



შენაბამისობის აუდიტის ანგარიში





სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

თვითმმართველი ერთეულების აუდიტის დეპარტამენტი

დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი მამრიკიშვილი

23 დეკემბერი 2020 წელი

N40/36

ეგზ...: N 1

მარტვილის მუნიციპალიტეტის 2018-
2019 წლების საქმიანობის შესაბამისობის
აუდიტის ანგარიში

შინაარსი

ძირითადი ნაწილი	ტერმინები და შემოკლებები	3
	შემაჯამებელი მიმოხილვა	4
	რეკომენდაციები	6
	1. შესავალი	8
	ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	8
	აუდიტორის პასუხისმგებლობა	8
	აუდიტის საგანი	8
	აუდიტის მასშტაბი	8
	აუდიტის კრიტერიუმები	8
	აუდიტის მიზანი	9
	აუდიტის მეთოდოლოგია	9
	ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ	10
	2. აუდიტის მიგნებები	11
დანართები	დანართები	37
	საკონტაქტო ინფორმაცია	39

ტერმინები და შემოკლებები

-)/ მუნიციპალიტეტი – მარტვილის მუნიციპალიტეტი.
-)/ მერია – მარტვილის მუნიციპალიტეტის მერია.
-)/ მერი – მარტვილის მუნიციპალიტეტის მერი.
-)/ საკრებულო – მარტვილის მუნიციპალიტეტის საკრებულო.
-)/ შემსყიდველი ორგანიზაცია – მარტვილის მუნიციპალიტეტის მერია.
-)/ ა(ა)იპ – არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი.
-)/ შპს – შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება.
-)/ ს/კ – საიდენტიფიკაციო კოდი.
-)/ ი/მ – ინდივიდუალური მეწარმე.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

საბიუჯეტო რესურსები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა მარტვილის მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

რესურსების მართვის ხარვეზები

მუნიციპალიტეტში არსებობს როგორც ფინანსური რესურსების, ასევე დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვის ხარვეზები. მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო არაფინანსური აქტივების ზრდის პარამეტრების სათანადოდ დაგეგმვა, რის გამოც შესაბამისი საბიუჯეტო მუხლის შესრულებას, შესაბამისად, 31.7%¹ და 7.3%² დააკლდა.

ხელშეკრულების მართვა

უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოები

მუნიციპალიტეტში არსებობს ხელშეკრულებების მართვის ხარვეზები. შედეგად, ხელშეკრულების ფარგლებში სამუშაოები შესრულებულია უხარისხოდ, ხოლო საჯარიმო სანქციების დაბალი მოცულობა ვერ უზრუნველყოფს ხელშეკრულების პირობების დარღვევის პრევენციას.

მუნიციპალური სერვისების მიწოდება

არაეფექტური ღონისძიებები

მუნიციპალიტეტი ვერ უზრუნველყოფს დაგეგმილი სერვისების მოსახლეობისთვის სათანადოდ მიწოდებას. შედეგად, ხარვეზებია წყალმომარაგებით უზრუნველყოფაში. მოწყობილია 133.9 ათასი ლარის ღირებულების სოციალური საცხოვრისი, რომელსაც ბენეფიციარები ვერ იყენებენ.

ქონების მართვა და განკარგვა

ქონების განკარგვის ხარვეზები

მუნიციპალიტეტი ვერ უზრუნველყოფს მის საკუთრებაში არსებული ქონების დაცვასა და რაციონალურ გამოყენებას. შედეგად, მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების 10% დაკავებულია არაუფლებამოსილი პირების მიერ და გამოყენებულია აღურიცხავად. არსებობს რისკი, რომ მუნიციპალიტეტის ძვირად ღირებული ტექნიკა გამოიყენებოდა მესაკუთრის თანხმობის გარეშე.

ჩაუტარებელი ინვენტარიზაცია

მუნიციპალიტეტში არ ჩატარებულა ძირითადი საშუალებების და მატერიალური ფასეულობების ინვენტარიზაცია. შედეგად არსებობს რისკი, რომ მუნიციპალიტეტის კუთვნილი ქონების დაკარგვის ან დაზიანების შემთხვევები დარჩეს შეუმჩნეველი, შესაბამისი რეაგირების გარეშე.

ტრანსპორტის შენახვა და ექსპლოატაცია

ავტოპარკის მართვის ხარვეზები

მუნიციპალიტეტის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სამორიგეო სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა საშუალოდ 50 ერთეულით აღემატება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტს სათანადო კონტროლი არ აქვს დაწესებული საწვავის მიზნობრივ გამოყენებაზე.

¹ ვერ იქნა ათვისებული 1,809.2 ათასი ლარი.

² ვერ იქნა ათვისებული 615.5 ათასი ლარი.

შემოსავლების მართვა

შემოსავლების ადმინისტრირების მიზნით მუნიციპალიტეტის მიერ დანერგილი კონტროლის მექანიზმები სუსტია:

- მუნიციპალიტეტმა იჯარით გაცემული ქონებიდან 2019 წლის ბოლოსათვის ვერ მიიღო კუთვნილი შემოსავალი 97.8 ათასი ლარი;
- 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტს არ მიუღია შემოსავალი ფიზიკური პირებიდან დასუფთავების მოსაკრებლის სახით;
- სადეპოზიტო ანგარიშზე მნიშვნელოვანი ფინანსური რესურსის არსებობის მიუხედავად, მუნიციპალიტეტმა დროულად არ შეისწავლა საბანკო მომსახურების ბაზარი და ვერ მიიღო მეტი ფინანსური სარგებელი.

შიდა კონტროლის სისტემა

შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობის ხარვეზები

მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახური ფუნქცია-მოვალეობებს ასრულებდა არასათანადოდ და ვერ უზრუნველყოფდა მუნიციპალიტეტის წინაშე არსებული რისკების მართვას და შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესებას.

რეკომენდაციები

მარტვილის მუნიციპალიტეტს

რეკომენდაცია: ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, მერიამ ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებები გამოიყენოს შესაბამისი წლის ბიუჯეტით დაგეგმილი პროგრამების/ქვეპროგრამების მიზნების და მოსალოდნელი შედეგების მისაღწევად. ამასთანავე, ბიუჯეტი დაგეგმოს იმგვარად, რომ არ დაუშვას ნაშთის უკონტროლო დაგროვება და არსებული ნაშთი მაქსიმალურად მიმართოს მუნიციპალიტეტის პრობლემების მოსაგვარებლად.

რეკომენდაცია: მერიამ დანერგოს ისეთი კონტროლის მექანიზმები და პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს მაღალი რწმუნების მიღებას, რომ ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოები სრულდება ხარისხიანად და ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად. რეგულარულად აწარმოოს შესყიდული ობიექტების მონიტორინგი და ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში, აამოქმედოს გარანტიის მექანიზმი ნაკლოვანებების/ხარვეზების დროულად აღმოფხვრის მიზნით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში.

რეკომენდაცია: მუნიციპალიტეტის მერიამ ხელშეკრულების პირობები განსაზღვროს იმგვარად, რომ მაქსიმალურად იყოს დაცული მისი, როგორც შემსყიდველი ორგანიზაციის ინტერესი. მათ შორის, გამოიყენოს საჯარიმო სანქციების ისეთი მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს შესყიდვის ობიექტების მიწოდების დაგვიანების პრევენციას. ამასთანავე, ჩაატაროს დაურიცხავი ჯარიმების ინვენტარიზაცია და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები კუთვნილი თანხების მისაღებად. მუნიციპალიტეტმა მომავალში საბოლოო ანგარიშსწორება განახორციელოს მიმწოდებლის მიერ ხელშეკრულებით ნაკისრი ყველა ვალდებულების შესრულების შემდეგ. აღნიშნული ხელს შეუწყობს სამუშაოების დროულ დასრულებას, საბიუჯეტო შემოსავლების გაზრდას და მიმწოდებლების მიმართ ერთგვაროვანი მიდგომის ჩამოყალიბებას.

რეკომენდაცია: მერიამ, საკრებულოსთან შეთანხმებით, დაგეგმოს და განახორციელოს ღონისძიებები, რომლებიც გონივრულ ვადაში უზრუნველყოფს მოსახლეობის წყალმომარაგების გაუმჯობესებას, მიწოდებული წყლის ხარისხის კონტროლს და წყლის სისტემის გამართულ ექსპლოატაციას. ამასთანავე, ღონისძიებათა გეგმა უნდა ითვალისწინებდეს როგორც წყლის, ასევე საბიუჯეტო რესურსების რაციონალურ ხარჯვას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მოსახლეობის სოციალური პირობების გაუმჯობესებასა და მიწოდების ხარჯების შემცირებას.

რეკომენდაცია: მერიამ, საკრებულოსთან ერთად, შეისწავლოს პროგრამის სრულყოფის შესაძლებლობები. ამასთანავე, განსაზღვროს სოციალური სახლის შემდგომი გამოყენების პერსპექტივა და განსაზღვროს ღონისძიებები აქტივის მისთვის ყველაზე ხელსაყრელი ფორმით განკარგვის მიზნით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ბენეფიციარების პირობების გაუმჯობესებას, ქონების ოპტიმალურ გამოყენებას და საბიუჯეტო თანხების ეკონომიურ ხარჯვას.

რეკომენდაცია: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა და აღმასრულებელმა ორგანოებმა შეიმუშაონ ქონების მართვის კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობს ქონების განკარგვის პროცესის გაუმჯობესებას, ქონების თვითნებურად დაკავების თავიდან აცილებას ან/და დროულად გამოვლენას. ამასთანავე, მერიამ გაატაროს ქმედითი ღონისძიებები გადაუხდელი საიჯარო ქირისა და დარიცხული საურავის ადგილობრივ

ბიუჯეტში მობილიზების მიზნით. გარდა ამისა, მერიამ გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები, რომელთაც ვვალეზოდათ მუნიციპალიტეტის ქონების, მათ შორის, სპეციალური ტექნიკის დაცვა და მათ მიმართ გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია: მერიამ საკრებულოსთან ერთად იმსჯელოს ფიზიკური პირების მიერ დასუფთავების მოსაკრებლის გადახდის საკითხზე და მიიღოს ისეთი გადაწყვეტილება, რომელიც დამოკიდებული იქნება ადმინისტრაციული რესურსის გონივრული გამოყენებით შედეგის მიღწევის შესაძლებლობასთან. აღნიშნულმა ხელი უნდა შეუწყოს დასუფთავების მოსაკრებლის სახით მისაღები შემოსავლების დაგეგმვის გაუმჯობესებას.

რეკომენდაცია: მუნიციპალიტეტის საკრებულომ, მერიასთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს წესი საწვავის განაწილებისა და ხარჯვის შესახებ. აღნიშნული დოკუმენტი, რომელიც დაფუძნებული იქნება მიღებულ პრაქტიკაზე, ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო პარკის ოპტიმიზაციას და მოვლა-შენახვის ხარჯების რაციონალიზაციას. ამასთანავე, მერიამ დააწესოს კონტროლის ისეთი მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს საწვავის არარაციონალური და არასამსახურებრივი მიზნებისათვის გამოყენების თავიდან აცილებას.

რეკომენდაცია: მერიამ განახორციელოს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია კანონმდებლობით დადგენილი წესით, რაც უზრუნველყოფს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების დადგენას და მათ შედარებას ორგანიზაციის სააღრიცხვო მონაცემებთან. რის საფუძველზეც შესაძლებელი იქნება ინვენტარიზაციის შედეგების დადგენა და შესაბამისი მატერიალურად პასუხისმგებელი პირების გამოვლენა. აღნიშნული გაზრდის მუნიციპალური აქტივების დაცულობის ხარისხს.

რეკომენდაცია: მუნიციპალიტეტის მერიამ უზრუნველყოს შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობის იმგვარი წარმართვა, რომელიც განახორციელებს ორგანიზაციის შიდა კონტროლის სისტემების შესწავლასა და შეფასებას, ასევე პროცესებში არსებული რისკებისა და სისტემური ხარვეზების გამოვლენას. მიღებული შედეგების საფუძველზე, სამსახურმა შეიმუშაოს რეკომენდაციები და განახორციელოს მისი მუდმივი მონიტორინგი. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდას და საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას.

1. შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

მარტვილის მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობით და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე. ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა მოიცავს შიდა კონტროლის სისტემის შემუშავებას, დანერგვასა და შენარჩუნებას, რაც საჭიროა საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის პროცესის იმგვარი წარმართვისათვის, რომელიც არ შეიცავს შეცდომით ან განზრახ არამართლზომიერი ქმედებით (თაღლითობით) გამოწვეულ არსებით კანონშესაბამოებს. მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა ასევე პასუხისმგებელია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის, აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე, მოწოდებული ინფორმაციის სისრულესა და სისწორეზე.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

აუდიტორი პასუხისმგებელია აუდიტის ანგარიშში ასახული გარემოებების სისწორეზე. აუდიტი წარიმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტის (ISSAI) 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 მარტვილის 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 კანონშესაბამოების რისკებზე, რომლებიც გამოწვეულია თაღლითობით ან შეცდომით. მიგვაჩნია, რომ ჩატარებული აუდიტორული პროცედურები საკმარისი და შესაფერისი საფუძველია აუდიტორული დასკვნების გამოსატანად.

აუდიტის საგანი

მარტვილის მუნიციპალიტეტის საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში, 2018-2019 წლებში გაწეული საქმიანობის მოქმედ საკანონმდებლო ნორმებთან შესაბამისობა.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა მარტვილის მუნიციპალიტეტის მიერ 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული საქმიანობის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების ბიუჯეტების გადასახდელებმა შეადგინა, ჯამში – 25,614.2 ათასი ლარი.

აუდიტის კრიტერიუმები

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:³

) საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;

³ 2018-2019 წლებში მოქმედი რედაქციების მიხედვით.

-)/ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“
-)/ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „შრომის ანაზღაურების შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების 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 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 17 აგვისტოს №13 ბრძანება „გამარტივებული შესყიდვის კრიტერიუმების განსაზღვრისა და გამარტივებული შესყიდვის ჩატარების წესის 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“;
-)/ მუნიციპალიტეტის მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტები.

აუდიტის მიზანი

ა) დასკვნის ჩამოყალიბება საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებების მოპოვების გზით იმის შესახებ, რამდენად შესაბამისობაშია აუდიტის საგანი სათანადო კრიტერიუმთან, ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით. აუდიტის ანგარიშში, მათი გამოვლენის შემთხვევაში, აისახება ნებისმიერი საკითხი, რომელსაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საჯარო ფინანსების მართვის გასაუმჯობესებლად ან/და საჯარო სექტორში ერთგვაროვანი პრაქტიკის დასაწერად;

ბ) აუდიტის ანგარიშის მომხმარებლებისათვის ინფორმაციის მიწოდება მიგნებების, დასკვნებისა და სადაც შესაფერისია, რეკომენდაციების შესახებ.

აუდიტის მეთოდოლოგია

აუდიტის საგნის შესახებ ინფორმაციის მოსამზადებლად გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები:

- აუდიტის ობიექტების მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციისა და მონაცემთა ანალიზი;

- დოკუმენტური შემოწმება;
- სამართლებრივი რეაგირების ღონისძიებების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შესწავლა-ანალიზი;
- ინტერვიუები აუდიტის ობიექტების თანამშრომლებთან;
- ადგილზე დათვალიერება.

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

მარტვილის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი იურიდიული პირი, რომელსაც აქვს წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, განკარგავს საკუთარ ქონებასა და ბიუჯეტს. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 21 ადმინისტრაციულ ერთეულს, რომელიც მოიცავს ერთ ქალაქსა და 73 სოფელს,⁴ მისი ფართობია 881 კვ.კმ, მოსახლეობის რიცხოვნობა კი შეადგენს 32.5 ათასს.⁵ ადმინისტრაციული ცენტრია ქალაქი მარტვილი.

2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან ხარჯები გაწეულია შემდეგ პროგრამებზე: წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება – 5,405.6 ათასი ლარი; თავდაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება – 155.1 ათასი ლარი; ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია – 12,688.7 ათასი ლარი; განათლება – 3,407.0 ათასი ლარი; კულტურა, რელიგია, ახალგაზრდული და სპორტული ღონისძიებები 2,193.1 ათასი ლარი; მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა – 1,764.6 ათასი ლარი.⁶

⁴ mreg.reestri.gov.ge

⁵ www.budgetmonitor.ge, <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/41/mosakhleoba> – 2018 წლის საშუალო წლიური მაჩვენებელი.

⁶ წყარო: მუნიციპალიტეტის მიერ წარმოდგენილი ხაზინის ამონაწერი.

2. აუდიტის მიგნებები

2.1 ბიუჯეტის შესრულება და ფინანსური რესურსების მართვა

კრიტერიუმი: ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისათვის, ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგებისათვის პასუხისმგებელია მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო.⁷ მუნიციპალიტეტმა 2018-2019 წლებში პროგრამული ბიუჯეტებით დაგეგმა შემდეგი შედეგების მიღწევა: ინფრასტრუქტურის შემდგომი გაუმჯობესება, მგზავრთა შეუფერხებელი და უსაფრთხო გადაადგილება, მოსახლეობის პირობების გაუმჯობესება და სხვ.

შეზღუდული ფინანსური რესურსების პირობებში, საბიუჯეტო პროცესი უნდა წარიმართოს იმგვარად, რომ არ მოხდეს თავისუფალი ნაშთის უკონტროლო დაგროვება.

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშებზე დაყრდნობით, შემოსულობებმა 2018-2019 წლებში 25,852.0 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელებმა – 25,614.2 ათასი ლარი შეადგინა. მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო დაგეგმილი საბიუჯეტო პარამეტრების სრულად შესრულება. ინფორმაცია შემოსულობების, გადასახდელების და ნაშთის ცვლილების შესახებ წარმოდგენილია ცხრილში №1.

ცხრილი №1. მუნიციპალიტეტის შემოსულობები, გადასახდელები და ნაშთის ცვლილება 2018-2019 წლებში (ათასი ლარი)

დასახელება	2018 წელი			2019 წელი			საკასო შემოსულობების ჯამი
	დაზუსტებული გეგმა	საკასო შემოსულობა	შესრულების %	დაზუსტებული გეგმა	საკასო შემოსულობა	შესრულების %	
შემოსულობები	11248.9	10429.0	92.7	14946.5	15423.0	103.2	25852.0
შემოსავლები	11148.9	10389.8	93.2	14866.5	15353.5	103.3	25743.3
არაფინანსური აქტივების კლება	100.0	39.2	39.2	80.0	69.5	86.9	108.7
ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოყენების გარდა)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
ვალდებულებების ზრდა	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
გადასახდელები	12178.9	10236.7	84.1	16121.8	15377.5	95.4	25614.2
ხარჯები	6393.3	6260.5	97.9	7530.7	7402.0	98.3	13662.4
არაფინანსური აქტივების ზრდა	5708.1	3898.9	68.3	8476.3	7860.8	92.7	11759.7
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის დაგროვების გარდა)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
ვალდებულებების კლება	77.4	77.3	99.9	114.8	114.7	99.9	192.1
ნაშთის ცვლილება	-930.0	192.3	-	-1175.2	45.5	-	-

⁷ „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, მუხლი 7, პუნქტი 1.

შემოსულობები: შემოსულობებიდან დაბალია 2018 წლის „არაფინანსური აქტივების კლების“ მუხლის შესრულება, რომელიც დაზუსტებული გეგმის 39.2%-ია. კერძოდ, მუნიციპალიტეტმა არ გაყიდა⁸ საპრივატიზებო ნუსხით დამტკიცებული ყველა ქონება.

გადასახდელები: ორივე საანგარიშო წლისათვის მუნიციპალიტეტმა „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლი არასათანადოდ შეასრულა, რაც ძირითადად გამოწვეულია დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტების დაუსრულებლობით, რომლებიც დაიწყო დაგეგმილ საბიუჯეტო წელს, ხოლო სამუშაოები გადავიდა მომდევნო წელში, მაგალითად:

- ✓ 2018 წელს მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო:
 - ⌋ სასწრაფო სამედიცინო ცენტრის მშენებლობის დასრულება;
 - ⌋ სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციო ღონისძიებების განხორციელება;
 - ⌋ გარე განათების მოწყობის, რეაბილიტაციისა და ექსპლოატაციის დასრულება;
 - ⌋ საბავშვო ბაღის კეთილმოწყობისა და სხვა სამუშაოების დასრულება.
- ✓ 2019 წელს დაგეგმილ ვადაში ვერ განხორციელდა:
 - ⌋ ქ. მარტვილში საავტომობილო გზებისა და რამდენიმე სოფელში სასოფლო გზებზე ა/ბეტონის საფარის მოწყობის სამუშაოები;
 - ⌋ სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციო ღონისძიებები;
 - ⌋ სხვადასხვა სოფელში ლითონის ხიდების მოწყობის, წყლის სისტემების რეაბილიტაციის და სხვა სამუშაოები.

საბიუჯეტო ნაშთი: საანგარიშო პერიოდში მუნიციპალიტეტი ფლობდა მნიშვნელოვანი მოცულობის საბიუჯეტო ნაშთებს, კერძოდ, 2018 წლის პირველი იანვრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტს ბალანსზე ნაშთის სახით ერიცხებოდა 2,006.8 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტმა არსებული ნაშთიდან დაგეგმა მხოლოდ 930.0 ათასი ლარის გამოყენება. მიუხედავად ამისა, 2018 წელს ნაშთის ცვლილებით გამოწვეულმა ფულადი სახსრების დაგროვებამ (ზრდამ) 192.3 ათასი ლარი შეადგინა. შესაბამისად, წლის ბოლოს დაფიქსირდა 2,199.1 ათასი ლარის ნაშთი, საიდანაც 1,394.3 ათასი ლარი თავისუფალი ნაშთია. 2019 წელს მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა მხოლოდ 1,175.2 ლარის გამოყენება, თუმცა წინა წლის მსგავსად დააგროვა 45.5 ათასი ლარი. საბოლოოდ, 2020 წლის 1 იანვრისთვის საბიუჯეტო ნაშთმა 2,244.6 ათასი ლარი შეადგინა, მათ შორის, 1,507.0 ათასი ლარი თავისუფალი ნაშთია.

აღსანიშნავია, რომ თავისუფალი ნაშთებიდან მუნიციპალიტეტს 2019 წლის პირველი იანვრის მდგომარეობით საბანკო დეპოზიტზე განთავსებული ჰქონდა 567.0 ათასი ლარი, ხოლო 2020 წლის პირველ იანვარს – 800.0 ათასი ლარი. მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტს დეპოზიტზე ერიცხებოდა შესაბამისი სარგებელი, ადგილობრივი თვითმმართველობის მიზანი უნდა იყოს, რომ საბიუჯეტო რესურსები გამოიყენოს კონკრეტული პროგრამების განსახორციელებლად და არა საპროცენტო სარგებელის მისაღებად.

⁸ ობიექტები ჩასვეს საპრივატიზებო ნუსხაში, თუმცა საბიუჯეტო წლის მიმდინარეობისას საპრივატიზებოდ აღარ გაიტანეს.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა 2018-2019 წლებში ვერ უზრუნველყო ბიუჯეტით დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტების დროულად განხორციელება და ამასთანავე, დააგროვა არსებითი მოცულობის თავისუფალი ნაშთი, რომლის ძირითადი ნაწილი დაგეგმილად არ გამოიყენა. აღნიშნული მიუთითებს მუნიციპალიტეტის მფლობელობაში არსებული ფინანსური რესურსების არაეფექტიან მართვაზე.

რეკომენდაცია

ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, მერიამ ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებები გამოიყენოს შესაბამისი წლის ბიუჯეტით დაგეგმილი პროგრამების/ქვეპროგრამების მიზნების და მოსალოდნელი შედეგების მისაღწევად. ამასთანავე, ბიუჯეტი დაგეგმოს იმგვარად, რომ არ დაუშვას ნაშთის უკონტროლო დაგროვება და არსებული ნაშთი მაქსიმალურად მიმართოს მუნიციპალიტეტის პრობლემების მოსაგვარებლად.

2.2 ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება

2.2.1 უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებების პირობების შესაბამისად, მიმწოდებელმა სამუშაო უნდა შეასრულოს ჯეროვნად, სამუშაოების საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის, ტექნიკური დავალების და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შესაბამისი სამშენებლო ნორმების დაცვით. სამუშაოს საგარანტიო ვადის განმავლობაში რაიმე წუნის (ნაკლოვანებები, დეფექტი) აღმოჩენის შემთხვევაში, მიმწოდებელი ვალდებულია შეტყობინების მიღებიდან, შემსყიდველის მიერ განსაზღვრულ გონივრულ ვადაში, საკუთარი ხარჯებით უზრუნველყოს მისი აღმოფხვრა.

ფაქტობრივი გარემოება: აუდიტის მიმდინარეობისას ჯგუფმა შერჩევით დაათვალიერა 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ დაფინანსებული ინფრასტრუქტურული პროექტები.⁹ დათვალიერებით გამოვლინდა სულ 252.2 ათასი ლარის ღირებულების ხარვეზებით შესრულებული სამუშაოები. კერძოდ, დაზიანებულია ჯანმრთელობის დაცვის, სპორტული და სხვა დანიშნულების ინფრასტრუქტურული პროექტები (იხ. დანართი №1), მაგალითად:

1) 2019 წელს მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა სოფელ ჟინოთაში სასაფლაოსთან მისასვლელი დაზიანებული გზის მონაკვეთის სარეაბილიტაციო სამუშაოები,¹⁰ ჯამური ღირებულებით – 46.0 ათასი ლარი. შემსყიდველმა ორგანიზაციამ მოწყობილი ინფრასტრუქტურული ობიექტი ჩაიბარა ექსპერტის¹¹ მიერ გაცემული დადებითი დასკვნების საფუძველზე. ობიექტის ჩაბარების პროცესში ჩართული იყო აგრეთვე მუნიციპალიტეტის ინსპექტირების მუდმივმოქმედი ჯგუფი, რომელმაც დაადასტურა შესრულებული სამუშაოს მოცულობები ფორმა №2-ით განსაზღვრულ პარამეტრებთან.

⁹ ჯამში 16.415.3 ათასი ლარის ღირებულების ინფრასტრუქტურული ობიექტები.

¹⁰ NAT190012626. ხელშეკრულება №217. მიმწოდებელი – შპს „პრაიმ ენერჯი“.

¹¹ შპს „ზაისი და კომპანია“.

მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს აუნაზღაურა შესრულებული სამუშაოს ღირებულება.

ობიექტის დათვალიერებით გაირკვა, რომ გზის ბეტონის საფარი დაზიანებულია და სანიაღვრე არხი მოწყობილია პროექტის შეუსაბამოდ.¹²

მუნიციპალიტეტში დანერგილი პრაქტიკის შესაბამისად, ობიექტებზე შესრულებულ სამუშაოებს ამოწმებდა მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებით დაკომპლექტებული მუდმივმოქმედი ინსპექტირების ჯგუფი; ბეტონის გზების ჩაბარებისას ტარდებოდა ბეტონის ლაბორატორიული კვლევა ხარისხის დასადასტურებლად; ამასთანავე, მუნიციპალიტეტი პროექტებს იბარებდა სხვადასხვა საექსპერტო ორგანიზაციის დადებითი დასკვნის საფუძველზე.¹³ მიუხედავად ამისა, მართვის ხარვეზების გამო, მუნიციპალიტეტში დანერგილმა კონტროლის მექანიზმებმა ვერ უზრუნველყო უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების მიღების თავიდან აცილება.

ობიექტების ექსპლოატაციის პროცესში გამოვლენილი უხარისხობა ძირითადად სამუშაოების მიმდინარეობისას მოქმედი სამშენებლო წესებისა და ნორმების დარღვევის შედეგია, რომლის გამოვლენაც საექსპერტო დაწესებულების ვალდებულებაა. დაზიანებული ობიექტების არსებობის მიუხედავად, მუნიციპალიტეტს აღნიშნული ორგანიზაციების პასუხისმგებლობის შესახებ არ უმსჯელია და სათანადო ღონისძიებები არ გაუტარებია.

დათვალიერებით გამოვლენილი დაზიანებული ინფრასტრუქტურული პროექტების საგარანტიო ვადები არ იყო გასული. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტის შესაბამის სამსახურებს არ ჩაუტარებიათ ობიექტების მონიტორინგი, რაც მათ საშუალებას მისცემდა გამოეკვლიათ ხარვეზების მიზეზები და მიმწოდებლებისათვის მოეთხოვათ დაზიანებების გამოსწორება. კერძოდ, მერიას შესაბამისი წერილობითი მოთხოვნა მიმწოდებლებისათვის არ გაუგზავნია. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტმა არ გამოიყენა ხელშეკრულებებით მინიჭებული უფლება და არ უზრუნველყო არსებული წუნის მიმწოდებელი ორგანიზაციების სახსრებით გამოსწორება.

აღსანიშნავია, რომ პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, ინფრასტრუქტურული ობიექტის მდგომარეობას მერია ამოწმებს მხოლოდ საგარანტიო ვადის გასვლის ბოლოს. აღნიშნული პრაქტიკა არასწორია, რადგან ვერ უზრუნველყოფს ხარვეზების დროულ აღმოფხვრას და ინფრასტრუქტურული ობიექტების შეუფერხებლად ფუნქციონირებას.

მუნიციპალიტეტში დანერგილი შესრულებული სამუშაოების მიღების კონტროლის სისტემა, რომელიც მოიცავს როგორც მერიის მუდმივმოქმედი ინსპექტირების ჯგუფის მიერ განხორციელებულ საქმიანობას, ასევე საექსპერტო მომსახურების შესყიდვას, რიგ შემთხვევაში, ვერ უზრუნველყოფს სამუშაოების დადგენილ ხარისხს. ამასთანავე, არ ფუნქციონირებს საგარანტიო პერიოდში არსებული ხარვეზების გამოვლენისა და გამოსწორების მექანიზმი.

დასკვნა

¹² გზის ბეტონის საფარის ზედაპირი მოწყობილია უსწორმასწოროდ და ფორიანია; სანიაღვრე არხი მოწყობილია გზის ნიშნულის მაღლა და ვერ უზრუნველყოფს გზის ზედაპირიდან წყლის არხში ჩადინებას.

¹³ შპს „თი აი ეი აუდიტესკორტი“, შპს „ზაისი და კომპანია“, სსიპ - ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიურო.

რეკომენდაცია

მერიამ დანერგოს ისეთი კონტროლის მექანიზმები და პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს მაღალი რწმუნების მიღებას, რომ ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოები სრულდება ხარისხიანად და ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად. რეგულარულად აწარმოოს შესყიდული ობიექტების მონიტორინგი და ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში, აამოქმედოს გარანტიის მექანიზმი ნაკლოვანებების/ხარვეზების დროულად აღმოფხვრის მიზნით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში.

2.2.2 საჯარიმო თანხების მოცულობის განსაზღვრის ნაკლოვანებები

ხელშეკრულების პირობების შეუსრულებლობის სანქცია

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებულ ხელშეკრულებებში პირობების დარღვევისათვის გამოიყენება საჯარიმო სანქციები. პირგასამტეხლოს გადახდა, ისევე როგორც ხელშეკრულების სხვა პირობების შესრულება, მხარეებისათვის სავალდებულოა. შემსყიდველ ორგანიზაციებში გავრცელებული მიღებული პრაქტიკის შესაბამისად, საჯარიმო სანქციის მოცულობა უზრუნველყოფს ხელშეკრულებების პირობების შეუსრულებლობის პრევენციას.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტმა საჯარიმო სანქცია გაავრცელა 60 ხელშეკრულებაზე, ვადების 4 დღიდან 66 დღემდე დარღვევისათვის და დასარიცხმა პირგასამტეხლომ მხოლოდ 12.8 ათასი ლარი შეადგინა.

სამუშაოების მიწოდების ვადის დარღვევის გამო, მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებები ითვალისწინებდა პირგასამტეხლოს, რომელიც მერყეობდა ხელშეკრულების ღირებულების 0.02%-დან 0.1%-მდე, ყოველი ვადაგადაცილებული დღისათვის. მუნიციპალიტეტის მიერ ხელშეკრულების პირობების დარღვევისთვის განსაზღვრული საჯარიმო სანქცია ზოგიერთ შემთხვევაში იყო მცირე. აღნიშნულით მიმწოდებლებს ექმნებოდათ შესაძლებლობა, მიწოდების ვადის მნიშვნელოვანი დარღვევის შემთხვევაშიც კი მინიმალური დანახარჯებით შეესრულებინათ სახელშეკრულებო პირობები, მაგალითად:

2018 წელს მუნიციპალიტეტმა 7 ხელშეკრულების¹⁴ ფარგლებში, გამარტივებული შესყიდვის გზით, გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით შეისყიდა ნაპირსამაგრი გაბიონების მოწყობისა და ხიდ-ბოგირების რეაბილიტაციის სამუშაოები, ღირებულებით 52.8 ათასი ლარი. წარმოდგენილი მონაცემებით, მუნიციპალიტეტმა გამარტივებული შესყიდვა განახორციელა იმ მიზეზით, რომ საჭირო იყო სტიქიის სალიკვიდაციო ღონისძიებების უმოკლეს ვადაში დასრულება. პასუხისმგებელი პირების მოსაზრებით, საფრთხე ექმნებოდა მოსახლეობის სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას, ვინაიდან დაზიანებულ ხიდებზე გადაადგილება რისკის შემცველი იყო. მიმწოდებლებს სამუშაოები უნდა დაესრულებინათ ერთი თვის ვადაში, იმავე წლის 10-20 დეკემბრამდე. მიუხედავად ამისა, 2018 წელში არც ერთი ხელშეკრულების ფარგლებში შესასრულებელი სამუშაოები ვადებში არ დასრულებულა. მუნიციპალიტეტმა საგანგებო მდგომარეობისა და მოსახლეობისათვის მნიშვნელოვანი შეფერხების მიუხედავად, მიმწოდებლები ვადის დარღვევისათვის დააჯარიმა მხოლოდ 0.3 ათასი ლარით.

¹⁴ 2018 წლის ხელშეკრულებები № 198, 199, 200, 201, 202, 203, 206.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის მიერ გამოყენებულმა საჯარიმო სანქციების მოცულობამ, რომელიც არ შეესაბამება გავრცელებულ მიღებულ პრაქტიკას, ვერ განაპირობა მისი ინტერესების სათანადო დაცვა და მიმწოდებლის მხრიდან ხელშეკრულების პირობების დარღვევის პრევენცია. სამუშაოები მუნიციპალიტეტს მიეწოდებოდა დაგვიანებით.

სამუშაოების შესრულების გეგმა-გრაფიკების მექანიზმის გამოუყენებლობა

კრიტერიუმი: ინფრასტრუქტურული ობიექტების მშენებლობის/რეაბილიტაციის შესყიდვის მიზნით, მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებები ითვალისწინებს სამუშაოების მიწოდებას კალენდარული და თანხობრივი გეგმა-გრაფიკების შესაბამისად. გეგმა-გრაფიკის შედგენის მიზანია, რომ შემსყიდველმა ადრეულ პერიოდში გამოავლინოს სამუშაოების შეფერხება და ჯარიმის გავრცელებით ზემოქმედება მოახდინოს მიმწოდებელზე, სამუშაოების დროულად დასასრულებლად.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში განხორციელებული 49 ინფრასტრუქტურული პროექტიდან,¹⁵ სამუშაოების გეგმა-გრაფიკის მიხედვით წარმოება გათვალისწინებული იყო ყველა ინფრასტრუქტურული ობიექტისათვის. აღნიშნული პირობის მიუხედავად, 2018 წელს გაფორმებული 8 ხელშეკრულება არ ითვალისწინებდა სანქციას გრაფიკით განსაზღვრული თანხებისა და ვადების დარღვევისათვის, შესაბამისად, გეგმა-გრაფიკების მოთხოვნა ფორმალურ ხასიათს ატარებდა.

დანარჩენი 41 ხელშეკრულებისათვის გათვალისწინებულია საჯარიმო სანქციის სხვადასხვა მოცულობა, მათ შორის, 9 ხელშეკრულების შემთხვევაში – საერთო ღირებულებით 307.7 ათასი ლარი, მიმწოდებლებმა ვერ უზრუნველყვეს სამუშაოების დაგეგმილ ვადებში (მათ შორის, ვადის გადაწევის შემთხვევაშიც) დასრულება. ამ ხელშეკრულებებისათვის დარღვეულია გეგმა-გრაფიკით გათვალისწინებული მოთხოვნებიც. მუნიციპალიტეტს არ გამოუყენებია გეგმა-გრაფიკის დაცულობის მექანიზმი, სამუშაოების მიმდინარეობის კონტროლის მიზნით. საჯარიმო სანქციების გამოყენების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტი მიიღებდა 60.5 ათას ლარზე მეტს.¹⁶

დასკვნა

სამუშაოების მიწოდების გეგმა-გრაფიკის მოთხოვნაც და შემდეგ მისი დაცვის პირობაც მუნიციპალიტეტისათვის ატარებდა ფორმალურ ხასიათს, რაც გავლენას ახდენდა სამუშაოების დროულად დასრულებაზე და ვერ უზრუნველყოფდა ხელშეკრულების პირობების შეუსრულებლობის პრევენციას. აუდიტის ობიექტს გეგმა-გრაფიკის დარღვევისათვის არ დაუჯარიმებია არც ერთი მიმწოდებელი და მუნიციპალურ ბიუჯეტში არ მიმართულა შესაბამისი ფინანსური რესურსი.

რეკომენდაცია

მუნიციპალიტეტის მერიამ ხელშეკრულების პირობები განსაზღვროს იმგვარად, რომ მაქსიმალურად იყოს დაცული მისი, როგორც შემსყიდველი ორგანიზაციის ინტერესი. მათ შორის, გამოიყენოს საჯარიმო სანქციების ისეთი მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს შესყიდვის ობიექტების მიწოდების დაგვიანების პრევენციას. ამასთანავე, ჩაატაროს დაურიცხავი ჯარიმების ინვენტარიზაცია და

¹⁵ 20 ათასი და მეტი ღირებულების პროექტები.

¹⁶ 2018 წლის ხელშეკრულება №132 - 2.7 ათასი ლარი; 2019 წლის ხელშეკრულებები: №63 - 3.2 ათასი ლარი; №74 - 18.4 ათასი ლარი; №89 - 12.2 ათასი ლარი; №213 - 2.9 ათასი ლარი; №217 - 11.8 ათასი ლარი; №223 - 2.3 ათასი ლარი; №224 - 3.4 ათასი ლარი; №280 - 3. ათასი ლარი.

გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები კუთვნილი თანხების მისაღებად. მუნიციპალიტეტმა მომავალში საბოლოო ანგარიშსწორება განახორციელოს მიმწოდებლის მიერ ხელშეკრულებით ნაკისრი ყველა ვალდებულების შესრულების შემდეგ. აღნიშნული ხელს შეუწყობს სამუშაოების დროულ დასრულებას, საბიუჯეტო შემოსავლების გაზრდას და მიმწოდებლების მიმართ ერთგვაროვანი მიდგომის ჩამოყალიბებას.

2.2.3 გამოუყენებელი საპროექტო- სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია

კრიტერიუმი: საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვის ძირითადი მიზანია განისაზღვროს იმ ინფრასტრუქტურული პროექტებისათვის საჭირო სამუშაოები, რომელთა წარმატებით განხორციელების შედეგად მოსახლეობას დროულად მიეწოდება ხარისხიანი მუნიციპალური სერვისები. თუ საბიუჯეტო ორგანიზაცია შეისყიდის მხოლოდ საპროექტო მომსახურებას და შემდეგ არ დაგეგმავს პროექტის შესაბამის ინფრასტრუქტურულ სამუშაოებს, გადახდილი თანხები შეიძლება ჩაითვალოს არაეფექტიან ხარჯად.

ფაქტობრივი გარემოება: 2017-2018 წლებში მუნიციპალიტეტმა შეიძინა 256.5 ათასი ლარის ღირებულების საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია, რომლის მიხედვით დაგეგმილი იყო 289 ინფრასტრუქტურული პროექტის შესრულება. აუდიტის მიმდინარეობისას გამოუყენებელი იყო 25.3 ათასი ლარის ღირებულების პროექტები, რომლებიც ითვალისწინებდა 128 ობიექტის მშენებლობას/რეაბილიტაციას. კერძოდ, არ შესრულებულა გაბიონების, სკვერის, შიდა ეზოების, სანიაღვრე არხების, ხიდების, გზების, მინის სტადიონების რეაბილიტაციისა და სხვა ინფრასტრუქტურული სამუშაოები, სავარაუდო ღირებულებით – 1,515.8 ათასი ლარი.

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, პროექტების გამოუყენებლობის მიზეზს წარმოადგენს არასაკმარისი ფინანსური რესურსი. მუნიციპალიტეტს უნდა განესაზღვრა პროექტის რეალური საჭიროება, სავარაუდო ღირებულება, დაფინანსების წყარო და მხოლოდ ამის შემდეგ განხორციელებინა საპროექტო დოკუმენტაციის შესყიდვის პროცედურები. ამასთანავე, წარმოდგენილი არგუმენტი შეუსაბამოა, რადგან მუნიციპალიტეტს საანგარიშო პერიოდში გააჩნდა არსებითი მოცულობის თავისუფალი ნაშთი, მათ შორის, დეპოზიტზე არსებული თანხები, რომლის გამოყენებაც შეეძლო აღნიშნული ინფრასტრუქტურული ობიექტების მოსაწყობად, რაც არ განუხორციელებია.

არსებობს რისკი, რომ დროთა განმავლობაში საქონლის საბაზრო ღირებულებისა და, შესაბამისად, ერთეული ფასების ცვლილების გამო, საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია გახდეს მოქმედ ფასებთან შეუსაბამო და კორექტირებისათვის საბიუჯეტო თანხები დამატებით დაიხარჯოს. ფინანსური აქტივების მართვის ხარვეზების გამო, მუნიციპალიტეტმა გასწია 25.5 ათასი ლარის არაეფექტიანი ხარჯი და შეისყიდა ისეთი საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია, რომელიც გონივრულ ვადაში არ გამოუყენებია. გარდა ამისა, არ განხორციელდა დაახლოებით 850 ათასი ლარის ღირებულების სამშენებლო სამუშაოები.

2.3 მოსახლეობის წყალმომარაგების პრობლემები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებებია: წყალმომარაგების (მათ შორის, ტექნიკური წყლით მომარაგების) და წყალარინების უზრუნველყოფა. მუნიციპალიტეტი მომსახურებას

უზრუნველყოფს შესაბამისი ლიცენზიანტი კერძო სამართლის სუბიექტების საშუალებით.¹⁷

მუნიციპალიტეტის მიერ 2018-2019 წლებისათვის მომზადებული პრიორიტეტების დოკუმენტით, თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის ერთ-ერთ მიმართულებას წარმოადგენს წყლის სისტემების რეაბილიტაცია. პროგრამის მიზანია მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის სასმელი წყლით უზრუნველყოფა დღე-ღამის ნებისმიერ დროს.

ფაქტობრივი გარემოება: ქ. მარტვილის წყალმომარაგება ხორციელდება საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიის მიერ. მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტების დოკუმენტების თანახმად, დანარჩენი დასახლებული პუნქტებისათვის წყლის სისტემების მოვლა-პატრონობა და მისი გამართული ფუნქციონირების კონტროლი ევალება ა(ა)იპ – მარტვილის კეთილმოწყობის ცენტრს. მიუხედავად ამისა, იურიდიული პირისათვის გადასაცემი სუბსიდიის მოცულობის განსაზღვრისას, მუნიციპალიტეტს შესაბამისი დაფინანსება არ გაუთვალისწინებია. ამასთანავე, ა(ა)იპ – მარტვილის კეთილმოწყობის ცენტრს არ გააჩნია მომსახურების შესაბამისი ლიცენზია. ამდენად, მუნიციპალიტეტის განვითარების ძირითადი დოკუმენტით განსაზღვრული წყლის სისტემების მოვლა-პატრონობის სამოქმედო გეგმა ატარებს ფორმალურ ხასიათს და არ ხდება მისი პრაქტიკაში განხორციელება.

2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის 73-დან 7 სოფელში წყლის სისტემების მშენებლობასა და რეაბილიტაციაზე დაიხარჯა მხოლოდ 133.4 ათასი ლარი, დანარჩენ 66 სოფელში აღნიშნული მიმართულებით მუნიციპალიტეტს რაიმე სახის ღონისძიება არ განუხორციელებია და მოსახლეობა სარგებლობს ჭებითა და წყაროებით. ამდენად, წყლის სისტემების მოწყობა-რეაბილიტაციის მიზნით დაფინანსებული ინფრასტრუქტურული პროექტები არასაკმარისია და ვერ უზრუნველყოფს სასმელ წყალზე მოსახლეობის უმეტესი ნაწილის ყოველდღიური მოთხოვნილების დაკმაყოფილებას.

გარდა ამისა, ჭები და სათავე ნაგებობები, საიდანაც მოსახლეობას წყალი მიეწოდება, არ არის აღჭურვილი გამწმენდი და წყლის დაქლორვის საშუალებებით. პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, სოფლის მოსახლეობაზე მიწოდებული წყლის ხარისხი არ მოწმდება. აღსანიშნავია, რომ 2019 წლის ოქტომბერში ჩატარდა მუნიციპალიტეტში საბავშვო ბაღების სასმელი წყლის ანალიზი. წარმოდგენილი ჰიგიენური შეფასებით დადგინდა, რომ ზოგიერთ ბაღში წყლის მიკრობიოლოგიური მაჩვენებლები არ შეესაბამება სასმელი წყლის ტექნიკური რეგლამენტის მოთხოვნებს. მიუხედავად იმისა, რომ მოსახლეობის წყალმომარაგების პრობლემა ატარებს სისტემურ ხასიათს და ასახულია პრიორიტეტების დოკუმენტში, ხელმისაწვდომი ფინანსური რესურსების პირობებში, მისი გამოსწორებისათვის საკმარისი ღონისძიებები არ გატარებულა. საანგარიშო პერიოდში შესრულებული სამუშაოები არ ითვალისწინებდა აბონენტების გამრიცხველიანებას. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტს მოხმარებული წყლის საფასურის ამოღება არ დაუგეგმავს.

გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტმა საბიუჯეტო რესურსის ხარჯვის მიუხედავად, ზოგიერთ შემთხვევაში ვერ უზრუნველყო სამუშაოების დროული დასრულება და მოსახლეობის ნაწილს წყალი ისევ არ მიეწოდება, მაგალითად:

¹⁷ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 16, პუნქტი 2, ქვეპუნქტი „თ“; მუხლი 163, პუნქტი 1.

) 2018 წლის 26 ოქტომბერს, მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა დოზაყეს ადმინისტრაციულ ერთეულში წყლის სისტემის სარეაბილიტაციო სამუშაოები, ღირებულებით 45.2 ათასი ლარი.¹⁸ მიწოდების ვადად განისაზღვრა 2018 წლის 25 დეკემბერი. სამუშაოების მიმდინარეობის პროცესში ხელშეკრულებაში შევიდა ორი ცვლილება და მიწოდების ვადად გადაიწია 2019 წლის 6 დეკემბრამდე. საბოლოოდ, სამუშაოები დასრულდა 2019 წლის 19 დეკემბერს, ხელშეკრულების გაფორმებიდან 13 თვის შემდეგ. აღსანიშნავია, რომ 2 თვეში შესასრულებელი სამუშაოსათვის მიწოდების ვადის ერთი წლით გადაწევა მოკლებულია ყოველგვარ ობიექტურ საფუძველს, რის შედეგადაც მოსახლეობამ დროულად ვერ მიიღო დაგეგმილი შედეგი.

2020 წლის 4 ივნისის მდგომარეობით, წყლის სისტემა არ ფუნქციონირებდა ელექტროენერგიის მიუწოდებლობის გამო, რისთვისაც მუნიციპალიტეტს საკმარისი ღონისძიებები არ განუხორციელებია. შედეგად, მოსახლეობა 2020 წლის ივნისშიც კი ვერ სარგებლობდა წყალმომარაგებით, როდესაც პროექტი უნდა დასრულებულიყო 2018 წელს.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებულმა ღონისძიებებმა ვერ უზრუნველყო პრიორიტეტების დოკუმენტით დასახული მიზნების მიღწევა. მოსახლეობას წყალი მიეწოდება შეფერხებით; არ ტარდება მოსახლეობისათვის მიწოდებული წყლის ლაბორატორიული კვლევები; მუნიციპალიტეტში საბავშვო ბაღების ნაწილი იყენებს მოქმედ ტექნიკურ რეგლამენტთან შეუსაბამო წყალს. პრობლემის მოგვარებისათვის მუნიციპალიტეტს არ გაუტარებია ადეკვატური ღონისძიებები და არ გამოუყენებია საკმარისი საბიუჯეტო რესურსები.

რეკომენდაცია

მერამ, საკრებულოსთან შეთანხმებით, დაგეგმოს და განახორციელოს ღონისძიებები, რომლებიც გონივრულ ვადაში უზრუნველყოფს მოსახლეობის წყალმომარაგების გაუმჯობესებას, მიწოდებული წყლის ხარისხის კონტროლს და წყლის სისტემის გამართულ ექსპლოატაციას. ამასთანავე, ღონისძიებათა გეგმა უნდა ითვალისწინებდეს როგორც წყლის, ასევე საბიუჯეტო რესურსების რაციონალურ ხარჯვას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მოსახლეობის სოციალური პირობების გაუმჯობესებასა და მიწოდების ხარჯების შემცირებას.

2.4 სოციალური საცხოვრისის მოწყობის ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: კანონმდებლობის მიხედვით,¹⁹ მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია განახორციელოს უსახლკაროთა რეგისტრაცია და მათი თავშესაფრით უზრუნველყოფა. ამ მიზნით, მუნიციპალიტეტს შეუძლია შექმნას დროებითი საცხოვრისი, რომელიც უნდა აკმაყოფილებდეს საცხოვრებლის ფუნქციებს.

შემსყიდველმა ორგანიზაციამ პროცესს ორგანიზება იმგვარად უნდა გაუწიოს, რომ განხორციელებული პროექტებისა და პროგრამების შედეგად მიღებული მატერიალური სიკეთე დროულად აისახოს სამიზნე მოსახლეობაზე და დააკმაყოფილოს მათი კონკრეტული საჭიროებები. პროექტების დაგეგმვის დროს მუნიციპალიტეტმა უნდა გაითვალისწინოს საჭირო ფინანსური და

¹⁸ NAT180014923, ხელშეკრულება №187. მიწოდებული შპს „გეოპლასტი“.

¹⁹ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 16, პუნქტი 2, ქვეპუნქტი „ფ“.

მატერიალური რესურსების რაოდენობა და შესაბამისად განსაზღვროს მიზნის მიღწევის შესაძლებლობა.

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების ბიუჯეტით განსაზღვრული სოციალური პროგრამები ითვალისწინებდა ბინის ქირის უზრუნველყოფას უსახლკაროდ დარჩენილი ოჯახებისათვის, ყოველთვიურად 50-100 ლარის ოდენობით. საანგარიშო პერიოდში მერიას 8-13 ბენეფიციარისთვის საცხოვრებელი ფართის დაქირავების მიზნით გადახდილი აქვს 22.2 ათასი ლარი.

მუნიციპალიტეტმა 2016 წლის ბოლოს მიიღო გადაწყვეტილება უსახლკაროდ დარჩენილი 8 ოჯახისათვის მოეწყო სოციალური საცხოვრისი, რითაც დაზოგავდა საცხოვრებელი ფართის დაქირავების ხარჯებს. ამ მიზნით, 2017 წლის 22 თებერვალს მერიამ 18.0 ათას ლარად შეისყიდა სოფელ ვედიდკარში მდებარე ორსართულიანი, 436 კვ.მ საერთო ფართის შენობა-ნაგებობა, რომლის სარემონტო სამუშაოებიც განხორციელდა ეტაპობრივად – 2017-2020 წლებში. კერძოდ, სხვადასხვა მიმწოდებელთან გაფორმებულია ოთხი ხელშეკრულება²⁰ და სულ შესრულებული სამუშაოების ღირებულებამ 115.9 ათასი ლარი შეადგინა. შესაბამისად, აღნიშნული შენობის შეძენასა და რემონტში დახარჯულია ჯამში 133.9 ათასი ლარი.

2020 წლის 3 ივნისს აუდიტის ჯგუფმა, მერიის პასუხისმგებელ პირებთან ერთად, დაათვალიერა მუნიციპალიტეტის მიერ მოწყობილი საცხოვრისი. როგორც აღმოჩნდა, მიუხედავად იმისა, რომ სამუშაოები სამ წელზე მეტია მიმდინარეობდა, საცხოვრისი ჯერ კიდევ არ იყო დასრულებული და საცხოვრებლად ვარგის მდგომარეობამდე მიყვანილი. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, შენობის რეაბილიტაციის პერიოდის გაზრდა გამოიწვია არასაკმარისმა ფინანსურმა რესურსებმა, რაც არ შეესაბამება ფაქტობრივ გარემოებას. კერძოდ, მუნიციპალიტეტს გააჩნდა საკმარისი რაოდენობით თავისუფალი ნაშთები,²¹ რომლის გამოყენებაც მერიას საშუალებას მისცემდა დაეზოგა საბიუჯეტო სახსრები და 2017 წლიდან საცხოვრისის ექსპლოატაციაში მიღების თარიღამდე არ გადაეხადა ქირის თანხა.

გარდა ამისა, 8 ბენეფიციარზე გათვლილ სოციალურ საცხოვრისში დათვალიერების მომენტისათვის განთავსებული იყო მხოლოდ 3 ოჯახი. აღსანიშნავია, რომ ბინაში საცხოვრებლად არ გადმოსულა არც ერთი ოჯახი იმ 8 ოჯახიდან, ვისთვისაც მერიამ შენობა შეისყიდა. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, შენობის შეძენამდე უსახლკაროთა ბინის ქირით უზრუნველყოფის პროგრამით მოსარგებლე რვავე ბენეფიციარი გამოიკითხა სიტყვიერად და მათ თანხმობა განაცხადეს აღნიშნულ შენობაში საცხოვრებლად გადასვლაზე, თუმცა შენობის რეაბილიტაციის შემდეგ, წერილობითი გამოკითხვისას, პირობა შეცვალეს. უარის ძირითად მიზეზად დასახელდა შემდეგი: ერთი ოჯახის წევრი იყო შშმ პირი და შენობა არ იყო შესაბამისად ადაპტირებული; შვიდი ოჯახის წევრები მუშაობდნენ ქ. მარტვილში და შენობა დაშორებული იყო მათი სამუშაო ადგილებიდან.

მუნიციპალიტეტმა ვერ განმარტა, კონკრეტულად რა კვლევას და გათვლებს ეფუძნებოდა უსახლკაროთა ბინის ქირით უზრუნველყოფის პროგრამის მოსარგებლეთათვის შენობის შეძენა. ოპტიმალური ვარიანტის შერჩევის

²⁰ NAT170008433-სახელშეკრულებო ღირებულება 39.3 ათასი ლარი, NAT180008091-სახელშეკრულებო ღირებულება 56.8 ათასი ლარი, NAT190019860-სახელშეკრულებო ღირებულება 24.3 ათასი ლარი, NAT200005256-სახელშეკრულებო ღირებულება 1.6 ათასი ლარი.

²¹ 2017 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით მუნიციპალიტეტს თავისუფალი ნაშთის სახით გააჩნდა 591.6 ათასი ლარი.

დასკვნა

მიზნით, არ შედარებულა შენობაზე გასაწევი სავარაუდო ხარჯების მოცულობა ყოველწლიურად გადასახდელი ქირის ოდენობასთან. 2016 წელს, გადაწყვეტილების მიღებისას, პროგრამის მონაწილეებს მერია წელიწადში უხდიდა დაახლოებით 6 ათას ლარს, ხოლო შენობის შემენარეაბილიტაციისათვის დახარჯულია 133.9 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტს ასევე არ დაუდგენია რა ფინანსური რესურსი და პერიოდი დასჭირდებოდა შენობის რეაბილიტაციას, საცხოვრებლად ვარგის მდგომარეობაში მოსაყვანად; არ ჰქონდა განსაზღვრული კონკრეტული კრიტერიუმები შენობით მოსარგებლე ბენეფიციარების შერჩევის შესახებ; არ დადგენილა საცხოვრებელი ფართის ბენეფიციარისათვის გადაცემის ფორმა და სხვ.²²

მნიშვნელოვანი საბიუჯეტო ხარჯების მიუხედავად, სოციალური სახლი არ არის მოყვანილი საცხოვრებლად ვარგის მდგომარეობაში. მერიას ისევ უწევს ქირის გადახდა. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტმა 133.9 ათასი ლარი დახარჯა არაეფექტიანად და ვერ მიაღწია პროგრამით განსაზღვრულ შედეგს.

რეკომენდაცია

მერიამ, საკრებულოსთან ერთად, შეისწავლოს პროგრამის სრულყოფის შესაძლებლობები. ამასთანავე, განსაზღვროს სოციალური სახლის შემდგომი გამოყენების პერსპექტივა და განსაზღვროს ღონისძიებები აქტივის მისთვის ყველაზე ხელსაყრელი ფორმით განკარგვის მიზნით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ბენეფიციარების პირობების გაუმჯობესებას, ქონების ოპტიმალურ გამოყენებას და საბიუჯეტო თანხების ეკონომიურ ხარჯვას.

2.5. ქონების მართვა და განკარგვა

2.5.1 მუნიციპალიტეტის ბალანსზე რიცხული აქტივების განკარგვის ხარვეზები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის ქონება არის მის საკუთრებაში არსებული ყველა ნივთი და არამატერიალური ქონებრივი სიკეთე. კანონმდებლობის მიხედვით, თვითმმართველი ერთეული ქონებრივი უფლებების განხორციელებისას ვალდებულია, შესაბამისი კონტროლის მექანიზმების გამოყენებით, უზრუნველყოს ქონების მონიტორინგი და დაიცვას მუნიციპალიტეტის, როგორც მესაკუთრის კანონიერი ინტერესები.²³ ამასთანავე, ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემის შემთხვევაში, თვითმმართველი ერთეული ვალდებულია უზრუნველყოს უფლებამოსილი პირის მიერ შესაბამისი საფასურის ჩარიცხვა ადგილობრივ ბიუჯეტში, რაც მუნიციპალიტეტის საკუთარი შემოსავლების ერთ-ერთი წყაროა.

ფაქტობრივი გარემოებები:

ქონების განკარგვა. საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მონაცემებით, 2019 წლის 31 დეკემბრისათვის, მუნიციპალიტეტს საკუთრებაში ერიცხებოდა 284 ერთეული უძრავი ქონება,²⁴ საიდანაც სარგებლობის უფლებით გაცემულია 20

²² საკუთრება, სარგებლობა.

²³ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 109.

²⁴ 269 ერთეული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, მათზე დამაგრებული შენობა-ნაგებობებით – 35 ჰა, 15 ერთეული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა – 25 ჰა.

ობიექტი. 2018-2019 წლებში საიჯარო ქირის სახით ადგილობრივ ბიუჯეტში ჩარიცხულია 2.9 ათასი ლარი, რაც მთლიანად მისაღები შემოსავლის მხოლოდ 13%-ია. მერია ვერ უზრუნველყოფდა იჯარით გაცემული ქონების სათანადო ადმინისტრირებას, რის გამოც, 2020 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, იჯარით გაცემული ქონებიდან არ მიუღია სულ – 97.8 ათასი ლარის შემოსავალი.

ჯგუფმა ჩაატარა დამატებითი აუდიტორული პროცედურები, მუნიციპალური ქონების სხვა შესაძლო განმკარგავი სუბიექტების მოძიების მიზნით. შედეგად გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული 27 სხვა დასახელების ქონებით სარგებლობენ არაუფლებამოსილი პირები. აქედან 3 შემთხვევაში, ქონება დაკავებულია თვითნებურად, 4 შემთხვევაში – მუნიციპალურ შენობებში შესახლებული არიან პირები სათანადო დოკუმენტაციის გაფორმების გარეშე, 20 შემთხვევაში – მოსარგებლებს საიჯარო ხელშეკრულების ვადა გასული აქვთ და აგრძელებენ ქონების გამოყენებას, მაგალითად:

- სოფელ დიდ ჭყონში 1098 კვ.მ არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთით სარგებლობს არაუფლებამოსილი პირი, რომელსაც ტერიტორიაზე განთავსებული აქვს ავტოსამრეცხაო. აღნიშნული პირი ქონებით სარგებლობისათვის არ იხდის საიჯარო ქირას.
- ქ. მარტვილში, თავისუფლების ქ. №10-ში მდებარე ყოფილი აღმასკომის შენობაში, პირველ სართულზე – სამი და მეორე სართულზე – ორი ოთახი დაკავებულია ყოფილი მოიჯარეების მიერ, რომელთაც 2018 წელს გაუვიდათ ხელშეკრულების მოქმედების ვადა.²⁵

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მუნიციპალიტეტის შესაბამის სამსახურებს არ ჰქონდათ ინფორმაცია თვითნებურად დაკავებული ქონების შესახებ და აღნიშნული მათთვის ცნობილი გახდა აუდიტის ჯგუფთან ერთად ადგილზე გასვლის შედეგად. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტში შექმნილია ეკონომიკური განვითარების, ქონების მართვისა და სტატისტიკის სამსახური, სადაც დასაქმებულია 5 საჯარო მოსამსახურე და მათი ძირითადი ფუნქცია სწორედ აღნიშნული საკითხების მართვაა.

ჯგუფის მიერ საკითხით დაინტერესების შემდეგ, მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა გარკვეული ქმედებები თვითნებურად დაკავებულ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწებზე, კერძოდ, წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, მიმდინარეობს არაუფლებამოსილი პირების მოძიება/იდენტიფიცირება და მათ მიმართ გატარდება სამართლებრივი ღონისძიებები.

აუდიტის შედეგად ასევე გამოვლინდა, რომ მერია სათანადოდ არ აღრიცხავდა როგორც იჯარით გაცემულ ობიექტებს, ასევე აღნიშნული ობიექტებიდან მისაღებ შემოსავლებს; საიჯარო ქირის დროულად გადაუხდელობის შემთხვევაში, არ იყო გამოყვანილი გადაუხდელი საიჯარო ქირის ნაშთები (საიჯარო ქირის დავალიანებები); მოიჯარეებზე არ იყო დარიცხული და მოთხოვნილი ხელშეკრულებით გათვალისწინებული საჯარიმო სანქციები. 2018-2019 წლებში საიჯარო ქირის სახით ადგილობრივ ბიუჯეტში ჩარიცხულია 2.9 ათასი ლარი. გადაუხდელობა საიჯარო ქირამ 2020 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით – 22.4 ათასი ლარი, ხოლო ქირის დაგვიანებისათვის

²⁵ აღნიშნულ პირებთან საიჯარო ხელშეკრულებები გაფორმებული იყო სახელმწიფოს მიერ, ქონების მუნიციპალიტეტისათვის გადმოცემამდე.

ხელშეკრულებით გათვალისწინებულმა დაურიცხავმა საჯარიმო სანქციამ (საურავი) 75.4 ათასი ლარი შეადგინა.

ქონებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას, მუნიციპალიტეტმა სათანადოდ ვერ დაიცვა საკუთარი კანონიერი ინტერესები. კონტროლის მექანიზმების სისუსტის გამო, სათანადო რეაგირების გარეშე დარჩენილი სხვადასხვა პირის მიერ მუნიციპალიტეტის ქონებით არამართლზომიერი სარგებლობის შემთხვევები. მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა არ შეასრულეს თავიანთი ვალდებულება აღნიშნული ფაქტების გამოვლენისა და შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებების გატარების კუთხით.

ამასთანავე, ქონების აღრიცხვის კუთხით დანერგილი სუსტი კონტროლის მექანიზმების გამო, არსებობს რისკი, რომ დამატებით არსებობდეს ისეთი ობიექტები, რომლებსაც განკარგავენ არაუფლებამოსილი პირები და ადგილობრივ ბიუჯეტში შესაბამის თანხებს არ იხდიან.

სპეციალური ტექნიკის განკარგვა

მერია 2018 წლის 25 ივლისს ადგილობრივი საჭიროებებისათვის შეიძინა ექსკავატორ-დამტვირთავი, ღირებულებით 194.9 ათასი ლარი.²⁶ მუნიციპალიტეტმა იმავე წლის აგვისტოში ტექნიკა თხოვნის ხელშეკრულებით²⁷ გადასცა მის მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ – მარტვილის კეთილმოწყობის ცენტრს. გაფორმებული ხელშეკრულების მიხედვით, მონათხოვრე პირს ექსკავატორ-დამტვირთავი უნდა გამოეყენებინა მიზნობრივად, მხოლოდ მერიიდან მიღებული წერილობითი მიმართვის მიხედვით განსაზღვრული სამუშაოების შესასრულებლად.

ექსკავატორ-დამტვირთავს, 2020 წლის 10 ივნისის მდგომარეობით, მრიცხველის ჩვენების მიხედვით ნამუშევარი ჰქონდა 1791 საათი. აქედან, ა(ა)იპ-მა დოკუმენტაცია წარმოადგინა 1358 საათის სამუშაო დროზე. მათ შორის, მერიის დავალებების შესასრულებლად ტექნიკამ იმუშავა 1337 საათი, ხოლო 21 საათის განმავლობაში ტექნიკა გაქირავებული იყო.²⁸ აღსანიშნავია, რომ მერიასა და ა(ა)იპ-ს შორის გაფორმებული ხელშეკრულება ტექნიკის გაქირავებას არ ითვალისწინებდა.

ა(ა)იპ – მარტვილის კეთილმოწყობის ცენტრი ტექნიკის სამუშაო დროს აღრიცხავდა შემდეგნაირად: პასუხისმგებელი პირი შეისწავლიდა შესასრულებელი სამუშაოს მოცულობას და ტექნიკის გადაადგილების მანძილს. აღნიშნული მონაცემების მიხედვით, მოქმედი ნორმების გათვალისწინებით, იანგარიშებოდა ტექნიკის სამუშაო დრო. ა(ა)იპ არ ითვლიდა ფაქტობრივად ნამუშევარ პერიოდს. აღნიშნული პრინციპი აღრიცხვის სიზუსტესთან დაკავშირებით რისკის მატარებელია, კერძოდ, პასუხისმგებელი პირი სამუშაო დროის გაანგარიშებისას იყენებდა სხვა ტიპის, ადრეული წარმოების ტექნიკისათვის დაწესებულ ნორმებს, რომლებიც, როგორც წესი, აღემატება თანამედროვე ტექნიკის მაჩვენებლებს. ამდენად, კონკრეტული სამუშაოების შესრულებისას ექსკავატორ-დამტვირთავის ნამუშევარი პერიოდი დიდი ალბათობით ნაკლებია ა(ა)იპ-ის მიერ ნაჩვენებ დროსთან.

²⁶ NAT180008653 ხელშეკრულება №126.

²⁷ თხოვნის ხელშეკრულება №3, 03.08.2018.

²⁸ ტექნიკის ქირის საფასური შეადგენდა 60 ლარს საათში.

რაც შეეხება დანარჩენ 433 საათს, ექსკავატორ-დამტვირთავის მიერ შესრულებული სამუშაოების მიზნობრიობა და დანიშნულება დოკუმენტურად ვერ დასტურდება. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, სხვაობა გამოწვეულია ექსკავატორის უქმი სვლის რეჟიმით.²⁹ აუდიტის ჯგუფი ვერ გაიზიარებს აღნიშნულ მოსაზრებას, რამდენადაც ნამუშევარი 1791 საათიდან, ტექნიკის 433 საათის განმავლობაში დაუტვირთავი მუშაობა შეიცავს რისკებს, რომ ტექნიკა გამოიყენებოდა მუნიციპალიტეტთან შეუთანხმებლად, გაქირავების გარეშე და მუნიციპალიტეტი ვერ იღებდა კუთვნილ ქირას.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტს არ გააჩნია ეფექტიანი მიდგომა სპეციალური ტექნიკის გამოყენების მიმართულებით. მერიამ არ დააწესა სათანადო კონტროლი და დაუშვა ძვირად ღირებული ტექნიკის აღურიცხავი გამოყენება.

რეკომენდაცია

მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა და აღმასრულებელმა ორგანოებმა შეიმუშაონ ქონების მართვის კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობს ქონების განკარგვის პროცესის გაუმჯობესებას, ქონების თვითნებურად დაკავების თავიდან აცილებას ან/და დროულად გამოვლენას. ამასთანავე, მერიამ გაატაროს ქმედითი ღონისძიებები გადაუხდელი საიჯარო ქირისა და დარიცხული საურავის ადგილობრივ ბიუჯეტში მობილიზების მიზნით. გარდა ამისა, მერიამ გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები, რომელთაც ევალებოდათ მუნიციპალიტეტის ქონების, მათ შორის, სპეციალური ტექნიკის დაცვა და მათ მიმართ გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.

2.5.2 დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირების ნაკლოვანება

კრიტერიუმი: საქართველოს ტერიტორიაზე ადგილობრივი მოსაკრებლის სახე, ოდენობა, შემოღების წესი და მოსაკრებლის გადამხდელთა უფლება-მოვალეობები რეგულირდება კანონით „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“. ადგილობრივი მოსაკრებელი არის აუცილებელი გადასახდელი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში, რომელსაც იხდიან ფიზიკური და იურიდიული პირები.³⁰ ამ კანონით დადგენილი წესით, ადგილობრივი მოსაკრებლის შემოღების უფლება აქვს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით ორგანოს – საკრებულოს.

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტში დასუფთავების მოსაკრებლის შემოღებისა და გადახდის წესი დამტკიცებულია საკრებულოს დადგენილებების შესაბამისად.³¹ დასუფთავების ყოველთვიური მოსაკრებელი ფიზიკური პირებისათვის 2018-2019 წლებში შეადგენდა მოსახლეზე 0.5 ლარს. ამასთანავე, სამართლებრივი აქტი აწესებს შეღავათებს სოციალურად დაუცველი მოსახლეობისათვის. დაწესებულებებისათვის, ორგანიზაციებისათვის, ინდივიდუალური მეწარმეებისა და იურიდიული პირებისათვის დასუფთავების მოსაკრებლის ოდენობა განსხვავებულია საქმიანობის სფეროს მიხედვით. დასუფთავების მოსაკრებლის ამოღების ადმინისტრირებას ახორციელებს მერიის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ – მარტვილის კეთილმოწყობის ცენტრი, ხოლო ზოგადი კონტროლი ევალება მერიის ზედამხედველობის სამსახურს.

²⁹ სამუშაოს დაწყებამდე ტექნიკა იდგა მუშა მდგომარეობაში, 10-15 წუთის განმავლობაში.

³⁰ მუხლი 1.

³¹ 2015 წლის 24 ივლისის №22 დადგენილება; 2017 წლის 22 დეკემბრის №60 დადგენილება.

დასკვნა

რეკომენდაცია

წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, 2018-2019 წლებში გადამხდელი იურიდიული პირებიდან და ინდივიდუალური მეწარმეებიდან მისაღები დასუფთავების მოსაკრებელი 38.5 ათას ლარს შეადგენდა. ფაქტობრივად ამოღებულია 33.9 ათასი ლარი (88%). ფიზიკურ პირებს მოსაკრებელი შესამოწმებელ პერიოდში საერთოდ არ გადაუხდიათ. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა ინფორმაცია გადამხდელთა ბაზისა და გადასახდელი მოსაკრებლების მოცულობის შესახებ. შესაბამისად, მერიამ ვერ უზრუნველყო ადგილობრივ ბიუჯეტში შესაბამისი შემოსავლების მოზილიზება.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სამართლებრივი აქტი დასუფთავების მოსაკრებელს აწესებს როგორც იურიდიული, ასევე ფიზიკური პირებისათვის. მიუხედავად ამისა, აღმასრულებელ ორგანოს არ გააჩნია გადამხდელთა ბაზა ფიზიკური პირებისათვის და არ გეგმავს შემოსავლის მიღებას.

მერიამ, საკრებულოსთან ერთად იმსჯელოს ფიზიკური პირების მიერ დასუფთავების მოსაკრებლის გადახდის საკითხზე და მიიღოს ისეთი გადაწყვეტილება, რომელიც დამოკიდებული იქნება ადმინისტრაციული რესურსის გონივრული გამოყენებით შედეგის მიღწევის შესაძლებლობასთან. აღნიშნულმა ხელი უნდა შეუწყოს დასუფთავების მოსაკრებლის სახით მისაღები შემოსავლების დაგეგმვის გაუმჯობესებას.

2.6 ა(ა)იპ – მარტვილის კეთილმოწყობის ცენტრის საქმიანობა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტს თავისი საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით, უფლება აქვს, დააფუძნოს ა(ა)იპ/შპს, რომელიც ორგანიზებას გაუწევს მის უფლებამოსილების სფეროში განსახორციელებელ ღონისძიებებს.³² მუნიციპალიტეტი ვალდებულია საქმიანობა წარმართოს ისე, რომ დაფუძნებული სუბიექტის მიერ უზრუნველყოფილ იქნეს ფულადი სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოყენება. მიღებული პრაქტიკიდან გამომდინარე, დაფუძნებული სუბიექტებისათვის სუბსიდიური დაფინანსების დაგეგმვა და ხარჯვა უნდა ემყარებოდეს კონკრეტულ გაანგარიშებას, განსაზღვრული უნდა იყოს სუბსიდიის ფარგლებში შესასრულებელი სამუშაო და გაწეული საქმიანობით მიღებული შედეგები.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში მარტვილის მუნიციპალიტეტი სუბსიდიის მუხლით აფინანსებდა ა(ა)იპ – მარტვილის კეთილმოწყობის ცენტრს. იურიდიულ პირზე სუბსიდიის სახით 2018 წელს გაცემულია 499.9 ათასი ლარი, ხოლო 2019 წელს – 576.8 ათასი ლარი. მიღებული დაფინანსების 62% გახარჯულია დასაქმებული პირების შრომის ანაზღაურებაზე. წარმოდგენილი მონაცემებით, კომპანიაში 2018-2019 წლებში დასაქმებული იყო 73-80 პირი.

წესდების თანახმად, ორგანიზაციის საქმიანობის სფეროებია გარე განათების ქსელის მოწესრიგება, ხე-მცენარეების, მწვანე ნარგავების და ყვავილების მოვლა-პატრონობა, კიდული საბაგირო გზის მოვლა-პატრონობა, მარტვილის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის დასუფთავება და ნარჩენების გატანა. საშტატო ნუსხის მიხედვით, ორგანიზაციაში დასაქმებული იყო 18 მეეზოვე, რომელთაც ევალუბრდით მათზე მიმაგრებული ტერიტორიის დაგვა-დასუფთავება. ა(ა)იპ-ის საშტატო ნუსხის შესწავლით გამოვლინდა, რომ

³² „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 20, პუნქტები: 1,2; მუხლი 106.

ორგანიზაციაში დასუფთავების ღონისძიებების მიმართულებით, ხელმძღვანელ პოზიციაზე დასაქმებულია 8 თანამშრომელი, რომლებიც ზედამხედველობას უწევენ 18 მეზოვის საქმიანობას.³³ ა(ა)იპ-მა ვერ წარმოადგინა დასაბუთებული არგუმენტაცია, კონტროლის ჯგუფის ამ რაოდენობით არსებობის აუცილებლობის შესახებ.

საშტატო ნუსხის მიხედვით, ორგანიზაციაში ასევე დასაქმებული იყო 6 მეველე, რომელთა ფუნქციას წარმოადგენდა ქ. მარტვილის ცენტრის დაცვა მოხეტიალე პირუტყვისაგან. აღნიშნული პირების მიერ მათზე დაკისრებული ფუნქციების შესრულება დოკუმენტურად არ დასტურდება. შესაბამისად, არსებობს რისკი, რომ ა(ა)იპ-ის საშტატო რიცხოვნობა ხელოვნურად არის გაზრდილი და მათი რაოდენობა არ შეესაბამება რეალურ საჭიროებას.

2.7 ავტოპარკის მართვა

კრიტერიუმი: საქართველოს მთავრობის დადგენილების მიხედვით,³⁴ 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტისათვის სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად რეკომენდებული იყო 7 სამორიგეო ავტომანქანა.

მნიშვნელოვანია, მუნიციპალურ სარგებლობაში არსებულ თითოეულ ავტოსატრანსპორტო საშუალებაზე საწვავის ლიმიტი განისაზღვროს კონკრეტული საჭიროებებიდან გამომდინარე და მისი ხარჯვა განხორციელდეს მიზნობრივად, მუნიციპალიტეტის საჭიროებების შესაბამისად.

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო პრიორიტეტულად მიიჩნევს საწვავით გამართვა განხორციელდეს აგაი სისტემის გამოყენებით,³⁵ ვინაიდან სხვა საშუალებები ვერ უზრუნველყოფს საწვავის ხარჯვაზე სათანადო კონტროლს.

ფაქტობრივი გარემოება: სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად, მუნიციპალიტეტი 2018-2019 წლებში სარგებლობდა ბალანსზე რიცხული 5 და თანამშრომლების საკუთრებაში არსებული 42-68 ავტომანქანით, სულ საანგარიშო პერიოდში აღნიშნულ ავტომანქანებზე დაიხარჯა 115.9 ტონა საწვავი, საერთო ღირებულებით – 238.1 ათასი ლარი, მათ შორის, თანამშრომლების პირად საკუთრებაში არსებულ სატრანსპორტო საშუალებებზე გახარჯულია 93.2 ათასი ლიტრი საწვავი. ამდენად, მარტვილის მუნიციპალიტეტის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა მნიშვნელოვნად აღემატება მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას.

გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტის მიერ წარმოდგენილი მონაცემების შესწავლით გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც საწვავი გამოყენებულია, სავარაუდოდ, არაავტორიზებული ავტომანქანებისათვის, კერძოდ, ცალკეულ ავტომანქანაზე ერთჯერადად ჩასხმული საწვავის მოცულობა მნიშვნელოვნად აღემატება ავტომანქანის საწვავის ავზის მოცულობას (იხ. დანართი №2).

ცხრილში ასახული მონაცემები მიუთითებს, რომ ავტორიზებულ ავტომანქანებზე, აგაი სისტემის ჩიპი, სავარაუდოდ, მყარად არ იყო

³³ დირექტორი, დაგვა-დასუფთავებისა და გარე განათების განყოფილების უფროსი, დაგვა-დასუფთავების მენეჯერი, დასუფთავების 5 ზედამხედველი.

³⁴ „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება.

³⁵ აგაი სისტემა – სისტემა/საშუალება, რომლის გამოყენებით ავტორიზებული ავტომობილის ავზზე მონტაჟდება სპეციალური ჩიპი (მეხსიერების ბარათი), რომლის საშუალებითაც ხდება ავტომობილის იდენტიფიცირება ავტოგასამართ სადგურზე.

დამაგრებული და მისი გამოყენებით საწვავის ჩასხმა ხორციელდებოდა სხვა ავტომანქანებშიც. არსებობს რისკი, რომ არაიდენტიფიცირებული ავტომანქანების საწვავით გამართვა ხორციელდებოდა პირადი მიზნებისათვის და სამსახურებრივი დანიშნულებით არ გამოიყენებოდა.

საწვავის არასამსახურებრივი დანიშნულებით გამოყენების ფაქტები დადასტურდა სხვა მონაცემებითაც, მაგალითად:

- საკრებულოს ფრაქციის თავმჯდომარე 2019 წელს გამართული საკრებულოს 21 სხდომიდან მონაწილეობდა მხოლოდ სამში. მას სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით მიღებული საწვავის 72% ჩასხმული აქვს თბილისში მდებარე ბენზინგასამართ სადგურებში;
- საკრებულოს ფრაქციის თავმჯდომარე 2018 წელს გამართული 19 საკრებულოს სხდომიდან მონაწილეობდა მხოლოდ ოთხში. მას სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით მიღებული საწვავის 68% ჩასხმული აქვს მარტვილის ტერიტორიიდან მოშორებით მდებარე ბენზინგასამართ სადგურებში, ძირითადად, თბილისში.

ხარვეზი, ავტომანქანების გაზრდილი რაოდენობისა და თანამდებობის პირების მიერ კერძო ავტომობილებზე დახარჯული საწვავის შესახებ, დაფიქსირებულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ წინა აუდიტის ანგარიშშიც. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტს (შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს) გამოვლენილი გარემოება არ გამოუსწორებია. ამდენად, მუნიციპალიტეტმა სათანადო რეაგირება არ მოახდინა სახელმწიფო საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის უმაღლესი ორგანოს მიერ გამოვლენილ და აუდიტის ანგარიშში ასახულ გარემოებაზე.

დასკვნა

აუდიტის ობიექტს არ გააჩნია რაციონალური მიდგომა მისი ფუნქციონირებისათვის საჭირო ავტოსატრანსპორტო საშუალებების გამოყენებასა და საწვავის ხარჯვასთან დაკავშირებით. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტს სათანადო კონტროლი არ აქვს დაწესებული საწვავის მიზნობრივ ხარჯვაზე, რამაც საწვავის არაუფლებამოსილი პირების მიერ და არასამსახურებრივი დანიშნულებით გამოყენება გამოიწვია.

რეკომენდაცია

მუნიციპალიტეტის საკრებულომ, მერიასთან შეთანხმებით, შეიმუშაოს წესი საწვავის განაწილებისა და ხარჯვის შესახებ. აღნიშნული დოკუმენტი, რომელიც დაფუძნებული იქნება მიღებულ პრაქტიკაზე, ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო პარკის ოპტიმიზაციას და მოვლა-შენახვის ხარჯების რაციონალიზაციას. ამასთანავე, მერიამ დააწესოს კონტროლის ისეთი მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს საწვავის არარაციონალური და არასამსახურებრივი მიზნებისათვის გამოყენების თავიდან აცილებას.

2.8 წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრი, გარდა თანამდებობის პირისა, თავის უფლებამოსილებას

2.8.1 საკრებულოს წევრებზე დასაბუთების გარეშე გაწეული ხარჯები

ახორციელებს სამსახურებრივი საქმიანობისაგან მოუწყვეტლად და უსასყიდლოდ. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ შესაბამისად,³⁶ მას შეიძლება აუნაზღაურდეს უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ისეთი ხარჯები, როგორცაა, საკრებულოსა და კომისიის სხდომების, დროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობაში მონაწილეობის მიღების, ამომრჩეველთან შეხვედრების, ასევე საკრებულოს და საკრებულოს თავმჯდომარის ცალკეული დავალების შესრულებისათვის საჭირო ხარჯები. მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, ხარჯის დამადასტურებელ დოკუმენტს წარმოადგენს პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტი, სადაც მითითებულია დოკუმენტის დასახელება, შედგენის თარიღი, სამეურნეო ოპერაციის შინაარსი, რაოდენობა, ფასი, თანხა, სამეურნეო ოპერაციაში მონაწილე მხარეთა დასახელება, დოკუმენტის სწორად გაფორმებისათვის პასუხისმგებელ პირთა ხელმოწერები და სხვა მონაცემები.³⁷

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრების (არათანამდებობის პირები) უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები 2018-2019 წლებში გაიცემოდა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილების საფუძველზე.³⁸ უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით გაწეული ხარჯების ანაზღაურების ყოველთვიურ ზღვრულ ოდენობად განისაზღვრა 380 ლარი. საკრებულოს წევრის მიერ მისაღები კონკრეტული თანხის მოცულობა დადგენილია საკრებულოს სხდომებსა და მის ორგანოთა მუშაობაში მონაწილეობისათვის, ამომრჩეველთან შეხვედრებისათვის, საკრებულოს და საკრებულოს თავმჯდომარის დავალებების შესრულებისათვის. წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრებს (არათანამდებობის პირები), 2018-2019 წლებში ხარჯების ანაზღაურების სახით სულ მიღებული აქვთ 107.0 ათასი ლარი, მათ შორის, 2018 წელს – 60.7 ათასი, ხოლო 2019 წელს – 46.3 ათასი ლარი.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ შესაბამისად, საკრებულოს არათანამდებობის პირებს ეძლევათ არა ფიქსირებული გასამრჯელო, არამედ უნაზღაურდებათ უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები. შესაბამისად, თანხის გაცემის საფუძველი უნდა იყოს ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია.

მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა დოკუმენტური მტკიცებულებები საკრებულოს წევრების ხარჯების დასადასტურებლად. თანხების გაცემის საფუძველია მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარის ბრძანებები საკრებულოს წევრებისათვის ხარჯის ანაზღაურების შესახებ. აღნიშნული დოკუმენტი არ აკმაყოფილებს ხარჯის დამადასტურებელი პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტის კრიტერიუმს. შესაბამისად, საკრებულოს წევრებზე თანხების გაცემა ვერ ჩაითვლება წარმოშობილი ხარჯების ანაზღაურებად, რადგან საფუძველად არ უდევს ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტი.

³⁶ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 41.

³⁷ „ინსტრუქცია ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“, მუხლი 5. დამტკიცებულია საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბერს №1321 ბრძანებით.

³⁸ „მარტვილის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრების (გარდა თანამდებობის პირებისა) უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების ზღვრული ოდენობის დამტკიცების შესახებ“ მარტვილის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 26 თებერვლის №10 დადგენილება.

დასკვნა

გარდა ამისა, ძირითად შემთხვევებში საკრებულოს წევრებზე ყოველთვიურად გაცემულია ფიქსირებული თანხა, ლიმიტის მაქსიმალური ოდენობა – 380 ლარი. აღსანიშნავია, რომ 2018 წლის მაისამდე საკრებულოს დადგენილებით მოქმედებდა ნორმა, რომლის თანახმადაც საკრებულოს დეპუტატს თითოეული საკრებულოს სხდომის გაცდენისათვის აკლდებოდა 20 ლარი, ხოლო კომისიისა და დროებითი სამუშაო ჯგუფის სხდომის გაცდენისათვის – 10 ლარი. 2018 წლის მაისიდან საკრებულოს თავმჯდომარის განკარგულებით აღნიშნული შეზღუდვები გაუქმდა. საკრებულოს წევრებს, სხდომებში გამოუცხადებლობის მიუხედავად, ფაქტობრივად ხელფასის ფორმით ეძლეოდათ 380 ლარი. აღნიშნულმა გადაწყვეტილებამ ხელი შეუწყო იმ გარემოებას, რომ საკრებულოს წევრების უმეტესობა ხშირ შემთხვევაში არ ესწრებოდა გამართულ მორიგ და რიგგარეშე სხდომებს.³⁹

მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) 2018-2019 წლებში საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე ხარჯების ასანაზღაურებლად 107.0 ათასი ლარი გასცა ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტის წარმოდგენის გარეშე, საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შეუსაბამოდ.

2.8.2 მივლინების პროცესის ხარვეზები

კრიტერიუმი: ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მივლინების ძირითადი მიზანია პრაქტიკის გაცნობა, გამოცდილების გაზიარება, მხარეებისათვის საჭირო ინფორმაციის მიღება და სხვ. მიღებული პრაქტიკიდან გამომდინარე მნიშვნელოვანია, რომ პირმა მივლინებაში ყოფნის პერიოდში მიღებული ცოდნა და გამოცდილება წარმოადგინოს ანგარიშის სახით და გაუზიაროს თანამშრომლებს. ანგარიში უნდა შეიცავდეს ყველა იმ ინფორმაციას, რომელიც სასარგებლო და საჭიროა საჯარო დაწესებულების შემდგომი საქმიანობის შედეგების გაუმჯობესებისათვის.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტმა წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მოსამსახურეთა ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მივლინებისას დახარჯა 9.6 ათასი ლარი, კერძოდ, 2018 წელს 2 მივლინების ფარგლებში მივლინებულ იქნა 5 თანამშრომელი და დაიხარჯა 1.2 ათასი ლარი, ხოლო 2019 წელს 7 მივლინების ფარგლებში, 12 თანამშრომელზე დაიხარჯა 8.4 ათასი ლარი.

მერია ვერ წარმოადგინა შესაბამისი დოკუმენტური დადასტურება თუ რა კონკრეტული შედეგი მიიღო მუნიციპალიტეტმა თანამდებობის პირებისა და საჯარო მოხელეების საზღვარგარეთ მივლინების შედეგად. მივლინებული პირების მიერ არ არის მომზადებული ანგარიში მივლინების მიმდინარეობის, შედეგებისა და სხვა მნიშვნელოვანი საკითხების შესახებ. შედეგად, მივლინებული პირების მიერ არ ხორციელდება მიღებული ცოდნისა და გამოცდილების თანამშრომლებისათვის გაზიარება და მუნიციპალური საქმიანობის გაუმჯობესების მიზნით მისი პრაქტიკაში გამოყენება.

³⁹ მაგალითად, 2019 წელში გამართული 21 სხდომიდან საკრებულოს 7 დეპუტატი მხოლოდ 3-ჯერ ან 5-ჯერ გამოცხადდა სხდომებზე.

2.9 მმართველობითი გადაწყვეტილებები

2.9.1 საბანკო მომსახურების შესყიდვის ხარვეზი

კრიტერიუმი: დეპოზიტებსა და ანგარიშებზე დარიცხული პროცენტები მიეკუთვნება მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსულობებს.⁴⁰ ბიუჯეტის შესრულებისათვის პასუხისმგებელია მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო.⁴¹ ნებისმიერი გარიგების დადებისას ხელმძღვანელობა უნდა ითვალისწინებდეს მუნიციპალიტეტის ინეტერესებს, მათ შორის, მიიღოს მაქსიმალური სარგებელი დეპოზიტზე განთავსებული მუნიციპალური სახსრებიდან.

გამოვლენილი გარემოება: 2018-2019 წლებში მარტვილის მუნიციპალიტეტი სარგებლობდა ერთ-ერთი საბანკო დაწესებულების მომსახურებით. ბანკი მომსახურებას უწევდა როგორც მუნიციპალიტეტს, ასევე მის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებს.⁴² მუნიციპალიტეტს ბანკის ანგარიშზე ფულადი რესურსების განთავსების სანაცვლოდ ერიცხებოდა სარგებელი, წლიური 10%-ის ოდენობით.

2016 წლის მარტში მუნიციპალიტეტმა ბაზრის კვლევის ჩატარების გარეშე, პირდაპირ გააფორმა ხელშეკრულება მომსახურე ბანკთან. პასუხისმგებელი პირის ინფორმაციით, მიმწოდებელთან ხელშეკრულება გაფორმდა იმ მოტივით, რომ ქ. მარტვილში სხვა საბანკო დაწესებულება არ ფუნქციონირებდა, რაც არ შეესაბამება სინამდვილეს: შესწავლით დგინდება, რომ 2016 წელს ქ. მარტვილში ფუნქციონირებდა რამდენიმე საბანკო დაწესებულება. მათივე განმარტებით, მუნიციპალიტეტს მომდევნო წლებში სიტყვიერი კონტაქტები ჰქონდა სამ საბანკო დაწესებულებასთან, თუმცა მათი მხრიდან დაინტერესება არ ყოფილა. აღნიშნული ქმედებები დოკუმენტურად ვერ დასტურდება. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტს ბაზრის კვლევა ხელშეკრულების მაქსიმალური სარგებლით გაფორმებისათვის არც 2016 წლის შემდეგ ჩაუტარებია.

აუდიტის ჯგუფის მიერ საკითხით დაინტერესების შემდეგ, 2020 წლის 31 მარტს მუნიციპალიტეტმა ხელშეკრულება გააფორმა სხვა საბანკო დაწესებულებასთან. ხელშეკრულების პირობების მიხედვით, მიმდინარე ანგარიშზე დასარიცხი სარგებელი განისაზღვრა წლიური 14.1 %-ით. შედეგად, 2020 წელში აუდიტის ობიექტი მიიღებს 40%-ით მეტ თანხას, სადეპოზიტო ანგარიშზე არსებული თანხების შესაბამისად.

მუნიციპალიტეტს 2018-2019 წლებში სადეპოზიტო ანგარიშზე გააჩნდა მნიშვნელოვანი ფინანსური რესურსი, შესაბამისად, აღნიშნულ პერიოდში საბანკო მომსახურების ბაზრის შესწავლა და საუკეთესო წინადადების წარმოდგენთან ხელშეკრულების გაფორმება მუნიციპალიტეტს მოუტანდა დამატებით ფინანსურ სარგებელს.

დასკვნა

⁴⁰ საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაცია, თავი III.

⁴¹ „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, მუხლი 7, პუნქტი 1; მუხლი 77, პუნქტები: 8, 9.

⁴² ხელშეკრულების პირობები და მოქმედების ვადა ავტომატურად ახლდებოდა ახალი საბიუჯეტო წლიდან.

2.9.2 დელეგირებული უფლებამოსილების დაფინანსება საკუთარი შემოსავლებიდან

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად,⁴³ სახელმწიფოს მიერ უფლებამოსილებების დელეგირების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტმა უნდა მოითხოვოს შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსი.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით, მიზნობრივი ტრანსფერის სახით თითოეულ წელს გამოეყო 155.0 ათასი ლარი. აღნიშნული ტრანსფერიდან დაფინანსებულია მუნიციპალიტეტის სამხედრო აღრიცხვისა და გაწვევის სამსახური, ა(ა)იპ – საზოგადოებრივი ჯანდაცვის სამსახური და ომის ვეტერანების სოციალური დაცვის ღონისძიებები.

გარდა მიზნობრივი ტრანსფერისა, 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტმა დელეგირებული უფლებამოსილების დაფინანსების მიზნით გამოიყენა საკუთარი ფინანსური რესურსიც, კერძოდ, 2018 წელს მერიამ დამატებით დახარჯა 32.9 ათასი ლარი, ხოლო 2019 წელს – 38.8 ათასი ლარი. აღნიშნული თანხები ძირითადად გამოყენებულია შრომის ანაზღაურების დაფინანსების მიზნით, რომლის დაგეგმვა და გაანგარიშებაც მუნიციპალიტეტს შეეძლო წინასწარ.

მუნიციპალიტეტს არ გაუტარებია რაიმე სახის ღონისძიება დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისთვის საჭირო დამატებითი ფინანსური რესურსის მისაღებად. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, 2018-2019 წლებში მერიას არ მოუთხოვია დელეგირებული უფლებამოსილებისათვის გამოყოფილი ტრანსფერის მოცულობის გაზრდა. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტის შესაბამის სამსახურებს არ უმსჯელიათ საქმიანობა განხორციელებინათ დელეგირებული უფლებამოსილებისათვის გამოყოფილი ფინანსური რესურსის ფარგლებში.

მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო დელეგირებული უფლებამოსილების განმახორციელებელი სამსახურების საქმიანობის დაგეგმვა და წარმართვა, მათთვის გამოყოფილი ფინანსური რესურსების შესაბამისად, რამაც 71.7 ათასი ლარის დამატებითი ხარჯი გამოიწვია. მიზანშეწონილია, საქმიანობის ეკონომიკურად წარმართვისა და საბიუჯეტო რესურსების ოპტიმიზაციის მიზნით, მუნიციპალიტეტმა სათანადოდ დაასაბუთოს და მოითხოვოს დელეგირებული ტრანსფერის მოცულობის ზრდა ან შეამციროს ხარჯები და საქმიანობა წარმართოს გამოყოფილი დაფინანსების ფარგლებში.

დასკვნა

2.9.3 საბიუჯეტო პროცესის ხარვეზები

კრიტერიუმი: ბიუჯეტის პროექტის მომზადების მიზნით, საფინანსო ორგანო საბიუჯეტო ორგანიზაციებს უგზავნის საბიუჯეტო განაცხადის ფორმებს, ასიგნებებისა და მომუშავეთა რიცხოვნობის საორიენტაციო ზღვრული მოცულობების მითითებით.⁴⁴

ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო უფლებამოსილია შესაბამისი სამართლებრივი აქტის საფუძველზე, სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებიდან გამოყოფილი თანხების ასახვის

⁴³ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 17.

⁴⁴ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 77.

მიზნით, განხორციელოს ცვლილებები ბიუჯეტით დამტკიცებულ შემოსულობებსა და გადასახდელებში. ეს ცვლილებები ერთი თვის ვადაში, მაგრამ არა უგვიანეს საბიუჯეტო წლის დასრულებისა, უნდა წარედგინოს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს.⁴⁵

საბიუჯეტო კოდექსი განსაზღვრავს ინფორმაციის ნუსხას, რომელსაც უნდა მოიცავდეს ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში.⁴⁶

ფაქტობრივი გარემოება: საანგარიშო პერიოდში მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული საბიუჯეტო პროცესი ხასიათდება შემდეგი ნაკლოვანებებით:

- 2018-2019 წლების ბიუჯეტების პროექტის მომზადების მიზნით, მუნიციპალიტეტის საფინანსო ორგანოს საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის არ გაუზიარებია საბიუჯეტო განაცხადის ფორმები ასიგნებებისა და მომუშავეთა რიცხოვნობის საორიენტაციო ზღვრული მოცულობების მითითებით. მერიამ მის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებს მხოლოდ წერილობით მიმართა, განაცხადების წარმოდგენის მოთხოვნით. შედეგად, მუნიციპალიტეტის მიერ დარღვეულია საბიუჯეტო კოდექსით გათვალისწინებული მოთხოვნები;
- საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 18 იანვრის №13 განკარგულებით, მუნიციპალიტეტს მიზნობრივი ტრანსფერის სახით გამოეყო 529.9 ათასი ლარი.⁴⁷ აღმასრულებელ ორგანოს შესაბამისი ცვლილებები ტრანსფერის გამოყოფიდან ერთი თვის ვადაში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესაბამის მუხლებში არ აუხსავს. მიუხედავად ამისა, მერიამ გამოყოფილი ფინანსური რესურსების ათვისება დაიწყო თებერვლიდან. მიზნობრივი ტრანსფერი ბიუჯეტის შესაბამის მუხლებში აისახა მხოლოდ 2019 წლის ოქტომბერში. შედეგად, დაირღვა საბიუჯეტო კოდექსის მოთხოვნები;
- 2018-2019 წლების ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშები მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელმა ორგანომ შეადგინა ხარვეზებით და მასში სრულყოფილად არ ასახა კანონმდებლობით მოთხოვნილი ინფორმაცია. კერძოდ, წლიური ანგარიშები არ მოიცავს:

 - გადასახდელების შედარებას შესაბამისი პერიოდის გეგმურ მაჩვენებლებთან;
 - ინფორმაციას სარეზერვო და წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების ფონდებიდან სახსრების გამოყოფის შესახებ;
 - მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების ბიუჯეტების შესრულების წლიურ მაჩვენებლებს.

შედეგად, 2018-2019 წლების საბიუჯეტო პროცესი მიმდინარეობს ხარვეზებით და არ შეესაბამება საბიუჯეტო კოდექსით განსაზღვრულ მოთხოვნებს.

⁴⁵ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 69.

⁴⁶ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 87.

⁴⁷ განკარგულებით თავდაპირველად მუნიციპალიტეტს გამოეყო 310.0 ათასი ლარი. განკარგულებაში 3-ჯერ შევიდა ცვლილება და ტრანსფერის მოცულობა საბოლოოდ განისაზღვრა 529.9 ათასი ლარით.

2.9.4 ინვენტარიზაცია

კრიტერიუმი: კანონმდებლობის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია დადგენილ ვადებში ჩაატაროს მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების ინვენტარიზაცია.⁴⁸ საბიუჯეტო ორგანიზაციაში აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარება სავალდებულოა ყოველწლიურად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, გარდა უძრავი ქონებისა, რომლის ინვენტარიზაცია ხორციელდება 3 წელიწადში ერთხელ მაინც.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტში ქონების, მოთხოვნების და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია არ განხორციელებულა. მათ შორის, უძრავი ქონების ინვენტარიზაცია, რომელიც სავალდებულოა 3 წელიწადში ერთხელ. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ორგანიზაციის საკუთრებაში არსებული ყველა აქტივი არ არის ჩაბარებული მატერიალურად პასუხისმგებელ პირზე. აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, მუნიციპალიტეტს არ აქვს დაწესებული სათანადო კონტროლი საკუთრებაში არსებული აქტივების მოძრაობაზე. შესაბამისად, არსებობს მაღალი რისკი, მისი კუთვნილი ქონების დაკარგვის ან დაზიანების შემთხვევები დარჩეს შეუმჩნეველი, შესაბამისი რეაგირების გარეშე. აღსანიშნავია, რომ ანალოგიური ხარვეზი დაფიქსირებული იყო სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ მარტვილის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური აუდიტისა და 2016 წელს „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ პროგრამის ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტის ანგარიშებში. მიუხედავად ამისა, მერიას სათანადო რეაგირება არ მოუხდენია და დარღვევა კვლავ ფიქსირდება.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა დაარღვია სამართლებრივი აქტის მოთხოვნები ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის შესახებ.

რეკომენდაცია

მერიამ განახორციელოს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია კანონმდებლობით დადგენილი წესით, რაც უზრუნველყოფს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების დადგენას და მათ შედარებას ორგანიზაციის სააღრიცხვო მონაცემებთან, რის საფუძველზეც შესაძლებელი იქნება ინვენტარიზაციის შედეგების დადგენა და შესაბამისი მატერიალურად პასუხისმგებელი პირების გამოვლენა. აღნიშნული გაზრდის მუნიციპალური აქტივების დაცულობის ხარისხს.

2.10 შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობის ხარვეზები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის წარმატებული საქმიანობისათვის მნიშვნელოვანია სისტემის გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული შიდა აუდიტის სამსახურის შექმნა.⁴⁹ სამსახურის მიზანია დაეხმაროს მუნიციპალიტეტს იმ პოლიტიკისა და პროცედურების განხორციელებაში, რომლებიც დაადგინა ხელმძღვანელობამ, მოწესრიგებული და ეფექტიანი მართვის მიზნით. აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად შიდა აუდიტის სამსახურის უპირველესი ფუნქციაა სისტემური ხარვეზების შესწავლა და მათ გაუმჯობესებაზე

⁴⁸ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის“ დამტკიცების შესახებ.

⁴⁹ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“.

ორიენტირებული რეკომენდაციების შემუშავება. რეკომენდაციების დახმარებით, ორგანიზაციამ უნდა შეძლოს ეფექტიანი შიდა კონტროლის სისტემის დანერგვა, რომლითაც შესაძლებელი იქნება ტექნიკური და ფუნქციური ხარვეზების აღმოჩენა, თაღლითობისა და შეცდომების გამოვლენა და პრევენცია. ორგანიზაციის ხელმძღვანელი, თავის მხრივ, ვალდებულია გაითვალისწინოს შიდა აუდიტის ანგარიშში ასახული რეკომენდაციები და უზრუნველყოს მისი დროული შესრულება. შიდა აუდიტის სამსახურმა თავისი საქმიანობით უნდა უზრუნველყოს მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის ზრდა.

სამსახურის მიერ აუდიტები ტარდება სტრატეგიული და წლიური გეგმების შესაბამისად, რომელიც მტკიცდება დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ დაგეგმილი პერიოდის დაწყებამდე.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურს ჩატარებული აქვს სულ 24 აუდიტორული შემოწმება. მათ შორის, 10 შემთხვევაშია შესწავლილია მერიის 5 სტრუქტურული ერთეულის საქმიანობა, ხოლო 14 შემთხვევაში – მერიის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ები. სამსახურის მიერ გაცემული დასკვნების გაცნობით დგინდება, რომ სამსახურს არ აქვს სისტემური ხარვეზების შესწავლაზე ორიენტირებული მიდგომა და ვერ განსაზღვრავს, რამდენად ეფექტიანად და პროდუქტიულად ფუნქციონირებს ცალკეული სისტემა/პროცესი, კერძოდ:

შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტებით გამოვლენილია სხვადასხვა სახის დარღვევა-ნაკლოვანება (მიგნება), რომლებიც არ არის განხილული ვრცელი ფორმით, არ არის გაანალიზებული დარღვევების გამომწვევი მიზეზები. ასევე არ არის შესწავლილი ორგანიზაციაში არსებული პროცესები და შიდა კონტროლის სისტემები, არ არის გამოვლენილი სისტემური ხასიათის რისკები. გამოვლენილ დარღვევებზე გაცემულია ზოგადი ხასიათის რეკომენდაციები და მათზე არ არის შედგენილი და აუდიტის ობიექტისათვის წარდგენილი რეკომენდაციების შესრულების სამოქმედო გეგმა. ამდენად, აღნიშნული რეკომენდაციები ვერ უზრუნველყოფს ორგანიზაციის წინაშე არსებული რისკების მართვისა და შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესებას.

დასკვნა

შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობა საკმარისად ვერ უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის წინაშე არსებული ამოცანების ეფექტიანად შესრულებას, რისკების მართვას და შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესებას. გამომდინარე აქედან, 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახური სათანადოდ ვერ უზრუნველყოფდა ფუნქცია-მოვალეობების შესრულებას.

რეკომენდაცია

მუნიციპალიტეტის მერიამ უზრუნველყოს შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობის იმგვარი წარმართვა, რომელიც განახორციელებს ორგანიზაციის შიდა კონტროლის სისტემების შესწავლასა და შეფასებას, ასევე პროცესებში არსებული რისკებისა და სისტემური ხარვეზების გამოვლენას. მიღებული შედეგების საფუძველზე, სამსახურმა შეიმუშაოს რეკომენდაციები და განახორციელოს მისი მუდმივი მონიტორინგი. აღნიშნული ხელს შეუწყობს

მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდას და საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას.

2.11 წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების მდგომარეობა

2018 წელს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა მარტვილის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური აუდიტი და 2016 წელს „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ (პროგრამის კოდი: 01.00) პროგრამის ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის სამსახურმა გამოთქვა უარყოფით მოსაზრება 2016 წლის ფინანსურ ანგარიშგებაზე. უარყოფითი მოსაზრების საფუძველს წარმოადგენდა ის გარემოება, რომ მუნიციპალიტეტის ბალანსში არ იყო დაცული საბალანსო ტოლობა. ასევე გამოვლინდა სხვადასხვა ტიპის ხარვეზი აქტივების, ვალდებულებებისა და საკუთარი კაპიტალის აღრიცხვის პროცესში. მუნიციპალიტეტმა ნაწილობრივ გამოასწორა კონკრეტული ოპერაციების ბუღალტრული აღრიცხვის საკითხი, მაგრამ პროცესი კვლავ მოუწესრიგებელია. კერძოდ, მუნიციპალიტეტს არ შეუსწორებია 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგება, გამოვლენილი ნაკლოვანებების შესაბამისად. ამასთანავე, 2018-2019 წლების ფინანსურ ანგარიშგებაში კვლავ არ არის დაცული საბალანსო ტოლობა. ასევე არასწორად არის გადმოტანილი საწყისი ნაშთები 2017 წლის ფინანსური ანგარიშგებიდან.

რაც შეეხება 2018 წელს ჩატარებული შესაბამისობის აუდიტის ფარგლებში გამოვლენილ გარემოებებს, მუნიციპალიტეტს ნაკლოვანებები არ გამოუსწორებია და ხარვეზები ისევ ფიქსირდება, კერძოდ:

- ✓ მუნიციპალიტეტს არ დაურეგულირებია სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა და მათი რიცხვი ისევ რამდენჯერმე აღემატება მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას;
- ✓ საწვავის ხარჯვისას კვლავ არ არის დაცული საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვის პრინციპები. საწვავი იხარჯება არაუფლებამოსილი პირების მიერ და არასამსახურებრივი დანიშნულებით;
- ✓ საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები კვლავ ანაზღაურებულია შესაბამისი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე;
- ✓ კვლავ შეინიშნება მნიშვნელოვანი ხარვეზები შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობაში;
- ✓ მუნიციპალიტეტს არ ჩაუტარებია ინვენტარიზაცია 2017-2019 წლებში.

მუნიციპალიტეტი (შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები) ვალდებული იყო გაეტარებინა საკმარისი და შესაფერისი ღონისძიებები აუდიტის ანგარიშებში დაფიქსირებული ხარვეზების გამოსასწორებლად და შესაბამისი შედეგების მისაღებად, რაც სრულად არ განხორციელებულა.

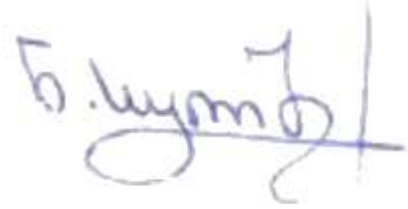
გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტმა არ მოახდინა სათანადო რეაგირება და განმეორებით დაუშვა ზოგიერთი დარღვევა, რაც აღწერილია აუდიტის ანგარიშში. მნიშვნელოვანია, რომ აუდიტის ობიექტმა დაგეგმოს და განახორციელოს საჭირო ქმედებები აუდიტის ანგარიშებში ასახული დარღვევა-

ნაკლოვანებების გამოსწორებისათვის და მომავალში არ დაუშვას მათი განმეორება. აღნიშნული აუცილებელია საჯარო დაწესებულების ინტერესების დაცულობისა და საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვისათვის.

აუდიტორები

ხელმოწერა

ნატალია სადარეიშვილი
უფროსი აუდიტორი



თეა უდესიანი
აუდიტორი



ირაკლი გოგოლიძე
აუდიტორი



ლელა მიქაძე
აუდიტორი



დანართები

დანართი №1.

დაზიანებული ინფრასტრუქტურული პროექტები (ათასი ლარი).

№	მიმწოდებელი	შესყიდვის ნომერი	ღირებულება	სამუშაოს დასახელება	დაზიანება
1	შპს „პრაიმ ენერჯი“	NAT190 012626	46.0	სოფელ ჟინოთაში სასაფლაოსთან მისასვლელი დაზიანებული გზის მონაკვეთის სარეაბილიტაციო სამუშაოები	გზის ზედაპირი ფორიანია. სანიაღვრე სისტემა არაეფექტურია.
2	ი/მ მურმან ერქვანი ა	NAT190 008566	148.5	დიდი ჭყონის ადმინისტრაციულ ერთეულში სასწრაფო - სამედიცინო დახმარების შენობის სამშენებლო სამუშაოები	ლამინირებული იატაკი ამოზნექილია, კედლები დაზარალდა.
3	ი/მ ველოდ სანაია	NAT180 014919	44.6	ქალაქ მარტვილში, მშვიდობის ქუჩაზე მდებარე სასწრაფო - სამედიცინო დახმარების ცენტრის შენობის, ეზოს შემოკვეთისა და კეთილმოწყობის სამუშაოები	დაზარალდა კედლები.
4	ი/მ მიხეილ ნაჭყები ა	CMR190 134005	17.5	დიდი ჭყონის ადმინისტრაციული ერთეულის დიდი ჭყონის №1 საჯარო სკოლის სპორტდარბაზის სარეაბილიტაციო სამუშაოები	დარბაზის კედლების 1-1.5 მ სიმაღლეზე კედელი სველია (ნესტიანია).
5	შპს „ლაზი“	NAT190 012906	34.2	თამაკონის საჯარო სკოლაში სველი წერტილების მოწყობის სამუშაოები	დაზარალდა კედლები, კაფელი მოწყობილია უსწორმასწოროდ.
6	ი/მ დათა ბაჩილა ვა	CMR190 128244	5.4	ნაგვზაოს ადმინისტრაციულ ერთეულში ფაცეების უბანში მოსაცდელის მოწყობის სამუშაოები	გადახრილია კედლები, აგურები მოწყობილია არასიმეტრიულად.
7	ი/მ თენგიზ ჯოჯუა	NAT170 006374	2.0	მარტვილის მუნიციპალიტეტის სოფ. ლეხანდრაოში საპირფარეოს მოწყობის სამუშაოები	დაზიანებულია კედლები, მოხსნილია კარები, არ არის დამონტაჟებული წყლის ტუმბო, დაუდგენელია წყლის მილის მდებარეობა.
8	ი/მ მიხეილ ნაჭყები ა	SMP180 002027 CMR180 172838	7.4	ქ. მარტვილში ნალეფსაოს ცენტრალურ გზაზე, მდ. აბაშაზე არსებული სამანქანო ხიდის სარეაბილიტაციო სამუშაოები	ფურცლოვანი ფოლადის ფილები ჩაზნექილია და მასზე გადაადგილება საფრთხის შემცველია.

დანართი №2

ავტომობილებში ჩასხმული საწვავი და ავზის მოცულობები (ლიტრი)

ავტომობილის სახ. ნომერი	ჩასხმის თარიღი	ჩასხმული საწვავის მოცულობა	ავზის მოცულობა
WN109WN	16.10.2018	174	42
CC707KK	16.10.2018	160	45
SZS900	13.05.2019	122	80
GAM900	05.06.2018	70	50

საკონტაქტო ინფორმაცია

ვებგვერდი და სოციალური მედია

<https://www.sao.ge/>
<https://www.budgetmonitor.ge/ka>
<http://www.blog.sao.ge/>
<http://www.sai.ge/main/>
<https://www.linkedin.com/company/stateauditoffice/>
<https://www.youtube.com/user/saogeorgia>
<https://www.facebook.com/www.sao.ge>

ცხელი ხაზი

(+995 32) 243 81 81

ელექტრონული ფოსტა

sao@sao.ge

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