

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



“**ვ ა მ ტ კ ი ც ე ბ**”

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების
ბიუჯეტების აუდიტის დეპარტამენტის
უფროსი

გიორგი მამრიკიშვილი

„--24--“-----05-----“ 2017 წელი

ეგზ. № 1

ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ისნის რაიონის გამგეობის
2015-2016 წლების საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის
შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში N22/36

2017 წელი

სარჩევი

შემაჯამებელი მიმოხილვა.....	3
შესავალი ნაწილი	5
აუდიტის მიზანი	5
აუდიტის მასშტაბი	6
აუდიტის ანგარიშის დანიშნულება.....	6
ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	6
აუდიტორის პასუხისმგებლობა	6
აუდიტის ობიექტის აღწერა	7
ძირითადი ტექსტი.....	9
1. სახელმწიფო შესყიდვები.....	9
1.1 სპორტული მოედნების და სკვერების მოწყობა.....	9
2. ადმინისტრაციული ხარჯები	11
2.1 პრემიები და სახელფასო დანამატი.....	11
2.2 სამსახურებრივი ავტომანქანები.....	13
3. სოციალური უზრუნველყოფის ღონისძიებები	14
4. ბუღალტრული დოკუმენტაციის სისტემატიზება.....	15
აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი.....	16
აუდიტის ჯგუფის წევრების ხელმოწერები.....	17

შემაჯამებელი მიმოხილვა

❖ 2015-2016 წლებში კეთილმოწყობის ღონისძიებების ქვეპროგრამების ფარგლებში ისნის რაიონის გამგეობამ რეაბილიტაცია ჩაუტარა და მოაწყო 52 სპორტული მოედანი და სკვერი, ღირებულებით 2 183.8 ათასი ლარი. სახელშეკრულებო პირობების თანახმად, შესრულებული სამუშაოების საგარანტიო ვადა შეადგენდა 2 წელს. აუდიტის ჯგუფმა, გამგეობის წარმომადგენლებთან ერთად, შერჩევით დაათვალიერა 16 ობიექტი. შერჩევის საფუძველს წარმოადგენდა სამუშაოების საგარანტიო ვადა, რომელიც მოქმედებდა აუდიტის მიმდინარეობისას. დათვალიერების შედეგად 2015 წელს ექსპლოატაციაში მიღებულ 7 ობიექტზე გამოვლინდა სხვადასხვა ხარვეზები. დაზიანებულია: მოედნის ხელოვნური საფარი, ატრაქციონები, ღობე, კალათბურთის ფარები, დაკარგულია ინვენტარი, არ მუშაობს წყლის სასმელი ორი ფანტანი. გამოვლენილი გარემოების გამომწვევი მიზეზი შესაძლოა იყოს, მიმწოდებლის მიერ შესრულებული სამუშაოს დაბალი ხარისხი ან/და მოსახლეობის მიერ არასწორი ექსპლუატაცია (ვანდალიზმი).

შესწავლილი მონაცემებით ირკვევა, რომ სპორტულ მოედნებსა და სკვერებში გამოვლენილ დაზიანებებზე, მიმწოდებლებისთვის არ არის მოთხოვნილი საგარანტიო ვადაში მომხდარი დაზიანებების გამოსწორება და არც სამართლებრივი ღონისძიებებია გატარებული.

ისნის რაიონის გამგეობაში არსებული კონტროლის მექანიზმები არასაკმარისია და ვერ უზრუნველყოფს არსებული ხარვეზების გამოვლენასა და გამოსწორებას. შედეგად, გამგეობის მიერ 4 სკვერისა და 3 სპორტული მოედნის მოწყობის სამუშაოებით, სრულად ვერ იქნა მიღწეული პროგრამით გათვალისწინებული მიზნები, ექსპლუატაციის მთელ პერიოდში. (გვ.10)

❖ 2015-2016 წლებში ისნის რაიონის გამგეობაში - გამგებელზე, მის მოადგილეებზე, განყოფილებების უფროსებსა და აპარატის უფროსზე ყოველთვიურად გაცემულია სახელფასო დანამატი, სულ 278.4 ათასი ლარი. დანამატის გაცემის საფუძველს წარმოადგენს, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერის მიერ გამოცემული ინდივიდუალურ-ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტი - ბრძანებები. აღნიშნული ბრძანებები ადგენს დანამატის გაცემის დროებით და მრავალჯერადი გამოყენების წესს და თავისი შინაარსით წარმოადგენს ნორმატიულ ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტს. კანონმდებლობით დაუშვებელია ნორმატიული შინაარსის სამართლებრივი აქტის ინდივიდუალური აქტის სახით მიღება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერმა გამოსცა ნორმატიული შინაარსის სამართლებრივი აქტი, რომლის გამოცემის უფლება არ გააჩნდა. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად, ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლებამოსილება გააჩნია მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს.

ამდენად, სამართლებრივი აქტი, რომლის საფუძველზეც 2015-2016 წლებში გაიცა 278.4 ათასი ლარის დანამატი, თავისი შინაარსით არ შეესაბამება კანონმდებლობით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს. (გვ.12)

❖ 2015-2016 წლებში ისნის რაიონის გამგეობას სამსახურებრივი მოვალეობის შესასრულებლად ემსახურებოდა 9 ავტოსატრანსპორტო საშუალება. ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ზღვრული ოდენობა კანონმდებლობით არ არის დარეგულირებული. საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრულია სამსახურებრივი მიმოსვლისათვის საჭირო ავტოსატრანსპორტო საშუალებების მაქსიმალური ოდენობა. თვითმმართველობისათვის აღნიშნული წესის დაცვა სავალდებულო არ არის და მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათისაა. მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებული იყო ისნის რაიონის გამგეობის თანამშრომლების სამსახურებრივი მიმოსვლისათვის გამოეყენებინა 3 ერთეული სამორიგეო ავტომობილი.

მთავრობის დადგენილება ფულადი სახსრების რაციონალური ხარჯვის პრინციპზე დაყრდნობით განსაზღვრავს საჭირო ავტოსატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობას. გამგეობას აღნიშნულ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებისას, შეეძლო გაეთვალისწინებინა დადგენილებით განსაზღვრული პრინციპები. (გვ.13)

❖ 2015-2016 წლებში სოციალური პროგრამის ღონისძიებების ფარგლებში ისნის რაიონის გამგეობის მიერ გაცემული თანხის 34.5%-ით, 2 596.1 ათასი ლარით დაფინანსებულია „სხვა სოციალური (დახმარების) ღონისძიებების“ ქვეპროგრამა. ქვეპროგრამის მიზანი ზოგადი ხასიათისაა. არ არის განსაზღვრული დახმარების გაცემის კრიტერიუმები, რომლებიც უნდა დააკმაყოფილოს ბენეფიციარმა. არ არის დადგენილი ვის უნდა მიენიჭოს პრიორიტეტი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. არსებული პრაქტიკა მოქალაქეთა სოციალური მდგომარეობის შეფასებისას, შეიცავს სუბიექტური გადაწყვეტილებების მიღების რისკებს. (გვ.15)

რეკომენდაციები

რეკომენდაცია №1. ისნის რაიონის გამგეობამ შეიმუშაოს და დანერგოს ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც შეამცირებს დაბალი ხარისხით შესრულებული სამუშაოების შესყიდვის რისკს. ამასთანავე, უზრუნველყოფს საგარანტიო პერიოდში უხარისხობის მიზეზით გამოწვეული ხარვეზების გამოვლენასა და გამოსწორებას. იმ შემთხვევაში, თუ ობიექტი დაზიანდა არასწორი ექსპლუატაციის (ვანდალიზმის) შედეგად, მიყენებული ზარალის ანაზღაურებისა და მომავალში ანალოგიური ქმედებების თავიდან აცილების მიზნით, მიზანშეწონილია გამგეობამ დროულად გაატაროს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №2. ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ და მერიამ უზრუნველყოს დანამატის გაცემაზე საერთო სტრატეგიის შემუშავება, დანამატის გაცემის წესისა და პრინციპების განსაზღვრა. აღნიშნულთან დაკავშირებით მიზანშეწონილია ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ გამოსცეს შესაბამისი ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი დადგენილების სახით, რომელშიც განსაზღვრული იქნება დანამატის გაცემის საფუძველი და კრიტერიუმები.

რეკომენდაცია №3. ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ და მერიამ, საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვის მიზნით, შეიმუშაონ ავტოსატრანსპორტო საშუალებების შეძენისა და გამოყენების წესი, რომლითაც განისაზღვრება ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ოპტიმალური რაოდენობა. აღნიშნული წესი თანხვედრაში უნდა იყოს საკანონმდებლო მოთხოვნებთან და ეფუძნებოდეს საუკეთესო პრაქტიკას. ასევე შესაძლებელია წესში გათვალისწინებული იყოს საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული პრინციპები.

რეკომენდაცია №4. ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიამ ან/და საკრებულომ „სხვა სოციალური (დახმარების) ღონისძიებების“ ქვეპროგრამისათვის შეიმუშაოს დახმარების გაცემის ისეთი წესი, რომელიც გამოირჩევა სუბიექტური გადაწყვეტილებების მიღების რისკებს. განსაზღვროს პროგრამის კრიტერიუმები, რომლებიც უზრუნველყოფს ყველაზე მძიმე სოციალური პირობების მქონე ბენეფიციარების გამოვლენას და მათთვის უპირატესობის მინიჭებას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

შესავალი ნაწილი

აუდიტის მიზანი

აუდიტის მიზანია აუდიტის ობიექტის 2015-2016 წლებში გაწეული საქმიანობის მოქმედ კანონმდებლობასთან და მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობის შემოწმება.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტის ანგარიშში, მათი გამოვლენის შემთხვევაში, აისახება შემდეგი საკითხები:

- მოქმედ კანონმდებლობასთან შეუსაბამობა - საქმიანობის წარმართვისას, საჯარო რესურსების გამოყენებისას და ფინანსური ანგარიშგების შედგენისას მოქმედ საკანონმდებლო და სხვა აქტების მოთხოვნების დაუცველობა;

- არამართლზომიერი ხარჯვა - სახსრების ეკონომიურად ხარჯვის ვალდებულებების დაუცველობა;

- ნებისმიერი სხვა საკითხი, რომელსაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საჯარო ფინანსების მართვის გასაუმჯობესებლად ან/და საჯარო სექტორში ერთგვაროვანი პრაქტიკის დასანერგად.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა 2015-2016 წლებში ისნის რაიონის გამგეობის საქმიანობისა და ფინანსური რესურსების ხარჯვის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. აქედან გამომდინარე, აუდიტმა მოიცვა გამგეობის ბიუჯეტის გადასახდელების საკასო შესრულება - ჯამში 29 668.0 ათასი ლარის ოდენობით.

აუდიტის ანგარიშის დანიშნულება

შესაბამისობის აუდიტის ანგარიშის დანიშნულებაა, აუდიტის ანგარიშის მომხმარებლებს მიაწოდოს ინფორმაცია ყველა იმ საკითხზე, რომელიც რისკების, შეუსაბამოების ან/და ნაკლოვანების სახით გამოვლენილ იქნა განსაზღვრული აუდიტის მასშტაბიდან.

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

აუდიტის ობიექტის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია 2015-2016 წლებში განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობითა და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე.

ხელმძღვანელობის ვალდებულება ასევე მოიცავს შიდა კონტროლის სისტემის შემუშავებას, დანერგვასა და შენარჩუნებას, რაც საჭიროა საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის პროცესის იმგვარი წარმართვისათვის, რომელიც არ შეიცავს შეცდომით ან განზრახ არამართლობიერი ქმედებით გამოწვეულ არსებით კანონშესაბამოებს.

აუდიტის ობიექტის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისათვის აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე მიწოდებული ინფორმაციის სისრულესა და სისწორეზე.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

აუდიტორი პასუხისმგებელია აუდიტის ანგარიშში ასახული ფაქტობრივი გარემოებების სისწორესა და მიზანშეწონილობაზე. აუდიტი წარიმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI) შესაბამისად, რაც გულისხმობს პროფესიული ეთიკის მოთხოვნებთან შესაბამისობის დაცვას, ასევე აუდიტის დაგეგმვასა და ჩატარებას გონივრული რწმუნების მისაღებად იმის შესახებ, რომ აუდიტის ობიექტის მიერ 2015-2016 წლებში განხორციელებული საქმიანობა არ შეიცავს მოქმედ საკანონმდებლო და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან არსებითი შეუსაბამოების ფაქტებს. აუდიტორული პროცედურები ჩატარდა აუდიტორის პროფესიულ მსჯელობაზე დაყრდნობით, რაც მოიცავს პროცედურების ჩატარებას იმ შეფასებულ მნიშვნელოვან კანონშესაბამოების რისკებზე, რომლებიც გამოწვეულია განზრახ არამართლობიერი ქმედებით ან შეცდომით.

აუდიტის ობიექტის აღწერა

ისნის რაიონის გამგეობა არის ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ტერიტორიული ორგანო, რომელიც საქართველოს ორგანული კანონის - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით განსაზღვრული კომპეტენციის ფარგლებში უზრუნველყოფს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტას და ადმინისტრაციული ერთეულის - რაიონის მართვას.

გამგეობა საქმიანობას წარმართავს საქართველოს კონსტიტუციის, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს, მერიის, მთავრობის სამართლებრივი აქტებისა და დებულებების, სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების საფუძველზე.

ისნის რაიონის გამგეობის ძირითად უფლებამოსილებებს მიეკუთვნება:

- ✓ მოამზადოს საბიუჯეტო განაცხადი და წარუდგინოს ქ. თბილისის მერიის საფინანსო საქალაქო სამსახურს, შემდგომში ქ. თბილისის ბიუჯეტის პროექტში გასათვალისწინებლად. უზრუნველყოს ქ. თბილისის საკრებულოს მიერ რაიონისთვის დამტკიცებული პროგრამებისა და ქვეპროგრამების შესრულება;
- ✓ ქ. თბილისის პრიორიტეტების დოკუმენტისა და ბიუჯეტის პროექტის მომზადებაში მონაწილეობის მიღება;
- ✓ „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი უფლებამოსილების განხორციელება;
- ✓ მოსახლეობის სოციალური მდგომარეობის შესახებ მოპოვებული ინფორმაციის ანალიზი, სოციალური მომსახურების ორგანიზება;
- ✓ დაქვემდებარებული ტერიტორიის კეთილმოწყობა, მათ შორის, ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების შეკეთება, რეკონსტრუქცია და მშენებლობა;
- ✓ საქართველოს კანონმდებლობით, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს, მერიისა და მთავრობის სამართლებრივი აქტებით დადგენილი სხვა უფლებამოსილებების განხორციელება.

ბიუჯეტის მიმოხილვა

ისნის რაიონის ბიუჯეტი მტკიცდება ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ფარგლებში და მისი შემადგენელი ნაწილია. აუდიტის ობიექტი მონაწილეობს ბიუჯეტის პროექტის განხილვაში, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიაში წარადგენს საბიუჯეტო განაცხადს და აკონკრეტებს ინფრასტრუქტურული, სოციალური და ადმინისტრაციული ხარჯების მოცულობებს. ისნის რაიონის საბიუჯეტო ასიგნებები განსაზღვრულია შემდეგი პროგრამების სახით: გზების მოვლა-შეკეთება, კეთილმოწყობის ღონისძიებები, ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების განვითარების ხელშეწყობა, კონკრეტული

სოციალური პროგრამები, სხვა სოციალური (დახმარების) ღონისძიებები, ადმინისტრაციული ხარჯები.

აუდიტის ობიექტი პასუხისმგებელია პროგრამის ხარჯვითი ნაწილის შესრულებაზე, მას დამოუკიდებელი საბიუჯეტო ანგარიში და საკუთარი საბიუჯეტო შემოსულობები არ გააჩნია. შესრულების წლიური ანგარიშების მიხედვით, 2015-2016 წლებში ისნის რაიონის გამგეობის ბიუჯეტის გადასახდელების საკასო ხარჯი 29 668.0 ათასი ლარია. გადასახდელებში ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების მაჩვენებლები მოცემულია ცხრილ №1-ში.

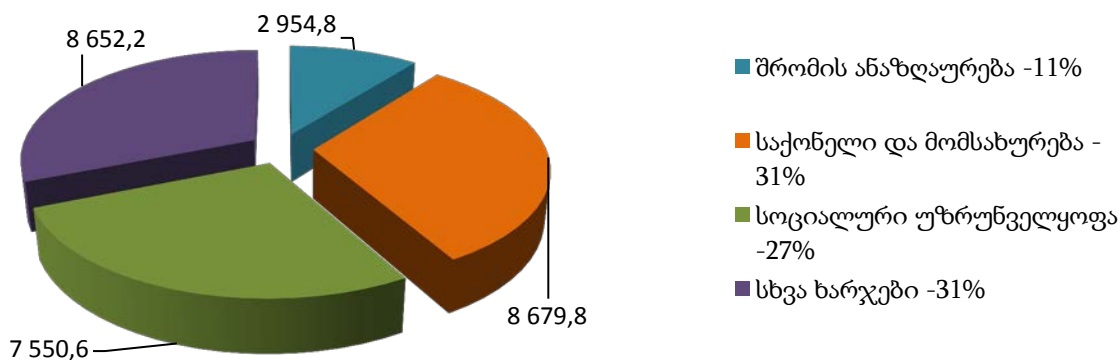
ცხრილი №1. გადასახდელები 2015-2016 წელი (ათასი ლარი)

დასახელება	2015 წელი	2016 წელი	ჯამი
გადასახდელები	14 079.0	15 589.0	29 668.0
ხარჯები	13 163.5	14 674.0	27 837.5
არაფინანსური აქტივების ზრდა	915.5	915.0	1830.5

ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში ისნის რაიონის ასიგნებები ჩაშლილია მუხლობრივად. გამგეობის ხარჯები შედგება „შრომის ანაზღაურების“, „საქონელი და მომსახურების“, „სოციალური უზრუნველყოფის“ და „სხვა ხარჯების“ მუხლებისაგან.

დიაგრამა №1-ზე ნაჩვენებია ხარჯების სტრუქტურა წლების მიხედვით, ბიუჯეტის საკასო ხარჯის შესაბამისად.

დიაგრამა № 1. ხარჯების სტრუქტურა 2015-2016 წწ. (ათასი ლარი)



ხარჯებს შორის ყველაზე მეტი ხვედრითი წილი 31% - 31% უჭირავს საქონელსა და მომსახურებას და სხვა ხარჯებს. „საქონლისა და მომსახურების“ მუხლიდან ძირითადად დაფინანსებულია გზების მოვლა-შეკეთების ღონისძიებები. „სხვა ხარჯების“ მუხლიდან ძირითადად ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების განვითარებაა დაფინანსებული. სოციალური უზრუნველყოფა და შრომის ანაზღაურება, შესაბამისად, 27% და 11%-ია.

სახელმწიფო შესყიდვების სტატისტიკა

ისნის რაიონის გამგეობა სახელმწიფო შესყიდვებს ახორციელებს როგორც ცალკე შემსყიდველი ორგანიზაცია და გააჩნია საკუთარი საიდენტიფიკაციო კოდი. ცხრილ №2-ში მოცემულია შესყიდვების სტატისტიკა 2015-2016 წლებში.

ცხრილი №2. 2015-2016 წლებში განხორციელებული შესყიდვების რაოდენობა და გაწეული (საკასო) ხარჯი¹

შესყიდვის საშუალება	2015 წელი		2016 წელი		ჯამი	
	რაოდენობა	ხარჯი (ათასი ლარი)	რაოდენობა	ხარჯი (ათასი ლარი)	რაოდენობა	ხარჯი (ათასი ლარი)
გამარტივებული შესყიდვა	89	598.2	37	99.2	126	697.4
გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი	47	1 870.5	45	702.8	92	2 573.3
ელექტრონული ტენდერი	58	4 809.4	59	7 828.2	117	12 637.6
კონსოლიდირებული ტენდერი	5	19.4	4	13.3	9	32.7
სულ:	199	7 297.5	145	8 643.5	344	15 941

როგორც მონაცემებიდან ჩანს, 2015-2016 წლებში აუდიტის ობიექტმა განახორციელა სულ 344 სახელმწიფო შესყიდვა. აქედან 218 შესყიდვა ჩატარებულია ტენდერების სახით, გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით გაფორმებულია 126 ხელშეკრულება.

ძირითადი ტექსტი

1. სახელმწიფო შესყიდვები

1.1 სპორტული მოედნების და სკვერების მოწყობა

კრიტერიუმი: ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით, კეთილმოწყობის ღონისძიებების ფარგლებში, გათვალისწინებულია ინფრასტრუქტურული სამუშაოები, რომელთა მიზანია მოსახლეობისათვის ეკოლოგიური და საყოფაცხოვრებო პირობების გაუმჯობესება. შესრულებული სამუშაოები უნდა იყოს ხარისხიანი, მისგან მიღებული შედეგი დადებითად უნდა აისახებოდეს მოსახლეობაზე და გონივრულ პერიოდში შესაძლებელი უნდა იყოს ამ შედეგით სარგებლობა.

¹ მონაცემებში შედის 2015-2016 წლებში მოქმედი ხელშეკრულებები.

ობიექტის დაზიანება შესაძლებელია გამოწვეული იყოს შესრულებული სამუშაოების უხარისხობით ან არასწორი ექსპლუატაციის (ვანდალიზმის) შედეგად. უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების გამოსწორების მიზნით, მიმწოდებელთან გაფორმებული ხელშეკრულებები ითვალისწინებს შესრულებული სამუშაოების საგარანტიო ვადას. აღნიშნულ პერიოდში შემსყიდველს შეუძლია მიმწოდებელს მოსთხოვოს ხარვეზების გამოსწორება მისივე ხარჯებით. ობიექტის არასწორი ექსპლუატაციის (ვანდალიზმის) შედეგად დაზიანების შემთხვევაში, შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია გაატაროს კანონით გათვალისწინებული შესაბამისი ღონისძიებები.

გამოვლენილი გარემოება: 2015-2016 წლებში კეთილმოწყობის ღონისძიებების ქვეპროგრამების ფარგლებში ისნის რაიონის გამგეობამ რეაბილიტაცია ჩაუტარა და მოაწყო 52 სპორტული მოედანი და სკვერი, ღირებულებით 2 183.8 ათასი ლარი. სახელშეკრულებო პირობების თანახმად, შესრულებული სამუშაოების საგარანტიო ვადა შეადგენდა 2 წელს.

2016 წლის 29 სექტემბერსა და 3 ნოემბერს, აუდიტის ჯგუფმა გამგეობის წარმომადგენლებთან ერთად, შერჩევით დაათვალიერა 16 ობიექტი². შერჩევის საფუძველს წარმოადგენდა სამუშაოების საგარანტიო ვადა, რომელიც მოქმედებდა აუდიტის მიმდინარეობისას. დათვალიერების შედეგად 2015 წელს ექსპლოატაციაში მიღებულ 7 ობიექტზე³ გამოვლინდა სხვადასხვა ხარვეზი:

- ფოსტისა და ქუჩის ქუჩების კვეთაზე მდებარე სკვერში არ აღმოჩნდა ხუთი სკამი და ორი საქანელა.
- ნანეიშვილის ქუჩის მიმდებარედ, თანდაშვილის სახელობის სკვერში წყლის სასმელი ფანტანი არ არის დაერთებული წყლის ქსელზე. ასევე არ აღმოჩნდა ერთი საქანელა, ერთი ურნა, ცხენისა და მოტოციკლის ფორმის ატრაქციონები.
- ახალუბნისა და შილდის ქუჩების კვეთაზე სპორტულ მოედანზე დაზიანებულია კალათბურთის ფარები, მოედნის ხელოვნური საფარი და ღობე.
- ვაზისუბნის დასახლებაში, 21-ე კორპუსთან სპორტულ მოედანს არ აქვს ერთი კარი და დაზიანებულია სკამები.
- ბოგდან ხმელნიცკის ქუჩის მე-2 შესახვევის მიმდებარე სკვერში წყლის სასმელი ფანტანი არ მუშაობს, არ აღმოჩნდა სამი საქანელა.
- ბოგდან ხმელნიცკის ქუჩა №48-ის კორპუსი №3³-ის მიმდებარედ სპორტულ მოედანზე დაზიანებულია ხელოვნური საფარი და ღობე.
- ბოგდან ხმელნიცკის ქუჩა №151 და №153 კორპუსებს შორის მდებარე სკვერში დაზიანებულია ორი ურნა და ერთი სკამი.

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, სპორტულ მოედნებსა და სკვერებში ყველა სამუშაო ჩაბარებულია სრულად და ხარისხიანად, ხოლო გამოვლენილი დაზიანებები

² ღირებულებით 594.6 ათასი ლარი.

³ 2015 წლის ხელშეკრულებები: №2.9.16/30/039; №2.9.16/30/051; №2.9.16/30/055; №2.9.16/30/056; №2.9.16/30/071; №2.9.16/30/072; №2.9.16/30/114.

გამოწვეულია მოსახლეობის მიერ. მისივე განმარტებით ქონება მოვლა-პატრონობისთვის პასუხისმგებელ პირზე გადაცემული არ არის, ასევე ქონების დაცვაზე არ არის გატარებული რაიმე ღონისძიება.

გამოვლენილი გარემოების გამომწვევი მიზეზი შესაძლოა იყოს მიმწოდებლის მიერ შესრულებული სამუშაოს დაბალი ხარისხი, რომლის დროსაც ისნის რაიონის გამგეობას შეეძლო, საგარანტიო ვადაში, მოეთხოვა მიმწოდებლისთვის არსებული ხარვეზის გამოსწორება. ობიექტის დაზიანება ასევე შესაძლებელია გამოწვეული იყოს მოსახლეობის მიერ არასწორი ექსპლუატაციის (ვანდალიზმი) შედეგად. ასეთ შემთხვევაში, აუდიტის ობიექტი ვალდებული იყო, ზარალის ანაზღაურებისა და მომავალში ანალოგიური ქმედებების თავიდან აცილების მიზნით, გაეტარებინა კანონით გათვალისწინებული სამართლებრივი ღონისძიებები.

შესწავლილი მონაცემებით ირკვევა, რომ სპორტულ მოედნებსა და სკვერებში გამოვლენილ დაზიანებებზე, მიმწოდებლებისთვის არ არის მოთხოვნილი საგარანტიო ვადაში მომხდარი დაზიანებების გამოსწორება და არც სამართლებრივი ღონისძიებებია გატარებული.

ისნის რაიონის გამგეობაში არსებული კონტროლის მექანიზმები არასაკმარისია და ვერ უზრუნველყოფს არსებული ხარვეზების გამოვლენასა და გამოსწორებას. შედეგად, გამგეობის მიერ 4 სკვერისა და 3 სპორტული მოედნის მოწყობის სამუშაოებით, სრულად ვერ იქნა მიღწეული პროგრამით გათვალისწინებული მიზნები, მისი ექსპლუატაციის მთელ პერიოდში.

რეკომენდაცია: ისნის რაიონის გამგეობამ შეიმუშაოს და დანერგოს ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმები, რომელიც შეამცირებს დაბალი ხარისხით შესრულებული სამუშაოების შესყიდვის რისკს. ამასთანავე, უზრუნველყოფს საგარანტიო პერიოდში უხარისხობის მიზეზით გამოწვეული ხარვეზების გამოვლენასა და გამოსწორებას. იმ შემთხვევაში, თუ ობიექტის დაზიანება გამოწვეულია არასწორი ექსპლუატაციის (ვანდალიზმის) შედეგად, მიყენებული ზარალის ანაზღაურებისა და მომავალში ანალოგიური ქმედებების თავიდან აცილების მიზნით, მიზანშეწონილია გამგეობამ დროულად გაატაროს შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებები.

2. ადმინისტრაციული ხარჯები

2.1 პრემიები და სახელფასო დანამატი

კრიტერიუმი: ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის⁴ მიხედვით, მუნიციპალიტეტის ორგანოები და თანამდებობის პირები თავიანთი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოსცემენ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს.

⁴ მუხლი 61, პუნქტი 2 და პუნქტი 3.

სამართლებრივი აქტის სახეებია: ნორმატიული აქტი და ინდივიდუალური აქტი. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლებამოსილება გააჩნია მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს, დადგენილების სახით. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა შეუძლია მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და ქალაქ თბილისის მთავრობას - განკარგულების, ხოლო საკრებულოს თავმჯდომარესა და მერიის/გამგეობის თანამდებობის პირებს, ბრძანების სახით.

ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს კანონის მიხედვით⁵, ნორმატიული აქტი უნდა შეიცავდეს მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ზოგად წესს, ხოლო ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არის ერთჯერადი გამოყენების და უნდა შეესაბამებოდეს ნორმატიულ აქტს. დაუშვებელია ნორმატიული შინაარსის სამართლებრივი აქტის ინდივიდუალური აქტის სახით მიღება (გამოცემა).

გამოვლენილი გარემოება: 2015-2016 წლებში ისნის რაიონის გამგეობის თანამშრომლებზე, თანამდებობრივი სარგოს გარდა, პრემიისა და დანამატის სახით გაცემულია 880.2 ათასი ლარი. მათ შორის, პრემია შეადგენს 601.8 ათასი ლარს, ხოლო დანამატის სახით გაცემულია 278.4 ათასი ლარი. კერძოდ:

- 2015 წელს თანამშრომლებზე პრემიის სახით გაიცა 330.9 ათასი ლარი, დანამატის სახით - 135.7 ათასი ლარი, რაც ჯამში „თანამდებობრივი სარგოს“ მუხლით გაწეული ხარჯის 47.1%-ს შეადგენს;
- 2016 წელს გაცემულმა პრემიამ 270.9 ათასი ლარი, ხოლო დანამატმა - 142.7 ათასი ლარი შეადგინა, რაც ჯამში თანამდებობრივი სარგოს 38.2%-ია.

დანამატის გაცემის საფუძველს წარმოადგენს, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერის მიერ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციული-სამართლებრივი აქტი - ბრძანებები⁶. სამართლებრივი აქტების თანახმად, ისნის რაიონის გამგეობაში ყოველთვიური დანამატი დაუწესდა გამგებელს, გამგებლის მოადგილეებს, განყოფილების უფროსებსა და აპარატის უფროსს. ბრძანების საფუძველზე დანამატები გაიცემა ყოველთვიურად, წლის განმავლობაში. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერის მიერ გამოცემული ბრძანება ადგენს დანამატის გაცემის დროებით და მრავალჯერადი გამოყენების წესს და თავისი შინაარსით წარმოადგენს ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს. კანონმდებლობის მიხედვით, დაუშვებელია ნორმატიული შინაარსის სამართლებრივი აქტის ინდივიდუალური აქტის სახით მიღება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერმა გამოსცა ნორმატიული შინაარსის სამართლებრივი აქტი, რომლის გამოცემის უფლება არ გააჩნდა. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად,

⁵ საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, მუხლი 2.

⁶ „ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ორგანოების საჯარო მოსამსახურეებზე დანამატის გაცემის შესახებ“ ბრძანებები: 31.12.2014. №2583; 30.12.2015, №4582.

ნორმატიული აქტის გამოცემის უფლებამოსილება გააჩნია მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს.

ამდენად, სამართლებრივი აქტი, რომლის საფუძველზეც 2015-2016 წლებში გაიცა 278.4 ათასი ლარის დანამატი, თავისი შინაარსით არ შეესაბამება კანონმდებლობით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს.

რეკომენდაცია: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ და მერიამ უზრუნველყოს დანამატის გაცემაზე საერთო სტრატეგიის შემუშავება, დანამატის გაცემის წესისა და პრინციპების განსაზღვრა. აღნიშნულთან დაკავშირებით, მიზანშეწონილია ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ გამოსცეს შესაბამისი ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი დადგენილების სახით, რომელშიც განსაზღვრული იქნება დანამატის გაცემის საფუძველი და კრიტერიუმები.

2.2 სამსახურებრივი ავტომატქანები

კრიტერიუმი: საბიუჯეტო ორგანიზაციებს საქმიანობის განსახორციელებლად, შესაძლებელია ემსახურობდეს ავტოსატრანსპორტო საშუალებები. ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის კანონმდებლობით არ არის დარეგულირებული ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ზღვრული ოდენობა.

საქართველოს მთავრობის დადგენილებით⁷, 2014 წლიდან განისაზღვრა სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომატქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესი. აღნიშნული წესით საბიუჯეტო ორგანიზაციებში განისაზღვრა ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ზღვრული ოდენობა, რაც დამოკიდებულია ორგანიზაციებში არსებულ საშტატო რიცხოვნობაზე. მთავრობის დადგენილება თვითმმართველობებისათვის სარეკომენდაციო ხასიათისაა, თუმცა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვიდან გამომდინარე, სასურველია მისი შესრულება.

გამოვლენილი გარემოება: საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრულია ორგანიზაციაში მომსახურე სამორიგეო ავტომობილის ზღვრული ოდენობა⁸, რომელიც დგინდება შემდეგი პროპორციით: 100 საშტატო რიცხოვნობამდე დაწესებულებას ყოველ 20 საშტატო ერთეულზე განესაზღვრა ერთი ავტომობილი. 2015-2016 წლებში ისნის რაიონის გამგეობის საშტატო რიცხოვნობა შეადგენდა 66 ერთეულს. აღნიშნულ საშტატო ერთეულზე მთავრობის დადგენილებით რეკომენდირებულია - 3 ერთეული სამორიგეო ავტომობილი.

ისნის რაიონის გამგეობა სამსახურებრივი მოვალეობის შესასრულებლად იყენებს, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიიდან გადმოცემულ 9 ავტომატქანას⁹.

⁷ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება.

⁸ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება, მუხლი 5.

⁹ აღნიშნულ ოდენობაში არ შედის რაიონის გამგებელზე განპიროვნებული ავტომობილი.

თვითმმართველობისათვის, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული წესის დაცვა არ არის სავალდებულო და მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათისაა. რადგან აღნიშნული წესი, ფულადი სახსრების რაციონალური ხარჯვის პრინციპზე დაყრდნობით განსაზღვრავს საჭირო ავტოსატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობას, გამგეობას ამ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებისას, შეეძლო გაეთვალისწინებინა დადგენილებით განსაზღვრული პრინციპები.

რეკომენდაცია: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ და მერიამ, საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვის მიზნით შეიმუშაონ ავტოსატრანსპორტო საშუალებების შეძენისა და გამოყენების წესი, რომლითაც განისაზღვრება ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ოპტიმალური რაოდენობა. აღნიშნული წესი თანხვედრაში უნდა იყოს საკანონმდებლო მოთხოვნებთან და ეფუძნებოდეს საუკეთესო პრაქტიკას. ასევე შესაძლებელია წესში გათვალისწინებული იყოს საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული პრინციპები.

3. სოციალური უზრუნველყოფის ღონისძიებები

ზოგადი მიმოხილვა: ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში გათვალისწინებულია პროგრამა სოციალური დაცვა. პროგრამის ფარგლებში გამოყოფილი თანხები მიმართულია მოსახლეობის სოციალური მდგომარეობის შემსუბუქებისა და გაუმჯობესებისათვის. ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობა სოციალური დახმარების გაცემის წესს ამტკიცებს განკარგულებების¹⁰ სახით. ისნის რაიონის გამგეობაში 2015-2016 წლებში სოციალური უზრუნველყოფის ღონისძიებებზე გაიხარჯა 7 521.3 ათასი ლარი. პროგრამის ფარგლებში გაცემული თანხები ნაჩვენებია ცხრილ №3-ში.

ცხრილი №3. სოციალური უზრუნველყოფის ღონისძიებები (ათასი ლარი)

№	ქვეპროგრამა	2015 წელი	2016 წელი	სულ
1.	უფასო სასაბილოებით მომსახურება	1 455.8	1 857.0	3 312.8
2.	გარდაცვლილ მეომართა სარიტუალო ღონისძიებები	9.1	8.8	17.9
3.	დანგრეული სახლების მაცხოვრებელთა საკომპენსაციო თანხები	776.4	800.0	1 576.4
4.	ომის ვეტერანების დახმარება	11.1	7.0	18.1
5.	სხვა სოციალური (დახმარების) ღონისძიებები	1 075.8	1 520.3	2 596.1
	სულ:	3 328.2	4 193.1	7 521.3

¹⁰ განკარგულებები: №03.06.52, 21.01.2015; №52.14.1507, 30.12.2015; №02.19.43, 13.01.2016; №28.07.620, 20.07.2016.

კრიტერიუმები: სოციალური უზრუნველყოფის ღონისძიებები თავისი არსით გულისხმობს უკიდურესად გაჭირვებული ადამიანების დახმარებას და მათთვის პირველი რიგის საჭიროებების მოგვარებას ისე, რომ უპირატესად დაკმაყოფილდეს ყველაზე მძიმე სოციალური პრობლემების მქონე ბენეფიციარები. დახმარების თანხის გაცემის წესი უნდა მოიცავდეს ბენეფიციარების შერჩევის კონკრეტულ კრიტერიუმებს, რაც უზრუნველყოფს თანხების სამართლიან, ეფექტიან და მიზნობრივ განაწილებას და გამორიცხავს სუბიექტური გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობას.

გამოვლენილი გარემოება: ისნის რაიონის გამგეობისათვის „სოციალური დაცვის პროგრამის“ ფარგლებში გამოყოფილი თანხის მნიშვნელოვანი ნაწილი იხარჯება „სხვა სოციალურ (დახმარების) ღონისძიებებზე“. 2015-2016 წლებში აღნიშნულ ქვეპროგრამაზე დაიხარჯა 2 596.1 ათასი ლარი, რაც საერთო ასიგნებების 34.5%-ს შეადგენს. ქვეპროგრამით დაფინანსებულია სარიტუალო და სამედიცინო მომსახურებები, ერთჯერადი მატერიალური დახმარებები, მედიკამენტები, სამშენებლო და სათბობი მასალების შეძენა და სხვ.

„სხვა სოციალური (დახმარების) ღონისძიებების“ მიზანია რაიონის ტერიტორიაზე მცხოვრებ მოქალაქეთა საყოფაცხოვრებო და სამედიცინო პრობლემების გაუმჯობესება. გამგებლის ბრძანებით შექმნილია საბჭო, რომელიც განიხილავს დახმარების მსურველთა განცხადებებს და ამზადებს შესაბამის რეკომენდაციებს. ბენეფიციარებს და მათზე გასაცემი თანხის ოდენობას, საბჭო საკუთარი შეხედულებებისამებრ ადგენს. საბოლოოდ, გამგებელი იღებს გადაწყვეტილებას მოთხოვნის დაკმაყოფილების ან უარის თქმის თაობაზე.

დოკუმენტაციის შესწავლის შედეგად დადგინდა, რომ აღნიშნული სოციალური ქვეპროგრამის მიზანი ზოგადი ხასიათისაა. არ არის განსაზღვრული დახმარების გაცემის კრიტერიუმები, რომლებიც უნდა დააკმაყოფილოს ბენეფიციარმა. ასევე არ არის დადგენილი ვის უნდა მიენიჭოს პრიორიტეტი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

რეკომენდაცია: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიამ ან/და საკრებულომ, „სხვა სოციალური (დახმარების) ღონისძიებების“ ქვეპროგრამისათვის შეიმუშაოს დახმარების გაცემის ისეთი წესი, რომლებიც გამორიცხავს სუბიექტური გადაწყვეტილებების მიღების რისკებს. განსაზღვროს პროგრამის კრიტერიუმები, რომელიც უზრუნველყოფს ყველაზე მძიმე სოციალური პრობლემების მქონე ბენეფიციარების გამოვლენას და მათთვის უპირატესობის მინიჭებას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

4. ბუღალტრული დოკუმენტაციის სისტემატიზაცია

კრიტერიუმი: ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები ბუღალტრულ აღრიცხვასა და ანგარიშგებას აწარმოებენ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის

№1321 ბრძანების შესაბამისად¹¹. ინსტრუქციის მიხედვით, ეკონომიკური მოვლენის ამსახველი პირველადი დოკუმენტები, შემოწმების და მიღების შემდეგ, სისტემატიზირდება და ქრონოლოგიური თანმიმდევრობით აისახება თითოეული ანგარიშისთვის გახსნილ მემორიალურ ორდერებში, თვის გასვლის შემდეგ ყველა მემორიალური ორდერი შესაბამის დოკუმენტებთან ერთად დალაგდება ქრონოლოგიური თანმიმდევრობით და აიკინძება.

გარემოება: ისნის რაიონის გამგეობა არ ახდენს სააღრიცხვო დოკუმენტაციის ქრონოლოგიური თანმიმდევრობით სისტემატიზებას, კანონმდებლობის შესაბამისად¹². კერძოდ, ეკონომიკური მოვლენის ამსახველი დოკუმენტაცია არ არის აკინძული და შესაბამისი მემორიალური ორდერების გარეშე ინახება მონაცემების შინაარსისა და თარიღის მიხედვით.

ამრიგად, ისნის რაიონის გამგეობა არ იცავს ბუღალტრული აღრიცხვის მატერიალური ფორმის დოკუმენტების დამუშავების და შენახვის დადგენილი წესს, რომელიც უზრუნველყოფს საჭირო ინფორმაციების სრულყოფილ და სწრაფ მიღებას, ამასთანავე, გამორიცხავს დოკუმენტების დაკარგვისა და ჩანაცვლების რისკებს.

აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი

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

¹¹ „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ“.

¹² საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანება „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 5.

აუდიტის ჯგუფის წევრების ხელმოწერები

წამყვანი აუდიტორი

გიორგი ჩახვაძე



ხელმოწერა 24.05.2017 თარიღი

აუდიტორი

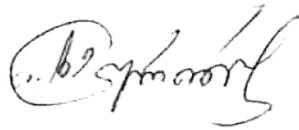
ქრისტინე ეკალაძე



ხელმოწერა 24.05.2017 თარიღი

აუდიტორი

ირმა ხეცურიანი



ხელმოწერა 24.05.2017 თარიღი

აუდიტორი

ირაკლი გოგოლიძე



ხელმოწერა 24.05.2017 თარიღი

აუდიტორი

თათია ამბროლაძე



ხელმოწერა 24.05.2017 თარიღი