

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



“ ვ ა მ ტ კ ი ც ე ბ ”

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების
ბიუჯეტების აუდიტის დეპარტამენტის
უფროსი

ჭ. ზეზინაძე ზურაბ ზუცხრიკიძე

„ 20 “ 11 “ 2013 წელი

ეგზ. № 2

ამბროლაურის მუნიციპალიტეტის მიერ 2011-2012 წლებში
„სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით“ განხორციელებული პროექტების
შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში № 51/00

2013 წელი

შინაარსი

აუდიტის ძირითადი მიზანი	2
ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა კანონმდებლობასთან შესაბამისობის შესახებ	3
აუდიტორის პასუხისმგებლობა	3
ინფორმაცია „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ შესახებ	4
აუდიტის მიდგომა და შეფასების კრიტერიუმები	6
დანერგილი კონტროლის სისტემის მიმოხილვა	8
ზოგადი შეფასება	9
პირობითი აუდიტორული მოსაზრების საფუძვლები	10
o გარემოება 1. 2012 წლის 1 ივლისის შემდეგ განხორციელებული შესყიდვები	10
o გარემოება 2. ბუნებრივი რესურსების უნებართოდ მოპოვება	11
o გარემოება 3. სასოფლო გზების მოხრეშვა	12
o გარემოება 4. შესრულებული პროექტები, რომლებითაც მოსახლეობას არ უსარგებლია	13
<i>სოფელ იწის გაზსადენი ქსელის მშენებლობა</i>	<i>13</i>
<i>სოფელ ქვემო ჟოშხის წყალსადენის ქსელის მოწყობა</i>	<i>14</i>
o გარემოება 5. დაუმთავრებელი პროექტები	15
o გარემოება 6. გამოუყენებელი შესყიდვა	16
o გარემოება 7. სოფლების მიერ სხვა სოფლისათვის თანხის დათმობა	17
o გარემოება 8. ჯარიმებიდან დაკავებული თანხები	17
სხვა მნიშვნელოვანი საკითხების ხაზგასმის პარაგრაფი	18
o გარემოება 1. სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებულ ქონებაზე, შესრულებული სამუშაოები	18
o გარემოება 2. წყლის სისტემის რეაბილიტაცია	19
o გარემოება 3. შესრულებულ სამუშაოების საგარანტიო პერიოდი	20
აუდიტის დასკვნა	20
აუდიტის ანგარიშის გასაცემის წესი	21
აუდიტის ჯგუფის წევრების ხელმოწერები	21

შესავალი

აუდიტის ძირითადი მიზანი

აუდიტის ძირითადი მიზანია:

ა) 2011-2012 წლებში ამბროლაურის მუნიციპალიტეტის გამგეობის მიერ „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში ფინანსური სახსრების მართვასა და ხარჯვაზე, კანონიერებასა და მიზნობრიობაზე დასაბუთებული რწმუნების მოპოვება;

ბ) ამბროლაურის მუნიციპალიტეტის მიერ „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში განხორციელებულ საქმიანობაზე დასკვნის გაცემა.

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა კანონმდებლობასთან შესაბამისობის შესახებ

ამბროლაურის მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია, რომ უზრუნველყოს თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობისა და ფინანსური ოპერაციების კანონმდებლობასთან შესაბამისობა.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პასუხისმგებლობაა, აუდიტის საფუძველზე გამოთქვას მოსაზრება თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის შესახებ. შესაბამისობის აუდიტი წარმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI) შესაბამისად. აღნიშნული სტანდარტებით მოითხოვება აუდიტორების მიერ ეთიკის ნორმების დაცვა, აუდიტის დაგეგმვა და წარმართვა იმგვარად, რომ მიღებულ იქნეს გონივრული რწმუნება იმის შესახებ, შეესაბამება თუ არა ამბროლაურის მუნიციპალიტეტის საქმიანობა და ფინანსური ოპერაციები მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებს, ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით.

ჩვენ მიერ მოპოვებული აუდიტორული მტკიცებულებები საკმარისი და შესაფერისია პირობითი აუდიტორული მოსაზრების გამოსათქმელად საჭირო საფუძვლის შესაქმნელად.

ინფორმაცია „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ შესახებ

ბოლო სამი წლის განმავლობაში, საქართველოს სოფლებში ბევრი სხვადასხვა სახის პროექტი განხორციელდა, რაც მეტწილად დაკავშირებულია საქართველოს მთავრობის 2009 წლის გადაწყვეტილებასთან, რომლის მიხედვითაც სახელმწიფო სპეციალური ტრანსფერის სახით მუნიციპალიტეტებს გამოუყოფს ასიგნებას, რომლითაც ფინანსდება სოფლის პირველი რიგის საჭიროება.

ამ მიზნით ყოველწლიურად, საქართველოს მთავრობის დადგენილების¹ საფუძველზე, მტკიცდება „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა“, რომელიც თავისი არსით გულისხმობს ადგილობრივი მოსახლეობის სხვადასხვა სახის საჭიროებების მოგვარებასა და ამ საჭიროებათა მოგვარებაში საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველყოფას.

პროგრამის ძირითადი მიზნებია:

1. სოფლის პირველი რიგის სოციალურ-ეკონომიკური საჭიროების დაფინანსება;
2. თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის მხარდაჭერა;
3. მოსახლეობასა და თვითმმართველობის ორგანოთა შორის ურთიერთობის გაუმჯობესება;
4. თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის ხარისხის ამაღლება და თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელის – თვითმმართველი ერთეულის რწმუნებულის უფლებამოსილებათა ეფექტიანად განხორციელება.

პროგრამით გამოყოფილი თანხების მიზნობრიობა განისაზღვრა შემდეგი კრიტერიუმების შესაბამისად:

1. შესყიდულ სამუშაოს უნდა ჰქონდეს ხანგრძლივი გამოყენების დანიშნულება და არ უნდა იყოს მიმართული მოკლევადიანი მოხმარებისათვის;

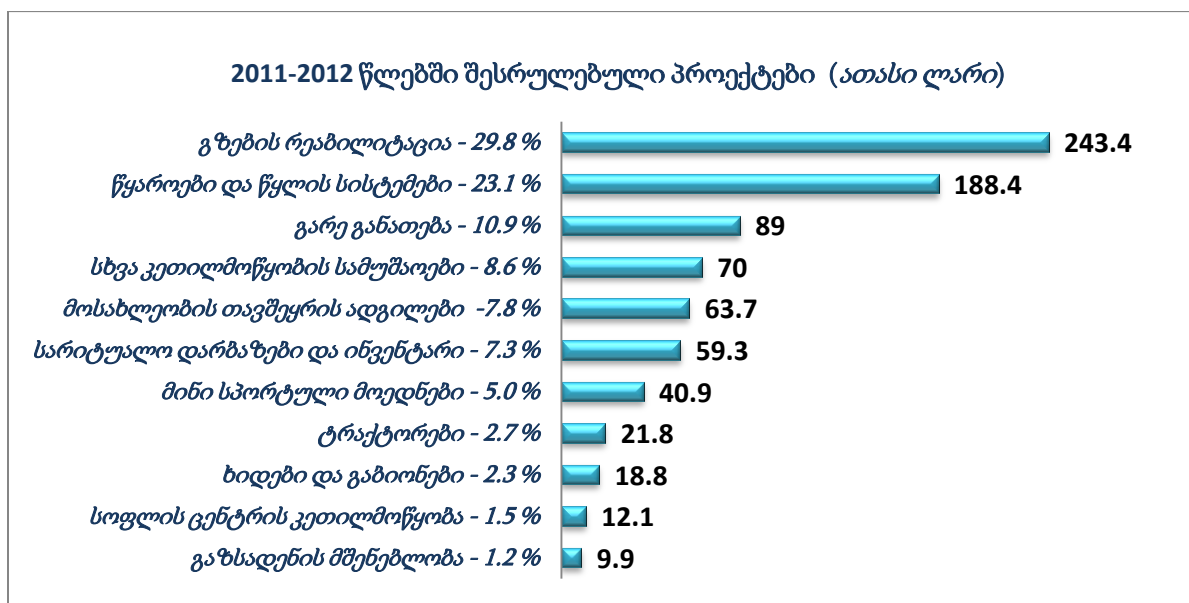
¹. საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 13 იანვრის №20 და 2012 წლის 24 იანვრის №23 დადგენილებები.

2. სამუშაოთა შესასრულებლად მაქსიმალურად უნდა დასაქმდეს შესაბამისი სოფლის მოსახლეობა;
3. განსახორციელებული პროგრამით სარგებლობის საშუალება უნდა ჰქონდეს სოფლის მოსახლეობის უმრავლესობას.

2011-2012 წლებში ამბროლაურის მუნიციპალიტეტს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, საქართველოს მთავრობის განკარგულებით, „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამისათვის“ გამოეყო 817.3 ათასი ლარი². გამოყოფილი თანხები განკარგულების შესაბამისად, განაწილებულია მუნიციპალიტეტში შემავალ 71 სოფელზე (18 თემი).

ამბროლაურის მუნიციპალიტეტმა 2011-2012 წლებში „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით“ დააფინანსა შემდეგი პროექტები:

დიაგრამა № 1



² 2011 წლის 31 იანვრის №201 განკარგულებით - 380,8 ათასი ლარი, 2012 წლის 31 იანვრის №162 განკარგულებით - 436,5 ათასი ლარი.

აუდიტის მიდგომა და შეფასების კრიტერიუმები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2011-2012 წლებში „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში ჩაატარა ამბროლაურის მუნიციპალიტეტის საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი, რომელმაც მოიცვა პროგრამის ფარგლებში მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული საქმიანობის არსებულ საკანონმდებლო რეგულაციებთან შესაბამისობა და ამასთან, ორგანიზაციის ხელმძღვანელობის მიერ პროგრამის განხორციელების უზრუნველსაყოფად დანერგილი კონტროლის მექანიზმის შესწავლა.

აუდიტის ჯგუფის მიერ შესწავლილია „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში მუნიციპალიტეტის საქმიანობის პრაქტიკა, რაც გულისხმობს შესრულებული პროექტების დაგეგმვასა და განხორციელებულ აქტივობებს. გაანალიზდა, თუ რამდენად მიზნობრივად და ეკონომიურად ხორციელდება აღნიშნული ღონისძიებები, რა შედეგები მოაქვს მათ, ასევე რამდენად არსებობს ეკონომიურობისა და მიზნობრიობის მხრივ მათი გაუმჯობესების შესაძლებლობა. საკითხების შესწავლისას აუდიტის ძირითად კითხვა იყო: რამდენად შეესაბამება ამბროლაურის მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული საქმიანობა, პროგრამით განსაზღვრულ მიზნებს.

გარდა ამისა, აუდიტის ჯგუფმა განახორციელა სხვადასხვა მიმართულებებით თემის შესწავლა და შეეცადა შემდეგ კითხვებზე პასუხის გაცემას.

1. რამდენად შეესაბამება განხორციელებული პროექტები მოსახლეობის საჭიროებას და აქვს თუ არა მათ ხანგრძლივი გამოყენების დანიშნულება;
2. გახარჯული თანხები არის თუ არა ეკონომიური და მიზნობრივად დახარჯული;
3. უზრუნველყო თუ არა პროგრამამ დასაქმებული მოსახლეობის რიცხოვნობის ზრდა და როგორია მათი აქტივობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში;

4. ადეკვატურია თუ არა დანერგილი შიდა კონტროლი და უზრუნველყოფს თუ არა გონივრულ რწმუნებას, რომ პროგრამის ფარგლებში განხორციელებული ოპერაციები შეესაბამება მოქმედ კანონმდებლობას.

პროგრამის ფარგლებში აუდიტის ობიექტის საქმიანობაში არსებული უზუსტობებისა და რისკების შესაფასებლად, ასევე აუდიტის კითხვებზე პასუხის გასაცემად აუდიტის ჯგუფმა პროფესიული განსჯის საფუძველზე შეარჩია ოპერაციები და მათი შესწავლისათვის გამოიყენა შემდეგი აუდიტორული პროცედურები: ზოგადი ანალიზი; დოკუმენტური მტკიცებულებების შესწავლა; ინტერვიუები (გამოკითხვა) და განხორციელებული პროექტების ადგილზე ნახვა.

აუდიტის მსვლელობისას გამოყენებულია სისტემური მიდგომა, რომელიც გულისხმობს შიდა კონტროლის დანერგვის პროცესში მონაწილე მხარეების შესწავლას, ასევე გათვალისწინებულია რომ პროგრამის არსიდან გამომდინარე, განხორციელებული პროგრამის ეფექტიანობა არ არის დამოკიდებული მხოლოდ აუდიტის ობიექტზე. პროგრამის მიზნების მისაღწევად ასევე დიდია სხვა მონაწილე მხარეების როლი. კერძოდ:

მონაწილე მხარე	როლი (აქტივობა)
მთვრობა	კონტროლი პროგრამის მიზნისა და საბოლოო შედეგის შესაბამისობის უზრუნველყოფაზე.
მუნიციპალიტეტი	კონსულტაციების გაწევა არსებული ფინანსური რესურსებით რეალისტური პროექტის შერჩევისათვის. მოსახლეობის ინფორმირება მოსალოდნელ რისკებსა და ხარვეზებზე. მოსახლეობის რეალურ საჭიროებაზე დაფუძნებული პროექტების განხორციელება.
მოსახლეობა	პროგრამის მთელ პროცესში (დაგეგმვიდან - ექსპლოატაციამდე) უშუალოდ ჩართული უნდა იყოს სოფლის მოსახლეობა, რადგან ამ შემთხვევაში მთავარი სწორედ მათი ინტერესია.

დანერგილი კონტროლის სისტემის მიმოხილვა

მას შემდეგ, რაც ცნობილი გახდება მთავრობის მიერ სოფლებისათვის გამოყოფილი თანხის ოდენობა, სოფლის რწმუნებული სოფლის საჭიროებისა და პრიორიტეტების დადგენის მიზნით, იწვევს სოფლის საერთო კრებას, რომლის შესახებაც ერთი კვირით ადრე, კარდაკარ ჩამოვლით აფრთხილებს ადგილობრივ მოსახლეობას. მუნიციპალიტეტის ინიციატივით გაფრთხილებულ მოსახლეობაზე იქმნება სია, სადაც მითითებულია პიროვნების ვინაობა, პირადი ნომერი და ხელმოწერა. კრებაზე მოსახლეობა გამოთქვამს მოსაზრებებს სოფლის სხვადასხვა საჭიროებებზე, რის შემდეგაც დასმული საკითხები შეირჩევა კენჭისყრის პრინციპით. ამბროლაურის მუნიციპალიტეტში ძირითადად, მოსახლეობის საკმარისი რაოდენობით³ კრებაზე გამოუცხადებლობის მიზეზით, ჩატარებული კრებები არ შედგა. პრიორიტეტის ასარჩევად მოსახლეობა გამოიკითხა კარდაკარ ჩამოვლის პრინციპითა და რამდენიმე შემთხვევაში, სატელეფონო გამოკითხვით⁴. აღნიშნული პროცესი ფორმდება ოქმით და შერჩეულ პრიორიტეტებს თემის რწმუნებული უგზავნის გამგებელს.

მას შემდეგ, რაც „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით“ გამოყოფილი თანხა ჩაირიცხება ადგილობრივ ბიუჯეტში, ამბროლაურის მუნიციპალიტეტი გამარტივებული შესყიდვის ფორმით უფორმებს ხელშეკრულებას შემსრულებლებს. სამუშაოს შესრულებაზე კონტროლს ახორციელებს მუნიციპალიტეტის ზედამხედველობის სამსახური, თემის რწმუნებული და საინიციატივო ჯგუფი, აღნიშნულ პროცესში ჩართულია სოფლის მოსახლეობაც.

აღსანიშნავია დადებითი ტენდენცია პროცესის გამჭვირვალედ წარმართვის მიზნით ამბროლაურის მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებულ საქმიანობაში, კერძოდ, მუნიციპალიტეტის ინიციატივით გაფრთხილებულ მოსახლეობაზე სიის წარმოება და სამუშაოების შესრულების დროს შესაბამის სოფელში რამდენიმე (სამი) ადგილას სახელშეკრულებო ხარჯთაღრიცხვის გამოკვრა, რომელიც ქმნის

³ საკმარის რაოდენობად მიჩნეულია სრულწლოვანი მოსახლეობის 50%+1.

⁴ გამოიკითხა იმ პერიოდისათვის სოფლიდან გასული მოსახლეობა.

დამატებითი კონტროლის მექანიზმს პროცესში მონაწილე მხარეებისათვის. მუნიციპალიტეტში ასევე დანერგილია დამატებითი კონტროლი პროგრამით განხორციელებული სამუშაოების მონიტორინგზე. ამ მიზნით გამგეობაში შექმნილი სამუშაო ჯგუფები გამგებელს წერილობითი ფორმით წარუდგენენ ინფორმაციას წინა წელს განხორციელებული პროექტების მდგომარეობის შესახებ, აგრეთვე მონიტორინგით აღმოჩენილ ხარვეზებსა და პრობლემებს.

ზოგადი შეფასება

შიდა კონტროლის სისტემის შესწავლით გამოვლინდა, რომ ორგანიზაციის მიერ დანერგილი კონტროლის მექანიზმები, ზოგიერთ შემთხვევაში ვერ უზრუნველყოფს მნიშვნელოვანი ხარვეზების გამოვლენასა და გამოსწორებას. არსებობს რიგი გარემოებები, რომლებიც მიჩნეულია მაღალი რისკის შემცველად და ხელისშემშლელ ფაქტორად, პროგრამით განსაზღვრული მიზნების მიღწევისა და შემდგომი განვითარებისათვის.

2011-2012 წლებში „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით“ განხორციელებული ღონისძიებები რიგ შემთხვევებში ვერ აკმაყოფილებს მისი შეფასების კრიტერიუმებს, კერძოდ:

- შესრულებული პროექტების ნაწილით მოსახლეობა საერთოდ ვერ სარგებლობს;
- პროექტების ნაწილს არ აქვს ხანგძლივი გამოყენების დანიშნულება;
- მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს ასევე, დაწყებული პროექტების დაუსრულებლობა.

აღნიშნული განპირობებულია პროექტების დაგეგმვის ნაკლოვანებით, რაც სავარაუდოდ გამოწვეულია დაგეგმვის პროცესში მონაწილე მხარეების კომუნიკაციის ნაკლებობით. დაგეგმვისას არ არის გათვლილი ყველა შესაძლო რისკი და მოსალოდნელი გართულება. აღნიშნული პროგრამით ხორციელდება გარდამავალი პროექტები, რომელთა საბოლოოდ დასრულებისთვის საჭიროა

რამდენიმე წელი. ამ შემთხვევაში არ არის გათვალისწინებული იმის რისკი, რომ შესაძლებელია „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა“ მომდევნო წლებში არ გაგრძელდეს და ასევე შეიცვალოს მოსახლეობის პრიორიტეტები. მსგავს პროექტებში დაგეგმვის ხარვეზები ქმნის ფინანსური რესურსების არაეფექტიანად გამოყენების რისკს.

გარდა ზემოთ აღნიშნული კრიტერიუმებისა, „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ კიდევ ერთ კრიტერიუმს წარმოადგენს პროგრამის ფარგლებში სოფლის მოსახლეობის მაქსიმალური დასაქმება. ამ მიზნით, მუნიციპალიტეტის თვითმართველობას დანერგილი აქვს პროგრამის ფარგლებში შესასრულებელ სამუშაოზე უშუალოდ შესაბამისი სოფლის ინდივიდუალური მეწარმეების დასაქმების პრაქტიკა. რაც შეეხება სოფლის მოსახლეობის დასაქმებას, ამბროლაურის მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის შემუშავებული კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს კონტროლსა და მონიტორინგს, რამდენად დასაქმდა აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში სოფლის მოსახლეობა და როგორია დასაქმების მაჩვენებელი.

პირობითი აუდიტორული მოსაზრების საფუძვლები

○ გარემოება 1. 2012 წლის 1 ივლისის შემდეგ განხორციელებული შესყიდვები

ამბროლაურის მუნიციპალიტეტმა 2012 წლის 1 ივლისის შემდეგ, გამარტივებული შესყიდვის გზით, განახორციელა 160.1 ათასი ლარის სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვა. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანებით⁵, 2012 წლის 1 ივლისის შემდეგ გამარტივებული შესყიდვის გზით შეძენილი სამშენებლო სამუშაოების ღირებულება, მიმწოდებელს უნდა აუნაზღაურდეს მის მიერ გაწეული ფაქტობრივი დანახარჯების მიხედვით. დოკუმენტური მტკიცებულებების შესწავლით და ასევე მუნიციპალიტეტის გამგებლის მიერ აუდიტის ჯგუფისათვის წარმოდგენილი წერილობითი

⁵ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანება №1-1/1463.

ინფორმაციით დგინდება, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ ფინანსური ანგარიშსწორების დროს არ არის გათვალისწინებული მინისტრის ბრძანებით განსაზღვრული მოთხოვნა და სამუშაოების ღირებულება - 158.2 ათასი ლარი, მიმწოდებელს აუნაზღაურა ფორმა №2-ის შესაბამისად. მიმწოდებლის მიერ სამუშაოების შესრულებისათვის გაწეული ფაქტობრივი დანახარჯები ვერ დგინდება, რადგან აუდიტის ჯგუფის მიერ არაერთგზის მოთხოვნის მიუხედავად, მუნიციპალიტეტის მიერ ვერ იქნა წარმოდგენილი ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტები.

○ გარემოება 2. ბუნებრივი რესურსების უნებართოდ მოპოვება

ამბროლაურის მუნიციპალიტეტმა 2011-2012 წლებში „სოფლის მხრადაჭერის პროგრამით“ შეისყიდა გზის სარეაბილიტაციო სამუშაოები, რომლის ღირებულებამ აღნიშნულ წლებში 243.5 ათასი ლარი შეადგინა.⁷

მუნიციპალიტეტში გზების სარეაბილიტაციო სამუშაოებისათვის საპროექტო ხარჯთაღრიცხვის შედგენას საკუთარი შრომითი რესურსებით უზრუნველყოფს არქიტექტურისა და ზედამხედველობის სამსახური. საპროექტო ხარჯთაღრიცხვებში და შემდეგ უკვე სამუშაოს შესრულების აქტებში, მასალის ერთეულის ფასად დაფიქსირებულია 0.2 ლარი. პასუხისმგებელი პირის მიერ წერილობითი ფორმით მოწოდებული ინფორმაციით, აღნიშნული თანხა არის ბუნებრივი რესურსების მოსაკრებელი.

წარმოდგენილი ხარჯთაღრიცხვებისა და სამუშაოს შესრულების აქტების შესწავლით დადგინდა, რომ შემსრულებლების მიერ მოხრეშვის სამუშაოებზე გამოყენებულია კირქოვანი ღორღი, რომელიც მოპოვებულია ადგილობრივი კარიერებიდან. როგორც ირკვევა, მასალის გამოყენებაზე შემსრულებლებს არ აქვთ ოფიციალური ნებართვა (ლიცენზია). საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11

⁶ წერილობითი ფორმით.

⁷ 2011 წელს - 118.8 ათასი ლარი. 2012 წელს - 124.7 ათასი ლარი.

ავგისტოს №136 დადგენილებით დამტკიცებული დებულებით⁸, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება დაიშვება მხოლოდ ლიცენზიის საფუძველზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე:

- ❖ მიმწოდებლებს არ აქვთ ოფიციალური ნებართვა ინერტული მასალის მოპოვებაზე, შესაბამისად, მათ მიერ არ არის გადახდილი ინერტული მასალების მოპოვებაზე სალიცენზიო მოსაკრებელი;
- ❖ მიმწოდებლებმა „სოფლის მხრადაჭერის პროგრამით“ გაფორმებული ხელშეკრულების ფარგლებში მოიპოვეს 9.4 ათასი მ³ ხრეში, რომლისთვისაც ადგილობრივ ბიუჯეტში ბუნებრივი რესურსების სარგებლობისათვის, მოსაკრებლის სახით უნდა გადაეხადათ დაახლოებით 1.9 ათასი ლარი.⁹ მიმწოდებლები არ არიან ლიცენზიანტები, რა მიზეზითაც ბუნებრივი რესურსების სარგებლობისათვის მოსაკრებელი ადგილობრივ ბიუჯეტში არ გადაუხდიათ.
- ❖ სამუშაოს შესრულების აქტებში დაფიქსირებული მასალის ღირებულება (1მ³ – 0.20 ლარი, მოსაკრებლის თანხა) მიმწოდებლების ნაწილს გადახდილი არ აქვთ, შესაბამისად, მისი ღირებულება 2011-2012 წლებში დაუსაბუთებლად და შესაძლოა, ზედმეტად არის ანაზღაურებული ბიუჯეტიდან (დაახლოებით 1,1 ათასი ლარი).

○ გარემოება 3. სასოფლო გზების მოხრეშვა

ამბროლაურის მუნიციპალიტეტმა 2011-2012 წლებში „სოფლის მხრადაჭერის პროგრამით“ განახორციელა გზის მოხრეშვის სამუშაოების შესყიდვა. სამუშაოები გულისხმობს, ხრეშის დაყრასა და პროფილირებას ან/და ორმულების შევსებას, ისე რომ არ კეთდება სანიაღვრე არხები და ხორციელდება გზის კაპიტალური რეაბილიტაცია. აღნიშნული სამუშაოები ინარჩუნებს გზის საწყის პოტენციალს, აუმჯობესებს მის სარგებლიანობას, თუმცა არ აქვს ხანგძლივი გამოყენების ვადა.

⁸ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 ავგისტოს №136 დადგენილებით დამტკიცებული „სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ“ დებულებით (მუხლი 3).

⁹ საქართველოს კანონი „ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის მოსაკრებლის შესახებ“.

მიუხედავად გახარჯული თანხებისა (243.5 ათასი ლარი), გზები, რომლებიც შეკეთებულია 2011-2012 წლებში, დღეის მდგომარეობით ისევ საჭიროებს რეაბილიტაციას, რაც დასტურდება შესაბამისი სოფლის რწმუნებულებიდან მიღებული ინფორმაციებითა და ასევე ობიექტების ადგილზე ნახვით.

გამომდინარე იქიდან, რომ გზის სარეაბილიტაციო სამუშაოები თავისი არსით არის გზების მიმდინარე შეკეთება, რომელსაც ტექნიკური თვალსაზრისით შეიძლება არ ჰქონდეს ხანგრძლივი გამოყენების ეფექტი. მაგრამ რადგან მოსახლეობა ძირითად პრიორიტეტად მაინც ამ სამუშაოს ასახელებს, მიზანშეწონილია მისი დაგეგმვა გზის საფარის დამცავ სამუშაოებთან ერთად.

- **გარემოება 4. შესრულებული პროექტები, რომლებითაც მოსახლეობას არ უსარგებლია**

სოფელ იწის გაზსადენი ქსელის მშენებლობა

2011-2012 წლებში „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით“ სოფელ იწას გამოეყო 9.9 ათასი ლარი.¹⁰ სოფლის მოსახლეობის მოთხოვნით, აღნიშნული თანხით დაიგეგმა სოფელ იწის გაზსადენის მშენებლობა. 2011 წელს ამბროლაურის მუნიციპალიტეტმა სამუშაოების განსახორციელებლად „შპს გაზტექმშენისგან“ შეისყიდა გაზის ქსელის მოწყობის პროექტი, რომლის ღირებულებამ 1.6 ათასი ლარი შეადგინა, ხოლო პროექტით განსაზღვრული სამუშაოების შესასრულებლად ხელშეკრულება გაუფორმა შპს „მშენებელ 49“-ს. სამუშაოების შესრულება დაიგეგმა ეტაპობრივად, დაიწყო 2011 წელს და გაგრძელდა 2012 წელსაც. სულ, 2011-2012 წლებში „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამიდან“ სოფელ იწის გაზის ქსელის მოწყობის სამუშაოებში დაიხარჯა 8.3 ათასი ლარი. როგორც წარმოდგენილი დოკუმენტაციით ირკვევა (ფორმა №2, მიღება-ჩაბარების აქტი), შპს „მშენებელი 49“-მ აღნიშნულ წლებში სრულად და დროულად შეასრულა ხელშეკრულებით განსაზღვრული

¹⁰ 2011 წელს - 4.6 ათასი ლარი, 2012 წელს - 5.3 ათასი ლარი.

სამუშაოები. მიუხედავად ამისა, მოსახლეობას 2011-2012 წლებში გაზით არ უსარგებლია.

როგორც ირკვევა, ახლადმოწყობილი ქსელი არ არის მიერთებული მოქმედ ქსელთან და შესაბამისად, მოსახლეობაზე ბუნებრივი აირის მიწოდება არ ხორციელდება. ამ მიზნით, 2013 წლის 24 ივნისს, ამბროლაურის მუნიციპალიტეტმა შპს „თერჯოლის ბუნებრივი აირის“¹¹ კომპანიას მიმართა წინადადებით, რომელიც გულისხმობდა მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული სოფელ იწის გაზსადენი ქსელის კომპანიისთვის კანონმდებლობის შესაბამისად სარგებლობის ან სხვა ფორმით გადაცემას. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, 2013 წელს მუნიციპალიტეტის მიერ გაზსადენის ქსელის იჯარით გაცემაზე გამოცხადდა აუქციონი, რომელშიც მონაწილეობა არავინ მიიღო. ამის შემდეგ წერილობით ხელშეკრულებას მიმართეს კომპანიას გაზის ჩართვის თხოვნით, მაგრამ ამ ეტაპზე მიმდინარეობს კომპანიის გასხვების პროცესი, რის გამოც ჭიანჭურდება გაზის ჩართვის პროცედურა.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, შესრულებული სამუშაოების მიზანი - მოსახლეობის კომუნალური პირობების გაუმჯობესება და გაზით უზრუნველყოფა არ შესრულდა.

სოფელ ქვემო ჟოშხის წყალსადენის ქსელის მოწყობა

ამბროლაურის მუნიციპალიტეტმა 2011-2012 წელს, სოფელ ქვემო ჟოშხაში „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით“ განახორციელა წყალსადენის ქსელის მოწყობის სამუშაოები. სამუშაოები მიმდინარეობდა ეტაპობრივად; კერძოდ, 2011 წელს მუნიციპალიტეტმა შეიძინა 8-ტონიანი ავზი და პოლიეთილენის მილსადენები, ხოლო 2012 წელს განახორციელა წყალსადენის ქსელის მოწყობა, რითაც დაასრულა სამუშაოების შესრულება. სულ, აღნიშნულ სამუშაოებზე „სოფლის მხარდაჭერის

¹¹ კომპანია უზრუნველყოფს ამბროლაურის მუნიციპალიტეტის გაზით მომარაგებას.

პროგრამის“ ფარგლებში, 2011-2012 წელს დაიხარჯა 6.8 ათასი ლარი.¹² მიუხედავად ამისა, წყალსადენის ქსელი არ ფუნქციონირებს¹³ და სოფლის მოსახლეობას შესრულებული სამუშაოებით არ უსარგებლია. ფაქტს ადასტურებს სოფლის რწმუნებულის წერილობითი ახსნა-განმარტება.

პროგრამის მიზანი მოსახლეობის სასამელი წყით მომარაგება და საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესება არ შესრულდა.

○ გარემოება 5. დაუმთავრებელი პროექტები

2011 წელს „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით“ სოფელ პირველ ტოლას გამოეყო 7.5 ათასი ლარი. აღნიშნული თანხით სოფლის მოსახლეობამ პრიორიტეტად დაასახელა სასაფლაოს ტერიტორიაზე არსებული შენობის გადახურვა. მუნიციპალიტეტმა სამუშაოების შესასრულებლად ხელშეკრულება გაუფორმდა ი/მ გოჩა ლომთაძეს. როგორც შესწავლილი დოკუმენტაციით (საპროექტო ხარჯთარიცხვა, ფორმა №2) და შენობის ადგილზე ნახვით დადგინდა, ხელშეკრულებით განსაზღვრული გადახურვის სამუშაოები შესრულებულია, მაგრამ შენობის ფუნქციონირებისათვის საჭიროა დარჩენილი სამშენებლო სამუშაოების შესრულება.¹⁴ აღსანიშნავია, რომ 2012 წელს, რადგან მოსახლეობამ დაასახელა სხვა პრიორიტეტი, სოფლისთვის გამოყოფილი თანხით, აღნიშნული შენობის დასრულება არ განხორციელდა.

2011-2012 წლებში მოსახლეობას შესრულებული სამუშაოებით არ უსარგებლია და შენობა დღეის მდგომარეობითაც უფუნქციოა, რასაც წერილობითი განმარტებით ადასტურებს შესაბამისი თემის რწმუნებული.

აღნიშნულიდან გამომდინარე შეიძლება დავასკვნათ, რომ პრიორიტეტების შერჩევა და სამუშაოების დაგეგმვა შესრულებულია რიგი ნაკლოვანებებით, რაც აისახება განხორციელებული ღონისძიებების ეფექტიანობაზე. კერძოდ, სოფელ

¹² 2011 წელს - 3.8 ათასი ლარი, 2012 წელს - 3.0 ათასი ლარი.

¹³ წყლის რესურსის პრობლემის გამო.

¹⁴ დარჩენილ სამუშაოებში იგულისხმება - კარ-ფანჯრის გაკეთება, იატაკის მოპირკეთება და კედლების სარემონტო სამუშაოები.

პირველ ტოლაში შენობის გადახურვისა და სოფელ ქვემო ჟოშხის წყალსადენის ქსელის მოწყობის შემთხვევაში,¹⁵ სამუშაოების დაგეგმისას არ არის გათვალისწინებული, რამდენად საკმარისი იყო დაგეგმილი სამუშაოები მათი ფუნქციონირებისათვის საჭირო მდგომარეობაში მოსაყვანად, ამასთან, მომდევნო წელს, პრიორიტეტების განსაზღვრისას, არ არის გათვალისწინებული წინა წელს დაწყებული პრიორიტეტის დასრულებით უკეთესი შედეგის მიღების შესაძლებლობა.

○ **გარემოება 6. გამოუყენებელი შესყიდვა**

2012 წელს ამბროლაურის მუნიციპალიტეტმა „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით“ გამოყოფილი თანხიდან შეისყიდა ორი - DT 75 ტიპის ტრაქტორი და ასევე ერთი ტრაქტორის სარემონტო სამუშაოები. შესყიდვის საფუძველი იყო სოფლის მოსახლეობის მოთხოვნა. ტრაქტორებს მოსახლეობა გამოიყენებდა სხვადასხვა დანიშნულებით: სოფლის შიდა გზების თოვლისაგან გაწმენდისას, სახნავად და შეშის მოტანისას. ამ მიზნით:

- ✓ სოფელ ცახში, ცახის თემში შემავალი ოთხი სოფლის გაერთიანებული თანხით შეძენილია ტრაქტორი - DT 75, ფიზიკური პირის, გოჩა გვანცელაძისაგან, ღირებულებით 12.1 ათასი ლარი.
- ✓ სოფელ კვირიკეწმინდაში, ფიზიკური პირის, ზაქრო ჩიხლაძისგან შეძენილია ტრაქტორი - DT 75, ღირებულებით - 4.7 ათასი ლარი.
- ✓ სოფელ ღადიშში ტრაქტორის სარემონტო სამუშაოები შეძენილია ი/მ ისიდორე რაზმაძისგან, ღირებულებით 5.1 ათასი ლარი.

სულ, 2012 წელს შეძენილია 21.9 ათასი ლარის ტრაქტორები. შესაბამისი თემის რწმუნებულების ინფორმაციით, შეძენილი ტრაქტორები მუშა მდგომარეობაშია, მაგრამ იმ მიზეზით, რომ არ არის დარეგულირებული მისი გამოყენების იურიდიული და ტექნიკური მხარე, უფუნქციოა და მოსახლეობა ვერ ახერხებს მის

¹⁵ გარემოება 4. სოფელ ქვემო ჟოშხის წყალსადენის ქსელის მოწყობა

გამოყენებას. შესაბამისად, აღნიშნული ექვსი სოფლის მოსახლეობამ „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით“ გამოყოფილი თანხით სარგებლობა ვერ შეძლო.

○ **გარემოება 7. სოფლების მიერ სხვა სოფლისათვის თანხის დათმობა**

2011-2012 წლებში, მთავრობის დადგენილების შესაბამისად, სოფელ ხარისთვალს გამოეყო სულ 4.0 ათასი ლარი. აღნიშნულ წლებში სოფელმა¹⁶ თავისი კუთვნილი თანხა დაუთმო სოფელ ნიკორწმინდას, მისთვის საჭირო პროექტის დასაფინანსებლად.¹⁷ ანალოგიურად, სოფელმა გორისუბანმა, 2011 წელს გამოყოფილი თანხა 2.3 ათასი ლარი სრულად, ხოლო 2012 წელს, თანხის ნაწილი - 2.5 ათასი ლარი, დაუთმო სოფელ აბანოეთს¹⁸.

მთავრობის განკარგულებით, განსაზღვრული პროგრამის მიზნებიდან გამომდინარე, სოფლისთვის გამოყოფილი თანხა უნდა მოხმარდეს უშუალოდ ამ სოფლის საჭიროებას, ამასთან სოფლებისთვის გამოყოფილი თანხის გაერთიანება დასაშვებია მხოლოდ საერთო პრობლემების გადაწყვეტის მიზნით.¹⁹ ზემოაღნიშნულ შემთხვევებში მთავრობის განკარგულებით განსაზღვრული მიზანი არ განხორციელებულა.

○ **გარემოება 8. ჯარიმებიდან დაკავებული თანხები**

2011-2012 წლებში „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში განხორციელებულ შესყიდვებში სამუშაოები შესრულდა სახელშეკრულებო ვადების დარღვევით (სულ, 18 შემთხვევა), რაზედაც ხელშეკრულებების მოთხოვნათა შესაბამისად, გავრცელდა საჯარიმო სანქციები (პირგასამტეხლო).

¹⁶ სოფელში ცხოვრობს ორი მოსახლე.

¹⁷ სოფელ ნიკორწმინდაში ამ თანხით: 2011 წელს მოეწყო მინი სტადიონი და 2012 წელს განხორციელდა საუბნო გზის რეაბილიტაცია.

¹⁸ სოფელმა აბანოეთმა ამ თანხით განახორციელა 2011 წელს სოფლის გზისა და 2012 წელს, აბანოეთ-ბარეულის წყლის სისტემის სარეაბილიტაციო სამუშაოების თანადაფინანსება.

¹⁹ საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 13 იანვრის №20 და 2012 წლის 24 იანვრის №23 დადგენილების მე-2 და მე-5 მუხლები.

საჯარიმო თანხების მისაღებად მუნიციპალიტეტის გამგეობის მიერ შემუშავებულია მექანიზმი, რომელიც ხასიათდება გარკვეული ნაკლოვანებებითა და სისტემური ხარვეზებით. კერძოდ, პირგასამტეხლოს გადახდა შემსრულებლების მიერ ხორციელდება არა შესაბამის ანგარიშზე ჩარიცხვით, არამედ პირგასამტეხლოს თანხას მუნიციპალიტეტი შემსრულებელს უკავებს მთლიანი გადასახდელი თანხიდან, რაც გავლენას ახდენს შემდეგზე:

- ❖ აღნიშნული გარემოება იწვევს შეუსაბამობას შესრულებულ სამუშაოზე გაწეულ ფაქტობრივ და საკასო ხარჯებს შორის. სულ, აღნიშნულ წლებში საჯარიმო სანქცია გავრცელებულია 15 ხელშეკრულებაზე და შეადგენს 2.5 ათას ლარს.
- ❖ საჯარიმო თანხები არ აისახება საბიუჯეტო კლასიფიკაციით განსაზღვრულ შემოსავლების მუხლში.

სხვა მნიშვნელოვანი საკითხების ხაზგასმის პარაგრაფი

- **გარემოება 1. სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებულ ქონებაზე, შესრულებული სამუშაოები**
- ✓ 2011 წელს „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით“ სოფელ ჭრებალოში შესრულდა სოფლის ცენტრის კეთილმოწყობის სამუშაოები, რაც ძირითადად გულისხმობდა სანიაღვრე არხების მოწყობას. სულ აღნიშნულ სამუშაოებში დახარჯულია 8.1 ათასი ლარი. აღსანიშნავია, რომ ეს სამუშაოები შესრულებულია სახელმწიფო მნიშვნელობის ცენტრალურ გზაზე.

წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლით (ხარჯთაღრიცხვა, ფორმა №2, ფოტომასალა) დადგინდა, რომ მიმწოდებელმა 2011 წელს ხარჯთაღრიცხვით განსაზღვრული სამუშაოები შეასრულა, მაგრამ იმ მიზეზით, რომ 2013 წელს აღნიშნულ გზაზე სხვა პროგრამით შესრულდა გზის რეაბილიტაციის სამუშაოები, გადაიფარა სოფლის პროგრამით შესრულებული სამუშაოები. 2011 წელს

შესრულებული სამუშაოებიდან მხოლოდ ნაწილია შემორჩენილი, რაც დასტურდება აუდიტის ჯგუფის მიერ სამუშაოების ადგილზე ნახვით.

- ✓ 2011-2012 წლებში ამბროლაურის მუნიციპალიტეტმა „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით“ განახორციელა გარე განათების მოწყობის სამუშაოების შესყიდვა. სამუშაოების ნაწილი შესრულებულია სახელმწიფო მნიშვნელობის ცენტრალურ გზაზე და არა შიდა სასოფლო ან/და შიდა საუბნო გზებზე. აღნიშნულ წლებში, სახელმწიფო მნიშვნელობის გზაზე გარე განათების სამუშაოები შესრულებულია ხუთი სოფლისათვის გამოყოფილი თანხით, რაც საერთო ჯამში შეადგენს 26.7 ათას ლარს. მათ შორის, 2011 წელს სამ სოფელზე გამოყოფილი თანხით შესრულებულია 15.2 ათასი ლარის²⁰ სამუშაო, ხოლო 2012 წელს - ორ სოფელზე გამოყოფილი თანხით, 11.5 ათასი ლარის სამუშაო.²¹

იქიდან გამომდინარე, რომ სახელმწიფო მნიშვნელობის გზებზე სამუშაოების შესრულება წარმოადგენს სახელმწიფოს პრიორიტეტს, საჭიროების შემთხვევაში მუნიციპალიტეტს შეუძლია მოიძიოს სხვა სახსრები მის დასაფინანსებლად, ხოლო სოფლებისათვის გამოყოფილი თანხა მოხმარდეს უშუალოდ სოფლის ისეთ საჭიროებას, რომლის დაფინანსებაც გამართლებულია პროგრამის მიზნებიდან გამომდინარე.

○ გარემოება 2. წყლის სისტემის რეაბილიტაცია

პროგრამის პრიორიტეტების ანალიზმა აჩვენა, რომ სოფლებისთვის ყველაზე პრობლემურია შიდა გზების მოწესრიგება და წყლით მომარაგება. პრობლემების უზრუნველსაყოფად გასატარებელი ღონისძიებები დიდ დაფინანსებას საჭიროებს, ხოლო პროგრამით გამოყოფილი ფინანსური რესურსები არასაკმარისია მათი სრული სარეაბილიტაციო სამუშაოების დასაფინანსებლად.

2011-2012 წლებში წყლის სისტემის რეაბილიტაციის სამუშაოები შესრულდა 27 სოფელში, სამუშაოებზე გახარჯულია 172.5 ათასი ლარი. უნდა აღინიშნოს, რომ

²⁰ სოფელი ჭელიაღელე - 4.9 ათასი ლარი; სოფელი ქვიშარი - 2.2 ათასი ლარი; სოფელი ხიდიკარი - 8.1 ათასი ლარი.

²¹ სოფელ დიდი ჩორჯო - 5.8 ათასი ლარი; სოფელი პატარა ჩორჯო - 5.7 ათასი ლარი.

შესრულებული სამუშაოები ძირითადად გულისხმობს არსებული წყლის მაგისტრალის განახლებას, სათავე ნაგებობების მოწესრიგებისა და წყლის შემკრები ავზის მშენებლობა-განახლების გარეშე. მიუხედავად გახარჯული ფულადი რესურსებისა, შესრულებული სამუშაოების შედეგად არსებითად არ გაუმჯობესებულა წყლით მომარაგების პრობლემა. როგორც პასუხისმგებელი პირები განმარტავენ, სოფლებში არ არის წლის საკმარისი რესურსი, რის გამოც ვერ ხერხდება მოსახლეობის წყლით მომარაგების სრულად უზრუნველყოფა.

○ გარემოება 3. შესრულებულ სამუშაოების საგარანტიო პერიოდი

2011-2012 წლებში ამბროლაურის მუნიციპალიტეტის მიერ პროგრამის ფარგლებში, სხვადასხვა პროექტზე გაფორმებულია 145 ხელშეკრულება. ხელშეკრულების 60%-ში საგარანტიო ვადად სამუშაოს სრულფასოვნად ფუნქციონირებისთვის განსაზღვრულია 1 წელი, ხოლო დანარჩენ 40%-ში საგარანტიო ვადა განსაზღვრული არ არის. საგარანტიო ვადა არ აქვს უმეტესწილად გზის რეაბილიტაციის სამუშაოებს, ასევე ისეთ პროექტებს, როგორიცაა, წყალსადენის, გაზსადენის, გარე განათების მოწყობის სამუშაოები. სასურველია, მუნიციპალიტეტის მიერ სამუშაოების ხარისხის მეტი კონტროლის უზრუნველსაყოფად, სახელშეკრულებო პირობებში საგარანტიო ვადა განისაზღვროს 1 წელზე მეტი პერიოდით, შესრულებული სამუშაოების შესაბამისად.

აუდიტის დასკვნა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოსაზრებით, გარდა „პირობითი მოსაზრებების საფუძვლების“ საკითხების შესაძლო გავლენისა, ამბროლაურის მუნიციპალიტეტის მიერ 2011-2012 წლებში „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში განხორციელებული საქმიანობა ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით, მომზადებულია კანონმდებლობით განსაზღვრული მოთხოვნების შესაბამისად.

აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი

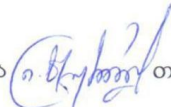
საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, აუდიტის ანგარიში ჩაბარებიდან 20 დღის ვადაში შეიძლება გასაჩივრდეს საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში.

აუდიტის ჯგუფის წევრების ხელმოწერები:

აუდიტორ-ასისტენტი:
ლელა მიქაძე

ხელმოწერა  თარიღი 18.11.2013

აუდიტორ-ასისტენტი:
ირმა ხეცურიანი

ხელმოწერა  თარიღი 18.11.2013

აუდიტორ-ასისტენტი:
ლალი ამბროლაძე

ხელმოწერა  თარიღი 18.11.2013