



შენაბამისობის აუდიტის ანგარიში





სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

თვითმმართველი ერთეულების აუდიტის დეპარტამენტი
დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი მამრიკიშვილი

28 იანვარი 2021 წელი

N 9/36

გვ. N1

ყვარლის 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	7
	აუდიტის მეთოდოლოგია	7
	ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ	8
	2. აუდიტის მიგნებები	9
	საკონტაქტო ინფორმაცია	23

ტერმინები და შემოკლებები

მუნიციპალიტეტი – ყვარლის მუნიციპალიტეტი.

მერია – ყვარლის მუნიციპალიტეტის მერია.

საკრებულო – ყვარლის მუნიციპალიტეტის საკრებულო.

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

შემსყიდველი – ყვარლის მუნიციპალიტეტი.

მიმწოდებელი – პირი, რომელმაც შემსყიდველ ორგანიზაციასთან დადო

ხელშეკრულება სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ.

შპს – შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება.

ი/მ – ინდივიდუალური მეწარმე.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ყვარლის მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი სახის ნაკლოვანებები:

ფინანსური რესურსების მართვა

ბიუჯეტის შესრულებისა და ფინანსური რესურსების მართვის ხარვეზები

მუნიციპალიტეტში არსებობს როგორც ფინანსური რესურსების, ასევე დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვასთან დაკავშირებული ხარვეზები. მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო არაფინანსური აქტივების ზრდის პარამეტრების სათანადოდ დაგეგმვა, რის გამო შესაბამისი საბიუჯეტო მუხლის შესრულებას 2018-2019 წლებში, შესაბამისად, 49%¹ და 27%² დააკლდა.

შესყიდვების მართვა

პრეტენდენტის არასამართლიანი დისკვალიფიკაცია

მუნიციპალიტეტის სატენდერო კომისიის მიერ 3 შემთხვევაში კანონმდებლობის დარღვევით განხორციელდა ყველაზე დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტის დისკვალიფიცირება, რის გამო არაეკონომიურად დაიხარჯა 17.8 ათასი ლარი.

გამოუყენებელი საპროექტო დოკუმენტაცია

მუნიციპალიტეტის მიერ გამოუყენებელია ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებისათვის შესყიდული საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია, ღირებულებით – 109.1 ათასი ლარი. შედეგად, შესაბამისი პროექტების შესაძენად გადახდილი საბიუჯეტო სახსრები არაეფექტიანია.

წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება

საკონსულტაციო მომსახურება

მუნიციპალიტეტმა ვერ დაასაბუთა, რა აუცილებელი საჭიროებით იყო განპირობებული საკონსულტაციო მომსახურებისთვის ხარჯის გაღება, ვინაიდან მუნიციპალიტეტს გააჩნია შრომითი რესურსი და ვალდებულია, საკუთარი რესურსებით უზრუნველყოს აღნიშნული საქმიანობის განხორციელება. ამდენად, მერიის მიერ საკონსულტაციო მომსახურებაზე გაწეულია არარაციონალური ხარჯი.

ინვენტარიზაცია

ინვენტარიზაციის პროცესში გამოვლენილი ხარვეზები

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

¹ ვერ იქნა ათვისებული 2,606.3 ათასი ლარი.

² ვერ იქნა ათვისებული 2,673.5 ათასი ლარი.

რეკომენდაციები

ყვარლის მუნიციპალიტეტის მერიამ:

- ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, მუნიციპალიტეტის მერიამ ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებები გამოიყენოს შესაბამისი წლის ბიუჯეტით დაგეგმილი პროგრამების/ქვეპროგრამების მიზნებისა და მოსალოდნელი შედეგების მისაღწევად. ამასთანავე, ბიუჯეტი დაგეგმოს იმგვარად, რომ არ დაუშვას ნაშთის უკონტროლო დაგროვება და არსებული ნაშთი მიმართოს დაგეგმილი პროექტების განსახორციელებლად.
- სახელმწიფო შესყიდვების პროცესი წარმართოს ისე, რომ უზრუნველყოს პრეტენდენტების მიმართ ერთგვაროვანი, არადისკრიმინაციული მიდგომა. ამასთანავე, ორგანიზაციის ხელმძღვანელობამ დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები და არ დაუშვას კანონშეუსაბამო გადაწყვეტილებების მიღება. მუნიციპალიტეტმა გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს მათ მიმართ შესაბამისი ღონისძიებები.
- განახორციელოს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია კანონმდებლობით დადგენილი წესით, რაც უზრუნველყოფს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების დადგენას და მათ შედარებას ორგანიზაციის სააღრიცხვო მონაცემებთან. შედეგად, შესაძლებელი იქნება ინვენტარიზაციის შედეგების (მეტობა ან დანაკლისი) დადგენა და შესაბამისი მატერიალურად პასუხისმგებელი პირების გამოვლენა, რაც გაზრდის მუნიციპალური აქტივების დაცულობის ხარისხს.
- უზრუნველყოს შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობის იმგვარად წარმართვა, რომ შესაძლებელი იყოს ორგანიზაციის შიდა კონტროლის სისტემების შესწავლა და შეფასება, ასევე პროცესებში არსებული რისკებისა და სისტემური ხარვეზების გამოვლენა. მიღებული შედეგების საფუძველზე, სამსახურმა შეიმუშაოს რეკომენდაციები და განახორციელოს მისი მუდმივი მონიტორინგი. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობის, პროდუქტიულობის გაზრდასა და საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას.

1. შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

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

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

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

აუდიტის საგანი

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

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა ყვარლის 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 – 25,558.1 ათასი ლარი.

აუდიტის კრიტერიუმები

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:

-)/ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;
-)/ 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 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“;
-)/ ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“;
-)/ ყვარლის მუნიციპალიტეტის 2018 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ საკრებულოს 2017 წლის 21 დეკემბრის №39 დადგენილება;
-)/ ყვარლის მუნიციპალიტეტის 2018 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ საკრებულოს 2018 წლის 24 დეკემბრის №65 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. აუდიტის ანგარიშში, მათი გამოვლენის შემთხვევაში, აისახება ნებისმიერი საკითხი, რომელსაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საჯარო ფინანსების მართვის გასაუმჯობესებლად ან/და საჯარო სექტორში ერთგვაროვანი პრაქტიკის დასანერგად;

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

ყვარლის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელსაც ჰყავს წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, აქვს საკუთარი ქონება და ბიუჯეტი. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 12 ადმინისტრაციულ ერთეულს.³ თვითმმართველი ერთეულის ფართობია 1000 კვ.კმ, მოსახლეობის რიცხოვნობა კი შეადგენს 29.8 ათასს.⁴ ადმინისტრაციული ცენტრია ქალაქი ყვარელი.

2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან ხარჯები გაწეულია შემდეგ პროგრამებზე: წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება – 4,265.1 ათასი ლარი, თავდაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება – 171.0 ათასი ლარი, ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია – 10,745.8 ათასი ლარი, განათლება – 4,638.1 ათასი ლარი, კულტურა, რელიგია ახალგაზრდული და სპორტული ღონისძიებები – 3,999.2 ათასი ლარი, მოსახლეობის ჯანმრთელობისა დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა – 1,739.0 ათასი ლარი.

³ mreg.reestri.gov.ge

⁴ www.geostat.ge; www.budgetmonitor.ge, 2018 წლის საშუალო წლიური მაჩვენებელი.

2. აუდიტის მიგნებები

2.1 ფინანსური რესურსების მართვა

2.1.1 ბიუჯეტის შესრულებისა და ფინანსური რესურსების მართვის ხარვეზები

კრიტერიუმი: ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისათვის, ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგებისათვის პასუხისმგებელია მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო.⁵ მუნიციპალიტეტმა 2018-2019 წლებში პროგრამული ბიუჯეტებით დაგეგმა: ინფრასტრუქტურის შემდგომი გაუმჯობესება, მგზავრთა შეუფერხებელი და უსაფრთხო გადაადგილება, მოსახლეობის პირობების გაუმჯობესება და სხვ.

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

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტების წლიურ ანგარიშებზე დაყრდნობით, შემოსულობებმა 2018-2019 წლებში – 27,047.2 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელებმა 25,558.1 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			საკასო შემოსულობების ჯამი
	დაზუსტებული გეგმა	საკასო შემოსულობა	შესრულების %	დაზუსტებული გეგმა	საკასო შემოსულობა	შესრულების %	
შემოსულობები	11,443.1	11,721.5	102%	14,852.8	15,325.7	103%	27,047.2
შემოსავლები	10,896.9	11,505.0	106%	14,712.8	15,169.6	103%	26,674.6
არაფინანსური აქტივების კლება	546.2	216.4	-	140.0	156.1	111%	372.5
ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოყენების გარდა)	-	-	-	-	-	-	-
ვალდებულებების ზრდა	-	-	-	-	-	-	-
გადასახდელები	13,232.7	10,101.4	76%	18,263.7	15,456.8	84%	25,558.1
ხარჯები	7,871.7	7,346.6	93%	8,099.1	7,965.6	98%	15,312.2
არაფინანსური აქტივების ზრდა	5,361.1	2,754.8	51%	10,126.5	7,453.0	73%	10,207.8
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის დაგროვების გარდა)	-	-	-	-	-	-	-
ვალდებულებების კლება	-	-	-	38.1	38.1	100%	38.1

⁵ 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“.

ნაშთის ცვლილება	-1,789.6 ⁶	1,620.2	-	3,410.9 ⁷	-131.1	-	-
--------------------	-----------------------	---------	---	----------------------	--------	---	---

ორივე საანგარიშო წლისათვის მუნიციპალიტეტმა „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლი არასათანდოდ შეასრულა. აღნიშნული ძირითადად გამოწვეულია იმით, რომ დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტები არ დასრულებულა. კერძოდ, მერიამ წლის ბოლომდე ვერ აითვისა ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად ადგილობრივი ბიუჯეტიდან და საქართველოს მთავრობის განკარგულებით გამოყოფილი თანხები. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტმა ვერ მიიღო პროგრამით გათვალისწინებული მოსალოდნელი შედეგები: ძირითადად ვერ დასრულდა და დაგვიანდა წყალმომარაგების სამუშაოები, საგზაო ინფრასტრუქტურის, საბავშვო ბაღების, სპორტული დარბაზის, სანიაღვრე არხების, საკანალიზაციო ქსელის და სხვა ობიექტების მშენებლობისა და რეაბილიტაციის სამუშაოები.

საანგარიშო პერიოდში მუნიციპალიტეტი ფლობდა მნიშვნელოვანი მოცულობის საბიუჯეტო ნაშთებს. კერძოდ, 2018 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტს ბალანსზე ნაშთის სახით ერიცხებოდა 1,784.1 ათასი ლარი, რომლის ხარჯვა დაიგეგმა წლის განმავლობაში, თუმცა ნაშთის დაგროვებამ 1,620.1 ათასი ლარი შეადგინა. შესაბამისად, პერიოდის ბოლოს დაფიქსირდა 3,404.2 ათასი ლარის ნაშთი, საიდანაც 854.0 ათასი ლარი თავისუფალი ნაშთია.

2019 წელს მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა ნაშთის გამოყენება 3,404.2 ათასი ლარის ოდენობით, თუმცა ნაშთის ცვლილებით გამოწვეული ფულადი სახსრების გამოყენებამ 131.1 ათასი ლარი შეადგინა. საბოლოოდ, წლის ბოლოსათვის საბიუჯეტო ნაშთი 3,273.1 ათასი ლარი იყო. აქედან, 878.2 ათასი ლარი თავისუფალი ნაშთია.

უნდა აღინიშნოს, რომ მუნიციპალიტეტმა ბიუჯეტის გადასახდელების ნაწილი 2018 წელს – 5.5 ათასი ლარით, ხოლო 2019 წელს 6.7 ათასი ლარით მეტი თანხით დაგეგმა, ვიდრე ფაქტობრივად გააჩნდა ფულადი სახსრები. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, აღნიშნული გარემოება გამოწვეულია ბიუჯეტის დაგეგმვისას დაშვებული მექანიკური შეცდომით. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ გამოვლენილი ხარვეზი მიაჩნდება საფინანსო-საბიუჯეტო პროცესში არსებულ კონტროლის სუსტ მექანიზმებზე, რამაც ბიუჯეტის გადასახდელების არასწორი დაგეგმვა გამოიწვია.

დასკვნა

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

⁶ 2018 წელს მუნიციპალიტეტმა გადასახდელების ნაწილი დაგეგმა 5.5 ათასი ლარით მეტი თანხით, ვიდრე ფაქტობრივად გააჩნდა ანგარიშზე ნაშთის სახით.

⁷ 2019 წელს მუნიციპალიტეტმა გადასახდელების ნაწილი დაგეგმა 6.7 ათასი ლარით მეტი თანხით, ვიდრე ფაქტობრივად გააჩნდა ანგარიშზე ნაშთის სახით.

რეკომენდაცია №1

გამოიყენოს შესაბამისი წლის ბიუჯეტით დაგეგმილი პროგრამების/ქვეპროგრამების მიზნებისა და მოსალოდნელი შედეგების მისაღწევად. ამასთანავე, ბიუჯეტი დაგეგმოს იმგვარად, რომ არ დაუშვას ნაშთის უკონტროლო დაგროვება და არსებული ნაშთი მიმართოს დაგეგმილი პროექტების განსახორციელებლად.

2.2 შესყიდვების მართვა

2.2.1 პრეტენდენტის არასამართლიანი დისკვალიფიკაცია

კრიტერიუმი: სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონმდებლობის შესაბამისად,⁸⁸ სატენდერო კომისიამ მიმწოდებლების შერჩევა-შეფასების პროცესში უნდა იმსჯელოს, შეესაბამება თუ არა ყველაზე დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტის ტექნიკური დოკუმენტაცია სატენდერო დოკუმენტაციით დადგენილ მოთხოვნებს. სატენდერო კომისია ვალდებულია კონკრეტულად მიუთითოს პრეტენდენტს დასაზუსტებელი პოზიციის/ნაწილის შესახებ. სატენდერო კომისია არ აძლევს პრეტენდენტს დისკვალიფიკაციას, თუ მის მიერ სისტემაში ატვირთული ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტება არ გამოიწვევს არსებით ცვლილებას ან/და არ გაზრდის წინადადების ფასს.

ფაქტობრივი გარემოება: 2019 წელს მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა 3 ტენდერი⁹ სანიაღვრე არხების მოსაწყობად, ჯამური ღირებულებით – 117.1 ათასი ლარი. შესწავლით ირკვევა, რომ სატენდერო კომისიამ მოქმედი კანონმდებლობის დარღვევით სამივე ტენდერში დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტს მისცა დისკვალიფიკაცია. კერძოდ, სამივე ტენდერის შემთხვევაში სატენდერო კომისიამ განიხილა ყველაზე დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტის მონაცემები და მოსთხოვა სატენდერო დოკუმენტაციის დაზუსტება. სატენდერო კომისიამ პრეტენდენტს მისცა დისკვალიფიკაცია, რადგან არ იყო წარდგენილი ხარჯთაღრიცხვით მოთხოვნილი კალკულაცია ლითონის ცხურის დამზადებაზე.

შესწავლით ირკვევა, რომ დისკვალიფიცირებულ პრეტენდენტს ცხურის კალკულაცია არც თავდაპირველად წარმოდგენილ ხარჯთაღრიცხვაში ჰქონდა განფასებული. მოქმედი კანონმდებლობით, სატენდერო დოკუმენტაციის დაზუსტების მოთხოვნისას, სატენდერო კომისია ვალდებული იყო კონკრეტულად მიეთითებინა პრეტენდენტისათვის დასაზუსტებელი პოზიციის/ნაწილის შესახებ, რაც არ განუხორციელებია.

საბოლოოდ, სამივე ტენდერის სახელშეკრულებო ღირებულება 17.8 ათასი ლარით აღემატებოდა დისკვალიფიცირებული პრეტენდენტის მიერ შეთავაზებულ ღირებულებას.

დასკვნა

სატენდერო კომისიის მიერ მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნების დარღვევის შედეგად მოხდა ყველაზე დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტის დისკვალიფიცირება, რის გამოც მუნიციპალიტეტმა სანიაღვრე არხების მოსაწყობად, ჯამში სამივე ხელშეკრულების ფარგლებში გადაიხადა 17.8 ათასი ლარით მეტი.

მუნიციპალიტეტის მერიამ სახელმწიფო შესყიდვების პროცესი წარმართოს ისე, რომ უზრუნველყოს პრეტენდენტების მიმართ ერთგვაროვანი,

⁸⁸ „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება, მუხლი 27.

⁹ NAT190017602, NAT190017678, NAT190017594.

რეკომენდაცია №2

არადისკრიმინაციული მიდგომა. ამასთანავე, ორგანიზაციის ხელმძღვანელობამ დაწერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები და არ დაუშვას კანონშეუსაბამო გადაწყვეტილებების მიღება. მუნიციპალიტეტმა გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს მათ მიმართ შესაბამისი ღონისძიებები.

2.2.2 გამოუყენებელი საპროექტო დოკუმენტაცია

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

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა და არ გამოიყენა 20 ინფრასტრუქტურული ობიექტის სარეაბილიტაციოდ განკუთვნილი პროექტი, საერთო ღირებულებით – 109.1 ათასი ლარი, მათ შორის:

- 1) სოფ. ახალსოფლის I, II და III უბნების ნაწილობრივი რეაბილიტაციის საპროექტო დოკუმენტაცია. პროექტით გათვალისწინებული სამუშაოების სავარაუდო ღირებულება შეადგენს 1,086.2 ათას ლარს;
- 2) ქ. ყვარელში, „ილიას ტბასთან“ მისასვლელი გზის რეაბილიტაციის საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია. პროექტით გათვალისწინებული სამუშაოების სავარაუდო ღირებულება შეადგენს 1,384.9 ათას ლარს;
- 3) ქ. ყვარელში, ოძელაშვილის ქუჩაზე სანიაღვრე არხის მოწყობის საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია. პროექტით გათვალისწინებული სამუშაოების სავარაუდო ღირებულება შეადგენს 190.8 ათას ლარს;
- 4) სოფ. თივთან მისასვლელი გზის მოასფალტების საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია. პროექტით გათვალისწინებული სამუშაოების სავარაუდო ღირებულება შეადგენს 175.0 ათას ლარს;
- 5) სოფ. გავაზის ამბულატორიის შენობის რეაბილიტაციის საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია. პროექტით გათვალისწინებული სამუშაოების სავარაუდო ღირებულება შეადგენს 38.0 ათას ლარს.

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, პროექტების გამოუყენებლობის მიზეზია არასაკმარისი ფინანსური რესურსი. მუნიციპალიტეტს უნდა განესაზღვრა პროექტის რეალური საჭიროება, სავარაუდო ღირებულება, დაფინანსების წყარო და მხოლოდ ამის შემდეგ განეხორციელებინა საპროექტო დოკუმენტაციის შესყიდვის პროცედურები. ამასთანავე, წარმოდგენილი არგუმენტი შეუსაბამოა, რადგან მუნიციპალიტეტს საანგარიშო პერიოდში გააჩნდა არსებითი მოცულობის თავისუფალი ნაშთი, რომლის გამოყენებაც შეეძლო რიგი ინფრასტრუქტურული ობიექტის მოსაწყობად, რაც არ განუხორციელებია.

არსებობს რისკი, რომ დროთა განმავლობაში საქონლის საბაზრო ღირებულებისა და, შესაბამისად, ერთეული ფასების ცვლილების გამო,

საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია გახდეს მოქმედ ფასებთან შეუსაბამო და კორექტირებისათვის საბიუჯეტო თანხები დამატებით დაიხარჯოს.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტს შესყიდული და გამოუყენებელი აქვს 109.1 ათასი ლარის საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია, რომლითაც დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტები, საერთო ღირებულებით – 4,633.3 ათასი ლარი, არ განხორციელებულა. შედეგად, პროექტების შესაძენად გადახდილი თანხა არაეფექტიანი ხარჯია.

2.3 სუბსიდია 2.3.1 კახეთის რეგიონული განვითარების სააგენტოს დაფინანსების ხარვეზები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტული სფეროები და მათი დაფინანსების დინამიკა პირველ რიგში უნდა ეფუძნებოდეს მუნიციპალიტეტის საჭიროებებს და უნდა უზრუნველყოს პრობლემების

მოგვარება.¹⁰ შესაბამისად, ადგილობრივი ბიუჯეტიდან პროექტის/პროგრამის დაფინანსების შემთხვევაში, თვითმმართველობამ და ადგილობრივმა მოსახლეობამ უნდა მიიღონ გაწეული ხარჯის შესაბამისი სარგებელი.

ფაქტობრივი გარემოება: ყვარლის მუნიციპალიტეტმა 2018-2019 წლებში ა(ა)იპ – კახეთის რეგიონალური განვითარების სააგენტოს სუბსიდიის სახით გადაურიცხა 29.0 ათასი ლარი.¹¹

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

ყვარლის მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა ინფორმაცია იმის შესახებ, თუ რა აქტივობები განახორციელა ა(ა)იპ – კახეთის რეგიონული განვითარების სააგენტომ და შედეგად რა სარგებელი მიიღო თვითმმართველობამ.

2018-2019 წლებში მერიამ ა(ა)იპ – კახეთის რეგიონული განვითარების სააგენტო დააფინანსა ისე, რომ არ არის წარმოდგენილი ინფორმაცია – დახარჯული საბიუჯეტო სახსრებიდან რა სარგებელი მიიღო მუნიციპალიტეტმა. აქედან გამომდინარე, ადგილობრივი ბიუჯეტიდან გაწეული 29.0 ათასი ლარის ხარჯის მიზანშეწონილობა არ არის სათანადოდ დასაბუთებული.

დასკვნა

2.4 შემოსავლები 2.4.1 დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირების ხარვეზები

კრიტერიუმი: საქართველოს ტერიტორიაზე ადგილობრივი მოსაკრებლის სახე, ოდენობა, შემოღების წესი და მოსაკრებლის გადამხდელთა უფლება-მოვალეობები რეგულირდება კანონით „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“. კანონის მიხედვით, ადგილობრივი მოსაკრებელი არის აუცილებელი

¹⁰ საბიუჯეტო კოდექსი.

¹¹ 2018 წელს გადარიცხულია 12.0 ათასი ლარი, ხოლო 2019 წელს – 17.0 ათასი ლარი.

გადასახდელი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში, რომელსაც იხდიან ფიზიკური და იურიდიული პირები.¹² ამ კანონით დადგენილი წესით, ადგილობრივი მოსაკრებლის შემოღების უფლება აქვს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით ორგანოს – საკრებულოს.

ყვარლის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ, კანონმდებლობის შესაბამისად, დადგენილებით¹³ დააწესა დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავების მოსაკრებელი. მერია ვალდებულია, უზრუნველყოს საკრებულოს მიერ განსაზღვრული დასუფთავების მოსაკრებლის სათანადო ადმინისტრირება.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტში, დასუფთავების მოსაკრებლის სახით, ბიუჯეტში მოზილნიჭებულმა თანხამ შეადგინა: 2018 წელს – 4.6 ათასი ლარი, 2019 წელს – 5.6 ათასი ლარი. აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი მოსაკრებლის შესახებ საკრებულოს დადგენილების მიხედვით, დასუფთავების მოსაკრებლის გადამხდელები არიან საყოფაცხოვრებო ნარჩენების წარმომქმნელი ფიზიკური და იურიდიული პირები. მიუხედავად ამისა, მიღებული თანხები გადახდილია მხოლოდ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული იურიდიული პირების მიერ.

ყვარლის მუნიციპალიტეტს არ გააჩნია დასუფთავების მოსაკრებლის გადამხდელთა ბაზა, რომლის მეშვეობით შესაძლებელი იქნებოდა მისაღები შემოსავლის სრული აღრიცხვა. აბონენტთა რაოდენობა და მისაღები შემოსავლები განისაზღვრება ეკონომიკური განვითარებისა და სტატისტიკის განყოფილების მიერ აღრიცხული იურიდიული პირების მიხედვით. შედეგად, მუნიციპალიტეტში არ ფლობენ სრულყოფილ ინფორმაციას დასუფთავების მოსაკრებლის სახით მისაღებ შემოსავალზე.

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ბიუჯეტით პროგნოზირებული დასუფთავების მოსაკრებელი განსაზღვრულია წინა წლებში მიღებული თანხის გათვალისწინებით. არსებული პრაქტიკა შესაძლებელია იწვევდეს ცდომილებას პროგნოზირებულ და პოტენციურ შემოსავლებს შორის.

მუნიციპალიტეტს არ გააჩნია დასუფთავების მოსაკრებლის გადამხდელთა ბაზა, რომლის მეშვეობით შესაძლებელი იქნებოდა მისაღები შემოსავლის სრული აღრიცხვა. შედეგად, მუნიციპალიტეტი არ ფლობს სრულყოფილ ინფორმაციას დასუფთავების მოსაკრებლის სახით მისაღებ შემოსავალზე.

დასკვნა

2.5

წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება

2.5.1 დასაქმებულთა მიერ ნამუშევარი დროის აღიცხვის ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის¹⁴ შესაბამისად, „ხელფასის დარიცხვის საფუძველს წარმოადგენს: ორგანიზაციის ბრძანებები მომუშავეთა მიღების, გათავისუფლებისა და გადაადგილების შესახებ, დამტკიცებული შტატებისა და სარგოების შესაბამისად, სამუშაო დროის

¹² საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“, მუხლი 1.

¹³ ყვარლის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2011 წლის 2 სექტემბრის №15 და 2018 წლის 5 ივლისის №53 დადგენილებები.

¹⁴ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანება „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“, მუხლი 30, პუნქტი 14.

გამოყენების ყოველთვიური აღრიცხვა ორგანიზაციის მიერ დადგენილი ფორმით (სამუშაოზე გამოცხადების აღრიცხვის ჟურნალი ან/და სპეციალური ტექნიკური საშუალება) და შრომითი ხელშეკრულებით ან შრომის შინაგანაწესით (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) გათვალისწინებული სხვა დოკუმენტები.“

ფაქტობრივი გარემოება: 2018 წელს ყვარლის მუნიციპალიტეტმა 7.4 ათას ლარად შეიძინა¹⁵ ადმინისტრაციულ შენობაში თანამშრომელთა სამუშაო საათების აღრიცხვის სისტემა (ტურნიკეტი), თუმცა აუდიტის ჯგუფს ვერ წარედგინა აღნიშნული სისტემის მიერ აღრიცხული მონაცემები. როგორც გაირკვა, ტურნიკეტს ამოქმედებიდან მალევე შეექმნა ტექნიკური პრობლემები. კერძოდ, ვერ ხერხდება სისტემაში თანამშრომელთა დამატება და მართვის სისტემიდან ამონაწერის ამოღება, სადაც უნდა ფიქსირდებოდეს ნამუშევარი დრო. გაუმართაობის გამომწვევ მიზეზად დასახელებულია ინტერნეტ პროვაიდერის ცვლილება და ახალ სერვერზე გადასვლა.

გაფორმებული ხელშეკრულება ითვალისწინებდა 18- თვიან საგარანტიო ვადას, რომლის განმავლობაში, სისტემის გაუმართაობის შემთხვევაში, მიმწოდებელი ვალდებული იყო საკუთარი ხარჯებით აღმოეფხვრა გამოვლენილი დეფექტები. აღსანიშნავია, რომ ტურნიკეტის მუშაობაზე კონტროლის განხორციელება ევალებოდა მერიის ადმინისტრაციულ სამსახურს. თუმცა მიუხედავად აღნიშნულისა, პრობლემის აღმოფხვრის მიზნით შესაბამისი ღონისძიებები არ განხორციელებულა. შედეგად, მერიამ დაკარგა საგარანტიო ვადაში ხარვეზის აღმოფხვრის შესაძლებლობა.

სისტემის გაუმართაობის პერიოდში მუნიციპალიტეტში ასევე არ აწარმოებდნენ თანამშრომელთა სამსახურში გამოცხადებისა და წასვლის აღრიცხვის ჟურნალს. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა ვერ ახორციელებდა თანამშრომელთა სამსახურში მოსვლისა და წასვლის დროის იდენტიფიცირებასა და შესაბამის კონტროლს.

ასევე აღსანიშნავია, რომ 2018-2019 წლებში საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახური არ აწარმოებდა მოქმედი კანონმდებლობით დადგენილი სამუშაო დროის გამოყენებისა და ხელფასის გაანგარიშების აღრიცხვის ტაბელს და ხელფასების დარიცხვა/გაცემა ხორციელდებოდა მხოლოდ საშტატო ნუსხის საფუძველზე.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის მიერ დამონტაჟებული ტურნიკეტი არ გამოიყენება, შედეგად, მის შემენაზე დახარჯული 7.4 ათასი ლარი წარმოადგენს არაეფექტიან ხარჯს. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტში სამუშაო დროის აღრიცხვის მიზნით არც სხვა, ალტერნატიულ საშუალებებს იყენებენ, შესაბამისად, ხელფასების გაანგარიშება/გაცემა ხორციელდება კანონმდებლობით დადგენილი წესის შეუსაბამოდ.

2.5.2 საკონსულტაციო მომსახურება

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტში დასაქმებული მოსამსახურე ვალდებულია შეასრულოს თავისი სამსახურებრივი მოვალეობა, რომელიც განსაზღვრულია კანონით, თანამდებობრივი ინსტრუქციებით და სხვა სამართლებრივი აქტებით. მუნიციპალიტეტის მერიის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურის

¹⁵ მიმწოდებელი შპს „ინტელკომ ჯგუფი“.

დებულების მიხედვით,¹⁶ სამსახურის ფუნქციებია: მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის შედგენა/შემუშავება, ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების განწერაზე, ბიუჯეტის შესრულებაზე მონიტორინგის განხორციელება და ბუღალტრული აღრიცხვა-ანგარიშგების წარმოება. ეკონომიკის სამსახურს დებულებით¹⁷ ევალება მონიტორინგის განხორციელება მუნიციპალური ქონების დაცვაზე, მოვლა-პატრონობაზე, მართლზომიერ სარგებლობასა და განკარგვაზე, ხოლო იურიდიულ სამსახურს¹⁸ – მერიის, მერიის სამსახურებისა და თანამდებობის პირებისათვის იურიდიული კონსულტაციების გაწევა, მოქალაქეთა განცხადებების/საჩივრების განხილვა და შესაბამისი დასკვნების მომზადება და სხვ.

მოქმედი კანონმდებლობის¹⁹ თანახმად, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია, მოხელეთა პროფესიული განვითარებისათვის მიმართოს შრომის ანაზღაურებისათვის გათვალისწინებული საბიუჯეტო ასიგნებების საერთო მოცულობის არანაკლებ 1%.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018 წელს მუნიციპალიტეტმა მემორანდუმი გააფორმა ა(ა)იპ – საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ფინანსისტთა ასოციაციასთან. მემორანდუმის თანახმად, ასოციაცია უზრუნველყოფს კორპორაციული წევრის მონაწილეობას სახელმწიფო პოლიტიკის ფისკალურ საქმეებში, განსაზღვრავს თვითმმართველობის ფინანსური მენეჯმენტის პრაქტიკის ძირითად პრობლემებს, დახმარებას უწევს კორპორაციულ წევრს ბიუჯეტის ფორმირებაში, მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული აქტივების აღრიცხვიანობის მოწესრიგებაში; აგრეთვე მუნიციპალიტეტს უნდა გაუწიოს საინფორმაციო და საკონსულტაციო მომსახურება, მოქმედი კანონმდებლობის გამოყენების, თვითმმართველობის სამართლებრივი აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანის საკითხებში და სხვ. მემორანდუმის ფარგლებში, 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტმა ასოციაციას გადაუხადა 20.0 ათასი ლარი.

2018-2019 წლებში მერიის საფინანსო-საბიუჯეტო და იურიდიულ სამსახურებში, ასევე შესყიდვების განყოფილებაში დასაქმებული იყო 14-15 თანამშრომელი, რომელთა ჯამურმა შრომის ანაზღაურებამ ამ პერიოდში 262.8 ათასი ლარი შეადგინა. მუნიციპალიტეტი ვალდებული იყო სამსახურში ისეთი კადრები დაესაქმებინა, რომელთაც გააჩნდათ კანონმდებლობის სათანადო ცოდნა, ამ ცოდნის პრაქტიკულ საქმიანობაში გამოყენების უნარ-ჩვევები და შესაბამისად, დაიცავდნენ მერიის ინტერესებს სხვადასხვა მხარეებთან ურთიერთობაში, აგრეთვე უზრუნველყოფდნენ ბიუჯეტის შედგენა-შესრულებას, ქონების აღწერას და სხვ. აღსანიშნავია, რომ კანონმდებლობის თანახმად, მერიას შრომის ანაზღაურების არანაკლებ 1% უნდა მიემართა მოსამსახურეთა კვალიფიკაციის ასამაღლებლად, რაც არ განუხორციელებია. ზემოაღნიშნული გარემოებებიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტის მიერ საკონსულტაციო მომსახურებისთვის ხარჯის გაღების მიზანშეწონილობა არ არის დასაბუთებული.

¹⁶ ყვარლის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2018 წლის 18 იანვრის №9 დადგენილებით დამტკიცებული „ყვარლის მუნიციპალიტეტის მერიის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურის დებულება“, მუხლი 3.

¹⁷ ყვარლის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2018 წლის 18 იანვრის №13 დადგენილებით დამტკიცებული „ყვარლის მუნიციპალიტეტის მერიის ეკონომიკის სამსახურის დებულება“, მუხლი 3.

¹⁸ ყვარლის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2018 წლის 18 იანვრის №16 დადგენილებით დამტკიცებული „ყვარლის მუნიციპალიტეტის მერიის იურიდიული სამსახურის დებულება“, მუხლი 3.

¹⁹ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 101, პუნქტი 2.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა მტკიცებულებები იმასთან დაკავშირებით, თუ რა აუცილებლობით იყო განპირობებული საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვა, ვინაიდან მუნიციპალიტეტს გააჩნია შრომითი რესურსი და ვალდებულია საკუთარი რესურსებით უზრუნველყოს აღნიშნული საქმიანობის განხორციელება. გამომდინარე აქედან, მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელ პირებს არ უნდა განეხორციელებინათ საკონსულტაციო მომსახურებაზე ხარჯის გაწევა. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მიერ გადახდილი 20.0 ათასი ლარი არარაციონალური ხარჯია.

რეკომენდაცია №3

მუნიციპალიტეტის მერიამ შტატით გათვალისწინებული თანამდებობების შესაბამისი საქმიანობის განხორციელებისთვის არ გადაიხადოს დამატებითი სახსრები. მიზანშეწონილია, რომ მერიამ საკრებულოსთან შეთანხმებით შემოეშაოს შესაბამისი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტში სათანადო კვალიფიკაციის პირების დასაქმებას. ამასთანავე, საჭიროების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტს შეუძლია შრომის ანაზღაურების არანაკლებ 1% მიმართოს მოსამსახურეთა პროფესიული განვითარების ხელშეწყობისთვის. აღნიშნული უზრუნველყოფს საბიუჯეტო თანხების დაზოგვას და რაციონალურად ხარჯვას.

2.5.3
წარმომადგენლობითი
ხარჯები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის გადასახდელები ითვალისწინებს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას. კანონმდებლობის მიხედვით, წარმომადგენლობითი ხარჯები მოიცავს მიღებების, წვეულებებისა და ღონისძიებებისათვის (პრეზენტაციები, ოფიციალური სადილები და ა.შ.), საექსკურსიო და კულტურულ-სანახაობითი ღონისძიებების, სუვენირების შეძენა/დამზადების, სატრანსპორტო მომსახურებისა და მგზავრობის, აგრეთვე სასტუმროს მომსახურების ხარჯებს.²⁰

მოქმედი კანონმდებლობით კონკრეტულად არ არის განსაზღვრული აღნიშნული ხარჯების გაწევის პროცედურა და მასთან დაკავშირებული პირველადი დოკუმენტაციის შედგენა: კერძოდ, სტუმრების მიღების ფორმა, მათი კატეგორია, გამასპინძლების ეტიკეტი და სხვ. თუმცა გონივრულობის პრინციპიდან გამომდინარე, საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად და რაციონალურად ხარჯვის ვალდებულებიდან გამომდინარე, წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევა და მისი მიზანშეწონილობა უნდა იყოს დოკუმენტურად სათანადოდ დასაბუთებული.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში ყვარლის მუნიციპალიტეტმა „წარმომადგენლობითი ხარჯების“ მუხლიდან, სტუმრების მასპინძლობისა და სხვადასხვა საბანკეტო მომსახურების შესყიდვის მიზნით გასწია 67.3 ათასი ლარის ხარჯი.²¹

²⁰ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2019 წლის 5 აპრილის №99 ბრძანებით დამტკიცებული „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაცია“.

²¹ 2018 წელს - 30.5 ათასი ლარი (თვეში საშუალოდ გახარჯულია 2.5 ათასი ლარი), ხოლო 2019 წელს - 36.8 ათასი ლარი (თვეში საშუალოდ გახარჯულია 3.0 ათასი ლარი).

ყვარლის მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის შემუშავებული შიდა ინსტრუქცია/წესი, რომელიც უზრუნველყოფდა „წარმომადგენლობითი ხარჯების“ მუხლიდან თანხების რაციონალურად, ეკონომიურად და გამჭვირვალედ ხარჯვას.

2018-2019 წლებში თანხების გამოყოფა ხდებოდა მერისა და საკრებულოს თავმჯდომარის მიერ გამოცემული ბრძანებების საფუძველზე. საკითხის შესწავლით გაირკვა, რომ აღნიშნულ პერიოდში თანხები გახარჯულია 75 ღონისძიებაზე (თვეში, საშუალოდ 3-ჯერ), დოკუმენტაციაში აღნიშნულია ღონისძიებების დასახელება, თუმცა არ არის მითითებული ჩასატარებელი ღონისძიების საჭიროება, სტუმრობის მიზანი (ზოგ შემთხვევაში არ არის მითითებული სტუმრებისა და მასპინძლების ოდენობა) და სხვა მონაცემები.

დასკვნა

აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ გაწეული 67.3 ათასი ლარის წარმომადგენლობითი ხარჯის მიზანშეწონილობა დოკუმენტურად არ არის დადასტურებული. შედეგად, არსებობს რისკი, რომ აღნიშნული თანხა გახარჯულია არამართლზომიერად.

რეკომენდაცია №4

ყვარლის მუნიციპალიტეტის მერიამ „წარმომადგენლობითი ხარჯების“ მუხლიდან თანხების მართლზომიერად გამოყენების მიზნით დანერგოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები. აღნიშნულის ფარგლებში, საკრებულოსთან შეთანხმებით მიზანშეწონილია შეიმუშაოს შესაბამისი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას რაციონალურად, ეკონომიურად და გამჭვირვალედ. მიღებული წესით უნდა განისაზღვროს სტუმრების კატეგორია, მიღების ფორმა, გამასპინძლების ეტიკეტი, ანგარიშსწორებისათვის წარმოსადგენი დოკუმენტების ჩამონათვალი და კონტროლის სხვა მექანიზმები.

2.5.4 საკრებულოს წევრების ანაზღაურება

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობრივ წევრებზე კანონმდებლობა ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტის საქმიანობასთან დაკავშირებული ხარჯის ანაზღაურებას.²² მუნიციპალიტეტი ანაზღაურებს საკრებულოს კომისიებისა და სამუშაო ჯგუფების სხდომებში მონაწილეობისათვის, ასევე საკრებულოსა და საკრებულოს თავმჯდომარის დავალებების შესრულებისათვის ყოველთვიურად გაწეულ ხარჯებს. მერიის მიერ აღნიშნული ხარჯი უნდა ანაზღაურდეს საკრებულოს წევრის მიერ წარმოდგენილი ფაქტობრივად გაწეული ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების საფუძველზე. ხარჯის დამადასტურებელია პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტი, რომელშიც აღინიშნება დოკუმენტის (ფორმის) დასახელება, მისი შედგენის თარიღი, სამეურნეო ოპერაციის შინაარსი, რაოდენობა, ფასი, თანხა, სამეურნეო ოპერაციაში მონაწილე მხარეთა დასახელება, დოკუმენტის სწორად გაფორმებაზე პასუხისმგებელ პირთა ხელმოწერები და სხვა მონაცემები.²³

²² საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 41.

²³ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბერს №1321 ბრძანებით დამტკიცებული, „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ ინსტრუქციის“ მე-5 მუხლი.

ფაქტობრივი გარემოება: ყვარლის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრებს 2018-2019 წლებში ხარჯების ანაზღაურების სახით მიღებული აქვთ სულ 90.5 ათასი ლარი.²⁴ საკრებულოს დადგენილებით,²⁵ აღნიშნულ პირებზე ხარჯების ასანაზღაურებლად განსაზღვრული იყო ზღვრული მოცულობა, ყოველთვიურად 397 ლარი.

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

მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა დოკუმენტური მტკიცებულებები საკრებულოს წევრების ხარჯების დასადასტურებლად. შესაბამისად, ყვარლის მუნიციპალიტეტის მიერ საკრებულოს წევრებზე თანხების გაცემა ვერ ჩაითვლება წარმოშობილი ხარჯების ანაზღაურებად, რადგან საფუძვლად არ უდევს ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტი.

საკრებულოს წევრებზე ანაზღაურებულია დადგენილებით განსაზღვრული მაქსიმალური თანხები, რაც მიანიშნებს დაუსაბუთებლად თანხების გაცემაზე, რადგან შეუძლებელია, საკრებულოს ყველა წევრს ჰქონდეს ერთი და იგივე შესასრულებელი დავალებები და იდენტური ხარჯი.

დასკვნა

ყვარლის მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე ხარჯების ასანაზღაურებლად 90.5 ათასი ლარი გასცა შესაბამისი დოკუმენტური დადასტურების გარეშე, საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შეუსაბამოდ.

2.6 ინვენტარიზაცია

2.6.1 ინვენტარიზაციის პროცესში გამოვლენილი ხარვეზი

კრიტერიუმი: კანონმდებლობის თანახმად,²⁶ საბიუჯეტო ორგანიზაციაში აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარება სავალდებულოა ყოველწლიურად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, გარდა უძრავი ქონებისა, რომელთა ინვენტარიზაცია სავალდებულოა 3 წელიწადში ერთხელ მაინც. ინვენტარიზაცია უნდა დასრულდეს საანგარიშგებო წლის ბოლოს. შედეგების გამოსავლენად ორგანიზაციის ბუღალტერია ადგენს შესაბამის შედარების უწყისებს. შედარების უწყისში აისახება ინვენტარიზაციის შედეგები – სხვაობა საბუღალტრო აღრიცხვის მონაცემებსა და ინვენტარიზაციით დადგენილ ფაქტობრივ ნაშთებს შორის.

ფაქტობრივი გარემოება: 2018-2019 წლებში მუნიციპალიტეტის ძირითადი საშუალებების და მატერიალური ფასეულობების ინვენტარიზაციის ჩატარების მიზნით გამოცემულია შესაბამისი ბრძანებები, თუმცა პროცესი არ არის დასრულებული. კერძოდ, არ არის შედგენილი საინვენტარიზაციო აქტი და არ არის გამოყვანილი ინვენტარიზაციის შედეგები. გარდა ამისა, არ არის გამოვლენილი გამოუყენებელი აქტივები და არ შემოწმებულა ორგანიზაციის

²⁴ 2018 წელი - 47.6 ათასი ლარი, 2019 წელი - 42.9 ათასი ლარი.

²⁵ ყვარლის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 2 ნოემბრის №48 დადგენილება.

²⁶ „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება.

ბალანსზე რიცხული მოთხოვნებისა და ვალდებულებების რეალურობა. არ მომხდარა აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების შედარება ორგანიზაციის სააღრიცხვო მონაცემებთან.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტში ფინანსური და არაფინანსური აქტივების დაცულობაზე კონტროლი არ არის სათანადოდ დაწესებული. 2018-2019 წლებში არ არის ჩატარებული აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია. შედეგად არსებობს რისკი, რომ შეუმჩნეველი დარჩეს მუნიციპალიტეტის კუთვნილი ქონების დაკარგვის ან დაზიანების შემთხვევები და არ მოხდეს შესაბამისი რეაგირება.

რეკომენდაცია №5

მუნიციპალიტეტის მერიამ განახორციელოს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია კანონმდებლობით დადგენილი წესით, რაც უზრუნველყოფს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების დადგენას და მათ შედარებას ორგანიზაციის სააღრიცხვო მონაცემებთან. შედეგად, შესაძლებელი იქნება ინვენტარიზაციის შედეგების (მეტობა ან დანაკლისი) დადგენა და შესაბამისი მატერიალურად პასუხისმგებელი პირების გამოვლენა, რაც გაზრდის მუნიციპალური აქტივების დაცულობის ხარისხს.

2.7 შიდა აუდიტი

2.7.1 შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობის ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: შიდა აუდიტის სამსახურის მიზანია ორგანიზაციაში არსებული სისტემების, პროცესების, შიდა კონტროლის მექანიზმების შესწავლა და მათი ფუნქციონირების შემოწმება.

სამსახური შეიმუშავებს რეკომენდაციებს, რომელთა შესრულება უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის ზრდას.²⁷

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის მერიაში შექმნილია შიდა აუდიტის სამსახური, რომელიც უფლებამოსილია, მერიის სტრუქტურულ ქვედანაყოფებსა და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში ჩაატაროს სისტემური, შესაბამისობის, ეფექტიანობის, ფინანსური და ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუდიტი.

შემოწმებით გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტში განხორციელებული რეორგანიზაციის შედეგად, გათავისუფლდნენ შიდა აუდიტის სამსახურის თანამშრომლები და 2018 წლის დეკემბრამდე არავინ დანიშნულა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, შიდა აუდიტის სამსახური 2018 წელს ფაქტობრივად არ ფუნქციონირებდა. შედეგად, აღნიშნულ პერიოდში არ განხორციელებულა კანონმდებლობით გათვალისწინებული პროცედურები. 2019 წელს შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ დაიგეგმა 9 აუდიტის ჩატარება, თუმცა გეგმის ცვლილებით საბოლოოდ განისაზღვრა 5 ობიექტის შემოწმება,²⁸ საიდანაც შემოწმდა 4 ობიექტი.

შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტებით გამოვლენილია სხვადასხვა სახის დარღვევა-ნაკლოვანებები (მიგნებები). შიდა აუდიტის ანგარიშების შესწავლით გაირკვა, რომ არ არის გაანალიზებული დარღვევების

²⁷ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“.

²⁸ ხუთივე ობიექტი იყო მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ები.

გამომწვევი მიზეზები და შიდა კონტროლის პროცედურები, არ არის გამოვლენილი სისტემური ხასიათის რისკები. გამოვლენილ დარღვევებზე გაცემულია ზოგადი ხასიათის რეკომენდაციები. ამასთანავე, არ არის შედგენილი და აუდიტის ობიექტისათვის წარდგენილი რეკომენდაციების შესრულების სამოქმედო გეგმა.

შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ 2018-2019 წლებში არასათანადოდ არის მომზადებული საქმიანობის წლიური ანგარიშები, რომლებშიც არ არის ასახული კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემდეგი ინფორმაცია:

- 1) ძირითადი დასკვნები და რეკომენდაციები აუდიტის ობიექტებში არსებული ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის შესახებ;
- 2) შიდა აუდიტის სუბიექტის მიერ გაცემული რეკომენდაციების შესასრულებლად აუდიტის ობიექტის მიერ განხორციელებული შესაბამისი ქმედებები;
- 3) წინადადებები შიდა აუდიტის განვითარების შესახებ.

დასკვნა

შიდა აუდიტის სამსახურს არ შეუსწავლია ორგანიზაციაში არსებული პროცესებისა და შიდა კონტროლის სისტემები, არ გამოვლენია სისტემური ხასიათის რისკები და მათი აღმოფხვრის მიზნით არ გაუცია შესაბამისი რეკომენდაციები. ამასთანავე, შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობა სათანადოდ ვერ უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის წინაშე არსებული ამოცანების ეფექტიანად შესრულებასა და დასახული მიზნების მიღწევას, რისკების მართვასა და შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესებას.

რეკომენდაცია №6

ყვარლის მუნიციპალიტეტის მერიამ უზრუნველყოს შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობის იმგვარად წარმართვა, რომ შესაძლებელი იყოს ორგანიზაციის შიდა კონტროლის სისტემების შესწავლა და შეფასება, ასევე პროცესებში არსებული რისკებისა და სისტემური ხარვეზების გამოვლენა. მიღებული შედეგების საფუძველზე სამსახურმა შეიმუშაოს რეკომენდაციები და განახორციელოს მისი მუდმივი მონიტორინგი. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობის, პროდუქტიულობის გაზრდასა და საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას.

2.8 წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტი

2.8.1 არასათანადო რეაგირება წინა აუდიტის შედეგებზე

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2017 წელს ჩაატარა ყვარლის 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 ანგარიშებში დაფიქსირდა სხვადასხვა სახის არსებითი დარღვევა-ნაკლოვანება.

მიმდინარე აუდიტის პერიოდში გაირკვა, რომ დარღვევა-ნაკლოვანებების გამოსასწორებლად მუნიციპალიტეტის მიერ გატარებულია სხვადასხვა ღონისძიება, თუმცა რამდენიმე საკითხთან დაკავშირებით მუნიციპალიტეტს არ გაუტარებია საკმარისი და შესაფერისი ღონისძიებები აუდიტის ანგარიშში ასახული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად, კერძოდ:

-)/ მუნიციპალიტეტს კვლავ გააჩნია საკუთარ ანგარიშზე მნიშვნელოვანი თავისუფალი ნაშთები;
-)/ შესყიდვების მართვაში არსებული ხარვეზების შედეგად, ხდება დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტების არასამართლიანი დისკვალიფიკაცია და ისეთი საპროექტო დოკუმენტაციის შესყიდვა, რომელიც არ გამოიყენება;
-)/ დოკუმენტურად არ არის დადასტურებული წარმომადგენლობითი ხარჯების მიზანშეწონილობა;
-)/ საკრებულოს არათანამდებობის წევრებზე ხარჯების ანაზღაურებასთან დაკავშირებით, მიმდინარე აუდიტის ფარგლებშიც არ არის წარმოდგენილი შესაბამისი ხარჯვის დამადასტურებელი დოკუმენტები;
-)/ მუნიციპალიტეტი ვერ ახორციელებს ადგილობრივი მოსაკრებლების ბიუჯეტში სრულად მობილიზებას;
-)/ ხარვეზებია მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო იურიდიული პირების მართვასა და დაფინანსებაში;
-)/ შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობა საკმარისად ვერ უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის წინაშე არსებული რისკების იდენტიფიცირებასა და შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესებას.

ამდენად, მუნიციპალიტეტმა არ მოახდინა სათანადო რეაგირება და განმეორებით დაუშვა ზოგიერთი დარღვევა, რაც აღწერილია აუდიტის ანგარიშში. მნიშვნელოვანია, რომ აუდიტის ობიექტმა დაგეგმოს და განახორციელოს საჭირო ქმედებები აუდიტის ანგარიშებში ასახული დარღვევა-ნაკლოვანებების გამოსწორებისათვის და მომავალში არ დაუშვას მათი განმეორება. აღნიშნული აუცილებელია საჯარო დაწესებულების ინტერესების დაცულობისა და საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვისათვის.

აუდიტორები

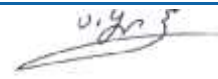
ბადრი ჯანჯღავა

წამყვანი აუდიტორი

ანი ყიფიანი

აუდიტორ-ასისტენტი

ხელმოწერა

საკონტაქტო ინფორმაცია

**ვებგვერდი და
სოციალური მედია**

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

ცხელი ხაზი

(+995 32) 243 81 81

ელექტრონული ფოსტა

sao@sao.ge

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