



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური
გენერალური აუდიტორი

საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეს
ბატონ დავით უსუფაშვილს

ბატონო დავით,

„სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 31-ე მუხლის მე-5 პუნქტის შესაბამისად წარმოგიდგენთ ანგარიშს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2012-2013 წლებში ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში განხორციელებული აუდიტების შედეგების შესახებ.

დანართი: 33 გვერდი

პატივისცემით,

/ლაშა თორდია/

საქართველოს პარლამენტის პარაკტი			
საპროცესურო-მეთოდოლოგიური განყოფილება			
ფაქსი №	12310		
16-06-14	თარიღი	33	ფურცლები

N111/02

13.06.2014



სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის
ანგარიში

2012-2013 წლებში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების
ბიუჯეტების ხარჯვასა და შესრულებასთან დაკავშირებით
განხორციელებული აუდიტების შესახებ

2014 წელი

შესავალი

ანგარიში შედგენილია „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 31-ე მუხლის მე-5 პუნქტის შესაბამისად, რომლის მიხედვით სახელმწიფო აუდიტის სამსახური საქართველოს პარლამენტს 2 წელიწადში ერთხელ წარუდგენს ანგარიშს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯვასთან და შესრულებასთან დაკავშირებით განხორციელებული აუდიტების შესახებ.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ადგილობრივი თვითმმართველობების საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის აუდიტს ახორციელებს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონისა და „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად. აუდიტორული საქმიანობის ერთ-ერთი მიზანია საჯარო ფინანსების რაციონალური მართვის ხელშეწყობა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების დონეზე, რათა მიღწეულ იქნეს მუნიციპალიტეტების საფინანსო-სამეურნეო საქმიანობის გამჭვირვალობა, ეფექტიანობა და მაღალი საიმედოობა.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2012-2013 წლებში ადგილობრივ თვითმმართველობებში განახორციელა 55 აუდიტი. სულ აუდიტებულმა თანხამ შეადგინა 763 მილიონი ლარი. 55 აუდიტიდან 47 იყო ფინანსური და შესაბამისობის, 6 - ფინანსური, 1 - ეფექტიანობის და 1 - შედარებითი აუდიტი. დამტკიცებული ანგარიშები საჯაროა ნებისმიერი დაინტერესული პირისათვის და განთავსებულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ვებგვერდზე (www.sao.ge).

თვითმმართველი ერთეულების საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობა ძირითადად შეესაბამება მოქმედ საკანონმდებლო ნორმებს. მიუხედავად ამისა, ჩატარებული აუდიტებისას გამოვლინდა მაღალი რისკის შემცველი 500-ზე მეტი სხვადასხვა ხასიათის ფინანსური დარღვევა-ნაკლოვანება, რომელთა საერთო რაოდენობა 102 მილიონ ლარზე მეტია, მათ შორის, ფინანსური აღრიცხვის კუთხით - 34 მილიონი ლარი.

აღმოჩენილია შემდეგი სისტემური და კონკრეტული სახის დარღვევა-ნაკლოვანებები, რომლებიც არსებით გავლენას ახდენს თვითმმართველი ერთეულების საფინანსო-ეკონომიკურ საქმიანობაზე:

- ✓ ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან ზედმეტად ანაზღაურდა 966 ათას ლარზე მეტი; (გვ. 12)
- ✓ არასათანადო მენეჯმენტის გამო მუნიციპალიტეტებმა ვერ მიიღეს 16.2 მილიონ ლარზე მეტი დამატებითი შემოსავალი და ინვესტიცია; (გვ. 18)
- ✓ იმ მუნიციპალიტეტების მიერ, სადაც აუდიტი ჩატარდა, 14.1 მილიონ ლარზე მეტი გახარჯულია არაეკონომიურად; (გვ. 19)
- ✓ მიმწოდებლების მიერ მუნიციპალიტეტებში 5.5 მილიონ ლარზე მეტი ღირებულების შესრულებული სამუშაო უხარისხოა; (გვ. 21)
- ✓ არამიზნობრივად, არაეფექტიანად დაიხარჯა 2.7 მილიონ ლარზე მეტი; (გვ. 22)
- ✓ გაწეულია 20.9 მილიონ ლარზე მეტი ღირებულების დაუსაბუთებელი ხარჯი; (გვ. 23)
- ✓ გამოვლენილია 7.9 მილიონი ლარის სხვადასხვა კანონშეუსაბამოა; (გვ. 24)
- ✓ არასწორად, არასათანადოდ არის აღრიცხული 7 მილიონი ლარის ფინანსური ოპერაცია და 27 მილიონ ლარზე მეტი ღირებულების ქონება. (გვ. 29)

გამოვლენილი ნაკლოვანებების ძირითადი გამომწვევი მიზეზი მოსამსახურეთა არასათანადო კვალიფიკაცია, შეცდომა ან თაღლითობაა, რის გამოც სისხლის სამართლის დანაშაულის მაღალი რისკის შემცველი აუდიტის ანგარიშები გადაიგზავნა სამართალდამცავ ორგანოებში.

საბიუჯეტო შემოსავლების პროგნოზირების, ადგილობრივი ქონების განკარგვის, სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების, აღრიცხვა-ანგარიშგებისა და სხვა კუთხით გამოვლენილი განმეორებადი და არსებითი დარღვევა-ნაკლოვანებების შესწავლის საფუძველზე, აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემულია სხვადასხვა ხასიათის რეკომენდაცია.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯვასა და შესრულებასთან დაკავშირებით 2012-2013 წლებში განხორციელებული აუდიტების სისტემური ხარვეზების ზოგადი ჩამონათვალი და კონკრეტული დარღვევა-ნაკლოვანებები ასახულია ანგარიშის ძირითად ტექსტში.

სარჩევი

შესავალი	2
სისტემური ნაკლოვანებები:	5
საბიუჯეტო პროცესი და შემოსავლების პროგნოზირება.....	5
საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი	6
სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილების გამიჯვნა.....	7
შესყიდვების პროცესის მართვა.....	7
ხარჯთაღრიცხვებსა და შესრულებული სამუშაოების აქტებში წარმოდგენილი ხარვეზები	8
მუნიციპალიტეტების საკუთრებაში არსებული ქონების განკარგვა.....	8
მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ები და შპს-ები	9
საკრებულოს წევრის საქმიანობის ანაზღაურება.....	9
გამოყენებული საწვავის ხარჯვა.....	10
საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2012 წლის 12 ივლისის №1-1/1463 ბრძანება	10
ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების აღრიცხვა	11
კონკრეტული დარღვევა - ნაკლოვანებები	12
1. ზედმეტად ანაზღაურებული თანხები.....	12
2. მიუღებელი შემოსავალი	17
3. საბიუჯეტო თანხების არაეკონომიური ხარჯვა	18
4. მიწოდებული უხარისხო სამუშაოები/საქონელი	20
5. არამიზნობრივი/არაეფექტიანი ხარჯვა.....	21
6. დაუსაბუთებელი ხარჯი.....	22
7. სხვადასხვა კანონშეუსაბამოები.....	23
8. ადგილობრივი ქონების არასწორი განკარგვა.....	23
9. აღრიცხვა -ანგარიშგება.....	26
ეფექტიანობის აუდიტი.....	29
შედარებითი აუდიტი.....	31
თანამშრომლობა საერთაშორისო ორგანიზაციებთან.....	32
დასკვნა.....	33

ანგარიშის ძირითადი ტექსტი

სისტემური ნაკლოვანებები¹:

საბიუჯეტო პროცესი და შემოსავლების პროგნოზირება

ხარვეზები ვლინდება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებით, კერძოდ, ბიუჯეტების დაგეგმვის პროცესში ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტებით არ ფიქსირდება პრიორიტეტების დოკუმენტზე მუშაობის დაწყების პერიოდი; ხშირ შემთხვევაში პრიორიტეტების დოკუმენტებში მოცემული პროგრამის შედეგების შეფასების ინდიკატორები არ არის გაზომვადი და არ იძლევა მიღწეული შედეგის შეფასების საშუალებას.

მუნიციპალიტეტებში ასევე სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენს მომავალი წლის შემოსულობების პროგნოზირება. აღნიშნულის უმთავრესი მიზეზი ადგილობრივ თვითმმართველობებში არასაკმარისი მონაცემების არსებობაა, რომელიც ეხება ქონების გადასახადიდან მისაღებ შემოსავლებს, სხვადასხვა ჯარიმების, მოსაკრებლების, არაფინანსური აქტივების შესაძლო შემცირების შესახებ ინფორმაციას და სხვ. მუნიციპალიტეტები შემოსულობების პროგნოზს აკეთებენ ძირითადად წინა წლის მონაცემებზე დაყრდნობით, რის გამოც დიდია სხვაობები დაგეგმილ შემოსავლებსა და რეალურად მიღებულს შორის. საკითხი საკანონმდებლო დონეზე საჭიროებს დარეგულირებას, რომლის შედეგადაც ადგილობრივ თვითმმართველობებს საშუალება ექნებათ მიიღონ მათთვის აუცილებელი ინფორმაცია ფინანსთა სამინისტროსთან და სხვა კომპეტენტურ ორგანოებთან მჭიდრო თანამშრომლობის გზით.

ბიუჯეტის დაგეგმვაში არსებული ხარვეზები განაპირობებს განხორციელებული ცვლილებების სიმრავლეს. ამასთან, ბიუჯეტში ცვლილების განხორციელების დროს, ხშირად პასუხისმგებელი პირების მიერ მომზადებული დასაბუთება არასრულყოფილია, ხოლო ზოგჯერ საერთოდ არაა წარმოდგენილი. ცალკეულ შემთხვევებში დაცული არაა საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით განსაზღვრული ცვლილების განხორციელების ვადა, აგრეთვე არის ბიუჯეტში მოგვიანებით ან ასახვის გარეშე ხარჯების გაწევის ფაქტები.

¹ განმეორებადი დარღვევა-ნაკლოვანებები, რომელთა დასარეგულირებლად საჭიროა ადგილობრივი მოხელეების კვალიფიკაციის ამაღლება და/ან ცვლილებების განხორციელება საკანონმდებლო რეგულაციების მეშვეობით.

საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოსაზრებით, გადასახედია რეგიონული განვითარების ფონდიდან მუნიციპალიტეტებისათვის ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე განკუთვნილი თანხების გამოყოფისა და გადანაწილების წესი. ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის რეგიონალური განვითარების ფონდიდან გამოყოფილი დაფინანსება მნიშვნელოვანია და თანხობრივად მისი წილი ადგილობრივ ბიუჯეტში საშუალოდ 30%-ზე მეტია. აღსანიშნავია, რომ ეს მონაცემი მუნიციპალიტეტების მიხედვით დიდი გრადაციით ხასიათდება და 8%-დან 57%-ის ფარგლებში მერყეობს, ანუ ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის განკუთვნილი თანხის დაახლოებით მესამედი სხვადასხვა პროპორციით ნაწილდება მუნიციპალიტეტების მიხედვით, რაც შესაძლებელია იწვევდეს მათ არათანაბარ განვითარებას. არსებული წესის მიხედვით, 2013 წელს საშუალოზე დაბალი დაფინანსება მიიღეს, მაგალითად, თიანეთის, მარნეულის, ქუთაისის, საგარეჯოს, წალენჯიხის თვითმმართველობებმა, ხოლო საშუალოზე მაღალი - დმანისის, ჩოხატაურის, სენაკის, ყვარლის, ტყიბულის, ფოთის, ასპინძის თვითმმართველობებმა.

თანხის გაცემის მოქმედ წესში დიდი ადგილი უჭირავს ადამიანურ ფაქტორს, რის გამოც შესაძლებელია ამა თუ იმ პროექტის დაფინანსების დროს მიღებულ იქნეს სუბიექტური გადაწყვეტილებები. სასურველია, შემუშავდეს საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან თანხის გამოყოფის ახალი წესი, რომელიც დაფუძნებული იქნება მუნიციპალიტეტის ობიექტურ მახასიათებლებზე და თანხის გაცემა მოხდება სპეციალური წესით, გათანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობის განსაზღვრისას არსებული ფორმულის მსგავსად. თანხის გაცემის ახალი წესი უნდა ეფუძნებოდეს ძირითად პრინციპს, რომლის დროსაც თითოეულ მუნიციპალიტეტს განვითარების თანაბარი შანსი და შესაძლებლობა ექნება. იმ შემთხვევაში, თუ ცენტრალური ხელისუფლება გადაწყვეტს რომელიმე მუნიციპალიტეტის წინსწრებით განვითარებას ან რეგიონალური პროექტების განხორციელებას, სასურველია საჭირო თანხა ცალკე გამოიყოს და აისახოს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონში.

სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილების

გამიჯვნა

იმ პირობებში, როდესაც მუნიციპალიტეტების უმეტესობა საკუთარი შემოსავლების შესავსებად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გათანაბრებით ტრანსფერს იღებს, ადგილობრივი თვითმმართველობები ეწევიან ცენტრალური ხელისუფლების ვალდებულებებს მიკუთვნებულ საკითხებზე ხარჯებს. მაგალითად, შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და საჯარო სკოლების შენობების რეკონსტრუქცია, ძალოვანი უწყებებისათვის ავტომობილების ყიდვა და მათზე მიმდინარე ხარჯების გაწევა, დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხის ზემოთ ხარჯვის განხორციელება, ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოსათვის ქონების გადაცემა, ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოს კუთვნილი ქონების მოვლა-პატრონობა და სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებაზე მიმდინარე ხარჯების გაწევა.

შესყიდვების პროცესის მართვა

შესყიდულ საპროექტო დოკუმენტაციაში აღინიშნება მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რომელთა გამოვლენასაც მუნიციპალიტეტებში შექმნილი ინსპექტირების ჯგუფები ვერ უზრუნველყოფენ. აღნიშნული გარემოება გამოწვეულია იმით, რომ ეს ჯგუფები არ არის დაკომპლექტებული შესაბამისი კვალიფიკაციის მქონე კადრებით, რომლებიც, ასევე, ვერ აწესებენ კონტროლს ხელშეკრულების პირობების შესრულებაზე. უმრავლეს შემთხვევაში შესრულებული სამუშაოების დადასტურება ხდება ადგილზე შემოწმების გარეშე. შესაბამისად, ზოგჯერ შემსრულებელ ფირმებს მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტიდან თანხები დაუსაბუთებლად ერიცხებათ.

გამოცხადებულ ტენდერებში, საქონლისა და მომსახურების სავარაუდო ღირებულება არ არის დათვლილი რეალური, საბაზრო ფასებიდან გამომდინარე. სათანადო კალკულაციების არარსებობის გამო, საკმაოდ დიდია მიმწოდებლების მიერ მიღებული მოგება, რამაც ზოგ შემთხვევაში 50-150 % შეადგინა.

გარკვეული ხარვეზები შეინიშნება მიმწოდებლებთან გაფორმებულ ხელშეკრულებებშიც, რადგან ნაკლები ყურადღება ეთმობა შესასრულებელ სამუშაოსა და საქონლის ხარისხის გარანტიას. უმრავლეს შემთხვევაში ხელშეკრულებების შესრულების გარანტიის მექანიზმი არ გამოიყენება ან მიმწოდებლისაგან არ ითხოვენ მიყენებული ზარალის ანაზღაურებისა და ხარვეზების გასწორებას.

აღსანიშნავია, რომ შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ (როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, ასევე სამინისტროები, გენერალური პროკურატურა, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო და სხვა) ტენდერების გამოცხადების დროს პრეტენდენტებისათვის ერთ-ერთ აუციელებელ მოთხოვნად გამოიყენება ანალოგიური შესრულების გამოცდილების არსებობა. სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობა ტერმინს „ანალოგიური“ არ იცნობს. მარეგულირებელი ნორმები ითვალისწინებს ტერმინს „ერთგვაროვანი“. სახელმწიფო შესყიდვების დროს ფულადი სახსრების რაციონალური ხარჯვისათვის, ჯანსაღი კონკურენციისა და შესყიდვის მონაწილეთა მიმართ სამართლიანი მიდგომის ჩამოსაყალიბებლად სასურველია საკითხი საკანონმდებლო დონეზე დარეგულირდეს.

ხარჯთაღრიცხვებსა და შესრულებული სამუშაოების აქტებში წარმოდგენილი

ხარვეზები

შესრულებული სამუშაოების მიღება-ჩაბარებისას სათანადო ყურადღება არ ექცევა შესრულებული სამუშაოების აქტების შესაბამისობას სახარჯთაღრიცხვო პარამეტრებთან. ცალკეული სამუშაოების შეუსრულებლობის ან მათი მოცულობების შემცირების ხარჯზე, ზოგჯერ მიმწოდებელი ერთეულ ფასებს თვითნებურად ზრდის. რიგ შემთხვევაში მიმწოდებლის მიერ შესრულებულია ხარჯთაღრიცხვით განსაზღვრულისაგან სრულიად განსხვავებული სამუშაო.

მიმწოდებლების მიერ წარმოდგენილი შესრულებული სამუშაოს აქტები (ფორმა №2) ხშირად ხარჯთაღრიცხვების ანალოგიურია. აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ ფორმა №2 არ არის შედგენილი ფაქტობრივად შესრულებულ სამუშაოზე დაყრდნობით. ამასთან, ხარჯთაღრიცხვები და შესრულებული სამუშაოს აქტები მოიცავს გაუთვალისწინებელ ხარჯებს, რომლებიც ზოგჯერ გაუშიფრავი და შემსყიდველის მიერ ანაზღაურებულია.

მუნიციპალიტეტების საკუთრებაში არსებული ქონების განკარგვა

მუნიციპალიტეტების მიერ არ არის გამოყენებული აუქციონების შესახებ ინფორმაციის გავრცელების ისეთი საშუალებები, როგორიცაა, მოთხოვნადი ადგილობრივი პრესა, ადგილობრივი ტელევიზია და სხვ., რაც ხელს შეუწყობდა აუქციონის ჩატარების პროცესზე კონკურენციის ამაღლებას და შესაბამისად, დადებითად აისახებოდა ქონების განკარგვიდან მისაღებ შემოსავლებზე.

მუნიციპალიტეტების საკუთრებაში არსებული ქონების სარგებლობის უფლების გადაცემა უმრავლეს შემთხვევაში ხდება უკონკურენტო, გაუმჭირვალე აუქციონების გზით ან პირდაპირი განკარგვის წესით, რის შემდეგაც ზოგიერთი მოიჯარის მიერ აღნიშნული ქონება ქვეიჯარით არის გაცემული გაცილებით მაღალ (საბაზრო) ფასად.

მუნიციპალიტეტების საკუთრებაში არსებული ქონების პრივატიზების შემდეგ შემსყიდველების მიერ არ სრულდება საინვესტიციო პრობები, რის გამოც ადგილობრივი თვითმმართველობები ვერ იღებენ სარგებელს სრულად, რაც ქონების განკარგვით უნდა მიეღოთ.

მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ები და შპს-ები

ა(ა)იპ-ების მიერ სუბსიდირების მოთხოვნის წარდგენა და ბიუჯეტში ასახვა ხორციელდება დაუსაბუთებლად, იმის განსაზღვრის გარეშე, თუ რა სამუშაო უნდა შესრულდეს, რა პერიოდულობითა და რა მოცულობით.

ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ ხშირ შემთხვევაში ა(ა)იპ-ებისა და შპს-ების სუბსიდირება ხორციელდება ისეთი ხარჯების დასაფინანსებლად, რომლებიც თავისი არსით არ არის სუბსიდია და წარმოადგენს მომსახურებას ან სამუშაოს, რომლის შესყიდვა უნდა გახორციელდეს შესყიდვების კანონმდებლობის შესაბამისად.

მუნიციპალიტეტების მხრიდან არ ხორციელდება დაფუძნებული სამართლებრივი სუბიექტების საქმიანობის სათანადო კონტროლი, არ მოიპოვება მუნიციპალიტეტის მიერ დამტკიცებული საწარმოს განვითარების ბიზნესგეგმები, არაა წარდგენილი და დამტკიცებული ხელმძღვანელი პირების ანგარიშები, არაა განხილული კვარტალური და წლიური ბალანსები.

საკრებულოს წევრის საქმიანობის ანაზღაურება

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი ცალსახად განსაზღვრავს საკრებულოს იმ წევრთა თანამდებობრივ ჩამონათვალს, რომელთა საქმიანობაც ანაზღაურებადია. კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს საკრებულოს რიგითი წევრების შრომის ანაზღაურებას, გარდა ამომრჩეველებთან შესახვედრად და საკრებულოს ან საკრებულოს თავმჯდომარის დავალებების შესასრულებლად საჭირო ხარჯებისა. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტებში საკრებულოს რიგითი წევრებისათვის საკრებულოს სხდომებში მონაწილეობის, საკითხის მომზადების, საკრებულოს სხდომებზე გატანისა და სხვა სახის

აქტიურობისათვის თანხები სხვადასხვა ფორმით გამოიყოფა. ხშირ შემთხვევებში საკრებულოს წევრებს ანაზღაურება მიღებული აქვთ ხელფასის სახით, რაც ეწინააღმდეგება მოქმედ კანონმდებლობას.

სასურველია, საკრებულოს წევრის საქმიანობის სხვადასხვა ფორმით დაფინანსების დასარეგულირებლად ერთიანი მიდგომა საკანონმდებლო დონეზე ჩამოყალიბდეს.

გამოყენებული საწვავის ხარჯვა

მუნიციპალიტეტებში საწვავის ხარჯვაზე გამოვლინდა დაწესებულ ლიმიტს ზემოთ ხარჯვის ფაქტები. ავტოსატრანსპორტო საშუალებებზე საწვავის საგზურების ფურცლებით გაცემისას არაა მითითებული გარბენილი კილომეტრაჟი, რომლითაც შესაძლებელი იქნებოდა საწვავის ხარჯის დადგენა. ბუღალტრულ დოკუმენტებში არ არსებობს საწვავის კონკრეტულ პირებზე გაცემის ხელმოწერით დადასტურებული უწყისები.

მუნიციპალიტეტების გამგებლებსა და საკრებულოს თავმჯდომარეებზე დადგენილია საწვავის ხარჯვის მაღალი ყოველთვიური ლიმიტები. აუდიტების შედეგად დადგინდა, რომ აღნიშნულ თანამდებობის პირებზე მომსახურე ავტომანქანების საწვავის ხარჯვის ნორმების გათვალისწინებით, დღეში საშუალოდ გავლილი მანძილი შეადგენდა 160-180 კმ-ს, დასვენების დღეების ჩათვლით. გამოვლენილ დარღვევებს ხელს უწყობს ისიც, რომ საწვავის ხარჯვის საკითხი კანონმდებლობით სათანადოდ არ არის დარეგულირებული.

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2012 წლის 12 ივლისის №1-1/1463 ბრძანება

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის შესაბამისი ბრძანებით, 2012 წლის 1 ივლისიდან სამშენებლო სამუშაოების გამარტივებული შესყიდვისას ანაზღაურება უნდა განხორციელდეს მომწოდებლის მიერ გაწეული ფაქტობრივი დანახარჯების მიხედვით. თვითმმართველობებიდან, სადაც აუდიტი ჩატარდა, უმრავლესობა არ იცნობდა ან არ ასრულებდა ბრძანების მოთხოვნებს. აღნიშნული ბრძანების მოთხოვნათა უგულვებელყოფით გაწეული ანაზღაურებისას, მიმწოდებლებებისათვის თანხის ზედმეტად გადახდა ხორციელდება.

სასურველია, რომ შემუშავდეს შესრულებული სამუშაოს აქტის (ფორმა №2) სტანდარტული ფორმა, რომელშიც მიმწოდებელი შესრულებულ სამუშაოებს ასახავს ფაქტობრივი ღირებულებების მიხედვით. აღნიშნულით დაიზოგება არა მარტო გამარტივებული შესყიდვისას ასანაზღაურებელი თანხები, არამედ ყველა სახელმწიფო შესყიდვისას საბიუჯეტო ორგანიზაციებს საშუალება მიეცემათ მიიღონ ინფორმაცია მიმწოდებლების რეალური მოგების ნორმის შესახებ და მომავალში მსგავსი საქონლისა/სამუშაოს შესყიდვის დროს სავარაუდო ღირებულება განსაზღვრონ საბაზრო ფასების მიხედვით. ყოველივე ეს ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად ხარჯვას.

ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების აღრიცხვა

მუნიციპალიტეტის ბალანსზე რიცხული მარაგების რეალობა ხშირად ვერ დგინდება. ქონების დიდი ნაწილი მატერიალურად პასუხისმგებლ პირებზე მიმაგრებული არ არის, ზოგ შემთხვევაში ქონების მიმაგრება ფორმალურ ხასიათს ატარებს, მატერიალურად პასუხისმგებელი პირისთვის უცნობია მასზე რიცხული ქონების შესახებ. დადგენილ ვადებში არ ხორციელდება მუნიციპალიტეტზე რიცხული ქონების ინვენტარიზაცია. შესაბამისი კომისიის შექმნის მიუხედავად, ინვენტარიზაცია ბრძანებით დადგენილ დროში არ არის დასრულებული. არ ხდება უვარგისად ქცეული აქტივების ცალკე აღწერა, გამომწვევი მიზეზისა და/ან ბრალეული პირის მითითება.

ბუღალტერიის მიერ არაა გამოყვანილი ინვენტარიზაციის შედეგებში მატერიალური ფასეულობების მეტობა ან დანაკლისი. ასევე, არ ადგენენ ფინანსური მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციისა და ურთიერთშედარების აქტებს, რის გამოც, ხშირ შემთხვევაში ვერ დგინდება დავალიანების წარმოშობის საფუძვლები. მუნიციპალიტეტებს ერიცხება უიმედო და ხანდაზმული (3 წელს გადაცილებული) დავალიანებები.

კონკრეტული დარღვევა - ნაკლოვანებები

1. ზედმეტად ანაზღაურებული თანხები

ქალაქების - თბილისის, ქუთაისისა და ბათუმის, აგრეთვე წალენჯიხის, ლენტეხის, ჭიათურის, სენაკის, საგარეჯოს, თეთრიწყაროს, წყალტუბოს, აბაშის, ხარაგაულის, ბორჯომის, კასპის, ამბროლაურის, ლანჩხუთის, ქობულეთის, შუახევის, ხულოს თვითმმართველობებში (სულ 19 თვითმმართველობა) გამოვლინდა ზედმეტად გადახდილი თანხის 64 შემთხვევა, რის შედეგად მუნიციპალიტეტების მიერ ზედმეტად ანაზღაურებულმა ჯამურმა თანხამ 966 ათასი ლარი შეადგინა. თანხების ზედმეტად ანაზღაურება გამოწვეულია შემდეგი გარემოებებით:

1.1 შემსყიდველის მიერ ანაზღაურებული შეუსრულებელი სამუშაოები

შემსყიდველმა მიმწოდებელს სამუშაოები აუნაზღაურა არა ფაქტობრივი შესრულების მიხედვით, არამედ ხარჯთაღრიცხვაში არსებული პუნქტების შესაბამისად. შედეგად, 11 ტერიტორიულ ერთეულში - ქ. თბილისის, ქ. ბათუმის, წალენჯიხის, ჭიათურის, სენაკის, საგარეჯოს, თეთრიწყაროს, ბორჯომის, ამბროლაურის, ქობულეთისა და ხულოს თვითმმართველობებში 459.5 ათასი ლარი გადახდილია ისეთ სამუშაოებში, რომლებიც ფაქტობრივად არ შესრულებულა.

მაგალითად:

- 2012 წელს საგარეჯოს მუნიციპალიტეტის გამგეობამ შეისყიდა სოფელ პატარძელის სასოფლო გზის საფარის აღდგენის სამუშაოები, საერთო თანხით 610.3 ათასი ლარი. წარმოდგენილი დოკუმენტაციიდან ირკვევა, რომ მიმწოდებელს აუნაზღაურდა 39.4 ათასი ლარის ღირებულების ისეთი სამუშაოები, რომლებიც არ შესრულებია.

1.2 დაბალი ხარისხის საქონლის შესყიდვა

ლენტეხისა და წყალტუბოს მუნიციპალიტეტებში გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც მიმწოდებელმა საქონლის მიწოდება არ განახორციელა ხარჯთაღრიცხვაში დაფიქსირებული პარამეტრების მიხედვით და შემსყიდველს მიაწოდა უფრო დაბალი ხარისხისა და ღირებულების პროდუქცია. მიუხედავად ამისა, მიმწოდებელმა ანაზღაურება მიიღო ხარჯთაღრიცხვაში დაფიქსირებული ფასების მიხედვით.

მაგალითად:

- წყალტუბოს მუნიციპალიტეტში, „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში, 2012 წელს 34 სოფელში განხორციელდა გზების მოხრეშვითი სამუშაოები. მიმწოდებელმა ხარჯთაღრიცხვით გათვალისწინებული ინერტული მასალის ნაცვლად, სამუშაოების შესრულებისას გამოიყენა უფრო დაბალი ხარისხისა და ღირებულების მასალა, თუმცა ანაზღაურება ხარჯთაღრიცხვის შესაბამისად მიიღო, რის შედეგადაც მუნიციპალიტეტმა შემსრულებლებს 98.6 ათასი ლარი ზედმეტად აუნაზღაურა.

1.3 ფაქტობრივ ხარჯზე მეტი თანხის ანაზღაურება

სამუშაოების გამარტივებული შესყიდვით განხორციელებისას არ არის დაცული საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2012 წლის 12 ივლისის №1-1/1463 ბრძანების მოთხოვნები. მუნიციპალიტეტები სამუშაოების ღირებულებას ფაქტობრივი დანახარჯების მიხედვით არ ანაზღაურებდნენ. შედეგად - ლენტეხის, საგარეჯოს, თეთრიწყაროს, წყალტუბოს, კასპისა და ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტებში ზედმეტად ანაზღაურებულმა თანხამ შეადგინა 51.7 ათასი ლარი. აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული მონაცემი არ არის ზუსტი, რადგან მუნიციპალიტეტებს არ გააჩნიათ ყველა დოკუმენტი, რომლებიც საშუალებას მისცემდა აუდიტის ჯგუფს რეალური სხვაობის გამოსაყვანად.

მაგალითად:

- 2012 წლის პირველი ივლისის შემდგომ, საგარეჯოს მუნიციპალიტეტის გამგეობამ სამშენებლო სამუშაოების გამარტივებული წესით შესყიდვისას, მიმწოდებლების მიერ დაქირავებულ მანქანა-მექანიზმებსა და ინვენტარს დაარიცხა ზედნადები ხარჯები და გეგმური დაგროვება, რის შედეგადაც მიმწოდებლებს ზედმეტად გადაუხადა 22.8 ათასი ლარი.
- წყალტუბოს მუნიციპალიტეტში, „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში, გზების მოხრეშვითი სამუშაოების განხორციელებისას, მიმწოდებლებს სამუშაოების შესასრულებლად დაქირავებულ მანქანა-მექანიზმების მომსახურებაზე გახარჯული აქვთ 164.9 ათასი ლარი (კონტრაქტით), რაზეც შესრულებული სამუშაოს აქტების მიხედვით

დარიცხულია და გამგეობის მიერ ზედმეტად ანაზღაურებულია გეგმური დაგროვებისა და ზედნადები ხარჯების თანხები, სულ - 19.8 ათასი ლარი.

1.4 მიმწოდებლებისათვის ზედმეტად ანაზღაურებული დღგ

5-მა ტერიტორიულ ერთეულმა - ქ. ქუთაისის მერიამ, წალენჯიხის, ჭიათურის, საგარეჯოს, თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტებმა დამატებული ღირებულების გადასახადი აუნაზღაურა ისეთ ფირმებს, რომლებიც ან არ არიან დღგ-ის გადამხდელები, ან მათ მიერ გაწეული მომსახურება გათავისუფლებულია დღგ-ის გადასახადისგან. შედეგად, ბიუჯეტიდან ზედმეტად გადახდილმა დღგ-მ 123 ათასი ლარი შეადგინა.

მაგალითად:

- 2011-2012 წლებში საგარეჯოს მუნიციპალიტეტმა დაგვა-დასუფთავების სამუშაოებზე მთლიანობაში დახარჯა 566.2 ათასი ლარი. აღსანიშნავია, რომ 2011 წლის 20 ივლისიდან, საქართველოს საგადასახადო კოდექსის თანახმად, დასუფთავების ღონისძიებები განთავისუფლებულია დღგ-ისგან, ჩათვლის უფლების გარეშე. მიუხედავად ამისა, გამგეობამ მიმწოდებელს აუნაზღაურა დღგ-ის თანხა, სულ - 68,9 ათასი ლარი.
- წალენჯიხის მუნიციპალიტეტში 2012 წელს უმწეოთა უფასო სასადილოების მომსახურებაზე გამოცხადდა ორი ტენდერი, საერთო სავარაუდო ღირებულებით 150 ათასი ლარი, დღგ-ის ჩათვლით. ტენდერებში გამარჯვებული მიმწოდებლები არ იყვნენ დღგ-ის გადამხდელები, შესაბამისად, მათ არ წარმოუდგენიათ საგადასახადო ანგარიშფაქტურა. მიუხედავად ამისა, სახელშეკრულებო ღირებულება ანაზღაურდა სრულად, მათ შორის, დღგ - 22.9 ათასი ლარი.

დღგ-ის არგადამხდელი მიმწოდებლების შესყიდვების პროცედურებში მონაწილეობისა და ანგარიშსწორების საკითხი, როცა სახელშეკრულებო ობიექტის ღირებულება განსაზღვრულია დღგ-ის ჩათვლით, საჭიროებს საკანონმდებლო დონეზე დამატებით დარეგულირებას, რაც მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს საბიუჯეტო თანხების ეკონომიურ ხარჯვას.

1.5 გაუთვალისწინებელი ხარჯები

შემსრულებლების მიერ ფაქტობრივად შესრულებული სამუშაოების წარმოდგენილ აქტებში არ არის გაშიფრული გაუთვალისწინებელი ხარჯები. აღნიშნული გარემოების შედეგად, ქ. ქუთაისის, ხარაგაულის, საგარეჯოსა და ლანჩხუთის თვითმმართველობებში ზედმეტად ანაზღაურებულია 36.5 ათასი ლარი.

მაგალითად:

- 2011-2012 წლებში ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში განხორციელებული საქმიანობების ფაქტობრივად შესრულებული სამუშაოების აქტებში გაშიფრული არაა „გაუთვალისწინებელი ხარჯებისა“ და „სხვადასხვა ხარჯების“ მუხლი. შედეგად, ვერ ხერხდება დადგენა, რეალურად რა სახის სამუშაოებზე გაიხარჯა ამ მუხლებით გაწერილი თანხები. აღნიშნულის გამო, მუნიციპალიტეტის მიერ 2011-2012 წლებში 15.2 ათასი ლარი ანაზღაურებულია დაუსაბუთებლად.
- 2009-2012 წლებში ხარაგაულის მუნიციპალიტეტისთვის სხვადასხვა მიმწოდებლის მიერ შესრულებული სამუშაოების ხარჯთაღრიცხვებში ჩადებული იყო „გაუთვალისწინებელი ხარჯებიც“. შესრულებული სამუშაოს აქტში დაფიქსირებული არ არის ამ მუხლით გაწეული, ფაქტობრივად შესრულებული სამუშაო, რის გამოც 14.9 ათასი ლარის გაწეული ხარჯის დადასტურება ვერ ხერხდება.

1.6 ხარჯთაღრიცხვებში დაშვებული მათემატიკური შეცდომები

ჭიათურის, სენაკის, თეთრიწყაროს, წალენჯიხის, ლენტეხის, აბაშისა და ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტებში სხვადასხვა სამუშაოების შესყიდვისას, ხარჯთაღრიცხვებში დაფიქსირებული მათემატიკური შეცდომების გამო, ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან ზედმეტად გადახდილმა თანხამ მთლიანობაში 24.8 ათასი ლარი შეადგინა.

მაგალითად:

- ქ. ჭიათურაში განხორციელდა მინისაფებურთო მოედნის მოწყობის სამუშაოების შესყიდვა. ხელშეკრულების ხარჯთაღრიცხვაში არსებული მათემატიკური შეცდომები ფაქტობრივად შესრულებული სამუშაოების აქტებშიც არ იქნა გათვალისწინებული, რის შედეგადაც მუნიციპალიტეტმა შემსრულებელს ზედმეტად აუნაზღაურა 5.7 ათასი ლარი.

- ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტში 2011-2012 წლებში „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში შედგენილი 239 ხარჯთაღრიცხვიდან - 16 შეიცავს უზუსტობებს, რის შედეგადაც ზედმეტად გადახდილია 4.9 ათასი ლარი.

1.7 შესასყიდი საქონლის/მომსახურების ერთეულის ფასის დაუსაბუთებლად

გაზრდა

მიმწოდებლების მიერ ხარჯთაღრიცხვებში დაუსაბუთებლადაა გაზრდილი შესასრულებელი სამუშაოების ერთეულის ფასები, რის შედეგადაც ქ. ქუთაისის მერიის, ჭიათურისა და ბორჯომის მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებიდან ზედმეტად ანაზღაურებულმა თანხამ შეადგინა 57.2 ათასი ლარი.

მაგალითად:

- ქ. ქუთაისში, 2009 წელს კიკვიძის სახელობის სკვერის კაპიტალური შეკეთების სამუშაოების შესყიდვაზე სულ გაიხარჯა 278.0 ათასი ლარი. სამუშაოები შესრულებულია ხელშეკრულების ხარჯთაღრიცხვის პუნქტების მოცულობების შემცირებით და სანაცვლოდ სამუშაოების ერთეულის ღირებულების გაზრდით. შედეგად, მიმწოდებელს ზედმეტად აუნაზღაურდა 12.5 ათასი ლარი.

1.8 ბიუჯეტიდან ზედმეტად გადახდილი სხვა თანხები

ქალაქების - ბათუმისა და ქუთაისის, აგრეთვე წალენჯიხის, საგარეჯოს, თეთრიწყაროს, სენაკის, ბორჯომის, ქობულეთის, შუახევის თვითმმართველობებში აუდიტის პროცესში გამოვლენილ იქნა სხვადასხვა სახის დარღვევა-ნაკლოვანებები, რომელთა შედეგადაც სულ ბიუჯეტებიდან დაუსაბუთებლად ანაზღაურებულია 114.3 ათასი ლარი.

მაგალითად:

- 2009 წელს და 2010 წლის დასაწყისში, საგარეჯოს მუნიციპალიტეტის გამგეობის მიერ შევსებულებაში გასვლასთან და დღესასწაულებთან დაკავშირებით თანამშრომლებზე გაცემულია პრემიები, ერთი თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით. პრემიის გაცემისას არ განხორციელებულა საშემოსავლო გადასახადის დარიცხვა, საშემოსავლო გადასახადის დავალიანება თანამშრომლებს ეტაპობრივად დაუკავდათ ხელფასიდან 2011 წელს. აღნიშნული ფაქტის გამო, შემოსავლების სამსახურმა მუნიციპალიტეტს დაარიცხა საურავი

17.1 ათასი ლარის ოდენობით, რომელიც გამგეობამ სახელმწიფო ბიუჯეტში 2012 წლის დეკემბერში ჩარიცხა.

2. მიუღებელი შემოსავალი

განხორციელებული აუდიტების შედეგად გამოვლინდა 40-მდე შემთხვევა, რომლის დროსაც წალენჯიხის, ლენტეხის, ჭიათურის, ვანის, საგარეჯოს, დმანისის, აბაშის, ბორჯომის, კასპის, ლანჩხუთის, ამბროლაურის მუნიციპალიტეტებში, აგრეთვე ქალაქების - თბილისის, ქუთაისისა და ბათუმის მერიებში მიუღებელმა შემოსავლებმა 16.2 მილიონ ლარზე მეტი შეადგინა, რაც განაპირობა მთელმა რიგმა დარღვევებმა, ესენია: ადგილობრივი მოსაკრებლების არშემოღება, მიმწოდებელ ორგანიზაციებზე დაურიცხავი საურავი, არასწორად აღრიცხული პირგასამტეხლო, არასწორ საბაზინო კოდებზე შეტანილი თანხები, შემცირებული და გადაუხდელი საიჯარო ქირა, უსასყიდლოდ გადაცემული ქონება, ბუნებრივი რესურსების სარგებლობისთვის დადგენილი მოსაკრებელის გადაუხდელობა და სხვ.

მაგალითად:

- დმანისის მუნიციპალიტეტის მიერ იჯარით გაცემულია 10.7 ათასი ჰა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა. მიუხედავად დაბალი საიჯარო ქირისა (1 ჰა წელიწადში - 3 ლარი), მისაღები 156.8 ათასი ლარის შემოსავლიდან ადგილობრივ ბიუჯეტში მობილიზებულია მხოლოდ 27.4 ათასი ლარი, რაც მთლიანი შემოსავლის მხოლოდ 17%-ს შეადგენს.
- ქ. ქუთაისის მერიამ მოქმედ ხელშეკრულებაში საიჯარო ქირა 1 კვ.მ-ზე 5.2 ლარიდან შეამცირა 0.98 ლარამდე, რასაც ხელშეკრულება არ ითვალისწინებდა. ამის გამო, ჯამში ვერ მიიღო 169 ათას ლარზე მეტი შემოსავალი.
- ბორჯომის მუნიციპალიტეტში სამუშაოების შესრულების ვადა დასაბუთების გარეშე ორჯერაა გადაწეული. არსებობს რისკი იმისა, რომ შესაძლებელია მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს სამუშაოების დასრულების ვადა იმ მიზნით გადაუწია, რომ მასზე ჯარიმის გადახდა არ გავრცელებულიყო. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მიმწოდებელს დაერიცხებოდა ჯარიმა 45.6 ათასი ლარის ოდენობით.
- ქ. ბათუმში, არდაგანის ტბის მიმდებარედ არქიტექტურული ძეგლის მოწყობის პირველი და მეორე ეტაპის სამუშაოების განხორციელებისას, შესაბამისი ობიექტური, ფორსმაჟორული გარემოებების მტკიცებულებების არარსებობის

პირობებში, შემსყიდველის მიერ შესასრულებელი სამუშაოების ვადის უსაფუძვლოდ გაგრძელებით, პირგასამტეხლოს სახით ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავლებში არ იქნა ასახული 81 ათასი ლარი.

- კასპის მუნიციპალიტეტში მიმწოდებლებს დაუსაბუთებლად გადაუწიეს სამუშაოების შესრულების ვადა და არ დააკისრეს ხელშეკრულებით გათვალისწინებული საჯარიმო სანქციები 408 ათასი ლარის ოდენობით. აღნიშნულ ფაქტს კასპის მუნიციპალიტეტში სისტემატური ხასიათი ჰქონდა.

საჯარიმო სანქციების გავრცელების საკითხი საჭიროა საკანონმდებლო დონეზე დარეგულირდეს, რის შედეგადაც შეუსრულებელი ვალდებულებების გამო ჯარიმის დაკისრება იქნება მუნიციპალიტეტის ვალდებულება და არა უფლება.

3. საბიუჯეტო თანხების არაეკონომიური ხარჯვა

ადგილობრივ თვითმმართველობებში ჩატარებული აუდიტების შედეგად გამოვლინდა 40-მდე შემთხვევა, როდესაც არაეკონომიურად დაიხარჯა საბიუჯეტო სახსრები. ქალაქების - თბილისის, ქუთაისის, ბათუმის, ფოთის, აგრეთვე აბაშის, დმანისის, სენაკისა და წალენჯიხის თვითმმართველობებში არაეკონომიურად გაწეულმა ხარჯმა 14.1 მილიონ ლარს გადააჭარბა.

მაგალითად:

- ქ. თბილისის ქალაქგამწვანების ღონისძიებებისთვის სამუშაოების შესყიდვისას, სავარაუდო ღირებულება განისაზღვრა შიდა ან/და საერთაშორისო ბაზრებზე არსებული ფასების შესწავლის გარეშე. მიმწოდებლებმა მერიას საქონელი მიაწოდეს 50-150%-იანი ფასნამატით, რის შედეგადაც არაეკონომიურმა ხარჯმა 878.8 ათასი ლარი შეადგინა (მოწოდებული საქონლის საერთო ღირებულების 38,2%).
- დმანისის მუნიციპალიტეტში, 2012 წელს გზების სარემონტო სამუშაოებზე გამოცხადებულ ტენდერში მონაწილეობდა რამდენიმე პრეტენდენტი, თუმცა პრეტენდენტების დისკვალიფიცირების გამო ტენდერი ჩაიშალა. მათ შორის, ტენდერიდან მოიხსნა ისეთი პრეტენდენტიც, რომელიც სრულად აკმაყოფილებდა ტექნიკური დოკუმენტაციით განსაზღვრულ ყველა მოთხოვნას. იმავე სამუშაოების შესყიდვაზე ხელახლა გამოცხადებულ ტენდერში, ამჯერად უკონკურენტო გარემოში, გაიმარჯვა წინა ტენდერში არასწორად

დისკვალიფიცირებულმა პრეტენდენტმა, რის შედეგადაც მუნიციპალიტეტის მიერ არაეკონომიურად გაიხარჯა 624.5 ათასი ლარი.

- ქ.თბილისის მერიამ ერთ პირთან მოლაპარაკების საშუალებით განახორციელა სატელევიზიო ანძის განათებისათვის საჭირო სანათების შესყიდვა. აუდიტის შედეგად დადგინდა, რომ მიმწოდებლის მიერ გადახდილ საქონლის საბაჟო ღირებულებასა და მერიის მიერ ანაზღაურებულ თანხას შორის სხვაობა დაახლოებით 2.7 მილიონი ლარია (ფასნამატი - 107%).
- სენაკის მუნიციპალიტეტში, 2009 წელს გარე განათების კაპიტალური შეკეთებისათვის გამოცხადებულ ტენდერში, სატენდერო კომისიის მიერ განხორციელდა მიმწოდებლის არასამართლიანი დისკვალიფიკაცია. განმეორებით ჩატარებულ ტენდერზე ხელშეკრულება გაფორმდა პირველ ტენდერზე დისკვალიფიცირებული პრეტენდენტის მიერ შეთავაზებულ მიწოდების ფასზე უფრო მაღალ თანხაზე, რის შედეგადაც გამგეობის მიერ ბიუჯეტიდან გაწეულმა არაეკონომიურმა ხარჯმა 44.8 ათასი ლარი შეადგინა.
- ქ.თბილისის მერია ახორციელებდა გარე განათებისათვის საჭირო საქონლის (სანათები) შესყიდვას. აუდიტის შედეგად დადგინდა, რომ მიმწოდებლები საქონლის შესყიდვას ახორციელებენ მერიის უცხოელი მიმწოდებლისგან და 25-40%-იანი ფასნამატით აწვდიან აუდიტის ობიექტს. მიმწოდებლების მიერ გადახდილ სანათების საბაჟო ღირებულებასა და მერიის მიერ მიმწოდებლებისათვის ანაზღაურებულ თანხას შორის სხვაობამ 2.3 მილიონ ლარს გადააჭარბა.
- ქ. თბილისის მერია საახალწლო ქალაქგაფორმებისათვის საჭირო საქონლისა და მომსახურების შესყიდვას ახორციელებდა ურთიერთდაკავშირებული ფორმებისგან, რის გამოც მიწოდების ფასი მუდმივად რჩება ხელოვნურად მაღალ დონეზე და მიმწოდებლების მიერ მიღებულმა ამონაგებმა 3 მილიონ ლარს გადააჭარბა.

4. მიწოდებული უხარისხო სამუშაოები/საქონელი

აუდიტის ობიექტების მიერ საანგარიშგებო პერიოდში 7 შემთხვევაში განხორციელდა 5.5 მილიონ ლარზე მეტი ღირებულების უხარისხო საქონლისა და სამუშაოს სახელმწიფო შესყიდვა. სამუშაოები და მოცულობები არაჯეროვნად და არასათანადოდაა შესრულებული, რითაც შესყიდვით დასახული მიზანი ვერ იქნა მიღწეული. უხარისხო საქონლისა და სამუშაოების შესყიდვა განხორციელდა ქალაქებში - ფოთი, თბილისი, ქუთაისი, აგრეთვე დმანისის, ლენტეხის, ლანჩხუთის, სენაკის, ხარაგაულისა და წყალტუბოს მუნიციპალიტეტებში.

მაგალითად:

- დმანისის მუნიციპალიტეტს 2009-2012 წლებში სოფელ გომარეთის წყლის სისტემისა და შიდა ქსელის რეაბილიტაციაზე გახარჯული აქვს 423.5 ათასი ლარი. მიუხედავად გაწეული ხარჯისა, აუდიტის მსვლელობისას სოფლის ტერიტორიაზე, როგორც მთლიანი წყლის სისტემა, ასევე შიდა ქსელი გაუმართავი იყო და არ ფუნქციონირებდა.
- ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის სოფელ წყალწმინდაში 2010-2011 წლებში „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში“ შესრულდა ახალი ფეხბურთის მოედნის მოწყობის სამუშაოები, რისთვისაც გახარჯულია 28.4 ათასი ლარი. მოედნის ზედაპირი არ არის საკმარის სიმაღლეზე აწეული საერთო დონიდან, რის გამოც დაჭაობებულია და ვერ ხერხდება მისი დანიშნულებისამებრ გამოყენება.
- 2008 წელს თბილისის მერიის მიერ განხორციელდა ჯორჯ ბუშის ქუჩიდან ქ. თბილისის საერთაშორისო აეროპორტამდე გზის გამყოფი ზოლების სარწყავი სისტემის მოწყობის სამუშაოების შესყიდვა. სამუშაოების მთლიანმა ღირებულებამ შეადგინა 2.5 მილიონი ლარი. მიუხედავად მერიის მიერ გაწეული ხარჯისა, სარწყავი სისტემა აუდიტის მსვლელობისას არ ფუნქციონირებდა.

5. არამიზნობრივი/არაეფექტიანი ხარჯვა

აუდიტების შედეგად გამოვლინდა თანხების არამიზნობრივად ხარჯვის 24 შემთხვევა ვანის, აბაშის, ამბროლაურის, ბორჯომის, დმანისის, თეთრიწყაროს, ლანჩხუთის, საგარეჯოს, წალენჯიხის, წყალტუბოსა და ხარაგაულის მუნიციპალიტეტებში, თვითმმართველ ქალაქ თბილისში არამიზნობრივად ხარჯმა ჯამში 2.7 მილიონ ლარს გადააჭარბა. ეს ყოველივე გამოწვეულია ისეთი ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებით, რომლებიც ბოლომდე არ დასრულებულა და აქედან გამომდინარე, ვერ მოხერხდა აღნიშნული პროექტებით სარგებლობა.

მაგალითად:

- საგარეჯოს მუნიციპალიტეტმა განახორციელა ცენტრალური მაგისტრალის დასუფთავების სამუშაოების შესყიდვა 152.4 ათასი ლარის ღირებულებით მაშინ, როდესაც აღნიშნული გზა კვუთვნის და მისი მოვლა ევალება საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს საავტომობილო გზების დეპარტამენტს. ანალოგიური მდგომარეობაა ხარაგაულის მუნიციპალიტეტსა და ყველა იმ ადგილობრივ თვითმმართველობაში, სადაც ცენტრალური მაგისტრალი გადის.
- 2012 წელს, ამბროლაურის მუნიციპალიტეტმა „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით“ გამოყოფილი თანხიდან, მოსახლეობის მოთხოვნით, შეისყიდა 21.9 ათასი ლარის ღირებულების ორი ტრაქტორი და ასევე ერთი ტრაქტორის სარემონტო სამუშაოები. აუდიტის შედეგად დადგინდა, რომ ტრაქტორები უფუნქციოა და მოსახლეობა ვერ ახერხებს მათ გამოყენებას.
- 2012 წელს, დმანისის მუნიციპალიტეტის სახსრებით, საკრებულოს თავმჯდომარის მიერ პირადი სარგებლობისათვის შესყიდულია 1.4 ათასი ლარის ღირებულების სავარჯიშო ტრენაჟორი. მუნიციპალიტეტის საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილი არ არის ადგილობრივი თვითმმართველობის სახსრებით პირადი სარგებლობისათვის განკუთვნილი სპორტული ინვენტარის შეძენა.
- ქ. თბილისში, დიდმის ტყე-პარკისა და ტექსელის სახელობის სკვერში სარწყავი სისტემის მოწყობისათვის გათვალისწინებული 458.1 ათასი ლარიდან

შესრულებული და ანაზღაურებულია 68 ათასი ლარის ღირებულების სამუშაოები. სისტემა აუდიტის მსვლელობისას არ ფუნქციონირებდა.

6. დაუსაბუთებელი ხარჯი

აუდიტების შედეგად გამოვლინდა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებიდან გაწეული დაუსაბუთებელი ხარჯები. სულ გამოვლინდა ამგვარი ხარჯის 53 შემთხვევა, რამაც თანხობრივად 20.9 მილიონი ლარი შეადგინა. დაუსაბუთებელი ხარჯი გამოვლინდა თვითმმართველ ქალაქებში - თბილისსა და ბათუმში, ასევე 11 მუნიციპალიტეტში, კერძოდ: ვანის, წალენჯიხის, აბაშის, საგარეჯოს, დმანისის, ხარაგაულის, ბორჯომის, კასპის, შუახევის, ხულოს, ქედისა და ქობულეთის მუნიციპალიტეტების აუდიტის შედეგად.

მაგალითად:

- 2009 წელს, დმანისის მუნიციპალიტეტის მიერ შესყიდულია 270 ათასი ლარის ღირებულების 4 ახალი ავტობუსი, რომელთა შეძენის აუცილებლობა არ არსებობდა, რადგანაც მუნიციპალიტეტს, საკუთარი საჭიროებიდან გამოდინარე, უკვე გააჩნდა საკმარისი რაოდენობის სატრანსპორტო საშუალებები.
- 2012 წელს, საგარეჯოს მუნიციპალიტეტის გამგეობის მიერ, გამარტივებული შესყიდვის ფორმით, გადაუდებელი აუცილებლობის მიზეზით, განხორციელდა 835 ათასი ლარის ღირებულების სხვადასხვა სამუშაოს შესყიდვა მაშინ, როდესაც კანონმდებლობის შესაბამისად, კონკრეტული შესყიდვების განხორციელება არ ეფუძნებოდა ფორსმაჟორულ სიტუაციას. მაგალითად, შესყიდულია სპორტული მოედნის მოწყობის სამუშაო, ჰაერის გაგრილების სისტემები და სხვ.
- ქ. ბათუმში უკვე არსებული და დამონტაჟებული ყინულის მოედნის დაშლა-გადატანის სამუშაოებისათვის ბიუჯეტიდან გახარჯულია 740.8 ათასი ლარი, რაც მერიის მიერ კეთილმოწყობის ღონისძიებების არასწორ დაგეგმვაზე, საბიუჯეტო სახსრების არარაციონალურ ხარჯვასა და შიდა კონტროლის არსებით სისუსტეზე მიუთითებს.
- შუახევის მუნიციპალიტეტის მიერ ი/მ-სთან გაფორმებული ხელშეკრულებების შესაბამისად, 87 ათასი ლარი ანაზღაურებულია მაშინ, როდესაც სათანადო პირველადი დოკუმენტაცია არ არის წარმოდგენილი.

7. სხვადასხვა კანონშეუსაბამოებები

ჩატარებული აუდიტების შედეგად წალენჯიხის, ლენტეხის, ჭიათურის, საგარეჯოს, თეთრიწყაროს, წყალტუბოს, აბაშის, ხარაგაულის, ბორჯომის, კასპის, ლანჩხუთისა და ქ. თბილისის თვითმმართველობებში გამოვლინდა 58 სხვადასხვა კატეგორიის საკანონმდებლო მოთხოვნების უგულებელყოფის ფაქტი, სულ - 7.9 მილიონ ლარზე მეტის შეუსაბამოები.

მაგალითად:

- ხარაგაულის მუნიციპალიტეტში „სოფლის მხარდამჭერი პროგრამის“ ფარგლებში სოფლის გზების მოწესრიგებაზე დახარჯულია 835.3 ათასი ლარი, რომელიც ძირითადად მოიცავს გზების მოხრეშვის სამუშაოებს. მოხრეშვისთვის საჭირო ინერტული მასალის ღირებულება მიმწოდებლებისთვის გადახდილი არ არის. ინერტულ მასალას მოიპოვებდნენ ადგილობრივი კარიერებიდან, თუმცა მათ გამოყენებაზე ოფიციალური ნებართვა ვერ იქნა წარმოდგენილი.
- საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2012 წლის 12 ივლისის №1-1/1463 ბრძანების მოთხოვნების უგულებელყოფით 3.4 მილიონი ლარის სამშენებლო სამუშაოების ღირებულება ანაზღაურებულია ფაქტობრივი ხარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტაციის მოთხოვნის გარეშე.

8. ადგილობრივი ქონების არასწორი განკარგვა

ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში პრივატიზებისა და მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების სარგებლობის უფლების გადაცემის პროცესი არსებითი ხარვეზებით მიმდინარეობს, კერძოდ: არასათანადოდ გამოცხადებული და გაუმჭვირვალედ ჩატარებული აუქციონების შედეგად კონკურენცია მხოლოდ 5,5%-ზე დაფიქსირდა; შემსყიდველების მიერ არ შესრულებულა 28 საინვესტიციო პირობა, რომელთა საერთო ღირებულება 17 მილიონ ლარს აღემატება; მუნიციპალიტეტებში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა იჯარით გაცემულია საბაზრო ღირებულებასთან შედარებით რამდენიმე ათეულჯერ ნაკლები საიჯარო ქირით. აუდიტის პერიოდში ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში არ ჩატარებულა გამგეობის ბალანსზე რიცხული ქონების ინვენტარიზაცია.

8.1 ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის ფორმით გაცემის პროცესის

ნაკლოვანებები

მუნიციპალიტეტების მიერ აუქციონების ორგანიზება ხშირად იმ ფორმით ხორციელდება, რომ დაინტერესებული მყიდველების უმრავლესობა ინფორმირებული არ არის აუქციონის შესახებ. კერძოდ, ინფორმაცია იბეჭდება ისეთ ადგილობრივ გაზეთში, რომელსაც არ აქვს საკმარისი ტირაჟი ან ფაქტობრივად არც ვრცელდება; საპრივატიზაციო ქონების შესახებ ინფორმაცია საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში იგზავნება დაგვიანებით; არ არის გამოყენებული აუქციონების შესახებ ინფორმაციის გავრცელების ისეთი საშუალებები, როგორიცაა, მოთხოვნადი ადგილობრივი და ცენტრალური პრესა, ადგილობრივი ტელევიზია, საინფორმაციო ბუკლეტების გავრცელება-გამოფენა და სხვ., რაც ხელს შეუწყობდა სააუქციონო პროცესებზე კონკურენციის ამაღლებას და შესაბამისად, დადებითად აისახებოდა ქონების განკარგვიდან მისაღებ შემოსავლებზე. ასევე დაუსაბუთებელია ქონების პირდაპირი განკარგვის წესის გამოყენების შემთხვევებიც.

მაგალითად:

- ქ. ქუთაისის მერიის მიერ არ ტარდებოდა ელექტრონული აუქციონები, მიუხედავად იმისა, რომ 2011 წლის 1 იანვრიდან აუქციონის ეს ფორმა ნებადართულია, რაც პროცესის ნაკლებად გამჭვირვალედ წარმართვას განაპირობებს. მერიის მიერ 2011-2012 წლებში ჩატარებული 114 აუქციონიდან მხოლოდ 13 აუქციონზე დაფიქსირდა კონკურენცია, სადაც ჯამური საწყისი ღირებულება 248.1 ათასი ლარიდან გაიზარდა 518.7 ათას ლარამდე (109%). სხვა შემთხვევებში აუქციონზე გამოტანილი ქონება კონკურენციის გარეშე გაყიდულია მათ საწყის ღირებულებაზე 100-ლარიანი სააუქციონო ბიჯის დამატებით.
- ქუთაისის მერიის მიერ 2011-2012 წლებში განკარგვის უფლებით გაცემულია 88 ერთეული უძრავი ქონება. ქონების იჯარით გაცემისას, 70 შემთხვევაში (79,5%) გამოყენებულია პირდაპირი განკარგვის წესი, დანარჩენ 18 შემთხვევაში (20,5%) - ქონების იჯარით გაცემა განხორციელებულია აუქციონის ფორმით. მიუხედავად ჩატარებული აუქციონებისა, სააუქციონო პროცესები ჩატარებულია უკონკურენტო გარემოში, სადაც მონაწილეობას იღებდა თითო პრეტენდენტი, რაც ძირითადად გამოწვეულია მოსახლეობის ნაკლებ ინფორმირებულობით.

8.2 სასოფლო - სამეურნეო დანიშნულების მიწის იჯარა

საგარეჯოსა და დმანისის მუნიციპალიტეტებში 15 594.2 ჰა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა იჯარით გაცემულია საბაზრო ღირებულებასთან შედარებით რამდენიმე ათეულჯერ ნაკლები საიჯარო ქირით. გამოვლინდა სხვადასხვა სახის არსებითი დარღვევა - ნაკლოვანებები, კერძოდ:

- საგარეჯოს მუნიციპალიტეტმა 2009-2012 წლებში იჯარით გასცა 4.8 ათასი ჰა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა. 1 ჰა მიწის ნაკვეთის წლიური საიჯარო გადასახადი განსაზღვრულია წელიწადში 2 ლარით. მოიჯარეებს აღნიშნული ნაკვეთები გაცემული აქვთ ქვეიჯარით, რომელთა ხელშეკრულებების შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ ქვემოიჯარის მიერ გადახდილი ქირა მნიშვნელოვნად აღემატება მუნიციპალიტეტის მიერ დადგენილ ნორმას. მაგალითად, ერთ-ერთ მოიჯარეს 38.2 ჰა საიჯარო ფართობი წლიური საიჯარო ქირით - 81 ლარი, ქვეიჯარით გაცემული აქვს 2.5 ათას ლარად (2 900 %-ით ძვირად). საგარეჯოში იჯარით გაცემული მიწების 18%-ზე მეტი - დაახლოებით 906 ჰა, გაცემულია საკრებულოს დეპუტატებზე, სოფლის რწმუნებულებებზე, სააუქციონო კომისიის წევრების ნათესავებსა და გამგეობის სხვა თანამშრომლებზე, ანუ იმ პირებზე, რომელთაც რეალურად ყველაზე მეტად მიუწვდებათ ხელი ინფორმაციაზე აუქციონის გამოცხადების შესახებ.
- საგარეჯოს მუნიციპალიტეტის გამგეობამ აუდიტის ჯგუფს ვერ/არ წარუდგინა 2009 წლამდე გაფორმებული საიჯარო ხელშეკრულებები, რამაც შეიძლება კიდევ უფრო გაზარდოს თვითმმართველი ერთეულის მიერ ქონების არაეფექტიანი განკარგვის შემთხვევები.
- დმანისის მუნიციპალიტეტმა 2009-2012 წლებში იჯარით გასცა 10.7 ათასი ჰა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა. აღნიშნულ პერიოდში თვითმმართველ ერთეულში არ არსებობდა საკრებულოს მიერ მიღებული წესი-ინსტრუქცია საიჯარო ქირის დადგენის შესახებ. პირდაპირი განკარგვის წესით გაცემული ფართობებისთვის საიჯარო ქირად ხელშეკრულებით განსაზღვრულია 3 ლარი 1 ჰა-ზე.

8.3 შეუსრულებელი საინვესტიციო პირობები

ქონების განკარგვის დროს არის ფაქტები, როდესაც ინვესტორების მიერ საინვესტიციო ვალდებულებები არ სრულდება. ქალაქებში - ქუთაისსა და ბათუმში

ადგილობრივი ქონების შემსყიდველების მიერ არ შესრულებულა 28 საინვესტიციო პრობა, რომელთა საერთო ღირებულება 17 მილიონ ლარს აღემატება.

მაგალითად:

- საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულების შესაბამისად, პირდაპირი მიყიდვის ფორმით, ერთ-ერთ კერძო სამართლის იურიდიულ სუბიექტს გადაეცა 3.1 მილიონ ლარად ქ. ქუთაისში 13 ობიექტი. სახელშეკრულებო პირობების თანახმად, ქონების შემძენს ობიექტებზე 2013 წლის 1 იანვრამდე უნდა განეხორციელებინა 5 მილიონი აშშ დოლარის ინვესტიცია. მერიის პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, საინვესტიციო თანხიდან დღეის მდგომარეობით ათვისებულია მხოლოდ მცირე ნაწილი (თანხის ოდენობა მერიისთვის უცნობია).
- 2007 წლის 7 ნოემბერს, ქ. ქუთაისის მერიის მიერ პირდაპირი განკარგვის წესით, აღნაგობის ფორმით, 45 წლის ვადით გაცემულია ქალაქის ცენტრში მდებარე თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთები, საერთო ფართობით - 2.2 ათასი კვ.მ. აღნაგობა მოიცავდა პრობებს, რომელთა მიხედვითაც ინვესტორი ვალდებული იყო განეხორციელებინა 2 მილიონი აშშ დოლარის ინვესტიცია სხვადასხვა მიმართულებით, საიდანაც შესრულდა მხოლოდ ერთი, ინვესტორისათვის სასარგებლო პრობა, აშენდა სავაჭრო ცენტრი. მოგვიანებით, ხელშეკრულებით გათვალისწინებული აღნაგობის პრობები/ვალდებულებები, რომლებიც დათქმული ვადებიდან გამომდინარე უნდა შესრულებულიყო, მხარეთა შეთანხმებით გაუქმდა.

9. აღრიცხვა-ანგარიშგება

ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებში მოუწესრიგებელია და სისტემური ნაკლოვანებებით ხასიათდება ფინანსური აღრიცხვიანობა. ჯამში გამოვლენილია 34 მილიონი ლარის სხვადასხვა სახის დარღვევა-ნაკლოვანება. ფინანსური ანგარიშგების მიხედვით, კასპის, შუახევის, საგარეჯოს, წალენჯიხის, ლენტეხის, ჭიათურის, თეთრიწყაროს, აბაშის, ამბროლაურის, ქედის, ხულოს, ლანჩხუთის, სენაკის, ხარაგაულის, ქედის, დმანისის, ბორჯომისა და ვანის მუნიციპალიტეტებში ბალანსზე აღრიცხული არ არის 7 დასახელების 4.9 მილიონი ლარის, ხოლო 7 შემთხვევაში - არ

უნდა იყოს აღრიცხული 3.1 მილიონი ლარის ძირითადი აქტივები; საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით, მუხლობრივად არასწორადაა მიკუთვნებული 3 დასახელების, სულ 239.5 ათასი ლარის ძირითადი საშუალებები; საბუღალტრო ანგარიშებზე არ ასახულა, არასწორადაა ასახული და აღრიცხული 17 დასახელების 9 მილიონი ლარის აქტივები. ფინანსურ ანგარიშგებებში, მარაგებში ნაშთად აღრიცხულია სულ 247.2 ათასი ლარის ღირებულების ქონება, რომლის იდენტიფიცირება ვერ ხერხდება; 3 შემთხვევაში არასწორადაა აღიარებული 562.9 ათასი ლარის ფინანსური ვალდებულებები; თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯვისა და შესრულების პროცესში არასწორადაა განხორციელებული და/ან აღრიცხული 7 მილიონ ლარამდე საერთო ღირებულების ფინანსური ოპერაცია და სხვ.

მაგალითად:

- კასპის მუნიციპალიტეტში, მუნიციპალური განვითარების ფონდის მიერ შესრულებული ქუჩების რეაბილიტაციის სამუშაოები, ღირებულებით - 2 192.2 ათასი ლარი, არ გაზრდილა მუნიციპალიტეტის ქონების, ძირითადი აქტივების საბალანსო ღირებულება.
- სენაკის მუნიციპალიტეტში არაფინანსური აქტივების ზრდა - 5 773.7 ათასი ლარი, ორგანიზაციის ბალანსში არასწორადაა მიკუთვნებული „მიმდინარე ხარჯებს“.
- შუახევის მუნიციპალიტეტში შენობა-ნაგებობების 223 ათასი ლარის ღირებულების სარემონტო სამუშაოები არ არის აღიარებული ძირითად აქტივებად.
- ხარაგაულის მუნიციპალიტეტში 2009-2010 წლებში მუნიციპალური განვითარების ფონდის მიერ საინვესტიციო დაფინანსების გზით განხორციელდა ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის ბალანსზე რიცხული გზების რეაბილიტაცია, სულ თანხით - 3 337.5 ათასი ლარი, რაც არ ასახულა ძირითადი აქტივების საბალანსო ღირებულებაში.
- დმანისის მუნიციპალიტეტის ბალანსზე 2012 წლის დასაწყისში არასწორად ირიცხებოდა 9 საჯარო სკოლის შენობა-ნაგებობა, მასში არსებული ინვენტარით, ღირებულებით - 1 459.1 ათასი ლარი. აღნიშნულ ქონებას იყენებენ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული საჯარო სკოლები.

- საგარეჯოს მუნიციპალიტეტმა 2012 წელს განახორციელა 135.2 ათასი ლარის ღირებულების ქონების რეალიზაცია, რომელიც არ აღურიცხავთ შესაბამის ბუღალტრულ გატარებებში. რეალიზებული ქონების ნაწილი, საერთო ღირებულებით - 74.6 ათასი ლარი, საერთოდ არ ირიცხებოდა მუნიციპალიტეტის ბალანსზე.
- ბორჯომის მუნიციპალიტეტის 2012 წლის ფინანსურ ანგარიშგებაში გამგეობის ბალანსში ასახულია ამორტიზებული ძირითადი აქტივები, ღირებულებით 104.3 ათასი ლარი, რომელიც აღრიცხული უნდა იყოს ბალანსის საცნობარო მუხლში - „ამორტიზებული ძირითადი აქტივები“.
- დმანისის მუნიციპალიტეტში 2012 წელს შესრულდა გზების მოხრეშვის სამუშაოები, რომლის ღირებულებამ 167 ათასი ლარი შეადგინა, რაც მიმდინარე ხარჯების ნაცვლად, აღიარებულ იქნა როგორც „კაპიტალური ხარჯი“ და არასწორად აღირიცხა „ძირითადი აქტივების მიღების“ მუხლში.
- ქედის მუნიციპალიტეტში 2006-2007 წლებში წარმოშობილი ფულის დანაკლისი და სასამართლო გადაწყვეტილების საფუძველზე გამგეობის თანამშრომელზე გამგეობის სასარგებლოდ დაკისრებული მატერიალური ზარალი - 470 536 ლარის ოდენობით, არ იქნა აღრიცხული „დებიტორულ დავალიანებად“ ჯერ გამგეობის და შემდგომში, მუნიციპალიტეტის აპარატის ბალანსში.
- ბორჯომის მუნიციპალიტეტის 2012 წლის ფინანსურ ანგარიშგებაში, მარაგების ნაშთებში აღრიცხულია 129.7 ათასი ლარის ღირებულების ლამპიონები, რომლებიც არ იძებნება.
- ჭიათურის მუნიციპალიტეტის მიერ არ იქნა შეტანილი ცვლილება ბიუჯეტში და შესაბამისად, არ აისახა საქართველოს პრემიერ-მინისტრის ბრძანებით გამოყოფილი 3 400 ათასი ლარი, რომელიც გათვალისწინებული იყო სტიქიის შედეგად დაზარალებული მოსახლეობის დასახმარებლად, კერძოდ, სამშენებლო მასალებისა და კვების პროდუქტების შეძენა-განაწილებისათვის.
- თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის 2013 წლის 6 თვის შესრულების ანგარიშებში დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად მიღებული მიზნობრივი ტრანსფერი - 105 ათასი ლარი მიკუთვნებულია საკუთარ შემოსულობებს.

ეფექტიანობის აუდიტი

„სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ აქტუალობიდან და მასშტაბურობიდან გამომდინარე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური დაინტერესდა შეესწავლა პროგრამის განხორციელებისა და მის ფარგლებში გამოყოფილი თანხების ხარჯვის ეფექტიანობა. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების აუდიტის დეპარტამენტმა 2013 წელს პირველად ჩაატარა „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ეფექტიანობის აუდიტი, რომელმაც პროგრამის ფარგლებში განხორციელებული ღონისძიებები მოიცვა. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ პროგრამა მოსახლეობის კმაყოფილებას იწვევს, თუმცა მიღებული სარგებლის გაზრდა შესაძლებელია მართვისა და მონიტორინგის გაუმჯობესებით.

ეფექტიანობის აუდიტის ფარგლებში მოხდა იმ სისტემური ნაკლოვანებების იდენტიფიცირება, რომლებიც ახასიათებს ზოგადად მოცემული პროგრამის განხორციელებას.

ღონისძიებების შერჩევისა და დაგეგმვის პროცესი გაუმჯობესებას საჭიროებს

სამუშაოების წამოწყებამდე არ მიმდინარეობს დასახული ღონისძიებების განხორციელების შესაძლებლობის კვლევა, რის გამოც ვერ ხერხდება ისეთი პრობლემების გამოვლენა, რამაც შეიძლება ხელი შეუშალოს მათ დასრულებას. გარდა აღნიშნულისა, პროგრამის ფარგლებში გამოყოფილი თანხის დიდი ნაწილი დახარჯულია მოკლევადიანი ეფექტიანობის მქონე სამუშაოების შესრულებაზე. მიუხედავად იმისა, რომ მთელი რიგი სამუშაოები სოფლის პირველი რიგის სოციალურ-ეკონომიკურ საჭიროებას წარმოადგენს, იგი არ შეესაბამება პროგრამის მიზნობრიობის კრიტერიუმს, რომელიც მოითხოვს, რომ შესრულებული სამუშაო ხანგრძლივი გამოყენების უნდა იყოს. პროგრამის ფარგლებში შესრულებული სამუშაოების ნაწილი გარდამავალი ხასიათისაა და მათი დასრულება იგეგმება რამდენიმე წლის განმავლობაში, თუმცა დაწყებული სამუშაოები მომდევნო წელს აღარ გრძელდება.

მოსახლეობის მონაწილეობა პრიორიტეტების შერჩევისა და სამუშაოების შესრულების პროცესში უმნიშვნელოა

ხშირად მოსახლეობა პასიურობს და თავის უფლებებს არ იყენებს როგორც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, ასევე სამუშაოების შესრულების მიმდინარეობისას. პრიორიტეტების განსაზღვრაში მონაწილეობას იღებს სოფლის მოსახლეობის მხოლოდ მცირე ნაწილი. გარდა ამისა, მოსახლეობის დასაქმების კუთხით,

ჩვენ მიერ შესწავლილ მუნიციპალიტეტებში არ არის შემუშავებული მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული მოთხოვნების დაცულობას. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტები არ ფლობენ ინფორმაციას იმის შესახებ, დასაქმდა თუ არა აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში სოფლის მოსახლეობა და როგორია დასაქმების მაჩვენებელი.

მუნიციპალიტეტების მიერ დანერგილი კონტროლის მექანიზმები ვერ უზრუნველყოფს პროგრამის განხორციელების პროცესში ხარვეზების გამოვლენას, გარდა ამისა, პროგრამის მიზნების მიღწევის მონიტორინგი არ ხორციელდება

მუნიციპალიტეტი უნდა ახორციელებდეს როგორც სამუშაოების შესრულების მიმდინარე კონტროლსა და ზედამხედველობას, ასევე, პროგრამით გათვალისწინებული მიზნების მიღწევის მონიტორინგს. აუდიტის ფარგლებში გამოვლინდა, რომ ცალკეულ მიზნების მიღწევის მონიტორინგს. აუდიტის ფარგლებში გამოვლინდა, რომ ცალკეულ შემთხვევებში, ოქმებში პრიორიტეტად დასახელებული სამუშაოების ნაცვლად, ხელშეკრულების ფარგლებში შესრულებულია სხვა სამუშაოები, ზოგ შემთხვევაში კი მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებულ ხელშეკრულებებში გათვალისწინებული არ არის შესრულებული სამუშაოების საგარანტიო უზრუნველყოფა. არის შემთხვევები, როდესაც გაფორმებული ხელშეკრულება ითვალისწინებდა სხვადასხვა საქონლის შეძენას, შენობის აშენებას და ა.შ. იმ პირობით, რომ შემდგომი სამუშაოები ჩატარდებოდა მოსახლეობის მიერ. თუმცა, მუნიციპალიტეტი არ ფლობს ინფორმაციას, შეასრულა თუ არა მოსახლეობამ საერთო კრების დროს აღებული ვალდებულება.

გამოვლენილ ხარვეზებზე საპასუხოდ სამსახურმა შეიმუშავა რეკომენდაციები, რომელთა განხორციელების შემთხვევაში მუნიციპალიტეტები შეძლებენ რიგი პრობლემების აღმოფხვრას, კერძოდ:

- ✓ საჭიროა მოსახლეობისთვის პროგრამის მიზნების უფრო დეტალური ახსნა, რის შედეგადაც ყველა მხარე დაინტერესდება ისეთი სამუშაოების შესრულებით, რომლის შედეგი დროში ხანგრძლივად შენარჩუნდება. ასევე, მრავალწლიანი სამუშაოების განხორციელების შემთხვევაში, მოსახლეობას უნდა განემარტოს მომდევნო წელს პრიორიტეტების ცვლილების შედეგები.
- ✓ საჭიროა ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ კომპეტენციის ფარგლებში შემუშავდეს დეტალური ინსტრუქციები, რომლებიც უზრუნველყოფს პროგრამით განსაზღვრული მიზნების მიღწევას. ასევე საჭიროა საკანონმდებლო დონეზე უფრო დეტალურად და კონკრეტულად განისაზღვროს პროგრამის მიღწევის გზები და შეფასების ინდიკატორები.

- ✓ მუნიციპალიტეტმა უმჯობესია შეიმუშავოს ისეთი მექანიზმები, რომლებიც გაზრდის მეწარმეების მოტივაციას ან დაავალდებულებს მათ დაასაქმონ ადგილობრივი მოსახლეობა. ამასთან, საჭიროა განისაზღვროს მოსახლეობის ინფორმირების წესი, რაც გამოიწვევს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მათ მაქსიმალურ ჩართულობას. სასურველია, რომ მუნიციპალიტეტების მიერ დაინერგოს ეფექტიანი საფინანსო კონტროლის მექანიზმები და პროგრამით გათვალისწინებული მიზნების მიღწევის მონიტორინგი, რაც უზრუნველყოფს ხარვეზების გამოვლენას/აცილებას და მიღებული სარგებლის ოპტიმიზაციას.

შედარებითი აუდიტი

2013 წელს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტის აუდიტის დეპარტამენტმა, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ) ერთობლივი პროექტის ფარგლებში, საგარეჯოს, დმანისისა და ბორჯომის მუნიციპალიტეტების ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური აუდიტების საფუძველზე ჩატარა საპილოტო შედარებითი ფინანსური აუდიტი. აღსანიშნავია, რომ შედარებითი აუდიტი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში პირველად ჩატარდა და მისი მიზანია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების დონეზე ფინანსური საქმიანობის საუკეთესო პრაქტიკისა და არსებული პრობლემების გადაჭრის შესაძლებლობების გამოვლენა.

აუდიტის პროცესში გამოიკვეთა რიგი პრობლემები, რომელთა გამოც მუნიციპალიტეტების მიერ მომზადებული ფინანსური ანგარიშგებები შეიცავს უზუსტობებს და სრულად არ ასახავს მათ ფინანსურ საქმიანობას. აღნიშნული გამოწვეულია არა მხოლოდ სუბიექტური მიზეზებით (მაგალითად, შიდა კონტროლის მექანიზმების არაეფექტიანი დანერგვა), არამედ საკანონმდებლო რეგულაციებში არსებული ხარვეზებით.

შესწავლილ მუნიციპალიტეტებში სამსახურებრივი საქმიანობის სხვადასხვა ეტაპზე არ არსებობს ოფიციალურად დამტკიცებული შიდა კონტროლის პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს თანამშრომლებს შორის უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობების გადანაწილებასა და კოორდინირებას.

შედარებითი ფინანსური აუდიტის ფარგლებში შესწავლილ იქნა კერძო აუდიტორების მიერ გაცემული დასკვნები. გამოვლინდა, რომ მათ მიერ მომზადებული ანგარიშები, რომელთა საფუძველზეც საკრებულოები აფასებენ მუნიციპალიტეტის

საქმიანობას, არ ასახავს არც ერთ გარემოებას, რომელიც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ იქნა იდენტიფიცირებული. აქედან გამომდინარე, აღნიშნულ მომსახურებაში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან გადახდილი თანხები არის არაგონივრული და არაეფექტიანი ხარჯი.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების აუდიტის დეპარტამენტი მუდმივად ახორციელებს მუნიციპალიტეტების საქმიანობის მონიტორინგს. მონიტორინგის შედეგები გვაძლევს დასკვნის საფუძველს, რომ შედარებითი ფინანსური აუდიტის ფარგლებში გამოვლენილი ხარვეზები არ არის მხოლოდ მოცემული სამი მუნიციპალიტეტის პრობლემა და დამახასიათებელია მუნიციპალიტეტების უმრავლესობისათვის. შესაბამისად, შედარებითი აუდიტის ჩატარების პრაქტიკის დანერგვა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს საშუალებას მისცემს მიღებული შედეგები განაზოგადოს ქვეყნის მასშტაბით და ხელი შეუწყოს საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას.

თანამშრომლობა საერთაშორისო ორგანიზაციებთან

საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მჭიდროდ თანამშრომლობს საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, მათ შორის, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოებასთან (GIZ). თანამშრომლობის ერთ-ერთ მიმართულებას ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტის აუდიტის დეპარტამენტის საქმიანობის ხელშეწყობა და აუდიტის პრაქტიკის განვითარება. თანამშრომლობის პერიოდში გერმანელი ექსპერტების მიერ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში მოეწყო სამუშაო შეხვედრები, რომლებიც მიზნად ისახავდა როგორც პრაქტიკული საქმიანობის, ისე აუდიტის ანგარიშისა და წლიური ანგარიშის შედგენის გამოცდილების გაზიარებას. აგრეთვე 2013 წელს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა გერმანელი ექსპერტების მონაწილეობით ჩაატარა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საპილოტო შედარებითი ფინანსური აუდიტი. გერმანელი ექსპერტების მონაწილეობით მომზადდა საქართველოს პარლამენტში წარსადგენი მოხსენება, რომელიც ეხება ბოლო 2 წლის განმავლობაში ადგილობრივ თვითმმართველობებში ჩატარებული აუდიტებისას გამოვლენილ გარემოებებს. GIZ-ის მხარდაჭერით განხორციელდა თანამშრომლების გადამზადება ეფექტიანობის აუდიტის მეთოდოლოგიაში.

დასკვნა

ანგარიში ეფუძნება ადგილობრივ თვითმმართველობებში 2012-2013 წლებში ჩატარებული აუდიტებისას გამოვლენილ გარემოებებს, თუმცა აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ახორციელებდა კამერალურად ყველა მუნიციპალიტეტის მუდმივ მონიტორინგს. მონიტორინგის საფუძველზე შეიძლება ითქვას, რომ ანგარიში მოყვანილი გარემოებები დამახასიათებელია თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტისათვის.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური თავისი კომპეტენციის ფარგლებში მომავალშიც აქტიურად გააგრძელებს თანამშრომლობას საქართველოს პარლამენტთან და ადგილობრივ თვითმმართველობებთან, რათა ხელი შევუწყოს თვითმმართველობის სისტემის ეფექტიან განვითარებას და საჯარო ფინანსების რაციონალურ ხარჯვას.