



ფინანსური და მენეჯერების აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



„ვ ა მ ტ კ ი ც ე ბ“

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების

ბიუჯეტების აუდიტის დეპარტამენტის

უფროსი

გიორგი მამრიკიშვილი

11 01 2018 წელი

ეგზ. №1

დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური აუდიტის და 2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ (პროგრამის კოდი: 01.00), „ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციის და ექსპლოატაციის“ (პროგრამის კოდი: 03.00) პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში № 4/36

2018 წელი

სარჩევი

შემაჯამებელი მიმოხილვა.....	3
რეკომენდაციები.....	4
შესავალი.....	7
ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის საქმიანობის შესახებ.....	10
ძირითადი ტექსტი.....	12
1. წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება (პროგრამის კოდი: 01.00).....	12
წარმომადგენლობითი ხარჯები.....	13
შტატგარეშე მოსამსახურეების ანაზღაურება.....	14
ავტომანქანები და საწვავის ხარჯი.....	16
საკრებულოს წევრების ხარჯები.....	17
2. ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია (პროგრამის კოდი: 03.00).....	19
ფაქტობრივი დანახარჯები.....	20
დასუფთავების მომსახურების შესყიდვა.....	22
ნარჩენების გატანის მომსახურების შესყიდვა.....	23
ინფრასტრუქტურული პროექტების მოვლა-პატრონობა.....	26
დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირების შესყიდვა.....	31
წყლის სისტემის ექსპლოატაცია.....	32
შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობა.....	33
3. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა ფინანსურ ანგარიშგებაზე.....	34
3.1. პირობითი მოსაზრება ფინანსური ანგარიშგების შესახებ.....	34
3.2.1 შენობა-ნაგებობები.....	36
3.2.2 გრძელვადიანი მცირეფასიანი აქტივი.....	37
3.2.3 სხვა მოკლევადიანი კრედიტორული დავალიანება.....	37
3.2.4 სხვა დანარჩენი საქონელი და მომსახურება.....	37
3.2.5 სხვა მიმდინარე ხარჯი.....	38
დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტში წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების გამოსწორების მდგომარეობა.....	38
აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი.....	39
აუდიტის ჯგუფის წევრების ხელმოწერები.....	39

შემაჯამებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური აუდიტი და 2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ (პროგრამის კოდი: 01 00), „ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციისა და ექსპლოატაციის“ (პროგრამის კოდი: 03 00) პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი დარღვევა-ნაკლოვანებები:

- ❖ დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ხარჯის მუხლიდან გაწეულ ხარჯებზე, ვერ დგინდება ჩატარებული ღონისძიებების დასახელება, სტუმრობის მიზანი, სტუმართა და მასპინძელთა ოდენობა და სხვა მონაცემები. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ხარჯის მიზანშეწონილობა დოკუმენტურად არ არის დასაბუთებული.
- ❖ შტატგარეშე მოსამსახურეებთან გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებების ნაწილი არ შეიცავს დროში განსაზღვრულ რაიმე კონკრეტულ დავალებას, შესასრულებელი სამუშაოს ან გასაწევი მომსახურების სპეციფიკას. შესაბამისად, შრომით ურთიერთობებს ხანგრძლივი ვადით, ფაქტობრივად მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად აწესრიგებს, რაც წინააღმდეგობაშია შტატგარეშე მოსამსახურის დაქირავების პრინციპთან.
- ❖ შტატგარეშე მოსამსახურეებზე, ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ანაზღაურების გარდა, გაცემულია პრემია. ხელშეკრულებების ნაწილი არ ითვალისწინებდა პრემიის გაცემას, ხოლო დანარჩენში აღნიშნულია, რომ დამქირავებელს უფლება აქვს შრომის შედეგების მიხედვით გამოიყენოს კანონით გათვალისწინებული წახალისების ფორმა. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტში შტატგარეშეებზე პრემია გაცემულია მხოლოდ სადღესასწაულო დღეებში, რაც ეწინააღმდეგება საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურად ხარჯვის პრინციპს.
- ❖ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები ანაზღაურებულია მოქმედი კანონმდებლობის დარღვევით, შესაბამისი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე.
- ❖ მუნიციპალიტეტმა რიგი სამშენებლო სამუშაოები შეისყიდა გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით. ობიექტები ჩაბარებულია და ანგარიშსწორება განხორციელებულია ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე, რაც ეწინააღმდეგება მოქმედ კანონმდებლობას და არსებული პრაქტიკით იწვევს საბიუჯეტო სახსრების ზედმეტად ანაზღაურებას.
- ❖ სატენდერო კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შედეგად, ტენდერზე შეიქმნა არაკონკურენტული გარემო და უპირატეს მდგომარეობაში აღმოჩნდა მუნიციპალიტეტის კუთვნილი შპს. შედეგად გაიზარდა შესყიდვის ობიექტის ღირებულება და თვითმმართველი ერთეული მომსახურების მიღებაში იხდის უფრო მეტს. აღნიშნული თანხა წარმოადგენს შესყიდვების მართვის პროცესში დაშვებული ხარვეზების შედეგად არაეკონომიურად გაწეულ ხარჯს.

❖ მიმწოდებლის მიერ გაწეული მომსახურების მოცულობის დადასტურებაზე მუნიციპალიტეტის მიერ დანერგილი კონტროლის მექანიზმები რიგ შემთხვევაში არასაკმარისია, რის გამოც გაწეული მომსახურების მოცულობა ნაკლებია შესრულებული სამუშაოების აქტებში დაფიქსირებულ მოცულობებთან შედარებით. შესაბამისად, არსებობს მაღალი რისკი, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ მიმწოდებლისათვის თანხა ანაზღაურებულია შეუსრულებელ მომსახურებაში.

❖ აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ შესრულებული ინფრასტრუქტურული პროექტების გარკვეული ნაწილი დაზიანებულია. ინფრასტრუქტურული ობიექტების მდგომარეობის სისტემატური და მუდმივი მონიტორინგის არ არსებობის პირობებში მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო ყველა ხარვეზის დროული გამოვლენა, ამასთან საგარანტიო ვადაში არ მიუძღვრათვის მიმწოდებლებისათვის ხარვეზების გამოსწორების მოთხოვნით.

❖ მუნიციპალიტეტის მიერ შედგენილი ფინანსური ანგარიშგების შესწავლისას გამოვლინდა ხარვეზები, რომლებიც არსებით გავლენას ახდენს ანგარიშგებაში წარმოდგენილი მონაცემების სისწორეზე.

წინამდებარე ანგარიშში განხილულია აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებები ვრცელი ფორმით და გაცემულია შესაბამისი რეკომენდაციები.

რეკომენდაციები

რეკომენდაცია №1: საბიუჯეტო თანხების აუთენსიციულობისა და ხარჯვის არასათანადო დაგეგმვის გამო, დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტს 2015 და 2016 წლების ბოლოს ნაშთად დარჩა მნიშვნელოვანი ფინანსური რესურსი. გამგეობამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი მართვის უზრუნველყოფის მიზნით ბიუჯეტი დაგეგმოს იმგვარად, რომ მაქსიმალურად იქნას გათვალისწინებული ადგილობრივი მოსახლეობის საჭიროებები და საკუთარ ანგარიშზე არსებული ფულადი სახსრები მიმართოს სხვადასხვა პრიორიტეტული პროექტების განსახორციელებლად. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის წინაშე არსებული პრობლემების დროულ მოგვარებას.

რეკომენდაცია №2: მუნიციპალიტეტის საკრებულომ შეიმუშაოს შესაბამისი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას რაციონალურად, ეკონომიურად და გამჭვირვალედ. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს სტუმრების მიღების ფორმა, მიზანი და გამასპინძლების ეტიკეტი, რომლის მიხედვით მოხდება ადგილობრივი ბიუჯეტიდან წარმომადგენლობითი ხარჯის გაწევა. ამასთანავე, არსებული ფინანსური რესურსის განაწილების პროცესში ხარჯების დაგეგმვისას, გამგეობის შესაბამისმა სამსახურებმა გაითვალისწინონ ის პრიორიტეტები, რომლებიც მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად იქნება მიმართული.

რეკომენდაცია №3: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, გონივრულობის პრინციპის გათვალისწინებით, შეიმუშაოს წესი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის შესახებ. აღნიშნული დოკუმენტით, რომელიც დაფუძნებული იქნება საუკეთესო პრაქტიკაზე, უნდა დარეგულირდეს სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა, სარემონტო და სხვა მოვლა-შენახვის ხარჯები. ამასთანავე, მიზანშეწონილია შეიმუშავებული წესი თავსებადი იყოს საქართველოს მთავრობის დადგენილებასთან. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო პარკის ოპტიმიზაციას და მოვლა-შენახვის ხარჯების რაციონალიზაციას.

რეკომენდაცია №4: მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) სამსახურებრივი საქმიანობის განსახორციელებლად საჭირო საავტომობილო საწვავის გამოყოფის სამართლებრივი საფუძვლები შეუსაბამოს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებს, წარმომადგენლობითმა ორგანომ შეიმუშაოს შესაბამისი ნორმატიული აქტი, რომელიც დაარეგულირებს საწვავის გაცემის წესს.

რეკომენდაცია №5: დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) არ დაუშვას საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება ხარჯის გაწევის დამადასტურებელი პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტის წარმოდგენის გარეშე; ხარჯების ანაზღაურების წესი და პრაქტიკა მოიცვანოს მოქმედ კანონმდებლობასთან სრულ შესაბამისობაში. აღნიშნული უზრუნველყოფს საკრებულოს არაანაზღაურებადი წევრის საქმიანობის შესახებ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი პრინციპის დაცვას, ასევე საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №6: დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) სამშენებლო სამუშაოების მიწოდებაზე გაფორმებული გამარტივებული შესყიდვის ხელშეკრულებების ფარგლებში, ანგარიშსწორება არ განახორციელოს მიმწოდებლების მიერ ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე. ამ მიზნით მუნიციპალიტეტის საკრებულომ მიზანშეწონილია შეიმუშაოს გამარტივებული შესყიდვის გზით განხორციელებული სამშენებლო სამუშაოების ფაქტობრივი დანახარჯების დთვლის მეთოდი და კონკრეტული წესი, რომელიც შესაბამისობაში იქნება მოქმედ კანონმდებლობასთან. გასული პერიოდის ხელშეკრულებებისათვის, საჭიროა მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებლებისაგან მოითხოვოს შესაბამისი დოკუმენტაცია და გაიანგარიშოს ფაქტობრივი ხარჯები. შეუსაბამოების არსებობის ან დოკუმენტების წარმოუდგენლობის შემთხვევაში, გაატაროს სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები, მათ შორის, მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ ანგარიშსწორების აღნიშნული პრინციპის დაცვა.

რეკომენდაცია №7: გაწეული მომსახურების მოცულობების დადასტურებაზე მუნიციპალიტეტის მიერ დაწესებული კონტროლის მექანიზმები სრულად ვერ უზრუნველყოფს გაწეული მომსახურებისა და გადახდილი თანხის შესაბამისობის დადგენას. მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) მიმწოდებლებზე თანხების ანაზღაურება არ მოახდინოს მათ მიერ შესრულებული სამუშაოს/გაწეული მომსახურების მოცულობების სათანადო დადასტურების გარეშე. მუნიციპალიტეტმა სამუშაოს/მომსახურების შესყიდვისას, შეიმუშავოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს მიმწოდებლების მიერ შესრულებული სამუშაოს/გაწეული მომსახურების მოცულობების სათანადო დადასტურებას და შესაბამისად, თანხის ანაზღაურებას რეალურად შესრულებული მოცულობების მიხედვით. მუნიციპალიტეტმა დაადგინოს ნაგავსაყრელის მონაცემებსა და შესრულებულ სამუშაოს აქტებში დაფიქსირებულ მოცულობებს შორის სხვაობის გამომწვევი მიზეზები და პასუხისმგებელი პირების მიმართ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №8: მუნიციპალიტეტის მიერ დანერგილი კონტროლის მექანიზმები ვერ უზრუნველყოფს სათანადო რწმუნების მიღებას გამოყენებული მასალების ხარისხის შესახებ, რაც ექსპლუატაციის პერიოდში შესაძლოა იწვევდეს ინფრასტრუქტურული ობიექტების დაზიანებას. ხარვეზების გამოვლენის მიზნით ობიექტების მდგომარეობის სისტემატური მონიტორინგის არარსებობის პირობებში ვერ მოხერხდა ხარვეზების დროული გამოვლენა. მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) ინფრასტრუქტურული პროექტების მიღება-ჩაბარებისას, დანერგოს ეფექტიანი კონტროლის პროცედურები/მექანიზმები (მათ შორის, გამოყენებული მასალების ხარისხზე), რომლებიც გამორიცხავს უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების ექსპლუატაციაში მიღების რისკს. გამგეობამ რეგულარულად განახორციელოს შესყიდული ინფრასტრუქტურული ობიექტების მდგომარეობის მონიტორინგი, ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში გამოიკვლიოს მათი გამომწვევი მიზეზები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები ნაკლოვანებების აღმოსაფხვრელად. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის გამართულ ფუნქციონირებას და მათ გამოყენებას ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში. გამგეობამ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ აღნიშნული გარემოებების გამოვლენა და მათზე რეაგირება.

რეკომენდაცია №9: მუნიციპალიტეტის გამგეობამ დაადგინოს დასუფთავების მოსაკრებლის გადამხდელთა ბაზა, რომლის შესაბამისად მოხდება მისაღები შემოსავლების დაგეგმვა. აგრეთვე, მოსაკრებლის ამოღების მომსახურებაზე ხელშეკრულება გაფორმდეს ისეთი პირობებით, რომელიც მიმწოდებელს მისცემს მოტივაციას მოსაკრებლის მაქსიმალურად ამოღებაზე. აღნიშნული ღონისძიებები ხელს შეუწყობს დასუფთავების მოსაკრებლის სახით მიღებული შემოსავლების ზრდას.

რეკომენდაცია №10. მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) უზრუნველყოს მისი კუთვნილი წყალმომარაგების ქსელის მართვისა და ექსპლოატაციის პროცესის მოქმედ კანონმდებლობასთან სრულ შესაბამისობაში მოყვანა.

რეკომენდაცია №11: დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურმა საქმიანობა წარმართოს ისე, რომ უზრუნველყოს თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის გაუმჯობესება არსებული რისკების შეფასებითა და მოქმედ კანონმდებლობასა და მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობის დადგენის გზით. ამასთანავე, შეიმუშაოს რეკომენდაციები მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით. შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემულ რეკომენდაციებზე მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) მოახდინოს სათანადო (დროული) რეაგირება.

შესავალი

აუდიტის საგანი

დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური აუდიტი და 2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების" (პროგრამის კოდი: 01 00), „ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაციის" (პროგრამის კოდი: 03 00) და „კულტურის განვითარების ხელშეწყობის" (პროგრამის კოდი 05 02) პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის მიზანი

ა) დასაბუთებული რწმუნების მოპოვება იმის შესახებ, ფინანსური ანგარიშგება შეიცავს თუ არა განზრახ ან უნებლიე შეცდომით გამოწვეულ არსებით უზუსტობას, რაც აუდიტორს შესაძლებლობას მისცემს, გამოთქვას მოსაზრება აუდიტის ობიექტის ფინანსური ანგარიშგების სისწორეზე - შედგენილია თუ არა ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით, ფინანსური ანგარიშგების მომზადებისა და წარდგენის შესაფერისი საფუძვლების შესაბამისად;

ბ) აუდიტის საგნის მომწესრიგებელ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან (შემდგომში - კრიტერიუმი) შესაბამისობის შესახებ დასკვნების გაკეთება, რეკომენდაციების შემუშავება და აუდიტის ანგარიშის გაცემა.

აუდიტის ანგარიშში, მათი გამოვლენის შემთხვევაში, აისახება:

- მოქმედ კანონმდებლობასთან და მარეგულირებელ ნორმებთან შეუსაბამობა - ფინანსური ანგარიშგების მომზადების და წარდგენის, საქმიანობის წარმართვის, საჯარო რესურსების გამოყენების და საბიუჯეტო პროცესის მარეგულირებელი საკანონმდებლო და სხვა ნორმატიული აქტების მოთხოვნების დაუცველობა.

- საქმიანობის არაეფექტიანობა - აუდიტის ობიექტის მიერ ეკონომიურობისა და პროდუქტიულობის პრინციპების დაუცველობა.
- შიდა კონტროლისა და შიდა აუდიტის ფუნქციის სისუსტეები ან/და ნაკლოვანებები.
- ნებისმიერი სხვა საკითხი, რომელსაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საჯარო ფინანსების მართვის გასაუმჯობესებლად ან/და საჯარო სექტორში ერთგვაროვანი პრაქტიკის დასაწერად.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა ბორჯომის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგების, 2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“, „ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაციის“ და „კულტურის განვითარების ხელშეწყობის“ პროგრამების ფარგლებში მუნიციპალიტეტის საქმიანობისა და ფინანსური რესურსების ხარჯვის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. ბორჯომის მუნიციპალიტეტის 2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“, „ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაციის“ და „კულტურის განვითარების ხელშეწყობის“ პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტმა მოიცვა ჯამში 25 284.8 ათასი ლარი.

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

აუდიტის ობიექტის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობით და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე. ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე 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 კანონშესაბამოებებს.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

აუდიტორი პასუხისმგებელია აუდიტის ანგარიშში ასახული ფაქტობრივი გარემოებების სისწორესა და მიზანშეწონილობაზე. აუდიტი წარიმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI 1000-1810; 4000) შესაბამისად, რაც გულისხმობს პროფესიული ეთიკის მოთხოვნებთან შესაბამისობის დაცვას, ასევე აუდიტის დაგეგმვასა და ჩატარებას გონივრული რწმუნების მისაღებად იმის შესახებ, რომ აუდიტის ობიექტის 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგება და ობიექტის მიერ 2015-2016 წლებში „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“, „ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაციის“ და „კულტურის განვითარების ხელშეწყობის“

პროგრამების ფარგლებში განხორციელებული საქმიანობა არ შეიცავს მოქმედ საკანონმდებლო და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან არსებითი შეუსაბამობის ფაქტებს.

აუდიტი ჩატარდა შერჩევის პრინციპზე დაყრდნობით. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური არ ამოწმებს ყველა ფინანსურ ოპერაციას. აუდიტის ანგარიში და დასკვნა 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 ითვალისწინებს პროცედურების ჩატარებას საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებების მოსაპოვებლად აუდიტორული დასკვნის გამყარების მიზნით. პროცედურები შეირჩევა აუდიტორული განსჯის საფუძველზე, რაც მოიცავს არსებითი რისკების შეფასებას. ჩვენს მიერ განხორციელებული აუდიტორული პროცედურები შესაფერისია არსებული გარემოებისთვის.

გამოყენებული კრიტერიუმები¹

- ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი;
- „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- „გამარტივებული შესყიდვის, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება;
- „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონი ;
- „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის №55 დადგენილება;
- „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება;
- „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის ინსტრუქციის შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანება;
- „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული ანგარიშგების ფორმების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2008 წლის 16 აპრილის №364 ბრძანება;

¹ 2015-2016 წლებში მოქმედი რედაქციის მიხედვით

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

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის საქმიანობის შესახებ

დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელსაც ჰყავს აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოები, აქვს საკუთარი ქონება და ბიუჯეტი. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 14 ადმინისტრაციულ ერთეულს და მოიცავს 1 ქალაქს და 15 სოფელს².

მუნიციპალიტეტი საქმიანობას წარმართავს საქართველოს კონსტიტუციის, საქართველოს ორგანული კანონის - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის, საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით. კანონმდებლობით მუნიციპალიტეტს გააჩნია საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებები.

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი და საბიუჯეტო პროგრამები: დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშებზე დაყრდნობით, 2015-2016 წლების შემოსულობებმა - 17 034.6 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელებმა 16 424.2 ათასი ლარი შეადგინა.

„წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ (პროგრამის კოდი: 01 00), „ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციისა და ექსპლოატაციის“ (პროგრამის კოდი: 03 00) პროგრამების შესრულებაზე პასუხისმგებელია დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტი და მის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირები.

შესრულების წლიური ანგარიშების მიხედვით, 2015-2016 წლებში აღნიშნული პროგრამების ფარგლებში გაწეულმა ხარჯმა 9 506.9 ათასი ლარი შეადგინა. პროგრამის გადასახდელების მაჩვენებლები მოცემულია №1 ცხრილში.

ცხრილი №1. მუნიციპალიტეტის მიერ 2015-2016 წლებში გაწეული ხარჯი პროგრამების მიხედვით (ათასი ლარი)

კოდი	დასახელება	2015 წელი	2016 წელი	სულ
01 00	წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება	1737.7	1882.9	3620.6
03 00	ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია	3150.9	2735.4	5886.3
	სულ	4888.6	4618.3	9506.9

² საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს ვებ-გვერდზე წარმოდგენილი მუნიციპალიტეტების რეესტრის მონაცემების მიხედვით.

ნაშთის ცვლილება: 2015 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტს ნაშთის სახით ერიცხებოდა 2 305.7 ათასი ლარი. აღნიშნული თანხიდან მუნიციპალიტეტმა 2015 წელს დაგეგმა 2 294.3 ათასი ლარის გამოყენება, თუმცა წლის ბოლოსთვის ნაშთი შემცირდა 169.8 ათასი ლარით და შესაბამისად, 2 135.9 ათასი ლარი შეადგინა. მათ შორის, თავისუფალი ნაშთი იყო 852.9 ათასი ლარი.

2016 წელს დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა 2 073.2 ათასი ლარის ნაშთის გამოყენება, თუმცა წლის განმავლობაში მოხდა ნაშთის დაგროვება 831.7 ათასი ლარის ოდენობით, შესაბამისად, წლის ბოლოს ნაშთად დარჩა 2 967.6 ათასი ლარის ფულადი სახსრები, მათ შორის, თავისუფალი ნაშთი 2 367.7 ათასი ლარი.

2015-2016 წლებში მუნიციპალიტეტის ნაშთის ზრდა განაპირობა იმ გარემოებამ, რომ 2015 წელს გადასახდელების გეგმა შესრულდა 89.3%-ით, ხოლო შემოსულობების გეგმა 114.8%-ით. 2016 წელს კი გადასახდელების გეგმა შესრულდა 87.3%-ით, ხოლო შემოსულობების გეგმა 124.7%-ით.

აუდიტის ობიექტის განმარტებით, წლის ბოლოს მნიშვნელოვანი ფინანსური ნაშთის არსებობას განაპირობებს ის გარემოება, რომ დაგეგმილი შემოსავლები გადაჭარბებით სრულდება. 2011-2016 წლების ბიუჯეტების მონაცემების მიხედვით მუნიციპალიტეტი ქონების გადასახადის სახით ყოველწლიურად იღებდა 2.2 მილიონ ლარზე მეტს. თუმცა სააუდიტო პერიოდში მის მიერ აღნიშნული გადასახადი დაგეგმილია 1.5 მილიონი ლარის ოდენობით. აუდიტის ჯგუფის მოსაზრებით, სტატისტიკურ მონაცემების ანალიზზე დაყრდნობით, რეალურად ადგილი აქვს არა შემოსავლების გადაჭარბებით შესრულებას, არამედ ქონების გადასახადის მაჩვენებლის არასათანადო დაგეგმვას. აუდიტის ობიექტმა ანგარიშის პროექტის გაცნობის შემდეგ, დამატებით წარმოგვიდგინა ფინანსთა სამინისტროს წერილები. წერილების მიხედვით, სამინისტრომ მუნიციპალიტეტს აცნობა, რომ 2015, 2016 წლებისათვის ქონების გადასახადის სახით მიღებული შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი იქნებოდა 1,3 მილიონი ლარი. უნდა აღინიშნოს, რომ იმ პერიოდისათვის მოქმედი კანონმდებლობით, ფინანსთა სამინისტროს მიერ პროგნოზირებული მაჩვენებლები სარეკომენდაციო სახის იყო და მუნიციპალიტეტს შეეძლო საკუთარი შემოსავლები დაეგეგმა წინა წლების მაჩვენებლების გათვალისწინებით. მუნიციპალიტეტის 2015-2016 წლების დამტკიცებულ ბიუჯეტებში 11-11 ცვლილება განხორციელდა, მაგრამ თავდაპირველი ბიუჯეტით განსაზღვრული ქონების გადასახადის გეგმიური მაჩვენებელი არ დაკორექტირებულა.

აუდიტის ობიექტის განმარტებით, ქონების (მიწის) გადასახადის ძირითადი ნაწილის შემოსვლა ხდება 15 ნოემბრისათვის და მისი ხარჯვა წლის ბოლომდე შეუძლებელია თანხის დიდი ოდენობის გამო. აუდიტის ჯგუფი ვერ დაეთანხმება აღნიშნულ მსჯელობას, რადგან მუნიციპალიტეტისთვის წინასწარაა ცნობილი, რომ ნოემბერში ბიუჯეტში შემოვა ქონების გადასახადის თანხები. მუნიციპალიტეტმა 2015 წლის ნოემბერ-დეკემბერში დახარჯა 2,6 მილიონი ლარი, ხოლო 2016 წლის ანალოგიურ პერიოდში - 1,4 მილიონი ლარი. შესაბამისად,

ბიუჯეტის ხარჯვის სათანადო დაგეგმვის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტს შეეძლო აღნიშნული რესურსი გამოეყენებინა ქონების გადასახადის შემოსვლამდე პერიოდში, ხოლო ბოლო ორ თვეში გასაწევი გადასახდელების დაფინანსებას შეძლებდა მობილიზებული ქონების გადასახადით. აგრეთვე შესაძლებელი იყო მუნიციპალიტეტს დაეგემა დამატებითი პროექტები, რომელთა ფარგლებში ანგარიშსწორება განხორციელდებოდა წლის ბოლო პერიოდში, ქონების გადასახადის მიღების შემდეგ.

ზემოაღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო ბიუჯეტით დაგეგმილი პროექტების დროულად განხორციელება, სათანადოდ ვერ დაგეგმა მისაღები შემოსავლები და თავისუფალი ნაშთის გამოყენება. აღნიშნული მიუთითებს მუნიციპალიტეტის მფლობელობაში არსებული ფინანსური რესურსების არაეფექტიან მართვაზე. შედეგად, მოსახლეობა ვერ სარგებლობს იმ სიკეთით, რაც შესაძლოა მიწოდებულ იქნას ბიუჯეტში მობილიზებული სახსრების დროული და ეფექტიანი გამოყენებით.

რეკომენდაცია №1: საბიუჯეტო თანხების აუთვისებლობისა და ხარჯვის არასათანადო დაგეგმვის გამო, დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტს 2015 და 2016 წლების ბოლოს ნაშთად დარჩა მნიშვნელოვანი ფინანსური რესურსი. გამგეობამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი მართვის უზრუნველყოფის მიზნით ბიუჯეტი დაგეგმოს იმგვარად, რომ მაქსიმალურად იქნას გათვალისწინებული ადგილობრივი მოსახლეობის საჭიროებები და საკუთარ ანგარიშზე არსებული ფულადი სახსრები მიმართოს სხვადასხვა პრიორიტეტული პროექტების განსახორციელებლად. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის წინაშე არსებული პრობლემების დროულ მოგვარებას.

ძირითადი ტექსტი

1. წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება (პროგრამის კოდი: 01.00)³

ზოგადი მიმოხილვა: „წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების“ პროგრამა მოიცავს ისეთ ღონისძიებებს, რომლებიც ადმინისტრაციული ხასიათისაა და ხელს უწყობს მუნიციპალიტეტის გამართულ ფუნქციონირებას. პროგრამიდან ფინანსდება საკრებულოსა და გამგეობის შენახვის ხარჯები, მათ შორის, თანამდებობრივი სარგო, პრემია, დანამატი და სხვ. პროგრამა ასევე მოიცავს არაფინანსური აქტივების ზრდას. 2015-2016 წლებში აღნიშნული პროგრამის დაფინანსებისათვის გაიხარჯა 3 620.6 ათასი ლარი. პროგრამაზე გაწეული გადასახდელები მუხლობრივად ჩაშლილია №2 ცხრილში.

³ წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობა, გარდა 01.00 პროგრამისა, მიზნობრივი ტრანსფერის ფარგლებში დაფინანსებულია აგრეთვე 02.00 პროგრამით. კერძოდ, 2015-2016 წლებში მიზნობრივი ტრანსფერით დაფინანსებულმა გადასახდელებმა სამხედრო აღრიცხვისა და გაწვევის სამსახურისათვის 370.0 ათასი ლარი შეადგინა.

ცხრილი №2: 2015-2016 წლებში 01 00 პროგრამაზე გაწეული გადასახდელები (ათასი ლარი)

პროგრამის კოდი	დასახელება	2015 წელი	2016 წელი	სულ
01 00	წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება	1737.7	1882.9	3620.6
	ხარჯები	1609.9	1747.1	3357
	შრომის ანაზღაურება	1139.8	1251.1	2390.9
	საქონელი და მომსახურება	470.1	496.0	966.1
	არაფინანსური აქტივების ზრდა	127.8	135.8	263.6

წარმომადგენლობითი ხარჯები

2015-2016 წლებში დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ხარჯებმა 43.1 ათასი ლარი შეადგინა. კერძოდ, 2015 წელს გახარჯულია 21.7 ათასი, ხოლო 2016 წელს 21.4 ათასი ლარი. 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 ხარჯებს⁴.

სააუდიტო პერიოდში მუნიციპალიტეტის მიერ აღნიშნული მუხლიდან დაფინანსებულია სხვადასხვა მომსახურების შესყიდვა, როგორცაა, მუნიციპალიტეტში გამართულ ღონისძიებებთან დაკავშირებით მოწვეული სტუმრების გამასპინძლება, საკვები პროდუქტებისა და უალკოჰოლო სასმელების შესყიდვა, სასტუმროს მომსახურება და სხვ.

სააუდიტო პერიოდში მუნიციპალიტეტის მიერ გაწეული წარმომადგენლობითი ხარჯიდან 21.3 ათასი ლარი გადახდილია სარესტორნო მომსახურებაში, 21.6 ათასი ლარი დახარჯულია საკვები პროდუქტების შეძენაზე, ხოლო 0.2 ათასი ლარი - სასტუმროს მომსახურებაზე.

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, კონკრეტულად არ არის განსაზღვრული წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევის პროცედურა და მასთან დაკავშირებით შესადგენი დოკუმენტაცია. კერძოდ, სტუმრების მიღების ფორმა, მათი კატეგორია, გამასპინძლების ეტიკეტი და სხვ., თუმცა გონივრულობის პრინციპიდან გამომდინარე, წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევა და მისი მიზანშეწონილობა უნდა იყოს დოკუმენტურად სათანადოდ დასაბუთებული. დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის გამგეობის საფინანსო-

⁴ „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს № 672 ბრძანება.

საბიუჯეტო, ჯანდაცვისა და სოციალურ საკითხთა სამსახურის უფროსის წერილობითი განმარტებით, წარმომადგენლობითი ხარჯების ანაზღაურება ხდებოდა მხოლოდ მიღება-ჩაბარების აქტებისა და სასაქონლო ზედნადებების წარმოდგენის საფუძველზე. შესაბამისად, არც მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის შემუშავებული შიდა ინსტრუქცია/წესი, რომლის მიხედვითაც მოხდება წარმომადგენლობითი მუხლიდან თანხების ხარჯვა.

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეუძლებელია დადგინდეს მუნიციპალიტეტის მიერ ჩატარებული ღონისძიებების დასახელება, სტუმრობის მიზანი, სტუმრებისა და მასპინძლების ოდენობა და სხვა მონაცემები. შესაბამისად, 2015-2016 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ გაწეული 43.1 ათასი ლარის წარმომადგენლობითი ხარჯის მიზანშეწონილობა დოკუმენტურად არ არის დადასტურებული.

რეკომენდაცია №2: მუნიციპალიტეტის საკრებულომ შეიმუშაოს შესაბამისი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას რაციონალურად, ეკონომიურად და გამჭვირვალედ. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს სტუმრების მიღების ფორმა, მიზანი და გამასპინძლების ეტიკეტი, რომლის მიხედვით მოხდება ადგილობრივი ბიუჯეტიდან წარმომადგენლობითი ხარჯის გაწევა. ამასთანავე, არსებული ფინანსური რესურსის განაწილების პროცესში ხარჯების დაგეგმვისას, გამგეობის შესაბამისმა სამსახურებმა გაითვალისწინონ ის პრიორიტეტები, რომლებიც მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად იქნება მიმართული.

შტატგარეშე მოსამსახურეების ანაზღაურება

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტს, თავისი უფლებამოსილებებს განხორციელებისას, გარდა შტატით გათვალისწინებული პირებისა, შეუძლია დაიქირაოს შტატგარეშე მოსამსახურეები. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად⁵, შტატგარეშე მოსამსახურე არის პირი, რომელიც დანიშნული ან შრომითი ხელშეკრულებით გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში, არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად⁶.

გარდაბნის მუნიციპალიტეტის გამგეობასა და შტატგარეშე მოსამსახურეს შორის ურთიერთობები და უფლება-მოვალეობები რეგულირდება მხარეებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებით შრომითი ურთიერთობის შესახებ.

გარემოება: 2015-2016 წლებში დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტში შრომითი ხელშეკრულებების საფუძველზე დასაქმებული იყო 10-12 შტატგარეშე მოსამსახურე. ხელშეკრულებების შესწავლით ირკვევა, რომ გარდა მომსახურების დასახელებისა, ხელშეკრულებების ნაწილი არ შეიცავს დროში განსაზღვრულ რაიმე კონკრეტულ დავალებას და შრომით ურთიერთობებს ხანგრძლივი ვადით, ფაქტობრივად, მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად აწესრიგებს. აღნიშნული წინააღმდეგობაშია შტატგარეშე მოსამსახურის

⁵ 2017 წლის 1 ივლისამდე მოქმედი რეგულაციების შესაბამისად, მუხლი 5.

⁶ მუხლი 8.

დაქირავების პრინციპთან. სულ 2015-2016 წლებში დაქირავებულ შტატგარეშე მოსამსახურეებზე გაიცა 151.9 ათასი ლარის ანაზღაურება.

მუნიციპალიტეტმა შრომითი ხელშეკრულებები მიზანშეწონილია გააფორმოს მხოლოდ დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად⁷. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტში დასაქმებულთა რაოდენობის ოპტიმიზაციას და საბიუჯეტო თანხების რაციონალურ ხარჯვას.

პრემია. შტატგარეშე მოსამსახურეებზე, გარდა ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ანაზღაურებისა, გაცემულია აგრეთვე პრემია. კანონმდებლობა არ კრძალავს დაქირავებულ პირებზე დამატებითი ანაზღაურების გაცემას. აღნიშნული რეგულირდება მხარეებს შორის გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებით. დამატებითი ანაზღაურება (პრემია) შეიძლება გაიცეს ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაოების წარმოშობისას, დაკისრებული მოვალეობის განსაკუთრებული ხარისხით შესრულებისათვის და სხვა შემთხვევებში, საჯარო დაწესებულების ინტერესებიდან გამომდინარე.

2015 წელს შტატგარეშე მოსამსახურეებზე პრემიის სახით გაცემულია 9.3 ათასი ლარი, მიუხედავად იმისა, რომ გაფორმებული ხელშეკრულებები პრემიის გაცემას არ ითვალისწინებდა. 2016 წელს გაფორმებულ ხელშეკრულებებში აღნიშნულია, რომ დამქირავებელს უფლება აქვს შრომის შედეგების მიხედვით გამოიყენოს კანონით გათვალისწინებული წახალისების ფორმა, თუმცა პრემია - 12.4 ათასი ლარი, გაცემულია სადღესასწაულო დღეებთან დაკავშირებით. სულ 2015-2016 წლებში შტატგარეშე მოსამსახურეებზე პრემიის სახით გაცემულია 21.7 ათასი ლარი.

აუდიტის ჯგუფი შეუსაბამოდ მიიჩნევს შტატგარეშე მოსამსახურეების პრემირებას სადღესასწაულო დღეებთან დაკავშირებით და შესაბამისი დასაბუთების გარეშე. აღნიშნული არ არის განპირობებული შესრულებული მოვალეობის ხარისხით და სირთულით. წლის განმავლობაში ერთი და იმავე დავალების შესრულებისათვის შესაძლებელია დაქირავებული იყოს რამდენიმე შტატგარეშე. მუნიციპალიტეტის მიერ შემუშავებული პრემირების პრინციპის მიხედვით, დამატებით ანაზღაურებას (პრემია) მიიღებს მხოლოდ სადღესასწაულო დღეების პერიოდში დაქირავებული პირები. შტატგარეშე მოსამსახურეებზე საპრემიო ანაზღაურების გაცემის თითოეული შემთხვევა უნდა უკავშირდებოდეს დამქირავებლის რაციონალურ გადაწყვეტილებას და დაქირავებულის მხრიდან დამატებითი სამუშაოებისა და მოვალეობის განსაკუთრებული ხარისხით შესრულებას. აღნიშნულის შესახებ აუდიტის ჯგუფმა შესაბამისი მტკიცებულებები ვერ მოიპოვა და ვერ დარწმუნდა მუნიციპალიტეტის მიერ დამატებითი ანაზღაურების გაცემის მიზანშეწონილობაში. შესაბამისად, შტატგარეშე მოსამსახურეებზე პრემიის სახით თანხები გაცემულია საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვის პრინციპის უგულებელყოფით.

⁷ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედი რედაქციით.

ავტომანქანები და საწვავის ხარჯი

ავტომანქანების რაოდენობა

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის ფუნქციონირებისათვის ესაჭიროება ავტოსატრანსპორტო საშუალებები, რომელთა რიცხოვნობა თვითმმართველობებისთვის კანონმდებლობით დარეგულირებული არ არის. საქართველოს მთავრობამ მიიღო დადგენილება⁸, რომლის მიხედვით, საბიუჯეტო ორგანიზაციებში განისაზღვრა ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ზღვრული ოდენობა, ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის ფორმა. ავტომანქანების ზღვრული ოდენობა დამოკიდებულია საბიუჯეტო ორგანიზაციებში სამტატო რიცხოვნობაზე. მთავრობის დადგენილება მუნიციპალიტეტებისათვის სარეკომენდაციო ხასიათისაა, თუმცა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვის პრინციპიდან გამომდინარე, მისი შესრულება პრიორიტეტულია.

გარემოება: დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად 2015-2016 წლებში იყენებდა შესაბამისად 8-7 სამორიგეო ავტომანქანას. სამტატო რიცხოვნობიდან გამომდინარე, აღნიშნულ პერიოდში დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტისათვის სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად რეკომენდებული იყო 6 ერთეული სამორიგეო ავტომანქანა. შესაბამისად, ავტომობილების რაოდენობა აღემატება მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ოდენობას. გარდა მუნიციპალიტეტის ბალანსზე რიცხული ავტომანქანებისა, საწვავი გახარჯულია, აგრეთვე თანამშრომელთა კუთვნილ ავტომანქანებზე. კერძოდ, 2015 წელს 13 თანამშრომელზე (გამგებლის წარმომადგენლებზე), ხოლო 2016 წელს 23 თანამშრომელზე (გამგებლის წარმომადგენლებსა და საკრებულოს ანაზღაურებად წევრებზე). სულ სააუდიტე პერიოდში მუნიციპალიტეტის მიერ გახარჯულია 82.3 ტონა საავტომობილო საწვავი, ღირებულებით 132.8 ათასი ლარი, ხოლო ავტომანქანების ექსპლოატაციასა და მოვლა-შენახვაზე - 58.4 ათასი ლარი.

რეკომენდაცია №3: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, გონივრულობის პრინციპის გათვალისწინებით, შეიმუშაოს წესი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის შესახებ. აღნიშნული დოკუმენტით, რომელიც დაფუძნებული იქნება საუკეთესო პრაქტიკაზე, უნდა დარეგულირდეს სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა, სარემონტო და სხვა მოვლა-შენახვის ხარჯები. ამასთანავე, მიზანშეწონილია შემუშავებული წესი თავსებადი იყოს საქართველოს მთავრობის დადგენილებასთან. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო პარკის ოპტიმიზაციას და მოვლა-შენახვის ხარჯების რაციონალიზაციას.

⁸ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება.

საწვავის გაცემის სამართლებრივი საფუძვლები

კრიტერიუმი: „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, სამართლებრივი აქტის სახეებია - ნორმატიული აქტი და ინდივიდუალური აქტი. ნორმატიული აქტი უნდა შეიცავდეს მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების წესს, ხოლო ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტი არის ერთჯერადი გამოყენების და უნდა შეესაბამებოდეს ნორმატიულ აქტს. დაუშვებელია ნორმატიული შინაარსის სამართლებრივი აქტის ინდივიდუალური აქტის სახით მიღება(გამოცემა). „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ მიხედვით, მუნიციპალიტეტში ნორმატიული აქტის დადგენილების სახით გამოცემის უფლებამოსილება გააჩნია მხოლოდ საკრებულოს, რომელიც არის კოლევიალური ორგანო და გადაწყვეტილებას იღებს ხმათა უმრავლესობით. ინდივიდუალური სამართლებრივ-ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა შეუძლია საკრებულოს - განკარგულების, ხოლო მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირებს ბრძანების სახით.

გარემოება: 2015-2016 წლებში დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის გამგეობასა და საკრებულოში სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო საავტომობილო საწვავის გამოყოფის საფუძველია - მუნიციპალიტეტის გამგებლისა და საკრებულოს თავმჯდომარის ბრძანებები, რომლებითაც დადგენილია ყოველთვიური ლიმიტები. აღნიშნული ბრძანებები მოქმედი კანონმდებლობით წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს, თუმცა ისინი ადგენენ საწვავის გაცემის მუდმივ და მრავალჯერადი გამოყენების წესს. კანონმდებლობის მიხედვით, დაუშვებელია ნორმატიული შინაარსის სამართლებრივი აქტის ინდივიდუალური აქტის სახით მიღება. ამდენად, საწვავის გამოყოფის მრავალჯერადი გამოყენების წესი უნდა დარეგულირდეს ნორმატიული აქტის საფუძველზე.

რეკომენდაცია №4: მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა სამსახურებრივი საქმიანობის განსახორციელებლად საჭირო საავტომობილო საწვავის გამოყოფის სამართლებრივი საფუძვლები შეუსაბამოს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებს, წარმომადგენლობითმა ორგანომ შეიმუშაოს შესაბამისი ნორმატიული აქტი, რომელიც დაარეგულირებს საწვავის გაცემის წესს.

საკრებულოს წევრების ხარჯები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრი, თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს უსასყიდლოდ. ანაზღაურებადია მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირის საქმიანობა⁹. კანონმდებლობა ითვალისწინებს საკრებულოს არაანაზღაურებად წევრებზე მუნიციპალიტეტის საქმიანობასთან დაკავშირებული ხარჯის ანაზღაურებას. კერძოდ საკრებულოს კომისიებში სამუშაო ჯგუფების სხდომებში მონაწილეობისათვის, ამომრჩეველთან შესხვედრებისათვის ასევე საკრებულოსა და საკრებულოს თავმჯდომარის დავალებების შესრულებისათვის ყოველთვიურად გაწეულ ხარჯებს. გამგეობის მიერ აღნიშნული ხარჯის

⁹ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ მუხლი 41, პუნქტი 1.

ანაზღაურება უნდა განხორციელდეს საკრებულოს წევრის მიერ წარმოდგენილი ფაქტობრივად გაწეული დანახარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტების საფუძველზე.

ხარჯის დამადასტურებელ დოკუმენტს წარმოადგენს პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტი, რომელშიც აღინიშნება დოკუმენტის (ფორმის) დასახელება, მისი შედგენის თარიღი, სამეურნეო ოპერაციის შინაარსი, რაოდენობა, ფასი, თანხა, სამეურნეო ოპერაციაში მონაწილე მხარეთა დასახელება, დოკუმენტის სწორად გაფორმებისათვის პასუხისმგებელ პირთა ხელმოწერები და სხვა მონაცემები¹⁰.

გარემოება: დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 9 სექტემბრის №34 დადგენილებით¹¹, მიღებული აქვს საკრებულოს არაანაზღაურებადი წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი. დადგენილების მიხედვით, საკრებულოს სხდომებსა და მის ორგანოთა მუშაობაში მონაწილეობის მისაღებად, ასევე ამომრჩეველებთან შეხვედრებისათვის, საკრებულოსა და საკრებულოს თავმჯდომარის დავალებების შესრულებისთვის საკრებულოს წევრებს (გარდა თანამდებობის პირებისა) ყოველთვიურად განესაზღვრათ 375 ლარი (საკრებულოს თავმჯდომარის თანამდებობრივი სარგოს არაუმეტეს 15%-ი).

დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არაანაზღაურებად წევრებზე ხარჯების ანაზღაურების სახით სააუდიტო პერიოდში გაცემულმა თანხამ სულ 115.0 ათას ლარი შეადგენა, მათ შორის, 2015 წელს - 47.5 ათასი ლარი, ხოლო 2016 წელს - 67.5 დეკუტატებზე ხარჯები ანაზღაურებულია ისე, რომ მათ მიერ არ არის წარმოდგენილი ხარჯის გაწევის დამადასტურებელი პირველადი დოკუმენტები. შედეგად, საკრებულოს არაანაზღაურებად წევრებზე ხარჯები ანაზღაურებულია მოქმედი კანონმდებლობასთან შეუსაბამოდ.

რეკომენდაცია №5: დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) არ დაუშვას საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება ხარჯის გაწევის დამადასტურებელი პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტის წარმოდგენის გარეშე; ხარჯების ანაზღაურების წესი და პრაქტიკა მოიცვანოს მოქმედ კანონმდებლობასთან სრულ შესაბამისობაში. აღნიშნული უზრუნველყოფს საკრებულოს არაანაზღაურებადი წევრის საქმიანობის შესახებ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი პრინციპის დაცვას, ასევე საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

¹⁰ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ ინსტრუქციის“ მე-5 მუხლი.

¹¹ 2015 წლის 6 აპრილამდე მოქმედებდა საკრებულოს № 50 დადგენილება: ხარჯების ანაზღაურება 300 ლარის ოდენობით, 6 აპრილიდან 9 სექტემბრამდე კი საკრებულოს № 24 დადგენილება: ხარჯების ანაზღაურება 400 ლარის ოდენობით.

2. ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია (პროგრამის კოდი: 03.00)

დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის 2015-2016 წლების ბიუჯეტების მიხედვით, ეკონომიკური განვითარებისათვის აუცილებელ პირობად განსაზღვრულია მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის შემდგომი გაუმჯობესება, რაც ბიუჯეტის ერთ-ერთ მთავარ პრიორიტეტს წარმოადგენს. პრიორიტეტის ფრგლებში გაგრძელდება ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების რეაბილიტაცია, წყალმომარაგების, სანიაღვრე და საკანალიზაციო სისტემების რეაბილიტაცია, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობის სამუშაოები და გარე განათების სისტემის რეაბილიტაცია. გარდა ამისა, პროგრამა ითვალისწინებს არსებული ინფრასტრუქტურის მოვლა-შენახვას. 2015 წელს პროგრამის ფარგლებში გამოყოფილია 3 150.9 ათასი ლარი, რაც მუნიციპალიტეტის მთლიანი გადასახდელების 37.3%-ს შეადგენს. 2016 წელს თანხა განისაზღვრა 2 735.4 ათასი ლარით და შეადგინა მთლიანი გადასახდელების 34.2%. პროგრამაზე გაწეული გადასახდელების მუხლობრივი ჩაშლა ნაჩვენებია ცხრილში.

ცხრილი №3. ინფრასტრუქტურის მშენებლობის, რეაბილიტაციისა და ექსპლოატაციის პროგრამის სტრუქტურა (ათასი ლარი)

პროგრამის კოდი	დასახელება	2015 წელი	2016 წელი	სულ
03 00	ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია	3150.9	2735.4	5886.3
03 01	საგზაო ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაცია და მოვლა-შენახვა	914.8	1441.9	2356.7
03 02	დასუფთავების ღონისძიებები	517.1	513.0	1030.1
03 03	საკანალიზაციო სისტემების მოწყობა-რეაბილიტაციის ღონისძიებები	130.5	15.2	145.7
03 04	მრავალსართულიანი საცხოვრებელი კორპუსების სახურავების და ფასადების რეაბილიტაცია	1.9	25.7	27.6
03 05	წყალსადენი სისტემის რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია	1082.2	138.7	1219.9
03 06	გარე განათების სისტემის რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია	260.1	448.5	708.6
03 07	საექსპერტო მომსახურების, სატრანსპორტო საშუალებების გაფორმების და საკადასტრო რუკების მომზადები ხარჯები	2.1	0	2.1
03 10	სკვერების კეთილმოწყობის ღონისძიებები	242.2	152.4	394.6

დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის 2015-2016 წლების ბიუჯეტების მიხედვით, ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლუატაციის პროგრამის მოსალოდნელი შედეგებია:

- მგზავრთა შეუფერხებელი, კომფორტული და უსაფრთხო გადაადგილება.
- მოსახლეობის საცხოვრებელ პირობების გაუმჯობესება.
- განათებული ქალაქები და სოფლები.
- გაუმჯობესებული სანიტარული პირობები
- გამართული კომუნალური ინფრასტრუქტურა.
- მოსახლეობის დასვენების ადგილების გაუმჯობესება.

პროგრამის ფარგლებში განხორციელებული ღონისძიებების შედეგების შეფასების ინდიკატორებია:

- რეაბილიტირებული და ახალი გზების/ხიდების რაოდენობის ზრდა.
- საგზაო შემთხვევების შემცირებული რაოდენობა.
- საყოფაცხოვრებო ნარჩენებისაგან 80%-ით გათავისუფლებული ქალაქი და ნაწილობრივ გათავისუფლებული სოფლების ტერიტორია.
- მოსახლეობის საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესება.

აღსანიშნავია, რომ ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაციისა და ექსპლუატაციის პროგრამის ფარგლებში განხორციელებული პროექტები 2016 წელს 2015 წელთან შედარებით შემცირებულია (13%-ით), ხოლო წარმომადგენლობითი და ადმსრულებელი ორგანოების დაფინანსება გაზრდილია (8%-ით).

ფაქტობრივი დანახარჯები

კრიტერიუმი: საქართველოს მთავრობის, ასევე ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის სამართლებრივი აქტების შესაბამისად¹², 2012 წლის 1 ივლისის შემდეგ, გამარტივებული შესყიდვის გზით განხორციელებული სამშენებლო სამუშაოების ღირებულება მიმწოდებელს უნდა აუნაზღაურდეს შემდეგი წესით: შესრულებული სამუშაოების ღირებულება განისაზღვრება შესაბამისი ხელშეკრულების ხარჯთაღრიცხვით გათვალისწინებული ერთეულის ფასების ფარგლებში, ფაქტობრივი დანახარჯების მიხედვით. აღნიშნული გულისხმობს სამუშაოს ანაზღაურებას რეალურად გაწეული ხარჯების მიხედვით, რაც შესაძლებელია დადასტურდეს სამუშაოს შესრულების პროცესში შედგენილი სასაქონლო ზედნადებით, ანგარიშ-ფაქტურებით, ხელფასის უწყისებით, შესყიდვის აქტებით, იჯარისა და ქირავნობის ხელშეკრულებებით და სხვ.

გარემოება: 2015-2016 წლებში დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის მიერ სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოების განხორციელების მიზნით, გამარტივებული შესყიდვის ფორმით დადებულია 19 ხელშეკრულება, ღირებულებით 482.3 ათასი ლარი. კერძოდ, 2015 წელს 18

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

ხელშეკრულება - ღირებულებით 476.3 ათასი ლარი, ხოლო 2016 წელს 1 ხელშეკრულება - ღირებულებით 6 ათასი ლარი.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ სამშენებლო სამუშაოების გამარტივებული წესით შესყიდვისას, დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტი მიმწოდებლებთან ანგარიშსწორებას ახორციელებდა მათ მიერ წარმოდგენილი შესრულებული სამუშაოს აქტების მიხედვით და არ ითხოვდა მიმწოდებლების მიერ გაწეული ფაქტობრივი ხარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტაციის წარმოდგენას. შედეგად, 2015-2016 წლებში 19 ხელშეკრულების ფარგლებში 436.4 ათასი ლარი ანაზღაურებულია კანონმდებლობის მოთხოვნათა დარღვევით.

გაწეული ხარჯის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის დასადგენად, აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა დამატებითი აუდიტორული პროცედურები, კერძოდ, მუნიციპალიტეტს დაევალა მიმწოდებლებისგან გამოეთხოვათ შესაბამისი ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია. მუნიციპალიტეტმა წარმოადგინა ნაწილი ხელშეკრულებების ფარგლებში შესრულებული სამუშაოების ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია. წარმოდგენილი დოკუმენტაცია არასრულია, კერძოდ, არ არის წარმოდგენილი ხელფასის გაცემის უწყისები ან წარმოდგენილია ჯამურად რამდენიმე ობიექტისათვის და კონკრეტულ ობიექტზე გაწეული ხარჯების გამიჯვნა ვერ ხერხდება, ასევე, არ არის წარმოდგენილი მანქანა-მექანიზმების დაქირავების ან ფლობის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია. აქედან გამომდინარე, წარმოდგენილი დოკუმენტები არ იძლევა მიმწოდებლების მიერ გაწეული პირდაპირი დანახარჯების სრულად დაანგარიშების საშუალებას.

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, 2015-2016 წლებში სამშენებლო სამუშაოების გამარტივებული წესით შესყიდვისას დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის დაცული კანონმდებლობის მოთხოვნა და ანგარიშსწორება განხორციელებულია ფაქტობრივი დანახარჯების წარმოდგენის გარეშე, რაც არსებული პრაქტიკით იწვევს საბიუჯეტო სახსრების ზედმეტად ანაზღაურებას. შედეგად, მუნიციპალიტეტის მიერ მიმწოდებლებისათვის ანაზღაურებული 436.4 ათასი ლარი, წარმოადგენს შესყიდვების პროცესში შესაბამისი დოკუმენტური დასაბუთების გარეშე ანაზღაურებულ ხარჯს.

რეკომენდაცია №6: დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) სამშენებლო სამუშაოების მიწოდებაზე გაფორმებული გამარტივებული შესყიდვის ხელშეკრულებების ფარგლებში, ანგარიშსწორება არ განახორციელოს მიმწოდებლების მიერ ფაქტობრივი დანახარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე. ამ მიზნით მუნიციპალიტეტის საკრებულომ მიზანშეწონილია შეიმუშაოს გამარტივებული შესყიდვის გზით განხორციელებული სამშენებლო სამუშაოების ფაქტობრივი დანახარჯების დათვლის მეთოდი და კონკრეტული წესი, რომელიც შესაბამისობაში იქნება მოქმედ კანონმდებლობასთან. გასული პერიოდის ხელშეკრულებებისათვის, საჭიროა მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებლებისაგან მოითხოვოს შესაბამისი დოკუმენტაცია და გაიანგარიშოს ფაქტობრივი ხარჯები. შეუსაბამოების არსებობის ან დოკუმენტების

წარმოუდგენლობის შემთხვევაში, გაატაროს სათანადო სამართლებრივი ღონისძიებები, მათ შორის, მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომლებსაც ევალებოდათ ანგარიშსწორების აღნიშნული პრინციპის დაცვა.

დასუფთავების მომსახურების შესყიდვა

კრიტერიუმი: „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიზანია მომსახურების გაწევისა და სამშენებლო სამუშაოების შესრულების სფეროში ჯანსაღი კონკურენციის განვითარება. შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია რაციონალურად განახორციელოს შესყიდვები მისთვის გამოყოფილი ასიგნებების ფარგლებში.¹³

გარემოება: 2016 წლის დეკემბერში დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადა ტენდერი¹⁴ ქუჩების დაგვა-დასუფთავების შესყიდვის მიზნით, სავარაუდო ღირებულებით 198.0 ათასი ლარი. ტენდერში მონაწილეობდა ორი პრეტენდენტი: შპს „სერვისი 2007“, რომლის 100%-იანი წილის მფლობელია დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტი და შპს „SKY GROUP“. ვაჭრობის შედეგად გაიმარჯვა შპს „SKY GROUP“-მა, რომელმაც საბოლოო ფასი 160.0 ათასი ლარი დააფიქსირა. სატენდერო კომისიამ 22 დეკემბერს გამარჯვებულ პრეტენდენტს მიმართა წერილით და მოითხოვა ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტება. შპს „SKY GROUP“-მა 24 დეკემბერს სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონულ პორტალზე ატვირთა დაზუსტებული დოკუმენტაცია და დააკმაყოფილა სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული მოთხოვნები. მიუხედავად ამისა, შპს „SKY GROUP“-თან ხელშეკრულება არ გაფორმდა, რადგან 27 დეკემბერს სატენდერო კომისიის გადაწყვეტილებით ტენდერი შეწყდა. შეწყვეტის საფუძველად მოყვანილია გამგეობის ინფრასტრუქტურის სამსახურის უფროსის, 26 დეკემბრის მოხსენებითი ბარათი, რომლის მიხედვით დასუფთავებას საჭიროებდა დამატებით რამდენიმე ქუჩა, რომლებიც ტექნიკურ დავალებაში გათვალისწინებული არ იყო.

განმეორებით გამოცხადებულ ტენდერში შესყიდვის საგნად ქუჩების დაგვა-დასუფთავებასთან ერთად, განისაზღვრა ნარჩენების გატანაც და უკონკურენტო გარემოში გაიმარჯვა შპს „სერვისი 2007“-მა, რომელთანაც გაფორმდა ხელშეკრულება, ღირებულებით 409.1 ათასი ლარი. აქედან, მხოლოდ დაგვა-დასუფთავების მომსახურებისათვის განისაზღვრა 181.5 ათასი ლარი¹⁵. აღსანიშნავია, რომ წინა წლებში მუნიციპალიტეტი დაგვა-დასუფთავებისა და ნარჩენების გატანის ტენდერებს ცალ-ცალკე აცხადებდა, ასევე ნარჩენების გატანა საჭიროებს სპეციალურ ტექნიკას, რომელსაც ფლობს მუნიციპალიტეტი და უსასყიდლოდ გადაცემულია შპს „სერვისი-2007“-ზე“. აღნიშნული გარემოებებიდან გამომდინარე, არსებობს რისკი იმისა, რომ დაგვა-დასუფთავების და ნარჩენების გატანის მომსახურებაზე ტენდერების გაერთიანებით, შეიზღუდა კონკურენცია და შემსყიდველმა ორგანიზაციამ უპირატეს მდგომარეობაში ჩააყენა მისი 100%-იანი წილის მფლობელობაში მყოფი შპს „სერვისი-2007“.

¹³ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-7 მუხლის მეორე პუნქტი

¹⁴ SPA 160031011

¹⁵ ეს თანხა მოიცავს 11 თვის მომსახურების ღირებულებას. 2017 იანვრის თვისათვის მომსახურება განხორციელდა გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით CMR170014710 და შპს „სერვისი-2007“-ს გადაუხადეს 26.4 ათასი ლარი.

სატენდერო კომისიის მიერ ტენდერის შეწყვეტისა და ახალ ტენდერზე შესყიდვის საგნის გაერთიანების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებებით, შესყიდვის პროცესში შეიქმნა არაკონკურენტული გარემო და უპირატეს მდგომარეობაში აღმოჩნდა მუნიციპალიტეტის კუთვნილი შპს „სერვისი 2007“. შედეგად, ქუჩების დაგვა-დასუფთავების მომსახურებაში თვითმმართველი ერთეული იხდის დაახლოებით 30.0 ათასი ლარით უფრო მეტს (სხვაობა გამოყვანილია ქუჩების დაგვა-დასუფთავების ერთი და იმავე მოცულობისა და ჯერადობის პირობებში), ვიდრე შეწყვეტილ ტენდერზე შპს „SKY GROUP“-ის მიერ დაფიქსირებული ფასების მიხედვით გადაიხდიდა. აღნიშნული თანხა წარმოადგენს შესყიდვების მართვის პროცესში დამკვეთი ხარვეზების შედეგად არაეკონომიურად გაწეულ ხარჯს.

ნარჩენების გატანის მომსახურების შესყიდვა

კრიტერიუმი: დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტი უზრუნველყოფს დასახლებული ტერიტორიიდან საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გატანას შესაბამისი შესყიდვის განხორციელებით. შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია განახორციელოს კონტროლი და ზედამხედველობა მიმწოდებლების მიერ ხელშეკრულების პირობების შესრულებაზე¹⁶.

გარემოება: დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტს 2015-2016 წლებში საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გატანის მომსახურებაზე გაფორმებული აქვს ორი ხელშეკრულება¹⁷ შპს „სერვისი 2007-თან“, რომელმაც გაიმარჯვა შესაბამისი მომსახურების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებულ ტენდერებში. მიმწოდებელი აღნიშნულ პერიოდში ახორციელებდა მუნიციპალიტეტის ტერიტორიიდან საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გატანას, რაზეც გაფორმებულია შესაბამისი მიღება-ჩაბარების აქტები და მიღებული აქვს ანაზღაურება. შესრულებული სამუშაოების აქტების მიხედვით, მიმწოდებელს ჯამში 2015-2016 წლებში შესრულებული აქვს 52 034 კუბ. მეტრი საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გატანა და ანაზღაურების სახით მიღებული აქვს დაახლოებით 510 ათასი ლარი. მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია განახორციელოს კონტროლი და ზედამხედველობა მიმწოდებლის მიერ ხელშეკრულების პირობების შესრულებაზე, თუმცა აუდიტის ჯგუფის მოსაზრებით, მუნიციპალიტეტის მხრიდან მომსახურების გაწევაზე დაწესებული კონტროლის მექანიზმები არ იძლეოდა სარწმუნო მტკიცებულებას შესრულებული სამუშაოების მოცულობების დასადასტურებლად. აქედან გამომდინარე, ჩატარდა დამატებითი აუდიტორული პროცედურები, კერძოდ:

დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მდებარეობს შპს „საქართველოს მყარი ნარჩენების მართვის კომპანიის“ რეგისტრირებული ნაგავსაყრელი. შპს „სერვისი 2007“ საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეტანას ახორციელებდა აღნიშნულ ნაგავსაყრელზე. ნაგავსაყრელი აწარმოებს შეტანილი ნარჩენების მოცულობების აღრიცხვას და მონაცემებს აწვდის ნარჩენების მართვის კომპანიას. აუდიტის ჯგუფის დავალებით, გამგეობამ შპს „საქართველოს მყარი ნარჩენების მართვის კომპანიისაგან“ გამოითხოვა წერილობითი

¹⁶ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-7 მუხლის პირველი პუნქტი.

¹⁷ 2015 წლის ხელშეკრულება № 12; 2016 წლის ხელშეკრულება № 1.

ინფორმაცია 2015-2016 წლებში დედოფლისწყაროში რეგისტრირებულ ნაგავსაყრელზე შპს „სერვისი 2007-ის“ მიერ შეტანილი საყოფაცხოვრებო ნარჩენების მოცულობების შესახებ. მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, სააუდიტო პერიოდში შპს „სერვისი 2007“-ის მიერ ნაგავსაყრელზე შეტანილი ნარჩენების მოცულობა შეადგენს 38 153 კუბ. მეტრს, რაც 13 881 კუბ. მეტრით ნაკლებია შესრულებული სამუშაოების აქტებში დაფიქსირებულ მოცულობებთან შედარებით.

ცხრილი 4: სხვაობა შესრულებული სამუშაოს აქტებსა და ნაგავსაყრელის მონაცემებს შორის

წელი	შესრულებული სამუშაოს აქტების მიხედვით გატანილი ნარჩენები	ნაგავსაყრელის მიერ აღრიცხული ნარჩენების მოცულობა	სხვაობა მოცულობით (კუბ. მეტრი)	სხვაობა თანხობრივად (ათასი ლარი)
2015	26530	16406	10124	92.4
2016	25504	21747	3757	34.3
სულ	52034	38153	13881	126.7

შესრულებული სამუშაოს აქტებში 1 კუბ. მეტრი ნარჩენის გატანის ღირებულებაა 9.13 ლარი¹⁸. „საქართველოს მყარი ნარჩენების მართვის კომპანიისაგან“ მიღებული ინფორმაციის მიხედვით, დოკუმენტურად ვერ დასტურდება შესრულებული სამუშაოს აქტებში დაფიქსირებული ნარჩენების მოცულობის ნაგავსაყრელზე შეტანა. შესაბამისად, არსებობს მაღალი რისკი, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ შპს „სერვისი 2007-სათვის“ დაახლოებით, 126.7 ათასი ლარი¹⁹ ანაზღაურებულია შეუსრულებელ მომსახურებაში.

აუდიტის ობიექტი აცხადებს, რომ ნაგავსაყრელის მონაცემებსა და მიღება-ჩაბარების აქტებში დაფიქსირებულ მოცულობებს შორის სხვაობის (13 881 კუბ.მ.) გამომწვევი ერთ-ერთი მიზეზია ნაგავსაყრელის პერსონალის მიერ შეტანილი ნარჩენების არასათანადო აღრიცხვა. აღნიშნულ რისკზე საპასუხოდ, აუდიტის ჯგუფი დაუკავშირდა შპს „საქართველოს მყარი ნარჩენების მართვის კომპანიის“ რეგიონული მართვის დეპარტამენტის უფროსს. მისი ზეპირი ინფორმაციით, სააუდიტო პერიოდში ნაგავსაყრელის პერსონალი აღრიცხავდა და აკონტროლებდა შეტანილი ნარჩენების მოცულობას ყოველდღიურად. მისივე განმარტებით, მათი მხრიდან რეგულარულად ხორციელდება დამატებითი მონიტორინგი და დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტში მოქმედ ნაგავსაყრელზე ნარჩენების აღრიცხვად შეტანის შემთხვევები არ გამოვლენილა.

¹⁸ აღსანიშნავია, რომ სოფლების ტერიტორიიდან 1 კუბ. მეტრი ნარჩენის გატანის ღირებულება იყო 16.9 ლარი და 2015-2016 წლებში სოფლების ტერიტორიიდან გატანილია 4063 კუბ.მეტრი ნარჩენი. თუმცა იმის გამო, რომ ნაგავსაყრელზე არ ხდებოდა აღრიცხვა თუ საიდან იქნა შეტანილი ნარჩენი, დაანგარიშების დროს დავეყრდენით ქალაქის ზონიდან 1 კუბ. მეტრის გატანის ღირებულებას 9.13 ლარს.

¹⁹ 9.13 ლარი * 13.881 კუბ.მეტრი = 126 733 ლარი

აუდიტის ობიექტი ასევე აცხადებს, რომ ნარჩენების მოცულობებს შორის სხვაობას იწვევს ის ფაქტიც, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ ხორციელდება სტიქიური და უკანონო ნაგავსაყრელების დასუფთავება. მათი განმარტებით, უკანონო ნაგავსაყრელებიდან გატანილი ნარჩენი შეიცავდა, როგორც საყოფაცხოვრებო, ისე სამშენებლო ნარჩენებსაც და ამის გამო ოფიციალურ ნაგავსაყრელზე მათ შეტანის ნებართვას არ აძლევდნენ. აღსანიშნავია, რომ ამ ფაქტის დასადასტურებლად აუდიტის ობიექტმა ვერ წარმოადგინა შესაბამისი დოკუმენტური მტკიცებულება (შერეული ნარჩენების შეტანის ნებართვის მოთხოვნის ან მასზე მიღებული უარის შესახებ). ასევე შპს „საქართველოს მყარი ნარჩენების მართვის კომპანიის“ რეგიონული მართვის დეპარტამენტის უფროსის ზეპირი ინფორმაციის საფუძველზე, მათ მიერ მსგავსი ტიპის შეზღუდვა დაწესებული არ არის. კერძოდ, მუნიციპალიტეტს შეეძლო ნაგავსაყრელზე უსასყიდლოდ შეეტანა შერეული ტიპის ნარჩენებიც.

მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია დაამყაროს კონტროლი/ზედამხედველობა ნარჩენების მართვის წესების დარღვევაზე მის კუთვნილ მთელ ტერიტორიაზე და დამრღვევების მიმართ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები. ნარჩენების მართვის კოდექსის 31-32-ე მუხლების შესაბამისად, ფიზიკური პირების მიერ, მუნიციპალური, სამშენებლო ან სხვა ინერტული ნარჩენებით გარემოს დანაგვიანება გამოიწვევს დამრღვევის დაჯარიმებას 80-500 ლარის ოდენობით. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, სააუდიტო პერიოდში, მუნიციპალიტეტს არაღებულურ ნაგავსაყრელებზე ნარჩენების დაყრის არცერთი შემთხვევა არ გამოუვლენია და შესაბამისად, დამრღვევები არ დაჯარიმებულან. აღნიშნულის გათვალისწინებით, სხვაობის უკანონოდ დაყრილი ნარჩენების გატანით ახსნა, სარწმუნოდ ვერ ჩაითვლება.

ასევე აღსანიშნავია, რომ ნარჩენების მართვის კოდექსის 32-ე მუხლის თანახმად 1 მ³ ან მეტი სამშენებლო ან სხვა ინერტული მასალით გარემოს დანაგვიანება გამოიწვევს იურიდიული პირის დაჯარიმებას 1500 ლარის ოდენობით. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, აღნიშნული გაუქმებული კარიერის ტერიტორიაზე ნარჩენების შეტანას შპს „სერვისი 2007“ აწარმოებდა მაქსიმუმ 8 კუბ. მეტრი მოცულობის სპეც-ტექნიკით. ამ შემთხვევაში, აუდიტის შედეგად გამოვლენილი სხვაობის 13 881 კუბ. მეტრი ნარჩენის ნაგავსაყრელზე შეტანას დასჭირდებოდა მინიმუმ 1735 გზოზა. თითოეული ასეთ შემთხვევა შეიძლება განხილული იყოს, როგორც ცალკეული სამართალდარღვევა (გარემოს დანაგვიანება) და დაჯარიმების შემთხვევაში დამრღვევს უნდა დაკისრებოდა სოლიდური საჯარიმო სანქცია.

აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ ნარჩენების მოცულობებს შორის სხვაობის ასახსნელად მოყვანილი არგუმენტები ეყრდნობა მხოლოდ თეორიულ მსჯელობას და არ არის გამყარებული შესაბამისი დოკუმენტური მტკიცებულებებით. იმის გათვალისწინებით, რომ ნაგავსაყრელის მიერ აღრიცხულ და შესრულებული სამუშაოების აქტებში დაფიქსირებულ მოცულობებს შორის სხვაობა მასშტაბურია (შეადგენს მთლიანი მოცულობის 26%), აუდიტის ობიექტის მიერ წარმოდგენილი არგუმენტები სარწმუნოდ ვერ ჩაითვლება. იმ დაშვების შემთხვევაშიც, რომ მუნიციპალიტეტი ასუფთავებდა სტიქიურ ნაგავსაყრელებს და

რეგისტრირებულ ნაგავსაყრელზე ნარჩენები რიგ შემთხვევაში შეჰქონდა აღურიცხავად, მუნიციპალიტეტს არ ჰქონდა საშუალება დაედგინა მსგავს შემთხვევებში გატანილი ნარჩენების მოცულობა შეადგენდა 13 381 კუბ. მეტრს თუ არა, რადგან მის მიერ დაწესებული კონტროლის მექანიზმები ვერ უზრუნველყოფდა გატანილი ნარჩენების მოცულობის აღრიცხვას. იმ შემთხვევაში, თუ რეალურად ხდებოდა სტიქიური ნაგავსაყრელებიდან გატანილი ნარჩენების არალეგალურ ნაგავსაყრელზე შეტანა, მაშინ დამრღვევი პირების მიმართ (როგორც ფიზიკური, ასევე იურიდიული) უნდა გატარებულიყო კანონმდებლობით გათვალისწინებული სანქციები.

აუდიტის შედეგად მოპოვებული მტკიცებულებების მიხედვით, მუნიციპალიტეტის მიერ დაახლოებით 126.7 ათასი ლარი გადახდილია ისეთი მომსახურების შესყიდვაში, რომლის შესრულებაც დოკუმენტურად ვერ დასტურდება. აუდიტის ობიექტის განმარტებით აღნიშნული თანხა გადახდილია იმ ნარჩენების გატანისათვის, რომლის ნაწილი დაიყარა უკანონო ნაგავსაყრელზე. ამ შემთხვევაში კანონმდებლობის მიხედვით უნდა მომხდარიყო დამრღვევი პირების დაჯარიმება.

რეკომენდაცია №7: გაწეული მომსახურების მოცულობების დადასტურებაზე მუნიციპალიტეტის მიერ დაწესებული კონტროლის მექანიზმები სრულად ვერ უზრუნველყოფს გაწეული მომსახურებისა და გადახდილი თანხის შესაბამისობის დადგენას. მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) მიმწოდებლებზე თანხების ანაზღაურება არ მოახდინოს მათ მიერ შესრულებული სამუშაოს/გაწეული მომსახურების მოცულობების სათანადო დადასტურების გარეშე. მუნიციპალიტეტმა სამუშაოს/მომსახურების შესყიდვისას, შეიმუშაოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს მიმწოდებლების მიერ შესრულებული სამუშაოს/გაწეული მომსახურების მოცულობების სათანადო დადასტურებას და შესაბამისად, თანხის ანაზღაურებას რეალურად შესრულებული მოცულობების მიხედვით. მუნიციპალიტეტმა დაადგინოს ნაგავსაყრელის მონაცემებსა და შესრულებულ სამუშაოს აქტებში დაფიქსირებულ მოცულობებს შორის სხვაობის გამომწვევი მიზეზები და პასუხისმგებელი პირების მიმართ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

ინფრასტრუქტურული პროექტების მოვლა-პატრონობა

კრიტერიუმი: ინფრასტრუქტურული სამუშაოების მიზანია მოსახლეობისათვის საყოფაცხოვრებო პირობების გაუმჯობესება. შესაბამისად, შესრულებული სამუშაოები უნდა იყოს ხარისხიანი, მისგან მიღებული შედეგი დადებითად უნდა აისახებოდეს მოსახლეობაზე და გრძელვადიან პერიოდში შესაძლებელი უნდა იყოს მისით სარგებლობა. მიმწოდებლებთან გაფორმებულ ხელშეკრულებებში გათვალისწინებულია შესრულებული სამუშაოების ხარისხის გარანტია. საგარანტიო პერიოდში ხარვეზის გამოვლენის შემთხვევაში, მიმწოდებელი ვალდებულია საკუთარი სახსრებით უზრუნველყოს გამოვლენილი ხარვეზების გამოსწორება. მუნიციპალიტეტმა უნდა განახორციელოს ჩაბარებული ობიექტების მუდმივი მონიტორინგი და გარანტიების მექანიზმის გამოყენებით დაიცვას მისი, როგორც შემსყიდველის ინტერესები.

გარემოება: აუდიტის ჯგუფმა მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად დაათვალიერა 2015-2016 წლებში შესრულებული ინფრასტრუქტურული პროექტები. შედეგად გამოვლინდა:

✓ 2015 წლის №139 ხელშეკრულების ფარგლებში აგრარული ბაზრის მიმდებარე ტერიტორიაზე მოწყობილია ასფალტბეტონის საფარი, ღირებულებით 9.3 ათასი ლარი. აუდიტის ჯგუფის მიერ ადგილზე დათვალიერებით აღმოჩნდა, რომ გარკვეულ მონაკვეთებზე ასფალტბეტონის საფარი დაზიანებულია.

✓ 2016 წლის №87 ხელშეკრულების ფარგლებში განხორციელდა სოფელ ფიროსმანის საბავშვო ბაღის რეაბილიტაცია, ღირებულებით 68.0 ათასი ლარი. დათვალიერების შედეგად აღმოჩნდა, რომ კედლები ზოგიერთ ადგილზე დაზიანებულია, უსწორმასწოროა და შეიმჩნევა ბზარები.

✓ 2016 წელს გაფორმებული №39 ხელშეკრულების ფარგლებში დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა ასფალტის საფარის მოწყობის სამუშაოები, ღირებულებით 1340.1 ათასი ლარი. ხელშეკრულების ფარგლებში თამარისა და გოგებაშვილის ქუჩებზე ცალკეულ მონაკვეთებზე მოწყობილი ბეტონის კიუვეტები ზოგ შემთხვევაში დაზიანებულია, შეინიშნება ბზარები და იშლება.

აღნიშნული სამი ხელშეკრულების ფარგლებში, მუნიციპალიტეტის მიერ მიმწოდებლებზე მიწერილია წერილები ხარვეზების გამოსწორების მოთხოვნით, თუმცა აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში ხარვეზები აღმოფხვრილი არ იყო. საგარანტიო პერიოდში ხარვეზის გამოვლენის შემთხვევაში მიმწოდებელი ვალდებულია საკუთარი სახსრებით უზრუნველყოს გამოვლენილი ხარვეზების გამოსწორება, შესაბამისად, მუნიციპალიტეტმა უნდა გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა ქმედითი ღონისძიებები ობიექტებზე არსებული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად.

ობიექტების ადგილზე დათვალიერების შედეგად ასევე გამოვლინდა:

✓ 2015 წლის №80 ხელშეკრულების ფარგლებში ქვემო ქედში მოწყობილ სპორტულ მოედანზე ღირებულებით 35.2 ათასი ლარი,²⁰ დაზიანებულია კალათბურთის ფარები, სკამები, ღობისა და გამყოფი ბარიერის მავთულბადე.

სურათი 1 : დაზიანებული სტადიონი



²⁰ აღნიშნული ხელშეკრულება არ შედიოდა 03 00 კოდში, თუმცა „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში შესრულებული სამუშაოები შესწავლილია სრულად.

2015 წელს №35 და №65 ხელშეკრულებების ფარგლებში დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა ასფალტის საფარის მოწყობის სამუშაოები, ჯამური ღირებულებით 683.5 ათასი ლარი. ხელშეკრულებების ფარგლებში მოწყობილი კიუვეტები ზოგიერთ მონაკვეთებზე დაზიანებულია, ასევე მცირე ბოგირის მიმდებარედ ასფალტის საფარი დაზიანებული და დაწეულია.

სურათი 2: დაზიანებული კიუვეტები



✓ 2016 წლის №95 ხელშეკრულების ფარგლებში ნიკორციხის ქუჩაზე შესრულდა საბავშვო გასართობი მოედნის მოწყობის სამუშაოები, ღირებულებით 28.6 ათასი ლარი. სამუშაოების ადგილზე ნახვის შედეგად აღმოჩნდა, რომ ბეტონი ნაწილობრივ დაზიანებულია (ფორიანია და დაშლილი), ასევე მოედანზე შესასვლელი კარები მოხსნილია და ადგილზე არ არის. აუდიტის ჯგუფის მიერ ობიექტების დათვალიერებამდე აღნიშნული ხარვეზი მუნიციპალიტეტის მიერ დაფიქსირებული არ იყო. დათვალიერების ოქმის შედგენის შემდეგ, მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებელს 2017 წლის 2 ნოემბერს მისწერა წერილი ხარვეზების აღმოფხვრასთან დაკავშირებით, თუმცა აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში ხარვეზები გამოსწორებული არ არის.

სურათი 3: საბავშვო მოედანზე დაზიანებული ბეტონი და მოხსნილი კარი



✓ 2015 წელს გაფორმებული №75 ხელშეკრულების ფარგლებში, სოფელ ხორნაბუჯში განხორციელდა ე.წ. „ატეკის წყაროს“ რეაბილიტაცია, ღირებულებით 8.9 ათასი ლარი. დათვალიერების შედეგად აღმოჩნდა, რომ წყარო არ ფუნქციონირებს, ამასთანავე, წყაროს მიმდებარე ტერიტორიაზე მოწყობილ ბეტონის ფენაზე შეინიშნება დაზიანებები. იმავე ხელშეკრულების ფარგლებში სოფელ ხორნაბუჯში განხორციელდა ე.წ. „მახოვკის წყაროს“ კეთილმოწყობა, ღირებულებით 27.9 ათასი ლარი. დათვალიერების შედეგად აღმოჩნდა, რომ შესრულებული სამუშაოებიდან დაზიანებულია მოპირკეთების ფილები და ავტოცისტერნის შესავსებ ბაქანზე ბეტონის ფენა. დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის მიერ 36.8 ათასი ლარი გადახდილია ინფრასტრუქტურულ პროექტებში, რომელიც დაზიანებულია ან მოსახლეობა ვერ სარგებლობს.

სურათი 4: „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში რეაბილიტირებული წყაროები



ბეტონის ნაგებობების დაზიანება შეიძლება გამოწვეული იყოს იმ მიზეზით, რომ მუნიციპალიტეტი გამოყენებული მასალების დადებით ლაბორატორიულ დასკვნას ითხოვს მხოლოდ ასფალტბეტონზე, ხოლო ბეტონზე აღნიშნული დასკვნები მოთხოვნილი და წარმოდგენილი არ არის. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მიერ დანერგილი კონტროლის მექანიზმები ვერ უზრუნველყოფს სათანადო რწმუნების მიღებას გამოყენებული ბეტონის ხარისხის (მარკიანობის) შესახებ.

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე ხარვეზების გამოვლენის მიზნით ობიექტების მდგომარეობის სისტემატური, განსაზღვრული პერიოდულობით მონიტორინგი და გამოვლენილი შედეგების დადოკუმენტირება არ ხორციელდებოდა. შესაბამისად, აუდიტის ჯგუფის მიერ დათვალიერების ოქმში დაფიქსირებული ხარვეზების ნაწილი გამგეობის მხრიდან დროულად ვერ გამოვლინდა, ასევე ვერ დგინდება კონკრეტულად როდის დაზიანდა აღნიშნული ობიექტები. მუდმივი მონიტორინგის პირობებში, მუნიციპალიტეტს შეეძლო დროულად აღმოეჩინა ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე არსებული დაზიანებები და გარანტირების მექანიზმის

გამოყენებით დაეცვა მისი, როგორც შემსყიდველის ინტერესები. ასევე აღსანიშნავია, რომ პასუხისმგებელ პირებს არ შეუსწავლიათ საკითხი იმის შესახებ, თუ რამ გამოიწვია შესყიდული სამშენებლო პროექტებთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები, არასწორმა დაგეგმვამ, სამუშაოების არასათანადო შესრულებამ, თუ ობიექტების არასწორმა ექსპლოატაციამ.

ზემოაღნიშნული გარემოებებიდან გამომდინარე, 2015-2016 წლებში დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის მიერ სხვადასხვა მიმწოდებლებთან გაფორმებული 8 ხელშეკრულების ფარგლებში შესრულებული სამუშაოები ხასიათდება ხარვეზებით. არასათანადო მონიტორინგის პირობებში ვერ იქნა უზრუნველყოფილი ყველა ხარვეზის დროული გამოვლენა. სამი ხელშეკრულების ფარგლებში ხარვეზები გამოვლენილია და მიმწოდებლებისათვის მოთხოვნილია მათ აღმოფხვრა საგარანტიო პირობების ფარგლებში, თუმცა აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდისათვის მიმწოდებლების მხრიდან რეაგირება განხორციელებული არ არის და საჭიროა მუნიციპალიტეტის მხრიდან გატარდეს კანონით გათვალისწინებული დამატებითი ღონისძიებები. დანარჩენი ხელშეკრულებების ფარგლებში დაზიანებულ ობიექტებზე ხარვეზები გამოვლინდა აუდიტის ჯგუფთან ერთად დათვალიერების შედეგად. შესაბამისად, აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდისათვის მიმწოდებლებისათვის მათი გამოსწორების მოთხოვნით წერილები გაგზავნილი არ იყო და ხარვეზები გამოსწორებული არ არის.

რეკომენდაცია №8: მუნიციპალიტეტის მიერ დანერგილი კონტროლის მექანიზმები ვერ უზრუნველყოფს სათანადო რწმუნების მიღებას გამოყენებული მასალების ხარისხის შესახებ, რაც ექსპლუატაციის პერიოდში შესაძლოა იწვევდეს ინფრასტრუქტურული ობიექტების დაზიანებას. ხარვეზების გამოვლენის მიზნით ობიექტების მდგომარეობის სისტემატური, მონიტორინგის არარსებობის პირობებში ვერ მოხერხდა ხარვეზების დროული გამოვლენა. მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) ინფრასტრუქტურული პროექტების მიღება-ჩაბარებისას, დანერგოს ეფექტიანი კონტროლის პროცედურები/მექანიზმები (მათ შორის, გამოყენებული მასალების ხარისხზე), რომლებიც გამორიცხავს უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების ექსპლუატაციაში მიღების რისკს. გამგეობამ რეგულარულად განახორციელოს შესყიდული ინფრასტრუქტურული ობიექტების მდგომარეობის მონიტორინგი, ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში გამოიკვლიოს მათი გამომწვევი მიზეზები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები ნაკლოვანებების აღმოსაფხვრელად. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის გამართულ ფუნქციონირებას და მათ გამოყენებას ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში. გამგეობამ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები მუნიციპალიტეტის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ აღნიშნული გარემოების გამოვლენა და მათზე რეაგირება.

დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირების შესყიდვა

დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილებით²¹ „დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ადგილობრივი მოსაკრებლის შემოღებისა და მისი ოდენობის დადგენის შესახებ“, დაწესებულია დასახლებული ტერიტორიების დასუფთავების მოსაკრებელი. დადგენილების მიხედვით:

- დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავების მოსაკრებელი წარმოადგენს აუცილებელ გადასახდელს ადგილობრივ ბიუჯეტში.
- მოსაკრებლის გადამხდელია მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე საყოფაცხოვრებო ნარჩენების წარმომქმნელი ყველა პირი²².
- მოსაკრებლის გადახდევინებაზე პასუხისმგებლობა ეკისრება დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის გამგეობას, რომელიც ადმინისტრირებას ახორციელებს სახელმწიფო შესყიდვების კანონის შესაბამისად ჩატარებულ ტენდერში გამარჯვებული იურიდიული ან ფიზიკური პირის მეშვეობით.

მუნიციპალიტეტის გამგეობა დასუფთავების მოსაკრებლის ამოღების მომსახურების შესყიდვის მიზნით აცხადებს ტენდერს. 2015-2016 წლებში გამოცხადებულ ტენდერებში გამარჯვებული მუნიციპალიტეტის კუთვნილმა შპს „სერვისი 2007-მა“. ხელშეკრულების პირობების მიხედვით, მას ევალებოდა მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მოსაკრებლის ამოღება, ხოლო მომსახურების სანაცვლოდ ანაზღაურების სახით მიიღო 68.6 ათასი ლარი. 2015-2016 წლებში ამოღებული მოსაკრებელი შეადგენს 90.5 ათას ლარს.

ცხრილი 5: 2015-2016 წლებში ამოღებული მოსაკრებლის ოდენობა

წელი	SPA ნომერი	მომსახურებისთვის გადახდილი თანხა	ამოღებული მოსაკრებელი
2015	140030770	34.3	46.9
2016	150033826	34.3	43.6
სულ		68.6	90.5

დასუფთავების მოსაკრებლის ამოღების მომსახურებაში გადახდილ თანხასთან შეფარდებით, შპს „სერვისი 2007-ის“ მიერ მობილიზებული მოსაკრებლის მაჩვენებელი დაბალია. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მუნიციპალიტეტი არ ფლობს მოსაკრებლის გადამხდელთა ბაზას, რომელზე დაყრდნობითაც უნდა მოხდეს ამოსაღები მოსაკრებლის მოცულობის განსაზღვრა. შესაბამისად, შემოსავლების დაგეგმვა ხდება გასული წლის სტატისტიკის მიხედვით. შპს „სერვისი 2007-თან“ გაფორმებული ხელშეკრულების პირობების მიხედვით, განსაზღვრული არ არის, თუ რა ოდენობის მოსაკრებლის მობილიზება უნდა

²¹ 2015 წლის 30 ნოემბრის № 51 დადგენილება, წინაპეროდში მოქმედებდა საკრებულოს 2007 წლის 16 ივლისის № 68

დადგენილება „დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტში დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავების მოსაკრებლის შემოღებისა და დასუფთავების მოსაკრებლის გადახდის ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ“.

²² მოსაკრებელი არ დაერიცხებათ სოციალურად დაუცველ ოჯახებს.

მოხდეს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში. ამასთანავე, მოსაკრებლის ამოღების მომსახურებაზე ანაზღაურება არ არის დაკავშირებული მობილიზებული მოსაკრებლის მოცულობასთან და მიმწოდებელი ნებისმიერ შემთხვევაში იღებს ფიქსირებულ ანაზღაურებას.

ზემოთ აღნიშნული გარემოებებიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტი დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირებას არაეფექტიანად ახორციელებს.

რეკომენდაცია №9: მუნიციპალიტეტის გამგეობამ დაადგინოს დასუფთავების მოსაკრებლის გადამხდელთა ბაზა, რომლის შესაბამისად მოხდება მისაღები შემოსავლების დაგეგმვა. აგრეთვე, მოსაკრებლის ამოღების მომსახურებაზე ხელშეკრულება გაფორმდეს ისეთი პირობებით, რომელიც მიმწოდებელს მისცემს მოტივაციას მოსაკრებლის მაქსიმალურად ამოღებაზე. გარდა ამისა, გამგეობის მიერ გატარდეს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები მოსაკრებლის არ გადამხდელ პირთა მიმართ. აღნიშნული ხელს შეუწყობს დასუფთავების მოსაკრებლის სახით მიღებული შემოსავლების ზრდას.

წყლის სისტემის ექსპლოატაცია

კრიტერიუმი: კანონმდებლობის მიხედვით მომხმარებლების წყლით მომარაგება განეკუთვნება ისეთ საქმიანობას, რომელიც საჭიროებს სპეციალურ ნებართვას - ლიცენზიას. ლიცენზიის მოპოვების შემდეგ, განისაზღვრება წყლის გადასახადის ტარიფები, რომლის აკრეფას ახორციელებს წყალმომარაგების განმახორციელებელი სუბიექტი, ხოლო გადახდილი გადასახადი აღირიცხება შესაბამისი ქვითრის გამოწერით.

გარემოება: 2015 წელს დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა სოფელ არბოშიკში წყლის სისტემის რეაბილიტაციის სამუშაო²³, ღირებულებით 576.4 ათასი ლარი. ხელშეკრულების ფარგლებში მოეწყო რეზერვუარის რეაბილიტაცია, გამანაწილებელი ქსელის მოწყობა, მრიცხველების მონტაჟი. დოკუმენტაციის მიხედვით, სამუშაოების დასრულება და ექსპლოატაციაში მიღება განხორციელდა 2015 წლის 28 დეკემბერს. აუდიტის ჯგუფმა ადგილზე დაათვალიერა შესრულებული სამუშაოები. წყლის სისტემა ფუნქციონირებს და ჩართულია წყლის მრიცხველებიც. მოსახლეობასთან გასაუბრებით გაირკვა, რომ მრიცხველების ჩვენების მიხედვით, წყლის გადასახადის აკრეფას ახორციელებს ამავე სოფელში მცხოვრები ორი პიროვნება, თუმცა მათ მიერ არ ხდება ქვითრების გამოწერა. აღნიშნული პირების გამოკითხვით გაირკვა, რომ ისინი 2016 წლის ივლისიდან გამგეობის წარმომადგენლების სიტყვიერი დავალების საფუძველზე ახორციელებენ მოსახლეობიდან წყლის გადასახადის ამოღებას და ამოღებულ თანხას ინაწილებენ ხელფასის სახით, სანაცვლოდ კი ემსახურებიან ჭაბურღილებს (ჩართვა, გამორთვა, აუზის გასუფთავება). გადასახადის აკრეფის დროს არ ხდება ქვითრების გამოწერა და ამოღებული თანხა აღირიცხება მხოლოდ მათ პირად ჩანაწერებში.

მუნიციპალიტეტის მხრიდან წყლის სისტემის ექსპლოატაციის პროცესზე არ არის დაწესებული სათანადო კონტროლის მექანიზმები და საკითხი საჭიროებს სამართლებრივ რეგულირებას.

²³ შპს „ნიუ-მშენთან“ გაფორმებული ხელშეკრულება № 118. 19.10.2015 წ.

რეკომენდაცია №10: მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) უზრუნველყოს მისი კუთვნილი წყალმომარაგების ქსელის მართვისა და ექსპლოატაციის პროცესის მოქმედ კანონმდებლობასთან სრულ შესაბამისობაში მოყვანა.

შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობა

კრიტერიუმი: საქართველოს კანონის „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ მიხედვით, შიდა აუდიტის სუბიექტი ანგარიშვალდებულია დაწესებულების ხელმძღვანელის წინაშე და დაწესებულების სხვა სუბიექტებისგან ფუნქციურად დამოუკიდებელია. შიდა აუდიტის სუბიექტი ფუნქციურად დამოუკიდებელია ასევე შიდა აუდიტის დაგეგმვის, განხორციელებისა და ანგარიშგების პროცესში.

მუნიციპალიტეტის წარმატებული საქმიანობისათვის მნიშვნელოვანია სისტემის გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული შიდა აუდიტის სამსახურის შექმნა. შიდა აუდიტის სამსახურის მიზანია დაეხმაროს მუნიციპალიტეტს იმ პოლიტიკისა და პროცედურების განხორციელებაში, რომლებიც დაადგინა ხელმძღვანელობამ მოწესრიგებული და ეფექტიანი მართვის მიზნით. აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად შიდა აუდიტის სამსახურის უპირველეს ფუქციას სისტემური ხარვეზების შესწავლა და მათ გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული რეკომენდაციების შემუშავება წარმოადგენს. შიდა აუდიტის რეკომენდაციებმა უნდა უზრუნველყოს ორგანიზაციის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის ზრდა.

შიდა აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციები უნდა დაეხმაროს ხელმძღვანელობას ორგანიზაციაში ჩამოაყალიბოს ისეთი სისტემები, რომელიც გააუმჯობესებს ფინანსების მართვას, ორგანიზაციის აქტივების დაცვას, ბუღალტრული აღრიცხვის სათანადო წარმოებას და სხვ. რეკომენდაციების დახმარებით ორგანიზაციამ უნდა შეძლოს ეფექტიანი შიდა კონტროლის სისტემის დანერგვა, რომლითაც შესაძლებელი იქნება ტექნიკური და ფუნქციური ხარვეზების აღმოჩენა, თაღლითობისა და შეცდომების გამოვლენა და პრევენცია.

გარემოება: დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის გამგეობაში შექმნილია შიდა აუდიტის სამსახური. სამსახურის მიზანია გამგეობის სტრუქტურულ ქვედანაყოფებსა და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში ჩაატაროს სისტემური, შესაბამისობის, ეფექტიანობის, ფინანსური და ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუდიტი.

დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ 2015-2016 წლებში ჩატარებულია მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ების 10 და შპს-ების 3 აუდიტი, ხოლო გამგეობის სტრუქტურული ერთეულებიდან 2016 წელს შემოწმებულია მხოლოდ სოციალურ და ჯანდაცვის საკითხთა განყოფილება. აღსანიშნავია, რომ შპს „სერვისი 2007-ის“ აუდიტის ფარგლებში, შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემულია რეკომენდაციები ნარჩენების გატანის მომსახურებაზე ზედამხედველობისა და დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირების გაუმჯობესებაზე. კანონმდებლობის მიხედვით, ორგანიზაციის ხელმძღვანელი ვალდებულია გაითვალისწინოს შიდა აუდიტის ანგარიშში ასახული

რეკომენდაციები და უზრუნველყოს მისი დროული შესრულება, ხოლო აღნიშნულ რეკომენდაციებზე სათანადო (დროული) რეაგირება განხორციელებული არ არის.

მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურს არ განუხორციელებია გამგეობის სამსახურების საქმიანობის შესწავლისა და რისკის შეფასების სათანადო პროცედურები. აღნიშნული პროცედურების საფუძველზე უნდა მომხდარიყო გამგეობის საქმიანობაში ძირითადი რისკების იდენტიფიცირება და შესაბამისი რეკომენდაციების გაცემა. მუნიციპალიტეტში არსებულმა ფინანსური მართვისა და შიდა კონტროლის სისტემამ ძირითადად ვერ უზრუნველყო გამოვლინა ის უზუსტობები, რომელებიც აღნიშნულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშში.

შედეგად, შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობის ორგანიზება ვერ უზრუნველყოფს, რომ მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანოს მუნიციპალიტეტის რესურსების ეკონომიურად გამოყენებაში, გამგეობის წინაშე არსებული ამოცანების ეფექტიანად შესრულებასა და მუნიციპალიტეტის დასახული მიზნების მიღწევაში. მუნიციპალიტეტის სტრუქტურულ ერთეულებზე შიდა აუდიტის სამსახურს არ გაუცია შესაბამისი რეკომენდაციები, რაც უზრუნველყოფდა რისკების მართვისა და შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესებას.

რეკომენდაცია №11: დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურმა საქმიანობა წარმართოს ისე, რომ უზრუნველყოს თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის გაუმჯობესება არსებული რისკების შეფასებითა და მოქმედ კანონმდებლობასა და მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობის დადგენის გზით. ამასთანავე შეიმუშაოს რეკომენდაციები მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით. შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემულ რეკომენდაციებზე მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) მოახდინოს სათანადო (დროული) რეაგირება.

3. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა ფინანსურ ანგარიშგებაზე

დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობას

3.1. პირობითი მოსაზრება ფინანსური ანგარიშგების შესახებ

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის ფინანსური ანგარიშგების აუდიტი, რომელიც მოიცავს ფინანსური მდგომარეობის შესახებ ანგარიშგებას 2016 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით. აუდიტის ობიექტის ფინანსური ანგარიშგება, რომელზეც გამოითქვა აუდიტორული მოსაზრება, შეიცავს:

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის 2016 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით წარმოდგენილი ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური აუდიტი.

აუდიტის ობიექტის ფინანსური ანგარიშება, რომელზეც გამოითქვა აუდიტორული მოსაზრება, შეიცავს:

1. ბალანსს;
2. ანგარიშს ხარჯების ეკონომიკური კლასიფიკაციის მიხედვით;
3. ანგარიშს არაფინანსური აქტივებით საკასო ოპერაციების შესახებ;
4. ანგარიშს ფინანსური აქტივებითა და ვალდებულებებით საკასო ოპერაციების შესახებ;
5. ანგარიშს წმინდა ღირებულების შესახებ;
6. ანგარიშს არასაბიუჯეტო საქმიანობით მიღებული სახსრების მოძრაობის შესახებ;
7. ანგარიშს მიზნობრივი დაფინანსებისა და მიზნობრივი გრანტების შესახებ;
8. ანგარიშს არაფინანსური აქტივების მიღება-გასვლის შესახებ;
9. ანგარიშს არასაოპერაციო შემოსავლებისა და არასაოპერაციო ხარჯების შედეგად ფინანსური აქტივებისა და ვალდებულებების ცვლილებების შესახებ;
10. ინფორმაციას არაფინანსური აქტივების ანალიზური აღრიცხვის მონაცემებზე;
11. ინფორმაციას ანგარიშებზე რიცხულ დებიტორულ დავალიანებათა შესახებ;
12. ინფორმაციას ანგარიშებზე რიცხულ კრედიტორულ დავალიანებათა შესახებ;
13. ინფორმაციას დებიტორული დავალიანების შესახებ ორგანიზაციულ ჭრილში;
14. ინფორმაციას კრედიტორული დავალიანების შესახებ ორგანიზაციულ ჭრილში.

ფინანსური ანგარიშების ფორმები წარმოდგენილია აუდიტის ანგარიშის დანართის სახით.

აუდიტის ჯგუფი არ გამოთქვამს მოსაზრებას 2016 წლის ფინანსურ ანგარიშგებაში წარმოდგენილი საწყისი ნაშთების სისწორეზე.

ჩვენი აზრით, ფინანსური ანგარიშების შესახებ პირობითი მოსაზრების საფუძვლებში აღწერილი საკითხების გავლენით განპირობებული შესაძლო გავლენის გარდა, წარმოდგენილი ფინანსური ანგარიშგება, ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით, სამართლიანად ასახავს მუნიციპალიტეტის ფინანსურ მდგომარეობას 2016 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, აგრეთვე მისი საქმიანობის ფინანსურ შედეგებსა და ფულადი სახსრების მოძრაობას იმ წლისთვის, რომელიც დასრულდა მოცემული თარიღით, შემდეგი ნორმატიული აქტების შესაბამისად:

✓ „საქართველოში ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშების შესახებ“ დებულების დამტკიცების თაობაზე საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 6 თებერვლის №70 ბრძანებულება;

✓ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ ინსტრუქცია“;

✓ „ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული ანგარიშების ფორმების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2008 წლის 16 აპრილის №364 ბრძანება.

პირობითი მოსაზრების საფუძვლები

3.2.1 შენობა-ნაგებობები

№1: 2016 წელს მუნიციპალიტეტმა შპს „გზას“ გადაურიცხა 5.3 ათასი ლარი. აღნიშნული თანხა წარმოადგენდა 2015 წელს გაფორმებული ხელშეკრულების ფარგლებში მიმწოდებლის მიმართ წარმოქმნილ კრედიტორულ დავალიანებას. კერძოდ, მიმწოდებელმა 2015 წლის დეკემბერში წარმოადგინა ხელშეკრულების ფარგლებში სრულად შესრულებული სამუშაოები, თანხით 85.3 ათასი ლარი²⁴. მთლიანი ღირებულება მუნიციპალიტეტის მიერ უნდა აღრიცხულიყო „შენობა-ნაგებობების“ შესაბამის მუხლში, ხოლო გადასახდელი 5.3 ათასი ლარი „აქტივების მიწოდებით დარიცხული ვალდებულებების“ მუხლში. ნაცვლად ამისა, 5.3 ათასი ლარი მუნიციპალიტეტმა წარმოადგინა 2016 წლის ფინანსურ ანგარიშგებაში „შენობა-ნაგებობების“ მუხლში.

✓ ფინანსურ ანგარიშგებაში (ბალანსი - დანართი ფორმა №1) „აქტივების მიწოდებით დარიცხული ვალდებულებების“ საწყისი მუხლი შემცირებულია 5.3 ათასი ლარით, ასევე არასრულადაა წარმოდგენილი ინფორმაციები ანგარიშებზე რიცხული კრედიტორული დავალიანებების შესახებ ფორმაში (ბალანსი - დანართი ფორმა №10).

✓ ფინანსურ ანგარიშგებაში (ბალანსი - დანართი ფორმა №1, ფორმა №5) „შენობა-ნაგებობების“ საწყისი მუხლი შემცირებულია 5.3 ათასი ლარით, ხოლო იმავე თანხით გაზრდილია „შენობა-ნაგებობების“ მუხლის საბოლოო ნაშთი.

✓ აქტივზე მუნიციპალიტეტის მიერ 2016 წელს დარიცხულია ცვეთა. დარიცხული ცვეთის თანხით ფინანსურ ანგარიშგებაში (ბალანსი - დანართი ფორმა №2, ფორმა №3, №5) არასწორადაა წარმოდგენილი „ძირითადი კაპიტალის მოხმარების“ მუხლი.

✓ გარემოებები გავლენას ახდენს ფინანსურ ანგარიშგებაში (ბალანსი - ფორმა №1) წარმოდგენილ „წმინდა ღირებულების“ მუხლის სისწორეზე.

№2. 2016 წელს დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის მიერ შეძენილია გარე-განათებისათვის ახალი მოხმარების აღრიცხვის 11 ერთეული კვანძის მოწყობის და გამანაწილებელ ქსელზე მიერთების სამუშაოები, საერთო თანხით 4.4 ათასი ლარი²⁵. აღნიშნული ფინანსურ ანგარიშგებაში წარმოდგენილია „ორგანიზაციის ანგარიში არაფინანსური აქტივებით საკასო ოპერაციების შესახებ“ ფორმაში „ელექტროგადამცემი ხაზების“ მუხლში. შეძენილი მრიცხველები მუნიციპალიტეტისათვის არ წარმოადგენს აქტივს, რადგან ელექტროგამანაწილებელი კომპანიის კუთვნილობაა და შესაბამისად, აღრიცხული უნდა იყოს „სხვა დანარჩენი საქონლისა და მომსახურების მუხლში“.

✓ ფინანსურ ანგარიშგებაში (ბალანსი - დანართი ფორმა №2, №3) „სხვა დანარჩენი საქონლისა და მომსახურების“ მუხლი შემცირებულია 4.4 ათასი ლარით.

²⁴ 2015 წლის ხელშეკრულება №109.

²⁵ 2016 წლის ხელშეკრულება №80.

- ✓ იმავე თანხით ფინანსურ ანგარიშგებაში (ბალანსი - დანართი ფორმა №2-1) გაზრდილია „შენობა-ნაგებობების“ მუხლი.
- ✓ გარემოებები გავლენას ახდენს ფინანსურ ანგარიშგებაში (ბალანსი - ფორმა №1) წარმოდგენილ „წმინდა ღირებულების“ მუხლის სისწორეზე.

3.2.2 გრძელვადიანი მცირეფასიანი აქტივი

დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტმა სხვადასხვა მიმწოდებლებისგან²⁶ შეიძინა სპორტული ინვენტარი, მათ შორის, 500 ლარზე ნაკლები ღირებულების მცირეფასიანი ინვენტარი, საერთო თანხით 2.4 ათასი ლარი. აღნიშნული წარმოდგენს „გრძელვადიან მცირეფასიან აქტივს“ და ფინანსურ ანგარიშგებაში წარმოდგენილი უნდა იყოს შესაბამის მუხლში, ნაცვლად „სხვა მანქანა-დანადგარისა და ინვენტარის“ მუხლისა.

- ✓ ფინანსურ ანგარიშგებაში (ბალანსი - დანართი ფორმა №1, №2-1, №5) „მანქანა-დანადგარებისა და ინვენტარის“ მუხლი გაზრდილია 2.4 ათასი ლარით, ხოლო იმავე თანხით შემცირებულია „გრძელვადიანი მცირეფასიანი აქტივის“ მუხლი.
- ✓ გრძელვადიან მცირეფასიან აქტივებს არ ერიცხება ცვეთა, შესაბამისად, დარიცხული ცვეთის თანხით ფინანსურ ანგარიშგებაში (ბალანსი - დანართი ფორმა №2, №3, №5) გაზრდილია „ძირითადი კაპიტალის მოხმარების მუხლი“.
- ✓ გარემოებები გავლენას ახდენს ფინანსურ ანგარიშგებაში (ბალანსი - ფორმა №1) წარმოდგენილ „წმინდა ღირებულების“ მუხლის სისწორეზე.

3.2.3 სხვა მოკლევადიანი კრედიტორული დავალიანება

2016 წელს სოფელ არბოშიკისათვის შეძენილია პლასტმასის მილი, ასევე სოფელ არხილოსკალოში მანიშნებლის კეთილმოწყობისათვის ჯაჭვი²⁷, საერთო თანხით 1.0 ათასი ლარი. მიმწოდებლებმა აღნიშნული მასალები წარმოადგინეს 2016 წლის ბოლოს, ხოლო თანხის ანაზღაურება მოხდა 2017 წელს. მიმწოდებლებისათვის გადასახდელი თანხა წარმოადგენს ვალდებულებას და ფინანსურ ანგარიშგებაში წარმოდგენილი უნდა იყოს „სხვა კრედიტორული დავალიანების“ მუხლში.

- ✓ ფინანსურ ანგარიშგებაში (ბალანსი - დანართი ფორმა №1, №10) „სხვა კრედიტორული დავალიანების“ მუხლი შემცირებულია 1.0 ათასი ლარით.

3.2.4 სხვა დანარჩენი საქონელი და მომსახურება

2016 წელს მუნიციპალიტეტის მიერ შეძენილია 9.0 ათასი ლარის ღირებულების მრიცხველები²⁸, რომელიც წარმოდგენილი არ არის ფინანსურ ანგარიშგებაში. მრიცხველები წარმოადგენს ენერგოკომპანიის საკუთრებას, შესაბამისად, მრიცხველების შესაძენად გადახდილი თანხა

²⁶ 2016 წლის ხელშეკრულებები №75, №88.

²⁷ 2016 წლის ხელშეკრულებები № 127 და № 132.

²⁸ 2016 წლის ხელშეკრულება №114.

მუნიციპალიტეტისათვის წარმოადგენს ხარჯს და წარმოდგენილი უნდა იყოს ფინანსური ანგარიშგების შესაბამის მუხლში.

✓ ფინანსურ ანგარიშგებაში (ბალანსი - დანართი ფორმა №2, №3) „სხვა დანარჩენი საქონლისა და მომსახურების“ მუხლი შემცირებულია 9.0 ათასი ლარით.

✓ გარემოება გავლენას ახდენს ფინანსურ ანგარიშგებაში (ბალანსი - ფორმა №1) წარმოდგენილ „წმინდა ღირებულების“ მუხლის სისწორეზე.

3.2.5 სხვა მიმდინარე ხარჯი

დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტი შესრულებულ სამუშაოებზე საგარანტიო ვადით მიმწოდებლებს უკავებს 2.5%-ს. წინა წლებში განხორციელებულ სამუშაოებზე დაკავებული თანხა - 54.6 ათასი ლარი, მიმწოდებლებისათვის ანაზღაურებულია 2016 წელს და ფინანსურ ანგარიშგებაში წარმოდგენილია ფორმა №2-ში „სხვა მიმდინარე ხარჯის“ მუხლში. დაკავებული საგარანტიო თანხები წარმოადგენს აქტივების მიწოდებით დარიცხულ ვალდებულებებს და წარმოდგენილი უნდა იყოს შესაბამისი წლების ფინანსურ ანგარიშგებაში, როგორც მუნიციპალიტეტის კრედიტორული დავალიანება. შესაბამისად, მიმწოდებლებისათვის ანაზღაურებული 54.6 ათასი ლარი წარმოადგენს ვალდებულების კლებას და მისი ასახვა „სხვა მიმდინარე ხარჯის“ მუხლში არასწორია.

✓ ფინანსურ ანგარიშგებაში (ბალანსი - დანართი ფორმა №2, №3) „სხვა მიმდინარე ხარჯის“ მუხლი გაზრდილია 54.6 ათასი ლარით.

✓ გარემოება გავლენას ახდენს ფინანსურ ანგარიშგებაში (ბალანსი - ფორმა №1) წარმოდგენილ „წმინდა ღირებულების“ მუხლის სისწორეზე.

დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტში წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების გამოსწორების მდგომარეობა

2014 წელს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარდა დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის 2012-2013 წლების ფინანსური ანგარიშგების ფინანსური აუდიტი, რომლის შედეგად გამოვლინდა სხვადასხვა სახის დარღვევა-ნაკლოვანება.

დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ფინანსური აუდიტის მიმდინარეობისას გაირკვა, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ გატარებულია სათანადო ღონისძიებები და 2016 წლის მდგომარეობით წინა აუდიტის ანგარიშში დაფიქსირებული თითქმის ყველა დარღვევა-ნაკლოვანება გამოსწორებულია.

აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, აუდიტის ანგარიში ჩაბარებიდან 20 დღის ვადაში შეიძლება გასაჩივრდეს საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში.

აუდიტის ჯგუფის წევრების ხელმოწერები

უფროსი აუდიტორი
ზარამ ონიანი



ხელმოწერა 11.01.2018 თარიღი

აუდიტორი
ირაკლი გოგოლიძე



ხელმოწერა 11.01.2018 თარიღი

აუდიტორი
ქრისტინე ეკალაძე



ხელმოწერა 11.01.2018 თარიღი

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

SAO.GE