



შენაბავისობის აუდიტის ანგარიში



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

“ვამტკიცებ“

ადგილობრივი თვითმმართველი
ერთეულების ბიუჯეტების აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი

გიორგი მამრიკიშვილი

“ 11 ” “ 01 ” 2019 წელი

N 8/36

ეგზ: N:1

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

სარჩევი

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებანი	3
შემაჯამებელი მიმოხილვა	4
შესავალი	10
ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	10
აუდიტორის პასუხისმგებლობა	10
აუდიტის საგანი	10
აუდიტის მასშტაბი	11
აუდიტის კრიტერიუმები	11
აუდიტის მიზანი	12
აუდიტის მეთოდოლოგია	12
აუდიტის ძირითადი მიგნებები	15
ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლუატაცია	15
დაუსრულებელი ობიექტები	15
დაუსრულებელი სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციო სამუშაოები	23
დაზიანებული ინფრასტრუქტურული პროექტები	26
მიმწოდებლებზე ზედმეტად ანაზღაურებული თანხები	33
საბიუჯეტო პროცესის მართვა	34
წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება	36
საკრებულოს წევრებზე დასაბუთების გარეშე გაწეული ხარჯები	36
შტატგარეშე მოსამსახურეების დაქირავებისას გამოვლენილი ნაკლოვანებები	37
სატრანსპორტო საშუალებებზე ხარჯის გაწევისას გამოვლენილი ხარვეზები	39
საკონსულტაციო მომსახურებაზე გაწეული არაგონივრული ხარჯი	42
ა(ა)იპ-ების სუბსიდიით დაფინანსება	44
სასამართლოს გადაწყვეტილებით ანაზღაურებული თანხები	47
ბუღალტრული აღრიცხვა, ინვენტარიზაცია	48
შიდა აუდიტი	50
ცაგერის მუნიციპალიტეტში წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების მდგომარეობა	51
აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი	53

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებანი

- მუნიციპალიტეტი – ცაგერის მუნიციპალიტეტი;
- გამგეობა – ცაგერის მუნიციპალიტეტის გამგეობა;
- მერია – ცაგერის მუნიციპალიტეტის მერია;
- საკრებულო – ცაგერის მუნიციპალიტეტის საკრებულო;
- ა(ა)იპ – არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი;
- შპს – შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება;
- ი/მ – ინდივიდუალური მეწარმე.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

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

- მუნიციპალიტეტმა 2016 წელს შეისყიდა „მწვანე თეატრის“ სარეაბილიტაციო სამუშაოები. ხელშეკრულების პირობების არაჯეროვანი შესრულების გამო, მიმწოდებელთან შეწყდა ხელშეკრულება. მუნიციპალიტეტმა არასწორი გადაწყვეტილებების გამო, ვერ უზრუნველყო ობიექტის დროულად დასრულება და მისი ფუნქციურად დატვირთვა. ასევე არასწორად შეაფასა მიმწოდებლის მიერ უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოები და არასწორად გაიანგარიშა საჯარიმო სანქცია.
- მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა სპორტული დარბაზის მშენებლობის მიმდინარეობისას ვერ დააწესეს შესაბამისი კონტროლი და პროცესები ვერ წარმართეს ისე, რომ ობიექტის მშენებლობა დასრულებულიყო დროულად და ხარისხიანად. მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს დაუდასტურა შეუსრულებელი სამუშაოები და დიდი ოდენობით საბიუჯეტო თანხები ზედმეტად აუნაზღაურა. მიუხედავად იმისა, რომ ხელშეკრულების შეწყვეტიდან გასულია ერთ წელზე მეტი მუნიციპალიტეტს არ გაუტარებია ქმედითი ღონისძიებები ობიექტის დასასრულებლად. იმის გამო, რომ მშენებლობა დაუსრულებელია კლიმატური პირობების ზეგავლენით, ზიანდება შენობის შიდა კედლები, იატაკი და ჭერი. მუნიციპალიტეტისათვის უცნობია რა დამატებითი ფინანსური და დროის რესურსია საჭირო ობიექტის დასამთავრებლად.
- 2017 წელს მუნიციპალიტეტმა სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციოდ შეისყიდა 53 ობიექტის სარეაბილიტაციო სამუშაოები. მუნიციპალიტეტმა გადაწყვიტა 53 ობიექტის სარეაბილიტაციო სამუშაოების ერთი ტენდერის ფარგლებში შესრულება ისე, რომ არ გაითვალისწინა შესასყიდი ობიექტის (შესასრულებელი სამუშაოების) რაოდენობა, მოცულობები და სხვა სპეციფიკური თავისებურებანი. მუნიციპალიტეტის მიერ არასწორად დაგეგმილი და განხორციელებული შესყიდვის შედეგად, ობიექტების რეაბილიტაცია გვიანდება ერთი წლით და 2017 წლის მაისში მომხდარი სტიქიის შედეგები ლიკვიდირებული არ არის.

- აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ შესრულებული ინფრასტრუქტურული პროექტების ფარგლებში შესრულებული სამუშაოების გარკვეული ნაწილი დაზიანებულია. მუნიციპალიტეტს ხარვეზების გამოსწორების მიზნით არ გაუტარებია შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები. შედეგად, მოსახლეობამ ვერ მიიღო პროექტით გათვალისწინებული შედეგი გრძელვადიან პერიოდში.
- მუნიციპალიტეტის მიერ შესყიდული ინფრასტრუქტურული პროექტების შესწავლით გამოვლინდა, რომ პროექტების ნაწილი ფუნქციურად დატვირთული არ არის, ხოლო ნაწილით სრულად ვერ სარგებლობს მოსახლეობა. მუნიციპალიტეტმა არ გაითვალისწინა ის გარემოებები, რომელთაც შესაძლოა ხელი შეემაღა პროექტების წარმატებით განხორციელებაში. მიუხედავად იმისა, რომ ინფრასტრუქტურული პროექტების მშენებლობისთვის გადახდილია მნიშვნელოვანი ფინანსური რესურსი, ობიექტები უფუნქციოა.
- მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები ანაზღაურებულია მოქმედი კანონმდებლობის დარღვევით, შესაბამისი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე.
- მუნიციპალიტეტმა შტატგარეშე მოსამსახურეები დაიქირავა მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად, რაც არ შეესაბამება მოქმედ კანონმდებლობას. დაქირავებულების რაოდენობა 2016-2017 წლებში აღემატება ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილ ზღვრულ ნორმას.
- სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა აღემატება მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა ტრანსპორტის შენახვისა და ექსპლუატაციის ხარჯის გაწევისას არ დაიცვა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვის პრინციპები.
- ცაგერის მუნიციპალიტეტმა ვერ დაასაბუთა რა აუცილებელი საჭიროებით იყო განპირობებული საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვა, ვინაიდან, მუნიციპალიტეტს გააჩნია შრომითი რესურსი და ვალდებულია საკუთარი ძალებით უზრუნველყოს აღნიშნული საქმიანობის განხორციელება. ამდენად, გამგეობის მიერ აღნიშნულ მომსახურებებზე გაწეულია არაგონივრული ხარჯი.

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

რეკომენდაცია №1: ცაგერის მუნიციპალიტეტის მერიამ მშენებლობის მიმდინარეობისას დააწესოს შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები და პროცესები წარმართოს ისე, რომ მშენებლობა დასრულდეს დროულად და ხარისხიანად. აღნიშნული ხელს შეუწყობს შესყიდული ობიექტების დროულ დასრულებას და მოსახლეობისთვის ინფრასტრუქტურული პროექტების ხარვეზების გარეშე მიწოდებას. ასევე შეისწავლოს „მწვანე თეატრისა“ და სპორტულ დარბაზში არსებული დაზიანებების გამომწვევი მიზეზები, გამოავლინოს შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გაატაროს სამართლებრივი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №2: ცაგერის მუნიციპალიტეტის მერიამ, სტიქიის შედეგების აღმოფხვრის მიზნით, განსაზღვროს სტრატეგია და ინფრასტრუქტურული პროექტების შესყიდვა განახორციელოს იმგვარად, რომ გაითვალისწინოს შესასყიდი ობიექტების რაოდენობა, მოცულობები და სხვა სპეციფიკური თავისებურებანი. აგრეთვე შეიმუშაოს და დანერგოს ისეთი კონტროლის მექანიზმები, რომლითაც შესაძლებელი გახდება სტიქიის შედეგების ოპერატიული და სრული აღმოფხვრა. მიმწოდებლების მიერ წარმოდგენილი საბანკო და სადაზღვევო გარანტიის შესამოწმებლად, შეიმუშაოს და დანერგოს დამატებითი ღონისძიებები, რაც გამორიცხავს მუნიციპალიტეტის მიერ დაუსაბუთებელი ხარჯის გაწევას.

რეკომენდაცია №3: ცაგერის მუნიციპალიტეტის მერიამ დანერგოს კონტროლის მექანიზმები და დააწესოს ისეთი პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს შესრულებული სამუშაოების შესაბამისობას სამშენებლო ნორმებთან და სტანდარტებთან. აღნიშნული ხელს შეუწყობს შესყიდული ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას და მოსახლეობისთვის ინფრასტრუქტურული პროექტების მიწოდებას ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში, ხარვეზების გარეშე. ასევე მუნიციპალიტეტმა აღწეროს დაუსრულებელი ან/და უფუნქციო შენობები, შეისწავლოს მათი შემდგომი ექსპლუატაციის საკითხი და საჭიროების მიხედვით განსაზღვროს შენობა-ნაგებობების გამოყენების მიმართულებები.

რეკომენდაცია №4: ცაგერის მუნიციპალიტეტის მერიამ მშენებლობის პროცესში გამოსაყენებლად, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიისგან გათავისუფლების შემთხვევაში, შესყიდვა განახორციელოს მიღებული შეღავათების გათვალისწინებით. მუნიციპალიტეტის მერიამ შესყიდვების პროცესი წარმართოს იმგვარად, რომ არ განხორციელდეს მიმწოდებლებისათვის თანხების ზედმეტად ანაზღაურება. ასევე

უზრუნველყოს მიმწოდებლებისათვის ზედმეტად გადახდილი თანხის ადგილობრივ ბიუჯეტში დაბრუნება.

რეკომენდაცია №5: ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, ცაგერის მუნიციპალიტეტის მერიამ საკუთარ ანგარიშზე არსებული თავისუფალი ფულადი სახსრები მიმართოს სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტების განსახორციელებლად ან დაუსრულებელი პროექტების გასაგრძელებლად. ამასთანავე, ბიუჯეტი იმგვარად დაგეგმოს, რომ არსებული თავისუფალი ნაშთი დროულად და მაქსიმალურად გამოიყენოს მოსახლეობის სასიკეთოდ.

რეკომენდაცია №6: ცაგერის მუნიციპალიტეტის მერიამ არ განახორციელოს საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება 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 №7: ცაგერის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ და მერიამ არ დაუშვან შრომითი ხელშეკრულებით თანამშრომელთა დაქირავება კანონმდებლობით დადგენილი ზღვრის დარღვევით. მუნიციპალიტეტმა შრომითი ხელშეკრულებები გააფორმოს საჯარო სამსახურის განხორციელების უზრუნველსაყოფად, მხოლოდ დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტში დასაქმებულთა რაოდენობის ოპტიმიზაციას და საბიუჯეტო თანხების რაციონალურ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №8: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ, აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, გონივრულობის პრინციპის გათვალისწინებით, სასურველია შეიმუშაოს სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილების წესი. აღნიშნული დოკუმენტი, რომელიც დაფუძნებული იქნება საუკეთესო პრაქტიკაზე, ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო ხარჯების რაციონალიზაციას. მიზანშეწონილია, შემუშავებული წესი თავსებადი იყოს საქართველოს მთავრობის შესაბამის დადგენილებასთან. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა დანერგოს კონტროლის მექანიზმები, რათა არ გაიცეს საწვავი დაუსაბუთებლად და დამტკიცებული ლიმიტის ზევით. აგრეთვე მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს

დაუსაბუთებლად და დამტკიცებული ლიმიტის დარღვევით გაცემული საწვავის მიზანშეწონილობა და შესაბამისების გამოვლენის შემთხვევაში, შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №9: ცაგერის მუნიციპალიტეტის მერიამ არ განახორციელოს ფინანსურ მენეჯმენტთან დაკავშირებულ საკონსულტაციო მომსახურებაზე ხარჯის გაწევა. საკადრო პოლიტიკა დაგეგმოს და განახორციელოს ისე, რომ დასაქმებულმა საჯარო მოხელეებმა სრულად შეასრულონ მათზე დაკისრებული მოვალეობები. მუნიციპალიტეტმა, თანამშრომლების კვალიფიკაციის ამაღლების მიზნით, უზრუნველყოს შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელება. კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ასიგნებათა ფარგლებში, ფინანსური რესურსი მიმართოს მოხელეთა გადამზადებასა და პროფესიულ განვითარებაზე.

რეკომენდაცია №10: ცაგერის მუნიციპალიტეტის მერიამ სუბსიდიური დაფინანსებისას, გაითვალისწინოს მათ მიერ შესასრულებელი სამუშაოები და კონკრეტული ღონისძიებები. განახორციელოს ა(ა)იპ-ების მიერ განხორციელებული საქმიანობის შეფასება და სუბსიდიის ხარჯვის შესრულების კონტროლი. ასევე განახორციელოს მის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების და მასში არსებული სამტატო ერთეულების ოპტიმიზაცია, რაც ხელს შეუწყობს ამ დაწესებულებების საქმიანობის პროდუქტიულობის გაზრდას და საბიუჯეტო რესურსების რაციონალურ გამოყენებას.

რეკომენდაცია №11: ცაგერის მუნიციპალიტეტის მერიამ განახორციელოს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია კანონმდებლობით დადგენილი წესით, რაც უზრუნველყოფს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების დადგენას და მათ შედარებას ორგანიზაციის სააღრიცხვო მონაცემებთან. შედეგად, შესაძლებელი იქნება ინვენტარიზაციის შედეგების (მეტობა ან დანაკლისი) დადგენა და შესაბამისი მატერიალურად პასუხისმგებელი პირების გამოვლენა, რაც გაზრდის მუნიციპალური აქტივების დაცულობის ხარისხს.

რეკომენდაცია №12: ცაგერის მუნიციპალიტეტის მერიის შიდა აუდიტის სამსახურმა უზრუნველყოს თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის გაუმჯობესება, არსებული რისკების შეფასებით და მოქმედ კანონმდებლობასა და მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობის დადგენის გზით. გააძლიეროს მონიტორინგი მერიის სამსახურებისა და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საქმიანობაზე, აგრეთვე მათზე გაცემული რეკომენდაციების შესრულებაზე. აღნიშნული უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის ზრდას.

რეკომენდაცია №13: ცაგერის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ და მერიამ შეისწავლონ 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, რომლებსაც ევალებოდათ უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს მიერ იდენტიფიცირებულ დარღვევა-ნაკლოვანებაზე რეაგირება.

შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

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

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 ცაგერის 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 კანონშესაბამობების რისკებზე, რომლებიც გამოწვეულია თაღლითობით ან შეცდომით. მიგვაჩნია, რომ ჩატარებული აუდიტორული პროცედურები საკმარისი და შესაფერისი საფუძველია აუდიტორული დასკვნების გამოსატანად.

აუდიტის საგანი

აუდიტის საგანია ცაგერის მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების ხარჯვის კანონმდებლობასთან შესაბამისობა.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა ცაგერის 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 – 16,931.4 ათასი ლარი.

აუდიტის კრიტერიუმები¹

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:

- „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;
- საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის №449 დადგენილება „საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის №55 დადგენილება „ტექნიკური რეგლამენტის – „სამშენებლო სამუშაოების სახელმწიფო შესყიდვისას ზედნადები ხარჯებისა და გეგმური მოგების განსაზღვრის წესის“ დამტკიცების შესახებ“;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 29 ოქტომბრის №19 ბრძანება „შავი სიის წარმოების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“;

¹ საანგარიშო პერიოდში მოქმედი რედაქციების მიხედვით.

– საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს №672 ბრძანება „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“;

– საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანება „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“;

– 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;
- გაცემულ სოციალურ დახმარებებზე ალტერნატიული პროცედურების ჩატარება (სხვადასხვა უწყებებიდან მონაცემთა ბაზების გამოთხოვა/დამუშავება).

ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

ცაგერის 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 58 სოფელს და 1 ქალაქს.² თვითმმართველი ერთეულის ფართობია

² <https://napr.gov.ge/>

754 კვ.კმ,³ მოსახლეობის რიცხოვნობა 2018 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით შეადგენს 9.6 ათას კაცს.⁴ ადმინისტრაციული ცენტრია ქალაქი ცაგერი.

ბიუჯეტი. ცაგერის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშებზე დაყრდნობით, 2016-2017 წლების შემოსულობებმა – 18,334.4 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელებმა 16,931.4 ათასი ლარი შეადგინა. ინფორმაცია შემოსულობების, გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების შესახებ წარმოდგენილია ცხრილში.

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

დასახელება	2016 წელი			2017 წელი		
	გეგმა	ფაქტი	შესრულება	გეგმა	ფაქტი	შესრულება
შემოსულობები	10,034.3	10,041.1	100.1%	8,569.5	8,292.7	96.8%
შემოსავლები	9,990.7	9,981.3	99.9%	8,463.8	8,185.3	96.7%
არაფინანსური აქტივების კლება	43.6	59.8	137.2%	105.7	107.4	101.6%
ფინანსური აქტივების კლება	0	0	0	0	0	0
ვალდებულებების ზრდა	0	0	0	0	0	0
გადასახდელები	10,730.6	8,754.4	81.6%	10,553.6	8,177.0	77.5%
ხარჯები	5,115.6	5,042.7	98.6%	4,989.2	4,872.2	97.7%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	5,495.9	3,701.5	67.4%	5,532.0	3,298.7	59.6%
ფინანსური აქტივების ზრდა	0	0	0	0	0	0
ვალდებულებების კლება	119.1	10.2	8.6%	32.4	6.1	18.8%
ნაშთის ცვლილება	-696.3	1,286.7		-1,983.0	115.7	

როგორც ცხრილიდან ჩანს, 2016 წელს არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლი შესრულებულია 67.4%-ით, ხოლო 2017 წელს – 59%-ით. გეგმის შეუსრულებლობა გამოწვეულია სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციო ღონისძიების, სპორტული დარბაზის, „მწვანე თეატრის“ და სხვა პროექტების დაფინანსების მიზნით სახელწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული თანხების აუთვისებლობით (აღნიშნული საკითხები განხილულია ქვემოთ). 2016 წელს მუნიციპალიტეტმა „ვალდებულებების კლების“ მუხლით დაგეგმა წინა წლებში წარმოშობილი ვალდებულებების გასტუმრება. წარმოდგენილი მონაცემებით, ვალდებულებების გასტუმრება განხორციელდა 2017 წელს. არასწორი კლასიფიკაციის გამო, 2017 წელს ვალდებულებების დაფარვა დაიგეგმა „ხარჯების“ მუხლიდან,

³ <https://tsageri.gov.ge>

⁴ www.geostat.ge

შესაბამისად, ბიუჯეტის შესრულებაში აღნიშნული თანხები ასახული არ არის „ვალდებულებების კლების“ მუხლში.

აუდიტის ძირითადი მიგნებები

ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლუატაცია

დაუსრულებელი ობიექტები

კრიტერიუმი: ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების მიზანია მოსახლეობის კონკრეტული საჭიროებების დაკმაყოფილება და სარგებლის მიღება. კონკრეტული პროექტის დაგეგმვის დროს, მუნიციპალიტეტმა უნდა განსაზღვროს ყველა ის ფაქტორი, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს პროექტის წარმატებით დასრულებას. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია მშენებლობის პროცესი დაგეგმოს და განახორციელოს ისე, რომ შესყიდული სამუშაოები დასრულდეს დაგეგმილ ვადაში, შესრულებული ინფრასტრუქტურული პროექტები იყოს ხარისხიანი და მისგან მიღებული შედეგი დადებითად აისახებოდეს მოსახლეობაზე.

„მწვანე თეატრის“ რეაბილიტაცია-რეკონსტრუქცია

გამოვლენილი გარემოება: ცაგერის მუნიციპალიტეტმა 2016 წელს ტენდერის საშუალებით შეისყიდა „მწვანე თეატრის“ სარეაბილიტაციო სამუშაოები. ტენდერში გაიმარჯვა და ხელშეკრულება⁵ გაუფორმდა შპს „არქიკულტურას“, თანხით – 485.0 ათასი ლარი. ხელშეკრულების პირობების თანახმად, სამუშაოების დასრულების ვადად განისაზღვრა 2016 წლის 20 დეკემბერი. ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულებაზე ინსპექტირებას ახორციელებდა ხელშეკრულებით განსაზღვრული ჯგუფი, ხოლო შესრულებული სამუშაოების მიღება-ჩაბარებას გამგებლის ბრძანებით შექმნილი კომისია.⁶ ხელშეკრულებით ასევე განსაზღვრულია სამუშაოების მიღება-ჩაბარება საექსპერტო დასკვნის საფუძველზე.

2016 წლის 5 დეკემბრამდე გაფორმებულია 4 მიღება-ჩაბარების აქტი, თანხით – 452.7 ათასი ლარი (მთლიანი ღირებულების – 93%). სამუშაოების შესრულება რაოდენობრივი და ხარისხობრივი მაჩვენებლებით დაადასტურა და დამაკმაყოფილებლად მიიჩნია მუნიციპალიტეტში შექმნილმა ინსპექტირების ჯგუფმა და მიღება-ჩაბარების კომისიამ.

2016 წლის 22 დეკემბერს, მუნიციპალიტეტსა და მიმწოდებელს შორის გაფორმდა ურთიერთშეთანხმების აქტი, რომლის მიხედვით დეკემბერში მოსული უხვი ნალექის გამო, სამუშაოების მიწოდების ვადამ გადაიწია 2017 წლის 1 მაისამდე. 2017 წლის აპრილში მიმწოდებელმა წარმოადგინა შესრულებული სამუშაოს აქტი, ღირებულებით – 32.1 ათასი ლარი.

⁵ SPA160019631; 2016 წლის 24 აგვისტოს N128 ხელშეკრულება.

⁶ ცაგერის მუნიციპალიტეტის გამგებლის 2015 წლის 19 ოქტომბრის №2-135 ბრძანება.

2017 წლის ივნისში, სატენდერო კომისიის სხდომის ოქმის მიხედვით ირკვევა, რომ ობიექტზე შესრულებულ სამუშაოებზე დაფიქსირდა სხვადასხვა სახის ხარვეზები, კერძოდ:

- ფილების დაგების დროს არ არის გათვალისწინებული დახრა, შედეგად, მოედნებზე წვიმის დროს დგება წყალი.
- მდინარე მურის ხიდიდან პატარა ხიდამდე დაგებული ასფალტბეტონის გზა უვარგისია.
- ბილიკებსა და მოედნებზე ფილები ამოგდებულია.
- იშლება კერამიკული აგურის სვეტები და ღობე.
- საგრძნობო ოთახის კედლები შეღებილია უხარისხოდ.

აღნიშნული დაზიანებების გამოსწორების ვადა მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს განუსაზღვრა 2017 წლის 30 ნოემბრამდე, თუმცა მიმწოდებელმა ხარვეზები არ აღმოფხვრა. მუნიციპალიტეტის გადაწყვეტილებით, შპს „არქიტექტურასთან“ გაფორმებული ხელშეკრულება შეწყდა და მიმწოდებელს ვადის გადაცილებისთვის დაეკისრა ჯარიმა, თანხით – 51.4 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს არ ჩაუთვალა 32.1 ათასი ლარის სამუშაოები შესრულებულად.

მიუხედავად იმისა, რომ სამუშაოების ზედამხედველობას და მიღება-ჩაბარებას ახორციელებდა ინსპექტირების ჯგუფი და კომისია, სამუშაოების შუალედური მიღება-ჩაბარების პროცესში მათ არ დაუფიქსირებიათ ობიექტზე არსებული სხვადასხვა ხარვეზები, შესაბამისად, არ მომხდარა ნაკლოვანებების სამუშაო პროცესში გამოსწორება. შედეგად, ინსპექტირების ჯგუფმა და კომისიამ დაადასტურა და მუნიციპალიტეტმა აანაზღაურა შესასრულებელი სამუშაოების 93%. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, აღნიშნული გამოწვეული იყო იმით, რომ დაზიანებებმა თავი იჩინა ზამთრის შემდეგ.

ხელშეკრულებით ასევე განსაზღვრული იყო სამუშაოების საბოლოო მიღება-ჩაბარება საექსპერტო დასკვნის საფუძველზე. ექსპერტიზის დასკვნაში⁷ აღნიშნულია, რომ მიმწოდებელს არ წარმოუდგენია ასფალტბეტონის ნარევის ლაბორატორიული კვლევის შედეგები, ასევე არ არის მითითებული გამოყენებული მასალების სერტიფიკატების შესახებ.

შესრულებული სამუშაოების ხარისხის დასადგენად, მუნიციპალიტეტმა 2017 წლის 27 ივნისს გამოაცხადა ტენდერი საექსპერტო მომსახურების შესყიდვაზე⁸ და ხელშეკრულება გაუფორმდა შპს „ექსპერტიზა, მშენებლობა, დიზაინს“, თანხით – 3.9 ათასი ლარი.

⁷ შპს „არდას“ 2017 წლის 22 მაისის დასკვნა.

⁸ შპს „ექსპერტიზა, მშენებლობა, დიზაინი“ – NAT170007189.

შესრულებული სამუშაოს ექსპერტიზამ დაადასტურა მიმწოდებლის მიერ უხარისხოდ შესრულებული ასფალტბეტონის და წითელი აგურის სამუშაოები, თანხით – 22.3 ათასი ლარი:

1. ხარჯთაღრიცხვის მიხედვით, მდინარე მურისლელის ხიდიდან პატარა ხიდამდე უნდა დაგებულიყო ასფალტბეტონის საფარი, სისქით – 5 სმ. ექსპერტიზის დასკვნაში დაფიქსირებულია, რომ ასფალტბეტონის საფარი ვიზუალური დათვალიერებით ზოგ ადგილებში ვერ აკმაყოფილებდა სამშენებლო ნორმებს, ამიტომ ჩატარდა ლაბორატორიული გამოკვლევა და დადგინდა, რომ გამოცდის შედეგები არ აკმაყოფილებს სამშენებლო მოთხოვნებს, დატკეპნის კოეფიციენტი არ აკმაყოფილებს „სნიპ“-ის მოთხოვნებს, ასევე ნიმუშების საშუალო სისქე ნაცვლად 5 სმ-სა, შეადგენდა 3.4 სმ-ს.
2. წითელი აგური, რომლითაც მოწყობილია დეკორაციული კედლები და კლუმბები, იყო უხარისხო. ნაწილს ჩამომტვრეული ჰქონდა კედლები და იყო დეფორმირებული, არ გააჩნდა ხარისხის დამადასტურებელი სერტიფიკატი.

2018 წლის აგვისტოში მუნიციპალიტეტი და მიმწოდებელი შეთანხმდნენ ვალდებულებების გაქვითვაზე, შესრულებული სამუშაოების თანხას დააკლდებოდა უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოს ღირებულება. კერძოდ, მუნიციპალიტეტი არ გადაუხდიდა მიმწოდებელს 9.8 ათას ლარს,⁹ აღნიშნული თანხით – შეამცირებდა გადასახდელ საჯარიმო სანქციას. შედეგად, მიმწოდებელს მუნიციპალიტეტისათვის უნდა გადაეხადა საჯარიმო სანქცია, თანხით – 41.6 ათასი ლარი.¹⁰ დავისრეზული საჯარიმო სანქცია მიმწოდებელს არ გადაუხდია. მუნიციპალიტეტს არ განუხორციელებია დამატებითი სამართლებრივი ღონისძიებები ხელშეკრულების შეუსრულებლობით მიყენებული ზიანის ასანაზღაურებლად.¹¹

აღნიშნული საექსპერტო დასკვნა რისკის მატარებელია შემდეგი მიზეზების გამო: შესრულებული სამუშაო აქტების მიხედვით, დაგებული ასფალტბეტონის ღირებულება (დარიცხვების გათვალისწინებით) შეადგენდა 28.7 ათას ლარს, ხოლო წითელი აგურით შესრულებული სამუშაოების ღირებულება – 29.6 ათას ლარს. მიუხედავად იმისა, რომ ლაბორატორიული დასკვნების მიხედვით ასფალტბეტონი და წითელი აგური არ აკმაყოფილებდა სამშენებლო სტანდარტებს, საექსპერტო კომპანიამ შესრულებული სამუშაოების მხოლოდ ნაწილი ჩათვალა უხარისხოდ. კერძოდ, უხარისხოდ ჩაითვალა 1.6 ათასი ლარის ასფალტბეტონის და 20.7 ათასი ლარის წითელი აგურით შესრულებული

⁹ $(32.1 - 22.3) = 9.8$ ათასი ლარი.

¹⁰ 51.6 ათას ლარს – 9.8 ათასი ლარი = 41.6 ათასი ლარი.

¹¹ მუნიციპალიტეტი სასამართლო დავას აწარმოებს მხოლოდ 33.9 ათასი ლარის საჯარიმო სანქციაზე (საურავზე).

სამუშაოები. აღნიშნულ მიდგომას არ ეთანხმება აუდიტის ჯგუფი. იქიდან გამომდინარე, რომ ლაბორატორიული დასკვნები უარყოფითია, საექსპერტო კომპანიას მხოლოდ დაზიანებული ადგილები კი არ უნდა ჩაეთვალა უხარისხოდ, არამედ მთლიანი გზა და წითელი აგურით შესრულებული ყველა სამუშაო, თანხით – 58.3 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტს არ უმსჯელია შესრულებული სამუშაოები უხარისხოდ ჩაეთვალა ნაწილობრივ თუ მთლიანად და დაეყრდნო ექსპერტიზის დასკვნას. შედეგად, მუნიციპალიტეტის არასწორი გადაწყვეტილებების გამო, ნაცვლად მთლიანი ღირებულებისა, უხარისხოდ ჩაითვა მხოლოდ 22.3 ათასი ლარის სამუშაოები.

უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების ღირებულების არასწორი გაანგარიშების გამო, დაკისრებულ საჯარიმო სანქციაზე ასევე არასწორად გაუქვითა 9.8 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტს მიმწოდებლისათვის მინიმუმ შეეძლო მოეთხოვა დარიცხული საჯარიმო სანქციის, 51.4 ათასი ლარის სრულად ანაზღაურება, მან კი მოითხოვა მხოლოდ 41.6 ათასი ლარი. გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტს მიმწოდებლისათვის უნდა მოეთხოვა უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების თანხის ანაზღაურება.

2018 წლის 19 სექტემბერს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტის ჯგუფმა და მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებმა დაათვალიერეს შესრულებული სარეაბილიტაციო სამუშაოები. დათვალიერებისას გამოვლინდა, რომ:

- აგურის ღობეების წყობა არ არის სწორი, ზოგ ადგილას აგურები დაზიანებულია ნესტისგან, აგურის კედლების თავზე მოწყობილი ბაზალტის ფილები ნაწილობრივ აყრილია, გარე სანათის ბრები რამდენიმე ადგილას არ არის დამაგრებული.
- კიბეებზე და ტერასებზე დგება წყალი, სხვადასხვა ადგილას ქვაფენილი ამოყრილი და ჩამოტეხილია.
- ოთახში კედლები ნესტისაგან დაზიანებულია, ასევე ზოგ ადგილას დაზიანებულია მეტლახი.
- მდინარე მურისდელზე მოწყობილი გაბიონი ნაწილობრივ ჩამოშლილია, ხოლო მდინარე მურისდელის ხიდიდან პატარა ხიდამდე (მდინარე ცხენისწყალზე არსებული ხიდი) დაგებული ასფალტბეტონის საფარი რამდენიმე ადგილას დაზიანებულია.

სურათი №1. „მწვანე თეატრის“ სარეაბილიტაციო სამუშაოები



მუნიციპალიტეტის მიერ ხელშეკრულების უზრუნველყოფის გარანტია, ხელშეკრულების საერთო ღირებულების 5%, თანხით – 24.3 ათასი ლარი, ჩარიცხულია სადაზღვევო კომპანიისაგან.¹²

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, „მწვანე თეატრის“ სამუშაოებზე არსებული დარღვევა-ნაკლოვანებების გამოსასწორებლად, მუნიციპალიტეტი გამოაცხადებს ახალ შესყიდვას. აუდიტის ჯგუფი არ ეთანხმება აღნიშნულ მიდგომას. მუნიციპალიტეტს უნდა გაეტარებინა დამატებითი ღონისძიებები მიმწოდებლის მიმართ, რომ აღმოეფხვრა ობიექტზე არსებული დაზიანებები, ასევე არ მიმართა შესაბამის ორგანოებს დაზიანებული სამუშაოების ღირებულების და დარიცხული საჯარიმო სანქციის მისაღებად.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის მიერ დანერგილმა კონტროლის მექანიზმებმა ვერ უზრუნველყო სამშენებლო ნორმებთან და სტანდარტებთან შესაბამისი სამუშაოების მიღება-ჩაბარება. მუნიციპალიტეტმა არასწორი გადაწყვეტილებების გამო, ვერ უზრუნველყო ობიექტის დროულად დასრულება და მისი ფუნქციურად დატვირთვა. ასევე არასწორად შეაფასა

¹² სს „სადაზღვევო კომპანია ჯი პი აი ჰოლდინგის“ მიერ თანხა ანაზღაურებულია 2017 წელს.

მიმწოდებლის მიერ უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოები და არასწორად გაიანგარიშა საჯარიმო სანქცია. მიმწოდებლის მიერ წარმოდგენილი საბოლოო მიღება-ჩაბარების აქტიდან გასულია ერთ წელზე მეტი, თუმცა მუნიციპალიტეტს არ გაუტარებია ქმედითი ღონისძიებები ობიექტზე არსებული ხარვეზების გამოსასწორებლად.

სპორტული დარბაზის სამშენებლო სამუშაოები

გამოვლენილი გარემოება: ცაგერის მუნიციპალიტეტმა 2015 წლის ნოემბერში ტენდერის საშუალებით შეისყიდა სპორტული დარბაზის სამშენებლო სამუშაოები. ტენდერში გაიმარჯვა და ხელშეკრულება გაუფორმდა შპს „პრიზმას“, თანხით – 2,714.1 ათასი ლარი.¹³ ხელშეკრულების მიხედვით, მიმწოდებლის მიერ შესრულებული სამუშაოების ზედამხედველობას ახორციელებდა გამგეობის არქიტექტურისა და ზედამხედველობის სამსახური. გარდა ამისა, 2016 წლის მარტიდან სპორტული დარბაზის მშენებლობის სამუშაოებზე ზედამხედველობას და კონტროლს ახორციელებდა შპს „მშენებელზედამხედველი – ნიკოლოზ ბოკუჩავა“,¹⁴ რომელსაც ევალებოდა შესრულებული სამუშაოების დოკუმენტაციის დადასტურება და მიღება-ჩაბარების კომისიაზე¹⁵ წარდგენა. ამის შემდეგ, კომისიის მიერ ხორციელდებოდა სამუშაოების ჩაბარება.

შპს „პრიზმამ“ შეასრულა და მუნიციპალიტეტმა აუნაზღაურა 2,652.1 ათასი ლარის სამუშაო, ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოების 97.7%. შესრულებულ სამუშაოებზე მუნიციპალიტეტის კომისიასა და მიმწოდებელს შორის გაფორმდა 18 მიღება-ჩაბარების აქტი, რომელსაც ადასტურებდა შპს „მშენებელზედამხედველი – ნიკოლოზ ბოკუჩავა“ და მუნიციპალიტეტში შექმნილი ინსპექტირების ჯგუფი. აუთვისებელი დარჩა 62.0 ათასი ლარის სამუშაოები. 2017 წლის 12 ოქტომბრის¹⁶ ბრძანების შესაბამისად, ხელშეკრულების პირობების არაჯეროვანი შესრულების გამო, მუნიციპალიტეტმა შპს „პრიზმასთან“ შეწყვიტა ხელშეკრულება.

მიმწოდებელი სამუშაოების შესრულების პროცესში არღვევდა სამუშაოების შესრულების გეგმა-გრაფიკს. ცაგერის მუნიციპალიტეტმა მიმართა სასამართლოს, მიმწოდებელზე გეგმა-გრაფიკის დარღვევისათვის სანქციის გავრცელების მიზნით. სასამართლოს 2017 წლის 2 აპრილის გადაწყვეტილებით შპს „პრიზმას“ დაეკისრა 67.6 ათასი ლარის გადახდა პირგასამტეხლოს სახით. საქმე გადაცემულია აღსრულებაზე, თანხა არ არის ამოღებული. 2018 წლის 19 სექტემბერს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტის ჯგუფმა და მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებმა დაათვალიერა შესრულებული სამუშაოები.

¹³ SPA150028114.

¹⁴ SPA160007944; 2016 წლის 22 მარტის №65 ხელშეკრულება, თანხით 21.0 ათასი ლარი.

¹⁵ ცაგერის მუნიციპალიტეტის გამგებლის 2015 წლის 19 ოქტომბრის №2-135 და 2016 წლის 19 დეკემბრის №2-1580 ბრძანებებით შექმნილი კომისია.

¹⁶ ცაგერის მუნიციპალიტეტის გამგებლის №2/140 ბრძანება.

დათვალიერების შედეგად აღმოჩნდა, რომ ობიექტის მშენებლობა არ არის დასრულებული. შესრულებული სამუშაოების ნაწილი დაზიანებულია, ნაწილი უხარისხოა, გათბობა-გაგრილების სისტემა სრულად არ არის დამონტაჟებული.

სურათი №2. სპორტული დარბაზის სამშენებლო სამუშაოები



პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მუშაობის პროცესის შეწყვეტის შემდეგ დარბაზის თავზე და შესასვლელში ღიობები არ იყო შემინული, რამაც გამოიწვია შენობის შიდა ინტერიერში შეღებილი კედლების, მოწყობილი შეკიდული ჭერის და იატაკის დაზიანება. გარდა ამისა, დანადგარ-მოწყობილობები, რომლებიც მიმწოდებელმა დაამონტაჟა, უსაფრთხოების მიზნით მოიხსნა და დასაწყობებულია.

აუდიტის მიმდინარეობისას, 2018 წლის სექტემბერში, მიმწოდებელთან ხელშეკრულების შეწყვეტიდან ერთი წლის შემდეგ, მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გაუფორმა შპს „ექსპერტიზა, მშენებლობა, დიზაინს“ სპორტული დარბაზის მშენებლობის შესრულებული და დარჩენილი სამუშაოების მოცულობებისა და ღირებულებების, აგრეთვე ხარჯთაღრიცხვის გარეშე ფაქტობრივად შესრულებული სამუშაოების მოცულობების და ღირებულებების დადგენაზე.¹⁷ ექსპერტიზამ დაადგინა,¹⁸ რომ მიმწოდებლის მიერ

¹⁷ SPA N180013619; 26 სექტემბრის N166 ხელშეკრულება, თანხით 6.5 ათასი ლარი.

¹⁸ 2018 წლის 15 ოქტომბრით დათარიღებული ექსპერტიზის დასკვნა.

ფაქტობრივად შესრულებული სამუშაოების ღირებულება შეადგენდა 2,123.5 ათას ლარს. დასაწყობებული გაუხარჯავი სამშენებლო მასალები – 105.9 ათას ლარის და დაუმონტაჟებელი დანადგარები – 114.8 ათასი ლარის. აგრეთვე მიმწოდებელს შესრულებული ჰქონდა ხარჯთაღრიცხვის გაუთვალისწინებელი 50.8 ათასი ლარის სამუშაო. ექსპერტიზის დასკვნით, მიმწოდებელს ხელშეკრულების მიხედვით, ბოლომდე დასრულებული ჰქონდა მხოლოდ 2,123.5 ათასი ლარის სამუშაო, მაშინ როდესაც, ცაგერის შესაბამისი სამსახურისა და დაქირავებული ზედამხედველის მიერ დადასტურებული და ანაზღაურებულია 2,652.1 ათასი ლარის ღირებულების სამუშაოები. მათ შორის, ისეთი სამუშაოები, რომელთა შეუსრულებლობის გამოვლენა ვიზუალური დათვალიერებითაც იყო შესაძლებელი. თუ მხედველობაში მივიღებთ იმ გარემოებასაც, რომ ხარჯთაღრიცხვის გარდა მიმწოდებელს კიდევ ჰქონდა დამატებით სამუშაოები შესრულებული, ასევე მასალების ნაწილი ადგილზეა მიტანილი, ექსპერტიზის დასკვნის შესაბამისად, ჯამში მიმწოდებელმა შეასრულა 2,395.0 ათასი ლარის სამუშაო.¹⁹ მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიერ დადასტურებული და გადახდილია აღნიშნულ თანხაზე მნიშვნელოვნად მეტი ფინანსური რესურსი.

ჩვენი ინფორმაციით, აღნიშნულ საკითხს სწავლობენ სამართალდამცავი ორგანოები. რა ეტაპზეა გამოძიება, აუდიტის ჯგუფისათვის უცნობია.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა სპორტული დარბაზის მშენებლობის მიმდინარეობისას ვერ დააწესა შესაბამისი კონტროლი და პროცესები ვერ წარმართა ისე, რომ ობიექტის მშენებლობა დასრულებულიყო დროულად და ხარისხიანად. მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს დაუდასტურა შეუსრულებელი სამუშაოები და დიდი ოდენობით თანხები ზედმეტად აუნაზღაურა. მიუხედავად იმისა, რომ ხელშეკრულების შეწყვეტიდან გასულია ერთ წელზე მეტი, მუნიციპალიტეტს არ გაუტარებია ქმედითი ღონისძიებები ობიექტის დასასრულებლად. იმის გამო, რომ მშენებლობა დაუსრულებელია, კლიმატური პირობების ზეგავლენით ზიანდება შენობის შიდა კედლები, იატაკი და ჭერი. მუნიციპალიტეტისათვის უცნობია რა დამატებითი ფინანსური და დროის რესურსია საჭირო ობიექტის დასამთავრებლად. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფომ გასწია 2.6 მილიონ ლარზე მეტი ხარჯი, შენობა დაუსრულებელია და არ არის დატვირთული ფუნქციურად, შესაბამისად, მოსახლეობამ ვერ მიიღო შესაბამისი სარგებელი.

რეკომენდაცია №1: ცაგერის მუნიციპალიტეტის მერიამ მშენებლობის მიმდინარეობისას, დააწესოს შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები და პროცესები წარმართოს ისე, რომ მშენებლობა დასრულდეს დროულად და ხარისხიანად. აღნიშნული ხელს შეუწყობს

¹⁹ 2123.5 ათას+114.8 ათასი+105.9 ათასი+50.8 ათასი =2395 ათასი ლარი.

შესყიდული ობიექტების დროულ დასრულებას და მოსახლეობისთვის ინფრასტრუქტურული პროექტების ხარვეზების გარეშე მიწოდებას. ასევე შეისწავლოს „მწვანე თეატრისა“ და სპორტულ დარბაზში არსებული დაზიანებების გამომწვევი მიზეზები, გამოავლინოს შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები და მათ მიმართ გაატაროს სამართლებრივი ღონისძიებები.

დაუსრულებელი სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციო სამუშაოები

კრიტერიუმი: სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციოდ, მუნიციპალიტეტი ახორციელებს საქონლის, მომსახურებისა და სამუშაოების შესყიდვას. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციოდ შეიმუშაოს სტრატეგია და სამუშაოები დაგეგმოს და განახორციელოს ისე, რომ მაქსიმალურად შემჭიდროებულ ვადებში განხორციელდეს სტიქიის შედეგად დაზიანებული ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია. ასევე ხარჯების გაწევის ყველა ეტაპზე დააწესოს კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს სტიქიის შედეგების დროულად და სრულად აღმოფხვრას.

გამოვლენილი გარემოება: 2017 წლის მაისში, ძლიერი წვიმების შედეგად, მუნიციპალიტეტში მოხდა სტიქია. შედეგების სალიკვიდაციოდ, საქართველოს მთავრობამ ცაგერის მუნიციპალიტეტს 2017 წლის 6 ივლისს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოუყო 1,425.0 ათასი ლარი.²⁰

სტიქიის შემთხვევაში მნიშვნელოვანია, რაც შეიძლება მოკლე დროში განხორციელდეს შედეგების აღმოფხვრა და დაზიანებული ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია. მთავრობის მიერ ბიუჯეტიდან სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციოდ თანხის გამოყოფის შემდგომ, მუნიციპალიტეტმა უნდა განსაზღვროს სტრატეგია და ისე დაგეგმოს სალიკვიდაციო ღონისძიებები, რომ ერთდროულად განხორციელდეს დაზიანებული ობიექტების რეაბილიტაცია. აღნიშნული მიდგომა უზრუნველყოფს სტიქიის შედეგების ოპერატიულ და სრულ აღმოფხვრას. ცაგერის მუნიციპალიტეტმა სტიქიის შედეგების ლიკვიდაციის პროცესი ამ პრინციპის დაცვით არ წარმართა.

მუნიციპალიტეტმა 13 ივლისს, თანხის გამოყოფიდან 7 დღის შემდეგ, სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზიანებული 53 სხვადასხვა ობიექტის და გზების აღდგენითი სამუშაოების, ნაპირსამაგრების და სანიაღვრე არხების მოწყობის, წყალსადენების რეაბილიტაციის საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შედგენაზე გამოაცხადა ტენდერი. სარეაბილიტაციო ობიექტები განთავსებული იყო მუნიციპალიტეტის მთელ ტერიტორიაზე, ქ. ცაგერსა და სხვადასხვა სოფლებში, მოიცავდა სხვადასხვა სახის სამუშაოებს. საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის ერთი მიმწოდებლის მიერ

²⁰ მთავრობის 2017 წლის 6 ივლისის №1394 განკარგულება.

შედგენა მოითხოვდა დიდ ადამიანურ და დროის რესურს. მუნიციპალიტეტმა არ გაითვალისწინა აღნიშნული გარემოება და შესყიდვა ერთი ტენდერის ფარგლებში გამოაცხადა.

პროექტების შედგენაზე მიმწოდებელს მიეცა 40 დღე. ტენდერში გაიმარჯვა ი/მ ზაურ ცვარიანმა.²¹ საპროექტო დოკუმენტაცია მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა 15 სექტემბერს, ცხრა დღის დაგვიანებით.²²

მუნიციპალიტეტმა 19 სექტემბერს გამოაცხადა ტენდერი 53 ობიექტის რეაბილიტაციაზე, თანხით – 1,382.3 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტმა არც ამჯერად გაითვალისწინა სარეაბილიტაციო ობიექტების განლაგება, რაოდენობა და სირთულე, ასევე სამუშაოების ერთდროულად შესასრულებლად საჭირო ტექნიკური და ადამიანური რესურსი და შესყიდვა გამოაცხადა ერთი ტენდერის ფარგლებში.

ტენდერში მონაწილეობდა ორი პრეტენდენტი, თუმცა ტექნიკური დოკუმენტაციის სატენდერო მოთხოვნებთან შეუსაბამობის გამო, მათ მიეცათ დისკვალიფიკაცია. შედეგად, 26 ოქტომბერს ტენდერი დასრულდა უარყოფითი შედეგით.

მუნიციპალიტეტმა განმეორებითი ტენდერი გამოაცხადა 27 ოქტომბერს. ტენდერში გაიმარჯვა შპს „ორბიტამ“,²³ რომელმაც დააფიქსირა ყველაზე დაბალი ფასი 1,200.0 ათასი ლარი. მიმწოდებელთან გაფორმებული ხელშეკრულების²⁴ მიხედვით, სამუშაოები უნდა დასრულებულიყო 2018 წლის 31 აგვისტომდე.

შპს „ორბიტასთან“ გაფორმებული ხელშეკრულება ითვალისწინებდა საავანსო ანგარიშსწორებას მიმწოდებლის მიერ წარმოდგენილი საბანკო ან/და სადაზღვევო გარანტიის საფუძველზე. მიმწოდებელმა წარმოადგინა „ბაზის ბანკის“ გარანტია, რის საფუძველზე ცაერის მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს ავანსის სახით გადაურიცხა 60.0 ათასი ლარი. მიმწოდებელმა შეასრულა მხოლოდ 122.5 ათასი ლარის სამუშაოები. მუნიციპალიტეტმა, ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად, მიმწოდებელს წარმოდგენილი შესრულებული სამუშაოების (ფორმა N2) ავანსიდან დაუკავა 30%, თანხით – 36.7 ათასი ლარი, ხოლო 85.8 ათასი ლარი აუნაზღაურა, სულ მიმწოდებელს გადაერიცხა 145.8 ათასი ლარი.

შპს „ორბიტამ“ არ შეასრულა ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოები, სისტემატურად არღვევდა სამუშაოების შესრულების გეგმა-გრაფიკს, შესაბამისად, ვალდებულების არაჯეროვნად შესრულების გამო, 2018 წლის სექტემბერში

²¹ NAT170007910; 27 ივლისის №135 ხელშეკრულება.

²² დაგვიანებისათვის მიმწოდებელს დაეკისრა საჯარიმო სანქცია.

²³ NAT170012587.

²⁴ 2017 წლის 19 დეკემბრის №183 ხელშეკრულება.

მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელთან შეწყვიტა ხელშეკრულება.²⁵ ასევე ვალდებულებების ნაწილობრივი შესრულებისათვის, ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად, მიმწოდებელი დაჯარიმებულია ნარჩენი ვალდებულების 10%-ით, თანხით – 107.8 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტმა 2018 წლის 26 სექტემბერს, თანხის ამოღების თაობაზე, წერილით მიმართა მიმწოდებელს, თუმცა აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდისათვის საჯარიმო სანქცია გადახდილი არ არის. მუნიციპალიტეტს არ განუხორციელებია სხვა სამართლებრივი ღონისძიებები თანხის ამოსაღებად. აღსანიშნავია, რომ შპს „ორბიტის“ მიერ წარმოდგენილი საგარანტიო ფურცელი აღმოჩნდა ყალბი, რის გამოც მუნიციპალიტეტმა ვერ დაიბრუნა ავანსის სახით გადარიცხული თანხის ნაწილი – 23.3 ათასი ლარი. აღნიშნულ საკითხზე მუნიციპალიტეტმა მიმართა პროკურატურას, ამ ეტაპზე მიმდინარეობს გამოძიება.

2018 წლის ოქტომბერში, მუნიციპალიტეტმა დაყო სარეაბილიტაციო ობიექტები და გამოაცხადა რამდენიმე ტენდერი, კერძოდ, 48 ობიექტზე სამუშაოების შესასრულებლად გამოაცხადა 9 ტენდერი, სულ თანხით – 968.1 ათას ლარზე.

დასკვნა

2017 წლის მაისში, ძლიერი წვიმების შედეგად, მუნიციპალიტეტში მომხდარი სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციოდ, საქართველოს მთავრობამ მუნიციპალიტეტს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოუყო 1,425.0 ათასი ლარი. მიმწოდებელმა შეასრულა მხოლოდ 122.5 ათასი ლარის სამუშაო. მუნიციპალიტეტმა პროცესი ვერ წარმართა იმგვარად, რომ უმოკლეს დროში აღმოფხვრილიყო სტიქიის შედეგები. მიუხედავად იმისა, რომ სტიქიიდან გასულია წელიწადნახევარზე მეტი, მუნიციპალიტეტის მიერ არასწორად დაგეგმილი და განხორციელებული შესყიდვის შედეგად, დაზიანებული ობიექტების რეაბილიტაცია დასრულებული არ არის.

რეკომენდაცია №2: ცაგერის მუნიციპალიტეტის მერიამ, სტიქიის შედეგების აღმოფხვრის მიზნით, განსაზღვროს სტრატეგია და ინფრასტრუქტურული პროექტების შესყიდვა განახორციელოს იმგვარად, რომ გაითვალისწინოს შესასყიდი ობიექტების რაოდენობა, მოცულობები და სხვა სპეციფიკური თავისებურებანი. აგრეთვე შეიმუშაოს და დანერგოს ისეთი კონტროლის მექანიზმები, რომლითაც შესაძლებელი გახდება სტიქიის შედეგების ოპერატიული და სრული აღმოფხვრა. მიმწოდებლების მიერ წარმოდგენილი საბანკო და სადაზღვევო გარანტიის შესამოწმებლად შეიმუშაოს და დანერგოს დამატებითი ღონისძიებები, რაც გამორიცხავს მუნიციპალიტეტის მიერ დაუსაბუთებელი ხარჯის გაწევას.

²⁵ ცაგერის მუნიციპალიტეტის მერის 2018 წლის 13 სექტემბრის №2-194 ბრძანება.

დაზიანებული ინფრასტრუქტურული პროექტები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის მიერ შესრულებული ინფრასტრუქტურული პროექტები უნდა იყოს ხარისხიანი, მისგან მიღებული შედეგი დადებითად უნდა აისახებოდეს მოსახლეობაზე და გონივრულ პერიოდში შესაძლებელი უნდა იყოს ამ შედეგით სარგებლობა. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია მშენებლობის პროცესი დაგეგმოს და განახორციელოს ისე, რომ შესყიდული სამუშაოები პასუხობდეს სამშენებლო ნორმებითა და სტანდარტებით განსაზღვრულ მოთხოვნებს და სრულად უზრუნველყოს დასახელებული პრობლემების გადაწყვეტა.

მუნიციპალიტეტის მიერ მიმწოდებლებთან გაფორმებული შესყიდვის ხელშეკრულების თანახმად, შემსრულებელი იძლევა გარანტიას, რომ შემსყიდველის მიერ საგარანტიო პერიოდში გამოვლენილი დეფექტი და ნაკლი აღმოფხვრას საკუთარი სახსრებით. შესაბამისად, შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია ობიექტის დაზიანების შემთხვევაში, საგარანტიო ვადის პერიოდში მოსთხოვოს მიმწოდებელს საკუთარი ხარჯებით უზრუნველყოს დაზიანებების აღმოფხვრა. იმ შემთხვევაში, თუ საგარანტიო ვადის გასვლის შემდეგ გამოვლინდა ხარვეზები, მუნიციპალიტეტი ახორციელებს პრობლემის შესწავლას და რეაგირებას.

გამოვლენილი გარემოება: 2016-2017 წლებში ცაგერის მუნიციპალიტეტმა სხვადასხვა მიმწოდებლებთან გაფორმებული ხელშეკრულების ფარგლებში, შეისყიდა სოფლებში გზების აღდგენითი და სანიაღვრე არხების მოწყობის სამუშაოები, ქვედა ცაგერში საბავშვო ბაგა-ბაღის სამშენებლო სამუშაოები, თავშეყრის ადგილის, სარიტუალო დარბაზის და საზოგადოებრივი ტუალეტის მოწყობის სამუშაოები. ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულებაზე ინსპექტირებას ახორციელებდა ხელშეკრულებით განსაზღვრული ჯგუფი, ხოლო შესრულებული სამუშაოების მიღება-ჩაბარებას – გამგებლის ბრძანებით შექმნილი კომისია;²⁶ ასევე ხელშეკრულებით განსაზღვრული იყო სამუშაოების მიღება-ჩაბარება საექსპერტო დასკვნის საფუძველზე. გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტი სამუშაოების ხარისხის დაცვის უზრუნველსაყოფად ახორციელებდა შესრულებული სამუშაოების ღირებულების 4%-ის დაკავებას, რომელიც მიმწოდებელს აუნაზღაურდებოდა სამუშაოების ჩაბარებიდან 1(ერთი) წლის განმავლობაში.

წარმოდგენილი მონაცემებით, აღნიშნული პროექტების ექსპერტიზა ჩაატარა შპს „ექსპერტიზა, მშენებლობა, დიზაინმა“ და შპს „აუდიტ-ექსპერტი-96-მა“. წარმოდგენილი ექსპერტიზის დასკვნებით ირკვევა, რომ საექსპერტო კომპანიებმა დაადასტურეს

²⁶ ცაგერის მუნიციპალიტეტის გამგებლის 2015 წლის 19 ოქტომბრის №2-135; 2016 წლის 19 დეკემბრის №2-1580; 2017 წლის 17 ნოემბრის №2-175 ბრძანებები.

შესრულებული სამუშაოს მოცულობა და ღირებულება, ასევე ხარისხი ვიზუალური დათვალიერებით მიიჩნიეს დამაკმაყოფილებლად. აღსანიშნავია, რომ პროექტების ჩაბარებისას, შემსყიდველი ორგანიზაციის მთავარი მიზანია მიიღოს სათანადო რწმუნება, რომ შესრულებული სამუშაოების ხარისხი შეესაბამება სამშენებლო ნორმებსა და სტანდარტებს. აღნიშნული რწმუნების მიღების ყველაზე საიმედო გზა არის შესრულებული სამუშაოების ხარისხის ექსპერტიზით და შესაბამისი კვლევებით დადასტურება. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტმა საჭიროდ არ მიიჩნია მოთხოვნა ექსპერტიზისათვის ხარისხის შემოწმება. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა ისეთი სამუშაო, რომლის ხარისხის შესაბამისობა განსაზღვრულ მოთხოვნებთან დადასტურებული არ იყო.

სოფლებში გზების აღდგენითი სამუშაოები

მუნიციპალიტეტმა 2016 წელს გააფორმა ხელშეკრულება შპს „ა.ლ.მ. ევროტექნიკსთან“,²⁷ რომელიც მოიცავდა 30 ობიექტზე გზების აღდგენით, სანიაღვრე არხების მოწყობის და სხვადასხვა სამუშაოს, თანხით – 758.8 ათასი ლარი. აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა მიმწოდებლის მიერ შესრულებული სამუშაოები და გამოვლინდა, რომ 4 ობიექტი,²⁸ თანხით – 155.4 ათასი ლარი, დაზიანებულია. სამუშაოები მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა 2017 წლის ივლისსა და სექტემბერში. დათვალიერებისას გამოვლინდა, რომ:

- სოფელ ქვედა ცაგერში, ლაზარიალების უბანში ბეტონის გზა, ღირებულებით – 58.2 ათასი ლარი, მთლიანად დაზიანებულია, ბეტონი აყრილია და ჩანს არმირება.
- სოფელ ჩხუტელში, კლდისძირის უბანში მოწყობილი ბეტონის გზა, ღირებულებით – 24.0 ათასი ლარი, ნაწილობრივ დაზიანებულია, ჩანს არმირება.
- სოფელ ზუბში ბეტონის გზა, ღირებულებით – 31.0 ათასი ლარი, ნაწილობრივ დაზიანებულია. ალაგ-ალაგ დარღვეულია ბეტონის საფარი, მოხრეშილ გზაზე წადებულია (ჩარეცხილია) საფარის ნაწილი.
- სოფელ ბარდნალაში შესრულებულია შიდა სასოფლო გზების მოწყობის სამუშაოები, ღირებულებით 42.2 ათასი ლარი. ქვა-ღორღისგან დაფარულია ცხაურის ნაწილი, მოხრეშილი გზის ზედა საფარის დიდი ნაწილი წადებულია, რკინა/ბეტონის არხის ნაწილი გაქედილია.

²⁷ NAT160002917

²⁸ ლაზარიალების უბანში, სოფელ ჩხუტელში – კლდისძირის უბანში, სოფელ ზუბში და სოფელ ბარდნალაში გზის აღდგენითი და სხვა სამუშაოები.

სურათი №3. სოფელ ჩხუტელის გზა



სურათი №4. სოფელ ქვედა ცაგერის გზა



სურათი №5. სოფელ ზუბის გზა



სურათი №6. სოფელ ბარდნალას გზა



ბეტონის სამუშაოებზე მუნიციპალიტეტს არ მოუთხოვია და მიმწოდებელს არ წარმოუდგენია ლაბორატორიული დასკვნები ბეტონის ხარისხთან დაკავშირებით. შესაბამისად, არსებობს რისკი, რომ მიმწოდებლის მიერ გზის მოსაწყობად გამოყენებული ბეტონის ხარისხი არ შეესაბამებოდა სამშენებლო სტანდარტებით განსაზღვრულს. აღნიშნულს ადასტურებს ბეტონის გზებზე არსებული დაზიანებებიც.

აღსანიშნავია, რომ ხარისხის უზრუნველყოფის საგარანტიოდ, მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს დაუკავა შესრულებული სამუშაოების 4%, თანხით – 31.0 ათასი ლარი. დაკავებული თანხა მიმწოდებლისთვის ჩარიცხული არ არის.

მუნიციპალიტეტმა შპს „ა.ლ.მ. ევროტექნიკის“ მიერ ჩაბარებულ სამუშაოებზე გამოვლენილი ხარვეზების გამოსწორების მოთხოვნით მიმართა მიმწოდებელს.²⁹ შპს „ა.ლ.მ. ევროტექნიკსმა“ ხარვეზები არ გამოსწორა. 2018 წლის 10 აგვისტოს მუნიციპალიტეტმა შეიტანა სარჩელი სასამართლოში და მოითხოვა მხოლოდ 25.0 ათასი ლარის ზიანის ანაზღაურება. აღნიშნულ საკითხზე მიმდინარეობს სასამართლო დავა. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, შეადგინეს დეფექტური აქტები და განსაზღვრეს,

²⁹ 2017 წლის 26 ოქტომბრის №3453 და 25 დეკემბრის №4361 წერილები.

რომ გზებზე არსებული დაზიანებების გამოსწორებას დასჭირდებოდა 25.0 ათასი ლარი. აუდიტის ჯგუფი ვერ გამოთქვამს მოსაზრებას იქნება თუ არა საკმარისი აღნიშნული თანხა დაზიანებების გამოსასწორებლად, რადგან მიმწოდებლის მიერ უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების გამო არსებობს დიდი ალბათობა, რომ დაზიანდეს გზების სხვა მონაკვეთებიც.

სოფელ ქვედა ცაგერში საბავშვო ბაგა-ბაღის სამშენებლო სამუშაოები

სოფელ ქვედა ცაგერში საბავშვო ბაგა-ბაღის სამშენებლო სამუშაოები შეასრულა შპს „მადლმა“, თანხით – 404.5 ათასი ლარი.³⁰ მიმწოდებლის მიერ შესრულებული სამუშაოები მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა 2016 წლის ივნისში.

2018 წლის 19 სექტემბერს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტის ჯგუფმა და მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებმა დაათვალიერეს შესრულებული სამშენებლო სამუშაოები. დათვალიერებისას გამოვლინდა, რომ სახურავიდან სხვადასხვა ადგილზე ჩამოდის წყალი, მეორე სართულზე ნაწილობრივ დაზიანებულია ჭერი, მთლიანად არის დაზიანებული იატაკი (ლამინატი). ასევე ბაღის შესასვლელ კიბეზე ჩამოტეხილია კერამო-გრანიტის ფილები, გარე პერიმეტრზე უხარისხოდაა შესრულებული ბეტონის სამუშაოები.

სურათი №7. ქვედა ცაგერის საბავშვო ბაღი



საგარანტიო ვადის გასვლამდე, ბაღში გამოვლინდა ხარვეზები, რომლის გამოსასწორებლად მუნიციპალიტეტმა მიმართა მიმწოდებელს. შპს „მადლმა“ გამოასწორა ხარვეზები და ხარისხის უზრუნველყოფის საგარანტიო თანხა, 8.1 ათასი ლარი 2017 წლის ივნისში მუნიციპალიტეტმა გადაურიცხა მიმწოდებელს. ამის შემდეგ, საბავშვო ბაღში ისევ ჩამოვიდა წყალი, რამაც გამოიწვია სხვადასხვა დაზიანებები. აღნიშნული მიუთითებს, რომ მუნიციპალიტეტმა სათანადოდ არ შეისწავლა სრულად იყო თუ არა ხარვეზები

³⁰ SPA150028128; 2015 წლის 17 დეკემბრის №248 ხელშეკრულება.

აღმოფხვრილი და შესაბამისი საფუძვლების სათანადო შესწავლის გარეშე, საგარანტიო თანხა გადაურიცხა მიმწოდებელს.

საგარანტიო თანხის დაკავება ერთ-ერთი მექანიზმია იმისა, რომ მიმწოდებელმა დროულად მოახდინოს ხარვეზებზე რეაგირება. მუნიციპალიტეტმა უნდა უზრუნველყოს საგარანტიო თანხის დაკავება იქამდე, სანამ მიმწოდებელი სრულად არ გამოასწორებს ხარვეზებს. მიუხედავად ამისა, ცაგერის მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს საგარანტიო თანხა გადაურიცხა საბავშვო ბაღში არსებული დაზიანებების სრულად აღმოფხვრამდე.

2018 წლის აგვისტოში მუნიციპალიტეტმა სასამართლოში შეიტანა სარჩელი შპს „მადლის“ წინააღმდეგ და მოითხოვა მიყენებული ზარალის, 8.5 ათასი ლარის ანაზღაურება. წარმოდგენილი მონაცემებით ირკვევა, რომ 2018 წლის ოქტომბრის მდგომარეობით, ობიექტზე არსებული ხარვეზები გამოსწორებულია.

თავშეყრის ადგილის და სარიტუალო დარბაზის მოწყობის სამუშაოები

მუნიციპალიტეტმა 2016 წელს განახორციელა სოფელ გაგულეჩში თავშეყრის ადგილის სარემონტო სამუშაოები და სოფელ ალპანაში სარიტუალო დარბაზის სარემონტო სამუშაოები. მუნიციპალიტეტმა სამუშაოები ჩაიბარა 2016 წლის სექტემბერში, საერთო თანხით – 10.9 ათასი ლარი.³¹

2018 წლის 18 სექტემბერს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტის ჯგუფმა და მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებმა დაათვალიერეს შესრულებული სამშენებლო სამუშაოები. დათვალიერებისას გამოვლინდა, რომ თავშეყრის ობიექტზე ოთახის კედლები დაზიანებულია, მოსახლეობა არ სარგებლობს ობიექტით. ასევე სოფელ ალპანაში სარიტუალო დარბაზი დაუსრულებელია და არ ფუნქციონირებს.

სურათი №8. გაგულეჩში თავშეყრის ადგილი



სურათი №9. ალპანის სარიტუალო დარბაზი



³¹ სოფელ გაგულეჩში თავშეყრის ადგილი – 5.5 ათასი ლარი, სოფელ ალპანას სარიტუალო დარბაზი – 5.4 ათასი ლარი.

სამუშაოების დათვალიერებისას, თავშეყრის ობიექტამდე მისასვლელი გზა დაფარული იყო ბალახით, ოთახები მოუწესრიგებელი. რაც შეეხება სარიტუალო დარბაზს, მისი სარემონტო სამუშაოები დაიწყო 2014 წელს და გაგრძელდა 2015-2016 წლებშიც. საერთო ჯამში სარიტუალო დარბაზის მოსაწყობად დახარჯულია 20.3 ათასი ლარი,³² თუმცა ჯერაც დაუსრულებელია და არ ფუნქციონირებს. მუნიციპალიტეტმა უნდა გაითვალისწინოს მის ხელთ არსებული ფინანსური რესურსები და გრძელვადიანი პროექტების განხორციელება დაგეგმოს იმგვარად, რომ უზრუნველყოს მათი დასრულება და მოსახლეობისათვის დროულად მიწოდება. მიუხედავად იმისა, რომ ორი ობიექტის სარემონტო სამუშაოებში 2016 წელს დახარჯულია 10.9 ათასი ლარი და ობიექტების მიღებიდან გასულია 2 წელი, მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო მათი ფუნქციური დატვირთვა.

სოფელ ორბელში საზოგადოებრივი ტუალეტის მოწყობა

2017 წელს ცაგერის მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა სოფელ ორბელში საზოგადოებრივი ტუალეტის მშენებლობა. ხელშეკრულება გაფორმდა ი/მ ბადრი მუშკუდიანთან, ღირებულებით – 7.1 ათასი ლარი.³³ მუნიციპალიტეტმა შესრულებული სამუშაოები ჩაიბარა 2017 წლის მაისში. ხელშეკრულების მიხედვით, მოთხოვნილი არ არის ექსპერტიზის დასკვნა. ობიექტის საგარანტიო ვადად განისაზღვრა სამი წელი.

2018 წლის 18 სექტემბერს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტის ჯგუფმა და მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებმა დაათვალიერეს შესრულებული სამშენებლო სამუშაოები. დათვალიერებისას გამოვლინდა, რომ შესრულებული სამუშაოები დაზიანებულია, კედლებიდან ჩამოცვენილია ნალესი. ობიექტით მოსახლეობა არ სარგებლობს.

³² 2014 წლის ხელშეკრულება №210 – 7.4 ათასი ლარი, 2015 წლის ხელშეკრულება №168 – 7.5 ათასი ლარი, 2016 წლის ხელშეკრულება №106 – 5.4 ათასი ლარი.

³³ NAT170002284; 10 აპრილის №77 ხელშეკრულება.

სურათი №10. სოფელ ორბელის საზოგადოებრივი ტუალეტი



აღსანიშნავია, რომ მიმწოდებელთან გაფორმებული ხელშეკრულება ითვალისწინებდა სამწლიან საგარანტიო მექანიზმს, რომლის დროსაც მიმწოდებელი ვალდებული იყო საკუთარი ხარჯებით აღმოეფხვრა უხარისხობით გამოწვეული ხარვეზები. 2018 წლის თებერვალში მუნიციპალიტეტმა მიმართა ი/მ ბადრი მუშკუდიანს და მოსთხოვა დაზიანებების აღმოეფხვრა.³⁴ მიუხედავად ამისა, მიმწოდებელს არ გამოუსწორებია ობიექტზე არსებული ხარვეზები. მუნიციპალიტეტს არ განუხორციელებია დამატებით რაიმე სახის სამართლებრივი ღონისძიებები ობიექტზე არსებული დაზიანების აღმოსაფხვრელად.

ზემოთ აღნიშნულ პროექტებზე წარმოქმნილი დაზიანებების გამომწვევი მიზეზი, სავარაუდოდ არის მიმწოდებლის მიერ შესრულებული სამუშაოს დაბალი ხარისხი. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო შესრულებული სამუშაოების სამშენებლო ნორმებთან და სტანდარტებთან შესაბამისობის დადგენა. მუნიციპალიტეტმა შესრულებული სამუშაოების ხარისხი ვერც ექსპერტიზის დასკვნით დაადგინა, რადგან ექსპერტიზა ჩატარებულია მხოლოდ მოცულობებზე და არ არის შესწავლილი სამუშაოების ხარისხი. კონტროლის მექანიზმში არსებულმა სისუსტეებმა გამოიწვია უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების მიღება-ჩაბარება.

დასკვნა

ცაგერის მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა შესასრულებელი სამუშაო პროცესის დაგეგმვა და მართვა ვერ განახორციელა ისე, რომ მიღწეულიყო მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამის ფარგლებში დასახული მიზანი. კერძოდ, ჩაიბარა 559.9 ათასი ლარის ინფრასტრუქტურული პროექტები, რომლებიც შესრულებულია უხარისხოდ და ნაწილობრივ დაზიანებულია. ასევე სამი

³⁴ 15 თებერვლის №282 წერილი.

პროექტის დაგეგმვისას ვერ გაითვალისწინა მათი ფუნქციონირებისათვის საჭირო ფინანსური რესურსი ან სწორად ვერ განსაზღვრა მოსახლეობის პრიორიტეტები. შესაბამისად, 18.0 ათასი ლარი დახარჯულია პროექტებზე, რომლითაც მოსახლეობა ვერ სარგებლობს ან ისეთ პროექტზე, რომლებიც ფუნქციურად დატვირთული არ არის.

რეკომენდაცია №3: ცაგერის მუნიციპალიტეტის მერიამ დანერგოს კონტროლის მექანიზმები და დააწესოს ისეთი პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს შესრულებული სამუშაოების შესაბამისობას სამშენებლო ნორმებთან და სტანდარტებთან. აღნიშნული ხელს შეუწყობს შესყიდული ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას და მოსახლეობისთვის ინფრასტრუქტურული პროექტების მიწოდებას ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში, ხარვეზების გარეშე. ასევე მუნიციპალიტეტმა აღწეროს დაუსრულებელი ან/და უფუნქციო შენობები, შეისწავლოს მათი შემდგომი ექსპლუატაციის საკითხი და საჭიროების მიხედვით განსაზღვროს შენობა-ნაგებობების გამოყენების მიმართულებები.

მიმწოდებლებზე ზედმეტად ანაზღაურებული თანხები

კრიტერიუმი: კანონმდებლობის მიხედვით,³⁵ ადგილობრივი ბიუჯეტებით დაფინანსებული მშენებლობის, ნაპირფორმირების პროცესების მართვის და/ან მდინარეთა რეგულირების მიზნით, პროექტების განსახორციელებლად, სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ინტერესების გათვალისწინებით, მშენებლობის პროცესში გამოსაყენებლად, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიისგან შეიძლება გათავისუფლდეს მუნიციპალიტეტი. მუნიციპალიტეტი ლიცენზიისგან შეიძლება გათავისუფლდეს 3 თვის ვადით. შედეგად, მიმწოდებელი მუნიციპალიტეტისათვის გამოყოფილი კარიერიდან მასალებს მიიღებს უფასოდ, რაც შეამცირებს შესრულებული სამუშაოების ღირებულებას.

გამოვლენილი გარემოება: 2016 წელს ცაგერის მუნიციპალიტეტმა სტიქიური მოვლენების შედეგების სალიკვიდაციო ღონისძიებების შესასრულებლად, ხელშეკრულება გაუფორმა შპს „რაჭა-2005-ს“,³⁶ თანხით – 481.8 ათასი ლარი და შპს „ა.ლ.მ. ევროტექნიკს“,³⁷ თანხით – 798.9 ათასი ლარი. საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით, სამუშაოების შესასრულებლად ცაგერის მუნიციპალიტეტი 2016 წლის ოქტომბრიდან დეკემბრის ჩათვლით³⁸ და 2017 წლის ივნისიდან აგვისტოს ჩათვლით განთავისუფლდა სასარგებლო

³⁵ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს №136 დადგენილება „სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“ - მუხლი 7⁴.

³⁶ ხელშეკრულება №142, შპს „რაჭა 2005“ – SPA160001333.

³⁷ ხელშეკრულება №172, შპს „ა.ლ.მ. ევროტექნიკის“ – NAT160002917.

³⁸ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 7 ოქტომბრის №2183 და 2017 წლის 1 ივნისის №1087 განკარგულებები.

წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიისგან და მიეცა უფლება 2016 წელს მოეპოვებინა 6800 კუბ. მ კირქვა და 400 კუბ. მ ლოდნარი, ხოლო 2017 წელს – 9310 კუბ. მ ღორღი და 1690 კუბ. მ საყორე ქვა. ლიცენზიისგან განთავისუფლებისათვის მუნიციპალიტეტმა გადაიხადა (განსხვავებული გადასახდელი თანხა) 15.1 ათასი ლარი.³⁹ შედეგად, მიმწოდებლებს, რომლებიც ასრულებდნენ ზემოთ აღნიშნულ სამუშაოებს, შეეძლოთ კარიერებიდან უფასოდ მოეპოვებინათ მასალები.

მიმწოდებლების მიერ წარმოდგენილი ხარჯთაღრიცხვების მიხედვით, ღორღის ღირებულება განფასებულია 1 კუბ. მ – 0.2 თეთრად, ხოლო საყორე ქვიშის ღირებულება – 1 კუბ. მ – 0.4 თეთრად. მიმწოდებლებმა შეასრულეს სამუშაოები და მუნიციპალიტეტმა აუნაზღაურა მთლიანი თანხა, მათ შორის, მოპოვებული მასალის ღირებულება – შპს „რაჭა-2005-ს“, თანხით – 1.3 ათასი ლარი, ხოლო შპს „ა.ლ.მ ევროტექნიკს“, თანხით – 2.9 ათასი ლარი. შედეგად, 2016-2017 წლებში ცაგერის მუნიციპალიტეტმა უფასოდ მოპოვებულ მასალებში, დარიცხვების გათვალისწინებით, მიმწოდებლებს აუნაზღაურა 4.2 ათასი ლარი.

დასკვნა

ცაგერის მუნიციპალიტეტი სახელმწიფომ გაათავისუფლა სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიისგან და მიეცა საშუალება, რომ ინფრასტრუქტურული პროექტების შესასრულებლად, გამოყოფილ კარიერებზე მიმწოდებლებს უფასოდ მოეპოვებინათ მასალები. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტმა უფასოდ მოპოვებულ მასალებში მიმწოდებლებს ზედმეტად გადაუხადა 4.2 ათასი ლარი.

რეკომენდაცია №4: ცაგერის მუნიციპალიტეტის მერიამ მშენებლობის პროცესში გამოსაყენებლად, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიისგან გათავისუფლების შემთხვევაში, შესყიდვა განახორციელოს მიღებული შეღავათების გათვალისწინებით. მუნიციპალიტეტის მერიამ შესყიდვების პროცესი წარმართოს იმგვარად, რომ არ განხორციელდეს მიმწოდებლებისათვის თანხების ზედმეტად ანაზღაურება. ასევე უზრუნველყოს მიმწოდებლებისათვის ზედმეტად გადახდილი თანხის ადგილობრივ ბიუჯეტში დაბრუნება.

საბიუჯეტო პროცესის მართვა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტმა მიღებული ყველა შემოსულობა და საკუთარ ანგარიშზე არსებული თავისუფალი ფულადი სახსრები სრულად უნდა ასახოს ბიუჯეტში და მიმართოს სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტების

³⁹ 2016 წელს – 13.0 ათასი ლარი, 2017 წელს – 2.1 ათასი ლარი.

განსახორციელებლად ან დაუსრულებელი პროექტების გასაგრძელებლად. შედეგად, პროექტებიდან მიღებული სიკეთე დროულად მიეწოდოს მოსახლეობას.

გამოვლენილი გარემოება: 2016 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, ცაგერის მუნიციპალიტეტს ნაშთის სახით ერიცხებოდა 696.3 ათასი ლარი. 2016 წელს მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა ნაშთის სრულად გამოყენება. იქიდან გამომდინარე, რომ მუნიციპალიტეტმა ვერ აითვისა სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული პროექტების შესასრულებლად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხები, წლის განმავლობაში შემცირების ნაცვლად, ნაშთი გაიზარდა 1,286.7 ათასი ლარით და წლის ბოლოსთვის შეადგინა 1,983.0 ათასი ლარი. მათ შორის, თავისუფალი ნაშთი იყო 111.1 ათასი ლარი.

2017 წელს მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა ნაშთის სრულად გამოყენება. წინა წლის მსგავსად, მუნიციპალიტეტმა ვერ მოახერხა თანხების ათვისება და ნაცვლად კლებისა, ნაშთი გაიზარდა 115.7 ათასი ლარის ოდენობით. შესაბამისად, წლის ბოლოს ნაშთად დარჩა 2098.7 ათასი ლარის ფულადი სახსრები, მათ შორის, თავისუფალი ნაშთი – 126.0 ათასი ლარი.

2016-2017 წლების ბოლოს, მუნიციპალიტეტის დაუსრულებელი პროექტების შედეგად ანგარიშზე ნაშთად დარჩენილი თანხა დაგეგმილი პროექტების დაახლოებით 35%-ია. აღნიშნული მიუთითებს ცაგერის მუნიციპალიტეტში არსებულ მმართველობითი გადაწყვეტილებების არაეფექტურობაზე.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო ბიუჯეტით დაგეგმილი პროექტების დროულად განხორციელება, სათანადოდ ვერ დაგეგმა საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვა. აღნიშნული მიუთითებს მუნიციპალიტეტის მფლობელობაში არსებული ფინანსური რესურსების არაეფექტიან მართვაზე. შედეგად, მოსახლეობა ვერ სარგებლობს იმ სიკეთით, რაც შესაძლოა მიწოდებულ იქნეს ბიუჯეტში მობილიზებული სახსრების დროული და ეფექტიანი გამოყენებით.

რეკომენდაცია №5: ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, ცაგერის მუნიციპალიტეტის მერიამ საკუთარ ანგარიშზე არსებული თავისუფალი ფულადი სახსრები მიმართოს სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტების განსახორციელებლად ან დაუსრულებელი პროექტების გასაგრძელებლად. ამასთანავე, ბიუჯეტი იმგვარად დაგეგმოს, რომ არსებული თავისუფალი ნაშთი დროულად და მაქსიმალურად გამოიყენოს მოსახლეობის სასიკეთოდ.

წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება

საკრებულოს წევრებზე დასაბუთების გარეშე გაწეული ხარჯები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს, საკრებულოს წევრი, გარდა თანამდებობის პირისა, თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს სამსახურებრივი საქმიანობისაგან მოუწყვეტლად და უსასყიდლოდ. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ შესაბამისად,⁴⁰ მას შეიძლება აუნაზღაურდეს უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები, როგორცაა საკრებულოსა და კომისიის სხდომების, დროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობაში მონაწილეობის მიღების, ამომრჩეველთან შეხვედრების, ასევე საკრებულოს და საკრებულოს თავმჯდომარის ცალკეული დავალების შესრულებისათვის საჭირო ხარჯები.

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად,⁴¹ ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტია პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტი, სადაც აღინიშნება დოკუმენტის დასახელება, შედგენის თარიღი, სამეურნეო ოპერაციის შინაარსი, რაოდენობა, ფასი, თანხა, სამეურნეო ოპერაციაში მონაწილე მხარეთა დასახელება, დოკუმენტის სწორად გაფორმებისათვის პასუხისმგებელ პირთა ხელმოწერები და სხვა მონაცემები.

გამოვლენილი გარემოება: ცაგერის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე ხარჯების ანაზღაურების სახით 2016-2017 წლებში გაცემული თანხა სულ შეადგენს 120.8 ათას ლარს.⁴²

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილებების მიხედვით,⁴³ საკრებულოს წევრებს (გარდა თანამდებობის პირებისა) ხარჯების ასანაზღაურებლად ყოველთვიური ზღვრული ოდენობა განესაზღვრათ 350 ლარის ოდენობით. მათ შორის: საკრებულოს სხდომებში მონაწილეობისათვის – 200 ლარი, კომისიებისა და ფრაქციების სხდომებში მონაწილეობისათვის – 75 ლარი და ამომრჩეველებთან შეხვედრებისათვის – 75 ლარი. დადგენილებების მიხედვით, ასანაზღაურებელი ხარჯების ოდენობა განისაზღვრება საკრებულოს აპარატის უფროსის მიერ ერთიანი სახით მიწოდებული ინფორმაციის საფუძველზე.

აღსანიშნავია, რომ საკრებულოს წევრებზე ანაზღაურების სახით გაცემულია ფიქსირებული თანხა – ლიმიტის მაქსიმალური ოდენობა, რაც ასევე მიაწინებს თანხების

⁴⁰ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 41.

⁴¹ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბერს №1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ ინსტრუქციის“ მე-5 მუხლი.

⁴² 2016 წელი – 57.1 ათასი ლარი, 2017 წელი – 63.7 ათასი ლარი.

⁴³ 2015 წლის 23 იანვრის №11 და 2017 წლის 1 თებერვლის №5 დადგენილებები.

დაუსაბუთებლად გაცემაზე, რადგან შეუძლებელია საკრებულოს ყველა წევრს დაკისრებული მოვალეობების შესასრულებლად ჰქონდეს იდენტური ხარჯები.

საკრებულოს არათანამდებობის პირებს, თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად, ეძლევათ არა ფიქსირებული გასამრჯელო, არამედ უნაზღაურდებათ უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები. შესაბამისად, თანხის გაცემის საფუძველი უნდა იყოს ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა შესაბამისი პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტი საკრებულოს წევრების მიერ გაწეული ხარჯების დასადასტურებლად.

შესაბამისად, ცაგერის მუნიციპალიტეტის მიერ საკრებულოს წევრებზე თანხების გაცემა ვერ ჩაითვლება წარმოშობილი ხარჯების ანაზღაურებად, რადგან საფუძვლად არ უდევს ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტი.

დასკვნა

ცაგერის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) 2016-2017 წლებში მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე ხარჯების ასანაზღაურებლად 120.8 ათასი ლარი გასცა შესაბამისი დოკუმენტური დადასტურების გარეშე, საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შეუსაბამოდ.

რეკომენდაცია №6: ცაგერის მუნიციპალიტეტის მერიამ არ განახორციელოს საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება 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 არანაზღაურებადი საქმიანობის შესახებ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ დადგენილი პრინციპის დაცვას, ასევე საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

შტატგარეშე მოსამსახურეების დაქირავებისას გამოვლენილი ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: კანონმდებლობის შესაბამისად⁴⁴, შტატგარეშე მოსამსახურე არის პირი, რომელიც დანიშნით ან შრომითი ხელშეკრულებით გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში, არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად.

⁴⁴ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 3 (2016-2017 წლებში მოქმედი რეგულაციების შესაბამისად).

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მიხედვით,⁴⁵ მუნიციპალიტეტის შტატგარეშე მოსამსახურეთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს გამგეობისა და საკრებულოს აპარატის საჯარო მოსამსახურეთა საშტატო რიცხოვნობის 10%-ს.⁴⁶

გამოვლენილი გარემოება:

მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად დაქირავება. 2016-2017 წლებში ცაგერის მუნიციპალიტეტმა შტატგარეშე მოსამსახურეების შრომის ანაზღაურებაში დახარჯა 259.9 ათასი ლარი. აქედან, 2016 წელს – 88.8 ათასი ლარი, ხოლო 2017 წელს – 170.1 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტმა შრომითი ხელშეკრულებები გააფორმა და ფუნქციების შესასრულებლად შტატგარეშე მოსამსახურეები დაიქირავა, მათ შორის:

- ეკონომიკისა და ქონების მართვის სამსახურის მთავარი სპეციალისტი;
- კეთილმოწყობისა და ინფრასტრუქტურის სამსახურის მთავარი სპეციალისტი;
- ადმინისტრაციული სამსახურის მთავარი სპეციალისტი;
- შიდა აუდიტის სამსახურის მთავარი სპეციალისტი და სხვ.

შტატგარეშე მოსამსახურეებთან გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებების შესწავლით გამოვლინდა, რომ შტატგარეშე მოსამსახურეები, უმეტეს შემთხვევაში, ინიშნებოდნენ სამი თვით და შემდგომ უგრძელდებოდათ ვადა მთელი წლის განმავლობაში. ხელშეკრულებები არ შეიცავს დროში განსაზღვრულ რაიმე კონკრეტულ დავალებას, შესასრულებელ სამუშაოს ან გასაწევი მომსახურების სპეციფიკას. დაქირავებულის ფუნქციები ფაქტობრივად არ განსხვავდებოდა შტატით დასაქმებული თანამშრომლების საქმიანობისგან. აღნიშნული ეწინააღმდეგება შტატგარეშე მოსამსახურის არამუდმივი სამუშაოების შესასრულებლად დაქირავების პრინციპს. 2016 წელს მუნიციპალიტეტში შტატგარეშე პირებად დასაქმებულთა შორის ფაქტობრივად მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად აყვანილ იქნა 4 შტატგარეშე მოსამსახურე, ხოლო 2017 წელს – 1. აღნიშნულ პირებზე 2016-2017 წლებში შრომის ანაზღაურების სახით სულ გაიცა 42.6 ათასი ლარი.⁴⁷

შტატგარეშე მოსამსახურეთა რაოდენობა. 2016 წელს მუნიციპალიტეტმა დაამტკიცა გამგეობისა და საკრებულოს აპარატის საშტატო ნუსხა 107 ერთეულით. კანონმდებლობის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის შტატგარეშე მოსამსახურეთა რაოდენობა არ უნდა

⁴⁵ საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 156 (2016-2017 წლებში მოქმედი რეგულაციების შესაბამისად).

⁴⁶ 2018 წლის 1 იანვრიდან საქართველოს კანონის „საჯარო დაწესებულებაში შრომითი ანაზღაურების შესახებ“ 29-ე მუხლის მიხედვით, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა რიცხოვნება არ უნდა აღემატებოდეს საშტატო რიცხოვნების 5%.

⁴⁷ 2016 წელს – 33.0 ათასი ლარი, 2017 წელს – 9.6 ათასი ლარი.

აღმატებოდეს გამგეობისა და საკრებულოს აპარატის საჯარო მოსამსახურეთა საშტატო რიცხოვნობის 10%-ს. შესაბამისად, 2016-2017 წლებში მუნიციპალიტეტს შეეძლო ერთდროულად დაექირავებინა არა უმეტეს 10 შტატგარეშე მოსამსახურე. წლის განმავლობაში, სხვადასხვა პერიოდში მუნიციპალიტეტში ფაქტობრივად დასაქმებული იყო 11-12 შტატგარეშე თანამშრომელი. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა არ დაიცვა კოდექსით დაწესებული ზღვარი. კერძოდ, მუნიციპალიტეტში დაქირავებულ შტატგარეშეთა რაოდენობა 2016 წელს და 2017 წლის პირველ ექვს თვეში 1-2 ერთეულით აღმატებოდა კანონით დადგენილ ნორმას. 2017 წლის მეორე ნახევარში შტატგარეშეთა რიცხოვნობა ნორმის ფარგლებშია.

დასკვნა

2016-2017 წლებში ცაგერის მუნიციპალიტეტის (შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების) მიერ არ არის გათვალისწინებული საქართველოს ორგანული კანონით დადგენილი მოთხოვნები შტატგარეშე მოსამსახურეთა შესახებ: მუნიციპალიტეტში დაქირავებულ შტატგარეშეთა რაოდენობა აღმატებოდა კანონით დადგენილ ნორმას. ამასთანავე, შტატგარეშე პირები დასაქმებულია მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა არ დაიცვა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვის პრინციპები.

რეკომენდაცია №7: ცაგერის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ და მერიამ არ დაუშვას შრომითი ხელშეკრულებით თანამშრომელთა დაქირავება კანონმდებლობით დადგენილი ზღვრის დარღვევით. მუნიციპალიტეტმა შრომითი ხელშეკრულებები გააფორმოს საჯარო სამსახურის განხორციელების უზრუნველსაყოფად, მხოლოდ დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტში დასაქმებულთა რაოდენობის ოპტიმიზაციას და საბიუჯეტო თანხების რაციონალურ ხარჯვას.

სატრანსპორტო საშუალებებზე ხარჯის გაწევისას გამოვლენილი ხარვეზები

სატრანსპორტო საშუალებები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტს ფუნქციონირებისათვის ესაჭიროება საკუთარი ავტოსატრანსპორტო საშუალებები, რომელთა რიცხოვნობა თვითმმართველობებისათვის კანონმდებლობით დარეგულირებული არ არის. საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა დადგენილება,⁴⁸ რომლის მიხედვით განისაზღვრა საბიუჯეტო ორგანიზაციებში

⁴⁸ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“.

ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ზღვრული ოდენობა, ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის ფორმა. ავტომანქანების ზღვრული ოდენობა დამოკიდებულია საბიუჯეტო ორგანიზაციებში სამტატო რიცხოვნობაზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ეთხოვათ „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის“ მიღება, აღნიშნული სამართლებრივი აქტით განსაზღვრული წესისა და პრინციპების შესაბამისად.

გამოვლენილი გარემოება: მთავრობის დადგენილებით გაცემული რეკომენდაციის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის შემუშავებული და მიღებული სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილების წესი.

მთავრობის დადგენილების თანახმად, სამტატო რიცხოვნობიდან გამომდინარე, ცაგერის მუნიციპალიტეტისათვის სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად რეკომენდებულია 5 ერთეული სამორიგო ავტომანქანა. საქართველოს მთავრობის დადგენილება მუნიციპალიტეტებისათვის სარეკომენდაციო ხასიათისაა, თუმცა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვიდან გამომდინარე, მისი შესრულება პრიორიტეტულია, რაც მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის დაცული. კერძოდ, 2016 წელს მუნიციპალიტეტი იყენებდა საკუთრებაში არსებულ 6 და თანამშრომლების საკუთრებაში მყოფ 13 ავტომანქანას, ხოლო 2017 წელს საკუთრებაში არსებულ – 7⁴⁹ და თანამშრომლების საკუთრებაში მყოფ 11 ავტომანქანას.

ანალოგიურად, გამოყენებული ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ზღვრების დარღვევა დაფიქსირდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მუნიციპალიტეტში ჩატარებული წინა აუდიტის დროსაც. კერძოდ, მუნიციპალიტეტის თანამშრომლებს სამსახურებრივი მიმოსვლისათვის ემსახურებოდა ზღვრულ ოდენობაზე მეტი⁵⁰ მსუბუქი ავტომანქანა: 2012 წელს – 7 ავტომანქანა, ნაცვლად 4 ერთეულისა, ხოლო 2013 წელს – 7 ავტომანქანა, ნაცვლად 5 ერთეულისა. მიუხედავად აუდიტის ჯგუფის მიერ დაფიქსირებული შენიშვნისა, ცაგერის მუნიციპალიტეტმა სატრანსპორტო საშუალებების ზღვრული ოდენობა არ მოიყვანა მთავრობის დადგენილებასთან შესაბამისობაში.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტს არ გააჩნია რაციონალური მიდგომა ფუნქციონირებისათვის საჭირო ავტოსატრანსპორტის გამოყენებასთან დაკავშირებით.

⁴⁹ 2016 წლის ბოლოს მუნიციპალიტეტს შპს „ჯი ენ ელექტრიკის“ მიერ უსასყიდლოდ გადაეცა „ტოიოტა ჰაილიუქსი“.

⁵⁰ იმ პერიოდში მოქმედი საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულებით განსაზღვრული ნორმებით.

საწვავის ხარჯი

კრიტერიუმი: მხარჯავი დაწესებულებები, როგორც წესი, ტექნიკის ექსპლუატაციის პროცესში აწესებენ საწვავის ყოველთვიურ ლიმიტებს. აღნიშნული ხელს უწყობს საწვავის ხარჯის დაგეგმვასა და ოპტიმიზაციას. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია დაიცვას დაწესებული ლიმიტები.

გამოვლენილი გარემოება: სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ცაგერის მუნიციპალიტეტში ჩატარებული წინა აუდიტით გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტში არ იყო მოწესრიგებული საწვავის გაცემისა და ხარჯვის აღრიცხვა, საწვავის ჩამოწერაზე ვერ იქნა წარმოდგენილი ხარჯვის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია, საწვავი გაცემული იყო ისეთ პირებზე, რომლებიც არ იყვნენ მუნიციპალიტეტის თანამშრომლები. 2016-2017 წლებში ცაგერის მუნიციპალიტეტში საწვავის ხარჯვის აღრიცხვა ნაწილობრივ მოწესრიგებულია, თუმცა ხარვეზები კვლავ მეორდება:

მუნიციპალიტეტის გამგეობაში სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო საავტომობილო საწვავის გამოყოფის საფუძველია გამგებლის ბრძანება, ხოლო საკრებულოში – საკრებულოს თავმჯდომარის ბრძანება.⁵¹

სულ ცაგერის მუნიციპალიტეტის მიერ 2016-2017 წლებში გახარჯულია 103.4 ათასი ლიტრი საწვავი, თანხით – 155.9 ათასი ლარი. ლიმიტების საფუძველზე, 2016-2017 წლებში გახარჯულია 65.6 ათასი ლიტრი საავტომობილო საწვავი, თანხით – 100.8 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტის მიერ დადგენილი ლიმიტები დარღვეულია 11 შემთხვევაში. კერძოდ, ლიმიტებით განსაზღვრულთან შედარებით, გახარჯულია 9.8 ათასი ლიტრით მეტი საწვავი (თანხით – 12.6 ათასი ლარი).

მუნიციპალიტეტის მიერ საწვავი ასევე გახარჯულია ლიმიტების გარეშე: მუნიციპალიტეტის თანამშრომლებზე, მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ-სა და შპს-ებზე, სკოლებსა და სხვა იურდიულ პირებზე. სულ ამ გზით 2016-2017 წლებში გაცემულია 37.8 ათასი ლიტრი საწვავი, თანხით – 55.1 ათასი ლარი, მთლიანად გახარჯული საწვავის 36.6%.

ლიმიტების გარეშე საწვავი გამგეობისაგან მოთხოვნილია სხვადასხვა საჭიროებაზე: სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციოდ, სხვადასხვა კულტურული და სპორტული ღონისძიებების ჩასატარებლად, მუნიციპალიტეტის ან მისი მცხოვრებლების მიერ სხვადასხვა ღონისძიებებში მონაწილეობის მისაღებად და სხვ. არ არის სრულყოფილი საწვავის გაცემისა და ხარჯვის დოკუმენტაცია. კერძოდ, საწვავი გაცემულია წერილობითი მომართვისა და მოხსენებითი ბარათების საფუძველზე, ზოგიერთ შემთხვევაში არ არის

⁵¹ ლიმიტებით საწვავი გაცემულია, როგორც მუნიციპალიტეტის, აგრეთვე თანამშრომლების საკუთრებაში არსებულ ავტომანქანებზე.

შედგენილი საწვავის ჩამოწერის აქტი, წერილების და მოხსენებითი ბარათების ნაწილი არ არის გატარებული მუნიციპალიტეტის კანცელარიაში და სხვ.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტს არ გამოუსწორებია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ წინა აუდიტის დროს გამოვლენილი ნაკლოვანებები: კვლავ დარღვეულია მთავრობის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად დაშვებული ავტომანქანების ზღვრული ოდენობა. არ არის დაცული დადგენილი ლიმიტები; საწვავის გაცემისა და ხარჯვის დოკუმენტები არასრულყოფილია.

რეკომენდაცია №8: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, გონივრულობის პრინციპის გათვალისწინებით, სასურველია შეიმუშაოს სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილების წესი. აღნიშნული დოკუმენტი, რომელიც დაფუძნებული იქნება საუკეთესო პრაქტიკაზე, ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო ხარჯების რაციონალიზაციას. მიზანშეწონილია, შემუშავებული წესი თავსებადი იყოს საქართველოს მთავრობის შესაბამის დადგენილებასთან. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა დანერგოს კონტროლის მექანიზმები, რათა არ გაიცეს საწვავი დაუსაბუთებლად და დამტკიცებული ლიმიტის ზევით. აგრეთვე მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს დაუსაბუთებლად და დამტკიცებული ლიმიტის დარღვევით გაცემული საწვავის მიზანშეწონილობა და შეუსაბამოების გამოვლენის შემთხვევაში, შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

საკონსულტაციო მომსახურებაზე გაწეული არაგონივრული ხარჯი

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტში დასაქმებული მოსამსახურე ვალდებულია შეასრულოს კანონით, თანამდებობრივი ინსტრუქციებითა და სხვა სამართლებრივი აქტებით მასზე დაკისრებული სამსახურებრივი მოვალეობები. ცაგერის მუნიციპალიტეტის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურის დებულების მიხედვით, მისი ძირითადი ფუნქციებია: თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, მუნიციპალური პროგრამების საფინანსო გაანგარიშება-დასაბუთება და მიღებული ბიუჯეტის შესრულება, საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივი, მიზანშეწონილი და ეფექტიანი გამოყენებისა და ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშგების მომზადება. საბუღალტრო და შესყიდვების საკითხთა უზრუნველყოფა და სხვ.

მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, მუნიციპალიტეტი მოხელეთა პროფესიული განვითარებისათვის მიმართავს შრომის ანაზღაურებისათვის გათვალისწინებული საბიუჯეტო ასიგნებების საერთო მოცულობის არანაკლებ 1 პროცენტს.

გამოვლენილი გარემოება: 2016-2017 წლებში ცაგერის მუნიციპალიტეტმა შპს „დაუ“-სგან შეისყიდა თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ფინანსურ მენეჯმენტთან დაკავშირებული მომსახურება, ღირებულებით – 9.6 ათასი ლარი.⁵² მხარეების მიერ ყოველთვიურად გაფორმებული მიღება-ჩაბარების აქტების თანახმად, შპს „დაუ“-მ მუნიციპალიტეტს აწვდიდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და საფინანსო-საბიუჯეტო საქმიანობის შესახებ მოკვლევულ სიახლეს და მასთან დაკავშირებულ საკანონმდებლო ცვლილებებს.

საკანონმდებლო სიახლეები ხელმისაწვდომია ყველა თვითმმართველი ერთეულისათვის. მუნიციპალიტეტის თანამშრომლები ვალდებული არიან გააჩნდეთ კანონმდებლობის სათანადო ცოდნა და შეძლონ მათი საქმიანობაში გამოყენება. 2016-2017 წლებში ცაგერის მუნიციპალიტეტის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურსა და ადმინისტრაციული სამსახურის იურიდიულ განყოფილებაში სულ დასაქმებული იყო 13 მოსამსახურე, რომელთა შრომის ანაზღაურებამ შეადგინა 232.0 ათასი ლარი. აღსანიშნავია, რომ იმ პირობებში, როდესაც ცაგერის მუნიციპალიტეტის აღნიშნულ სამსახურებში დასაქმებულთა უფლება-მოვალეობაა საბიუჯეტო კანონმდებლობის ცოდნა და პრაქტიკაში განხორციელება, მიზანშეწონილი არ არის ანალოგიურ საკითხებზე კონსულტანტის მომსახურების შესყიდვა და ხარჯის გაწევა.

ანალოგიური შენიშვნა დაფიქსირდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ცაგერის მუნიციპალიტეტში ჩატარებული წინა აუდიტით. კერძოდ, 2011-2013 წლებში შპს „დაუ“-სგან შესყიდული იყო თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ფინანსურ მენეჯმენტთან დაკავშირებული მომსახურება, თანხით – 14.0 ათასი ლარი. აღნიშნული საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვა არ იყო მიზანშეწონილი.

დასკვნა

ცაგერის მუნიციპალიტეტმა ვერ დაასაბუთა რა აუცილებელი საჭიროებით იყო განპირობებული საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვა, ვინაიდან მუნიციპალიტეტს გააჩნია შრომითი რესურსი და ვალდებულია საკუთარი რესურსებით უზრუნველყოს აღნიშნული საქმიანობის განხორციელება. მიუხედავად იმისა, რომ აუდიტის სამსახურმა წინა აუდიტისას საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვა ჩათვალა არამიზანშეწონილად,

⁵² 2016 წელს – 4.8 ათასი ლარი, 2017 წელს – 4.8 ათასი ლარი.

მუნიციპალიტეტმა 2016-2017 წლებში კვლავ შეისყიდა შპს „დაუ“-სგან საკონსულტაციო მომსახურება და გასწია 9.6 ათასი ლარის არაგონიერული ხარჯი.

რეკომენდაცია №9: ცაგერის მუნიციპალიტეტის მერიამ არ განახორციელოს ფინანსურ მენეჯმენტთან დაკავშირებულ საკონსულტაციო მომსახურებაზე ხარჯის გაწევა. საკადრო პოლიტიკა დაგეგმოს და განახორციელოს ისე, რომ დასაქმებულმა საჯარო მოხელეებმა სრულად შეასრულონ მათზე დაკისრებული მოვალეობები. მუნიციპალიტეტმა თანამშრომლების კვალიფიკაციის ამაღლების მიზნით, უზრუნველყოს შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელება. კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ასიგნებათა ფარგლებში, ფინანსური რესურსი მიმართოს მოხელეთა გადამზადებასა და პროფესიულ განვითარებაზე.

ა(ა)იკ-ების სუბსიდიით დაფინანსება

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტს თავისი საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით, უფლება აქვს, დააფუძნოს ა(ა)იკ/შპს, რომელიც ორგანიზებას გაუწევს მისი უფლებამოსილების სფეროში განსახორციელებელ ერთობლივ ღონისძიებებს.⁵³ თვითმმართველი ერთეული იურიდიულ პირებს აფინანსებს სუბსიდიით, რომელიც უნდა გაიცეს რაციონალურობის პრინციპის დაცვით. შესაბამისი კონტროლის მექანიზმების გამოყენებით, დამფუძნებელი უზრუნველყოფს დაწესებულებების საქმიანობის შეფასებას, აგრეთვე მათი შემოსავლებისა და ხარჯების კონტროლს.

გამოვლენილი გარემოება 1: ცაგერის მუნიციპალიტეტი 2016 წელს აფინანსებდა მის მიერ დაფუძნებულ 23 ა(ა)იკ-ს. მუნიციპალიტეტმა 2017 წელს განახორციელა ა(ა)იკ-ების შერწყმა და გარდაქმნა, შედეგად დარჩა და დაფინანსდა 16 ა(ა)იკ.⁵⁴

„საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონით, მუნიციპალიტეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციებისათვის ადმინისტრაციული/საოპერაციო ხარჯები არ უნდა შეადგენდეს წინა წლის საკასო ხარჯის 90%-ზე მეტს.⁵⁵ ამ მოთხოვნების გათვალისწინებით, ცაგერის მუნიციპალიტეტს 6 ა(ა)იკ-ისთვის უნდა დაეგეგმა და დაეფინანსებინა სუბსიდია, მაქსიმუმ – 488.1 ათასი ლარის ოდენობით. წარმოდგენილი მონაცემებით, მუნიციპალიტეტმა მის დაფინანსებაზე მყოფ 6 ა(ა)იკ-ს ადმინისტრაციული ხარჯების დასაფინანსებლად სუბსიდია განუსაზღვრა 505.9 ათასი ლარის ოდენობით.

⁵³ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 20, პუნქტ 1 და პუნქტი 2.

⁵⁴ დააფუძნა 3 ახალი ა(ა)იკ, რომლებშიც გაერთიანდა 8 სხვადასხვა ა(ა)იკ; 4 ა(ა)იკ გაერთიანდა 2 ა(ა)იკ-ში.

⁵⁵ 23-ე მუხლის „ვ“ პუნქტი.

ცხრილი № 3. ა(ა)იპ-ის მიერ 2016-2017 წლებში გაწეული ადმინისტრაციული/საოპერაციო ხარჯები (ათასი ლარი)

ა(ა)იპ-ის დასახელება	2016 წლის ადმინისტრაციული ხარჯები (საკასო)	2016 წლის საკასო ხარჯის 90%	2017 წლის ადმინისტრაციული ხარჯები (საკასო)	გადახრა
1. ა(ა)იპ – საფეხბურთო კლუბი ხვამლი	93.9	84.5	85.8	1.3
2. ა(ა)იპ – ფრენბურთის კლუბი „ცაგერი“	74.6	67.1	67.9	0.8
3. ა(ა)იპ – ცაგერის სამუსიკო სკოლა	57.6	51.9	61.0	9.1
4. ა(ა)იპ – ცაგერის სამხატვრო სკოლა	48.3	43.5	45.5	2.0
5. ა(ა)იპ – ცაგერის საზოგადოებრივი ჯანდაცვის ცენტრი	104.6	94.1	96.6	2.5
6. ა(ა)იპ – ცაგერის საჭადრაკო კლუბი და ა(ა)იპ კომპლექსური სასპორტო სკოლა ⁵⁶	163.3	147.0	149.1	2.1
სულ:	542.3	488.1	505.9	17.8

ამდენად, მუნიციპალიტეტმა არ გაითვალისწინა კანონმდებლობით განსაზღვრული მოთხოვნები და მის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების – ა(ა)იპ-ის ადმინისტრაციული/საოპერაციო ხარჯები დააფინანსა ზღვრულ ოდენობაზე 17.8 ათასი ლარით მეტი ოდენობით.

გამოვლენილი გარემოება 2: 2016 წელს ცაგერის მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებდა 23 არაკომერციული არასამეწარმეო იურიდიული პირი (ა(ა)იპ), ხოლო 2017 წელს – 16. აღნიშნულ დაწესებულებებს ადგილობრივი ბიუჯეტიდან სუბსიდიური დაფინანსების სახით მიღებული აქვთ 4934.6 ათასი ლარი, რაც ბიუჯეტის მთლიანი გადასახდელების 29.2%-ს შეადგენს. სუბსიდიის მისაღებად, წლის დასაწყისში მუნიციპალიტეტში წარდგენილი აქვთ მოთხოვნები, რომლებშიც ძირითადად მითითებულია დაწესებულების შენახვის ხარჯები („შრომის ანაზღაურების“, „საქონელი და მომსახურების ხარჯები“), კონკრეტული მიზნებისა და გეგმების გარეშე. მუნიციპალიტეტის მიერ სუბსიდია გაცემულია ისე, რომ არ არის გაანგარიშებული კონკრეტულ ღონისძიებაზე, რომელ პერიოდში რა რაოდენობის თანხა უნდა გაიხარჯოს.

⁵⁶ ა(ა)იპ – ცაგერის საჭადრაკო კლუბი 2017 წელს შეუერთდა ა(ა)იპ – კომპლექსურ სასპორტო სკოლას.

ცხრილი №4. ცაგერის მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ების რაოდენობის და დაფინანსების შესახებ

დასახელება	2016 წელი	2017 წელი
ა(ა)იპების რაოდენობა	23	16
დასაქმებულთა რიცხოვნობა	1016	886
სუბსიდია (ათასი ლარი)	2,644.2	2,290.4
შრომის ანაზღაურება (ათასი ლარი)	2,156.9	1,812.7

მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის დაწესებული შესაფერისი და საკმარისი კონტროლის მექანიზმები, რითაც განხორციელდება დაფუძნებული ა(ა)იპ-ების საქმიანობის შეფასება და სუბსიდიის ხარჯვის შესრულების კონტროლი. შესაბამისად, სუსტი კონტროლის მექანიზმები წარმოშობს სხვადასხვა ხასიათის ხარვეზების არსებობის რისკებს. აღნიშნულს ადასტურებს ის გარემოება, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ-ებში დასაქმებული 39 პირი⁵⁷ 2016-2017 წლის განმავლობაში ერთდროულად მუშაობდა 2 ან 3 სხვადასხვა დაწესებულებაში, ერთსა და იმავე ან სხვადასხვა პოზიციაზე.

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემით, 2017 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, ცაგერის მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული იყო 9700 ადამიანი, ხოლო 2018 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით – 9400 ადამიანი. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული ყოველი მე-9 ადამიანი დასაქმებულია ადგილობრივ საბიუჯეტო ორგანიზაციებში. თუ გავითვალისწინებთ მუნიციპალიტეტის გეოგრაფიულ მდებარეობას და სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობას, მუდმივი მაცხოვრებლების რაოდენობა ნაკლებია მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებულ მაცხოვრებლებთან შედარებით. მუდმივი მაცხოვრებლების რაოდენობიდან გამომდინარე, საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დასაქმებულ პირთა პროცენტული მაჩვენებელი კიდევ უფრო მაღალია.

დასკვნა

ცაგერის მუნიციპალიტეტმა მის მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ-ებზე სუბსიდია გასცა შესასრულებელი სამუშაოებისა და ჩასატარებელი ღონისძიებების გათვალისწინების გარეშე. სუბსიდიის ხარჯვის დაგეგმვისას მუნიციპალიტეტს არ მოუთხოვია და არც ა(ა)იპ-ებს წარმოუდგენია შესასრულებელი სამუშაოების და ჩასატარებელი ღონისძიებების შესახებ ინფორმაცია. შედეგად, ვერ დასაბუთდა საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის აუცილებლობა.

⁵⁷ 2017 წელს – 13 პირი, 2016 წელს – 26 პირი.

რეკომენდაცია №10: ცაგერის მუნიციპალიტეტის მერიამ სუბსიდიური დაფინანსებისას, გაითვალისწინოს მათ მიერ შესასრულებელი სამუშაოები და კონკრეტული ღონისძიებები. განახორციელოს ა(ა)იპ-ების საქმიანობის შეფასება და სუბსიდიის ხარჯვის შესრულების კონტროლი. ასევე განახორციელოს მის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების და მასში არსებული საშტატო ერთეულების ოპტიმიზაცია, რაც ხელს შეუწყობს ამ დაწესებულებების საქმიანობის პროდუქტიულობის გაზრდას და საბიუჯეტო რესურსების რაციონალურ გამოყენებას.

სასამართლოს გადაწყვეტილებით ანაზღაურებული თანხები

კრიტერიუმი: კანონმდებლობის მიხედვით, მოხელე სამსახურიდან თავისუფლდება შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირის მიერ. მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილება არის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი,⁵⁸ რომელსაც გამოცემს ადმინისტრაციული ორგანო. მოხელის განთავისუფლების ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას, ადმინისტრაციულმა ორგანომ (მუნიციპალიტეტმა) საქმის გარემოებები ყოველმხრივ, ობიექტურად უნდა გამოიკვლიოს და ისე მიიღოს გადაწყვეტილება. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია შეაფასოს და იმსჯელოს მოხელის თანამდებობიდან განთავისუფლების ფაქტობრივ და სამართლებრივ საფუძვლებზე⁵⁹. მუნიციპალიტეტმა სასამართლო გადაწყვეტილების შედეგად, სამსახურში უნდა აღადგინოს განთავისუფლებული საჯარო მოხელე და აუნაზღაუროს მოთხოვნილი განაცდური (ხელფასი).⁶⁰

გამოვლენილი გარემოება: 2015 წელს ცაგერის მუნიციპალიტეტის გამგებელმა თანამდებობიდან გაანთავისუფლა გამგებლის მოადგილე.⁶¹ ბრძანების მიხედვით, გამგებლის მოადგილის თანამდებობიდან განთავისუფლების საფუძველი იყო სახელწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის წერილი, გამგებლის მოადგილესა და გარემოს და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს თანამშრომლებს შორის მომხდარი კონფლიქტის შესახებ.

განთავისუფლებულმა გამგებლის მოადგილემ სარჩელი შეიტანა სასამართლოში. სასამართლომ ჩათვალა, რომ გამგებელმა მისი მოადგილის განთავისუფლების ბრძანება გამოსცა ისე, რომ არ გამოიკვლია საქმის გარემოებები ყოველმხრივ და ობიექტურად; არ

⁵⁸ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 106. (2017 წლის 1 ივლისამდე მოქმედი რეგულაციის მიხედვით).

⁵⁹ „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის“ საქართველოს კანონის 53-ე მუხლი.

⁶⁰ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 118.

⁶¹ ცაგერის მუნიციპალიტეტის გამგებლის 2015 წლის 7 ოქტომბრის №2/3-334 ბრძანება.

შეაფასა მოხელის თანამდებობიდან განთავისუფლების ფაქტობრივი და სამართლებრივი საფუძვლები.

2016 წელს სასამართლომ ბათილად ცნო მოხელის განთავისუფლების ბრძანება და მუნიციპალიტეტს დაავალა მისი თანამდებობაზე აღდგენა; ასევე სამი თვის თანამდებობრივი სარგოს, 2.4 ათასი ლარის გადახდა. განთავისუფლებულ თანამშრომელთან დავების საწარმოებლად, მუნიციპალიტეტმა დაიქირავა კერძო ადვოკატი და მის მომსახურებაში გადაიხადა 2.0 ათასი ლარი.⁶²

ამდენად, მმართველობის პროცესში, მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობის მიერ კანონმდებლობის შეუსაბამოდ მიღებული გადაწყვეტილებების შედეგად, მუნიციპალიტეტმა ბიუჯეტიდან გასწია 4.4 ათასი ლარის დამატებითი ხარჯი.

ბუღალტრული აღრიცხვა, ინვენტარიზაცია

კრიტერიუმი: ცაგერის მუნიციპალიტეტი (შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები) ვალდებულია კანონმდებლობის შესაბამისად,⁶³ დადგენილ ვადებში მოამზადოს პერიოდული და წლიური ფინანსური ანგარიშგებები, სადაც უნდა აისახოს ინფორმაცია ორგანიზაციის ფინანსური მდგომარეობის შესახებ. კანონმდებლობის თანახმად,⁶⁴ საბიუჯეტო ორგანიზაციაში აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარება სავალდებულოა ყოველწლიურად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, გარდა უძრავი ქონებისა, რომელთა ინვენტარიზაცია სავალდებულოა 3 წელიწადში ერთხელ მაინც. ინვენტარიზაცია უნდა დასრულდეს საანგარიშგებო წლის ბოლოს.

გამოვლენილი გარემოება: ცაგერის მუნიციპალიტეტში ბუღალტრული აღრიცხვის შესაბამისი უწყისეები და ჟურნალები ნაწარმოებია ელექტრონულად, ცხრილების სახით. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, 2016-2017 წლების ბალანსების შედგენისას საწყის ნაშთებად გამოყენებულია საფინანსო სამსახურში არსებული ნაერთი ბალანსის და ინვენტარიზაციის მონაცემები. მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის შესწავლილი და გადამოწმებული 2011-2013 წლების ბუღალტრული გატარებები და არსებული ნაშთების სიზუსტე და სისრულე. ბუღალტრული აღრიცხვის მოწესრიგება დაწყებულია 2014-2015 წლებში. ცაგერის მუნიციპალიტეტში 2016-2017 წლებში ბუღალტრული აღრიცხვა ხორციელდებოდა გამარტივებული ელექტრონული პროგრამების (ე.წ. პროგრამა

⁶² 2015 წელს – 1.0 ათასი ლარი, 2016 წელს – 1.0 ათასი ლარი.

⁶³ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2008 წლის 16 აპრილის N364 ბრძანება „ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული ანგარიშგების ფორმების დამტკიცების შესახებ“; საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის N1321 ბრძანება „ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“.

⁶⁴ „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის N605 ბრძანება.

„ბიუჯეტი“) მეშვეობით. წინა წლების ნაშთების სისწორე ვერ დადგინდა არასწორი ბუღალტრული გატარებების გამო. შედეგად, ფინანსური ანგარიშგების მომხმარებლებს არ წარედგინება ზუსტი და სრული ინფორმაცია მუნიციპალიტეტის ფინანსური მდგომარეობის შესახებ.

2015 წლის ბოლოს ცაგერის მუნიციპალიტეტის გამგებლის ბრძანებით,⁶⁵ შექმნილია მუნიციპალიტეტის ქონების – უძრავი ქონების, სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკის და ავტოსატრანსპორტო საინვენტარიზაციო კომისია 11 კაცის შემადგენლობით. კომისიას დაევალა მუნიციპალიტეტის ქონების ინვენტარიზაცია და საინვენტარიზაციო აქტის წარდგენა. 2016 წლის 18 იანვარს კომისიამ დაამთავრა ინვენტარიზაციის ოქმის შედგენა, საიდანაც ირკვევა, რომ კომისიის მიერ დადგენილია მუნიციპალიტეტის ქონების რეალური მოცულობები და ფაქტობრივი მდგომარეობა. ინვენტარიზაცია ვერ ჩაითვლება ჩატარებულად, რადგან აღწერით გამოვლენილი მუნიციპალიტეტის ქონების მონაცემები არ არის შედარებული ბუღალტრულ ნაშთებთან და გამოყვანილი ინვენტარიზაციის შედეგები. აღწერისას არ არის მითითებული მატერიალურად პასუხისმგებელი პირები და არც ინვენტარიზაციით გამოვლენილი ქონებაა ჩაბარებული მატერიალურად პასუხისმგებელ პირებზე.

ცაგერის მუნიციპალიტეტში 2016-2017 წლებში აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია არ ჩატარებულა.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტში ფინანსური და არაფინანსური აქტივების დაცულობაზე კონტროლი არ არის სათანადოდ დაწესებული. 2016-2017 წლებში არ არის ჩატარებული აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია. შედეგად, არსებობს რისკი, რომ შეუმჩნეველი დარჩეს მუნიციპალიტეტის კუთვნილი ქონების დაკარგვის ან დაზიანების შემთხვევები და არ მოხდეს შესაბამისი რეაგირება.

რეკომენდაცია №11: ცაგერის მუნიციპალიტეტის მერიამ განახორციელოს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია კანონმდებლობით დადგენილი წესით, რაც უზრუნველყოფს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების დადგენას და მათ შედარებას ორგანიზაციის სააღრიცხვო მონაცემებთან. შედეგად, შესაძლებელი იქნება ინვენტარიზაციის შედეგების (მეტობა ან დანაკლისი) დადგენა და შესაბამისი მატერიალურად პასუხისმგებელი პირების გამოვლენა, რაც გაზრდის მუნიციპალური აქტივების დაცულობის ხარისხს.

⁶⁵ ცაგერის მუნიციპალიტეტის გამგებლის 2015 წლის 10 ნოემბრის №2-149 ბრძანება.

შიდა აუდიტი

კრიტერიუმი: შიდა აუდიტის სამსახურის მიზანია დაეხმაროს მუნიციპალიტეტს იმ პოლიტიკისა და პროცედურების განხორციელებაში, რომლებიც დაადგინა ხელმძღვანელობამ, მოწესრიგებული და ეფექტიანი მართვის მიზნით. მათ შორის, აქტივების დასაცავად, თაღლითობისა და შეცდომების აღმოსაჩენად და თავიდან ასაცილებლად, ბუღალტრული აღრიცხვის ჩანაწერების სიზუსტისა და სისრულის უზრუნველსაყოფად, ფინანსების მართვის გასაუმჯობესებლად და სხვ. დასახული ამოცანების მისაღწევად, შიდა აუდიტის სამსახური შეიმუშავებს რეკომენდაციებს, რომელთა შესრულება უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის ზრდას.

ორგანიზაციის ხელმძღვანელი ვალდებულია უზრუნველყოს შიდა აუდიტორულ ანგარიშში ასახულ რეკომენდაციებზე შესაბამისი რეაგირება. ის პასუხისმგებელია ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის მონიტორინგსა და შეფასებაზე. მონიტორინგი უზრუნველყოფს შიდა აუდიტორული ანგარიშით გათვალისწინებული რეკომენდაციების დროულ და შესაბამის შესრულებას.

გამოვლენილი გარემოება: ცაგერის მუნიციპალიტეტის გამგეობაში შექმნილია შიდა აუდიტის და ინსპექტირების სამსახური. სამსახური უფლებამოსილია გამგეობის სტრუქტურულ ქვედანაყოფებსა 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 ხორციელდება დაფინანსების გამოყენება, არის თუ არა სრულყოფილად დანერგილი მართვისა და კონტროლის მექანიზმები და სხვ.

მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ 2016-2017 წლებში დამტკიცებული ანგარიშების შესწავლით, გამოვლინდა შემდეგი:

სამსახურის მიერ სულ ჩატარებულია 44 აუდიტორული შემოწმება. მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ-ებში ჩატარებულია – 38 შემოწმება, ორ შპს-ში – 4 შემოწმება, აგრეთვე შემოწმებულია გამგეობის ორი სამსახური.⁶⁶ შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტებით გამოვლენილია სხვადასხვა სახის დარღვევა-ნაკლოვანებები (მიგნებები), რომელთა გამოსწორების მიზნით, 2016 წელს გაცემულია 110 რეკომენდაცია,

⁶⁶ საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახური და სამხედრო აღრიცხვისა და გაწვევის სამსახური.

საიდანაც შესრულებულია – 78 (71%). ა(ა)იპ-ებსა და შპს-ზე 2017 წელს გაცემულია 92 რეკომენდაცია, საიდანაც აუდიტის მიმდინარეობისას შესრულებული იყო 63 (68%).

აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემულია ზოგადი ხასიათის რეკომენდაციები, ამიტომ აღნიშნული რეკომენდაციები ვერ უზრუნველყოფს ორგანიზაციის წინაშე არსებული რისკების მართვისა და შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესებას.

სამსახურს არ ჩაუტარებია გამგეობის სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობის აუდიტორული შემოწმება (გარდა ორი ერთეულისა), შესაბამისად, არ განუხორციელებია მუნიციპალიტეტის მიერ გაწეული ყველა ხარჯის კანონიერების, მიზნობრივი განკარგვის, მატერიალური ფასეულობებისა და სხვა საშუალებათა რაციონალური გამოყენების შეფასება, აგრეთვე შესაძლო დარღვევებისა და ხარვეზების იდენტიფიცირება.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობა ვერ უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის რესურსების ეკონომიურად გამოყენებას, გამგეობის წინაშე არსებული ამოცანების ეფექტიანად შესრულებასა და მუნიციპალიტეტის მიერ დასახული მიზნების მიღწევას. მუნიციპალიტეტის სტრუქტურულ ერთეულებზე შიდა აუდიტის სამსახურს არ გაუცია შესაბამისი რეკომენდაციები, რაც უზრუნველყოფდა რისკების მართვისა და შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესებას. სამსახურის მიერ 2016-2017 წლებში ჩატარებული აუდიტის შედეგად, ვერ გამოვლინდა იმ კონტროლის მექანიზმების სისუსტეები, რომლებმაც განაპირობა მუნიციპალიტეტის მიერ უხარისხოდ ან/და დაბალი ხარისხის ინფრასტრუქტურული პროექტების ჩაბარება.

რეკომენდაცია №12: ცაგერის მუნიციპალიტეტის მერიის შიდა აუდიტის სამსახურმა უზრუნველყოს თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის გაუმჯობესება, არსებული რისკების შეფასებით და მოქმედ კანონმდებლობასა და მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობის დადგენის გზით. გააძლიეროს მონიტორინგი მერიის სამსახურებისა და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საქმიანობაზე, აგრეთვე მათზე გაცემული რეკომენდაციების შესრულებაზე. აღნიშნული უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის ზრდას.

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

2014 წელს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ცაგერის მუნიციპალიტეტის 2011-2013 წლების საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი, აგრეთვე

2011-2013 წლების ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური აუდიტი. აუდიტების შედეგად გამოვლინდა სხვადასხვა სახის დარღვევა-ნაკლოვანებები.

2011-2013 წლების ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური აუდიტის ანგარიშში დაფიქსირებულია სხვადასხვა არსებითი ხასიათის დარღვევა-ნაკლოვანებები შემდეგ საკითხებთან დაკავშირებით:

- სამეურნეო მოვლენების ბუღალტრული აღრიცხვა.
- ნაკადების აღრიცხვა დარიცხვის მეთოდით.
- კაპიტალური ხარჯების აღრიცხვა.
- ცვეთის დარიცხვა.
- სალაროს ოპერაციების აღრიცხვა.

ზემოთ აღნიშნული გარემოებებიდან გამომდინარე, აუდიტის სამსახურმა გასცა უარყოფითი დასკვნა.

ცაგერის მუნიციპალიტეტში 2014 წლიდან გამოსწორდა ბუღალტრული აღრიცხვა-ანგარიშგების პროცესი. აღრიცხვის შესაბამისი უწყისები და ჟურნალები წარმოებულია ელექტრონულად, ცხრილების სახით, შედგენილია მემორიალური ორდერები და შედეგები გადატანილია მთავარ წიგნში. ასევე მუნიციპალიტეტმა წარმოადგინა 2016-2017 წლების ფინანსური ანგარიშგება.

ცაგერის მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის მიმდინარეობისას გაირკვა, რომ 2014 წელს გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანების უმეტესობა მუნიციპალიტეტის მიერ შესაბამისი რეაგირების გარეშე დარჩა. გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებები არ არის გამოსწორებული. აუდიტის ანგარიშში ასახულ შედეგებზე არ არის გატარებული შესაბამისი ღონისძიებები და არ არის აღმოფხვრილი შემდეგი:

- 2012-2013 წლებში მუნიციპალიტეტმა 9 მიმწოდებელს დაუსაბუთებლად, გაუთვალისწინებელი ხარჯების სახით, სულ აუნაზღაურა 13.8 ათასი ლარი. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ზედმეტად გადახდილი თანხა უკან დაბრუნებული არ არის.
- მუნიციპალიტეტმა 2012 წელს შპს „გონი 77-ს“ ზედმეტად აუნაზღაურა 6.5 ათასი ლარი, მათ შორის, 2.0 ათასი ლარი – დღგ, 4.5 ათასი ლარი – შეუსრულებელი სამუშაო. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, აღნიშნული თანხები მიმწოდებლების მიერ გადახდილი არ არის.
- 2012 წელს მუნიციპალიტეტმა შპს „გოლდი 2009-ს“ ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების შეუსრულებლობის გამო, დააკისრა 1.7 ათასი ლარით ნაკლები საჯარიმო

სანქცია. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მიმწოდებლების მიერ საჯარიმო სანქციის თანხა გადახდილი არ არის.

- 73 ხელშეკრულების ფარგლებში, მიმწოდებლების მიერ დაქირავებულ მანქანა-მექანიზმების ღირებულებაზე დარიცხული და შემსყიდველის მიერ ფაქტობრივი დანახარჯების წარმოდგენის გარეშე, დაუსაბუთებლად, 2012 წელს ანაზღაურებულია ზედნადები ხარჯი და გეგმური დაგროვება, ჯამური თანხით – 31.0 ათასი ლარი. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ზედმეტად გადახდილი თანხა უკან დაბრუნებული არ არის.
- 2014 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, 2 მოიჯარის მიერ გადაუხდელმა საიჯარო ქირამ – 3.6 ათასი ლარი, ხოლო საჯარიმო სანქციამ (საურავი) შეადგინა 2.0 ათასი ლარი. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, თანხები გადახდილი არ არის და სხვ.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა სათანადო რეაგირება არ მოახდინა სახელმწიფო საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის უმაღლესი ორგანოს მიერ გამოვლენილ და აუდიტის ანგარიშში ასახულ გარემოებაზე, რაც დაუშვებელია.

რეკომენდაცია №13: ცაგერის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ და მერიამ შეისწავლონ 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, რომლებსაც ევალუბოდან უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს მიერ იდენტიფიცირებულ დარღვევა-ნაკლოვანებაზე რეაგირება.

აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი

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

აუდიტორთა ხელმოწერა:

სახელი, გვარი

გიორგი ჩახვაძე

წამყვანი აუდიტორი

ქრისტინე ეკალაძე

უფროსი აუდიტორი

ლელა მიქაძე

აუდიტორი

ხელმოწერა

შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში

