



შენაბამოსობის აუდიტის ანგარიში





სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

თვითმმართველი ერთეულების აუდიტის დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი მამრიკიშვილი

25 იანვარი 2021 წელი

N4/36

გვ. N1

დმანისის მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების
საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში

შინაარსი

ძირითადი ნაწილი	ტერმინები და შემოკლებები	3
	შემაჯამებელი მიმოხილვა	4
	რეკომენდაციები	5
	1. შესავალი	6
	ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	6
	აუდიტორის პასუხისმგებლობა	6
	აუდიტის საგანი	6
	აუდიტის მასშტაბი	6
	აუდიტის კრიტერიუმები	7
	აუდიტის მიზანი	8
	აუდიტის მეთოდოლოგია	8
	ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ	8
	2. აუდიტის მიგნებები	9
	დანართები	28
დანართები	საკონტაქტო ინფორმაცია	29

ტერმინები და შემოკლებები

მუნიციპალიტეტი – დმანისის მუნიციპალიტეტი.

მერია – დმანისის მუნიციპალიტეტის მერია.

საკრებულო – დმანისის მუნიციპალიტეტის საკრებულო.

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

შემსყიდველი – დმანისის 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

ფინანსური რესურსების მართვა

ინფრასტრუქტურული პროექტები

ქონების მართვა და განკარგვა

მოსახლეობის წყალმომარაგება

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

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

ფინანსური რესურსების მართვის ხარვეზები

მუნიციპალიტეტში არსებობს როგორც ფინანსური რესურსების, ასევე დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვის ხარვეზები. მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო არაფინანსური აქტივების ზრდის პარამეტრების სათანადოდ დაგეგმვა, რის გამოც შესაბამისი საბიუჯეტო მუხლის შესრულებას 2018 წელს დააკლდა 76%,¹ ხოლო 2019 წელს – 37%².

ხარვეზებით მოწყობილი ინფრასტრუქტურული პროექტები

ინფრასტრუქტურული პროექტების შესყიდვის პროცესში არსებული კონტროლის სისუსტეების შედეგად, 3 ხელშეკრულების ფარგლებში შესრულებულ 890.3 ათასი ლარის ღირებულების ინფრასტრუქტურულ ობიექტებზე აღინიშნება ხარვეზები და მათი მდგომარეობა მოკლე პერიოდში გაუარესებულია.

მიუღებელი საიჯარო ქირა

ქონების განკარგვის პროცესში არსებული ხარვეზების გამო, მუნიციპალიტეტმა ვერ მიიღო საიჯარო შემოსავალი და საურავი 195.5 ათასი ლარის ოდენობით.

ინვენტარიზაციის ხარვეზები

2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტში არ ჩატარებულა ძირითადი საშუალებებისა და მატერიალური ფასეულობების ინვენტარიზაცია, რაც მნიშვნელოვნად ზრდის აქტივებისა და სხვა რესურსების დაკარგვის, დაზიანებისა და არამართლზომიერი გამოყენების რისკებს.

მოსახლეობის წყალმომარაგებაში არსებული ხარვეზები

მოსახლეობის წყალმომარაგება ზოგ შემთხვევაში ხორციელდება შეფერხებით, სასმელი წყალი არ იწმინდება და მისი ხარისხი არ მოწმდება. მუნიციპალიტეტს არ გაუტარებია სათანადო ღონისძიებები აღნიშნული საკითხის გადასაწყვეტად და არ შეუმუშავებია სამოქმედო გეგმა.

¹ ვერ იქნა ათვისებული 4,550.8 ათასი ლარი.

² ვერ იქნა ათვისებული 5,779.4 ათასი ლარი.

რეკომენდაციები

დმანისის მუნიციპალიტეტის მერიამ:

- ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებები გამოიყენოს შესაბამისი წლის ბიუჯეტით დაგეგმილი პროგრამების/ქვეპროგრამების მიზნების და მოსალოდნელი შედეგების მისაღწევად.
- ბიუჯეტი დაგეგმოს იმგვარად, რომ არ დაუშვას ნაშთის უკონტროლო დაგროვება და არსებული ნაშთი მაქსიმალურად მიმართოს მუნიციპალიტეტის პრობლემების მოსაგვარებლად.
- შეიმუშაოს და დანერგოს სამშენებლო სამუშაოების მიღებისა და ჩაბარების წესი, სადაც დეტალურად იქნება გაწერილი მოქმედი სტანდარტების დაცვით სამუშაოების შესრულებისათვის საჭირო კონტროლის მექანიზმები.

დოკუმენტით ნათლად უნდა განისაზღვროს კონტროლის თითოეულ ეტაპზე ჩასატარებელი სამუშაოები და კონტროლის განმახორციელებელი პირები, მათი მოვალეობები და პასუხისმგებლობები.

აღნიშნული ხელს შეუწყობს კონტროლის მექანიზმების გამართულ ფუნქციონირებას, პროექტის შემოწმებისათვის საჭირო ყველა პროცედურის სათანადოდ წარმართვას და ხარისხიანი პროექტების ჩაბარებას.

- შეისწავლოს ინფრასტრუქტურული ობიექტების დაზიანების გამომწვევი მიზეზები, გაატაროს ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირებისა და საექსპერტო დაწესებულებების მიმართ და უზრუნველყოს ხარვეზების აღმოფხვრა.
- განახორციელოს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია კანონმდებლობით დადგენილი წესით, რაც უზრუნველყოფს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების დადგენას და მათ შედარებას სააღრიცხვო მონაცემებთან. განსაზღვროს ინვენტარიზაციის განმახორციელებელი პასუხისმგებელი პირები, კონტროლზე აიყვანოს და უზრუნველყოს ინვენტარიზაციის ჩატარება მოქმედი კანონმდებლობით განსაზღვრული პერიოდულობის შესაბამისად. აღნიშნული გაზრდის მუნიციპალური აქტივების დაცულობის ხარისხს.
- საკრებულოსთან შეთანხმებით, დაგეგმოს და განახორციელოს კომპლექსური ღონისძიებები, რომლებიც გონივრულ ვადაში უზრუნველყოფს წყალმომარაგებისა და წყლის ხარისხის გაუმჯობესებას. მერიამ უნდა განახორციელოს სათანადო ღონისძიებები, რათა წყლის სისტემების ექსპლუატაცია და მოვლა-შენახვა სრულად უზრუნველყოს მოქმედი კანონმდებლობით³ დარეგისტრირებულმა ლიცენზირებულმა კომპანიამ. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მოსახლეობის გამართულ წყალმომარაგებას სასმელად ვარგისი წყლით.

³ საქართველოს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“, მუხლი 6, პუნქტი 87.

1. შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

დმანისის მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობით და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე, 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 შესაბამებოდეს ეთიკის ნორმებს და ითვალისწინებს აუდიტის იმგვარად დაგეგმვასა და ჩატარებას, რომ მოპოვებულ იქნეს საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებები იმის შესახებ – დმანისის მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული საქმიანობა შეიცავს თუ არა მოქმედ საკანონმდებლო და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან არსებითი შეუსაბამობის ფაქტებს.

აუდიტის ანგარიშში 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

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

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა დმანისის 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 20,491.7 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“;
- სახელმწიფო 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 კანონი „საჯარო სამსახურის 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“;
- საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“;
- დმანისის მუნიციპალიტეტის 2018 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ საკრებულოს 2017 წლის 27 დეკემბრის №50 დადგენილება;
- დმანისის მუნიციპალიტეტის 2019 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ საკრებულოს 2018 წლის 25 დეკემბრის №51 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

დმანისის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელსაც ჰყავს წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, აქვს საკუთარი ქონება და ბიუჯეტი. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 16 ადმინისტრაციულ ერთეულს.⁴ თვითმმართველი ერთეულის ფართობია 1199 კვ.კმ, მოსახლეობის რიცხოვნობა კი შეადგენს 20.5 ათას კაცს.⁵ ადმინისტრაციული ცენტრია ქალაქი დმანისი.

2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან ხარჯები გაწეულია შემდეგ პროგრამებზე:

- წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება – 4,688.3 ათასი ლარი;
- თავდაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება – 140.5 ათასი ლარი;
- ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლუატაცია – 11,496.7 ათასი ლარი;
- განათლება – 1,926.6 ათასი ლარი;
- კულტურა, რელიგია, ახალგაზრდული და სპორტული ღონისძიებები 1,261.6 ათასი ლარი;
- მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა – 978.0 ათასი ლარი.

⁴ mreg.reestri.gov.ge

⁵ www.geostat.ge; www.budgetmonitor.ge, 2019 წლის საშუალო წლიური მაჩვენებელი.

2. აუდიტის მიგნებები

2.1 ფინანსური რესურსების მართვა

2.1.1 ფინანსური რესურსების მართვის ხარვეზები

კრიტერიუმი: ბიუჯეტის პროექტის მომზადების, ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგებისათვის პასუხისმგებელია მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო.⁶

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 წარმართოს იმგვარად, რომ არ მოხდეს თავისუფალი ნაშთის არაგონივრული დაგროვება.

ფაქტობრივი გარემოება: სახელმწიფო ხაზინის მონაცემებით, 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის შემოსულობებმა – 26,439.5 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელებმა 20,491.7 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	8,637.3	8,875.3	103%	16,268.9	17,564.2	108%
შემოსავლები	8,622.3	8,829.2	102%	16,236.1	17,502.2	108%
არაფინანსური აქტივების კლება	15.0	46.1	307%	32.8	62.0	189%
ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოყენების გარდა)	0.0	0.0		0.0	0.0	
ვალდებულებების ზრდა	0.0	0.0		0.0	0.0	
გადასახდელები	10,207.7	5,242.4	51%	21,382.9	15,249.4	71%
ხარჯები	4,232.5	3,818.0	90%	5,947.5	5,565.6	94%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	5,975.2	1,424.4	24%	15,435.4	9,656.0	63%
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის დაგროვების გარდა)	0.0	0.0		0.0	0.0	0%
ვალდებულებების კლება	0.0	0.0		0.0	27.8	
ნაშთის ცვლილება	-1,570.4	3,632.9		-5,114.0	2,314.8	

2018-2019 წლებში გადასახდელების გეგმასთან შედარებით დაბალი შესრულება ძირითადად გამოწვეულია არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლების შეუსრულებლობით, რომელიც მოიცავს ინფრასტრუქტურული პროექტების მშენებლობა-რეაბილიტაციას და მათ მოვლა-შენახვას. მაგალითად, 2018 წელს

⁶ 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“.

არ დასრულებულა გზების, სანიაღვრე არხების, ხიდების, სარიტუალო სახლის, მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლის რეაბილიტაციის და სხვა სამუშაოები.⁷

2019 წელს არაფინანსური აქტივების ზრდის პროცენტული მაჩვენებელი წინა წელთან შედარებით მნიშვნელოვნად გაიზარდა და 63% შეადგინა, თუმცა აღნიშნული არსებითად ჩამორჩება დაგეგმილ პარამეტრებს და მიუთითებს არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლის არასათანადო შესრულებაზე. მაგალითად, 2019 წელს არ დასრულებულა გზების, ხიდების, ამბულატორიების, სარიტუალო დარბაზის და სხვა სამუშაოები.⁸

გარდა დაგეგმილი და აუთვისებელი თანხებისა, მუნიციპალიტეტს 2018-2019 წლებში თავისუფალი ნაშთის სახით გააჩნდა არსებითი მოცულობის თანხები, რომელიც არ გამოუყენებია, კერძოდ:

2018 წლის პირველი იანვრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ნაშთმა შეადგინა 1,603.2 ათასი ლარი. აღნიშნული თანხიდან, ბიუჯეტით გათვალისწინებული იყო 1,570.4 ათასი ლარის გამოყენება. მიუხედავად ამისა, 2018 წელს ნაშთის ცვლილებით გამოწვეული ფულადი სახსრების დაგროვებამ შეადგინა 3,632.9 ათასი ლარი და წლის ბოლოს დაფიქსირდა ნაშთი – 5,236.1 ათასი ლარი (გადასახდელების გეგმის 51%). აღნიშნული ფულადი სახსრებიდან 1,634.4 ათასი ლარი თავისუფალი ნაშთია.

მუნიციპალიტეტის 2019 წლის ბიუჯეტით განსაზღვრული იყო 5,114.0 ათასი ლარის ნაშთის ათვისება. მიუხედავად ამისა, ნაშთის დაგროვებამ 2,314.8 ათასი ლარი შეადგინა და შესაბამისად, 2020 წლის პირველი იანვრისთვის დაფიქსირდა 7,550.9 ათასი ლარის ნაშთი (გადასახდელების გეგმური მაჩვენებლის 35%), მათ შორის, 2,095.3 ათასი ლარი თავისუფალი ნაშთია.

მუნიციპალიტეტმა 2018-2019 წლებში ვერ უზრუნველყო ბიუჯეტით დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტების დროულად განხორციელება. ამასთანავე, დააგროვა არსებითი მოცულობის ნაშთი (მათ შორის, 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 მიმართოს მუნიციპალიტეტის პრობლემების მოსაგვარებლად.

დასკვნა

რეკომენდაცია №1

⁷ სოფელ პატარა დმანისის მისასვლელი გზის მოასფალტებისა და არქეოლოგიური ექსპედიციის ბაზამდე სანიაღვრე არხის მოწყობის სამუშაოები; სოფელ გომარეთში ბეტონის სანიაღვრე არხის მოწყობისა და შიდა გზის სარეაბილიტაციო სამუშაოები; სოფელ ბოსლებში გზის მოხრეშვა-მოასფალტებისა და სანიაღვრე არხის მოწყობის, ასევე სოფელ ჯავახში სანიაღვრე არხების და შიდა გზების სარეაბილიტაციო სამუშაოები; ქ. დმანისში მრავალბინიანი საცხოვრებელი კორპუსის ფასადის სარეაბილიტაციო სამუშაოები, გარე-განათების მოწყობის სამუშაოები და სხვ.

⁸ სოფლებამდე: უსეინქენდი, სალამალიქი, მამიშლარი მისასვლელი გზების რეაბილიტაციის სამუშაოები, სოფელ საკირეში მისასვლელი გზის რეაბილიტაცია და სანიაღვრე არხის მოწყობა, საგანგებო სიტუაციების კოორდინაციისა და გადაუდებელი დახმარების ცენტრის შენობის სამშენებლო სამუშაოები და სხვ.

2.2 ინფრასტრუქტურული პროექტების შესყიდვა

2.2.1 ხარვეზებით მოწყობილი ინფრასტრუქტურული პროექტები

კრიტერიუმი: დმანისის მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებების პირობების შესაბამისად, სამუშაო მიმწოდებლის მიერ უნდა შესრულდეს ჯეროვნად, საპროექტო დოკუმენტაციის, ტექნიკური დავალების, საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შესაბამისი სამშენებლო ნორმების/წესების და შემსყიდველის მოთხოვნების დაცვით.

სამუშაოს საგარანტიო ვადის განმავლობაში რაიმე წუნის (ნაკლოვანებები, დეფექტი) აღმოჩენის შემთხვევაში, მიმწოდებელი ვალდებულია შეტყობინების მიღებიდან შემსყიდველის მიერ განსაზღვრულ გონივრულ ვადაში საკუთარი ხარჯებით უზრუნველყოს მისი აღმოფხვრა.

თუ შესყიდვის ფარგლებში წარმოდგენილია ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის გარანტია და მიმწოდებელი არ შეასრულებს ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ ვალდებულებებს, მუნიციპალიტეტმა გარანტიის გამცემი ორგანიზაციისგან უნდა მოითხოვოს საბანკო გარანტიის ანაზღაურება.

ფაქტობრივი გარემოება 1: აუდიტით დადგინდა,⁹ რომ 2018-2019 წლებში მოწყობილი ინფრასტრუქტურული პროექტებიდან 3 ხელშეკრულების ფარგლებში შესრულებულ 890.3 ათასი ლარის ღირებულების ინფრასტრუქტურულ პროექტებს აღენიშნება სხვადასხვა ხარვეზი.

მაგალითად, მუნიციპალიტეტმა ტენდერის გზით შეისყიდა სოფელ მთისძირის მისასვლელი გზის მოასფალტების სამუშაოები – ღირებულებით 316.9 ათასი ლარი.¹⁰

შემსყიდველმა ორგანიზაციამ მოწყობილი ინფრასტრუქტურული ობიექტი ჩაიბარა ექსპერტის მიერ გაცემული დადებითი დასკვნის საფუძველზე.¹¹ ობიექტის ჩაბარების პროცესში ჩართული იყვნენ მერიის წარმომადგენლები, კერძოდ, ობიექტზე ინსპექტირების განხორციელება ევალუბოდა ინფრასტრუქტურისა და ეკონომიკური განვითარების სამსახურის უფროსს, ხოლო სამშენებლო სამუშაოს საბოლოო მიღება-ჩაბარება განხორციელდა სარეაბილიტაციო სამუშაოების მიღების მიზნით შექმნილი კომისიის მიერ, რის საფუძველზეც მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს აუნაზღაურა შესრულებული სამუშაოს ღირებულება.

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ობიექტი რეაბილიტაციიდან დაახლოებით ერთ წელიწადში დაზიანდა. 2018 წლის ოქტომბერში მერიამ მიმწოდებელს მიმართა დაზიანების გამოსწორების მოთხოვნით.¹² ტექნიკურმა ზედამხედველმა შეისწავლა გზის დაზიანების მიზეზები. მისი დასკვნით, გზის საფარის დაზიანების მიზეზი არის საგზაო სამოსის კონსტრუქციის არასაკმარისი სიმტკიცე.¹³

⁹ აუდიტის ჯგუფმა ინტერვიუები ჩაატარა მერის წარმომადგენლებთან სხვადასხვა ადმინისტრაციულ ერთეულში, აგრეთვე მუნიციპალიტეტის ინფრასტრუქტურის სამსახურთან.

¹⁰ NAT170008707, მიმწოდებელი შპს „ტ.ტ.“.

¹¹ NAT170007695 ექსპერტი: შპს „ოპტიმალ გრუპი“.

¹² პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მერიამ წერილის ასლი გადააგზავნა ტექნიკურ ზედამხედველთან, ასევე სატელეფონო კომუნიკაცია განახორციელა მასთან და სთხოვა დაზიანების მიზეზების გამოკვლევა.

¹³ შპს „ოპტიმალ გრუპი“-ის წერილით ირკვევა, რომ საგზაო კონსტრუქცია არის ძალიან სუსტი. ის შედგება ორი ფენისგან: ღორღი სისქით - 8 სმ და წვრილმარცვლოვანი ასფალტი, სისქით - 5სმ. არც ერთი ნორმატიული დოკუმენტით და გზის ტიპური კონსტრუქციით არ არის გათვალისწინებული ერთფენიანი ასფალტის საფარის მოწყობა ღორღის საფუძველზე. ასეთი კონსტრუქციის მოწყობა შესაძლებელია მხოლოდ ტროტუარებზე, მოწყობილი გზა ვერ გაუძლებს საგზაო დატვირთვებს.

აღსანიშნავია, რომ ტექნიკურ ზედამხედველს ევალებოდა სამუშაოთა შესრულების პროცესში შეუსაბამოებისა და დეფექტების გამოვლენა, თუმცა კონსტრუქციის ნაკლოვანების შესახებ მხოლოდ ობიექტის დასრულებისა და გზის დაზიანების შემდეგ აცნობა მუნიციპალიტეტს და არა მაშინ, როდესაც ტექნიკურ ზედამხედველობას ახორციელებდა.

მერიამ საპროექტო დოკუმენტაცია შეისყიდა¹⁴ და ჩაიბარა ექსპერტიზის დადებითი დასკვნის საფუძველზე.¹⁵ პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, პროექტის შესყიდვისას სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილი იყო მსგავსი კონსტრუქციის გზის პროექტის მომზადება. შესაბამისად, არასტანდარტული გზის მოწყობა შემსყიდველის გადაწყვეტილებით მოხდა. პროექტის განხორციელების პროცესში ჩართული პირების მიერ თავიანთი უფლება-მოვალეობების არასათანადო განხორციელებამ განაპირობა ის ფაქტი, რომ მუნიციპალიტეტმა დახარჯა 316.9 ათასი ლარი, თუმცა გზა მოწყობილია ხარვეზებით და აღნიშნება დაზიანებებით.

აღნიშნული ობიექტის გარდა, დათვალიერებით გამოვლინდა სულ 573.4 ათასი ლარის ღირებულების ხარვეზებით შესრულებული სამუშაოები. კერძოდ, დაზიანებულია საგზაო და სხვა დანიშნულების ინფრასტრუქტურული ობიექტები (იხ. დანართი №1).

ობიექტების ექსპლუატაციის პროცესში გამოვლენილი ხარვეზები შეიძლება გამოწვეული იყოს საპროექტო დოკუმენტაციის ნაკლოვანებებით, სამუშაოების მიმდინარეობისას მოქმედი სამშენებლო წესებისა და ნორმების დარღვევით ან მექანიკური დაზიანებით.

აღნიშნულის თავიდან ასაცილებლად მერიას დანერგილი აქვს შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები. კერძოდ, მერიის სივრცითი მოწყობისა და ინფრასტრუქტურის სამსახურის დებულების თანახმად, სამსახურს ევალებოდა სამშენებლო-სარეაბილიტაციო სამუშაოების მიმდინარეობის პროცესის ზედამხედველობა და ხარვეზების გამოვლენა. გზების ჩაბარებისას ტარდებოდა მასალის ლაბორატორიული კვლევა ხარისხის დასადასტურებლად. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტს პროექტები ჩაბარებული აქვს საექსპერტო ორგანიზაციის დადებითი დასკვნის საფუძველზე.¹⁶ მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტში დანერგილმა კონტროლის მექანიზმებმა ვერ უზრუნველყო ხარვეზებით შესრულებული სამუშაოების მიღების თავიდან აცილება.

მუნიციპალიტეტს არ განუხორციელებია სათანადო რეაგირება ხარვეზების აღმოსაფხვრელად იმის მიუხედავად, რომ ობიექტებს გააჩნდათ მოქმედი საგარანტიო ვადა. ამასთანავე, საპროექტო დოკუმენტაციის ხარვეზებისა და უხარისხო სამუშაოების გამოვლენა საექსპერტო დაწესებულების ვალდებულებაა. მუნიციპალიტეტს არ უმსჯელია და სათანადო ღონისძიებები არ გაუტარებია აღნიშნული ორგანიზაციის მიმართ.

ფაქტობრივი გარემოება 2: 2018 წელს მუნიციპალიტეტმა გააფორმა ხელშეკრულება ღირებულებით 561.4 ათასი ლარი.¹⁷ მიმწოდებელს

¹⁴ SPA160004023. მიმწოდებელი: შპს „ენვ და კომპანია“.

¹⁵ შპს „ექსპერტიზა, მშენებლობა და დიზაინი“.

¹⁶ 50.0 ათას ლარზე მეტი ღირებულების ხელშეკრულებებზე ტარდებოდა ექსპერტიზა შპს „ოპტიმალ გროუპ“-ის მიერ.

¹⁷ NAT180013120.

დასკვნა

წარმოდგენილი ჰქონდა ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის გარანტია 28.1 ათასი ლარის ოდენობით. მიმწოდებელმა არ შეასრულა ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებები.¹⁸ მიუხედავად ამისა, მერიამ არ მოითხოვა საბანკო გარანტიით გათვალისწინებული თანხის ანაზღაურება, 28.1 ათასი ლარის ოდენობით.

შესყიდვის პროცესში მერიამ ვერ უზრუნველყო სამუშაოების იმგვარად წარმართვა, რაც ხელს შეუწყობდა ობიექტების ხარისხიანად შესრულებას და მათი ხარვეზების გარეშე ფუნქციონირებას.

სათანადოდ არ არის განხორციელებული შემდგომი რეაგირება ხარვეზების გამოსასწორებლად. შესაბამისად, სამუშაოების მიღება-ჩაბარებისა და მოვლა-პატრონობის ეტაპზე არსებულმა მართვის სისუსტეებმა გამოიწვია მოწყობილი ინფრასტრუქტურული პროექტების ხარვეზებით ფუნქციონირება. კონტროლის მექანიზმების არასათანადოდ ფუნქციონირების გამო, მერიამ არ მოითხოვა საბანკო გარანტიით გათვალისწინებული თანხის ანაზღაურება.

მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელმა ორგანომ შეიმუშაოს და დანერგოს სამშენებლო სამუშაოების მიღებისა და ჩაბარების წესი, სადაც დეტალურად იქნება გაწერილი მოქმედი სტანდარტების დაცვით სამუშაოების შესრულებისათვის საჭირო კონტროლის მექანიზმები.

რეკომენდაცია №2

დოკუმენტით ნათლად უნდა განისაზღვროს კონტროლის თითოეულ ეტაპზე ჩასატარებელი სამუშაოები და კონტროლის განმახორციელებელი პირები, მათი მოვალეობები და პასუხისმგებლობები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს კონტროლის მექანიზმების გამართულ ფუნქციონირებას, პროექტის შემოწმებისათვის საჭირო ყველა პროცედურის სათანადოდ წარმართვას და ხარისხიანი პროექტების ჩაბარებას.

მერიამ შეისწავლოს ინფრასტრუქტურული ობიექტების დაზიანების გამომწვევი მიზეზები, გაატაროს ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირებისა და საექსპერტო დაწესებულებების მიმართ და უზრუნველყოს ხარვეზების აღმოფხვრა.

2.3 მოსახლეობის წყალმომარაგება

2.3.1 მოსახლეობის წყალმომარაგებაში არსებული ხარვეზები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები წყალმომარაგების (მათ შორის, ტექნიკური წყლით მომარაგების) და წყალარინების უზრუნველყოფა. მუნიციპალიტეტი მომსახურებას უზრუნველყოფს შესაბამისი ლიცენზიანტი კერძო სამართლის სუბიექტების საშუალებით.¹⁹

მუნიციპალიტეტის მიერ 2018-2019 წლებისათვის მომზადებული პრიორიტეტების დოკუმენტით, თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის ერთ-ერთი მიმართულებაა წყლის სისტემების რეაბილიტაცია-ექსპლუატაცია. პროგრამის მიზანია მუნიციპალიტეტის ტერიტორიულ ერთეულებში სასმელი წყლის ქსელების რეაბილიტაცია და მოსახლეობისთვის მაღალი ხარისხის წყლის მიწოდება.

¹⁸ მერიას მიმწოდებლისთვის არ აუნაზღაურებია ხელშეკრულებით გათვალისწინებული თანხა და დაარიცხა ჯარიმა ხელშეკრულებების პირობების არაჯეროვანი შესრულებისთვის. საკითხის განხილვა მიმდინარეობს სასამართლოში.

¹⁹ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 16, პუნქტი 2, „თ“ ქვეპუნქტი; მუხლი 163, პუნქტი 1.

ფაქტობრივი გარემოება: წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, ქ. დმანისისა და მუნიციპალიტეტის 11 სოფლის წყალმომარაგება ხორციელდება საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიის მიერ. დანარჩენ 46 სოფელში, მუნიციპალიტეტმა სასმელი წყლის მიწოდება და წყალარინებით მომსახურება უნდა უზრუნველყოს შესაბამისი ლიცენზიანტი კერძო სამართლის სუბიექტის საშუალებით. თუმცა, მერიას კანონმდებლობის შესაბამისად არ აქვს ორგანიზებული მოსახლეობისათვის წყლის მიწოდება და მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არ ფუნქციონირებს შესაბამისი ლიცენზირებული ორგანიზაცია ხარისხიანი და სტანდარტების შესაბამისი წყალმომარაგების უზრუნველყოფისათვის.²⁰

ა(ა)იპ – დმანისის მუნიციპალიტეტის კომუნალურ სამსახურს დებულებით ევალება სხვადასხვა საქმიანობის განხორციელება,²¹ მათ შორის, სოფლებში ადგილობრივი სასმელი წყლის სისტემების მომსახურება, თუმცა ა(ა)იპ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან წყლის სისტემების მომსახურებისთვის არ იღებს დაფინანსებას და ვერ ასრულებს დებულებით განსაზღვრულ ფუნქციას.

2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტმა „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლიდან, წყლის მომარაგების სისტემების მშენებლობასა და რეაბილიტაციაზე დახარჯა 316.2 ათასი ლარი. წყლის სისტემების მოწყობა-რეაბილიტაციის მიზნით განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტები არასაკმარისია და ვერ უზრუნველყოფს სასმელ წყალზე მოსახლეობის ნაწილის ყოველდღიური მოთხოვნილების დაკმაყოფილებას.

კერძოდ, მუნიციპალიტეტში მცხოვრები 9,454 ოჯახიდან, 6,860 ოჯახს წყალი მიეწოდება მუდმივად, 853 ოჯახს – გრაფიკით, ხოლო 1,741 ოჯახი სარგებლობს საუბნო წყაროებით. იმ ტერიტორიულ ერთეულებში, რომელთაც საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია არ ემსახურება, წყლის სისტემები არ არის აღჭურვილი გამწმენდი და წყლის დაქლორვის საშუალებებით.

პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, სოფლის მოსახლეობისთვის მიწოდებული წყლის ხარისხი შესაბამისი ლაბორატორიული კვლევებით არ შემოწმებულა. 2018-2019 წლებში შემოწმდა მხოლოდ საბავშვო ბაღების წყლის ხარისხი. შედეგად, ყველა მათგანში გამოვლინდა ნორმიდან გადახრის ფაქტები.²²

არსებული მდგომარეობის გაუმჯობესება მუნიციპალიტეტს შეეძლო თავისუფალი ნაშთის სახით არსებული ფინანსური რესურსის ეფექტიანი გამოყენებით, რაც არ განუხორციელებია.

²⁰ 2018-2019 წლებში მერიამ მხოლოდ ქსელის მოვლა-შენახვის მომსახურება შეისყიდა, რაც ძირითადად სისტემის დაზიანებული მონაკვეთების აღდგენითი სამუშაოების ჩატარებას გულისხმობდა. 2018 წელი – ი/მ კუკური აბრამიშვილი (NAT180003674); 2019 წელი – შპს „უნივერსალ სერვისი“ (NAT190000803).

²¹ დასუფთავების ღონისძიებები, გარე განათების მომსახურება, სანიაღვრე არხების გაწმენდის უზრუნველყოფა და სხვ.

²² აღნიშნული საბავშვო ბაღებიდან 6 მათგანს წყალი მიეწოდება შპს „გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიის“ მიერ, ხოლო 3 – მარაგდება სოფლებში მოწყობილი წყლის სისტემებიდან.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის მიერ გატარებულმა ღონისძიებებმა ვერ უზრუნველყო პრიორიტეტების დოკუმენტით დასახული მიზნების მიღწევა. მოსახლეობის წყალმომარაგება რჩება პრობლემურ საკითხად, მათ შორის, არ ტარდება მოსახლეობისათვის მიწოდებული წყლის ლაბორატორიული კვლევები. პრობლემის მოგვარებისთვის მუნიციპალიტეტს არ გაუტარებია სათანადო ღონისძიებები და არ გამოუყენებია საკმარისი საბიუჯეტო რესურსები.

რეკომენდაცია №3

მერიამ საკრებულოსთან შეთანხმებით დაგეგმოს და განახორციელოს კომპლექსური ღონისძიებები, რომლებიც გონივრულ ვადაში უზრუნველყოფს წყალმომარაგებისა და წყლის ხარისხის გაუმჯობესებას. მერიამ უნდა განახორციელოს სათანადო ღონისძიებები, რათა წყლის სისტემების ექსპლუატაცია და მოვლა-შენახვა სრულად უზრუნველყოს მოქმედი კანონმდებლობით²³ დარეგისტრირებულმა ლიცენზირებულმა კომპანიამ. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მოსახლეობის გამართულ წყალმომარაგებას სასმელად ვარგისი წყლით.

2.4 შემოსავლების მართვა

2.4.1 შემოსავლების მართვის ხარვეზები

კრიტერიუმი: კანონმდებლობის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის ორგანოები ქონებრივი უფლებების განხორციელებისას ვალდებული არიან დაიცვან მუნიციპალიტეტის, როგორც მესაკუთრის, კანონიერი ინტერესები.²⁴

სარგებლობის ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტის ქონების სარგებლობის უფლებით მიმღებს ეძლევა წერილობითი გაფრთხილება, რომელშიც მიეთითება დარღვევის გამოსწორების ვადა და პირგასამტეხლოს ოდენობა. პირგასამტეხლო განისაზღვრება სარგებლობის ხელშეკრულებით, სახელშეკრულებო პირობებიდან გამომდინარე, კერძოდ, ქირის გადაუხდელობის შემთხვევაში – გადაუხდელი ქირის 0.1%, მაგრამ არანაკლებ 5 ლარისა, დარღვევის დღიდან ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე.²⁵

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში დმანისის მუნიციპალიტეტში საიჯარო ქირის ადმინისტრირება ხდებოდა 196 ხელშეკრულების ფარგლებში. შესწავლით ირკვევა, რომ 2020 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით 54 მოიჯარის მიერ გადაუხდელი საიჯარო თანხა და დარიცხული საურავი შეადგენს 185.5 ათას ლარს. საიჯარო დავალიანებები ირიცხება 2018 წლის 1 იანვრიდან.²⁶

დმანისის მუნიციპალიტეტსა და მოიჯარეებს შორის გაფორმებულ ხელშეკრულებებში არ არის გათვალისწინებული საქართველოს მთავრობის დადგენილების მოთხოვნა,²⁷ რომლის მიხედვით პირგასამტეხლოს მინიმალური ოდენობა ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე უნდა შეადგენდეს, არანაკლებ, 5 ლარს.

2018-2019 წლებში მოიჯარეებზე დარიცხულმა პირგასამტეხლომ შეადგინა 109.9 ათასი ლარი. საურავის სწორად დარიცხვის შემთხვევაში აღნიშნული თანხა, მინიმუმ, 10.0 ათასი ლარით მეტი იქნებოდა.

²³ საქართველოს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“, მუხლი 6, პუნქტი 87.

²⁴ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 109, პუნქტი 2.

²⁵ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 8 დეკემბრის №669 დადგენილება, მუხლი 28.

²⁶ საიჯარო თანხების ამოღების მიზნით მუნიციპალიტეტმა უმეტეს შემთხვევაში მიმართა სასამართლოს და მიმდინარეობს შესაბამისი პროცედურები.

²⁷ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 8 დეკემბრის №669 დადგენილება, მუხლი 28.

დასკვნა

დმანისის მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო საიჯარო ქირის სრული და დროული მობილიზება. შედეგად, 2020 წლის 1 იანვრისთვის მიუღებელი საიჯარო ქირა და მოიჯარეებზე დაკისრებული საურავი 185.0 ათას ლარს შეადგენს. ასევე, ქონების სარგებლობის უფლებით გაცემისას სახელშეკრულებო პირობების მარეგულირებელ ნორმებთან შეუსაბამოდ განსაზღვრის გამო, მუნიციპალიტეტმა საურავის სახით ვერ მიიღო დამატებით 10.0 ათასი ლარის შემოსავალი.

2.4.2 დასუფთავების მიუღებელი მოსაკრებელი

კრიტერიუმი: კანონის მიხედვით, ადგილობრივი მოსაკრებელი არის აუცილებელი გადასახდელი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში, რომელსაც იხდიან ფიზიკური და იურიდიული პირები.²⁸ დმანისის მუნიციპალიტეტში, საკრებულოს დადგენილების საფუძველზე, დაწესებულია დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავების მოსაკრებელი.²⁹ მოსაკრებლის სათანადო ადმინისტრირებაზე პასუხისმგებელია აღმასრულებელი ორგანო.

ფაქტობრივი გარემოება: აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტი დასუფთავების მოსაკრებლის მობილიზებას არასათანადოდ ახორციელებს. კერძოდ, 2018-2019 წლებში ბიუჯეტში მობილიზებულმა დასუფთავების მოსაკრებელმა 26.7 ათასი ლარი შეადგინა.³⁰ იმავე პერიოდისთვის დამტკიცებული ბიუჯეტებით აღნიშნული მოსაკრებლიდან დაგეგმილი იყო 50.0 ათასი ლარის შემოსავლის მიღება.³¹

მოსაკრებლის ამოღება ევალება ა(ა)იპ – დმანისის კომუნალურ სამსახურს, თუმცა იგი მოსაკრებელს კრებს მხოლოდ იურიდიული პირებიდან, ხოლო ფიზიკური პირებიდან მოსაკრებლის ამოღება არ ხორციელდება. ასევე არ არის შედგენილი მოსაკრებლის გადამხდელთა ბაზა და დაგეგმვა ხდება წინა წლის მაჩვენებლებზე დაყრდნობით.³²

ანალოგიური ხარვეზი დაფიქსირებული იყო სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ დმანისის მუნიციპალიტეტის 2015-2016 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის ანგარიშში. მიუხედავად ამისა, მერიის მიერ სათანადო რეაგირება არ მომხდარა და დარღვევა კვლავ ფიქსირდება.

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

მერიამ საკრებულოს დადგენილების შესაბამისად უზრუნველყოს დასუფთავების მოსაკრებლის გადამხდელთა ბაზის შექმნა და წლის განმავლობაში მისაღები მოსაკრებლის ოდენობის გაანგარიშება. ასევე, შეიმუშაოს მოსაკრებლის გადახდევინების ინსტრუქცია და დანერგოს კონტროლის ისეთი მექანიზმები, რომლებიც მაქსიმალურად უზრუნველყოფს

დასკვნა

რეკომენდაცია №4

²⁸ საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“, მუხლი პირველი.

²⁹ საკრებულოს 2007 წლის 27 თებერვლის №57 დადგენილება.

³⁰ 2018 წელს - 14.8 ათასი ლარი, ხოლო 2019 წელს - 11.9 ათასი ლარი.

³¹ 2018 წელს - 20.0 ათასი ლარი, ხოლო 2019 - 30.0 ათასი ლარი.

³² მუნიციპალიტეტი იურიდიული პირებიდან მისაღები დასუფთავების მოსაკრებლის დაგეგმვისას ითვალისწინებს გაფორმებულ ხელშეკრულებებს და მოსაკრებლის გადამხდელთა წინა წლების დავალიანებებს, ხოლო ფიზიკური პირების მიერ გადასახდელი დასუფთავების მოსაკრებელი გეგმაში არ არის გათვალისწინებული.

დასუფთავების მოსაკრებლის სახით მისაღები შემოსავლების მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში მობილიზებას.

2.5 მმართველობითი გადაწყვეტილებები

2.5.1 ქვემო ქართლის რეგიონალური განვითარების სააგენტოს დაფინანსება

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი ვალდებულია ბიუჯეტის შედგენისას და შესაბამისად, ხარჯების დაგეგმვისას, გაითვალისწინოს მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტები.³³ ადგილობრივი ბიუჯეტიდან პროექტის/პროგრამის დაფინანსების შემთხვევაში, თვითმმართველობამ უნდა მიიღოს გაწეული ხარჯის შესაბამისი სარგებელი.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ ა(ა)იპ – ქვემო ქართლის რეგიონალური განვითარების სააგენტოს ანგარიშზე გრანტის სახით გადარიცხულია 45.0 ათასი ლარი.³⁴

სააგენტოს მიზანია ხელი შეუწყოს ქვემო ქართლის რეგიონის ეკონომიკურ განვითარებას და სამუშაო ადგილების შექმნას, ბიზნესისათვის ხელსაყრელი გარემოს ჩამოყალიბებას, მეწარმეების გაძლიერებისთვის საჭირო ინფორმაციის/სერვისების მიწოდებას და რეგიონში ინვესტიციების მოზიდვას.

მუნიციპალიტეტს დანერგილი არ აქვს კონტროლის სათანადო მექანიზმები იმის შესაფასებლად, რამდენად ხმარდება გაცემული დაფინანსება მუნიციპალიტეტის ინტერესებს. კერძოდ, 2018-2019 წლებში მერიას სააგენტოსგან არ მოუთხოვია ინფორმაცია მის მიერ განხორციელებული აქტივობების შესახებ.³⁵ შესაბამისად, არ უმსჯელია გაცემული დაფინანსების მიზანშეწონილობაზე.

ანალოგიური ხარვეზი დაფიქსირებული იყო სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ დმანისის მუნიციპალიტეტის 2015-2016 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის ანგარიშში. მიუხედავად ამისა, მერიის მიერ სათანადო რეაგირება განხორციელებული არ არის და ხარვეზი კვლავ ფიქსირდება.

მუნიციპალიტეტმა გასწია 45.0 ათასი ლარის ხარჯი, თუმცა არ შეუფასებია – აღნიშნული თანხა რეალურად მოხმარდა თუ არა მუნიციპალიტეტის განვითარებისათვის საჭირო პროექტებს.

დასკვნა

2.5.2 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,³⁶ 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.

³³ დმანისის მუნიციპალიტეტის 2018 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ საკრებულოს 2017 წლის 27 დეკემბრის №50 დადგენილება; დმანისის მუნიციპალიტეტის 2019 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ საკრებულოს 2018 წლის 25 დეკემბრის №51 დადგენილება.

³⁴ 2018 წელი - 20.0 ათასი ლარი; 2019 წელი - 25.0 ათასი ლარი.

³⁵ აღნიშნული ინფორმაციის მოთხოვნის მიზნით მუნიციპალიტეტმა სააგენტოს მიმართა აუდიტის მიმდინარეობისას.

³⁶ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 41.

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.³⁷

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში საკრებულოს წევრების (არათანამდებობის პირები) ხარჯები გაიცემოდა საკრებულოს 2014 წლის 15 დეკემბრის №74 დადგენილების საფუძველზე, რომლის შესაბამისად, უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით გაწეული ხარჯების ანაზღაურების ყოველთვიურ ზღვრულ ოდენობად განსაზღვრულია 435 ლარი.

წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, საკრებულოს წევრებს (არათანამდებობის პირები), 2018-2019 წლებში, უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების სახით, სულ მიღებული აქვთ 161.9 ათასი ლარი.³⁸

მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა დოკუმენტური მტკიცებულებები³⁹ საკრებულოს წევრების ხარჯების დასადასტურებლად. აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულება, თუ რით იყო განპირობებული, რომ მუნიციპალიტეტის სხვადასხვა ადმინისტრაციული ერთეულის საკრებულოს წევრებს ჰქონდათ ზუსტად იდენტური დანახარჯები, ასევე თითოეულ წევრს – ყოველთვიურად უცვლელი დანახარჯი.

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 161.9 ათასი ლარი გასცა სათანადო დადასტურების გარეშე, საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შეუსაბამოდ.

დასკვნა

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

³⁸ 2018 წელს - 83.6 ათასი ლარი, ხოლო 2019 წელს - 78.3 ათასი ლარი.

³⁹ თანხების გაცემის საფუძველია საკრებულოს თავმჯდომარის ბრძანებები საკრებულოს წევრებისათვის ხარჯის ანაზღაურების შესახებ. თავის მხრივ, საკრებულოს წევრები ხარჯების ასანაზღაურებლად ყოველთვიურ ინფორმაციას წარუდგენდნენ საკრებულოს აპარატის უფროსს, მათი აქტივობების შესახებ. აღნიშნული დოკუმენტები არ აკმაყოფილებს ხარჯის დამადასტურებელი პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტის კრიტერიუმს.

2.5.3. საკონსულტაციო მომსახურების დაფინანსების ნაკლოვანება

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტში დასაქმებული მოსამსახურე ვალდებულია შეასრულოს თავისი სამსახურებრივი მოვალეობები, რომლებიც განსაზღვრულია კანონით, თანამდებობრივი ინსტრუქციებით და სხვა სამართლებრივი აქტებით. მუნიციპალიტეტის მერიის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურის დებულების⁴⁰ 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 დებულებით⁴¹ ევალება საკუთრებაში არსებული ქონების ინვენტარიზაცია, მართვა და სხვ.

მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად,⁴² მუნიციპალიტეტი ვალდებულია მოხელეთა პროფესიული განვითარებისათვის მიმართოს შრომის ანაზღაურებისათვის გათვალისწინებული საბიუჯეტო ასიგნებების საერთო მოცულობის არანაკლებ ერთი პროცენტი.

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტმა მემორანდუმი გააფორმა ა(ა)იპ – საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ფინანსისტთა ასოციაციასთან.⁴³ მემორანდუმის ფარგლებში, 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტმა ასოციაციას გადაუხადა 20.0 ათასი ლარი.

ასოციაციის მიერ განხორციელებული საქმიანობის შესახებ მერიამ რაიმე სახის დოკუმენტური მტკიცებულებები ვერ წარმოადგინა. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ასოციაცია მერიას ეხმარება უძრავი ქონების და მატერიალური ფასეულობების აღწერაში. ასევე ასოციაციის მიერ ტარდება ტრენინგები მერიის სხვადასხვა სამსახურის თანამშრომლებისთვის.

2019 წელს მუნიციპალიტეტის საფინანსო-საბიუჯეტო და ქონების მართვის სამსახურებში სულ დასაქმებული იყო 12 მოსამსახურე, რომელთა შრომის ანაზღაურებამ 283.2 ათასი ლარი შეადგინა. აღნიშნულ მოსამსახურეებს ევალებოდათ ბიუჯეტის შედგენა-შესრულება, ბუღალტრული აღრიცხვა-ანგარიშგება, მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების ინვენტარიზაცია და სხვ.

შესაბამისად, მერიას გააჩნდა საკმარისი შრომითი რესურსი დაკისრებული ფუნქცია-მოვალეობების შესასრულებლად. იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალიტეტის მოსამსახურეები საჭიროებდნენ დამატებით ცოდნას ცალკეულ საკითხებთან დაკავშირებით, ნაცვლად მემორანდუმის გაფორმებისა, მუნიციპალიტეტს შესყიდვების კანონმდებლობით დადგენილი წესით უნდა შეესყიდა თანამშრომლების კვალიფიკაციის ამაღლებისათვის საჭირო სატრენინგო მომსახურება.

⁴⁰ დმანისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2017 წლის 24 ნოემბრის №42 დადგენილება დმანისის მუნიციპალიტეტის მერიის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ.

⁴¹ დმანისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2018 წლის 20 თებერვლის №16 დადგენილება დმანისის მუნიციპალიტეტის მერიის ეკონომიკის სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ.

⁴² „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 101, პუნქტი 2.

⁴³ მემორანდუმის თანახმად, ასოციაცია უზრუნველყოფს კორპორაციული წევრის მონაწილეობას სახელმწიფო პოლიტიკის ფისკალურ საკმევებში, 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

მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები იმისა, თუ რა აუცილებლობით იყო განპირობებული საკონსულტაციო მომსახურებისთვის 20.0 ათასი ლარის გადახდა, ვინაიდან მუნიციპალიტეტს გააჩნია შრომითი რესურსი და ვალდებულია საკუთარი რესურსებით უზრუნველყოს აღნიშნული საქმიანობის განხორციელება. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მიერ ამ მომსახურებისთვის გადახდილი თანხა არარაციონალური ხარჯია.

2.6 სატრანსპორტო საშუალებების მოვლა-შენახვა

2.6.1 სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობის განსაზღვრისა და საწვავის ხარჯვისას გამოვლენილი ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ზღვრული ოდენობა, ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის ფორმა განსაზღვრულია საქართველოს მთავრობის დადგენილებით,⁴⁴ რომლის თანახმად, ავტომანქანების ზღვრული ოდენობა დამოკიდებულია საბიუჯეტო ორგანიზაციების საშტატო რიცხოვნობაზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ეთხოვათ მუნიციპალური ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის თაობაზე მიეღოთ ნორმატიული აქტი, დადგენილებით განსაზღვრული წესისა და პრინციპების შესაბამისად.⁴⁵

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო პრიორიტეტულად მიიჩნევს საწვავის ხარჯვის მიზნობრიობის კონტროლი განხორციელდეს აგაი სისტემით.⁴⁶ აღნიშნული სისტემის მეშვეობით საწვავი გამოიყენება მხოლოდ ავტორიზებულ ავტომანქანებზე და შემცირებულია არავტორიზებულ ავტომანქანაში საწვავის ჩასხმის რისკი.

ფაქტობრივი გარემოება: დმანისის მუნიციპალიტეტის მერიამ ვერ წარმოადგინა „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის“ შესაბამისად მიღებული სამართლებრივი აქტი.

2018-2019 წლებში, საქართველოს მთავრობის დადგენილების თანახმად, საშტატო რიცხოვნობიდან გამომდინარე, დმანისის მუნიციპალიტეტისათვის სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად რეკომენდებული იყო 5 ერთეული სამორიგეო ავტომანქანა. მუნიციპალიტეტი 2018 წელს სარგებლობდა ბალანსზე რიცხული 6 სამორიგეო მანქანით, ხოლო 2019 წელს 6 სამორიგეო და 16 კერძო საკუთრებაში არსებული ავტომობილით.

მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არ ფუნქციონირებს კონსოლიდირებულ ტენდერში გამარჯვებული კომპანიის ავტოგასამართი სადგური. შესაბამისად, მერია საწვავის შესყიდვას 2018-2019 წლებში ახორციელებდა გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით.⁴⁷ კერძოდ, შესყიდულია 65 ტონა საწვავი.⁴⁸ მოწოდებული დოკუმენტაციის შესწავლით გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტი 2018 წელს სარგებლობდა საწვავის ხარჯვის საბარათე

⁴⁴ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება.

⁴⁵ 2018 წლის 30 მარტის რედაქციით.

⁴⁶ აგაი სისტემა - სისტემა/საშუალება, რომელიც უზრუნველყოფს ავტოგასამართი სადგურის პისტოლეტის და ავტორიზებული ავტომანქანის საწვავის ავზის ერთმანეთთან დაკავშირებას და იდენტიფიცირებას და, შედეგად, უზრუნველყოფს მიმწოდებლის ავტოგასამართ სადგურზე საწვავის ჩასხმას მხოლოდ ავტორიზებული ავტომანქანის საწვავის ავზში.

⁴⁷ მიმწოდებელი: შპს „სოკარ ჯორჯია პეტროლიუმი“.

⁴⁸ მათ შორის: ბენზინი - 47.6 ტონა, დიზელი - 17.4 ტონა.

სისტემით (ნომრიანი ბარათები), ხოლო 2019 წელს, როგორც საბარათე (ნომრიანი ბარათები), ასევე – ტალონური სისტემით.

2019 წელს გახარჯული 37.1 ტონა საწვავიდან 8.3 ტონა საწვავი, ღირებულებით – 20.1 ათასი ლარი, გამოყენებულია ტალონური სისტემით, რომლის მეშვეობითაც ბენზინი/დიზელი ჩასხმულია დმანისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირების საკუთრებაში მყოფ ავტომობილებში.

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს რეკომენდაციის მიხედვით, საწვავის ჩასხმა ტალონების მეშვეობით უნდა განხორციელდეს უკიდურეს შემთხვევაში, როცა ავტომანქანის გადაადგილება საჭიროა დროებით, მოკლე ვადით ან ერთჯერადად, გარკვეული სამუშაოების შესასრულებლად, ან იმ შემთხვევაში, თუ სხვა არაგამარჯვებული მიმწოდებელი უარს აცხადებს ნომრიანი ან უნომრო პლასტიკური ბარათების დამზადებაზე.

დმანისის მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა შესაბამისი დასაბუთება, რის საფუძველზე განხორციელდა საწვავის გამოყოფა ტალონების სახით, რომელიც მიმაგრებულია კონკრეტულ პიროვნებაზე და არა კონკრეტულ მანქანაზე იმ პირობებში, როცა მუნიციპალურ საკუთრებაში მყოფ ავტოსატრანსპორტო საშუალებებში საწვავის ჩასხმა ხორციელდებოდა საბარათე სისტემით (ნომრიანი ბარათით).

მუნიციპალიტეტის მიერ დაცული არ არის მთავრობის რეკომენდაცია ავტომანქანების რაოდენობასთან დაკავშირებით, ასევე სათანადოდ არ არის გამოყენებული საწვავის ხარჯვაზე მონიტორინგის განხორციელების სისტემა. შესაბამისად, ვერ კონტროლდება, რამდენად მიზნობრივად იხარჯება თანამშრომლებზე გაცემული საავტომობილო საწვავი. კერძოდ, არ არის შესწავლილი და გაანალიზებული, მიმღები პირები საწვავს მოიხმარენ სამსახურებრივი დანიშნულებით, თუ პირადი მიზნებისათვის. აღნიშნულიდან გამომდინარე, აუდიტის ობიექტს არ გააჩნია რაციონალური მიდგომა ფუნქციონირებისათვის საჭირო ავტოსატრანსპორტო საშუალებების გამოყენებისას საწვავის ხარჯვასთან დაკავშირებით.

დმანისის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით შეიმუშაოს წესი, რითაც დარეგულირდება სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო სამორიგეო ავტომანქანების რაოდენობა და განისაზღვრება საწვავის ხარჯვის კონტროლის მექანიზმები. აღნიშნული დოკუმენტი ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო პარკის ოპტიმიზაციას. ამასთანავე, მიზანშეწონილია შემუშავებული წესი თავსებადი იყოს საქართველოს მთავრობის შესაბამის დადგენილებასთან.

დასკვნა

რეკომენდაცია №5

2.7 ა(ა)იპ – დმანისის მუნიციპალიტეტის კომუნალური სამსახურის საქმიანობა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტს თავისი საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით, უფლება აქვს დააფუძნოს ა(ა)იპ/შპს, რომელიც ორგანიზებას გაუწევს მისი უფლებამოსილების სფეროში განსახორციელებელ ერთობლივ ღონისძიებებს. მერია დაფუძნებულ ორგანიზაციებზე გასცემს სუბსიდიებს, რაც წარმოადგენს საწარმოებსა და ორგანიზაციებზე მიმდინარე მიზნებისათვის უსასყიდლოდ, დაუბრუნებლად გაცემულ ტრანსფერს.

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით,⁴⁹ დაწესებულების ხელმძღვანელმა ორგანიზაციაში და მის დაქვემდებარებულ ყველა ერთეულში უნდა დანერგოს ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემა, ხელი შეუწყოს აქტივების ეფექტიან მართვას და ა.შ.

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტს დაფუძნებული აქვს ა(ა)იპ – დმანისის მუნიციპალიტეტის კომუნალური სამსახური. ა(ა)იპ-ის საქმიანობის ძირითადი მიმართულებაა ქუჩების დაგვა-დასუფთავება, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გატანა, კეთილმოწყობა, გარე განათება და სხვ.

ა(ა)იპ მუნიციპალიტეტში არ წარადგენს წლიურ ანგარიშს, რომელზე დაყრდნობითაც მუნიციპალიტეტმა უნდა განიხილოს მისი წლიური შედეგები, გააანალიზოს და შეაფასოს საქმიანობა. აღნიშნული ხარვეზი მიუთითებს, რომ მუნიციპალიტეტს არ აქვს დაწესებული შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები, ა(ა)იპ-ის საქმიანობის ეფექტიანობის ზრდის ხელშეწყობისათვის.

2016 წელს დმანისის მუნიციპალიტეტს ქვემო ქართლში სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციისგან თხოვნის ხელშეკრულებით სარგებლობაში გადმოეცა 3 ერთეული ტრაქტორი და 3 ერთეული გუთანი,⁵⁰ სოფლის მეურნეობის განვითარების ხელშეწყობისა და ადგილობრივი მოსახლეობის დახმარების უზრუნველყოფისთვის. იმავე წლის ოქტომბერში მუნიციპალიტეტმა ტექნიკა გადასცა ა(ა)იპ – დმანისის მუნიციპალიტეტის კომუნალურ სამსახურს. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ტექნიკა არ გამოიყენება, რადგან მერიისგან არ მიუღიათ მისი გამოყენების გეგმა ან რაიმე დავალება. მიუხედავად იმისა, რომ ქონების გადმოცემიდან გასულია 4 წელზე მეტი, მუნიციპალიტეტს შემუშავებული არ აქვს პროგრამა – როგორ, ან რა ფორმით გამოიყენებს გადაცემულ ქონებას.

აღნიშნული მიუთითებს აქტივების არაეფექტიან მართვაზე. ამასთანავე, გამოყოფილი არ არიან მატერიალურად პასუხისმგებელი პირები, რაც ქონების არაუფლებამოსილი პირების მიერ გამოყენების რისკებს წარმოშობს.

ა(ა)იპ-ს მერიაში წარმოდგენილი არ აქვს საქმიანობის წლიური ანგარიში, რაც გააუმჯობესებდა ანგარიშვალდებულებას და დაეხმარებოდა მერიას საქმიანობის შედეგების ანალიზსა და ა(ა)იპ-ის საქმიანობის ეფექტიანობის ამაღლებაში. ა(ა)იპ-ზე გადაცემული ქონება არ გამოიყენება ეფექტიანად.

მერიამ დანერგოს კონტროლის სათანადო მექანიზმები, რაც უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის დაფუძნებული იურიდიული პირების საქმიანობას მუნიციპალიტეტის მიზნებისა და ამოცანების შესაბამისად. მუნიციპალიტეტმა განიხილოს და შეაფასოს ა(ა)იპ-ის წლიური საქმიანობის შედეგები. მერიამ იმსჯელოს ა(ა)იპ-ზე გადაცემული ტექნიკის გამოყენების შესაძლებლობების შესახებ, მათ შორის, საჭიროების შემთხვევაში შეიმუშაოს შესაბამისი პროგრამა და ღონისძიებების გეგმა. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის დაფუძნებული იურიდიული პირის საქმიანობის ეფექტიანობის ამაღლებას.

დასკვნა

რეკომენდაცია №6

⁴⁹ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 20, პუნქტები: 1 და 2.

⁵⁰ 2 ერთეული „ბელარუსი MT3-82.1“, გამოშვების წელი – 2015; ერთი ერთეული „ბელარუსი MT3-892“, გამოშვების წელი – 2015.

2.8 ინვენტარიზაციის ხარვეზები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით,⁵¹ საბიუჯეტო ორგანიზაციაში აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარება სავალდებულოა ყოველწლიურად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, გარდა უმრავი ქონებისა, რომლის ინვენტარიზაცია ხორციელდება 3 წელიწადში ერთხელ მაინც. ორგანიზაციაში ინვენტარიზაციის ჩატარების მიზნით, ხელმძღვანელის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის (ბრძანების) საფუძველზე, იქმნება საინვენტარიზაციო კომისია.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში დმანისის მუნიციპალიტეტს არ ჩაუტარებია აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, 2018-2019 წლებში მერის ბრძანების საფუძველზე ჩატარდა მუნიციპალიტეტის ბალანსზე რიცხული შენობა-ნაგებობების და ძირითადი ქონების მხოლოდ აღწერა, რომლის შედეგად აღწერილია მუნიციპალიტეტის უმრავი ქონება და მათი 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.

მუნიციპალიტეტის მერიამ განახორციელოს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია კანონმდებლობით დადგენილი წესით, რაც უზრუნველყოფს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების დადგენას და მათ შედარებას სააღრიცხვო მონაცემებთან. განსაზღვროს ინვენტარიზაციის განმახორციელებელი პასუხისმგებელი პირები, კონტროლზე აიყვანოს და უზრუნველყოს ინვენტარიზაციის ჩატარება მოქმედი კანონმდებლობით განსაზღვრული პერიოდულობის შესაბამისად. აღნიშნული გაზრდის მუნიციპალური აქტივების დაცულობის ხარისხს.

დასკვნა

რეკომენდაცია №7

⁵¹ „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება.

2.9 შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობის ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის წარმატებული საქმიანობისათვის მნიშვნელოვანია სისტემის გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული შიდა აუდიტის სამსახურის შექმნა.⁵² 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 მათი დროული შესრულება.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარდა 14 აუდიტი.⁵³ წარმოდგენილი მონაცემებით, შიდა აუდიტის სამსახურს შესწავლილი აქვს მერიის მხოლოდ 4 სტრუქტურული ერთეული. მას არ შეუსწავლია მერიის სხვა სამსახურების საქმიანობა. 2018 წელს სამსახურს არ განუხორციელებია წინასწარი შესწავლისა და რისკის შეფასების სათანადო პროცედურები. აღნიშნული პროცედურების საფუძველზე, სამსახურს უნდა გამოეკვლინა სისტემური დარღვევა-ნაკლოვანებები და შეემუშავებინა ამ ხარვეზების გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული რეკომენდაციები.

შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტების შედეგად, ძირითადად გამოვლენილია სხვადასხვა სახის დარღვევა-ნაკლოვანება, რომლის გამოსწორების მიზნით გაცემულია რეკომენდაციები. 2018-2019 წლებში სამსახურის მიერ ჩატარებულია რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგი. შედეგების მიხედვით, რეკომენდაციების ნაწილზე რეაგირება დაიგეგმა წლის ბოლოსთვის ან საერთოდ არ განხორციელებულა. შესაბამისად, გაცემული რეკომენდაციები სათანადოდ ვერ უზრუნველყოფს ორგანიზაციის წინაშე არსებული რისკების მართვისა და შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესებას.

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

⁵² საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“.

⁵³ 2018 წელს შემოწმდა 5 იურიდიული პირი, მერიის 3 სტრუქტურული ერთეული, 2019 წელს შემოწმდა 5 ა(ა)იპ და მერიის ერთი სტრუქტურული ერთეული.

დასკვნა

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 გაზრდა.

რეკომენდაცია №8

დმანისის 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.

2.10 წინა აუდიტის შედეგად გამოვლენილ დარღვევა-ნაკლოვანებებზე რეაგირების მდგომარეობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2017 წელს ჩაატარა დმანისის მუნიციპალიტეტის 2015-2016 წლების საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის ანგარიშში დაფიქსირდა სხვადასხვა არსებითი ხასიათის დარღვევა-ნაკლოვანება.

მიმდინარე აუდიტის ფარგლებში შესწავლილ იქნა წინა აუდიტის შედეგად გამოვლენილ დარღვევებზე მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული რეაგირება. აუდიტის ობიექტმა წარმოადგინა ინფორმაცია წინა აუდიტის დროს დაფიქსირებულ ხარვეზებთან დაკავშირებით გატარებული ღონისძიებების შესახებ, რომლის მიხედვით მუნიციპალიტეტმა არ მოახდინა სათანადო რეაგირება და არ გამოასწორა სხვადასხვა დარღვევა-ნაკლოვანება.

✓ არ გამოსწორებულა ქონების განკარგვაში არსებული ხარვეზები:

- მუნიციპალიტეტში მიწის სარგებლობის უფლებით გაცემისას ქირის საწყისი საფასურის განსაზღვრის საფუძველია კერძო აუდიტორის შეფასება. აუდიტორის მიერ საფასურის დადგენა ხდებოდა არა საბაზრო ფასის მიხედვით, არამედ საქართველოს მთავრობის დადგენილებაზე⁵⁴ დაყრდნობით, რომელიც განსაზღვრავს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მიწების საწყისი საპრივატიზებო საფასურს. აღნიშნულ საფასურს აუდიტორი ამრავლებდა ფიქსირებულ პროცენტზე და ადგენდა ფასს.

ამდენად, საფასური განისაზღვრება მარტივი მათემატიკური გაანგარიშების საფუძველზე, მთავრობის დადგენილებაზე დაყრდნობით, რომლებიც მუნიციპალიტეტის ქონების იჯარით გაცემის პროცესს არ არეგულირებს. მუნიციპალიტეტს აღნიშნული ხარვეზი არ გამოუსწორებია.

⁵⁴ საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 13 იანვრის №15 დადგენილება: „სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული, იჯარით გაცემული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის პირდაპირი მიყიდვის ფორმით პრივატიზებისას საპრივატიზებო შემოსულობისა და იჯარით გაუცემელი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის აუქციონის ფორმით პრივატიზებისას მიწის ნაკვეთის საწყისი საპრივატიზებო თანხის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების მიხედვით დამტკიცების და სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის (რომელიც არ ექვემდებარება პრივატიზებას) აუქციონის ფორმით სარგებლობაში გადაცემის წლიური საწყისი სარგებლობაში გადაცემის საფასურის განსაზღვრის თაობაზე“.

- სოფელ გომარეთში 5 ნაკვეთი სარგებლობის უფლებით გაიცა 2016 წელს. აუდიტორმა აღნიშნული ქონება შეაფასა, როგორც სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა (საძოვარი) და წლიურ ქირად განსაზღვრა ერთ ჰა-ზე – 7 ლარი. თუმცა გამოვლინდა, რომ მიწის ნაკვეთები რეალურად ტბებია, რომლებსაც მოიჯარეები იყენებენ კომერციული დანიშნულებით. მერიას არანაირი ღონისძიება არ განუხორციელებია, საიჯარო ხელშეკრულებები კვლავ მოქმედებს და არც მათი ფასი გადახდილა.

არსებობს რისკი იმისა, რომ მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირები მოქმედებენ არა მუნიციპალიტეტის, არამედ მოიჯარეების ინტერესების შესაბამისად.

- ✓ მუნიციპალიტეტს არ დაურეგულირებია სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა და მათი რიცხვი ისევ აღემატება მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას.
- ✓ საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები კვლავ ანაზღაურებულია შესაბამისი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე.
- ✓ ქვემო ქართლის რეგიონალური განვითარების სააგენტოს დაფინანსებაზე გაწეულია არაეფექტიანი ხარჯი და სხვ.

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 გამოსასწორებლად და შესაბამისი შედეგების მისაღებად, რაც სრულად არ განხორციელებულა.

აუდიტორები

ხელმოწერა

თეა არველაძე
უფროსი აუდიტორი

თ. ჩვედაძე

ბარამ ონიანი
უფროსი აუდიტორი

ბარამ ონიანი

ლალი ამბროლაძე
აუდიტორი

ლალი ამბროლაძე

ნინო ხაზალია
უფროსი აუდიტორ-ასისტენტი

ნ. ხაზალია

დანართები

დანართი №1.

დმანისის მუნიციპალიტეტში 2018-2019 წლებში მოწყობილი ინფრასტრუქტურული პროექტები

შესყიდვის №	სამუშაოს დასახელება	ღირებულება (ათასი ლარი)	დაფიქსირებული ხარვეზი
NAT170008707	სოფელ მთისძირის მისასვლელი გზის მოასფალტება.	316.9	გზას აღენიშნება ბზარები.
NAT190019372	ქ. დმანისში, წარწერის - „ჩემი ხატია სამშობლოს“ გარე განათების მოწყობის სამუშაოების შესყიდვა.	42.7	წარწერის გარე განათება არ მუშაობს.
NAT190000106	სოფელ პატარა დმანისში, სიონის მისასვლელ გზაზე სანიაღვრე არხისა და გზის მოწყობის სამუშაოების შესყიდვა.	530.7	გზის რამდენიმე მონაკვეთს აღენიშნება ბზარები.
	სულ:	890.3	

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