ ფინანსური მდგომარეობა.

2016-2017 წლებში შპს-მ მიიღო შემოსავალი 604.6 ათასი ლარი[40], მათ შორის, მუნიციპალიტეტთან გაფორმებული ხელშეკრულებების ფარგლებში – 516.1 ათასი ლარი, ხოლო სხვა საქმიანობიდან – 88.5 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტთან გაფორმებული ხელშეკრულებების გარდა, შპს დამატებით ახორციელებს მგზავრთა გადაყვანის

[40] მათ შორის, 2016 წელს – 156.8 ათასი ლარი და 2017 წელს – 447.8 ათასი ლარი.

სატრანსპორტო მომსახურებას და აქირავებს მის საკუთრებაში/სარგებლობაში არსებულ ტექნიკას. შპს-ს საქმიანობაში შეინიშნება გარკვეული ხარვეზები. კერძოდ:

- 2016-2017 წლებში შპს „მოედანი 2009-ის“ დირექტორს ნაღდი ფულის სახით მიღებული თანხებიდან არ აქვს წარმოდგენილი 12.5 ათასი ლარის ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია.
- 2016 წელს შპს-ს გადარიცხული აქვს სხვადასხვა შემსრულებლისთვის ელექტრონული ზედნადებების წარმოდგენის გარეშე – 44.7 ათასი ლარი.
- 2016-2017 წლებში შპს-ს არ აქვს გაფორმებული იჯარის ხელშეკრულება ავტობუსის მძღოლებთან და საიჯარო შემოსავალი არ მიუღია, თუმცა გაწეული აქვს 9.4 ათასი ლარის ხარჯი, ავტობუსების ავტოსათადარიგო ნაწილებით უზრუნველყოფისთვის.

აღნიშნული საკითხები 2018 წელს შესწავლილი აქვს ონის მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურს და საქმე გადაგზავნილია სამართალდამცავ ორგანოებში დამატებით შესასწავლად[41].

შემსყიდველი ორგანიზაციის ანგარიშგება

კრიტერიუმი. მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია დადებული ხელშეკრულება, ან ამ ხელშეკრულების ცვლილების (მათ შორის, ხელშეკრულების შეწყვეტის) ამსახველი დოკუმენტაცია შესყიდვების ელექტრონულ სისტემაში ატვირთოს ხელშეკრულების დადებიდან, ან ამ ხელშეკრულების ცვლილებიდან არა უგვიანეს 10 დღის ვადაში. შემსყიდველი ორგანიზაცია ასევე ვალდებულია ხელშეკრულების შესრულების/შეუსრულებლობის შემთხვევაში, არა უგვიანეს 10 დღის ვადაში, ატვირთოს ხელშეკრულების შესრულების/შეუსრულებლობის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია, ასახოს საბოლოო ანგარიშსწორების შესახებ ინფორმაცია და მიანიჭოს ხელშეკრულებას შესაბამისი სტატუსი („შესრულებული ხელშეკრულება“ ან „შეუსრულებელი ხელშეკრულება“)[42].

გამოვლენილი გარემოება. ონის მუნიციპალიტეტის, როგორც შემსყიდველი ორგანიზაციის საქმიანობა ანგარიშგების კუთხით არ შეესაბამება მოქმედი

[41] ონის მუნიციპალიტეტის მერის წერილი N04-1760; 07.05.2018.
[42] „შემსყიდველი ორგანიზაციის ანგარიშგების წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება №2, 10.02.2011 წელი.

კანონმდებლობის მოთხოვნებს. კერძოდ, მუნიციპალიტეტმა 2016-2017 წლებში 44 ხელშეკრულება, მათ შორის, 22 გამარტივებული შესყიდვის გზით გაფორმებული, შესყიდვების ელექტრონულ სისტემაში ატვირთა მისი გაფორმებიდან 10 დღის შემდეგ. ასევე დადგენილი ვადის დარღვევით არის ატვირთული 11 შესყიდვის შემთხვევაში ხელშეკრულებაში შეტანილი ცვლილება. გარდა ამისა, ხელშეკრულების შესრულების/შეუსრულებლობის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია 68 შესყიდვის შემთხვევაში აიტვირთა დადგენილი ვადის გასვლის შემდეგ, 25 ხელშეკრულების შესრულების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია ნაწილობრივ არის ატვირთული, ხოლო 180 შესყიდვის შესრულების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია სისტემაში საერთოდ არაა ატვირთული.

მაგალითად:

- ონის მუნიციპალიტეტმა 2017 წელს გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი NAT170008222, ხელშეკრულება გააფორმა 17 აგვისტოს, ხოლო სისტემაში ატვირთა 14 დღის შემდეგ, 31 აგვისტოს; ხელშეკრულებაში ცვლილება გააფორმა 12 სექტემბერს, ხოლო სისტემაში ატვირთა 21 დღის დაგვიანებით, 3 ოქტომბერს; ხელშეკრულების შესრულების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია, რომელიც დათარიღებულია 24 ოქტომბრით, ონის მუნიციპალიტეტმა სისტემაში ატვირთა მხოლოდ 94 დღის შემდეგ, 2018 წლის 26 იანვარს.
- ონის მუნიციპალიტეტმა 2017 წელს გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი NAT170010502, ხელშეკრულება გააფორმა 25 სექტემბერს, ხოლო სისტემაში ატვირთა 11 დღის შემდეგ, 6 ოქტომბერს; მიუხედავად იმისა, რომ ხელშეკრულების მოქმედების ვადიდან გასულია 200 დღეზე მეტი და სახელშეკრულებო ღირებულება ანაზღაურებულია სრულად, შესრულების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია შესყიდვების ელექტრონულ სისტემაში ატვირთული არ არის და შესყიდვის სტატუსია – „მიმდინარე ხელშეკრულება“.

დასკვნა

ონის მუნიციპალიტეტის მიერ შესყიდვების ელექტრონულ სისტემაში წარმოდგენილი მონაცემები არასრულყოფილია, რადგან არ მოიცავს სრულ ინფორმაციას ხელშეკრულებების შესრულების/შეუსრულებლობის შესახებ. ამდენად, ონის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) დაარღვია მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები შემსყიდველი ორგანიზაციის ანგარიშგების შესახებ.

რეკომენდაცია №13. ონის მუნიციპალიტეტის მერიამ დაუყოვნებლივ გაატაროს ღონისძიებები, რათა უზრუნველყოს შესყიდვების ელექტრონულ სისტემაში არსებული

ინფორმაციის სრულად ატვირთვა და მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანა. ასევე დააწესოს სათანადო კონტროლი და არ დაუშვას მომავალში შემსყიდველი ორგანიზაციის ანგარიშგების წესების დარღვევა და არასრული ინფორმაციის განთავსება ელექტრონულ სისტემაში.

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 და კონტროლის სისტემის ადეკვატურობის შეფასებისათვის. შიდა აუდიტის სამსახურის უპირველეს ფუნქციას სისტემური ხარვეზების შესწავლა და მათ გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული რეკომენდაციების შემუშავება წარმოადგენს. სამსახური ასევე შეიმუშავებს რეკომენდაციებს დაწესებულების საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით. რეკომენდაციების დახმარებით, ორგანიზაციამ უნდა შეძლოს ეფექტიანი შიდა კონტროლის სისტემის დანერგვა, რომლითაც შესაძლებელი იქნება ტექნიკური და ფუნქციური ხარვეზების აღმოჩენა, თაღლითობისა და შეცდომების გამოვლენა და პრევენცია.

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

2016-2017 წლებში შიდა აუდიტის სამსახურმა სულ ჩაატარა 10 აუდიტორული შემოწმება. შემოწმებულია მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული 2 შპს და 8 ა(ა)იპ. ჩატარებული აუდიტებით გამოვლენილია სხვადასხვა სახის დარღვევა-ნაკლოვანებები (მიგნებები),

რომელთა გამოსწორების მიზნით, ა(ა)იპ-ებსა და შპს-ებზე გაცემულია რეკომენდაციები და გატარებულია სამართლებრივი ღონისძიებები.

დასკვნა

2016-2017 წლებში შიდა აუდიტის სამსახურს არ შეუსწავლია გამგეობის ძირითადი სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობა. სამსახურს არ შეუფასებია: შეესაბამება თუ არა მუნიციპალიტეტის საქმიანობა დაგეგმილ მიზნებსა და ამოცანებს, რამდენად კანონიერად, მიზნობრივად და ეფექტიანად ხდება დაფინანსების გამოყენება, დანერგილია თუ არა ადეკვატური მართვისა და კონტროლის მექანიზმები და სხვ. შესაბამისად, არ განუხორციელებია შესაძლო დარღვევებისა და ხარვეზების იდენტიფიცირება.

რეკომენდაცია №14. მიზანშეწონილია ონის მუნიციპალიტეტის მერიის შიდა აუდიტის სამსახურმა თავისი საქმიანობა წარმართოს ისე, რომ უზრუნველყოს გამგეობის სტრუქტურული ქვედანაყოფებისა და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების აუდიტების მაქსიმალურად პროპორციული დაგეგმვა და ჩატარება. ხელი შეუწყოს თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის გაუმჯობესებას, არსებული რისკების შეფასებით და მოქმედ კანონმდებლობასა და მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობის დადგენის გზით. ამასთანავე, შეიმუშაოს რეკომენდაციები მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით.

ინვენტარიზაცია

კრიტერიუმი. „საქართველოში ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების შესახებ დებულების“[43] მიხედვით, საფინანსო და ქონებრივი მონაცემების უტყუარობის უზრუნველყოფის მიზნით, ორგანიზაცია ვალდებულია განახორციელოს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია. საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით დამტკიცებულია საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესი[44]. მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, საბიუჯეტო ორგანიზაციაში აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარება სავალდებულოა ყოველწლიურად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, გარდა უძრავი ქონებისა, რომლის ინვენტარიზაცია

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

ხორციელდება 3 წელიწადში ერთხელ მაინც. კანონმდებლობით ასევე განსაზღვრულია აქტივების სხვადასხვა ჯგუფისთვის განსაზღვრულია ინვენტარიზაციის ჩატარების რეკომენდებული ვადები, კერძოდ:

- ✓ ძირითადი აქტივების – საბიუჯეტო წლის ბოლოს, არა უადრეს პირველი ოქტომბრისა;
- ✓ სტრატეგიული მარაგების – საბიუჯეტო წლის ბოლოს, არა უადრეს პირველი ოქტომბრისა;
- ✓ ნედლეულისა და მასალების – წელიწადში ორჯერ მაინც;
- ✓ მატერიალური მარაგების – წელიწადში ერთხელ მაინც, არა უადრეს პირველი ოქტომბრისა;
- ✓ ფულადი ანგარიშებისა და ფულადი დოკუმენტების – კვარტალში ერთხელ მაინც;
- ✓ საწვავის – ყოველთვიურად;
- ✓ ფასეულობების – წელიწადში ერთხელ მაინც, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, არა უადრეს პირველი ნოემბრისა;
- ✓ ფინანსური მოთხოვნებისა და ვალდებულებების – წელიწადში ორჯერ მაინც.

გამოვლენილი გარემოება. ონის მუნიციპალიტეტში 2016-2017 წლებში ინვენტარიზაციის ჩატარების საფუძველი იყო საინვენტარიზაციო კომისიის შექმნის შესახებ გამგებლის ბრძანებები. ბრძანებების თანახმად, საინვენტარიზაციო კომისიას დაევალა მუნიციპალიტეტის ბალანსზე რიცხული ქონების აღწერა-ინვენტარიზაცია, ასევე ფაქტობრივად არსებული მატერიალური საშუალებებისა და წინა საანგარიშო წელს არსებულ აქტივებს შორის სხვაობის შემთხვევაში სათანადო აქტის გაფორმება.

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, 2016-2017 წლებში ინვენტარიზაცია ჩაუტარდა მუნიციპალიტეტის ბალანსზე რიცხულ მოძრავ ქონებას, ხოლო უძრავი ქონების ინვენტარიზაცია არ განხორციელებულა. ამასთანავე, 2015 წელს ინვენტარიზაცია ჩაუტარდა მხოლოდ ჯებირებსა და შიდა გზებს.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტი არ ატარებს ინვენტარიზაციას მოქმედი კანონმდებლობით დადგენილი წესის მიხედვით. შესაბამისად, არსებობს მაღალი რისკი, რომ შეუმჩნეველი დარჩეს მუნიციპალიტეტის კუთვნილი ქონების დაზიანების შემთხვევები და არ მოხდეს შესაბამისი რეაგირება. ინვენტარიზაციასთან დაკავშირებული ხარვეზები

დაფიქსირებულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ წინა აუდიტის ანგარიშში, თუმცა მუნიციპალიტეტს შესაბამისი რეაგირება არ განუხორციელებია.

ონის მუნიციპალიტეტში წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების მდგომარეობა

2014 წელს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ონის მუნიციპალიტეტის 2012-2013 წლების საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი და 2012-2013 წლების ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური აუდიტი. აუდიტების შედეგად გამოვლინდა სხვადასხვა სახის დარღვევა-ნაკლოვანება. ონის მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული შესაბამისობის აუდიტის მიმდინარეობისას გაირკვა, რომ გარდა ძირითად ტექსტში აღნიშნული გარემოებებისა, მუნიციპალიტეტის მიერ სათანადო რეაგირების გარეშე დარჩა და არ არის გამოსწორებული წინა ანგარიშში ასახული შემდეგი დარღვევა-ნაკლოვანებები:

- 2012-2013 წლებში ონის მუნიციპალიტეტის მიერ დღგ-ის სახით – 46.9 ათასი ლარი ანაზღაურებულია იმ შემთხვევებში, როდესაც მიმწოდებლები არ იყვნენ რეგისტრირებული გადასახადის გადამხდელებად.
- მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული პროექტების ხარჯთაღრიცხვები და შესაბამისად, შესრულებული სამუშაოების აქტები ხასიათდებოდა სხვადასხვა ხარვეზით, რის შედეგადაც სავარაუდოდ, დაუსაბუთებლად არის ანაზღაურებული 13.5 ათასი ლარი.
- ოთხი ხელშეკრულების ფარგლებში დაურიცხავი ან არასწორად დათვლილი იყო პირგასამტეხლო, რის შედეგადაც, სავარაუდოდ, მუნიციპალიტეტმა ვერ მიიღო 2.2 ათასი ლარის ოდენობით შემოსავალი.

რეკომენდაცია №15. ონის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ და მერიამ შეისწავლოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ წინა აუდიტის დროს გამოვლენილ კონკრეტულ ფაქტებთან დაკავშირებით რატომ არ განხორციელდა სათანადო რეაგირება. ასევე გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ სახელმწიფო საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის უმაღლესი ორგანოს მიერ იდენტიფიცირებულ დარღვევა-ნაკლოვანებაზე რეაგირება.

აუდიტის გასაჩივრების წესი

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

აუდიტორთა ხელმოწერა: **სახელი, გვარი**	**ხელმოწერა**
თეა უდესიანი (აუდიტორი)	----------
თათია ამბროლაძე (აუდიტორი)	----------
ზურაბ ტუსკამე (აუდიტორი)	----------

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