



შენაბამისობის აუდიტის ანგარიში





სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

თვითმმართველი ერთეულების აუდიტის დეპარტამენტი
დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი მამრიკიშვილი

11 ოქტომბერი 2023 წელი

N 44/36

ვგზ.: N 1

ყაზბეგის მუნიციპალიტეტის 2021-2022
წლების საქმიანობის შესაბამისობის
აუდიტის ანგარიში

შინაარსი

ძირითადი ნაწილი	ტერმინები და შემოკლებები	2
	შემაჯამებელი მიმოხილვა	3
	რეკომენდაციები	6
	1. შესავალი	8
	ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	8
	აუდიტორის პასუხისმგებლობა	8
	აუდიტის საგანი	8
	აუდიტის მასშტაბი	8
	აუდიტის კრიტერიუმები	8
	აუდიტის მიზანი	9
	აუდიტის მეთოდოლოგია	10
	ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ	10
	2. აუდიტის მიგნებები	11
	დანართები	29
დანართები	საკონტაქტო ინფორმაცია	31

ტერმინები და შემოკლებები

-)/ ა(ა)იპ – არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი.
-)/ მერია – ყაზბეგის მუნიციპალიტეტის მერია.
-)/ მუნიციპალიტეტი – ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი.
-)/ საკრებულო – ყაზბეგის მუნიციპალიტეტის საკრებულო.
-)/ შპს – შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

ბიუჯეტის შესრულება

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ყაზბეგის მუნიციპალიტეტის 2021-2022 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

ფინანსური რესურსების მართვაში არსებული ხარვეზები

მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო საბიუჯეტო გადასახდელების, მათ შორის, „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის სათანადოდ დაგეგმვა და შესრულება. აღნიშნული საბიუჯეტო მუხლის შესრულებას 2021-2022 წლებში, შესაბამისად, 16%¹ და 51%² დააკლდა. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა დააგროვა არსებითი მოცულობის თავისუფალი ნაშთი.³

შესყიდვების მართვა

გამარტივებული წესით სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვის ხარვეზები

გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვისას, მუნიციპალიტეტმა 324.9 ათასი ლარის ღირებულების ობიექტები ჩაიბარა და ანგარიშსწორება განხორციელა ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე, რაც ეწინააღმდეგება მოქმედ კანონმდებლობას და წარმოშობს თანხების ზედმეტად ანაზღაურების რისკს.

საჯარიმო სანქციების ადმინისტრირების ხარვეზები

სახელმწიფო შესყიდვების ხელშეკრულებების ადმინისტრირების პროცესში მერიამ საჯარიმო სანქციების დარიცხვის დროს არ გაითვალისწინა სახელშეკრულებო პირობები და მიმწოდებლებზე გაავრცელა 32.1 ათასი ლარით ნაკლები საჯარიმო სანქცია.

სატენდერო კომისიის საქმიანობის ხარვეზები

სატენდერო პროცედურების არასათანადოდ წარმართვის გამო, მუნიციპალიტეტმა დაკარგა ინფრასტრუქტურული პროექტის დროულად განხორციელებისა და შესაძლო სატენდერო ეკონომიის მიღების შესაძლებლობა.

საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის ნაკლოვანებები

მუნიციპალიტეტში არ არის დანერგილი სათანადო კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს უხარისხოდ შესრულებული საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის გამოვლენასა და მათზე სათანადო რეაგირებას. საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციაში არსებული ხარვეზები მნიშვნელოვნად ზრდიდა ინფრასტრუქტურული პროექტების მიწოდების ვადებს და აუარესებდა შემსყიდველი ორგანიზაციის პირობებს.

ინფრასტრუქტურული პროექტის არასათანადო დაგეგმვა

ინფრასტრუქტურული პროექტების არასათანადო დაგეგმვის გამო, მერიამ ვერ უზრუნველყო შესყიდვის რაციონალურად განხორციელება. კერძოდ, 171.2 ათასი ლარი დახარჯა ისეთი სამუშაოების შესყიდვაზე, რომელთა დემონტაჟი დროის მოკლე პერიოდში განხორციელდა.

წინასწარი ანგარიშსწორების ხარვეზები

ინფრასტრუქტურული სამუშაოების შესყიდვების დროს წინასწარი ანგარიშსწორება განხორციელებულია ხარვეზებით. კერძოდ, რიგ შემთხვევებში

¹ 1,465.6 ათასი ლარი.

² 6,480.9 ათასი ლარი.

³ 2021 წელს - 821.5 ათასი ლარი, 2022 წელს - 4,027.4 ათასი ლარი.

ავანსის მოცულობა გაზრდილია სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი ნორმების შეუსაბამოდ. ასევე თანხები გაცემულია ისეთ პერიოდში, როდესაც მიმწოდებლები ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოების წარმოების მიზნით, სავარაუდოდ, ვერ გამოიყენებდნენ.

ქონების მართვა და განკარგვა

ქონების მართვის ხარვეზები

ქონებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას, მუნიციპალიტეტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები არაოპტიმალურია. ქონების სარგებლობის უფლებით გაცემის პროცესში არ არის გამოყენებული ელექტრონული აუქციონისა და გაფორმებულ ხელშეკრულებებში საიჯარო ფასის გადახედვის შესაძლებლობა. ასევე რეაგირების გარეშე დარჩენილი სამართლებრივი საფუძვლის გარეშე მუნიციპალიტეტის ქონებით სარგებლობის შემთხვევა. შედეგად, ადგილობრივი ბიუჯეტი კარგავს დამატებითი შემოსავლების მიღების შესაძლებლობას.

ჩაუტარებელი ინვენტარიზაცია

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

წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება

საწვავის ხარჯვის ხარვეზები

საწვავის ხარჯვის პროცესში არსებული კონტროლის მექანიზმები სრულად ვერ უზრუნველყოფს მიზნობრივი ხარჯვის ეფექტიან კონტროლს. შედეგად, საწვავი გამოყენებულია არაავტორიზებულ ავტომანქანებზე, ასევე მოხელეების შვებულებაში ყოფნის დროს და კონკრეტული მუნიციპალიტეტის ფარგლებს გარეთ, რაც წარმოშობს საწვავის არასამსახურებრივი დანიშნულებით გამოყენების რისკებს.

ორგანიზაციული და პერსონალის მართვა

დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირების ხარვეზები

მუნიციპალიტეტს არ გააჩნია დასუფთავების მოსაკრებლის გადამხდელთა სათანადო ბაზა და მერია ვერ უზრუნველყოფს საკრებულოს დადგენილებით განსაზღვრული დასუფთავების მოსაკრებლის სათანადოდ ადმინისტრირებას. შედეგად, მუნიციპალიტეტი სრულად ვერ იღებს დასუფთავების მოსაკრებელს, რაც უარყოფითად აისახება ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავლებზე.

მიუღებელი შემოსავლები

2021-2022 წლების განმავლობაში მუნიციპალიტეტი დროებით თავისუფალი ფინანსური რესურსის განსათავსებლად არ სარგებლობდა საბანკო დაწესებულების მიმდინარე ან/და სადეპოზიტო ანგარიშით. შედეგად, ადგილობრივმა ბიუჯეტმა დაკარგა დამატებითი შემოსავლების მიღების შესაძლებლობა.

ფინანსური ვალდებულებების შეუსრულებლობა

ორგანიზაციული საკითხების არასათანადოდ გადაწყვეტის გამო, მუნიციპალიტეტმა არ შეასრულა სასესიო ხელშეკრულებით განსაზღვრული ფინანსური ვალდებულებები, რის გამოც პირგასამტეხლოს სახით ბიუჯეტიდან დამატებით დახარჯა 5.1 ათასი ლარი.

**საბიუჯეტო სახსრების
არამართლზომიერი ხარჯვა**

2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან არაავთენტური დოკუმენტაციის საფუძველზე თანხები სისტემატურად ირიცხებოდა კონკრეტული ფიზიკური პირისა და მისი ოჯახის წევრის ანგარიშებზე. შედეგად, ადგილობრივი ბიუჯეტიდან 190.6 ათასი ლარი არამართლზომიერად დაიხარჯა. მუნიციპალიტეტის ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემამ ვერ უზრუნველყო ფაქტის გამოვლენა და თავიდან აცილება, რაც მის არასათანადო ფუნქციონირებასა და ფორმალურ ხასიათზე მიანიშნებს.

რეკომენდაციები

რეკომენდაცია №1: მერიამ შეიმუშაოს ფინანსური რესურსების მართვის პოლიტიკა და ბიუჯეტის განწერისას დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს თავისუფალი ნაშთის დაგროვების პრევენციას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალური რესურსების ეფექტიან გამოყენებას.

რეკომენდაცია №2: მერიამ საკრებულოსთან ერთად, მიზანშეწონილია შეიმუშაოს გამარტივებული შესყიდვის გზით განსახორციელებელი სამშენებლო სამუშაოების ფაქტობრივი დანახარჯების დათვლის მეთოდი და კონკრეტული წესი, რომელიც შესაბამისობაში იქნება მოქმედ კანონმდებლობასთან. ამასთანავე, მერიამ შეისწავლოს შესყიდვების კონკრეტული ფაქტები, მიმწოდებლებისგან მოითხოვოს შესაბამისი დოკუმენტაცია და გაიანგარიშოს ფაქტობრივი ხარჯები. შეუსაბამოების არსებობის ან დოკუმენტების წარმოდგენლობის შემთხვევაში, გაატაროს სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები. აღნიშნული უზრუნველყოფს საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №3: მერიამ შეიმუშაოს სტრატეგია/წესი ხელშეკრულების პირობების დარღვევის შემთხვევაში საჯარიმო სანქციების ადმინისტრირების შესახებ. დოკუმენტით დეტალურად უნდა განისაზღვროს ჯარიმების გაანგარიშების, დარიცხვისა და ბიუჯეტში მობილიზების თითოეულ ეტაპზე ჩასატარებელი სამუშაოები, შემსრულებლები და შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები. აღნიშნული ღონისძიებები ხელს შეუწყობს ხელშეკრულების პირობების დარღვევის პრევენციას და გაზრდის საბიუჯეტო შემოსავლებს.

რეკომენდაცია №4: მერიამ შეიმუშაოს საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის მიღება-ჩაბარების წესი და განსაზღვროს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები, რაც ხელს შეუწყობს ხარისხიანი პროდუქტის შეძენას; აღნიშნული უზრუნველყოფს ფაქტობრივად შესასრულებელი სამუშაოებისა და ოპტიმალური ვადების განსაზღვრას და გააუმჯობესებს საბიუჯეტო ასიგნებების გეგმურ და თანაბარ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №5: მერიამ საკრებულოსთან ერთად შეიმუშაოს ქონების მართვის სტრატეგია და შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობს ქონების განკარგვისა და მონიტორინგის გაუმჯობესებას. მუნიციპალიტეტმა იმსჯელოს ქონების განკარგვის პროცესში აუქციონის ფორმის გამოყენებისა და გაფორმებულ ხელშეკრულებებში სარგებლობის საფასურის საბაზრო ფასებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიმართულებით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალური ქონების მართვის პროცესის გაუმჯობესებას და საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდას.

რეკომენდაცია №6: მერიამ განახორციელოს ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია კანონმდებლობით დადგენილი წესით, რაც უზრუნველყოფს აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების დადგენას, მათ შედარებას ორგანიზაციის სააღრიცხვო მონაცემებთან, ინვენტარიზაციის შედეგების დადგენას და შესაბამისი მატერიალურად პასუხისმგებელი პირების გამოვლენას. აღნიშნული გაზრდის მუნიციპალური აქტივების დაცულობის ხარისხს.

რეკომენდაცია №7: საწვავის არამიზნობრივად ხარჯვის პრევენციის მიზნით, მიზანშეწონილია მერიამ დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმ(ებ)ი და

შეიმუშაოს სათანადო პროცედურები, მათ შორის, ალტერნატიულ პროცედურად შესაძლოა განხილულ იქნეს ავტოსატრანსპორტო საშუალებების პერიოდული ინვენტარიზაციისას უფლებამოსილი პირების მიერ დამონტაჟებული საწვავის ჩიპების (მეხსიერების ბარათის) მთლიანობის შემოწმება; სამორიგო ავტომობილების სამსახურებრივი დანიშნულებით გამოყენების მონიტორინგის მიზნით, კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, ასევე შესაძლოა განხილულ იქნეს სატელიტური (GPS) ან სხვა სახის ელექტრონული კონტროლის სისტემის დანერგვა.

რეკომენდაცია №8: მერიამ საკრებულოსთან ერთად იმსჯელოს გადამხდელთა ბაზის ფორმირებისა და დასუფთავების მოსაკრებლის დაგეგმილი მაჩვენებლის მობილიზების მიზნით გასატარებელ ღონისძიებებზე, მათ შორის, შესაბამისი უწყებების ჩართულობით, მიზანშეწონილია დაიწყოს მუშაობა მოსაკრებლის გადახდის ალტერნატიული და საუკეთესო პრაქტიკის დანერგვაზე. აღნიშნული ხელს შეუწყობს დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირების გაუმჯობესებას.

1. შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

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

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

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

აღნიშნული სტანდარტით მოითხოვება, რომ აუდიტორის სამუშაო შეესაბამებოდეს ეთიკის ნორმებს და ითვალისწინებს აუდიტის იმგვარად დაგეგმვასა და ჩატარებას, რომ მოპოვებულ იქნეს საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებები იმის შესახებ, ყაზბეგის 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

ყაზბეგის მუნიციპალიტეტის საქმიანობა.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა ყაზბეგის მუნიციპალიტეტის მიერ 2021-2022 წლებში განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. გარდამავალი ხელშეკრულებებიდან და წინა აუდიტით გამოვლენილ რისკის შემცველ საკითხებთან დაკავშირებით, შესწავლილ იქნა სხვა პერიოდის დოკუმენტაცია.

აუდიტის კრიტერიუმები

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:⁴

⁴ 2021-2022 წლებში მოქმედი რედაქციით.

-)/ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;
-)/ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი;
-)/ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი;
-)/ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის №55 დადგენილება „ტექნიკური რეგლამენტის – „სამშენებლო სამუშაოების სახელმწიფო შესყიდვისას ზედნადები ხარჯებისა და გეგმური მოგების განსაზღვრის წესის“ დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 8 დეკემბრის №669 დადგენილება „მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზების, სარგებლობისა და მართვის უფლებებით გადაცემის, საპრივატიზებო საფასურის, საწყისი საპრივატიზებო საფასურის, ქირის საფასურის, ქირის საწყისი საფასურის განსაზღვრის და ანგარიშსწორების წესების დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2020 წლის 5 მაისის №108 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (სსბასს-ების) საფუძველზე ფინანსური აღრიცხვა-ანგარიშგების წარმოების შესახებ“;
-)/ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2021 წლის 31 დეკემბრის №364 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების და ინვენტარიზაციის შედეგების საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (სსბასს-ების) საფუძველზე აღრიცხვა-ანგარიშგებაში ასახვის შესახებ“;
-)/ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ ყაზბეგის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2020 წლის 17 დეკემბრის №14 დადგენილება „ყაზბეგის მუნიციპალიტეტის 2021 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ ყაზბეგის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2021 წლის 27 დეკემბრის №13 დადგენილება „ყაზბეგის მუნიციპალიტეტის 2021 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“.

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 შესახებ ინფორმაციის მოსამზადებლად გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები:

-)/ აუდიტის ობიექტის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციისა და მონაცემების ანალიზი;
-)/ დოკუმენტური შემოწმება;
-)/ ინტერვიუები აუდიტის ობიექტის თანამშრომლებთან;
-)/ ადგილზე დათვალიერება.

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელსაც აქვს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, განკარგავს საკუთარ ქონებასა და ბიუჯეტს. მუნიციპალიტეტი მოიცავს 6 ადმინისტრაციულ ერთეულს, რომელიც აერთიანებს 45 სოფელსა და ერთ დაბას. ადმინისტრაციული ცენტრია – დაბა სტეფანწმინდა.⁵ მუნიციპალიტეტის ფართობია 1082 კვ.კმ, მოსახლეობის რიცხოვნობა შეადგენს 3.8 ათას კაცს.⁶

2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან ხარჯები გაწეულია შემდეგ პროგრამებზე: მმართველობა და საერთო დანიშნულების ხარჯები – 4,400.7 ათასი ლარი; ინფრასტრუქტურის განვითარება - 16,606.0 ათასი ლარი; დასუფთავება და გარემოს დაცვა - 2,435.5 ათასი ლარი; განათლება – 2,854.6 ათასი ლარი; კულტურა, რელიგია, ახალგაზრდული და სპორტული ღონისძიებები – 3,156.9 ათასი ლარი; მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა – 1,387.5 ათასი ლარი.

⁵ ინფორმაციის წყარო: www.mreg.reestri.gov.ge.

⁶ ინფორმაციის წყარო: www.geostat.ge; www.budgetmonitor.ge - 2023 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით.

2. აუდიტის მიგნებები

2.1 ფინანსური რესურსების მართვა

2.1.1 ბიუჯეტის შესრულების ხარვეზები

კრიტერიუმი: ბიუჯეტის პროექტის მომზადების, ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგებისათვის პასუხისმგებელია მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო.⁷ მუნიციპალიტეტმა 2021-2022 წლებში პროგრამული ბიუჯეტებით დაგეგმა ინფრასტრუქტურის განვითარება, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობა, მოსახლეობის პირობების გაუმჯობესება და სხვ.

მუნიციპალიტეტმა უნდა დანერგოს ფინანსური მართვისა და კონტროლის ისეთი სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოყენებას.⁸

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების მაჩვენებლებზე დაყრდნობით, 2021-2022 წლების შემოსულობებმა 34,008.2 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელებმა – 30,841.8 ათასი ლარი შეადგინა. ბიუჯეტის გეგმური და ფაქტობრივი მაჩვენებლები წარმოდგენილია ცხრილში.

ცხრილი №1. მუნიციპალიტეტის შემოსულობები, გადასახდელები და ნაშთის ცვლილება 2021-2022 წლებში (ათასი ლარი)

დასახელება	2021 წლის გეგმა	2021 წლის ფაქტი	შესრულების %	2022 წლის გეგმა	2022 წლის ფაქტი	შესრულების %	სულ ფაქტი
შემოსულობები	19,183.5	14,958.3	78%	20,322.4	19,049.9	94%	34,008.2
შემოსავლები	19,183.5	14,800.0	77% ⁹	20,322.4	19,016.1	94%	33,816.1
არაფინანსური აქტივების კლება	0.0	158.3	-	0.0	33.8	-	192.1
ფინანსური აქტივების კლება	-	-	-	-	-	-	-
ვალდებულებების ზრდა	-	-	-	-	-	-	-
გადასახდელები	22,558.6	16,318.9	72%	22,326.5	14,522.9	65%	30,841.8
ხარჯები	13,327.1	8,553.1	64%	9,663.7	8,341.9	86%	16,895.0
არაფინანსური აქტივების ზრდა	9,184.8	7,719.2	84%	12,624.8	6,143.9	49%	13,863.1
ვალდებულებების კლება	46.7	46.7	100%	38.0	38.0	100%	84.7
ნაშთის ცვლილება	-3,375.1	-1,360.6		-2,004.1	4,527.0		

ორივე საბიუჯეტო წლისათვის მუნიციპალიტეტმა არასათანადოდ შეასრულა ბიუჯეტის გადასახდელების მუხლი. კერძოდ, მერიამ ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად წლის ბოლომდე ვერ აითვისა ადგილობრივი ბიუჯეტიდან და საქართველოს მთავრობის განკარგულებით გამოყოფილი თანხები.¹⁰ ასევე, ვერ უზრუნველყო ბიუჯეტით განსაზღვრული ზოგიერთი ღონისძიების განხორციელება.

შესაბამისად, მუნიციპალიტეტმა ვერ მიიღო პროგრამებით გათვალისწინებული შედეგები: ძირითადად ვერ დასრულდა და დაგვიანდა საგზაო

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

⁸ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 6, პუნქტი 1, „გ“ ქვეპუნქტი.

⁹ შემოსავლების გეგმაში აისახა ცენტრალური ბიუჯეტიდან ინფრასტრუქტურული პროექტის განსახორციელებლად გამოყოფილი 6,500.0 ათასი ლარი. შესყიდვა მრავალწლიანია, 2021 წელს განხორციელდა მხოლოდ 2,076.1 ათასი ლარის ათვისება და შესაბამისად ეს თანხა აისახა ფაქტობრივ შემოსავლებში.

¹⁰ დაგვიანდა შესყიდვის პროცესი, გაიზარდა სამუშაოების მიწოდების ვადა, სამუშაოები არ დასრულდა ხელშეკრულებების შეწყვეტის გამო და სხვ.

ინფრასტრუქტურის, სკოლების, სპორტული მოედნების და სხვა ობიექტების მშენებლობისა და რეაბილიტაციის სამუშაოები; შეუსაბამოდ დაიგეგმა ან/და არ ჩატარდა სპორტული, კულტურული და ახალგაზრდული ღონისძიებები.

საბიუჯეტო პარამეტრების არასათანადო დაგეგმვისა და შესრულების გამო, მუნიციპალიტეტი ფლობდა მნიშვნელოვანი მოცულობის საბიუჯეტო ნაშთებს. კერძოდ, 2021 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტს ბალანსზე ნაშთის სახით ერიცხებოდა 3,496.3 ათასი ლარი. 2021 წლისათვის მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა 3,375.1 ათასი ლარის ათვისება, თუმცა ფულადი სახსრების კლებამ მხოლოდ 1,360.6 ათასი ლარი შეადგინა. შესაბამისად, პერიოდის ბოლოს დაფიქსირდა 2,135.7 ათასი ლარის ნაშთი, საიდანაც 821.5 ათასი ლარი თავისუფალი ნაშთია.¹¹ 2022 წელს მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა 2,004.1 ათასი ლარის ათვისება, თუმცა დააგროვა 4,527.0 ათასი ლარი. საბოლოოდ, წლის ბოლოსათვის საბიუჯეტო ნაშთმა 6,662.7 ათასი ლარი შეადგინა, საიდანაც 4,027.4 ათასი ლარი თავისუფალი ნაშთია.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა 2021-2022 წლებში ვერ უზრუნველყო ბიუჯეტით დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული და სხვა პროექტების/პროგრამების დროულად განხორციელება და დააგროვა არსებითი მოცულობის ნაშთი (მათ შორის, თავისუფალი ნაშთი). აღნიშნული მიუთითებს მუნიციპალიტეტის მფლობელობაში არსებული ფინანსური რესურსების არაეფექტიან მართვაზე.

რეკომენდაცია №1

მერიამ შეიმუშაოს ფინანსური რესურსების მართვის პოლიტიკა და ბიუჯეტის განწერისას დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს თავისუფალი ნაშთის დაგროვების პრევენციას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალური რესურსების ეფექტიან გამოყენებას.

2.2 შესყიდვების მართვა

2.2.1 გამარტივებული წესით სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვის ხარვეზები

კრიტერიუმი: საქართველოს მთავრობის, ასევე საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის მიერ გამოცემული სამართლებრივი აქტების შესაბამისად,¹² გამარტივებული შესყიდვის გზით განხორციელებული სამშენებლო სამუშაოების ღირებულება განისაზღვრება შესაბამისი ხელშეკრულების ხარჯთაღრიცხვით გათვალისწინებული ერთეულის ფასების ფარგლებში, ფაქტობრივი დანახარჯების მიხედვით.¹³

ფაქტობრივი გარემოება: 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტმა გამარტივებული შესყიდვის გზით სამშენებლო სამუშაოები შეისყიდა 6 ხელშეკრულების ფარგლებში, საერთო ღირებულებით – 324.9 ათასი ლარი.¹⁴ აღსანიშნავია, რომ მერიამ სამუშაოები ჩაიბარა და ანგარიშსწორება განხორციელა მიმწოდებლების ფაქტობრივი დანახარჯების დადასტურების გარეშე.¹⁵

გამარტივებული შესყიდვის დროს შესრულებული სამუშაოების ფასი დგინდება არაკონკურენტულ გარემოში, მხარეთა ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე. შესაბამისად, შესაძლოა შესყიდვა განხორციელდეს არასაბაზრო ფასად. ამ

¹¹ თავისუფალი ნაშთი - ნაშთის ის ნაწილი, რომელიც არ არის გათვალისწინებული რაიმე მიზნებისათვის, - საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 6.

¹² საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის №55 დადგენილება „სამშენებლო სამუშაოების სახელმწიფო შესყიდვისას ზედნადები ხარჯებისა და გეგმური მოგების განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“; საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2012 წლის 12 ივლისის №1-1/1463 ბრძანება „სამშენებლო სამუშაოების სახელმწიფო შესყიდვისას ზედნადები ხარჯებისა და გეგმური მოგების განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“.

¹³ 2019 წლის 27 თებერვლიდან რეგულაცია ვრცელდება გამარტივებული წესით შესყიდულ ისეთ სამუშაოებზე, რომელთა ღირებულება აღემატება 40.0 ათას ლარს.

¹⁴ CMR210102578; CMR210102577; CMR210102571; CMR220084312; CMR220087752; CMR220114281.

¹⁵ აუდიტის ჯგუფმა მოითხოვა ფაქტობრივი ხარჯის ამსახველი დოკუმენტაცია, თუმცა მერიამ შესაბამისი მონაცემები ვერ წარმოადგინა.

რისკიდან გამომდინარე, სამშენებლო სამუშაოების გამარტივებული შესყიდვის დროს ანაზღაურება უნდა განხორციელდეს მიმწოდებლის მიერ წარმოდგენილი ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელი პირველადი დოკუმენტების საფუძველზე. მიუხედავად ამისა, მერიამ მიმწოდებლებს მოთხოვნილი თანხები აუნაზღაურა შესრულებული სამუშაოების აქტებში დაფიქსირებული სრული ღირებულების შესაბამისად, რომელიც, დიდი ალბათობით, ზუსტად ვერ ასახავს მეწარმე სუბიექტების მიერ ფაქტობრივად გაწეულ ხარჯს.

დასკვნა

სამშენებლო სამუშაოების გამარტივებული წესით შესყიდვისას, მუნიციპალიტეტმა არ დაიცვა კანონმდებლობის მოთხოვნა და 324.9 ათასი ლარი მიმწოდებლებს აუნაზღაურა ფაქტობრივი დანახარჯების დათვლისა და დადასტურების გარეშე. აღნიშნული, არსებული პრაქტიკიდან გამომდინარე, ქმნის საბიუჯეტო სახსრების ზედმეტად ანაზღაურების რისკს.

რეკომენდაცია №2

მერიამ საკრებულოსთან ერთად, მიზანშეწონილია შეიმუშაოს გამარტივებული შესყიდვის გზით განსახორციელებელი სამშენებლო სამუშაოების ფაქტობრივი დანახარჯების დათვლის მეთოდი და კონკრეტული წესი, რომელიც შესაბამისობაში იქნება მოქმედ კანონმდებლობასთან. ამასთანავე, მერიამ შეისწავლოს შესყიდვების კონკრეტული ფაქტები, მიმწოდებლებისგან მოითხოვოს შესაბამისი დოკუმენტაცია და გაიანგარიშოს ფაქტობრივი ხარჯები. შეუსაბამოების არსებობის ან დოკუმენტების წარმოდგენლობის შემთხვევაში, გაატაროს სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები. აღნიშნული უზრუნველყოფს საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურ ხარჯვას.

2.2.2 საჯარიმო სანქციების ადმინისტრირების ხარვეზები

კრიტერიუმი: შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია, განახორციელოს კონტროლი და ზედამხედველობა მიმწოდებლების მიერ ხელშეკრულების პირობების შესრულებაზე.¹⁶ გაფორმებული ხელშეკრულებების პირობების მიხედვით, მუნიციპალიტეტი იყენებდა საჯარიმო სანქციებს ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებების შეუსრულებლობისთვის ან არაჯეროვნად შესრულებისთვის. პირგასამტეხლოს გადახდა, ისევე როგორც ხელშეკრულების სხვა პირობების შესრულება, მხარეებისათვის სავალდებულოა.

ფაქტობრივი გარემოება: 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვის მიზნით გაფორმებული ხელშეკრულებები სამუშაოების დროულად დაუსრულებლობისთვის ითვალისწინებდა საჯარიმო სანქციას ინფრასტრუქტურული პროექტის საორიენტაციო ღირებულების 0,02%-ის ოდენობით.¹⁷ სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების პროცესში, მუნიციპალიტეტმა ზოგიერთ შემთხვევაში არ დაიცვა აღნიშნული მოთხოვნა და მიმწოდებლებს საჯარიმო სანქციები ნაკლებობით დაარიცხა, კერძოდ:

4 შესყიდვისათვის,¹⁸ შესასრულებელი პროექტის საორიენტაციო ღირებულების ნაცვლად, მერიამ საჯარიმო სანქციები მიმწოდებლებს დააკისრა ხელშეკრულების ღირებულების მიხედვით, რამაც სულ – 0.8 ათასი ლარი შეადგინა. ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად, მიმწოდებლები უნდა დაჯარიმებულიყვნენ 32.9 ათასი ლარით, რაც 32.1 ათასი ლარით აღემატება დარიცხულ საჯარიმო თანხას (იხ. დანართი №1).

¹⁶ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 7, პუნქტი 1, „დ“ ქვეპუნქტი.

¹⁷ ტექნიკური დავალებით განსაზღვრული შესასრულებელი სამუშაოების საორიენტაციო ღირებულება.

¹⁸ NAT210005301; NAT210005302; NAT210006719; NAT220002835.

დასკვნა

სახელმწიფო შესყიდვების ხელშეკრულებების ადმინისტრირების პროცესში მერიამ სათანადოდ არ დაიცვა ხელშეკრულებების პირობები და მიმწოდებლები 32.1 ათასი ლარით ნაკლები თანხით დააჯარიმა. შედეგად, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტმა ვერ მიიღო დამატებითი ფინანსური რესურსი.

რეკომენდაცია №3

მერიამ შეიმუშაოს სტრატეგია/წესი ხელშეკრულების პირობების დარღვევის შემთხვევაში, საჯარიმო სანქციების ადმინისტრირების შესახებ. დოკუმენტით დეტალურად უნდა განისაზღვროს ჯარიმების გაანგარიშების, დარიცხვისა და ბიუჯეტში მობილიზების თითოეულ ეტაპზე ჩასატარებელი სამუშაოები, შემსრულებლები და შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები. აღნიშნული ღონისძიებები ხელს შეუწყობს ხელშეკრულების პირობების დარღვევის პრევენციას და გაზრდის საბიუჯეტო შემოსავლებს.

2.2.3 სატენდერო კომისიის საქმიანობის ხარვეზები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, სატენდერო კომისია მიმწოდებლების შერჩევა-შეფასების პროცესში მსჯელობს, რამდენად შეესაბამება პრეტენდენტების მიერ სისტემაში განთავსებული ტექნიკური დოკუმენტაცია სატენდერო მოთხოვნებს.¹⁹ სატენდერო კომისია არ ახდენს პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციას, თუ მისი ტექნიკური დოკუმენტაცია არ შეიცავს ისეთ მონაცემებს ან/და შეიცავს ისეთ უზუსტობებს, რომელთა წარდგენა ან/და დაზუსტება არ გამოიწვევს ტექნიკური დოკუმენტაციის არსებით ცვლილებას ან/და არ გაზრდის წინადადების ფასს.²⁰

თუ ტექნიკური დოკუმენტაცია საჭიროებს დაზუსტებას, სატენდერო კომისია ვალდებულია, ზუსტად მიუთითოს პრეტენდენტს დასაზუსტებელი პოზიციის/ნაწილის შესახებ.²¹

შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია, რაციონალურად და სახელმწიფო ინტერესების გათვალისწინებით განახორციელოს შესყიდვები მისთვის გამოყოფილ ასიგნებათა ფარგლებში.²²

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის სატენდერო კომისია პრეტენდენტთა ტექნიკური დოკუმენტაციის შეფასების დროს სატენდერო პირობებთან შეუსაბამობის შემთხვევაში, როგორც წესი, იყენებდა დისკვალიფიცირების მექანიზმს. პროცესის შესწავლით გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც კომისიამ დოკუმენტაციის დაზუსტების ეტაპზე პრეტენდენტებს დისკვალიფიკაცია მიანიჭა საკმარისი დასაბუთების გარეშე ან/და გამოიყენა არაერთგვაროვანი მიდგომა, კერძოდ:

1) 2021 წელს მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა ტენდერი სოფელ აჩხოტში საკანალიზაციო სისტემის მოწყობის სამუშაოების შესყიდვის მიზნით, სავარაუდო ღირებულებით - 2,798.1 ათასი ლარი.²³ შესყიდვაში მონაწილეობდა სამი პრეტენდენტი²⁴. შპს „კაპიტელს“, რომელიც იყო ყველაზე დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტი, სატენდერო კომისიამ დოკუმენტაციის დაზუსტების გარეშე მიანიჭა დისკვალიფიკაცია,

¹⁹ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მე-4 და 27-ე მუხლები.

²⁰ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ მუხლი 27, პუნქტი 3.

²¹ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 27, პუნქტი 5.

²² საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 7, პუნქტი 2, „ა“ ქვეპუნქტი.

²³ NAT210000583

²⁴ 1. შპს „კაპიტელი“ - 2,455.3 ათასი ლარი; 2. შპს B&B - 2,701.2 ათასი ლარი; 3. შპს „ვი-აი-პი +“ - 2,749.0 ათასი ლარი.

არასაკმარისი გამოცდილების გამო. ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტება არ გამოიწვევდა მის არსებით ცვლილებას ან/და წინადადების ფასის ზრდას. შესაბამისად, კომისიას პრეტენდენტისთვის დოკუმენტაციის დაზუსტების მოთხოვნით უნდა მიემართა. მიუხედავად ამისა, კომისიამ შპს „კაპიტელს“ დისკვალიფიკაცია მიანიჭა და საბოლოოდ ხელშეკრულება გააფორმა შპს „ვი-აი-პი“-თან, რომლის შეთავაზებაც დაბალფასიანი პრეტენდენტის ფასს 293.6 ათასი ლარით აღემატებოდა. აღსანიშნავია, რომ შპს „ვი-აი-პი“-ს ინფორმაცია გამოცდილების შესახებ საერთოდ არ წარმოუდგენია. კომისიამ გამოიყენა არაერთგვაროვანი მიდგომა და შპს „კაპიტელისაგან“ განსხვავებით პრეტენდენტს მისცა დოკუმენტაციის დაზუსტების საშუალება;

- 2022 წელს მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა ტენდერი, ყაზბეგის მუნიციპალიტეტის სოფელ ჯუთაში ცენტრალიზებული საკანალიზაციო ქსელის მოწყობის მიზნით.²⁵ დოკუმენტაციის დაზუსტების შემდეგ, სატენდერო კომისიამ პრეტენდენტს²⁶ დისკვალიფიკაცია მისცა იმ მოტივით, რომ დაზუსტებული ხარჯთაღრიცხვა შეიცავდა ხარვეზს.²⁷ ტექნიკური ხასიათის ხარვეზები დისკვალიფიცირებულ პრეტენდენტს დაშვებული ჰქონდა თავდაპირველად ატვირთულ ხარჯთაღრიცხვაშიც. შესაბამისად, კომისია ვალდებული იყო, მაგრამ პრეტენდენტს ზუსტად არ მიუთითა დასაზუსტებელი პოზიციების შესახებ. საბოლოოდ, ტენდერი არ შედგა და მუნიციპალიტეტისთვის დამახასიათებელი რთული მეტეოროლოგიური პირობების გათვალისწინებით, პროექტის განხორციელება მინიმუმ შემდეგ წლამდე გადავადდა.²⁸

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის სატენდერო კომისია მოქმედებდა არაერთგვაროვნად და შესყიდვების განხორციელებისას ზოგ შემთხვევაში ვერ უზრუნველყო საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვა. დაუსაბუთებული დისკვალიფიკაციის შედეგად, მუნიციპალიტეტმა დაკარგა ინფრასტრუქტურული პროექტის დროულად განხორციელებისა და შესაძლო სატენდერო ეკონომიის მიღების შესაძლებლობა.

2.2.4 საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია, განახორციელოს კონტროლი და ზედამხედველობა მიმწოდებლების მიერ სატენდერო მოთხოვნებისა და ხელშეკრულების პირობების შესრულებაზე.²⁹ მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებები, მათ შორის, საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვის შესახებ, ითვალისწინებს ხარისხიანი პროდუქტის მიწოდების ვალდებულებას, ხოლო ხელშეკრულების პირობების არაჯეროვანი შესრულების შემთხვევაში, მიყენებული ზიანის ანაზღაურებას.

ფაქტობრივი გარემოება: 2020-2022 წლებში მუნიციპალიტეტმა 78 ხელშეკრულების ფარგლებში, შეისყიდა 638.2 ათასი ლარის ღირებულების საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია. აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა აღნიშნული პროექტებით შესრულებული სამშენებლო-სამონტაჟო სამუშაოების

²⁵ NAT220012462.

²⁶ შპს „გზები და კეთილმოწყობა“.

²⁷ პრეტენდენტის წინადადებას არ ახლდა ელექტრონული ხელმოწერა ან/და ელექტრონული ბეჭედი.

²⁸ 2022 წელს აღნიშნული სამუშაოს შესყიდვა აღარ გამოცხადებულა, 2023 წელს გამოცხადებული 3 ტენდერიდან 2 არ შედგა, 1 კი უარყოფითი შედეგით დასრულდა.

²⁹ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 7, პუნქტი 1, „დ“ ქვეპუნქტი.

მიმდინარეობა.³⁰ გამოვლინდა, რომ შესყიდული დოკუმენტაციის ნაწილი შეიცავდა ხარვეზებს, რის გამოც ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებისას ხელშეკრულებებში ცვლილებები შედიოდა სისტემატურად. კერძოდ, 2021-2022 წლებში გაფორმებულ 18 ხელშეკრულებაში შეტანილია 37 ცვლილება. აქედან, 10 ხელშეკრულება შეცვლილია ორჯერ და მეტჯერ. პროექტებსა და ხარჯთაღრიცხვებში არსებული ხარვეზების გამო, იცვლებოდა სამუშაოების მოცულობები ან/და ემატებოდა ახალი სამუშაოები. აღნიშნული ხშირ შემთხვევაში იწვევდა სამუშაოების დასრულების ვადების გაზრდას. კერძოდ, 8 ხელშეკრულებაში მიწოდების ვადები 22-დან 279 დღემდე გაიზარდა, მაგალითად:

მერიამ 2022 წელს ხელშეკრულება გააფორმა სტეფანწმინდის ქუჩების რეაბილიტაციის სამუშაოებზე, ღირებულებით 1,195.2 ათასი ლარი.³¹ ხელშეკრულება მოიცავდა ღუდუშაურის ქუჩის რეაბილიტაციას,³² რომლის დასრულების საბოლოო ვადად განსაზღვრული იყო 2022 წლის 21 დეკემბერი. სამუშაოების მიმდინარეობისას საჭირო გახდა პროექტის ცვლილებები და დამატებითი სამუშაოების წარმოება. კერძოდ, გაიზარდა ჭების ნიშნულზე მიყვანისა და საკანალიზაციო ქსელის მოწყობის სამუშაოს მოცულობები. საპროექტო დოკუმენტაციაში ცვლილებების შეტანამ და ხარჯთაღრიცხვის კორექტირების პროცესმა საშუალებო სამუშაოები შეაფერხა და ქუჩის რეაბილიტაციის საბოლოო მიწოდების ვადად განისაზღვრა 2022 წლის 15 ივლისი. აქედან გამომდინარე, ინფრასტრუქტურული პროექტის დასრულება გადავადდა 209 კალენდარული დღით.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტის მიერ საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის მიწოდებაზე დანერგილი კონტროლის პროცედურები, ზოგიერთ შემთხვევაში, ვერ უზრუნველყოფდა სათანადო რწმუნებას შეძენილი დოკუმენტაციის მოქმედ სტანდარტებთან და ნორმებთან შესაბამისობაზე. მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ჩაბარებული პროდუქტი გავლენას ახდენდა მიწოდების ვადებზე. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტს რაიმე სახის ღონისძიება უხარისხო საპროექტო დოკუმენტაციის მიმწოდებლების მიმართ არ გაუტარებია.

რეკომენდაცია №4

მერიამ შეიმუშაოს საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის მიღება-ჩაბარების წესი და განსაზღვროს კონტროლის დამატებითი მექანიზმები, რაც ხელს შეუწყობს ხარისხიანი პროდუქტის შეძენას; აღნიშნული უზრუნველყოფს ფაქტობრივად შესასრულებელი სამუშაოებისა და ოპტიმალური ვადების განსაზღვრას და გააუმჯობესებს საბიუჯეტო ასიგნებების გეგმურ და თანაბარ ხარჯვას.

2.2.5 ინფრასტრუქტურული პროექტის არასათანადო დაგეგმვა

კრიტერიუმი: შემსყიდველი ორგანიზაცია შესყიდვებს ახორციელებს წინასწარ დამტკიცებული გეგმის შესაბამისად. შესყიდვების წლიური გეგმის პროექტის შემუშავების დროს გათვალისწინებული უნდა იქნეს შესყიდვის განხორციელების აუცილებლობა.³³

მუნიციპალიტეტმა უნდა დანერგოს ფინანსური მართვისა და კონტროლის ისეთი სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოყენებას.³⁴

³⁰ 50.0 ათას ლარზე მეტი სახელშეკრულებო ღირებულების მქონე ინფრასტრუქტურული პროექტები.

³¹ NAT220015852.

³² ღუდუშაურის ქუჩის რეაბილიტაციის სახელშეკრულებო ღირებულება - 128.1 ათასი ლარი.

³³ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 9, პუნქტი 1; პუნქტი 6, „ა“ ქვეპუნქტი.

³⁴ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 6, პუნქტი 1, „გ“ ქვეპუნქტი.

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტმა 2022 წელს შეისყიდა³⁵ ალ. ყაზბეგის ქუჩის რეაბილიტაციის საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია და მომზადებული პროექტი ჩაიბარა 20 ივნისს. პროექტი ითვალისწინებდა ქუჩის სრულ სარეაბილიტაციო სამუშაოებს (მათ შორის, გზის საფარის რეაბილიტაციას), ღირებულებით – 2,442.9 ათასი ლარი. 2022 წელს მუნიციპალიტეტმა ასევე შეისყიდა ამავე ქუჩის მიმდინარე შეკეთების სამუშაოები.³⁶ ხელშეკრულება გაფორმდა 9 აგვისტოს, როცა მუნიციპალიტეტი უკვე ფლობდა შესაბამის საპროექტო დოკუმენტაციას ქუჩის სრულ რეაბილიტაციაზე. ხელშეკრულების შესაბამისად, 3190 კვ. მ ფართობზე მოეწყო ახალი ასფალტბეტონის საფარი. სამუშაოები დასრულდა 2022 წლის 7 ოქტომბერს და ანაზღაურებულმა თანხამ 171.2 ათასი ლარი შეადგინა.

ქუჩის სრულ რეაბილიტაციაზე მერიამ ტენდერი 2023 წლის იანვარში გამოაცხადა და ხელშეკრულება 31 მარტს გააფორმა.³⁷ ხელშეკრულების შესაბამისად, მიმწოდებელმა განახორციელა წინა წელს დაგეგმილი ასფალტბეტონის საფარის დემონტაჟი და დაიწყო ახალი გზის მოწყობის სამუშაოები.

მუნიციპალიტეტმა სათანადოდ ვერ დაასაბუთა რატომ იყო აუცილებელი გზის შეკეთებაზე ამ მოცულობის სამუშაოების შესყიდვა, თუკი 6 თვეზე ნაკლებ პერიოდში ქუჩის სრული რეაბილიტაცია იგეგმებოდა.

დასკვნა

ინფრასტრუქტურული პროექტების არასათანადო დაგეგმვის გამო, მერიამ ვერ უზრუნველყო შესყიდვის რაციონალურად განხორციელება. კერძოდ, 171.2 ათასი ლარი დახარჯა ისეთი სამუშაოების შესყიდვაზე, რომელთა დემონტაჟი დროის მოკლე პერიოდში განხორციელდა.

2.2.6 წინასწარი ანგარიშსწორების ხარვეზები

კრიტერიუმი: ელექტრონული ტენდერის ჩატარების შედეგად გამარჯვებულ პრეტენდენტთან ხელშეკრულება იდება სატენდერო დოკუმენტაციაში არსებული ხელშეკრულების პროექტის საფუძველზე. დაუშვებელია ხელშეკრულებაში ისეთი დამატებითი პირობების გათვალისწინება, რომლებიც არ ყოფილა მითითებული სატენდერო დოკუმენტაციაში.³⁸ მიმწოდებელთან დადებული ხელშეკრულების პირობების შეცვლა დაუშვებელია, თუ ამ ცვლილების შედეგად შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის უარესდება ხელშეკრულების პირობები.³⁹

მიმწოდებელი ვალდებულია წინასწარი ანგარიშსწორების შედეგად მიღებული თანხები გამოიყენოს მხოლოდ სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულებასთან დაკავშირებული ვალდებულებების შესასრულებლად.⁴⁰

ფაქტობრივი გარემოება: 2021-2022 წლებში ინფრასტრუქტურული პროექტების შესყიდვებისას მუნიციპალიტეტი, როგორც წესი, იყენებდა წინასწარი ანგარიშსწორების მექანიზმს. პროცესის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ხარვეზები:

შესყიდვების სატენდერო დოკუმენტაციით წინასწარი ანგარიშსწორების მოცულობა განსაზღვრული იყო სახელმწიფო ღირებულების 20%-ის

³⁵ NAT220004972.

³⁶ NAT220012875.

³⁷ NAT230001691.

³⁸ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 4; მუხლი 33, პუნქტები 1 და 7.

³⁹ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 21, პუნქტი 5.

⁴⁰ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 21¹, პუნქტი 4.

ფარგლებში. სამი შესყიდვის შემთხვევაში მერიამ გაფორმებულ ხელშეკრულებებში სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული ავანსის მოცულობა გაზარდა.⁴¹ გარდა ამისა, ერთი შესყიდვისათვის ავანსი გაიზარდა ხელშეკრულების გაფორმების შემდეგ შეტანილი ცვლილების საფუძველზე. ავანსის საწყისი და გაზრდილი მოცულობები ნაჩვენებია ცხრილში:

ცხრილი №2. ავანსის მოცულობის ცვლილებები ხელშეკრულების ღირებულების მიხედვით 2021-2022 წლებში (ათასი ლარი)

შესყიდვა	ხელშ. ღირებულება	სატენდერო დოკ. განსაზღვრული ავანსი	ცვლილება	ავანსი ცვლილების შემდეგ	ავანსის გაცემის პერიოდი
NAT220020326	738.8	20%	შეიცვალა სატენდერო დოკუმენტაცია	50%	დეკემბერი
NAT210011761	5,998.5	20%	შეიცვალა სატენდერო დოკუმენტაცია	30%	აგვისტო-ოქტომბერი
NAT220015852	1,195.1	20%	შეიცვალა ხელშეკრულება	35%	დეკემბერი

აღსანიშნავია, რომ პოტენციური მიმწოდებლები კონკრეტულ ტენდერში მონაწილეობის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებენ სატენდერო დოკუმენტაციის პირობების, მათ შორის ავანსის მოცულობის გათვალისწინებით. შესაბამისად, გაზრდილი ავანსით ტენდერის გამოცხადება სავარაუდოდ დადებითად აისახებოდა დაინტერესებული მიმწოდებლების რაოდენობაზე, შესყიდვის კონკურენტულ გარემოში წარმართვასა და სატენდერო ეკონომიის მოცულობაზე. გარდა ამისა, ავანსის გაზრდა ხელშეკრულების ცვლილების საფუძველზე აუარესებდა შემსყიდველის - მერიის ინტერესებს, რაც მოქმედი კანონმდებლობით დაუშვებელია.

ზემოაღნიშნული შესყიდვებით განხორციელებულია ინფრასტრუქტურული სამუშაოები. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტის კლიმატური პირობების გათვალისწინებით, დაახლოებით ნოემბრიდან მაისამდე პერიოდისთვის რეგიონში ინფრასტრუქტურული სამუშაოების წარმოება შეფერხებულია. შესაბამისად, ამ პერიოდში ავანსის სახით მიღებულ თანხებს მიმწოდებლები ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოების საწარმოებლად სავარაუდოდ ვერ გამოიყენებდნენ. მერიას არ აქვს შემუშავებული კონტროლის მექანიზმები, რომლის საშუალებითაც გააკონტროლებდა მიმწოდებლების მიერ მიღებული ავანსის ხარჯვას.

დასკვნა

ინფრასტრუქტურული სამუშაოების შესყიდვების დროს წინასწარი ანგარიშსწორება განხორციელებულია ხარვეზებით. კერძოდ, რიგ შემთხვევებში ავანსის მოცულობა გაზრდილია სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი ნორმების შეუსაბამოდ. გარდა ამისა, მერია ვერ უზრუნველყოფდა ავანსის სახით გაცემული თანხების მიზნობრივი გამოყენების კონტროლს.

⁴¹ მათ შორის, ერთ შემთხვევაში (NAT210001156) სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული ავანსის მოცულობა - 20% გაფორმებულ ხელშეკრულებაში გაიზარდა 40%-მდე, თუმცა თანხა არ გაცემულა.

2.3 ქონების მართვა და განკარგვა

2.3.1 ქონების მართვის ხარვეზები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის ქონების სასყიდლიანი სარგებლობის უფლებით გადაცემის ერთ-ერთი ფორმაა ელექტრონული აუქციონი. აუქციონში გამარჯვებულის გამოვლენის კრიტერიუმია ქონების სარგებლობისათვის ყველაზე მაღალი ფასის გადახდა.⁴²

კანონმდებლობის მიხედვით, ხელშეკრულების პირობების შეცვლა შესაძლებელია იმ შემთხვევაში, თუ ის გარემოებები, რომლებიც ხელშეკრულების გაფორმების საფუძველი გახდა, შემდეგ აშკარად შეიცვალა. ამ დროს შეიძლება მოთხოვილ იქნეს ხელშეკრულების მისადაგება შეცვლილი გარემოებებისადმი.⁴³ საიჯარო ქირის საფასური შეიძლება შეიცვალოს მხარეთა შორის დამატებითი შეთანხმების საფუძველზე.⁴⁴

მერია ვალდებულია უზრუნველყოს მუნიციპალური ქონების მოვლა-პატრონობა და განახორციელოს ზედამხედველობა მის მართლზომიერ სარგებლობასა და განკარგვაზე.⁴⁵

ფაქტობრივი გარემოება: 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტი ფლობდა 315-მდე დასახელების სხვადასხვა დანიშნულების უძრავ ქონებას.⁴⁶ ქონების განკარგვისა და მონიტორინგის პროცესის შესწავლით გამოვლინდა შემდეგი ხარვეზები:

- J 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტში მოქმედებდა ქონების სარგებლობით გაცემის 14 ხელშეკრულება, რომელთაგანაც 12 გაფორმებულია 2021-2022 წლებში. ყველა შემთხვევაში ქონება გაცემულია პირდაპირი განკარგვის წესით და არ არის გამოყენებული ელექტრონული აუქციონის ფორმა, რომლის დროსაც იზრდება ინფორმირებულ პირთა წრე და ვაჭრობის კონკურენტულ/გამჭვირვალე გარემოში წარმართვის შესაძლებლობა. აღნიშნული კი ხელს უწყობს ქონებიდან მაქსიმალური სარგებლის მიღებას;
- J 2021-2022 წლებში მოქმედი ხელშეკრულებებიდან 2 შემთხვევაში სარგებლობის საფასური სავარაუდოდ რეალურ საბაზრო ფასზე ნაკლებია. მუნიციპალიტეტს არ უმსჯელია იჯარით გაცემული ქონების საიჯარო ღირებულების გადახედვისა და საბაზრო ფასებთან შესაბამისობაში მოყვანის შესახებ, კერძოდ:
 - ✓ 2012 წელს გაფორმებული ხელშეკრულებით მუნიციპალიტეტმა კვების ობიექტის მოსაწყობად სარგებლობის უფლებით, 20 წლის ვადით გასცა დაბა სტეფანწმინდაში, „მეგობრობის პარკში“ მდებარე 400 კვ. მ არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი. საიჯარო ქირა განისაზღვრა ნორმატიულ ფასზე დაყრდნობით და წელიწადში 1267 ლარი შეადგინა. საიჯარო ქირის გადახედვა და გაზრდა გაფორმების შემდეგ არ განხორციელებულა. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა სავარაუდოდ დაკარგა დამატებითი შემოსავლების მიღების შესაძლებლობა;
 - ✓ 2016 წელს გაფორმებული ხელშეკრულებით მუნიციპალიტეტმა ა(ა)იპ – სამთო სათხილამურო სკოლაზე პირდაპირი განკარგვის წესით

⁴² საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 8 დეკემბრის №669 დადგენილება „მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზების, სარგებლობისა და მართვის უფლებებით გადაცემის, საპრივატიზებო საფასურის, საწყისი საპრივატიზებო საფასურის, ქირის საფასურის, ქირის საწყისი საფასურის განსაზღვრის და ანგარიშსწორების წესების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 25.

⁴³ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 398.

⁴⁴ მუნიციპალიტეტის მიერ გაფორმებული საიჯარო ხელშეკრულებები, მუხლი 2.3.

⁴⁵ საკრებულოს 2018 წლის 30 აპრილის №19 დადგენილებით დამტკიცებული ყაზბეგის მუნიციპალიტეტის მერიის დებულება, მუხლი 6.

⁴⁶ საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მონაცემებზე დაყრდნობით.

სარგებლობის უფლებით გასცა დაბა გუდაურში მდებარე შენობის ნაწილი, ფართობით 220 კვ. მ საიჯარო ქირა განისაზღვრა წელიწადში 14.5 ათასი ლარის ოდენობით. ხელშეკრულების გაფორმების შემდეგ მუნიციპალიტეტს საიჯარო ქირის ადეკვატურობაზე არ უმსჯელია.

მუნიციპალიტეტს იჯარით ჰქონდა გაცემული დაბა სტეფანწმინდის ცენტრში მდებარე 430 კვ. მ არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი და მასზე დამაგრებული შენობები. შენობებში ფუნქციონირებს აგრარული ბაზარი და კვების ობიექტი – კაფე.⁴⁷ იჯარის ხელშეკრულების მოქმედების ვადა ამოიწურა 2021 წლის 18 აპრილს, ხოლო ახალი ხელშეკრულება იმავე მოიჯარესთან გაფორმდა 2022 წლის 12 იანვარს.⁴⁸ აპრილიდან იანვრამდე პერიოდში მოიჯარე სავარაუდოდ კვლავ სარგებლობდა ობიექტით, თუმცა შესაბამისი სარგებლობის საფასური ბიუჯეტში არ მიმართულა. მუნიციპალიტეტს ფაქტთან დაკავშირებით რაიმე ღონისძიება არ გაუტარებია;

მუნიციპალიტეტის ბალანსზე ირიცხება დაბა გუდაურში მდებარე ოთხი ერთეული არასასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთი და მათზე განთავსებული კოტეჯები.⁴⁹ პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, კოტეჯებით სარგებლობენ კურორტ გუდაურის სამაშველო სამსახურის თანამშრომლები. მათ მიერ მუნიციპალური ქონების გამოყენება სამართლებრივად დარეგულირებული არ არის.

დასკვნა

ქონებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას, მუნიციპალიტეტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები არაოპტიმალურია. ქონების სარგებლობის უფლებით გაცემის პროცესში არ არის გამოყენებული ელექტრონული აუქციონისა და გაფორმებულ ხელშეკრულებებში საიჯარო ფასის გადახედვის შესაძლებლობა. ასევე რეაგირების გარეშე დარჩენილი სამართლებრივი საფუძვლის გარეშე მუნიციპალიტეტის ქონებით სარგებლობის შემთხვევა. შედეგად, ადგილობრივი ბიუჯეტი კარგავს დამატებითი შემოსავლების მიღების შესაძლებლობას.

რეკომენდაცია №5

მერიამ საკრებულოსთან ერთად შეიმუშაოს ქონების მართვის სტრატეგია და შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობს ქონების განკარგვისა და მონიტორინგის გაუმჯობესებას. მუნიციპალიტეტმა იმსჯელოს ქონების განკარგვის პროცესში აუქციონის ფორმის გამოყენებისა და გაფორმებულ ხელშეკრულებებში სარგებლობის საფასურის საბაზრო ფასებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიმართულებით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალური ქონების მართვის პროცესის გაუმჯობესებას და საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდას.

2.3.2 ჩაუტარებელი ინვენტარიზაცია

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით,⁵⁰ საბიუჯეტო ორგანიზაციაში აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარება სავალდებულოა ყოველწლიურად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, გარდა უძრავი

⁴⁷ საკადასტრო კოდი: 74.01.13.140.

⁴⁸ ექსპერტის შეფასების საფუძველზე სარგებლობის საფასურად განისაზღვრა წელიწადში 10.3 ათასი ლარი.

⁴⁹ საკადასტრო კოდები: 74.06.11.400; 74.06.11.401; 74.06.11.402; 74.06.11.403.

⁵⁰ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანებით დამტკიცებული „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესი“ მე-2 და მე-3 მუხლები; საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2021 წლის 31 დეკემბრის №364 ბრძანებით დამტკიცებული „ინსტრუქცია საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების და ინვენტარიზაციის შედეგების საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (სსბას-ების) საფუძველზე აღრიცხვა-ანგარიშგებაში ასახვის შესახებ“ მე-2 და მე-3 მუხლები.

ქონებისა, რომლის ინვენტარიზაცია ხორციელდება სამ წელიწადში ერთხელ მაინც. ორგანიზაციაში ინვენტარიზაციის ჩატარების მიზნით, ხელმძღვანელის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის (ბრძანების) საფუძველზე, იქმნება საინვენტარიზაციო კომისია.

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტს 2021-2022 წლებში არ ჩატარებია აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია. ორივე წელს გამოიცა შესაბამისი ბრძანება ინვენტარიზაციის ჩატარებაზე და განისაზღვრა საინვენტარიზაციო კომისიის შემადგენლობა. პროცესი არ დასრულებულა და ინვენტარიზაციის საბოლოო შედეგების აქტი არ შედგენილა. შესაბამისად, არ განხორციელებულა აქტივების, ვალდებულებებისა და ასევე ბალანსის საცნობარო მუხლებში ასახული ფაქტობრივი ნაშთების დადგენა და ორგანიზაციის სააღრიცხვო მონაცემებთან შედარება; ასევე არ ჩატარებულა შემოწმება, ფინანსური და არაფინანსური აქტივების შენახვის/დაცვის წესებისა და პირობების და არაფინანსური აქტივების ექსპლოატაციის წესების დაცვის კანონთან შესაბამისობის დადგენის მიზნით. გარდა ამისა, ორგანიზაციის საკუთრებაში არსებული ყველა მატერიალური აქტივი არ არის ჩაბარებული შესაბამის პასუხისმგებელ პირებზე.

დასკვნა

ორგანიზაციული და პერსონალის მართვასთან დაკავშირებული ხარვეზების გამო, მუნიციპალიტეტმა დაარღვია სამართლებრივი აქტის მოთხოვნები ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის შესახებ. შედეგად, არსებობს მაღალი რისკი, რომ შეუმჩნეველი დარჩეს მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული არაფინანსური და ფინანსური აქტივების, მატერიალური ფასეულობების შენახვისა და დაცვის პირობების დარღვევის, ასევე დაკარგვის ან დაზიანების შემთხვევები.

რეკომენდაცია №6

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

2.4 წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება

2.4.1 საწვავის ხარჯვის ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: საქართველოს მთავრობის დადგენილების მიხედვით,⁵¹ 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტისათვის სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად რეკომენდებული იყო 5 ერთეული სამორიგეო ავტომანქანა.

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო პრიორიტეტულად მიიჩნევს საწვავით გამართვა განხორციელდეს აგაი სისტემის გამოყენებით.⁵² სათანადო გამოყენების პირობებში სისტემამ უნდა უზრუნველყოს საწვავის ხარჯვაზე ეფექტიანი კონტროლი.

მოხელის შვებულების დროს მისი სამსახურებრივი უფლებამოსილება ჩერდება.⁵³

⁵¹ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 5.

⁵² აგაი სისტემა - ავტომანქანის გამართვა და ავტომატური იდენტიფიცირება. სისტემა/საშუალება, რომლის გამოყენებითაც ავტორიზებული ავტომობილის ავზზე ავტოგასამართ სადგურზე იდენტიფიკაციისათვის მონტაჟდება სპეციალური ჩიპი (მეხსიერების ბარათი).

⁵³ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 55, პუნქტი 2.

მუნიციპალიტეტმა უნდა დანერგოს ფინანსური მართვისა და კონტროლის ისეთი სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოყენებას.⁵⁴

ფაქტობრივი გარემოება: 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად იყენებდა საკრებულოს სამართლებრივი აქტით⁵⁵ განსაზღვრულ 6 განპიროვნებულ და 1 სამორიგეო ავტომობილს. წლების შესაბამისად, მუნიციპალიტეტი ასევე სარგებლობდა საჯარო მოხელეების საკუთრებაში არსებული 27-28 ავტომობილით.

წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, მუნიციპალიტეტმა საანგარიშო პერიოდში გახარჯა 96.1 ტონა საწვავი, ღირებულებით – 213.9 ათასი ლარი. მათ შორის, საჯარო მოხელეების საკუთრებაში არსებულ ავტომობილებზე გახარჯულია 49.5 ტონა საწვავი.

ბენზინის ტიპის საწვავით ავტომანქანების გამართვა ხორციელდებოდა კონსოლიდირებულ ტენდერში გამარჯვებული კომპანიის ავტოგასამართი სადგურიდან, აგაი სისტემის გამოყენებით, ხოლო დიზელი გაიცემოდა პლასტიკური ბარათების საშუალებით, რომლებიც გათვალისწინებული იყო კონკრეტული ავტომანქანების გასამართად. საწვავის ხარჯვის დოკუმენტაციის შესწავლით გამოვლინდა ხარვეზები საწვავის მიზნობრივ გამოყენებასა და რაციონალურ ხარჯვასთან დაკავშირებით, კერძოდ:

- 1) გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც ავტოსატრანსპორტო საშუალებებში ერთჯერადად ან დროის მცირე ინტერვალში ჩასხმულია ავტომობილის ავზის მოცულობაზე მეტი ოდენობის საწვავი. აღნიშნული შეუსაბამობა შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა აგაი სისტემით აღჭურვილი ავტომანქანისათვის განკუთვნილი საწვავით იმართება სხვა ტრანსპორტი, ჩიპის გადაადგილების შედეგად:
- 2021-2022 წლებში 8 სატრანსპორტო საშუალებაში ავტომობილის ავზის მოცულობაზე გადაჭარბებით საწვავი ჩასხმულია 18 შემთხვევაში (იხ. დანართი №2);
- 2021-2022 წლებში დროის მცირე ინტერვალში ავზის მოცულობაზე მეტი ოდენობით საწვავი ჩასხმულია 28 შემთხვევაში (იხ. დანართი №3).
- 2) დაფიქსირდა მივლინების ან/და სხვა სახის დასაბუთების გარეშე ყაზბეგის მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებს გარეთ მდებარე ბენზინგასამართ სადგურებზე საწვავით გამართვის 448 ფაქტი. ამ შემთხვევებში ავტომანქანებში ჩასხმულია, ჯამში, 9.1 ათასი ლიტრი საწვავი (იხ. დანართი №4).
- 3) შვებულების პერიოდში მუნიციპალიტეტის თანამშრომლები არ არიან უფლებამოსილნი ისარგებლონ მათთვის გამოყოფილი საწვავით. მიუხედავად ამისა, 2021-2022 წლებში დაფიქსირდა შვებულების პერიოდში კერძო ავტომობილების საწვავით გამართვის 71 შემთხვევა და ჯამში გახარჯულია 1219 ლიტრი საწვავი (იხ. დანართი №5).

დასკვნა

საწვავის ხარჯვის პროცესში არსებული კონტროლის მექანიზმები მუნიციპალიტეტში სრულად ვერ უზრუნველყოფს მიზნობრივი ხარჯვის

⁵⁴ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 6, პუნქტი 1, „გ“ ქვეპუნქტი.

⁵⁵ ყაზბეგის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2019 წლის 28 მარტის №4 დადგენილება „ყაზბეგის მუნიციპალიტეტის სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილებისა და კლასიფიკაციის წესის დამტკიცების შესახებ“.

ეფექტიან მონიტორინგს. შედეგად, საწვავი გამოყენებულია არაავტორიზებულ ავტომანქანებზე, ასევე მოხელეების შვებულებაში ყოფნის დროს და კონკრეტული მუნიციპალიტეტის ფარგლებს გარეთ, რაც წარმოშობს საწვავის არასამსახურებრივი დანიშნულებით გამოყენების რისკებს.

რეკომენდაცია №7

საწვავის არამიზნობრივად ხარჯვის პრევენციის მიზნით, მიზანშეწონილია მერიამ დანერგოს კონტროლის დამატებითი მექანიზმ(ებ)ი და შეიმუშაოს სათანადო პროცედურები, მათ შორის, ალტერნატიულ პროცედურად შესაძლოა განხილულ იქნეს ავტოსატრანსპორტო საშუალებების პერიოდული ინვენტარიზაციისას უფლებამოსილი პირების მიერ დამონტაჟებული საწვავის ჩიპების (მეხსიერების ბარათის) მთლიანობის შემოწმება; სამორიგეო ავტომობილების სამსახურებრივი დანიშნულებით გამოყენების მონიტორინგის მიზნით, კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, ასევე შესაძლოა განხილულ იქნეს სატელიტური (GPS) ან სხვა სახის ელექტრონული კონტროლის სისტემის დანერგვა.

2.5 ორგანიზაციული და პერსონალის მართვა

2.5.1 დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირების ხარვეზები

კრიტერიუმი: ადგილობრივი მოსაკრებელი არის აუცილებელი გადასახდელი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში.⁵⁶ მუნიციპალიტეტში საკრებულოს დადგენილების საფუძველზე დაწესებულია დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავების მოსაკრებელი, რომლის მიხედვით, დასუფთავების მოსაკრებლის გადამხდელია ფიზიკური ან/და იურიდიული პირი, რომელიც მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე წარმოქმნის ნარჩენებს.⁵⁷

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტში დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირებას ახორციელებს მერიის ზედამხედველობის სამსახური.⁵⁸ სამსახურს იურიდიულ პირებთან გაფორმებული აქვს ხელშეკრულებები მოსაკრებლის გადახდაზე. ხელშეკრულებების მიხედვით, იურიდიულ პირებს 2021-2022 წლებში მოსაკრებლის სახით უნდა გადაეხადათ 118.2 ათასი ლარი. 2023 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, იურიდიული პირების მიერ გადაუხდელობა დასუფთავების მოსაკრებელმა 13.8 ათასი ლარი შეადგინა.⁵⁹

მუნიციპალიტეტი ფიზიკური პირებისგან დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირებას არ ახორციელებს. მერიას არ აქვს შედგენილი მოსაკრებლის გადამხდელთა ბაზა და შესაბამის მონაცემებზე დაყრდნობით არ გეგმავს წლის განმავლობაში მისაღებ შემოსავლებს. ასევე არსებობს რისკი, რომ მოსაკრებლის გადამხდელ იურიდიულ პირთა ბაზაც არასრულია: 2021 წელს ხელშეკრულება გაფორმებული იყო – 26, ხოლო 2022 წელს – 41 პირთან.

აღსანიშნავია, რომ 2021 წელს მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა ბილინგის პროგრამა დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირების გაუმჯობესების მიზნით, ღირებულებით – 2.5 ათასი ლარი.⁶⁰ პროგრამის პრაქტიკაში დანერგვა და გამოყენება არ განხორციელებულა. შესაბამისად, გადახდილი თანხა არაეფექტიანი ხარჯია.

⁵⁶ საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“, მუხლი 1.

⁵⁷ საკრებულოს 2011 წლის 23 თებერვლის №8 დადგენილება „ყაზბეგის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ადგილობრივი მოსაკრებლების შემოღებისა და მათი განაკვეთების განსაზღვრის შესახებ“.

⁵⁸ საკრებულოს 2018 წლის 29 ივნისის №26 დადგენილება „ყაზბეგის მუნიციპალიტეტის მერიის არქიტექტურულ-სამშენებლო საქმიანობაზე ზედამხედველობის სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 3.

⁵⁹ აღსანიშნავია, რომ დავალიანების ძირითადი ნაწილი (10.1 ათასი ლარი) 2023 წლის პირველი კვარტლის განმავლობაში გადახდილია.

⁶⁰ CMR210048087.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტს არ გააჩნია დასუფთავების მოსაკრებლის გადამხდელთა სათანადო ბაზა და მერია ვერ უზრუნველყოფს საკრებულოს დადგენილებით განსაზღვრული დასუფთავების მოსაკრებლის სათანადოდ ადმინისტრირებას. შედეგად, მუნიციპალიტეტი სრულად ვერ იღებს დასუფთავების მოსაკრებელს, რაც უარყოფითად აისახება ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავლებზე.

რეკომენდაცია №8

მერიამ საკრებულოსთან ერთად იმსჯელოს გადამხდელთა ბაზის ფორმირებისა და დასუფთავების მოსაკრებლის დაგეგმილი მაჩვენებლის მობილიზების მიზნით გასატარებელ ღონისძიებებზე, მათ შორის, შესაბამისი უწყებების ჩართულობით, მიზანშეწონილია დაიწყოს მუშაობა მოსაკრებლის გადახდის ალტერნატიული და საუკეთესო პრაქტიკის დანერგვაზე. აღნიშნული ხელს შეუწყობს დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირების გაუმჯობესებას.

2.5.2 მიუღებელი შემოსავლები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტების საფინანსო ორგანოები უფლებამოსილი არიან, დამატებითი შემოსავლის მიღების მიზნით გახსნან მიმდინარე ან/და სადეპოზიტო ანგარიშები კომერციულ ბანკებში. დაუშვებელია მიმდინარე ანგარიშზე ანგარიშის მფლობელმა განახორციელოს სხვა ოპერაციები, გარდა სახელმწიფო ხაზინაში გახსნილი ანგარიშიდან სახსრების გადატანისა, სახელმწიფო ხაზინაში გახსნილ ანგარიშზე სახსრების დაბრუნებისა.⁶¹

მუნიციპალიტეტმა უნდა დანერგოს ფინანსური მართვისა და კონტროლის ისეთი სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოყენებას.⁶²

ფაქტობრივი გარემოება: გავრცელებული კარგი პრაქტიკის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტები იყენებენ კანონმდებლობით მინიჭებულ შესაძლებლობას და შესაბამისი ხელშეკრულებების საფუძველზე საბანკო დაწესებულებებში ხსნიან მიმდინარე ან/და სადეპოზიტო ანგარიშებს. საბიუჯეტო სახსრების განკარგვისას მუნიციპალიტეტის მთავარ მიზანს დამატებითი სარგებლის მიღება არ წარმოადგენს, თუმცა წლის გარკვეულ პერიოდებში ობიექტური გარემოებების გათვალისწინებით წარმოქმნილ ჭარბ ფინანსურ რესურსს დროებით განათავსებენ ანგარიშებზე, რომელზედაც ბანკთან გაფორმებული ხელშეკრულების შესაბამისად, ერიცხებათ საპროცენტო სარგებელი. დამატებითი შემოსავლები კი დადებითად აისახება ადგილობრივ ბიუჯეტზე.

2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტს ანგარიშზე ნაშთის სახით ერიცხებოდა მნიშვნელოვანი ფინანსური რესურსი (2021 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით - 3,496.3 ათასი ლარი, 2022 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით - 2,135.7 ათასი ლარი, ხოლო 2023 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით - 6,662.7 ათასი ლარი). მიუხედავად ამისა, მერიას საბანკო დაწესებულებასთან ხელშეკრულება არ გაუფორმებია და მიმდინარე ან/და სადეპოზიტო ანგარიშით არ უსარგებლია. შედეგად, ადგილობრივმა ბიუჯეტმა დაკარგა მნიშვნელოვანი მოცულობის დამატებითი შემოსავლების მიღების შესაძლებლობა. აღსანიშნავია, რომ აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში მუნიციპალიტეტმა დაიწყო პროცედურები საბანკო დაწესებულებასთან შესაბამისი ხელშეკრულების გასაფორმებლად.

დასკვნა

2021-2022 წლების განმავლობაში მუნიციპალიტეტი თავისუფალ ფინანსურ რესურსს ეფექტიანად არ იყენებდა. მერია არ სარგებლობდა საბანკო დაწესებულების მიმდინარე ან/და სადეპოზიტო ანგარიშით, რის გამოც

⁶¹ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 7, პუნქტი 8.

⁶² საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 6, პუნქტი 1, „გ“ ქვეპუნქტი.

2.5.3 ფინანსური ვალდებულებების შეუსრულებლობა

ადგილობრივმა ბიუჯეტმა დაკარგა დამატებითი შემოსავლების მიღების შესაძლებლობა.

მუნიციპალიტეტმა უნდა დანერგოს ფინანსური მართვისა და კონტროლის ისეთი სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოყენებას.⁶³

მუნიციპალიტეტსა და სსიპ - საქართველოს რეგიონული განვითარების ფონდის შორის გაფორმებული სასესიო ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად, მუნიციპალიტეტი, როგორც სესხის მიმღები, ვალდებულია სესხის ძირითადი თანხის და მასზე დარიცხული პროცენტების სრულად დაფარვამდე, გაითვალისწინოს მიღებული სესხის მომსახურებისთვის განკუთვნილი ხარჯები ყოველი მომდევნო წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტში და სესხის გრაფიკის მიხედვით აწარმოოს ეტაპობრივი გადახდა. თანხების დროულად არდაფარვის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტს ფონდის სასარგებლოდ დაეკისრება პირგასამტეხლო გადასახდელი თანხის 0.05%-ის ოდენობით ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე.

ფაქტობრივი გარემოება: 2017 წელს მუნიციპალიტეტსა და სსიპ - საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის შორის გაფორმდა სესხის ხელშეკრულება, რომლის ფარგლებში თვითმმართველობას გადაეცა ნაგავშენი მანქანა და ნარჩენების 100 ცალი კონტეინერი. სანაცვლოდ მუნიციპალიტეტს დაეკისრა სესხის გადახდის ვალდებულება ხელშეკრულების პირობებით განსაზღვრული გრაფიკის შესაბამისად (სესხის ძირითადი თანხა – 223.3 ათასი ლარი, წლის განმავლობაში დასაფარი ვალდებულება – დაახლოებით 45.0 ათასი ლარი). 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტმა არ შეასრულა მასზე დაკისრებული ფინანსური ვალდებულებები (თანხები დროულად და სრულად არ გადაიხდა), რის გამოც ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად დაეკისრა პირგასამტეხლო 5.1 ათასი ლარის ოდენობით. მუნიციპალიტეტმა დაკისრებული თანხა გადაიხდა 2022 წელს.

აღსანიშნავია, რომ 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტი ფლობდა მნიშვნელოვანი მოცულობის საბიუჯეტო რესურსს, მათ შორის თავისუფალ ნაშთებს.

დასკვნა

ორგანიზაციული და პერსონალის მართვის ხარვეზების გამო, მუნიციპალიტეტმა არ შეასრულა სასესიო ხელშეკრულებით განსაზღვრული ფინანსური ვალდებულებები, რის გამოც დამატებით გადაიხდა 5.1 ათასი ლარი.

2.5.4 დელეგირებული უფლებამოსილების დაფინანსება საკუთარი შემოსავლებიდან

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, სახელმწიფოს მიერ მუნიციპალიტეტისათვის უფლებამოსილებების დელეგირება შეიძლება სათანადო მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით.⁶⁴

ფაქტობრივი გარემოება: 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტს დელეგირებული ჰქონდა ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებების ნაწილი.⁶⁵ აღნიშნული უფლებამოსილებების განსახორციელებლად მიზნობრივი ტრანსფერის სახით მუნიციპალიტეტმა მიიღო, ჯამში – 450.7 ათასი ლარი. გარდა მიზნობრივი ტრანსფერისა, 2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტმა

⁶³ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 6, პუნქტი 1, „გ“ ქვეპუნქტი.

⁶⁴ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 17, პუნქტი 2.

⁶⁵ ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის ამაღლების ხელშეწყობის (ნაწილობრივ), საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის (ნაწილობრივ) და თრუსის დაცული ლანდშაფტის მართვა.

გამოიყენა საკუთარი ფინანსური რესურსი და დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით, დამატებით დახარჯა სამხედრო აღრიცხვისა და გაწვევის სამსახურისათვის 17.3 ათასი ლარი, ხოლო ა(ა)იპ – საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ყაზბეგის მუნიციპალური ცენტრისათვის – 125.6 ათასი ლარი. აღნიშნული თანხები ძირითადად გამოყენებულია შრომის ანაზღაურების, კომუნალური, ტრანსპორტისა და სხვა ხარჯების დაფინანსების მიზნით, რომლის დაგეგმვა და გაანგარიშებაც მუნიციპალიტეტს შეეძლო წინასწარ.

მუნიციპალიტეტს არ გაუტარებია რაიმე სახის ღონისძიება დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისთვის საჭირო დამატებითი ფინანსური რესურსის მისაღებად. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტის შესაბამის სამსახურებს არ უმსჯელიათ, საქმიანობა განხორციელებინათ დელეგირებული უფლებამოსილებისათვის გამოყოფილი ფინანსური რესურსის ფარგლებში.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო დელეგირებული უფლებამოსილების განმახორციელებელი სამსახურების საქმიანობის დაგეგმვა და წარმართვა მისთვის გამოყოფილი ფინანსური რესურსების შესაბამისად, რამაც ადგილობრივი ბიუჯეტიდან დამატებით 142.9 ათასი ლარის ხარჯი გამოიწვია.

2.5.5 საბიუჯეტო პროცესის ხარვეზები

კრიტერიუმი: ბიუჯეტის პროექტის მომზადების მიზნით, საფინანსო ორგანო საბიუჯეტო ორგანიზაციებს უგზავნის საბიუჯეტო განაცხადის ფორმებს, ასიგნებებისა და მომუშავეთა რიცხოვნობის საორიენტაციო ზღვრული მოცულობების მითითებით.⁶⁶

საბიუჯეტო კოდექსი განსაზღვრავს ინფორმაციის ნუსხას, რომელსაც უნდა მოიცავდეს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში.⁶⁷ ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშები უნდა მოიცავდეს: პროგრამების მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობის განმარტებას, როდესაც ასეთი შეუსაბამობა აღემატება 30%-ს;⁶⁸ წლიური ბიუჯეტით დასახული პრიორიტეტების ფარგლებში საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული პროგრამების/ქვეპროგრამების აღწერას და მიღწეულ შედეგებს;⁶⁹ არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების ბიუჯეტების შესრულების წლიურ მაჩვენებლებს.⁷⁰

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებულ საბიუჯეტო პროცესში გამოიკვეთა შემდეგი ნაკლოვანებები:

- 1) 2021-2022 წლების ბიუჯეტების პროექტის მომზადების მიზნით, მუნიციპალიტეტის საფინანსო ორგანოს საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის არ გაუგზავნია საბიუჯეტო განაცხადის ფორმები ასიგნებებისა და მომუშავეთა რიცხოვნობის საორიენტაციო ზღვრული მოცულობების მითითებით;
- 2) 2021-2022 წლების ბიუჯეტების შესრულების წლიური ანგარიშები შედგენილია ხარვეზებით და მასში სრულყოფილად ასახული არ არის კანონმდებლობით მოთხოვნილი ინფორმაცია. კერძოდ, წლიური ანგარიშები არ მოიცავს:

⁶⁶ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 77, პუნქტი 3.

⁶⁷ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 87.

⁶⁸ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 50, პუნქტი 1, „ე“ ქვეპუნქტი.

⁶⁹ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 50, პუნქტი 1, „ვ“ ქვეპუნქტი.

⁷⁰ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 50, პუნქტი 1, „ზ“ ქვეპუნქტი.

- პროგრამების მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობის განმარტებას, როდესაც ასეთი შეუსაბამობა აღემატება 30%-ს;
- წლიური ბიუჯეტით დასახული პრიორიტეტების ფარგლებში საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული პროგრამების/ქვეპროგრამების შედეგებს;
- მუნიციპალიტეტის დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების ბიუჯეტების შესრულების წლიურ მაჩვენებლებს.

დასკვნა

2021-2022 წლების საბიუჯეტო პროცესი მუნიციპალიტეტში მიმდინარეობდა ხარვეზებით და სრულად არ შეესაბამებოდა საბიუჯეტო კოდექსით განსაზღვრულ მოთხოვნებს.

2.6 იურიდიული პირების მართვა

2.6.1 საბიუჯეტო სახსრების არამართლზომიერი ხარჯვა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტი საქართველოს საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტების შესაბამისად შეიმუშავებს ფინანსური მართვისა და კონტროლის საკუთარ სისტემას.⁷¹ ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის შექმნის/დანერგვის მიზანია: სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოყენება; საბიუჯეტო რესურსების არამართლზომიერი ხარჯვის თავიდან არიდება. ფინანსური მართვა და კონტროლი ხორციელდება დაწესებულების ხელმძღვანელების მიერ ყველა სტრუქტურულ ქვედანაყოფში და დაწესებულებისადმი დაქვემდებარებულ ყველა ერთეულში.⁷²

ფაქტობრივი გარემოება: მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ების მართვის პროცესის შესწავლისას გამოვლინდა სისხლის სამართლის დანაშაულის ნიშნების შემცველი გარემოება. ადგილობრივი ბიუჯეტიდან არსებითი მოცულობის თანხები დაიხარჯა არამართლზომიერად, კერძოდ:

2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ – ყაზბეგის მუნიციპალიტეტის განათლების, კულტურისა და სპორტის განვითარების ცენტრიდან⁷³ საბიუჯეტო სახსრები სისტემატურად ირიცხებოდა ფიზიკური პირისა და მისი ოჯახის წევრის კუთვნილ საბანკო ანგარიშებზე. აღნიშნული პირი ა(ა)იპ-ში დასაქმებული იყო ბუღალტრის პოზიციაზე. მის მიერ გადარიცხვების საფუძველად მითითებული/წარდგენილი იყო ხელფასის უწყისები, ხოლო თანხები ირიცხებოდა „თანამდებობრივი სარგოს“ მუხლით. შემოწმების შედეგად გამოვლინდა, რომ დოკუმენტები არ იყო ავთენტური. კერძოდ, ხელფასის უწყისებში შეყვანილი იყვნენ ა(ა)იპ-ში დასაქმებული პირები, რომლებსაც შესაბამისი თვის კუთვნილი ხელფასი უკვე აღებული ჰქონდათ ან პირები, რომლებიც ა(ა)იპ-ში არ საქმიანობდნენ. ამასთანავე, თანხების მიმღების ანგარიშის ნაცვლად გადარიცხვებზე მითითებული იყო ბუღალტრისა და მისი ოჯახის წევრის პირადი საბანკო ანგარიშები.

აუდიტის ჯგუფმა გამოავლინა აღნიშნული ფიზიკური პირისა და მისი ოჯახის წევრის 3 საბანკო ანგარიში, რომლებზეც 2021-2022 წლებში 182 უკანონო ტრანზაქცია განხორციელდა და გადარიცხულმა თანხამ ჯამში 190.6 ათასი ლარი შეადგინა.

⁷¹ საქართველოს კანონი „შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 5.

⁷² საქართველოს კანონი „შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 6.

⁷³ აღნიშნული სუბიექტი რეორგანიზაციის საფუძველზე 2022 წლის ივნისიდან გარდაიქმნა ა(ა)იპ – ყაზბეგის მუნიციპალიტეტის განათლებისა და კულტურის განვითარების ცენტრად.

აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტის მერია ამტკიცებს იურიდიული პირის ბიუჯეტს მუხლობრივი ჩაშლით, განიხილავს ა(ა)იპ-ების მიერ წარმოდგენილ ანგარიშებს საქმიანობისა და საბიუჯეტო რესურსების ხარჯვის შესახებ. დაფუძნებული სუბიექტის ბუღალტრის მიერ ინიცირებულ საგადახდო დავალებას ადასტურებს ა(ა)იპ-ის დირექტორი და მერიის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურის წარმომადგენელი. მიუხედავად დანერგილი კონტროლის მექანიზმებისა, უკანონო ტრანზაქციები, რომლებიც ორი წლის განმავლობაში ხორციელდებოდა და სისტემატური ხასიათი ჰქონდა, ვერ იქნა იდენტიფიცირებული. არამართლზომიერი გადარიცხვები კონტროლის განმახორციელებელი პირების მიერ დადასტურებულია, რაც მათ მიერ ფუნქცია-მოვალეობების არასათანადოდ შესრულებაზე მიუთითებს.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტში დანერგილმა ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემამ ვერ უზრუნველყო ხანგრძლივ პერიოდში არაავთენტური დოკუმენტაციის საფუძველზე 190.6 ათასი ლარის საბიუჯეტო რესურსების არამართლზომიერი ხარჯვის გამოვლენა და თავიდან აცილება. აღნიშნული მის არასათანადო ფუნქციონირებასა და ფორმალურ ხასიათზე მიანიშნებს.

2.7 წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების მდგომარეობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2020 წელს ჩატარა ყაზბეგის მუნიციპალიტეტის 2018-2019 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის ობიექტმა გაატარა ღონისძიებები და წარმოადგინა ინფორმაცია წინა აუდიტის ანგარიშში ასახული ზოგიერთი ხარვეზის გამოსწორების შესახებ. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა არ განახორციელა სათანადო რეაგირება და განმეორებით დაუშვა ზოგიერთი დარღვევა, რომელიც აღწერილია აუდიტის ანგარიშში, კერძოდ:

- მუნიციპალიტეტს წლის ბოლოს რჩება არსებითი მოცულობის ნაშთი, მათ შორის თავისუფალი ნაშთი;
- დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირება სათანადოდ არ ხორციელდება;
- მუნიციპალიტეტმა საკრებულოს არათანამდებობის პირების ხარჯები აანაზღაურა საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შეუსაბამოდ 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.

აუდიტორები

ხელმოწერა

ბარამ ონიანი

უფროსი აუდიტორი

შალვა მელაძე

უფროსი აუდიტორ-ასისტენტი

გიგა დალაქიშვილი

უფროსი აუდიტორ-ასისტენტი

არჩილ გვალია

აუდიტორ-ასისტენტი

დანართები

დანართი №1

2021-2022 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ ნაკლებობით დარიცხული ჯარიმები

N	შესყიდვის ნომერი	ხელშეკრულების მიხედვით დასარიცხი ჯარიმა (ათასი ლარი)	დარიცხული ჯარიმა (ათასი ლარი)	სხვაობა (ათასი ლარი)
1	NAT210005302	13.0	0.33	12.7
2	NAT210005301	3.0	0.05	2.9
3	NAT210006719	11.7	0.32	11.4
4	NAT220002835	5.2	0.1	5.1
სულ:		32.9	0,8	32.1

დანართი №2

2021-2022 წლებში ავტომობილებში ავზის მოცულობაზე მეტი ოდენობით ერთჯერადად ჩასხმის შემთხვევები

№	ავტომანქანის ნომერი	ავტომანქანის ავზის მოცულობა (ლიტრი)	ერთჯერადად ჩასხმული საწვავის რაოდენობა (ლიტრი)	სხვაობა (მეტობით ლიტრის ჩასხმა)	ჩასხმის თარიღი
1	CC765CD	75	94,90	19,90	10.01.2021
2	WV072WW	85	115,01	30,01	24.02.2021
3	WV072WW	85	109,03	24,03	27.02.2021
4	BS304BB	75	85,63	10,63	09.04.2021
5	CC765CD	75	100,00	25,00	03.05.2021
6	CC765CD	75	100,00	25,00	04.06.2021
7	CC765CD	75	105,00	30,00	12.06.2021
8	CC765CD	75	200,00	125,00	17.06.2021
9	GW023WG	65	80,00	15,00	22.06.2021
10	BS304BB	75	99,18	24,18	29.06.2021
11	CC765CD	75	200,00	125,00	09.07.2021
12	CC765CD	75	101,70	26,70	15.08.2021
13	BS304BB	75	101,16	26,16	30.09.2021
14	BS305BB	75	103,47	28,47	01.10.2021
15	CC765CD	75	300,00	225,00	22.10.2021
16	CD515GG	75	100,00	25,00	06.07.2022
17	HH919FF	40	50,16	10,16	06.07.2022
18	00118FO	75	90,00	15,00	14.08.2022
სულ:			2135	810	

დანართი №3

2021-2022 წლებში დროის მცირე მონაკვეთში ავტომობილებში ავზის მოცულობაზე მეტი ოდენობით საწვავი ჩასხმის შემთხვევები

№	ავტომანქანის/ბარათის ნომერი	ავტომანქანის ავზის მოცულობა (ლიტრი)	ერთჯერადად ჩასხმული საწვავის რაოდენობა (ლიტრი)	დღეში რამდენჯერ არის ჩასხმული	ჩასხმის თარიღი	ჩასხმის დრო
1	CC765CD	70	40,0	4	30.04.2021	14:27:57
			53,0		30.04.2021	14:45:04
			54,0		30.04.2021	18:12:02
			10,0		30.04.2021	18:13:04
2	CC765CD	70	29,0	2	03.05.2021	17:24:17
			100,0		03.05.2021	18:20:19
3	CC765CD	70	67,0	2	12.06.2021	12:42:11

			105,0		12.06.2021	19:36:16
4	CC765CD	70	200,0	2	17.06.2021	14:11:14
			20,0		17.06.2021	14:15:01
			32,2		15.08.2021	17:06:05
5	CC765CD	70	10,0	5	15.08.2021	17:23:48
			15,0		15.08.2021	17:31:16
			101,7		15.08.2021	18:13:52
			50,0		15.08.2021	22:04:33
6	BS304BB	70	40,0	2	21.08.2021	18:44:52
			42,0		21.08.2021	18:47:19
7	BS301BB	70	54,0	2	18.12.2021	20:48:37
			50,0		18.12.2021	21:19:59
8	YY475NN	50	31,0	2	26.01.2022	15:59:02
			49,0		26.01.2022	16:13:28
9	OO011PO	70	83,3	2	15.03.2022	19:20:03
			20,0		15.03.2022	19:29:24
10	CD515GG	70	58,0	2	26.04.2022	10:28:45
			22,9		26.04.2022	10:34:00
			78,7	3	27.11.2022	11:26:40
11	OO011PO	70	50,0		27.11.2022	11:49:03
			59,0		27.11.2022	12:45:25
სულ:			1525	28		

დანართი №4

2021-2022 წლებში ავტომანქანებში ყაზბეგის ადმინისტრაციულ საზღვრებს გარეთ შესაბამისი დასაბუთების გარეშე საწვავის ჩასხმის შემთხვევები

№	წელი	ავტომანქანის/ზარათის ნომერი	საწვავის ჩასხმის ჯერადობა	საწვავის რაოდენობა (ლიტრი)
1	2021	EE274PP	36	760
2	2021	IU356UI	93	1219
3	2021	MM844FF	92	1662
4	2021	RHR995	24	457
5	2021	SNO757	8	179
6	2021	JEJ315	1	20
7	2021	QQ261DD	3	120
8	2021	TR777SO	6	129
9	2021	QV761QV	2	83
10	2021	CC012UU	15	401
11	2021	VC362CV	1	32
12	2021	AA176AR	20	496
13	2021	XE500VI	31	642
14	2021	PL381LP	12	284
15	2021	SZ903ZS	2	45
16	2021	GM537MG	8	185
17	2021	VVQ966	3	60
18	2022	DD554SD	44	865
19	2022	MR111SG	16	506
20	2022	CQ550QC	10	517
21	2022	HH919FF	12	262
22	2022	QO010QL	2	75
23	2022	GC465GG	7	130
სულ:			448	9129

დანართი №5

2021-2022 წლებში შვებულების დროს ავტომატური გამართვის შემთხვევები

წელი	ავტომობილის სახელმწიფო ნომერი/ზარათის ნომერი	ჩასხმების ჯერადობა შვებულების პერიოდში	საწვავის რაოდენობა (ლიტრი)
2021	MM844FF	16	264,6
2021	CC012UU	4	109,27
2021	XE500VI	3	50
2021	EE274PP	1	40
2021	RHR995	1	29,99
2022	IU356UI	5	65
2022	DZ023ZD	9	160
2022	GC465GG	3	79
2022	PL381LP	8	111,77
2022	JEJ315	11	158,72
2022	AA176AR	2	40,94
2022	ST731SS	6	60
2022	A454EM15	2	50
სულ:		71	1219

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