



შენაბამოსობის აუდიტის ანგარიში





სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

თვითმმართველი ერთეულების აუდიტის დეპარტამენტის უფროსი

გიორგი მამრიკიშვილი

26 იანვარი 2021 წელი

N 5/36

გვ. N1

გურჯაანის მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების
საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში

შინაარსი

ძირითადი ნაწილი	ტერმინები და შემოკლებები	3
	შემაჯამებელი მიმოხილვა	4
	რეკომენდაციები	5
	1. შესავალი	7
	ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	7
	აუდიტორის პასუხისმგებლობა	7
	აუდიტის საგანი	7
	აუდიტის მასშტაბი	7
	აუდიტის კრიტერიუმები	8
	აუდიტის მიზანი	9
	აუდიტის მეთოდოლოგია	9
	ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ	9
	2. აუდიტის მიგნებები	10
დანართები	დანართები	35
	საკონტაქტო ინფორმაცია	37

ტერმინები და შემოკლებები

მუნიციპალიტეტი – გურჯაანის მუნიციპალიტეტი.

მერია – გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მერია.

საკრებულო – გურჯაანის მუნიციპალიტეტის საკრებულო.

ა(ა)იპ – არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი.

შემსყიდველი – გურჯაანის მუნიციპალიტეტი.

მიმწოდებელი – პირი, რომელმაც შემსყიდველ ორგანიზაციასთან დადო

ხელშეკრულება სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ.

შპს – შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება.

ი/მ – ინდივიდუალური მეწარმე.

ს/კ – საიდენტიფიკაციო კოდი.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

ინფრასტრუქტურული პროექტები

შესყიდვების პროცესის მართვა

მოსახლეობის წყალმომარაგება

წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება

ქონების მართვა- განკარგვა

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

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

ხარვეზებით მოწყობილი ინფრასტრუქტურული პროექტები

ინფრასტრუქტურული პროექტების შესრულებასა და კონტროლში არსებული სისუსტეების შედეგად, მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო პროექტების განხორციელება ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად. 9 ხელშეკრულების ფარგლებში შესრულებულ 527.3 ათასი ლარის ღირებულების ინფრასტრუქტურულ პროექტებს აღენიშნება სხვადასხვა ხარვეზი და პროექტების მდგომარეობა მოკლე პერიოდში გაუარესებულია.

შესყიდვების პროცესში არსებული ხარვეზები

მუნიციპალიტეტმა ელექტრონული ტენდერებით შესყიდვის განხორციელებისას, დაბალი ფასის წარმომდგენ პრეტენდენტებს დისკვალიფიკაცია მიანიჭა დაუსაბუთებლად და ხელშეკრულება გააფორმა მაღალი ფასის წარმომდგენ პრეტენდენტებთან, რითაც დაკარგა 47.5 ათასი ლარის სატენდერო ეკონომიის მიღების შესაძლებლობა.

მოსახლეობის წყალმომარაგებაში არსებული ხარვეზები

მოსახლეობის წყალმომარაგება ძირითადად ხორციელდება შეფერხებით და დადგენილი სტანდარტების შეუსაბამო წყლით. მუნიციპალიტეტში მცხოვრები 25,087.0 ოჯახიდან 21,444.0 ოჯახს წყალი მიეწოდება გრაფიკით. პრობლემა ატარებს სისტემურ ხასიათს, თუმცა მუნიციპალიტეტს სათანადო ღონისძიებები არ გაუტარებია.

ავტოპარკის მართვაში გამოვლენილი ხარვეზები

მუნიციპალიტეტის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სამორიგო სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა აღემატება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას. მუნიციპალიტეტი 7 სამორიგო ავტომანქანის ნაცვლად 2018 წელს სარგებლობდა 11, ხოლო 2019 წელს – 18 მუნიციპალური ან თანამშრომლების საკუთრებაში არსებული ავტომანქანით. მერიას არ გააჩნია რაციონალური მიდგომა საწვავის ხარჯვასთან დაკავშირებით, რაც იწვევს საბიუჯეტო ასიგნებების არაეკონომიურ ხარჯვას.

მიუღებელი შემოსავლები

მუნიციპალიტეტის მიერ დაწესებული კონტროლის მექანიზმები კუთვნილი შემოსავლების ადმინისტრირების მხრივ სათანადოდ არ ფუნქციონირებს:

- მუნიციპალიტეტმა იჯარით გაცემული ქონებიდან 2019 წლის ბოლოსათვის ვერ მიიღო კუთვნილი შემოსავალი 55 ათასი ლარის ოდენობით.
- ბიუჯეტში მობილიზებულმა დასუფთავების მოსაკრებელმა 22.6 ათასი ლარი შეადგინა, რაც ბიუჯეტით დაგეგმილის მხოლოდ 29%-ია.

ინვენტარიზაციის ხარვეზები

მუნიციპალიტეტში არ ჩატარებულა ძირითადი საშუალებებისა და მატერიალური ფასეულობების ინვენტარიზაცია, რაც მნიშვნელოვნად ზრდის აქტივების დაკარგვის, დაზიანებისა და არამართლზომიერი გამოყენების რისკებს.

რეკომენდაციები

მუნიციპალიტეტის მერიამ:

- დანერგოს კონტროლის ისეთი მექანიზმები და პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს მაღალი რწმუნების მიღებას, რომ ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოები სრულდება ხარისხიანად და ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად.
- რეგულარულად აწარმოოს შესყიდული ობიექტების მონიტორინგი, ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები, უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების შემთხვევაში აამოქმედოს გარანტიის მექანიზმი, საექსპერტო ორგანიზაციების მიმართ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები, ობიექტის მექანიკური დაზიანების შემთხვევაში მიმართოს შესაბამის ორგანოებს.

აღნიშნული ხელს შეუწყობს ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას და ინფრასტრუქტურული პროექტებით სარგებლობის შესაძლებლობას ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში.

მუნიციპალიტეტის მერიამ:

- საკრებულოსთან შეთანხმებით დაგეგმოს და განახორციელოს კომპლექსური ღონისძიებები, რომლებიც გონივრულ ვადაში უზრუნველყოფს წყალმომარაგებისა და წყლის ხარისხის გაუმჯობესებას.
- დაუყოვნებლივ მოაწესრიგოს წყლის არსებული სისტემები.
- განახორციელოს სათანადო ღონისძიებები, რათა წყლის სისტემების ექსპლოატაცია და მოვლა-შენახვა სრულად უზრუნველყოს მოქმედი კანონმდებლობით¹ დარეგისტრირებულმა ლიცენზირებულმა კომპანიამ. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მოსახლეობის გამართულ წყალმომარაგებას სასმელად ვარგისი წყლით.

მუნიციპალიტეტის მერიამ და საკრებულომ:

- შეიმუშაონ წესი, რითაც დარეგულირდება სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო სამორიგო ავტომანქანების რაოდენობა და განისაზღვრება საწვავის ხარჯვის კონტროლის მექანიზმები. აღნიშნული დოკუმენტი, რომელიც დაფუძნებული იქნება მიღებულ პრაქტიკაზე, ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო პარკის ოპტიმიზაციას, საწვავის და ავტომანქანების მოვლა-შენახვის ხარჯების რაციონალიზაციას. ამასთანავე, მიზანშეწონილია შემუშავებული წესი თავსებადი იყოს საქართველოს მთავრობის შესაბამის დადგენილებასთან.
- მერიამ გამოავლინოს არაავტორიზებულ ავტომანქანებში საწვავის ჩასხმის ფაქტები და შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ გაატაროს სათანადო ღონისძიებები.

მუნიციპალიტეტის მერიამ:

შეიმუშაოს და დანერგოს კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს დროებით სარგებლობაში გაცემული ქონებიდან მისაღები საიჯარო თანხის სრულად და დროულად ამოღებას.

¹ საქართველოს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“, მუხლი 6, პუნქტი 87.

მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა შეისწავლონ მოიჯარეების დავალიანებები და მათ მისაღებად გაატარონ სათანადო ღონისძიებები.

მუნიციპალიტეტის მერიამ:

- უზრუნველყოს დასუფთავების მოსაკრებლის გადამხდელთა სულყოფილი ბაზის შექმნა და დანერგოს კონტროლის მექანიზმები, რითაც შესაძლებელი იქნება დადგენილი ტარიფების შესაბამისი მოსაკრებლის ბიუჯეტში მობილიზება.

მუნიციპალიტეტის მერიამ:

- დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციას კანონმდებლობით დადგენილი წესით.
- განსაზღვროს ინვენტარიზაციის განმახორციელებელი პასუხისმგებელი პირები.

აღნიშნული ხელს შეუწყობს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების დადგენას, აქტივების შენახვის, დაცვისა და ექსპლოატაციის წესების შესრულებას, ასევე ვალდებულებებისა და აქტივების აღრიცხვის გაუმჯობესებას.

1. შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

გურჯაანის მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობით და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე, ასევე, აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის მოწოდებული ინფორმაციის სისრულესა და სისწორეზე. ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა ასევე 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 კანონშეუსაბამოებს.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

აუდიტორი პასუხისმგებელია აუდიტის ანგარიშში ასახული გარემოებების სისწორეზე. აუდიტი წარიმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტის (ISSAI 4000-4899) შესაბამისად.

აღნიშნული სტანდარტით მოითხოვება, რომ აუდიტორის სამუშაო შეესაბამებოდეს ეთიკის ნორმებს და ითვალისწინებს აუდიტის იმგვარად დაგეგმვასა და ჩატარებას, რომ მოპოვებულ იქნეს საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებები იმის შესახებ – გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული საქმიანობა შეიცავს თუ არა მოქმედ საკანონმდებლო და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან არსებითი შეუსაბამობის ფაქტებს.

აუდიტის ანგარიში არ წარმოადგენს საქმიანობის კანონმდებლობასთან სრულად შესაბამისობის გარანტიას. აუდიტის პროცესის თანდაყოლილი შეზღუდვების გამო, აუდიტის მსვლელობისას არსებობს რისკი, რომ გარკვეული შეუსაბამოები დარჩეს შეუმჩნეველი იმის მიუხედავად, რომ აუდიტი დაიგეგმა და შესრულდა საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად.

აუდიტი წარიმართა აუდიტორების პროფესიულ მსჯელობაზე დაყრდნობით დასაბუთებული რწმუნების მისაღებად, რაც მოიცავს პროცედურების ჩატარებას იმ შეფასებულ მნიშვნელოვან კანონშეუსაბამოების რისკებზე, რომლებიც გამოწვეულია თაღლითობით ან შეცდომით. მიგვაჩნია, რომ ჩატარებული აუდიტორული პროცედურები საკმარისი და შესაფერისი საფუძველია აუდიტორული დასკვნების გამოსატანად.

აუდიტის საგანი

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

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მიერ 2018-2019 წლებში ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების ფარგლებში მუნიციპალიტეტის საქმიანობისა და ფინანსური რესურსების ხარჯვის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტმა მოიცვა მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების ბიუჯეტების გადასახდელები, ჯამში – 46,998.1 ათასი ლარი.

აუდიტის კრიტერიუმები

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:

- საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;
- საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“;
- ხელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 20 აპრილის №231 ბრძანებულება „მოსამსახურეთათვის სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 25 აპრილის №211 დადგენილება „პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურებრივი მივლინებით გაგზავნის წესის, მისი სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურებისა და კომპენსაციის ოდენობისა და პირობების განსაზღვრის შესახებ“;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანება „ინსტრუქცია ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2008 წლის 16 აპრილის №364 ბრძანება „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული ანგარიშგების ფორმების დამტკიცების შესახებ“;
- ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის დამტკიცების შესახებ“;
- გურჯაანის მუნიციპალიტეტის 2018 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ საკრებულოს 2017 წლის 21 დეკემბრის №57 დადგენილება;
- გურჯაანის მუნიციპალიტეტის 2019 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ საკრებულოს 2019 წლის 23 იანვრის №6 დადგენილება;
- სხვა 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;

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

აუდიტის მეთოდოლოგია

აუდიტის საგნის შესასწავლად გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები:

- დოკუმენტური შემოწმება;
- მონაცემთა ანალიზი;
- ფიზიკური დათვალიერება;
- ინტერვიუ.

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

გურჯაანის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელსაც ჰყავს წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, აქვს საკუთარი ქონება და ბიუჯეტი. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 31 ადმინისტრაციულ ერთეულს.² თვითმმართველი ერთეულის ფართობია 846 კვ.კმ, მოსახლეობის რიცხოვნობა შეადგენს 52.4 ათასს.³ ადმინისტრაციული ცენტრია ქალაქი გურჯაანი.

2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან ხარჯები გაწეულია შემდეგ პროგრამებზე:

- წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება – 7,290.5 ათასი ლარი;
- ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის ამაღლების ხელშეწყობა – 322.8 ათასი ლარი;
- ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია – 26,837.7 ათასი ლარი;
- განათლება – 5,756.7 ათასი ლარი;
- კულტურა, რელიგია, ახალგაზრდული და სპორტული ღონისძიებები – 3,950.2 ათასი ლარი;
- მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა – 2,840.2 ათასი ლარი.

² mreg.reestri.gov.ge

³ www.geostat.ge; www.budgetmonitor.ge, 2018 წლის საშუალო წლიური მაჩვენებელი.

2. აუდიტის მიგნებები

2.1 ფინანსური რესურსების მართვა

2.1.1 ფინანსური რესურსების მართვის ხარვეზები

კრიტერიუმი: ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისათვის, ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგებისათვის პასუხისმგებელია მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო.⁴

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 არაგონივრული დაგროვება.

ფაქტობრივი გარემოება: სახელმწიფო ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის შემოსულობებმა – 47,522.6 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელებმა – 46,998.1 ათასი ლარი შეადგინა. ინფორმაცია შემოსულობების, გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების შესახებ წარმოდგენილია ცხრილში.

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

დასახელება	2018 წელი			2019 წელი		
	დაზუსტებული გეგმა	საკასო შესრულება	შესრულების %	დაზუსტებული გეგმა	საკასო შესრულება	შესრულების %
შემოსულობები	21,534.9	22,011.1	102%	25,716.9	25,511.5	99%
შემოსავლები	20,469.9	21,198.1	104%	24,818.9	24,758.0	100%
არაფინანსური აქტივების კლება	600.0	347.9	58%	898.0	753.5	84%
ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოყენების გარდა)	-	-	-	-	-	-
ვალდებულებების ზრდა	-	465.1	-	-	-	-
გადასახდელები	22,883.2	20,512.8	90%	28,326.3	26,485.3	94%
ხარჯები	10,691.0	10,468.9	98%	12,690.2	12,476.5	98%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	11,741.2	9,592.9	82%	15,139.9	13,513.6	89%
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის დაგროვების გარდა)	-	-	-	-	-	-
ვალდებულებების კლება	451.0	451.0	100%	496.1	495.2	100%
ნაშთის ცვლილება	-1,348.3	1,498.3		-2,609.4	-973.8	

ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშების მიხედვით, 2018 წელს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსულობების გეგმა შესრულდა 102%-ით და საკასო შესრულებამ 22,011.1 ათასი ლარი შეადგინა. 2019 წელს ბიუჯეტის შემოსულობების საკასო შესრულება იყო 25,511.5 ათასი ლარი (გეგმის 99%). 2018 წელს შემოსულობების

⁴ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 7, პუნქტი 1; მუხლი 77, პუნქტები: 8 და 9; საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანება „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“.

გეგმაზე მეტით შესრულება ძირითადად გამოწვეულია გადასახადების გეგმის (ქონების და საშემოსავლო გადასახადი) გადაჭარბებული შესრულებით.

ხაზინის მონაცემების მიხედვით, 2018 წელს მუნიციპალიტეტის გადასახდელები შესრულდა 90%-ით და შეადგინა 20,512.8 ათასი ლარი. 2019 წელს გადასახდელები დაიგეგმა 28,326.3 ათასი ლარით, ხოლო შესრულების მაჩვენებელი იყო 26,485.3 ათასი ლარი (გეგმის 94%). 2018-2019 წლებში გადასახდელების გეგმასთან შედარებით დაბალი შესრულება ძირითადად გამოწვეულია „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის შეუსრულებლობით, რომელიც მოიცავს ინფრასტრუქტურული პროექტების მშენებლობა-რეაბილიტაციას და მათ მოვლა-შენახვას. „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის დაგეგმილი მაჩვენებელი 2018 წელს შესრულდა 82%-ით, ხოლო 2019 წელს – 89%-ით.⁵

ასევე მუნიციპალიტეტს 2018-2019 წლებში თავისუფალი ნაშთის სახით გააჩნდა თანხები, რომელსაც ეფექტიანად არ იყენებდა, კერძოდ:

2018 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ნაშთმა შეადგინა 1,350.4 ათასი ლარი. აღნიშნული თანხიდან, ბიუჯეტით გათვალისწინებული იყო 1,348.3 ათასი ლარის გამოყენება. მიუხედავად ამისა, 2018 წელს ნაშთის ცვლილებით გამოწვეული ფულადი სახსრების დაგროვებამ (ზრდამ) შეადგინა 1,498.3 ათასი ლარი და წლის ბოლოს დაფიქსირდა ნაშთი 2,848.7 ათასი ლარი. აღნიშნული ფულადი სახსრებიდან 1,125.6 ათასი ლარი თავისუფალი ნაშთია.⁶

მუნიციპალიტეტის 2019 წლის ბიუჯეტით განსაზღვრული იყო 2,609.4 ათასი ლარის ნაშთის ათვისება. ნაშთის ფაქტობრივმა გამოყენებამ (კლებამ) 973.8 ათასი ლარი შეადგინა და შესაბამისად, 2020 წლის 1 იანვრისთვის დაფიქსირდა 1,874.9 ათასი ლარის ნაშთი, მათ შორის, 969.7 ათასი ლარი თავისუფალი ნაშთია.⁷

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

ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, მუნიციპალიტეტის 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.

დასკვნა

რეკომენდაცია №1

⁵ 2018 წელს დაიგეგმა, მაგრამ არ დასრულებულა სოფელ ვეჯინის გზის, ქ. გურჯაანში, კოსტავას და ფარნავაზის ქუჩების რეაბილიტაციის, სოფელ გურჯაანში, ჭაბურღილის მოწყობის და სხვა სამუშაოები; 2019 წელს სოფელ ვაჩნაძიანში, შიდა საუბნო გზების რეაბილიტაცია, სოფელ შაშიანის საჯარო სკოლის სპორტული დარბაზი, ნაპირდამცავის და ხეების გამაგრების სამუშაოები, ქალაქ გურჯაანში სსიპ - საგანგებო სიტუაციების კოორდინაციის და გადაუდებელი დახმარების ცენტრის შენობის მშენებლობა და სხვა სამუშაოები.

⁶ ჭარბი საგადასახადო და სხვა შემოსავლები, სატენდერო ეკონომია, საკუთარი სახსრებით დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტების შეუსრულებლობის გამო დარჩენილი თანხები.

⁷ ჭარბი საგადასახადო და სხვა შემოსავლები, სატენდერო ეკონომია და სხვ.

2.2 შესყიდვების მართვა

2.2.1 შესყიდვების პროცესში გამოვლენილი ხარვეზები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით,⁸ სატენდერო კომისია, მიმწოდებლების შერჩევა-შეფასების პროცესში მსჯელობს, რამდენად შეესაბამება პრეტენდენტების მიერ სისტემაში განთავსებული დაზუსტებული ტექნიკური დოკუმენტაცია სატენდერო მოთხოვნებს. თუ წარდგენილი დოკუმენტაცია შეესაბამება ტენდერით მოთხოვნილს, არ ხდება პრეტენდენტის დისკვალიფიცირება. შესყიდვების პროცესში კომისიას უნდა გააჩნდეს ერთგვაროვანი და სამართლიანი მიდგომა. შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია შესყიდვის პროცესში იმოქმედოს მუნიციპალიტეტის ინტერესებიდან გამომდინარე და უზრუნველყოს სახელმწიფო შესყიდვებისათვის განკუთვნილი ფულადი სახსრების რაციონალური ხარჯვა.

ფაქტობრივი გარემოება 1: 2018 წელს მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი სავარაუდო ღირებულებით – 267.6 ათასი ლარი.⁹ სატენდერო დოკუმენტაციის მიხედვით, პრეტენდენტს აუცილებლად უნდა ჰყოლოდა შესაბამისი სფეროში საინჟინრო განათლების მქონე, მინიმუმ, ერთი სპეციალისტი, მუშაობის არანაკლებ 5-წლიანი გამოცდილებით.

ტენდერში მონაწილე ერთ-ერთ პრეტენდენტს,¹⁰ რომელმაც დააფიქსირა ფასი 214.1 ათასი ლარის ოდენობით, დისკვალიფიკაცია მისცა სატენდერო კომისიამ იმ მოტივით, რომ პერსონალის სამუშაოების გამოცდილებაში იდენტიფიცირებული არ იყო თითოეული პროექტის განხორციელების წელი.¹¹ ხელშეკრულება გაუფორმდა უფრო მაღალი ფასის მქონე პრეტენდენტს,¹² თანხით – 246.2 ათასი ლარი. აღსანიშნავია, რომ სატენდერო კომისიის მიერ გამოცდილების დასადასტურებლად განსაზღვრული ფორმა ითვალისწინებდა შესრულებული პროექტების ჩამონათვალს და არ ითხოვდა მათ დაკონკრეტებას წლების მიხედვით.

ამდენად, სატენდერო კომისიამ სათანადოდ არ განსაზღვრა სატენდერო მოთხოვნები და კანონმდებლობის შეუსაბამოდ მოახდინა დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტის დისკვალიფიკაცია. შედეგად, სამუშაოების შესყიდვისათვის გადაიხადა 32.1 ათასი ლარით მეტი.¹³

ფაქტობრივი გარემოება 2: 2018 წელს მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა ტენდერი სავარაუდო ღირებულებით – 412.1 ათასი ლარი.¹⁴ სატენდერო დოკუმენტაციით, პრეტენდენტს უნდა ჰქონოდა არანაკლებ 3,708.0 ათასი ლარის ღირებულების ანალოგიური სამუშაოების შესრულების გამოცდილება.¹⁵

ტენდერში ყველაზე დაბალი ფასი დააფიქსირა ერთ-ერთმა პრეტენდენტმა,¹⁶ თანხით – 392.6 ათასი ლარი. მან წარმოადგინა ინფორმაცია გამოცდილების შესახებ. წარმოდგენილ დოკუმენტებში მხოლოდ 2 მიღება-ჩაბარების აქტს

⁸ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მე-4 და 27-ე მუხლები.

⁹ NAT180010550.

¹⁰ შპს „ტექნომშენ ჯგუფი“.

¹¹ სატენდერო კომისიის 2018 წლის 16 აგვისტოს ოქმი.

¹² შპს „ლაგოდებატოგზა“.

¹³ 2019 წელს მუნიციპალიტეტმა შეცვალა მიდგომა და აღნიშნული მიზეზით აღარ ახდენდა პრეტენდენტთა დისკვალიფიკაციას, კერძოდ, 3 შემთხვევაში (NAT190011252, NAT190025525, NAT190025507) პრეტენდენტებს შპს „ტექნომშენ ჯგუფის“ მსგავსად ჰქონდათ წარმოდგენილი ტექნიკური დოკუმენტაცია, რაც სატენდერო კომისიას არ ჩაუთვლია ხარვეზად.

¹⁴ NAT180014046 - ქ. გურჯაანის ქუჩებზე გზების და საკანალიზაციო კოლექტორის რეაბილიტაციის სამუშაოების შესყიდვისთვის.

¹⁵ 2015 წლის 1 იანვრიდან მოცემული ტენდერის გამოცხადების დღემდე.

¹⁶ შპს „ტექნომშენ ჯგუფი“.

დასკვნა

ჰქონდა ხარვეზი,¹⁷ რის გამოც კომისიამ ხელშეკრულება და შესრულების დამადასტურებელი დოკუმენტაციის ნამდვილობა მიიჩნია საეჭვოდ და პრეტენდენტს მისცა დისკვალიფიკაცია.¹⁸

შესწავლით გამოვლინდა, რომ სატენდერო კომისიამ სათანადოდ არ შეისწავლა ფაქტობრივი გარემოებები და დაუსაბუთებლად მოახდინა პრეტენდენტის დისკვალიფიცილება.¹⁹ თუ კომისიას სანდოდ არ მიაჩნდა პრეტენდენტის წარმოდგენილი დოკუმენტაცია და თვლიდა, რომ არსებობდა მათი გაყალბების რისკი, ვალდებული იყო მიემართა შესაბამისი ორგანოებისათვის, რაც არ განუხორციელებია.

ამდენად, სატენდერო კომისიამ კანონმდებლობის შეუსაბამოდ მოახდინა დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტის დისკვალიფიცილება და ხელშეკრულება გაუფორმა 15.4 ათასი ლარით უფრო მაღალი ფასის წარმომდგენ პრეტენდენტს,²⁰ თანხით 408.0 ათასი ლარი.

მერიამ, შესყიდვების განხორციელების პროცესში ვერ უზრუნველყო საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვა. 2 ტენდერის ფარგლებში, სატენდერო კომისიის მიერ პრეტენდენტთა კანონშესაბამო დისკვალიფიკაციების შედეგად, მუნიციპალიტეტმა გასწია, სავარაუდოდ, 47.5 ათასი ლარის არაეკონომიური ხარჯი.

2.3 ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვა, განხორციელება და მოვლა-პატრონობა

2.3.1 დაზიანებული ინფრასტრუქტურული პროექტები

ხარვეზებით მოწყობილი ინფრასტრუქტურული პროექტები

კრიტერიუმი: გურჯაანის მუნიციპალიტეტის გაფორმებული ხელშეკრულებების პირობების შესაბამისად, სამუშაო მიმწოდებლის მიერ უნდა შესრულდეს ჯეროვნად, საპროექტო დოკუმენტაციის, ტექნიკური დავალების, საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შესაბამისი სამშენებლო ნორმების/წესების და შემსყიდველის მოთხოვნების შესაბამისად. 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 ჯგუფმა მერიის წარმომადგენლებთან ერთად დაათვალიერა მუნიციპალიტეტში 2018-2019 წლებში მოწყობილი ინფრასტრუქტურული პროექტები.²¹ 9 ხელშეკრულების ფარგლებში შესრულებული 527.3 ათასი ლარის ღირებულების ინფრასტრუქტურულ პროექტებს აღენიშნება სხვადასხვა ხარვეზი, მაგალითად:

¹⁷ დოკუმენტის ტექსტობრივ ნაწილში დირექტორად მოხსენებული პირი არ ემთხვევა ხელმომწერ პირს.

¹⁸ აღსანიშნავია, რომ სატენდერო კომისიის შესაბამისი ოქმის მიხედვით, აღნიშნულ საკითხზე ერთიანი აზრი არ არსებობდა არც სატენდერო კომისიაში, კერძოდ, 2 წევრი თვლიდა, რომ ხარვეზი მექანიკური იყო, შპს-ს საკმარისი გამოცდილება გააჩნდა და არ უნდა მომხდარიყო მისი დისკვალიფიცილება.

¹⁹ სამუშაოების მიმდინარეობის პროცესში პრეტენდენტის დირექტორი შეიცვალა და მიღება-ჩაბარების აქტებს ხელი მოაწერა ახალმა ხელმძღვანელმა. აღნიშნული ინფორმაცია საჯაროა და საჭიროების შემთხვევაში სატენდერო კომისიასაც შეეძლო შეესწავლა, რაც არ განუხორციელებია.

²⁰ შპს „წალენჯიხის საგზაო სამმართველო“.

²¹ 2019 წლის 6-8 ივლისი.

2018 წელს გურჯაანის მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა გზის მოასფალტების სამუშაოები, ღირებულებით – 68.6 ათასი ლარი.²² მერიამ ობიექტი ჩაიბარა ექსპერტის მიერ გაცემული დადებითი დასკვნის საფუძველზე.²³

ობიექტის ჩაბარების პროცესში ჩართული იყო მიმდინარე მშენებლობებზე ზედამხედველობის მიზნით მერის ბრძანებით შექმნილი კომისიაც. რომელმაც დაადასტურა შესრულებული სამუშაოს მოცულობები ფორმა №2-ით განსაზღვრულ პარამეტრებთან. მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს აუნაზღაურა შესრულებული სამუშაოს ღირებულება. დათვალიერებისას გამოვლინდა, რომ მოწყობილი ასფალტბეტონის გზის ნაწილი დაზიანებულია.²⁴

აღნიშნული ობიექტის გარდა, დათვალიერებით გამოვლინდა სულ 458.7 ათასი ლარის ღირებულების ხარვეზებით შესრულებული სამუშაოები, კერძოდ, დაზიანებულია საგზაო, ჯანმრთელობის დაცვის, სპორტული და სხვა დანიშნულების ინფრასტრუქტურული პროექტები (იხ. დანართი №1).

მუნიციპალიტეტში დანერგილი პრაქტიკის შესაბამისად, ობიექტებზე შესრულებულ სამუშაოებს, როგორც წესი, ამოწმებდა მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებით დაკომპლექტებული კომისია. გზების ჩაბარებისას ტარდებოდა მასალის ლაბორატორიული კვლევა ხარისხის დასადასტურებლად. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტი პროექტებს იბარებდა სხვადასხვა საექსპერტო ორგანიზაციის დადებითი დასკვნის საფუძველზე.²⁵ მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტში დანერგილმა კონტროლის მექანიზმებმა ვერ უზრუნველყო უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების მიღების თავიდან აცილება.

ხელშეკრულების მიხედვით, შესრულებულ ობიექტებს გააჩნიათ საგარანტიო ვადა, რომლის განმავლობაში მერიის შესაბამის სამსახურებს რეგულარულად უნდა ჩაეტარებინათ მონიტორინგი და დაზიანების გამოვლენის შემთხვევაში, მიემართათ მიმწოდებლისათვის ხარვეზების გამოსწორების მოთხოვნით. ამასთანავე, საყურადღებოა, რომ საპროექტო დოკუმენტაციის ხარვეზების და უხარისხო სამუშაოების გამოვლენა საექსპერტო დაწესებულების ვალდებულებაა. დაზიანებული ობიექტების არსებობის მიუხედავად, მუნიციპალიტეტს აღნიშნული ორგანიზაციების პასუხისმგებლობის შესახებ არ უმსჯელია და სათანადო ღონისძიებები არ გაუტარებია.

შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ მერიას უმეტესად დადგენილი არ ჰქონდა დაზიანების ზუსტი მიზეზები, ხოლო მათი გამოსწორების მოთხოვნით მიმწოდებლებს მიმართა მხოლოდ აუდიტის მიმდინარეობისას.

²² CMR180206771, სოფელ კარდენახის გზის რეაბილიტაცია.

²³ შპს „საინჟინრო მონიტორინგის ჯგუფი“. დასკვნის მიხედვით, სამუშაოების ხარისხი შესაბამისობაშია საპროექტო მოთხოვნებთან, მასში მითითებულ ნორმებთან და საქართველოში მოქმედ სტანდარტებთან.

²⁴ დაახლოებით, მთელი გზის 20%, 50 მეტრამდე მონაკვეთი.

²⁵ შპს „საინჟინრო მონიტორინგის ჯგუფი“, შპს „ბილდინგ პროჯექტ კონსალტინგი“, შპს „რეალექსპერტი“, შპს „ლტ ექსპერტი“.

მიწისქვეშა კომუნიკაციების მოწესრიგებისა და დაზიანებული საგზაო ინფრასტრუქტურა

კრიტერიუმი: მიწისქვეშა კომუნიკაციების მოსაწესრიგებლად, მუნიციპალური გზის გაჭრა საჭიროებს მერიის შესაბამისი სამსახურის ნებართვას. რომლითაც უნდა განისაზღვროს სამუშაოების დაწყებისა და დასრულების პერიოდი. ნებართვის მიმღებმა პირმა დადგენილ ვადებში უნდა უზრუნველყოს დაზიანებული გზის საფარის აღდგენა.²⁶ პირობის შეუსრულებლობის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია გამოიყენოს საჯარიმო სანქცია 1.0 – ათასი ლარის, ხოლო დარღვევის გამოსწორებლობის შემთხვევაში – 3.0 ათასი ლარის ოდენობით.²⁷

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტმა განახორციელა ქალაქში არსებული სხვადასხვა ქუჩის რეაბილიტაცია. აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა შესრულებული სამუშაოები. გამოვლინდა, რომ 10 ქუჩაზე, რომელთა რეაბილიტაციისათვის სულ დახარჯულია 1,187.9 ათასი ლარი, გზის საფარი დაზიანებულია.²⁸ პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“ წყლის სისტემის მოწესრიგებისას გაჭრა გზის საფარი, ხოლო შემდგომ აღარ აღადგინა. ხარვეზები არც აუდიტის მიმდინარეობის²⁹ პერიოდში იყო გამოსწორებული.

შესწავლით გამოვლინდა, რომ გურჯანიის მუნიციპალიტეტში წყალმომარაგების კომპანია მერიის ნებართვის გარეშე ახორციელებს გზის საფარის გაჭრას. აღნიშნული ატარებს სისტემურ ხასიათს. მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის გამოვლენილი გზების დაზიანების შემთხვევები და არ არის გატარებული შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები. საჯარიმო სანქციების გამოყენებისას დასარიცხი ჯარიმის ოდენობა, მინიმუმ, 10.0 ათასი ლარი იქნებოდა, ხოლო დარღვევის გამოსწორებლობის თითოეული შემთხვევისათვის დამატებით 3.0 ათასი ლარი. იქიდან გამომდინარე, რომ მუნიციპალიტეტს გზის გაჭრის ნებართვები არ გაუცია, აუდიტის ჯგუფი ვერ ადგენს რა დროის განმავლობაში იყო დაზიანებული საგზაო ინფრასტრუქტურა.

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

მუნიციპალიტეტს არ შეუსწავლია გზების დაზიანების გამომწვევი მიზეზები და სათანადო ღონისძიებები არ გაუტარებია. არასათანადო კონტროლის შედეგად

დასკვნა

²⁶ საქართველოს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“; საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 24 მარტის №57 დადგენილება „შენიშნულობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართო პირობების შესახებ“.

²⁷ საქართველოს კანონი „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი“, მუხლი 152.

²⁸ ნუცუბიძის ქუჩის რეაბილიტაცია ღირებულებით - 190.3 ათასი ლარი; კოტეხის ქუჩა - 149.9 ათასი ლარი, NAT190003934; მარჯანიშვილის ქუჩა - 138.6 ათასი ლარი, NAT180010592; არსენ იყალთოელის ქუჩა - 140.3 ათასი ლარი, NAT190004065; თაბუკაშვილის ქუჩა - 168.8 ათასი ლარი, NAT190004914; წერეთლის ქუჩა - 182.3 ათასი ლარი, კოსტავას შესახვევის რეაბილიტაცია - 81.2 ათასი ლარი, მაჩაბლის ქუჩა - 86.0 ათასი ლარი, NAT180014046; თამარ მეფის ქუჩა №10-სა და №12-ში მდებარე საცხოვრებელი კორპუსის ეზოს რეაბილიტაცია - 18.1 ათასი ლარი, კოსტავას №29, №31, №66-ში მდებარე საცხოვრებელი კორპუსების ეზოების მოასფალტება - 32.4 ათასი ლარი, NAT180010718.

²⁹ აუდიტის ჯგუფის მიერ სამუშაოები დათვალიერებულია 2020 წლის ივლისში.

1,715.2 ათასი ლარის სამუშაოები ნაწილობრივ დაზიანებულია და საჭიროებს დამატებით რეაბილიტაციას.

რეკომენდაცია №2

მერიამ დანერგოს კონტროლის ისეთი მექანიზმები და პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს მაღალი რწმუნების მიღებას, რომ ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოები სრულდება ხარისხიანად და ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად; რეგულარულად აწარმოოს შესყიდვითი ობიექტების მონიტორინგი, ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები: უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების შემთხვევაში, აამოქმედოს გარანტიის მექანიზმი; საექსპერტო ორგანიზაციების მიმართ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები. ობიექტის მექანიკური დაზიანების შემთხვევაში, მიმართოს შესაბამის ორგანოებს. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას და ინფრასტრუქტურული პროექტებით სარგებლობის შესაძლებლობას ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში.

2.3.2 ფუნქციონირების ინფრასტრუქტურული პროექტი

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტმა უნდა დანერგოს მართვისა და კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სახსრებისა და რესურსების ეფექტიანად გამოყენებას,³⁰ მათ შორის, ინფრასტრუქტურული პროექტები უნდა დაიგეგმოს და განხორციელდეს იმგვარად, რომ მიღწეულ იქნეს საბოლოო შედეგი.

ფაქტობრივი გარემოება: 2019 წლის სექტემბერში მუნიციპალიტეტმა „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში შეისყიდა ერთ-ერთი სოფლის³¹ ამბულატორიის ნაწილობრივი რეაბილიტაციის სამუშაოები, ღირებულებით – 27.0 ათასი ლარი.³² პროექტის დათვალიერებით³³ გამოვლინდა, რომ ობიექტი არ ფუნქციონირებს. კერძოდ, ამბულატორია დაკეტილია სამედიცინო პერსონალის არ არსებობის გამო. მიუხედავად იმისა, რომ სამუშაოების დასრულებიდან გასულია ერთ წელზე მეტი, მერიამ აუდიტის ჯგუფს ვერ წარმოუდგინა შესაბამისი დოკუმენტური მტკიცებულებები იმის შესახებ, თუ რა ქმედითი ღონისძიებები განახორციელა ობიექტის ფუნქციონირებისათვის. „სოფლის მხარდაჭერის“ პროგრამა მიმართულია სოფლის სოციალურ-ეკონომიკურ საჭიროებათა გადაწყვეტისაკენ. შესაბამისად, მერიამ პროცესის ორგანიზება უნდა უზრუნველყოს იმგვარად, რომ მიღწეულ იქნეს აღნიშნული მიზანი.

დასკვნა

მერიამ შეისყიდა ამბულატორიის რეაბილიტაციის სამუშაოები, რაშიც დაიხარჯა 27.0 ათასი ლარი. ობიექტის შესყიდვიდან გასულია ერთ წელზე მეტი, თუმცა საბოლოო შედეგი მიღწეული არ არის და ამბულატორია არ ფუნქციონირებს.

2.3.3 გამარტივებული წესით შეძენილი სამშენებლო სამუშაოები

კრიტერიუმი: საქართველოს მთავრობის, ასევე საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის მიერ გამოცემული სამართლებრივი აქტების შესაბამისად,³⁴ 2012 წლის 1 ივლისის შემდეგ, გამარტივებული შესყიდვის გზით განხორციელებული სამშენებლო სამუშაოების ღირებულება მიმწოდებელს უნდა აუნაზღაურდეს შემდეგი წესით: შესრულებული სამუშაოების ღირებულება განისაზღვრება შესაბამისი ხელშეკრულების ხარჯთაღრიცხვით

³⁰ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 6.

³¹ სოფელი ზემო კაჭრეთი.

³² CMR190114975.

³³ 2020 წლის ივლისში.

³⁴ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის №55 დადგენილება; საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2012 წლის 12 ივლისის №1-1/1463 ბრძანება.

გათვალისწინებული ერთეულის ფასების ფარგლებში, ფაქტობრივი დანახარჯების მიხედვით.³⁵

ფაქტობრივი გარემოება: 2018 წელს მერიას გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით შესყიდული აქვს 8 ობიექტი, საერთო ღირებულებით – 114.7 ათასი ლარი.³⁶ აუდიტის ობიექტმა აუდიტის ჯგუფს ვერ წარმოუდგინა ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია. ამდენად, მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) სამუშაოები ჩაიბარა და ანგარიშსწორება განახორციელა ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე. შესაბამისად, 114.7 ათასი ლარი შესყიდვების პროცესში შესაბამისი დოკუმენტური დასაბუთების გარეშე ანაზღაურებული ხარჯია.

გამარტივებული შესყიდვის დროს სამუშაოს/მომსახურების მიწოდების ფასი დგინდება არაკონკურენტულ გარემოში, მხარეთა ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე. შესაბამისად, შესაძლოა შესყიდვა განხორციელდეს არასაბაზრო ფასად. ამ რისკიდან გამომდინარე, სამშენებლო სამუშაოების გამარტივებული შესყიდვის დროს ანაზღაურება მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, უნდა განხორციელდეს მიმწოდებლის მიერ წარმოდგენილი ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელი პირველადი დოკუმენტების საფუძველზე. იმის გათვალისწინებით, რომ მუნიციპალიტეტი ანგარიშსწორებას ახორციელებდა ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების გარეშე, არსებობს რისკი იმისა, რომ საბიუჯეტო სახსრები შემსყიდველის მიერ ზედმეტად არის ანაზღაურებული.

აღსანიშნავია, რომ ანალოგიური ნაკლოვანება გამოვლენილია წინა აუდიტის ჩატარების დროსაც, თუმცა აუდიტის ობიექტმა არ გაითვალისწინა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია და ხარვეზი კვლავ ფიქსირდება.

2018 წელს სამშენებლო სამუშაოების გამარტივებული წესით შესყიდვისას, მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის დაცული კანონმდებლობის მოთხოვნა ფაქტობრივი დანახარჯებით ანგარიშსწორების შესახებ, რაც არსებული პრაქტიკიდან გამომდინარე, ზრდის საბიუჯეტო სახსრების ზედმეტად ანაზღაურების რისკს.

მუნიციპალიტეტმა მიზანშეწონილია, შეიმუშაოს გამარტივებული შესყიდვის გზით განსახორციელებელი სამშენებლო სამუშაოების ფაქტობრივი დანახარჯების დათვლის მეთოდი და კონკრეტული წესი, რომელიც შესაბამისობაში იქნება მოქმედ კანონმდებლობასთან. საჭიროა მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებლებისაგან მოითხოვოს შესაბამისი დოკუმენტაცია და გაიანგარიშოს ფაქტობრივი ხარჯები. შეუსაბამოების არსებობის ან დოკუმენტების წარმოდგენლობის შემთხვევაში, გაატაროს სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები. აღნიშნული უზრუნველყოფს სამშენებლო სამუშაოების მიწოდებაზე გაფორმებული გამარტივებული შესყიდვის ხელშეკრულებების ფარგლებში საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურ ხარჯვას.

დასკვნა

რეკომენდაცია №3

³⁵ 2019 წლის 27 თებერვლიდან რეგულაცია ვრცელდება გამარტივებული წესით შესყიდულ ისეთ სამუშაოებზე, რომელთა ღირებულებაც აღემატება 40.0 ათას ლარს.

³⁶ CMR180221998, CMR180180493, CMR180180485, CMR180180434, CMR180158196, CMR180144600, CMR180127674, CMR180023414.

2.3.4 ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვა/შესრულების ხარვეზები

კრიტერიუმი: კანონმდებლობის მიხედვით მერია ვალდებულია შესყიდვები განახორციელოს რაციონალურად და მუნიციპალიტეტის ინტერესების შესაბამისად.³⁷ გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებებით, განსაზღვრულია სამუშაოების მიწოდების ვადები, გეგმა-გრაფიკი, საჯარიმო სანქციები, ხელშეკრულების შეწყვეტის წესი და სხვ.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018 წლის 22 ივნისს და 27 ივლისს მუნიციპალიტეტმა 4 სოფელში გზების რეაბილიტაციის შესყიდვისთვის³⁸ გააფორმა ხელშეკრულებები, ღირებულებით – 1,638.4 ათასი ლარი. 3 სოფელში სამუშაოები უნდა დასრულებულიყო 2018 წლის 23 სექტემბერს,³⁹ ხოლო ერთ სოფელში 2018 წლის 27 ოქტომბერს.

სამუშაოები წარიმართა გეგმა-გრაფიკის მნიშვნელოვანი დარღვევებით⁴⁰ და ვერ დასრულდა ხელშეკრულებით განსაზღვრულ ვადაში. მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილი იყო ცალმხრივად შეეწყვიტა ხელშეკრულება. მიუხედავად, იმისა, რომ მიმწოდებლები მნიშვნელოვნად არღვევდნენ ხელშეკრულების პირობებს, მერიამ არ განახორციელა სათანადო რეაგირება. ხელშეკრულებები შეწყდა სამუშაოების მიწოდების ვადის ამოწურვისას, პრობლემების წარმოშობიდან 2-3 თვის შემდეგ.⁴¹ ამ დროისათვის მიმწოდებლებს 1,638.4 ათასი ლარიდან შესრულებული ჰქონდათ მხოლოდ 207.5 ათასი ლარის სამუშაოები.

წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლით გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტმა შესყიდვის პროცესი აწარმოა და ხელშეკრულებების პირობები განსაზღვრა არასათანადოდ, რამაც ვერ მოახდინა მნიშვნელოვანი პარამეტრის – მიწოდების ვადების დარღვევის პრევენცია. მათ შორის, მუნიციპალიტეტი მიწოდების ვადების დარღვევისათვის საჯარიმო სანქციას ძირითადად განსაზღვრავდა შესასრულებელი ვალდებულების 0.02%-ის ოდენობით, ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე. ჯარიმები დაბალი განაკვეთის გამო, სავარაუდოდ, ვერ უზრუნველყოფდა ხელშეკრულებების პირობების შეუსრულებლობის პრევენციას. აღნიშნულით მიმწოდებლებს შესაძლებლობა ეძლეოდათ, მიწოდების ვადების მნიშვნელოვანი დარღვევის შემთხვევაშიც კი, მინიმალური დანახარჯებით შეესრულებინათ სახელშეკრულებო პირობები.

მერიამ გზების რეაბილიტაციის დასრულების სამუშაოები განახორციელა 2018 წლის ბოლოს გამარტივებული შესყიდვების გზით,⁴² ღირებულებით – 2,142.9 ათასი ლარი.⁴³ დოკუმენტების მიხედვით, გამარტივებული შესყიდვის საშუალება შერჩეულ იქნა იმიტომ, რომ ხელშეკრულებები შეწყდა ოქტომბერ-ნოემბერში და ისევ ტენდერის გამოცხადებით გახანგრძლივდებოდა შესყიდვის პროცედურა. შედეგად, სამუშაოები დაიწყებოდა ზამთარში, რაც ხელს შეუშლიდა გზის მოასფალტების სამუშაოების ჩატარებას. მერიამ გამარტივებული შესყიდვისას

³⁷ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 7.

³⁸ NAT180004635, NAT180004639, NAT180007981 - სოფლები: ვეჯინი, ჩუმლაყი, ახაშენი, კარდენახი. მიმწოდებლები: შპს „ბილინგ დეველოპმენტ გრუპი“, ამხანაგობა „კავთა“.

³⁹ ხელშეკრულებაში შეტანილი ცვლილებით, ვეჯინის გზის სარეაბილიტაციო სამუშაოების მიწოდების ვადა გაიზარდა 2018 წლის 13 ოქტომბრამდე.

⁴⁰ დასტურდება მუნიციპალიტეტის მიერ მიმწოდებლებისათვის გაგზავნილი წერილებით, ტექნიკური ზედამხედველის ანგარიშით, ასევე ფარული სამუშაოებისა და დათვალიერების აქტებით.

⁴¹ №94 და №95 ხელშეკრულებები შეწყდა 2018 წლის 5 ოქტომბერს, ხოლო №124 ხელშეკრულება - 2018 წლის 2 ნოემბერს.

⁴² CMR180195181, CMR180222080, CMR180195222, CMR180221979, CMR180222161, CMR180206771 - საზოგადოებრივად მნიშვნელოვანი ღონისძიების შეზღუდულ ვადებში შეუფერხებლად ჩატარების/გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით. მიმწოდებელი: შპს „ნიუპოვერი“.

⁴³ სამუშაოები დასრულდა 2019 წლის აპრილში.

დასკვნა

გაზარდა სამუშაოების ერთეულის ფასები საპროექტო ღირებულებასთან შედარებით, რამაც საბოლოოდ გამოიწვია სამუშაოების ღირებულების 106.9 ათასი ლარით გაძვირება.⁴⁴

მერიამ სამუშაოების შესყიდვის პროცესი წარმართა იმგვარად, რომ ვერ უზრუნველყო ინფრასტრუქტურული პროექტების დროული დასრულება. ამასთანავე, თვეების განმავლობაში დროული/სათანადო რეაგირების არ არსებობის გამო შეიქმნა ისეთი ვითარება, რომ ვეღარ გამოიყენა შესყიდვის კონკურენტულ გარემოში – ელექტრონული ტენდერის გზით განხორციელების შესაძლებლობა. გამარტივებული შესყიდვისას მნიშვნელოვნად გაძვირდა სამუშაოები.

რეკომენდაცია №4

მუნიციპალიტეტის მერიამ ხელშეკრულების პირობები განსაზღვროს იმგვარად, რომ მაქსიმალურად იყოს დაცული მისი, როგორც შემსყიდველი ორგანიზაციის ინტერესი. მათ შორის, დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტების დროულად განხორციელების ხელშეწყობის მიზნით, გამოიყენოს საჯარიმო სანქციები, რომლებიც უზრუნველყოფს შესყიდვის ობიექტების მიწოდების დაგვიანების პრევენციას.

დანერგოს კონტროლის სათანადო მექანიზმები, რათა უზრუნველყოს ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების დაცვა მიმწოდებლების მხრიდან, მათ შორის, პროექტების დასრულება სახელშეკრულებო ვადებში.

2.4 მოსახლეობის წყალმომარაგება

2.4.1 მოსახლეობის წყალმომარაგების პრობლემები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებაა წყალმომარაგების (მათ შორის, ტექნიკური წყლით მომარაგების) და წყალანირების უზრუნველყოფა. მუნიციპალიტეტი აღნიშნულ მომსახურებას ახორციელებს შესაბამისი ლიცენზიანტი კერძო სამართლის სუბიექტების საშუალებით.⁴⁵ კანონმდებლობის მიხედვით, სასმელი წყალი უნდა იყოს უსაფრთხო, უვნებელი და აკმაყოფილებდეს ქვეყანაში მოქმედ სტანდარტებს. სასმელი წყლის მიმწოდებელი ორგანიზაცია ვალდებულია აწარმოოს წყლის ტექნიკური რეგლამენტით დადგენილ მაჩვენებლებთან შესაბამისობის კონტროლი და მონიტორინგი.⁴⁶

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტმა „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლიდან, წყლის მომარაგების სისტემების მშენებლობასა და რეაბილიტაციაზე დახარჯა 2,598.4 ათასი ლარი.

ქ.გურჯაანის წყალმომარაგება ხორციელდება შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიის“ მიერ. დანარჩენი დასახლებული პუნქტებისათვის წყლის სისტემების მოვლა-პატრონობა და მისი გამართული ფუნქციონირების რეგულირება ევალება ა(ა)იპ – მუნიციპალურ სერვისს, თუმცა ა(ა)იპ-ს არ გააჩნია მომსახურების ლიცენზია.⁴⁷ შესაბამისად, მოსახლეობის

⁴⁴ ფასების გარდა ასევე გაიზარდა სამუშაოთა მოცულობები და დაემატა ახალი სამუშაოები. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ვერ მოიძებნა კომპანიები, რომლებიც დარჩენილ სამუშაოებს შეასრულებდნენ საპროექტო დოკუმენტაციით განსაზღვრული ღირებულებით. ამიტომ მერია იძულებული გახდა გაეზარდა ერთეულის ფასები და შესასრულებელი სამუშაოების ღირებულება. ცვლილებას დაეთანხმა საპროექტო ორგანიზაცია.

⁴⁵ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 16, პუნქტი 2, „თ“ ქვეპუნქტი; მუხლი 163, პუნქტი 1. საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის 2008 წლის 18 სექტემბრის №23 დადგენილება.

⁴⁶ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 იანვრის №58 დადგენილება „სასმელი წყლის ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ“.

⁴⁷ წყალმომარაგების სისტემების მომსახურე ორგანიზაციების ლიცენზირებას ახდენს საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია.

მნიშვნელოვანი ნაწილის წყალმომარაგება ხორციელდება არაუფლებამოსილი ორგანიზაციის მიერ.

აუდიტის ჯგუფმა, მუნიციპალიტეტის მიერ წარმოდგენილ მასალებზე და ადმინისტრაციულ ერთეულებში მერის წარმომადგენლების გამოკითხვებზე დაყრდნობით, შეისწავლა წყლის სისტემების ზოგადი მდგომარეობა. მუნიციპალიტეტის ერთ ქალაქსა და 30 სოფელში ცხოვრობს 25,087.0 ოჯახი. მათგან 3,643.0 ოჯახს წყალი მიეწოდება მუდმივად, ხოლო 21,444.0 ოჯახს – გრაფიკით. ტერიტორიულ ერთეულებში (ქ. გურჯაანის გარდა) მოწყობილი წყლის სისტემები, საიდანაც მოსახლეობას წყალი მიეწოდება, არ არის აღჭურვილი გამწმენდი და წყლის დაქლორვის საშუალებებით. წარმოდგენილი დოკუმენტების მიხედვით, სსიპ – სურსათის ეროვნული სააგენტოს მიერ 2019 წელს მუნიციპალიტეტის 3 სოფელში⁴⁸ ჩატარდა სასმელი წყლის ხარისხის შემოწმება. შედეგად, სამივე მათგანში გამოვლინდა ნორმიდან გადახრა. სსიპ – გარემოს ეროვნული სააგენტოს მიერ სოფელ ბაკურციხეში ორჯერ შემოწმდა ერთ-ერთი ჭაბურღილის წყლის შემცველობა. კვლევით დადგინდა, რომ წყლის შემადგენლობა არ შეესაბამება დასაშვებ ნორმებს.

სსიპ – სურსათის ეროვნულმა სააგენტომ მუნიციპალიტეტს მისცა რეკომენდაცია პრობლემის აღმოსაფხვრელად ღონისძიებების გატარებისათვის. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მუნიციპალიტეტმა გაატარა ერთჯერადი ღონისძიებები, კერძოდ, გაწმინდა წყლის ნაგებობები და წყლის სისტემა, თუმცა არ შეუმუშავებია სისტემური სამოქმედო გეგმა აღნიშნული პრობლემის მოსაგვარებლად.

აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტი ყოველწლიურად ატარებს წყლის კვლევას საბავშვო ბაღებში. წარმოდგენილი გამოცდის შედეგების მიხედვით, ხარვეზები გამოვლინდა რამდენიმე საბავშვო ბაღის წყალმომარაგების მხრივაც.⁴⁹ მიუხედავად იმისა, რომ მოსახლეობის წყალმომარაგების პრობლემა ატარებს სისტემურ ხასიათს, მისი გამოსწორებისათვის მერიას საკმარისი ღონისძიებები არ გაუტარებია.

მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებულმა ღონისძიებებმა ვერ უზრუნველყო პრიორიტეტების დოკუმენტით დასახული მიზნის მიღწევა. მოსახლეობას წყალი მიეწოდება შეფერხებით, მუნიციპალიტეტის რამდენიმე საბავშვო ბაღი იყენებს მოქმედ ტექნიკურ რეგლამენტთან შეუსაბამო წყალს. პრობლემა სისტემური ხასიათისაა, თუმცა მუნიციპალიტეტს სათანადო ღონისძიებები არ გაუტარებია საკითხის გადასაწყვეტად.

მერიამ საკრებულოსთან შეთანხმებით დაგეგმოს და განახორციელოს კომპლექსური ღონისძიებები, რომლებიც გონივრულ ვადაში უზრუნველყოფს წყალმომარაგებისა და წყლის ხარისხის გაუმჯობესებას. ასევე დაუყოვნებლივ მოაწესრიგოს წყლის არსებული სისტემები. მერიამ უნდა განახორციელოს სათანადო ღონისძიებები, რათა წყლის სისტემების ექსპლოატაცია და მოვლა-შენახვა სრულად უზრუნველყოს მოქმედი კანონმდებლობით⁵⁰

დასკვნა

რეკომენდაცია №5

⁴⁸ წყლის სინჯები აღებული იქნა სოფლებში: ბაკურციხე, ველისციხე და ვაზისუბანი.

⁴⁹ დადგენილი ნორმიდან გადახრა გამოვლინდა 2018 წელს 6 საბავშვო ბაღში, ხოლო 2019 წელს – 8 საბავშვო ბაღში.

⁵⁰ საქართველოს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“, მუხლი 6, პუნქტი 87.

დარეგისტრირებულმა ლიცენზირებულმა კომპანიამ. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მოსახლეობის გამართულ წყალმომარაგებას სასმელად ვარგისი წყლით.

2.5 შემოსულობები

2.5.1 მიუღებელი საიჯარო შემოსავალი

კრიტერიუმი: კანონმდებლობის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის ორგანოები ქონებრივი უფლებების განხორციელებისას ვალდებული არიან დაიცვან მუნიციპალიტეტის, როგორც მესაკუთრის, კანონიერი ინტერესები.⁵¹ მუნიციპალიტეტის ქონებით მოსარგებლე, თვითმმართველობის ბიუჯეტში იხდის ქონებით სარგებლობის საფასურს, ხელშეკრულებით დადგენილი ოდენობით. ქირის გადაუხდელობის შემთხვევაში, ხელშეკრულება ითვალისწინებს საჯარიმო სანქციას.⁵²

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში გურჯაანის მუნიციპალიტეტში მოქმედებდა 103 საიჯარო ხელშეკრულება. შესწავლით ირკვევა, რომ 38 მოიჯარე არღვევდა ხელშეკრულებით განსაზღვრულ პირობებს და დროულად არ იხდიდა საიჯარო თანხებს. 2020 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით გადაუხდელი საიჯარო ქირა შეადგენს 20.3 ათას ლარს.

მუნიციპალიტეტის გარდა ქონება იჯარით გაცემული აქვს ა(ა)იპ – გურჯაანის მუნიციპალიტეტის კულტურის ცენტრს.⁵³ 2020 წლის 1 იანვრისთვის მოიჯარეების მიერ გადაუხდელი საიჯარო ქირა შეადგენს 34.7 ათას ლარს.⁵⁴

მიუხედავად იმისა, რომ მოიჯარეები არღვევდნენ ხელშეკრულების პირობებს და დროულად არ იხდიდნენ საიჯარო თანხას, მუნიციპალიტეტს სათანადო ღონისძიებები არ გაუტარებია კუთვნილი თანხების მისაღებად.⁵⁵ ამასთანავე, წარმოდგენილი ინფორმაციის თანახმად, 2018 წლის მეორე ნახევრიდან, ა(ა)იპ-ის ქონების იჯარით გაცემის შემთხვევაში, ქირა ირიცხება მერიის ანგარიშზე, თუმცა მერიაში გამოყოფილი არ არის კონკრეტული პასუხისმგებელი პირი, ვინც ქირის დროულად და სრულად ჩარიცხვას გააკონტროლებს.

ყოველივე ზემოთ აღნიშნული მიუთითებს იმაზე, რომ მუნიციპალიტეტს სათანადო კონტროლი არ აქვს დაწესებული შემოსავლების სრულად და დროულად მიღებაზე. იჯარის ხელშეკრულებები შეიცავს შესაბამის მექანიზმს საურავის სახით, თუმცა მუნიციპალიტეტმა უმეტეს შემთხვევაში არ გამოიყენა აღნიშნული საშუალება.

საბოლოოდ, მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების ქმედებით/უმოქმედობით ზიანი მიაღება მუნიციპალიტეტის ინტერესებს და საიჯარო ქირის მობილიზების პროცესი წარიმართა მნიშვნელოვანი ხარვეზებით.

გურჯაანის მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო საიჯარო ქირის სრული და დროული მობილიზება. ქონების მართვასა და განკარგვაში არსებული სუსტი კონტროლის მექანიზმების გამო, მუნიციპალიტეტმა ბიუჯეტში ვერ მიიღო 55.0 ათასი ლარის საიჯარო შემოსავალი.

გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეიმუშაოს და დანერგოს კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს დროებით სარგებლობაში გაცემული ქონებიდან მისაღები საიჯარო თანხის სრულად და დროულად ამოღებას.

დასკვნა

რეკომენდაცია №6

⁵¹ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 109, პუნქტი 2.

⁵² ყოველ გადაგადაცილებულ დღეზე საიჯარო თანხის 0.1%-ის ოდენობით.

⁵³ 2018-2019 წლებში ა(ა)იპ-ს სხვადასხვა მოიჯარეებთან გაფორმებული აქვს 8 საიჯარო ხელშეკრულება.

⁵⁴ მათ შორის, 2018 წელს - 22.1 ათასი ლარი, ხოლო 2019 წელს - 12.6 ათასი ლარი.

⁵⁵ მერიიდან წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, 2020 წელს მოიჯარეების ნაწილმა დაფარა დავალიანება 1.8 ათასი ლარის ოდენობით.

მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა შეისწავლონ მოიჯარეების დავალიანებები და მათ მისაღებად გაატარონ სათანადო ღონისძიებები.

2.5.2 დასუფთავების მიუღებელი მოსაკრებელი

კრიტერიუმი: „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, ადგილობრივი მოსაკრებელი არის აუცილებელი გადასახდელი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში, რომელსაც იხდიან ფიზიკური და იურიდიული პირები.⁵⁶ კანონით დადგენილი წესით ადგილობრივი მოსაკრებლის შემოდების უფლება აქვს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით ორგანოს – საკრებულოს. გურჯაანის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ დადგენილებით შემოიღო დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავების მოსაკრებელი, რომლის ამოღების უზრუნველყოფა მერიის პრეროგატივაა.

ფაქტობრივი გარემოება: გურჯაანის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილებით⁵⁷ დასუფთავების მოსაკრებლის გადამხდელები არიან როგორც ფიზიკური, ისევე იურიდიული პირები, ხოლო მოსაკრებლის განაკვეთი განსაზღვრულია:

- ერთ სულ მოსახლეზე 0.5 ლარი – თვეში, მაგრამ ოთხ და მეტსულიან ოჯახებზე, არა უმეტეს 2 ლარისა;
- იურიდიული პირების, ორგანიზაციებისა და დაწესებულებებისათვის მათ მიერ გამოყენებული ფართის, მომსახურების ერთეულის და ნარჩენების დაგროვების ნორმის გათვალისწინებით.

2018-2019 წლებში ბიუჯეტში მობილიზებულმა დასუფთავების მოსაკრებელმა 22.6 ათასი ლარი შეადგინა.⁵⁸ იმავე პერიოდისთვის დამტკიცებული ბიუჯეტებით აღნიშნული მოსაკრებლიდან დაგეგმილი იყო 78.0 ათასი ლარის შემოსავლის მიღება. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მუნიციპალიტეტს მომზადებული არ აქვს სრული ბაზა მოსაკრებლის გადამხდელთა შესახებ,⁵⁹ დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირება ფიზიკური პირებიდან არ ხორციელდებოდა, ხოლო იურიდიული პირები არასრულად იხდიდნენ დაწესებულ მოსაკრებელს.

მუნიციპალიტეტის მერია ვერ უზრუნველყოფს საკრებულოს დადგენილებით განსაზღვრული დასუფთავების მოსაკრებლის სათანადო ადმინისტრირებას. შედეგად, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი კარგავს მნიშვნელოვან ფინანსურ რესურსს.

გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მერიამ უზრუნველყოს დასუფთავების მოსაკრებლის გადამხდელთა სრულყოფილი ბაზის შექმნა და დანერგოს კონტროლის მექანიზმები, რითაც შესაძლებელი იქნება დადგენილი ტარიფების შესაბამისი მოსაკრებლის ბიუჯეტში მობილიზება.

დასკვნა

რეკომენდაცია №7

2.6 დაფუძნებული იურიდიული პირების მართვა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტს თავისი საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით, უფლება აქვს დააფუძნოს ა(ა)იპ/შპს, რომელიც ორგანიზებას გაუწევს მისი უფლებამოსილების სფეროში განსახორციელებელ ერთობლივ ღონისძიებებს.⁶⁰

⁵⁶ მუხლი 1.

⁵⁷ გურჯაანის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 6 ივლისის დადგენილება №23.

⁵⁸ 2018 წელს - 11.7 ათასი ლარი, ხოლო 2019 წელს - 10.9 ათასი ლარი.

⁵⁹ გადამხდელთა შესახებ ინფორმაცია მომზადებულია მერის წარმომადგენლების მიერ მიწოდებული ინფორმაციის საფუძველზე.

⁶⁰ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 20, პუნქტები: 1 და 2.

2.6.1 ა(ა)იპ-ების დაფინანსებაში არსებული ხარვეზები

იურიდიული პირების შექმნის საფუძველი უნდა იყოს სათანადოდ დასაბუთებული და არგუმენტირებული.

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, დაწესებულების ხელმძღვანელმა ორგანიზაციაში და მის დაქვემდებარებულ ყველა ერთეულში უნდა დანერგოს ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემა. აღნიშნული უნდა განხორციელდეს იმგვარად, რომ ორგანიზაციაში უზრუნველყოფილ იქნეს ფულადი სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოყენება.⁶¹ შესაბამისად, იურიდიულ პირებში დასაქმებულთა რიცხოვნობა და მათზე დაკისრებული ფუნქცია-მოვალეობები განსაზღვრული უნდა იყოს რეალურ საჭიროებებზე დაყრდნობით.

ფაქტობრივი გარემოება. 2018 წლის დასაწყისიდან მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებდა 18 ა(ა)იპ და ერთი შპს. იმავე წელს ჩატარებული რეორგანიზაციის შემდგომ იურიდიული პირების რაოდენობა შემცირდა 10-მდე. ამ პროცესს უნდა გამოეწვია სუბსიდიის შემცირებაც. მიუხედავად ამისა, 2019 წელს მუნიციპალიტეტმა, 10 ა(ა)იპ-ის დაფინანსებაზე 1,417.8 ათასი ლარით მეტი დახარჯა,⁶² ვიდრე 2018 წელს. ასევე გაიზარდა ა(ა)იპ-ებში დასაქმებულთა რაოდენობაც. კერძოდ, 2018 წელს დასაქმებული იყო 1,124 პირი, ხოლო 2019 წელს – 1,223 პირი.⁶³

არსებობს რისკი იმისა, რომ ა(ა)იპ-ებში საშტატო რიცხოვნობა არაგონივრულად არის გაზრდილი. აღნიშნულს ადასტურებს აუდიტის შედეგად გამოვლენილი სხვადასხვა ფაქტი, კერძოდ: ა(ა)იპ – გურჯაანის მუნიციპალური კულტურის ცენტრში, ა(ა)იპ – მრავალჯამიერში, ა(ა)იპ – მუნიციპალურ სერვისში, ჯამში 21 მოსამსახურის⁶⁴ ფუნქციური დატვირთვა არ დასტურდება ან მათი ფუნქცია-მოვალეობები დუბლირებულია. ასევე ა(ა)იპ-ებში არ არის შემუშავებული თანამშრომელთა სამუშაო აღწერილობები და შესაბამისად, დეტალურად არ არის განსაზღვრული მათი სამუშაო ვალდებულებები. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა შესაფერისი და საკმარისი მტკიცებულებები იმისა, რომ ყველა დასაქმებული დატვირთული ჰყავდა ფუნქციურად, ორგანიზაციის მიზნებიდან და საქმიანობიდან გამომდინარე.

აღსანიშნავია, რომ ანალოგიური ნაკლოვანება გამოვლენილია წინა აუდიტის ჩატარების დროსაც, თუმცა მუნიციპალიტეტმა არ გაითვალისწინა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია და ხარვეზი კვლავ ფიქსირდება.

დაგეგმვასა და კონტროლში არსებულმა მართვის სისუსტეებმა გამოიწვია ის, რომ ა(ა)იპ-ებში საშტატო რიცხოვნობა დაუსაბუთებლად არის გაზრდილი. აუდიტის ანგარიშში წარმოდგენილ ა(ა)იპ-ებში კადრების მართვასთან დაკავშირებული ხარვეზების გარდა შესაძლოა არსებობდეს სხვა მსგავსი შემთხვევებიც, რომელთა გამოსავლენად და სათანადო ღონისძიებების გასატარებლად, საჭიროა მერიის მხრიდან შესაბამისი რეაგირება.

დასკვნა

⁶¹ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 6.

⁶² 564.8 ათასი ლარით გაზრდილია ა(ა)იპ – სკოლამდელი საადმინისტრაციო დაწესებულებების გაერთიანების დაფინანსება ახალ სტანდარტებზე გადასვლის გამო.

⁶³ 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის გადასახდელების 26.5%-ს იურიდიულ პირებზე გაცემული სუბსიდია შეადგენდა, რაც თანხობრივად 12,469.8 ათასი ლარია.

⁶⁴ პიარმენეჯერი, საზოგადოებასთან ურთიერთობის მენეჯერი, ადმინისტრატორი, სპეციალისტი საოფისე საკითხებში, კულტურის ცენტრის მენეჯერები, კურატორი, წყლის ლაბორატორიის თანამშრომლები (თუმცა ა(ა)იპ-ს არ გააჩნია შესაბამისი საქმიანობის ლიცენზია), 2 ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი, რომლებიც ამავე დროს ა(ა)იპ-ში ასრულებენ სპეციალისტის მოვალეობებს და სხვ.

2.7 წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება

2.7.1 ავტოპარკის მართვაში გამოვლენილი ხარვეზები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტს, უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით, ესაჭიროება საკუთარი ავტოსატრანსპორტო საშუალებები. საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ზღვრული ოდენობა, ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის ფორმა განსაზღვრულია საქართველოს მთავრობის დადგენილებით,⁶⁵ რომლის თანახმად, ავტომანქანების ზღვრული ოდენობა დამოკიდებულია საბიუჯეტო ორგანიზაციების საშტატო რიცხოვნობაზე. მნიშვნელოვანია, თითოეულ ავტოსატრანსპორტო საშუალებაზე საწვავის ლიმიტი განისაზღვროს კონკრეტული საჭიროებებიდან გამომდინარე, ხარჯვის ეკონომიური და რაციონალური პრინციპების გათვალისწინებით. მუნიციპალიტეტის მერია ვალდებულია დააწესოს სათანადო კონტროლი საწვავის ხარჯვის პროცესზე.

დადგენილებით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ეთხოვათ მუნიციპალური ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის თაობაზე მიიღონ ნორმატიული აქტი, დადგენილებით განსაზღვრული წესისა და პრინციპების შესაბამისად.⁶⁶

საბიუჯეტო ორგანიზაციებში მიღებული პრაქტიკის მიხედვით, საწვავის ხარჯვის მიზნობრიობის კონტროლი აგაი სისტემის მეშვეობით ხორციელდება.⁶⁷ აღნიშნული სისტემის მეშვეობით საწვავი გამოიყენება მხოლოდ ავტორიზებულ ავტომანქანებზე და მინიმუმამდეა დაყვანილი არამიზნობრივი ხარჯვის რისკები, როგორცაა, საწვავის ჩასხმა არასამსახურებრივი დანიშნულებისათვის, არაავტორიზებულ ავტომანქანაში და სხვ.

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტს არ აქვს მიღებული ნორმატიული აქტი მუნიციპალური ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის თაობაზე.

2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტისათვის სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად მიზანშეწონილი იყო 7 ერთეული სამორიგეო ავტომანქანა. 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტი სარგებლობდა ბალანსზე რიცხული 2 განპიროვნებული და 7 სამორიგეო ავტოსატრანსპორტო საშუალებით, ხოლო 2019 წლის ოქტომბერში მერიამ დამატებით შეიძინა ერთი ერთეული ავტომანქანა. საკუთარი ავტომანქანების გარდა, მერია 2018 წელს საწვავს გასცემდა თანამშრომლების საკუთრებაში არსებულ 4 ავტომანქანაზე, ხოლო 2019 წელს – 11 ავტომანქანაზე. ამდენად, მუნიციპალიტეტი 7 სამორიგეო ავტომანქანის ნაცვლად 2018 წელს სარგებლობდა 11 ავტომანქანით, ხოლო 2019 წელს 18 ავტომანქანით. საქართველოს მთავრობის დადგენილება ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოებისათვის სარეკომენდაციო ხასიათისაა, თუმცა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვიდან გამომდინარე, მისი შესრულება პრიორიტეტული უნდა იყოს, რაც მუნიციპალიტეტმა არ გაითვალისწინა.

წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ გაიხარჯა 116.3 ტონა საწვავი. საწვავის ხარჯვა ხორციელდებოდა აგაი

⁶⁵ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება.

⁶⁶ 2018 წლის 30 მარტის რედაქციით.

⁶⁷ აგაი სისტემა - სისტემა/საშუალება, მისი გამოყენებით ავტორიზებული ავტომობილის ავზზე მონტაჟდება სპეციალური ჩიპი (მეხსიერების ბარათი), რომლის საშუალებითაც ხდება ავტომობილის იდენტიფიცირება ავტოგასამართ სადგურზე.

სისტემის გამოყენებით.⁶⁸ სამორიგო და განპიროვნებული ავტომატების გარდა, მუნიციპალიტეტი საწვავს გამოყოფდა ერთ ერთეულ VIP ბარათზე. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, აღნიშნული ბარათიდან საწვავი მოიხმარება როგორც მუნიციპალიტეტის ბალანსზე რიცხულ, ასევე მუნიციპალიტეტის თანამშრომლების საკუთრებაში არსებულ ავტომატებზე.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა ცალკეულ საჯარო მოსამსახურეებზე გამოყოფილი საწვავის ყოველდღიური ხარჯვის პროცესი, რის შედეგად გამოვლინდა, რომ 2018 წელს – 219, ხოლო 2019 წელს – 290-ზე მეტ შემთხვევაში, საჯარო მოსამსახურეებმა 17.5 ათას ლიტრზე მეტი საწვავი⁶⁹ ჩაასხეს სხვადასხვა მიმართულებით გადაადგილებისას (თბილისი, გორი, ქუთაისი, ბათუმი და სხვ.). აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები იმის შესახებ, რამდენად უკავშირდებოდა აღნიშნული საწვავის გამოყენება სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებას (დანართი №2).

შესწავლისას ასევე გამოვლინდა 32 შემთხვევა, როდესაც ავტორიზებულ ავტომატებზე⁷⁰ ერთჯერადად ან დროის მცირე ინტერვალებით ჩასხმული საწვავის მოცულობა აღემატება ავტომატის ავზის მოცულობას. აღნიშნული შესაძლებელია იმ შემთხვევაში, როდესაც აგაი სისტემის ჩიპი მყარად არ არის დამაგრებული ავტომატთან და შესაძლებელია მისი მეშვეობით სხვა არაავტორიზებული მანქანის გამართვაც. აღნიშნული კი წარმოშობს რისკს, რომ საწვავი გამოიყენებოდეს არასამსახურებრივი დანიშნულებით (დანართები: №3, №4).

აღსანიშნავია, რომ ანალოგიური ნაკლოვანება გამოვლენილია წინა აუდიტის დროსაც, თუმცა მუნიციპალიტეტმა არ გაითვალისწინა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია და ხარვეზი კვლავ ფიქსირდება.

დასკვნა

აუდიტის ობიექტს არ გააჩნია რაციონალური მიდგომა მისი ფუნქციონირებისათვის საჭირო ავტოსატრანსპორტო საშუალებების გამოყენებასა და საწვავის ხარჯვასთან დაკავშირებით. აუდიტის ჯგუფის მოსაზრებით, მუნიციპალიტეტმა ხარჯი გასწია საბიუჯეტო ასიგნებების ეკონომიური და რაციონალური ხარჯვის ვალდებულების დაცვის გარეშე. ასევე მუნიციპალიტეტმა სათანადო კონტროლის არარსებობის გამო, ვერ უზრუნველყო მის მიერ გამოცემული სამართლებრივი აქტებით დადგენილი ნორმების დაცვა.

რეკომენდაცია №8

გურჯაანის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით შეიმუშაოს წესი, რითაც დარეგულირდება სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო სამორიგო ავტომატების რაოდენობა და განისაზღვრება საწვავის ხარჯვის კონტროლის მექანიზმები. აღნიშნული დოკუმენტი, რომელიც დაფუძნებული იქნება მიღებულ პრაქტიკაზე, ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო პარკის ოპტიმიზაციას, საწვავის და მოვლა-შენახვის ხარჯების რაციონალიზაციას. ამასთანავე, მიზანშეწონილია შემუშავებული წესი თავსებადი

⁶⁸ აგაი სისტემა - სისტემა/საშუალება, რომელიც უზრუნველყოფს ავტოგასამართ სადგურის პისტოლეტის და ავტორიზებული ავტომატის საწვავის ავზის ერთმანეთთან დაკავშირებას და იდენტიფიცირებას და, შედეგად, უზრუნველყოფს მიმწოდებლის ავტოგასამართ სადგურზე საწვავის ჩასხმას მხოლოდ ავტორიზებული ავტომატის საწვავის ავზში.

⁶⁹ კონსოლიდირებული ტენდერის ფარგლებში გახარჯული საწვავის მონაცემები აღებულია ახლომდებარე მუნიციპალიტეტებში (ბაკურციხე, კაჭრეთი) არსებულ ავტოგასამართ სადგურებში ჩასხმული საწვავის გარდა.

⁷⁰ ავტორიზებული ავტომატის არის შემსყიდველის ავტომატის, რომელშიც მიმწოდებელმა უნდა უზრუნველყოს საწვავის ჩასხმა.

იყოს საქართველოს მთავრობის შესაბამის დადგენილებასთან. მერიამ გამოავლინოს არაავტორიზებულ ავტომანქანებში საწვავის ჩასხმის ფაქტები და შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ გაატაროს სათანადო ღონისძიებები.

2.7.2 საკრებულოს წევრებზე დასაბუთების გარეშე გაწეული ხარჯები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრი, გარდა თანამდებობის პირისა, თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს სამსახურებრივი საქმიანობისაგან მოუწყვეტლად და უსასყიდლოდ. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ შესაბამისად,⁷¹ მას შეიძლება აუნაზღაურდეს უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები, როგორცაა, საკრებულოსა და კომისიის სხდომების, დროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობაში მონაწილეობის მიღების, ამომრჩეველთან შეხვედრების, ასევე საკრებულოს და საკრებულოს თავმჯდომარის ცალკეული დავალების შესრულებისათვის საჭირო ხარჯები.

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტია პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტი, სადაც აღინიშნება დოკუმენტის დასახელება, შედგენის თარიღი, სამეურნეო ოპერაციის შინაარსი, რაოდენობა, ფასი, თანხა, სამეურნეო ოპერაციაში მონაწილე მხარეთა დასახელება, დოკუმენტის სწორად გაფორმებისათვის პასუხისმგებელ პირთა ხელმოწერები და სხვა მონაცემები.⁷²

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტში საკრებულოს არაანაზღაურებადი წევრების ხარჯები გაიცემოდა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ დამტკიცებული დადგენილებებით.⁷³ დადგენილებების მიხედვით, საკრებულოს სხდომებსა და მის ორგანოთა მუშაობაში მონაწილეობის მისაღებად, ამომრჩევლებთან შეხვედრების, ასევე საკრებულოსა და საკრებულოს თავმჯდომარის დავალებების შესრულებისათვის, საკრებულოს წევრებს (გარდა თანამდებობის პირებისა) ხარჯების ასანაზღაურებლად განესაზღვრათ ზღვრული ოდენობა, 2018 წლის 12 თებერვლამდე 375 ლარი, შემდგომ ყოველთვიურად – 395 ლარი.

წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, საკრებულოს წევრებს (არათანამდებობის პირები) 2018-2019 წლებში უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების სახით, სულ მიღებული აქვთ 182.1 ათასი ლარი.⁷⁴ მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა დოკუმენტური მტკიცებულებები საკრებულოს წევრების ხარჯების დასადასტურებლად.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ შესაბამისად, საკრებულოს არათანამდებობის პირებს, ეძლევათ არა ფიქსირებული გასამრჯელო, არამედ უნაზღაურდებათ უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული

⁷¹ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 41.

⁷² „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.

⁷³ საკრებულოს 2014 წლის 2 სექტემბრის №42 დადგენილება, საკრებულოს 2018 წლის 5 თებერვალის №17 დადგენილება.

⁷⁴ 2018 წელს – 92.0 ათასი ლარი, ხოლო 2019 წელს – 90.1 ათასი ლარი.

დასკვნა

ხარჯები. შესაბამისად, თანხის გაცემის საფუძველი უნდა იყოს ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია.

ძირითად შემთხვევებში, საკრებულოს წევრებზე ყოველთვიურად გაცემულია ფიქსირებული თანხა, რაც მიანიშნებს დაუსაბუთებლად თანხების გაცემაზე, რადგან შეუძლებელია საკრებულოს ყველა წევრს ჰქონდეს ერთი და იგივე შესასრულებელი დავალებები და იდენტური ხარჯი.

აღსანიშნავია, რომ ანალოგიური ნაკლოვანება გამოვლენილია წინა აუდიტის დროსაც, თუმცა მუნიციპალიტეტმა არ გაითვალისწინა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია და ხარვეზი კვლავ ფიქსირდება.

მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) 2018-2019 წლებში საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე ხარჯების ასანაზღაურებლად 182.1 ათასი ლარი გასცა სათანადო დადასტურების გარეშე, საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შეუსაბამოდ.

2.8 მმართველობითი გადაწყვეტილებები

2.8.1 ა(ა)იპ – კახეთის რეგიონული განვითარების სააგენტოს დაფინანსების არასათანადო კონტროლი

კრიტერიუმი: მერიამ ბიუჯეტის შედგენისას და ხარჯების დაგეგმვისას უნდა გაითვალისწინოს მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტები.⁷⁵ ადგილობრივი ბიუჯეტიდან პროექტის/პროგრამის დაფინანსების შემთხვევაში, თვითმმართველობამ უნდა მიიღოს გაწეული ხარჯის შესაბამისი სარგებელი.

ა(ა)იპ – კახეთის რეგიონული განვითარების სააგენტო⁷⁶ შეიმუშავებს რეგიონის განვითარების სტრატეგიას ტერიტორიულ ჭრილში, ხელს უწყობს რეგიონის განვითარებას და ბიზნესისათვის ხელსაყრელი გარემოს ჩამოყალიბებას, მეწარმეების გაძლიერებისთვის საჭირო ინფორმაციის/სერვისების მიწოდებას და რეგიონში ინვესტიციების მოზიდვას; ამზადებს საინფორმაციო, სასწავლო-მეთოდურ სახელმძღვანელოებს და მასალებს მხარის ეკონომიკური განვითარების პრობლემების შესახებ და სხვ.

ფაქტობრივი გარემოება: გურჯაანის მუნიციპალიტეტმა 2018-2019 წლებში ა(ა)იპ – კახეთის რეგიონული განვითარების სააგენტოს გრანტის სახით გადაურიცხა 62.5 ათასი ლარი.⁷⁷ გრანტის გაცემის მიზანი იყო კახეთის რეგიონის განვითარებისათვის საჭირო სხვადასხვა პროექტის რეალიზება. ხელშეკრულების თანახმად, ა(ა)იპ ვალდებული იყო წლის დამთავრებისას მუნიციპალიტეტისათვის წარედგინა ინფორმაცია მიღებული დაფინანსებით გაწეული საქმიანობის შესახებ.

შესწავლით ირკვევა, რომ მუნიციპალიტეტი 2018-2019 წლებში ა(ა)იპ – კახეთის რეგიონული განვითარების სააგენტოს მიერ განხორციელებული პროექტების შესახებ ინფორმაციას არ ფლობს. აღსანიშნავია, რომ ა(ა)იპ არის კახეთის რეგიონში შემავალი მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული ორგანიზაცია და მუნიციპალიტეტებს ევალებათ მისი კონტროლი. გურჯაანის მუნიციპალიტეტი ა(ა)იპ-ისათვის დამტკიცებული წესდებით და მასთან გაფორმებული ხელშეკრულების თანახმად, ვალდებული იყო, მოეთხოვა დეტალური

⁷⁵ გურჯაანის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2017 წლის 21 დეკემბრის №57 დადგენილება 2018 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ, გურჯაანის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2019 წლის 23 იანვრის №6 დადგენილება 2019 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ.

⁷⁶ ა(ა)იპ – კახეთის რეგიონული განვითარების სააგენტოს წესდება.

⁷⁷ 2018 წელს გადარიცხულია 12.5 ათასი ლარი, ხოლო 2019 წელს – 50.0 ათასი ლარი.

დასკვნა

2.8.2 საკონსულტაციო მომსახურება

ინფორმაცია გაცემული გრანტის ხარჯვის შესახებ. აღნიშნული ინფორმაციები ა(ა)იპ-ს მუნიციპალიტეტისათვის არ მიუწოდებია.

მუნიციპალიტეტმა გრანტის სახით გასცა 62.5 ათასი ლარი, თუმცა არ ფლობს ინფორმაციას რაში დაიხარჯა გაცემული დაფინანსება და რეალურად მოხმარდა თუ არა რეგიონის განვითარებისათვის საჭირო პროექტებს. აქედან გამომდინარე, გაწეული ხარჯის მიზანშეწონილობა არ არის სათანადოდ დასაბუთებული.

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის მერიის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურის დებულების⁷⁸ მიხედვით, სამსახურის ფუნქციებია: მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო პროცესის ორგანიზება, ბიუჯეტის დაგეგმვა-ანალიზი, შემოსულობებისა და გადასახდელების განწერა, ბიუჯეტის შესრულებაზე მონიტორინგის განხორციელება და ბუღალტრული აღრიცხვა-ანგარიშგების წარმოება. ეკონომიკისა და ქონების მართვის სამსახურს დებულებით,⁷⁹ ევალება საკუთრებაში არსებული ქონების ინვენტარიზაცია, მართვა და სხვ.

მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად,⁸⁰ მუნიციპალიტეტი ვალდებულია მოხელეთა პროფესიული განვითარებისათვის მიმართოს შრომის ანაზღაურებისათვის გათვალისწინებული საბიუჯეტო ასიგნებების საერთო მოცულობის არანაკლებ ერთი პროცენტი.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018 წელს მუნიციპალიტეტმა მემორანდუმში გააფორმა ა(ა)იპ – საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ფინანსისტთა ასოციაციასთან.⁸¹ მემორანდუმის ფარგლებში, 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტმა ასოციაციას გადაუხადა 40.0 ათასი ლარი. წარმოდგენილი მონაცემებით, აღნიშნულ ორგანიზაციას 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის თანამშრომლებისათვის ჩატარებული აქვს 25 ტრენინგი. ასევე ასოციაცია მუნიციპალიტეტს დაეხმარა ქონების აღწერაში. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მუნიციპალიტეტს მემორანდუმით გათვალისწინებული სხვა მომსახურება ორგანიზაციისაგან არ მიუღია.

აღსანიშნავია, რომ 2019 წელს მუნიციპალიტეტის საფინანსო-საბიუჯეტო და ეკონომიკის სამსახურებში სულ დასაქმებული იყო 21 მოსამსახურე, რომელთა შრომის ანაზღაურებამ 258.1 ათასი ლარი შეადგინა. აღნიშნულ მოსამსახურეებს ევალებოდათ ბიუჯეტის შედგენა-შესრულება, ბუღალტრული აღრიცხვა-ანგარიშგება, მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების ინვენტარიზაცია და სხვ. ამდენად, მერიას გააჩნდა საკმარისი შრომითი რესურსი დაკისრებული ფუნქცია-მოვალეობების შესასრულებლად. იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალიტეტის მოსამსახურეები საჭიროებდნენ დამატებით ცოდნას ცალკეულ საკითხთან დაკავშირებით, ნაცვლად მემორანდუმის გაფორმებისა, მუნიციპალიტეტს შესყიდვების კანონმდებლობით დადგენილი წესით უნდა

⁷⁸ გურჯაანის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2017 წლის 21 დეკემბრის №62 დადგენილება „გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მერიის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“.

⁷⁹ გურჯაანის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2017 წლის 21 დეკემბრის №59 დადგენილება „გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მერიის ეკონომიკის სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“.

⁸⁰ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 101, პუნქტი 2.

⁸¹ მემორანდუმის თანხმად, ასოციაცია უზრუნველყოფს კორპორაციული წევრის მონაწილეობას სახელმწიფო პოლიტიკის ფისკალურ საკმევში, განსაზღვრავს თვითმმართველობის ფინანსური მენეჯმენტის პრაქტიკის ძირითად პრობლემებს, დახმარებას უწევს კორპორაციულ წევრს ბიუჯეტის ფორმირებაში, მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული აქტივების აღრიცხვიანობის მოწესრიგებაში, უწევს კონსულტაციებს სხვადასხვა საკითხთან დაკავშირებით.

დასკვნა

შეესყიდა თანამშრომლების კვალიფიკაციის ამაღლებისათვის საჭირო სატრენინგო მომსახურება.

მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა შესაფერისი და საკმარისი მტკიცებულებები იმისა, თუ რა აუცილებლობით იყო განპირობებული საკონსულტაციო მომსახურებისთვის 40.0 ათასი ლარის გადახდა. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მიერ ამ მომსახურებისთვის გადახდილი თანხა არარაციონალური ხარჯია.

2.8.3 დელეგირებული უფლებამოსილების დაფინანსება საკუთარი შემოსავლებიდან

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად,⁸² სახელმწიფოს მიერ მუნიციპალიტეტისათვის უფლებამოსილებების დელეგირება შეიძლება სათანადო მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით. 2018-2019 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონების მიხედვით, დელეგირებულ უფლებამოსილებას განეკუთვნება: „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“, „სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ“, „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“, „სამშობლოს დაცვისას დაღუპულთა და ომის შემდეგ გარდაცვლილ მეომართა ხსოვნის უკვდავყოფის შესახებ“ და სხვა კანონებით განსაზღვრული უფლებამოსილებებით გათვალისწინებულ ღონისძიებათა დაფინანსება.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტს, დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით, მიზნობრივი ტრანსფერის სახით გამოეყო 1,113.3 ათასი ლარი. აღნიშნული ტრანსფერიდან დაფინანსებულია მუნიციპალიტეტის შემდეგი პროგრამები: ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის ამაღლების ხელშეწყობა, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვა და სკოლებში მოსწავლეთა ტრანსპორტირება და სკოლების მცირე ინფრასტრუქტურის სამუშაოები. გარდა მიზნობრივი ტრანსფერისა, 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტმა გამოიყენა საკუთარი ფინანსური რესურსი – 187.9 ათასი ლარი, დელეგირებული უფლებამოსილების დაფინანსებისათვის. აღნიშნული თანხა ძირითადად გამოყენებულია შრომის ანაზღაურების, ოფისის, საწვავის, მივლინების და სხვადასხვა ხარჯის დაფინანსების მიზნით.

მუნიციპალიტეტს რაიმე სახის ღონისძიება დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისთვის საჭირო ფინანსური რესურსის მიღების შესახებ, გატარებული არ აქვს. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, 2018-2019 წლებში მერიას არ მოუთხოვია დელეგირებული უფლებამოსილებისათვის გამოყოფილი ტრანსფერის მოცულობის გაზრდა. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტის შესაბამის სამსახურებს არ უმსჯელიათ შეემცირებინათ ხარჯები და საქმიანობა განხორციელებინათ დელეგირებული უფლებამოსილებისათვის გამოყოფილი ფინანსური რესურსის ფარგლებში.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებელი სამსახურების საქმიანობის დაგეგმვა და წარმართვა, მათთვის გამოყოფილი ფინანსური რესურსების შესაბამისად.

2.8.4 ინვენტარიზაციის პროცესში გამოვლენილი ხარვეზი

კრიტერიუმი: კანონმდებლობის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია დადგენილ ვადებში ჩაატაროს მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული

⁸² „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 17.

ქონების ინვენტარიზაცია.⁸³ დადგენილი წესით, ინვენტარიზაციას ექვემდებარება ორგანიზაციის ბალანსზე რიცხული აქტივები და ვალდებულებები, აგრეთვე ბალანსის საცნობარო მუხლებში აღრიცხული საოპერაციო იჯარით აღებული ძირითადი აქტივები, პასუხსაგებ შენახვაზე მიღებული მატერიალური ფასეულობები, ხარჯებში ჩამოწერილი ექსპლოატაციაში მყოფი მატერიალური მარაგები, ამორტიზებული ძირითადი აქტივები. ორგანიზაციაში ინვენტარიზაციის ჩატარების მიზნით, ხელმძღვანელის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის (ბრძანების) საფუძველზე, იქმნება საინვენტარიზაციო კომისია. მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, 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 გურჯაანის მუნიციპალიტეტს არ ჩაუტარებია აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით 2019 წელს მერის ბრძანების საფუძველზე დაიწყო მუნიციპალიტეტის ბალანსზე რიცხული შენობა-ნაგებობების და ძირითადი ქონების მხოლოდ აღწერა. რომლის შედეგად აღწერილია მუნიციპალიტეტის უძრავი ქონება და მისი მდგომარეობა, თუმცა არ მომხდარა ფაქტობრივი მდგომარეობის ბუღალტრულ მონაცემებთან შედარება და გამოყვანილი არ არის ინვენტარიზაციის შედეგები.

აღნიშნული მიუთითებს იმაზე, რომ ორგანიზაციას სათანადო კონტროლი არ აქვს დაწესებული აქტივების, მატერიალური მარაგების, ასევე მცირეფასიანი აქტივების მოძრაობაზე; არ გააჩნია ზუსტი ინფორმაცია ორგანიზაციის საკუთრებაში არსებული ქონების ფაქტობრივი მაჩვენებლების, ბალანსზე რიცხული აქტივებისა და ვალდებულებების სააღრიცხვო მონაცემებთან შედარების, ზედმეტობისა თუ დანაკლისის გამოვლენის შესახებ. ამდენად, არსებობს მაღალი რისკი იმისა, რომ მუნიციპალიტეტის კუთვნილი ქონების დაკარგვის ან დაზიანების შემთხვევები დარჩეს შეუმჩნეველი, შესაბამისი რეაგირების გარეშე.

აღსანიშნავია, რომ ანალოგიური ნაკლოვანება გამოვლენილია წინა აუდიტის დროსაც, თუმცა მუნიციპალიტეტმა არ გაითვალისწინა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია და ხარვეზი კვლავ ფიქსირდება.

გამოვლენილი გარემოების შედეგად დარღვეულია „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის №605 ბრძანების მოთხოვნები. შედეგად, მუნიციპალიტეტში მნიშვნელოვნად არის გაზრდილი აქტივების და სხვა რესურსების დაკარგვის, დაზიანების, არამართლზომიერი გამოყენების ან მართვის რისკები.

მერიამ დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციას კანონმდებლობით დადგენილი წესით. ასევე განსაზღვროს

დასკვნა

რეკომენდაცია №9

⁸³ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის“ დამტკიცების შესახებ“.

ინვენტარიზაციის განმახორციელებელი პასუხისმგებელი პირები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების დადგენას, აქტივების შენახვის, დაცვისა და ექსპლოატაციის წესების შესრულებას, ასევე ვალდებულებებისა და აქტივების აღრიცხვის გაუმჯობესებას.

2.9 საბიუჯეტო პროცესი

2.9.1 ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისა და წარდგენისას არსებული ხარვეზები

კრიტერიუმი: კანონმდებლობით განსაზღვრულია აუცილებელი ინფორმაცია, რომელსაც უნდა შეიცავდეს საბიუჯეტო პროცესში მომზადებული დოკუმენტები,⁸⁴ კერძოდ:

- დაგზავნილი საბიუჯეტო განაცხადის ფორმები უნდა მოიცავდეს ასიგნებებისა და მომუშავეთა რიცხოვნობის საორიენტაციო ზღვრულ მოცულობებს;
- წარმოდგენილი საბიუჯეტო განაცხადები უნდა მოიცავდეს დასაგეგმი და დასაგეგმის შემდგომი 3 საბიუჯეტო წლისათვის პროგრამების /ქვეპროგრამების აღწერას და მიზნებს;
- საკრებულოსთვის წარდგენილი ბიუჯეტის პროექტი უნდა მოიცავდეს დასაგეგმი და დასაგეგმის შემდგომი 3 საბიუჯეტო წლისათვის პროგრამებს/ქვეპროგრამებს, მათ აღწერას და მიზნებს, ხოლო თანდართულ მასალებში სხვა ინფორმაციასთან ერთად უნდა იყოს მიმდინარე წლის ბიუჯეტის შესრულების მოკლე მიმოხილვა;
- სხვა ინფორმაცია.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018 წელს დაგზავნილ საბიუჯეტო განაცხადის ფორმებში არ არის მითითებული ასიგნებებისა და მომუშავეთა რიცხოვნობის საორიენტაციო ზღვრული მოცულობები.

წარმოდგენილი საბიუჯეტო განაცხადები არ მოიცავს: გასული საბიუჯეტო წლისათვის ასიგნებების გაანგარიშებას პროგრამებისათვის/ ქვეპროგრამებისათვის გათვალისწინებული ასიგნებების საბიუჯეტო კლასიფიკაციის ყველაზე დაბალი თანრიგის მიხედვით, ასევე დასაქმებულთა რიცხოვნებას; ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებებიდან განსახორციელებელი პროგრამების/ქვეპროგრამების აღწერას და მიზნებს დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის და დასაგეგმის შემდგომი 3 საბიუჯეტო წლისათვის.

მერიის მიერ საკრებულოსთვის წარდგენილი 2018 წლის და 2019 წლის ბიუჯეტების პროექტები არ მოიცავდა დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის და დასაგეგმის შემდგომი 3 საბიუჯეტო წლისათვის პრიორიტეტების, პროგრამების/ქვეპროგრამების მიზნებს. შედეგად, დარღვეულია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მოთხოვნები.

2.9.2 ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში

კრიტერიუმი: ყოველი კვარტლის დასრულებიდან ერთი თვის ვადაში მერია საკრებულოს წარუდგენს ბიუჯეტის შესრულების კვარტალურ მიმოხილვას ნაზარდი ჯამით.⁸⁵

მუნიციპალიტეტის საფინანსო ორგანო ამზადებს ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშს, რომელიც სხვა ინფორმაციასთან ერთად საბიუჯეტო წლის

⁸⁴ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 77.

⁸⁵ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 85.

დასკვნა

დასრულებიდან არა უგვიანეს 2 თვისა, წარედგინება საკრებულოს.⁸⁶ ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში უნდა მოიცავდეს: ბიუჯეტის ბალანსს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ების ბიუჯეტების შესრულების წლიურ მაჩვენებლებს და სხვ.⁸⁷

ფაქტობრივი გარემოება: ბიუჯეტის შესრულების კვარტალური მიმოხილვა არ მოიცავს: ნაშთის ცვლილების ფაქტობრივი მოცულობების შედარებას შესაბამისი პერიოდის გეგმურ მაჩვენებლებთან, მთლიანი სალდოს ფაქტობრივი მოცულობების შედარებას შესაბამისი პერიოდის გეგმურ მაჩვენებლებთან.

2018-2019 წლების ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშები არ მოიცავს: ბიუჯეტის ბალანსს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით; ბიუჯეტის ანგარიშებზე არსებულ ნაშთებს წლის დასაწყისისა და დასასრულისათვის; მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების ბიუჯეტების შესრულების წლიურ მაჩვენებლებს.

აღსანიშნავია, რომ ანალოგიური ნაკლოვანება გამოვლენილია წინა აუდიტის დროსაც, თუმცა მუნიციპალიტეტმა არ გაითვალისწინა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია და ხარვეზი კვლავ ფიქსირდება.

არსებული მართვის სისუსტეების გამო, მუნიციპალიტეტში საბიუჯეტო პროცესი წარიმართა სხვადასხვა ხასიათის ხარვეზებით და მოქმედი კანონმდებლობის დარღვევით.

2.10 შიდა აუდიტი

2.10.1 შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობის ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: შიდა აუდიტის სამსახური ეხმარება მუნიციპალიტეტს იმ პოლიტიკისა და პროცედურების განხორციელებაში, რომლებიც განსაზღვრა ხელმძღვანელობამ მოწესრიგებული და ეფექტიანი მართვისათვის. შიდა აუდიტის სამსახურის მიზანია ორგანიზაციაში არსებული სისტემების, პროცესების, შიდა კონტროლის მექანიზმების შესწავლა და მათი ფუნქციონირების შემოწმება. ამ მიზნით მნიშვნელოვანია სამსახურმა შეისწავლოს მერიის სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობა, შეაფასოს, შეესაბამება თუ არა მუნიციპალიტეტის საქმიანობა დაგეგმილ მიზნებსა და ამოცანებს, რამდენად კანონიერად, მიზნობრივად და ეფექტიანად გამოიყენება დაფინანსება, დანერგილია თუ არა ადეკვატური მართვისა და კონტროლის მექანიზმები და სხვ.

შიდა აუდიტის სამსახურის უპირველესი ფუნქციაა სისტემური ხარვეზების შესწავლა და მათ გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული რეკომენდაციების შემუშავება. ორგანიზაციის ხელმძღვანელი, თავის მხრივ, ვალდებულია გაითვალისწინოს შიდა აუდიტის ანგარიშში ასახული რეკომენდაციები და უზრუნველყოს მისი დროული შესრულება.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარდა 15 აუდიტორული შემოწმება.⁸⁸ წარმოდგენილი მონაცემებით, შიდა აუდიტის სამსახურს შესწავლილი აქვს მერიის მხოლოდ 2 სტრუქტურული ერთეული და 2 განყოფილება. მას არ შეუსწავლია მერიის სხვა სამსახურების საქმიანობა. სამსახურს არ განუხორციელებია წინასწარი

⁸⁶ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 86.

⁸⁷ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 87.

⁸⁸ 2018 წელს შემოწმდა 5 ა(ა)იპ, ერთი - შპს და მერიის სტრუქტურული ერთეულების 2 განყოფილება; 2019 წელს შემოწმდა 5 ა(ა)იპ და მერიის 2 სტრუქტურული ერთეული.

შესწავლისა და რისკის შეფასების სათანადო პროცედურები. აღნიშნული პროცედურების საფუძველზე, სამსახურს უნდა გამოველინა სისტემური დარღვევა-ნაკლოვანებები და შეემუშავებინა ამ ხარვეზების გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული რეკომენდაციები. ამდენად, სამსახური ვერ უზრუნველყოფს ორგანიზაციის წინაშე არსებული რისკების მართვისა და შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესებას.

შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტების შედეგად, ძირითადად გამოვლენილია სხვადასხვა სახის კონკრეტული დარღვევა-ნაკლოვანება, რომლის გამოსწორების მიზნით გაცემულია რეკომენდაციები. 2018-2019 წლებში სამსახურის მიერ ჩატარებულია რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგი. შედეგების მიხედვით, რეკომენდაციების უმეტესობაზე რეაგირება დაიგეგმა წლის ბოლოსთვის ან საერთოდ არ განხორციელებულა.

აღსანიშნავია, რომ შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ 2018-2019 წლებში გაწეული საქმიანობის შედეგად ვერ გამოვლინდა კონტროლის მექანიზმების ის სისუსტეები და ხარვეზები, რომლებიც დაფიქსირდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტის შედეგად. კერძოდ, მიმდინარე აუდიტის პერიოდში გამოვლინდა შესყიდვების მართვაში არსებული ნაკლოვანებები და რისკის შემცველი გარემოებები, ინფრასტრუქტურული ღონისძიებების დაგეგმვაში, შესრულებასა და კონტროლში არსებული ხარვეზები, ქონების განკარგვაში არსებული ნაკლოვანებები და სხვ.

შიდა აუდიტის სამსახურს სათანადოდ არ შეუსწავლია ორგანიზაციაში არსებული პროცესები და შიდა კონტროლის სისტემები, არ გამოვლენია სისტემური ხასიათის რისკები და მათი აღმოფხვრის მიზნით არ გაუცია სათანადო რეკომენდაციები. შიდა აუდიტის სამსახურმა ვერ უზრუნველყო მერიის საქმიანობის გაუმჯობესება, ფინანსების რაციონალური მართვის და ორგანიზაციის ეფექტიანობის გაზრდის ხელშეწყობა.

გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მერიამ უზრუნველყოს შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობის იმგვარი წარმართვა, რომელიც მოახდენს 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.

დასკვნა

რეკომენდაცია №10

2.11 წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტი

2.11.1 არასათანადო რეაგირება წინა აუდიტის შედეგებზე

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2017 წელს ჩაატარა გურჯაანის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური და 2015-2016 წლების „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ და „ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაციის“ პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის ანგარიშში დაფიქსირდა სხვადასხვა არსებითი ხასიათის დარღვევა-ნაკლოვანება.

აუდიტის ობიექტმა წარმოადგინა ინფორმაცია წინა აუდიტების დროს დაფიქსირებულ ხარვეზებთან დაკავშირებით გატარებული ღონისძიებების შესახებ. წარმოდგენილი ინფორმაციით ირკვევა, რომ მუნიციპალიტეტმა არ

მოახდინა სათანადო რეაგირება და არ გამოასწორა შემდეგი დარღვევა-ნაკლოვანებები: ისევ ხარვეზებია ქონებისა და ავტოპარკის მართვაში, 2018-2019 წლებში არ ჩატარებულა ინვენტარიზაცია, საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელების ხარჯები ანაზღაურებულია შესაბამისი დოკუმენტაციის წარმოდგენის გარეშე, დოკუმენტური დასაბუთების გარეშე ანაზღაურებული გამარტივებული შესყიდვისას სამშენებლო სამუშაოები და სხვ.

მუნიციპალიტეტმა არ უზრუნველყო სათანადო რეაგირება და განმეორებით დაუშვა ზოგიერთი დარღვევა, რაც აღწერილი იყო წინა 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.

მუნიციპალიტეტი (შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები) ვალდებული იყო გაეტარებინა საკმარისი და შესაფერისი ღონისძიებები აუდიტის ანგარიშში დაფიქსირებული ხარვეზების გამოსწორებისათვის და შედეგების მისაღებად, რაც სისრულის თვალსაზრისით, არ განხორციელებულა.

აუდიტორები

თეა არველაძე
უფროსი აუდიტორი

ირმა ხეცურიანი
აუდიტორი

პაატა კუბლაშვილი
აუდიტორი

ანი ყიფიანი
აუდიტორ-ასისტენტი

ხელმოწერა

თ. ჩივეიაძე

ირმა ხეცურიანი

პ. კუბლაშვილი

ანი ყიფიანი

დანართები

დანართი №1

ხარვეზებით მოწყობილი ინფრასტრუქტურული პროექტები			
შესყიდვის №	პროექტის დასახელება	ღირებულება (ათასი ლარი)	დათვალიერებით გამოვლენილი ხარვეზი
CMR180206771	სოფელ კარდენახში, სასაფლაოს გზის მოასფალტება.	68.6	მოწყობილი ასფალტბეტონის გზის 50 მეტრამდე მონაკვეთი დაზიანებულია.
NAT180007981	სოფელ კარდენახში, ცენტრალური გზიდან საუბნო გზებზე ჩასასვლელებში ბეტონის საფარის მოწყობა.	40.2	ბეტონის საფარის ნაწილი დაზიანებულია და აღენიშნება მრავალჯერადი ზხარები.
NAT180015261	სოფელ ქოდალოში, საბავშვო ბაღთან მისასვლელი საფეხმავლო გზის მოწყობა.	10.1	გზის ძირითადი ნაწილი დაზიანებულია.
NAT180010718	ქ. გურჯაანში, გურამიშვილის ჩიხში ასფალტის საფარის მოწყობა.	11.1	გზის საფარს რამდენიმე ადგილას აღენიშნება დაზიანებები.
NAT190016601	ქ. გურჯაანში, ქოროლიშვილის ქუჩიდან ყოფილი სამშობიაროს გადასახვევთან მდებარე ხიდზე ასფალტბეტონის საფარის მოწყობა.	4.8	გზის საფარს აღენიშნება დაზიანება 2 ადგილას.
NAT190011252	სსიპ - საგანგებო სიტუაციების კოორდინაციის და გადაუდებელი დახმარების ცენტრის შენობის მშენებლობა.	281.7	შენობის გარე ფასადსა და ღობის სამირკველს აღენიშნება ზხარები, შიდა სივრცეში არსებული კარის ჩარჩო არის ჩამოვარდნილი, მთავარი შესასვლელი კარი იღება შეფერხებით.
NAT180014134	სოფელ ველისციხეში არსებული სპორტული მოედნის რეაბილიტაცია.	32.0	მოედნის ხელოვნური საფარი და მავთულბადე დაზიანებულია.
NAT180009761 NAT180013222	ქ. გურჯაანში, ნონეშვილის ქ. 13-ში მდებარე ადმინისტრაციული შენობის ნაწილობრივი რეაბილიტაციის I და II ეტაპი.	78.8	ოთახების უმრავლესობაში, კედლებზე აღინიშნება საღებავის ფენის დაზიანება.
სულ:		527.3	

დანართი №2

2018-2019 წლებში ქალაქარეთ ავტომანქანების საწვავით გამართვის მაგალითები:

სახელმწიფო ნომერი	ჩასხმის თარიღი	ჩასხმის დრო	ლიტრი	სადგურის სახელი
EBE-430	13.04.2018	19:39	73	Akhaltzikhe
	11.05.2018	8:39	71	Kavtaradze
HSH-080	03.06.2018	12:37	32	Chakvi
	20.07.2018	20:13	60	Gori
AAP-575	18.08.2018	17:58	30	Javakheti
	14.12.2018	12:29	50	Kobuleti
MG777IO	21.05.2019	12:00	51	Zestaponi
	31.08.2019	21:36	47	Nutsubidze
UMU-315	18.07.2019	14:52	82	Zugdidi 2
	17.08.2019	12:57	50	Zugdidi
OF328FO	11.08.2019	11:33	46	Kutaisi 2
	23.02.2019	11:06	33	Sachkhere

დანართი №3

2018-2019 წლებში ავტომობილებში ავზის მოცულობაზე ერთჯერადად მეტი ოდენობით ჩასხმის მაგალითები:

სახელმწიფო ნომერი	ავზის მოცულობა	ერთჯერადად ჩასხმული ლიტრის რაოდენობა	სხვაობა (მეტობით ლიტრის ჩასხმა)	ჩასხმის თარიღი	დრო
HSH-080	65	80	15	10.04.2018	21:02
SII-813	55	71	16	07.05.2018	15:42
SII-813	55	67	12	01.09.2018	11:18
HSH-080	65	72	7	28.04.2019	16:31
SII-813	55	62	7	04.06.2019	12:08
AA108XX	50	58	8	06.10.2019	13:58

დანართი №4

საწვავის ჩასხმის ჯერადობები:

მანქანის სახელმწიფო ნომერი	ჩასხმის თარიღი	ჩასხმის დრო	ჩასხმული საწვავი (ლიტრი)	სულ (ლიტრი)	ავზის ტევადობა (ლიტრი)
NIK-990	01.05.2018	7:49	40	70	40
		7:55	30		
SII-813	31.10.2018	16:34	48	89	55
		16:37	41		
	29.11.2018	13:17	63	83	
		13:19	20		
	22.01.2019	11:25	34	64	
		11:28	30		
APA-522	27.03.2019	15:21	39	59	55
		15:26	20		
AA108XX	29.11.2019	10:23	15	55	50
		10:26	40		
	13.12.2019	21:23	48	78	
		21:26	30		
OF328FO	07.12.2019	12:07	15	75	65
		12:09	30		
		12:12	30		

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, ნმ. ქეთევან დედოფლის გამზირი N96
+995 32 243 84 38