



შენაბათირობის აუდიტის ანგარიში



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

“ვამტკიცებ“

ადგილობრივი თვითმმართველი
ერთეულების ბიუჯეტების აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი

გიორგი მამრიკიშვილი

“ 28 “ 12 “ 2018 წელი
N 86/36

ეგზ: N:1

ბაღდათის მუნიციპალიტეტის
2016-2017 წლების ბიუჯეტით
გათვალისწინებული პროგრამების
შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში

სარჩევი

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები	3
შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები	4
შესავალი	10
ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა.....	10
აუდიტორის პასუხისმგებლობა	10
აუდიტის საგანი	10
აუდიტის მასშტაბი	11
აუდიტის კრიტერიუმები	11
აუდიტის მიზანი.....	12
აუდიტის მეთოდოლოგია	12
ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ	12
აუდიტის მიგნებები.....	14
ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია.....	14
დაზიანებული ინფრასტრუქტურული პროექტები	14
დაუსრულებელი პროექტები	18
გამოყენებული საპროექტო დოკუმენტაცია	24
სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციოთ გამოყოფილი აუთვისებელი თანხები.....	25
საბიუჯეტო პროცესი.....	26
არასათანადოდ მომზადებული პროგრამული ბიუჯეტი	26
ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის ხარვეზები	27
საბიუჯეტო განაცხადების შედგენის ნაკლოვანებები	28
ფინანსური რესურსების მართვაში არსებული ხარვეზები.....	28
დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირება	29
წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება	30
მუდმივი ამოცანების შესასრულებლად დაქირავებული შტატგარეშე მოსამსახურეები	30
სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა და საწვავის ხარჯვისას გამოვლენილი ნაკლოვანებები.....	32
საკრებულოს წევრებზე დასაბუთების გარეშე გაცემული თანხები	33
დაუსაბუთებელი წარმომადგენლობითი ხარჯები.....	35
დოკუმენტური დასაბუთების გარეშე გაცემული შრომის ანაზღაურება	37
იურიდიული პირების სუბსიდიით დაფინანსება	38
შესყიდვების მართვა.....	41
შიდა აუდიტი.....	42
ინვენტარიზაცია.....	43
ბალდათის მუნიციპალიტეტში წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების მდგომარეობა	45
აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი.....	46

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები

- მუნიციპალიტეტი - ბაღდათის მუნიციპალიტეტი;
- მერია - ბაღდათის მუნიციპალიტეტის მერია;
- საკრებულო - ბაღდათის მუნიციპალიტეტის საკრებულო;
- შპს - შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება;
- ა(ა)იპ - არაკომერციული (არასამეწარმეო) იურიდიული პირი;
- ი/მ - ინდივიდუალური მეწარმე.

შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ბაღდათის მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა სახის ნაკლოვანებები:

- მუნიციპალიტეტში დანერგილი შიდა კონტროლის სისტემამ ვერ უზრუნველყო შესრულებული სამუშაოების სამშენებლო ნორმებთან და სტანდარტებთან შესაბამისობის დადგენა. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა არაჯეროვნად შესრულებული ობიექტები, რომლებიც საჭიროებს დამატებით სარემონტო სამუშაოებს.
- ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვისას, რამდენიმე შემთხვევაში მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო ობიექტების დასრულება და ფუნქციონირება, რადგან არ გაითვალისწინა ის გარემოებები, რომელთაც შესაძლოა ხელი შეეშალა პროექტების წარმატებით განხორციელებაში. მიუხედავად იმისა, რომ ინფრასტრუქტურული პროექტების მშენებლობისთვის გადახდილია მნიშვნელოვანი ფინანსური რესურსი, ობიექტები უფუნქციოა.
- მუნიციპალიტეტის მიერ სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად შეძენილი მასალების ნაწილი გაუხარჯავი და დასაწყობებულია. მერიამ ვერ უზრუნველყო შესყიდული მასალების ხარჯვისა და გამოყენების კონტროლი. შედეგად, პროექტები დაუსრულებელია და არ არის მიღწეული დაგეგმილი მიზნები.
- მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა და შეისყიდა ისეთი სამუშაოების საპროექტო სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია, რომელიც არ განხორციელებულა. შედეგად, მუნიციპალიტეტის მიერ გამოუყენებელ საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შედგენის მომსახურებაზე გადახდილი თანხა წარმოადგენს არაეფექტიან ხარჯს.
- მუნიციპალიტეტში არ ფლობენ სათანადო ინფორმაციას დასუფთავების მოსაკრებლის სახით მისაღებ შემოსავალზე. ბიუჯეტით პროგნოზირებული დასუფთავების მოსაკრებელი განსაზღვრულია წინა წლებში მიღებული თანხის გათვალისწინებით. არსებული პრაქტიკა შესაძლებელია სუბიექტური იყოს და აღნიშნული მოსაკრებლის რაოდენობა განსხვავდებოდეს იმ რეალურად მისაღები სარგებელისგან, რომლის ამოღებაც შეიძლება მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული მოსაკრებლის გადამხდელი იურიდიული და ფიზიკური პირების სრულად აღრიცხვის შემთხვევაში.
- მუნიციპალიტეტმა შტატგარეშე მოსამსახურეები დაიქირავა მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად, რითაც დაირღვა მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები.

შტატგარეშე მოსამსახურეები ინიშნებიან 1-დან 12 თვემდე ვადით, ხოლო შემდგომ უგრძელდებათ ხელშეკრულება. შესაბამისად, ამგვარი მიდგომა ეწინააღმდეგება შტატგარეშე მოსამსახურის დაქირავების პრინციპს, რომლის თანახმად, შტატგარეშე მოსამსახურე სამსახურში მიიღება გარკვეული ვადით, არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად.

- სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა აღემატება მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას. შედეგად, მერიამ საწვავის ხარჯის გაწევისას არ დაიცვა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვის პრინციპები.
- მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები ანაზღაურებულია მოქმედი კანონმდებლობის დარღვევით, შესაბამისი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის გარეშე.
- წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევის საფუძვლებში - საკრებულოს თავმჯდომარისა და გამგებლის ბრძანებებში, არ არის მითითებული ჩასატარებელი ღონისძიებების საჭიროება, სტუმრებისა და მასპინძლების ოდენობა და სხვა მონაცემები. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მიერ წარმომადგენლობით ღონისძიებებზე გაწეული ხარჯები დოკუმენტურად სათანადოდ არ არის დასაბუთებული.
- ბალდათის მუნიციპალიტეტის 100%-იანი წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულია შპს, რომლის მიზანს წარმოადგენდა მუნიციპალიტეტში სოფლის მეურნეობის განვითარება. მიუხედავად ამისა, ამ მიმართულებით არც ერთი ღონისძიება არ განხორციელებულა, ხოლო შპს-ზე გაცემული თანხები სრულად გაიხარჯა დაწესებულების შენახვისათვის (შრომის ანაზღაურება, ოფისის, საწვავის ხარჯები და სხვ.).
- 2016-2017 წლებში მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურმა დაგეგმილი 23 აუდიტიდან, ჩაატარა მხოლოდ 11. ამასთანავე, არ ხორციელდება გაცემული რეკომენდაციების შესრულების პროცესის მონიტორინგი. გარდა აღნიშნულისა, სამსახურის მიერ არ არის შედგენილი საქმიანობის წლიური ანგარიშები.
- 2016-2017 წლებში მუნიციპალიტეტში აქტივებისა და ვალდებულებების სავალდებულო ინვენტარიზაცია არ ჩატარებულა. შედეგად, მუნიციპალიტეტში ფინანსური და არაფინანსური აქტივების დაცულობაზე კონტროლი არ არის სათანადოდ დაწესებული.

გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების საპასუხოდ, აუდიტის სამსახურმა გასცა შემდეგი რეკომენდაციები:

რეკომენდაცია №1: ბაღდათის მუნიციპალიტეტის მერიამ დანერგოს კონტროლის მექანიზმები და დააწესოს ისეთი პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს შესრულებული სამუშაოების შესაბამისობას სამშენებლო ნორმებთან და სტანდარტებთან. აღნიშნული ხელს შეუწყობს შესყიდული ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას და მოსახლეობისთვის ინფრასტრუქტურული პროექტების ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში ხარვეზების გარეშე მიწოდებას. მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს დაზიანებული პროექტების გამოძწვევი მიზეზები, გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს მათ მიმართ შესაბამისი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №2: ბაღდათის მუნიციპალიტეტის მერიამ ინფრასტრუქტურული ღონისძიებები დაგეგმოს იმ ფაქტორების გათვალისწინებით, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს პროექტის წარმატებით დასრულებას. კონკრეტული სამუშაოს დაგეგმვის დროს მუნიციპალიტეტმა უნდა შეისწავლოს მის ხელთ არსებული ფინანსური და მატერიალური რესურსები და აქედან გამომდინარე, განსაზღვროს, რამდენად შესაძლებელია პროექტის განხორციელება და დასახული მიზნის მიღწევა. მერიამ შეისწავლოს გამოუყენებელი და დასაწყობებული მასალების მდგომარეობა, გარდა ამისა, გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები დაწყებული პროექტების დასასრულებლად. მუნიციპალიტეტმა, ასევე გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდა პროექტების სათანადოდ დაგეგმვა და შესრულება.

რეკომენდაცია №3: ბაღდათის მუნიციპალიტეტის მერიამ სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციო ღონისძიებების დაგეგმვისას, მნიშვნელოვანია სათანადოდ განსაზღვროს თანხის გამოყოფის რეალური საჭიროება. იმ შემთხვევაში, თუ სტიქიის შედეგები საფრთხეს უქმნის მოსახლეობას და საჭიროებს დაუყოვნებლივ რეაგირებას, მუნიციპალიტეტმა უნდა უზრუნველყოს უმოკლეს ვადაში სათანადო ღონისძიებების განხორციელება. ამ მიზნით, შეიმუშაოს სტრატეგია და შესაბამისი მექანიზმები, რომლებიც საშუალებას მისცემს დროულად გამოასწოროს სტიქიის შედეგად წარმოქმნილი პრობლემები.

რეკომენდაცია №4: ბაღდათის მუნიციპალიტეტის მერიამ საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფილად წარმართვის მიზნით გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები. ამასთან, მუნიციპალიტეტმა უზრუნველყოს ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში, სრულყოფილად ასახოს ინფორმაცია ბიუჯეტის პროგრამების შესრულების შესახებ. ასევე, მიზანშეწონილია მერიამ საჭიროების შემთხვევაში გამოიყენოს კანონმდებლობით

განსაზღვრული უფლებამოსილება და შრომის ანაზღაურებისათვის გათვალისწინებული საბიუჯეტო ასიგნებების საერთო მოცულობის არანაკლებ 1 პროცენტი მიმართოს მოხელეთა პროფესიული განვითარებისათვის.

რეკომენდაცია №5: ბაღდათის მუნიციპალიტეტის მერიამ გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები და დანერგოს ისეთი მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს დასუფთავების მოსაკრებლის სახით მისაღები შემოსავლების სისრულეს საკრებულოს დადგენილებით განსაზღვრული გადასახადის განაკვეთის ფარგლებში.

რეკომენდაცია №6: ბაღდათის მუნიციპალიტეტის მერიამ მიზანშეწონილია გაატაროს ღონისძიებები ადამიანური რესურსების მართვის სისტემის გასაუმჯობესებლად. ამასთანავე, შტატგარეშე თანამშრომლებთან შრომითი ხელშეკრულებები გააფორმოს მხოლოდ დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად, რაც კონკრეტულად იქნება დადგენილი ხელშეკრულების პირობებით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტში დასაქმებულთა რაოდენობის ოპტიმიზაციას და საბიუჯეტო თანხების რაციონალურ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №7: ბაღდათის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, გონივრულობის პრინციპის გათვალისწინებით, შეიმუშაოს სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილების წესი. აღნიშნული დოკუმენტი, რომელიც დაფუძნებული იქნება საუკეთესო პრაქტიკაზე, ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო ხარჯების რაციონალიზაციას. მიზანშეწონილია, შემუშავებული წესი თავსებადი იყოს საქართველოს მთავრობის შესაბამის დადგენილებასთან. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა დანერგოს კონტროლის მექანიზმები, რათა არ მოხდეს საწვავის გაცემა დამტკიცებულ ლიმიტს ზევით. აგრეთვე მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს დამტკიცებული ლიმიტის დარღვევით გაცემული საწვავის მიზანშეწონილობა და შეუსაბამოების გამოვლენის შემთხვევაში, შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

რეკომენდაცია №8: ბაღდათის მუნიციპალიტეტის მერიამ არ დაუშვას საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება, ხარჯის გაწევის დამადასტურებელი პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტის წარმოდგენის გარეშე; მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი და პრაქტიკა სრულ

შესაბამისობაში იყოს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან. აღნიშნული უზრუნველყოფს საკრებულოს არაანაზღაურებადი წევრის საქმიანობის შესახებ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი პრინციპის დაცვას, ასევე საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №9: ბაღდათის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ, აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, მიზანშეწონილია შეიმუშაოს შესაბამისი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას რაციონალურად, ეკონომიურად და გამჭვირვალედ. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს სტუმრების კატეგორია, მიზანი, მიღების ფორმა, გამასპინძლების ეტიკეტი, ანგარიშსწორებისათვის წარმოსადგენი დოკუმენტების ჩამონათვალი და კონტროლის სხვა მექანიზმები, რაც ხარჯებს საჯაროს და შედეგზე ორიენტირებულს გახდის. ამასთანავე, არსებული ფინანსური რესურსის განაწილების პროცესში, ხარჯების დაგეგმვისას, მერიის შესაბამისმა სამსახურებმა პირველ რიგში გაითვალისწინონ ის პრიორიტეტები, რომლებიც მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად იქნება მიმართული.

რეკომენდაცია №10: ბაღდათის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ შეიმუშაოს წესი, რომლითაც განსაზღვრული იქნება სუბსიდიით გაცემული თანხების მიზანშეწონილობა, კონკრეტული ღონისძიებებისა და სამუშაოების გათვალისწინებით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას. აგრეთვე მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს შპს „ბაღდათის აგროჰოლდინგის“ დაფუძნებისა და ლიკვიდაციის მიზანშეწონილობა. არ დაუშვას მომავალში ისეთი გადაწყვეტილებების მიღება, რაც შესაბამისობაში არ იქნება მუნიციპალიტეტის გრძელვადიან სტრატეგიასთან და სამოქმედო გეგმასთან.

რეკომენდაცია №11: ბაღდათის მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურმა საქმიანობა წარმართოს ისე, რომ უზრუნველყოს თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის გაუმჯობესება, არსებული რისკების შეფასებით და მოქმედ კანონმდებლობასა და მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობის დადგენის გზით. განახორციელოს მონიტორინგი მერიის სამსახურებისა და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საქმიანობასა და მათზე გაცემული რეკომენდაციების შესრულებაზე. ამასთანავე, შეიმუშაოს რეკომენდაციები მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით.

რეკომენდაცია №12: ბაღდათის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეისწავლოს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ წინა აუდიტის დროს გამოვლენილ კონკრეტულ ფაქტებთან

დაკავშირებით, რატომ არ განხორციელდა სათანადო რეაგირება; ასევე გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს მიერ იდენტიფიცირებულ დარღვევა-ნაკლოვანებაზე რეაგირება.

შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

ბაღდათის მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობით და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე. ბაღდათის მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა ასევე 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 იმგვარად წარმართვისათვის, რომელიც არ შეიცავს შეცდომით ან განზრახ არამართლზომიერი ქმედებით (თაღლითობით) გამოწვეულ არსებით კანონშესაბამობებს.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

აუდიტორი პასუხისმგებელია აუდიტის ანგარიშში ასახული გარემოებების სისწორესა და მიზანშეწონილობაზე. აუდიტი წარიმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI 4000) შესაბამისად.

აღნიშნული სტანდარტით მოითხოვება აუდიტორის სამუშაო შეესაბამებოდეს ეთიკის ნორმებს. სტანდარტი ითვალისწინებს აუდიტის იმგვარად დაგეგმვასა და ჩატარებას, რომ მოპოვებულ იქნეს საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებები იმის შესახებ, რომ ბაღდათი მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული საქმიანობა არ შეიცავს მოქმედ საკანონმდებლო და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან არსებითი შეუსაბამობის ფაქტებს.

აუდიტორული პროცედურები წარიმართა აუდიტორის პროფესიულ მსჯელობებზე დაყრდნობით გონივრული რწმუნების მისაღებად, რაც მოიცავს პროცედურების ჩატარებას იმ შეფასებულ მნიშვნელოვან კანონშესაბამობების რისკებზე, რომლებიც გამოწვეულია თაღლითობით ან შეცდომით. მიგვაჩნია, რომ ჩატარებული აუდიტორული პროცედურები საკმარისი და შესაფერისი საფუძველია აუდიტორული დასკვნების გამოსატანად.

აუდიტის საგანი

ბაღდათის მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების ხარჯვის კანონმდებლობასთან შესაბამისობა.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა ბაღდათის მუნიციპალიტეტის მიერ 2016-2017 წლებში ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების ფარგლებში მუნიციპალიტეტის საქმიანობისა და ფინანსური რესურსების ხარჯვის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. პროგრამების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესაბამისობის აუდიტმა მოიცვა მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტების გადასახდელები, ჯამში -18,032.5 ათასი ლარი.

აუდიტის კრიტერიუმები¹

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი;
- საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის №449 დადგენილება „საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის №55 დადგენილება „ტექნიკური რეგლამენტის - „სამშენებლო სამუშაოების სახელმწიფო შესყიდვისას ზედნადები ხარჯებისა და გეგმური მოგების განსაზღვრის წესის“ დამტკიცების შესახებ“;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 29 ოქტომბრის №19 ბრძანება „შავი სიის წარმოების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს №672 ბრძანება „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანება „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“;

¹ საანგარიშო პერიოდში მოქმედი რედაქციების მიხედვით.

- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ და სხვ.
- ბაღდათის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 25 დეკემბრის №69 დადგენილება „ბაღდათის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“;
- ბაღდათის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2016 წლის 29 დეკემბრის №33 დადგენილება „ბაღდათის მუნიციპალიტეტის 2017 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“.

აუდიტის მიზანი

აუდიტის მიზნებია:

- ა) ჩამოყალიბდეს დასკვნა საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებების მოპოვების გზით იმის შესახებ, რამდენად შესაბამისობაშია აუდიტის საგანი სათანადო კრიტერიუმთან, ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით;
- ბ) აუდიტის ანგარიშის მომხმარებლებისათვის ინფორმაციის მიწოდება მიგნებების, დასკვნებისა და სადაც შესაფერისია, რეკომენდაციების შესახებ.

აუდიტის მეთოდოლოგია

აუდიტის საგნის შესასწავლად გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები:

- აუდიტის ობიექტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზი;
- სამართლებრივი რეაგირების ღონისძიებების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შესწავლა;
- ინტერვიუები აუდიტის ობიექტების თანამშრომლებთან;
- მონაცემთა ანალიზი;
- გაცემულ სოციალურ დახმარებებზე ალტერნატიული პროცედურების ჩატარება (სხვადასხვა უწყებებიდან მონაცემთა ბაზების გამოთხოვა/დამუშავება).

ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

ბაღდათის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი იურიდიული პირი, რომელსაც აქვს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, განკარგავს საკუთარ ქონებასა და ბიუჯეტს. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 14 ადმინისტრაციულ ერთეულს, რომელიც მოიცავს 1 ქალაქს და 30 სოფელს. ბაღდათის მუნიციპალიტეტის

ფართობია 815 კვ.მ, მოსახლეობის რიცხოვნობა შეადგენს 20.1 ათასს კაცს². ადმინისტრაციული ცენტრია ქალაქი ბაღდათი.

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშებზე დაყრდნობით, ინფორმაცია 2016-2017 წლების შემოსულობებისა და გადასახდელების შესახებ წარმოდგენილია ცხრილში №1.

ცხრილი №1. მუნიციპალიტეტის შემოსულობები და გადასახდელები 2016-2017 წლებში. (ათასი ლარი)

დასახელება	2016 წელი			2017 წელი		
	გეგმა	ფაქტი	ფაქტი/გეგმა	გეგმა	ფაქტი	ფაქტი/გეგმა
შემოსულობები	8,983.0	8,841.0	98%	11,016.6	10,819.7	98%
შემოსავლები	8,783.0	8,640.0	98%	10,876.6	10,769.7	99%
არაფინანსური აქტივების კლება	200.0	201.0	101%	140.0	50.0	36%
ფინანსური აქტივების კლება ³	0	0		0	0	
ვალდებულებების ზრდა	0	0		0	0	
გადასახდელები	10,374.0	8,625.3	83%	12,606.3	9,407.2	75%
ხარჯები	5,480.0	4,957.2	90%	4,636.2	4,900.3	106%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	4,611.0	3,383.0	73%	7,281.6	3,959.6	54%
ფინანსური აქტივების ზრდა ⁴	0	0		0	0	
ვალდებულებების კლება	283.0	285.10	101%	688.5	547.3	79%
ნაშთის ცვლილება	-1,391.0	215.7		-1,589.7	1,412.5	

2016-2017 წლებში გადასახდელების გეგმიურ და საკასო მაჩვენებელს შორის სხვაობა გამოწვეულია არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლის დაბალი შესრულებით. კერძოდ:

- განსაზღვრულ ვადაში ვერ დასრულდა დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტები;
- სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციოდ გამოყოფილი გრანტებით, დაგეგმილ ვადაში ვერ შესრულდა. აღნიშნული ძირითადად განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ სპეციალური ტრანსფერები ჩაირიცხა წლის ბოლოს. შედეგად მისი ათვისება საანგარიშო პერიოდში ვერ მოხერხდა.

² www.geostat.ge, 2017 წლის მოსახლეობის რიცხოვნობის საშუალო მაჩვენებელი; www.reestri.gov.ge; www.budgetmonitor.ge

³ ნაშთის დაგროვების გარდა

⁴ ნაშთის გამოყენების გარდა

აუდიტის მიგნებები

ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია

დაზიანებული ინფრასტრუქტურული პროექტები

კრიტერიუმი: კანონმდებლობის მიხედვით სახელმწიფო შესყიდვებისთვის განკუთვნილი ფულადი სახსრები უნდა იხარჯებოდეს რაციონალურად⁵. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის სახსრებით შესრულებული ინფრასტრუქტურული სამუშაოები უნდა იყოს ხარისხიანი, მისგან მიღებული შედეგი დადებითად უნდა აისახებოდეს მოსახლეობაზე და გონივრულ პერიოდში შესაძლებელი უნდა იყოს ამ შედეგით სარგებლობა. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია ჩაიბაროს ხარისხიანი სამუშაოები, რომლებიც შეესაბამება სამშენებლო ნორმებითა და სტანდარტებით განსაზღვრულ მოთხოვნებს. აღნიშნულის განსაზღვრა მუნიციპალიტეტს შეუძლია, როგორც შიდა კონტროლის სისტემის – ინსპექტირების ჯგუფის საშუალებით, ასევე შესაბამისი ექსპერტიზის ჩატარებით.

ამასთანავე, ხელშეკრულებების პირობების მიხედვით, შემსყიდველის მიერ საგარანტიო ვადაში ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში, მერიის წერილობითი შეტყობინების საფუძველზე, შემსრულებელი ვალდებულია გამოასწოროს დაზიანება საკუთარი ხარჯებით.

გამოვლენილი გარემოება: 2016-2017 წლებში მუნიციპალიტეტმა მიმწოდებლებისგან შეისყიდა სხვადასხვა სახის ინფრასტრუქტურული სამუშაოები, მათ შორის საბავშვო ბაღების მშენებლობა და გაბიონის მოწყობა.

საბავშვო ბაღების მშენებლობაზე, მიმწოდებლებთან გაფორმებული ხელშეკრულების პირობების თანახმად, სამუშაოების საბოლოო მიღება-ჩაბარება უნდა განხორციელებულიყო ფაქტობრივად შესრულებული სამუშაოების მოცულობის, ფასისა და ხარისხის დამადასტურებელი ექსპერტიზის დასკვნის საფუძველზე. შესწავლით ირკვევა, რომ მიმწოდებელმა ექსპერტიზას დაუკვეთა მხოლოდ შესრულებული სამუშაოების ღირებულებების დადგენა, ხოლო ხარისხის დადასტურება ექსპერტიზისთვის არ მოუთხოვია. აღსანიშნავია, რომ გაბიონის მოწყობაზე შესყიდული სამუშაოებისთვის მუნიციპალიტეტს მიმწოდებლისთვის საერთოდ არ ჰქონდა მოთხოვნილი შესაბამისი ექსპერტიზის დასკვნის წარმოდგენა.

⁵ “სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ” საქართველოს კანონის მე-2 მუხლია „ა“ პუნქტი.

წარმოდგენილი დოკუმენტებით, პროექტებზე განხორციელებული სარეაბილიტაციო სამუშაოები, ასევე შეამოწმა მუნიციპალიტეტის შიდა კონტროლმა - ინფრასტრუქტურისა და სივრცით მოწყობის სამსახურმა. შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა დაადასტურეს, რომ სამუშაოები აკმაყოფილებდა განსაზღვრულ მოთხოვნებს. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტის ინფრასტრუქტურისა და სივრცით მოწყობის სამსახურს სამუშაოების ხარისხის შესამოწმებლად არ გააჩნია სათანადო მატერიალური რესურსი. შესაბამისად არ აფასებს შესრულებული სამუშაოების ხარისხს და ადასტურებს მხოლოდ მოცულობებს.

ამდენად, მუნიციპალიტეტს არ ჰქონდა რწმუნება, სამუშაოების ხარისხის შესაბამისობაზე მოქმედ სტანდარტებთან და ნორმებთან. მიუხედავად ამისა, პროექტები მაინც ჩაიბარა და მიმწოდებელს სრულად აუნაზღაურა შესრულებული სამუშაოების ღირებულება.

2018 წლის ივნისში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტის ჯგუფმა მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად დაათვალიერა 2016-2017 წლებში ბაღდათის მუნიციპალიტეტში შესრულებული სამუშაოები. დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ ზოგიერთი ობიექტი შესრულებულია უხარისხოდ და აღენიშნება მნიშვნელოვანი დაზიანებები. კერძოდ:

საბავშვო ბაღების მშენებლობა

2016 წელს ბაღდათის მუნიციპალიტეტმა ტენდერის საშუალებით, ორი ხელშეკრულების ფარგლებში, შეისყიდა სოფელ დიმში, ხანსა და ფერსათში საბავშვო ბაღების სამშენებლო სამუშაოები:

- მუნიციპალიტეტმა შპს „კომპანიონისგან“ შეისყიდა სოფელ ფერსათსა და ხანში საბავშვო ბაღის სამშენებლო სამუშაოები, ღირებულებით 396.7 ათასი ლარი⁶.
- მუნიციპალიტეტმა შპს „ამაგისგან“ შეისყიდა სოფელ დიმში საბავშვო ბაღის სამშენებლო სამუშაოები, ღირებულებით 212.9 ათასი ლარი⁷.

დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ პროექტები შესრულებულია უხარისხოდ. კერძოდ, საბავშვო ბაღებში კედლებიდან ჩამოყრილია ბათქაში და საღებავი. აგრეთვე, სოფელ დიმისა და ხანის საბავშვო ბაღებში დაზიანებულია საკანალიზაციო სისტემა, ხოლო სოფელ ხანის საბავშვო ბაღში არ ფუნქციონირებს გათბობის სისტემა. სოფელ ხანის საბავშვო ბაღის გამგის განმარტებით, საკანალიზაციო სისტემის გაუმართაობა გამოწვეულია მისი არასწორი მონტაჟით.

⁶ ხელშეკრულება №85.

⁷ ხელშეკრულება №90.

სურათი №1-2. სოფელ დიმის საბავშვო ბაღი



სურათი №3. სოფ ფერსათის საბავშვო ბაღი



სურათი №4. სოფ ხანის საბავშვო ბაღი



გაბიონების მოწყობა

2016 წელს ბაღდათის მუნიციპალიტეტმა ტენდერის საშუალებით, სტიქიის სალიკვიდაციო პროგრამით შეისყიდა სოფელ წითელხევში (კოტორეიშვილების უბანი), გაბიონის მოწყობის სამუშაოები, ღირებულებით 18.9 ათასი ლარი⁸.

აუდიტის ჯგუფმა 2018 წლის 12 ივნისს ადგილზე დაათვალიერა შესრულებული სამუშაოები. დათვალიერების შედეგად გამოვლინდა, რომ გაბიონის მოწყობის სამუშაოები შესრულებულია უხარისხოდ. კერძოდ, გაბიონი დაზიანებული და ჩამოშლილია.

⁸ ხელშეკრულება №122.

სურათი №5. სოფელ წითელხევში მოწყობილი გაბიონი



პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, გაბიონის დაზიანება და ჩამოშლა გამოიწვია ძლიერმა წყალდიდობამ. აუდიტის ჯგუფის მოსაზრებით, მუნიციპალიტეტის განმარტება ვერ ჩაითვლება ობიექტურ მიზეზად, ვინაიდან გაბიონის დანიშნულება, სწორედ დიდი ოდენობის წყლის ნაკადის შეკავებაა.

აღსანიშნავია, რომ ხელშეკრულებები ითვალისწინებს საგარანტიო მექანიზმს, რომლის დროსაც მიმწოდებელი ვალდებულია საკუთარი ხარჯებით აღმოფხვრას უხარისხობით გამოწვეული ხარვეზები. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, სამუშაოები ექსპლოატაციაში შესვლიდან მალევე დაზიანდა. მიუხედავად იმისა, რომ ობიექტებს გააჩნდათ მოქმედი საგარანტიო ვადა, მერიას არ მიუმართავს მიმწოდებლისთვის, შესაბამისად, არსებული დაზიანებები არ გამოსწორებულა.

დასკვნა:

ამდენად, მუნიციპალიტეტში არსებულმა კონტროლის მექანიზმებმა ვერ უზრუნველყო შესრულებული სამუშაოების შესაბამისობის დადგენა სამშენებლო ნორმებთან და სტანდარტებთან. მუნიციპალიტეტს საბავშვო ბაღებსა და მოწყობილ გაბიონზე გამოვლენილ დაზიანებებზე შესაბამისი რეაგირება არ განუხორციელებია. შედეგად, ინფრასტრუქტურული პროექტები, ღირებულებით 628.5 ათასი ლარი, ნაწილობრივ დაზიანებულია და საჭიროებს დამატებით სარეაბილიტაციო სამუშაოებს.

რეკომენდაცია №1: ბაღდათის მუნიციპალიტეტის მერიამ დანერგოს კონტროლის მექანიზმები და დააწესოს ისეთი პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს შესრულებული სამუშაოების შესაბამისობას სამშენებლო ნორმებთან და სტანდარტებთან. აღნიშნული ხელს შეუწყობს შესყიდული ობიექტების გამართულ ფუნქციონირებას და მოსახლეობისთვის ინფრასტრუქტურული პროექტების ხანგრძლივი პერიოდის

განმავლობაში ხარვეზების გარეშე მიწოდებას. მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს დაზიანებული პროექტების გამომწვევი მიზეზები, გამოავლინოს პასუხისმგებელი პირები და გაატაროს მათ მიმართ შესაბამისი ღონისძიებები.

დაუსრულებელი პროექტები

კრიტერიუმი: ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების მიზანს მოსახლეობის კონკრეტული საჭიროებების დაკმაყოფილება და სარგებლის მიღება წარმოადგენს. პროექტის დაგეგმვის დროს მუნიციპალიტეტმა უნდა გაითვალისწინოს საჭირო ფინანსური და მატერიალური რესურსების რაოდენობა და შესაბამისად განსაზღვროს მიზნის მიღწევის შესაძლებლობა. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია უზრუნველყოს მოსახლეობის საჭიროების მოგვარება და ამ მიზნით დაგეგმილი პროექტების დასრულება.

გამოვლენილი გარემოება: ბაღდათის მუნიციპალიტეტმა 2016-2017 წლებში შეისყიდა სხვადასხვა სახის ინფრასტრუქტურული სამუშაოები, მათ შორის 581.8 ათასი ლარი დახარჯა ისეთ პროექტებზე, რომლებიც დაუსრულებელია და მოსახლეობა ვერ სარგებლობს მისაღები სიკეთით. აღნიშნული პროექტები ითვალისწინებდა მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე წყლის სისტემების, წისქვილის, სპორტული მოედნების და ბიბლიოთეკის მოწყობის სამუშაოებს.

პროექტების დაუსრულებლობის ერთ-ერთ მიზეზს წარმოადგენს სამუშაოების არასათანადოდ დაგეგმვა და ფინანსური რესურსების არასწორი განაწილება. მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, პროექტების დასრულება ვერ მოხერხდა, რადგან გამოყოფილი ფინანსური რესურსი არ იყო საკმარისი. აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, მერიის პოზიცია აუდიტის ჯგუფისათვის ვერ იქნება მისაღები, რადგან მუნიციპალიტეტს დაგეგმვის ეტაპზე უნდა განესაზღვრა პროექტების რეალური საჭიროება, ღირებულება და დაფინანსების წყარო.

პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, პროექტების დაუსრულებლობის მიზეზია ასევე ის გარემოება, რომ მოსახლეობამ ვერ უზრუნველყო მათთვის გადაცემული მასალებით დაგეგმილი სამუშაოების შესრულება. გამომდინარე იქიდან, რომ მუნიციპალიტეტი ვალდებულია უზრუნველყოს მის საკუთრებაში არსებული აქტივების ეფექტიანი გამოყენება, უნდა დაეწესებინა სათანადო კონტროლი და ზედამხედველობა მოსახლეობისათვის გადაცემული მასალების დროულ გამოყენებაზე.

აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა 2016-2017 წლებში განხორციელებული ინფრასტრუქტურული სამუშაოები და გამოავლინა შემდეგი უფუნქციო პროექტები:

წყლის სისტემის რეაბილიტაციის შესყიდვა

2017 წელს ბაღდათის მუნიციპალიტეტმა ელექტრონული ტენდერის საშუალებით შპს „ნიუმენისგან“ შეისყიდა სოფელ ფერსათსა და წითელხევში სასმელი წყლის სისტემის სარეაბილიტაციო სამუშაოები, ღირებულებით 474.4 ათასი ლარი⁹. პროექტის ფარგლებში მოეწყო წყლის სათავე ნაგებობა, წყალშემკრებ-გამანაწილებელი რეზერვუარი და 160 კუბ.მ მოცულობის რეზერვუარი. წყალშემკრებ-გამანაწილებელი რეზერვუარიდან წყალი მიეწოდება სამ არსებულ და ერთ ახალ აშენებულ 160 კუბ.მ მოცულობის რეზერვუარს. ხელშეკრულება არ ითვალისწინებდა ახლად აშენებული რეზერვუარიდან წყლის – მოსახლეობამდე დაქსელვის სამუშაოებს¹⁰, რაც მუნიციპალიტეტს პროექტის შემდგომ ეტაპად ჰქონდა განსაზღვრული. წყლის სისტემის სრულად ექსპლუატაციაში გაშვების შემდეგ სასმელი წყლის მომარაგება უნდა გაუმჯობესებოდა სოფლების: ფერსათისა და წითელხევის 1000 ოჯახს.

აუდიტის ჯგუფის მიერ 2018 წლის 12 ივნისს შესრულებული სამუშაოების ადგილზე დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ ახლად მოწყობილი 160 კუბ.მ მოცულობის რეზერვუარი გამოუყენებელია, რადგან არ განხორციელებულა პროექტის შემდეგ ეტაპად დაგეგმილი დაქსელვის სამუშაოები. ასევე არსებული 3 (სამი) რეზერვუარიდან ერთი დაზიანებულია, რის გამოც მოსახლეობას წყალი არ მიეწოდება. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ახლად მოწყობილი რეზერვუარიდან სასმელი წყლის დაქსელვის სამუშაოები ვერ განხორციელდა არასაკმარისი ფინანსური რესურსების გამო და დაგეგმილი 1000 ოჯახის ნაცვლად, სასმელი წყალი მიეწოდება მველ რეზერვუარებზე დაერთებულ, დაახლოებით, 300 ოჯახს.

მუნიციპალიტეტმა წყლის სისტემების მოწყობის სამუშაოები დაგეგმა არასათანადოდ და ვერ გაითვალისწინა ისეთი ფაქტორები, რომელთაც შეეძლო ხელი შეეშალა პროექტის წარმატებით დასრულებისათვის, რის გამოც მუნიციპალიტეტის მიერ დასახული საბოლოო მიზანი სრულად ვერ იქნა მიღწეული.

წყლის მიღების შესყიდვა

2016-2017 წლებში მუნიციპალიტეტმა „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში, 4 სოფელში¹¹ წყლის სისტემის მოწყობისათვის შეიძინა 12.7 ათასი ლარის მასალები (სასმელი წყლის ავზი და მილები)¹². აღნიშნული მასალები მერიამ გადასცა სოფლის

⁹ ხელშეკრულება №85.

¹⁰ მველი რეზერვუარებიდან წყალი მოსახლეობას მიეწოდებოდა არსებული დაქსელვის გზით.

¹¹ სოფლები: ნეზიერეთი, წითელხევი, დიმი, ნერგეთი.

¹² ხელშეკრულებები: №98, №148.

მოსახლეობას, რომელსაც საკუთარი ძალებით უნდა განეხორციელებინა დაგეგმილი პროექტი.

აღსანიშნავია, რომ მოსახლეობას შეიძლება არ გააჩნდეს სათანადო გამოცდილება ან მატერიალური რესურსი სამშენებლო სამუშაოების საწარმოებლად. აქედან გამომდინარე, არსებობს რისკი, გადაცემული მასალები ვერ იქნეს გამოყენებული სამუშაოების შესასრულებლად. პროექტის დაგეგმვისას მუნიციპალიტეტი ვალდებული იყო გაეთვალისწინებინა ის რისკები, რომლებსაც შეეძლო გავლენა მოეხდინა საბოლოო შედეგზე. მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია განსაზღვროს ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების სტრატეგია და სამუშაოები შეასრულოს მოსახლეობის ჩართულობით, თუმცა პროექტის დასრულებასა და საბოლოო შედეგზე პასუხისმგებელია თავად მუნიციპალიტეტი.

აუდიტის ჯგუფმა, მერიის წარმომადგენლებთან ერთად, დაათვალიერა შესრულებული სამუშაოები. დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ სოფლებში წყლის სისტემა არ არის მოწყობილი, ხოლო გადაცემული მასალების ნაწილი გამოუყენებელი და დასაწყობებულია.

სურათი №6. სოფ. ნებიერეთი



სურათი №7. სოფ. ნერგეთი



სპორტული მოედნების მოწყობა

2016 წელს მუნიციპალიტეტმა „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში, შპს „ნიუ კონსტრუქციონ კომპანიისგან“ (New Constuction Company) ტენდერის საშუალებით შეისყიდა სოფლებში სხვადასხვა ობიექტის მოწყობის სამუშაოები¹³, ღირებულებით – 35.6 ათასი ლარი. ხელშეკრულების ფარგლებში მიმწოდებელს უნდა შეესრულებინა სოფლების: წაბლარასხევისა და დიმის სპორტული მოედნების შემოღობვის სამუშაოები, საერთო თანხით – 10.0 ათასი ლარი. წარმოდგენილი დოკუმენტების მიხედვით დგინდება, რომ

¹³ ხელშეკრულება №134.

მიმწოდებელმა შეასრულა ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებები და მუნიციპალიტეტმა აანაზღაურა სამუშაოების ღირებულება.

აუდიტის ჯგუფმა მერიის წარმომადგენლებთან ერთად, ადგილზე დაათვალიერა სამუშაოები. შედეგად გამოვლინდა, რომ სპორტული მოედნები არ ფუნქციონირებს. სოფელ წაბლარასხევსა და დიშში ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაოები შესრულებულია, თუმცა გარდა აღნიშნულისა, სტადიონები საჭიროებდა დამატებით სამუშაოებს. კერძოდ, სტადიონებზე მოუწყობელია მიწის საფარი, რის გამოც ვერ ხერხდება მისი გამოყენება. მუნიციპალიტეტს პროექტების დასასრულებლად შემდგომი ღონისძიებები არ გაუტარებია.

სურათი №8. სოფ. დიში



სურათი №9. სოფ. წაბლარასხევი



წისკვილის მშენებლობა

2016 წელს მუნიციპალიტეტმა „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში, სოფელ ზეგანში წისკვილის სათავე ნაგებობის მოსაწყობად შეისყიდა 1.5 ათასი ლარის სხვადასხვა მასალა¹⁴. აღნიშნული მასალები მერიამ გადასცა სოფლის მოსახლეობას, რომელმაც საკუთარი ძალებით მოაწყო წისკვილის სათავე ნაგებობა. აუდიტის ჯგუფმა 2018 წლის 13 ივნისს, მერიის წარმომადგენლებთან ერთად, ადგილზე დაათვალიერა შესრულებული სამუშაოები. დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ წისკვილი არ ფუნქციონირებს. კერძოდ, მოწყობილია წისკვილის სათავე ნაგებობა, თუმცა წყალი ვერ მიედინება სათავე ნაგებობიდან გამომავალ არხში, რადგან გასაწმენდია. მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო არხის გასაწმენდად საჭირო სამუშაოების განხორციელება.

¹⁴ ხელშეკრულებები: №101, №157 და №160.

ბიბლიოთეკის შენობის რეაბილიტაცია

2016 წელს მუნიციპალიტეტმა „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში, ტენდერის საშუალებით, ი/მ მიშა ჩხეიძისგან შეისყიდა სოფელ მეორე ოზჩაში ბიბლიოთეკის შენობის სარეაბილიტაციო სამუშაოები, ღირებულებით 9.6 ათასი ლარი¹⁵. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ადმინისტრაციულ შენობაში გარემონტდა 2 ოთახი, თუმცა არასაკმარისი ფინანსური რესურსის გამო ვერ შეისყიდეს ბიბლიოთეკის გასახსნელად საჭირო ინვენტარი და წიგნები.

მუნიციპალიტეტმა სამუშაოები ვერ დაგეგმა სათანადოდ, კერძოდ, არ გაითვალისწინა ბიბლიოთეკის ფუნქციონირებისათვის საჭირო ფინანსური რესურსი. შედეგად, მუნიციპალიტეტის მიერ დახარჯული 9.6 ათასი ლარი წარმოადგენს არაეფექტიან ხარჯს.

ამბულატორიის მოწყობა

2016 წელს მუნიციპალიტეტმა „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში, ტენდერის საშუალებით ი/მ მიშა ჩხეიძისგან შეისყიდა სოფელ დიდველაში საბავშვო ბაღის რეაბილიტაციის სამუშაოები, ღირებულებით 18.0 ათასი ლარი¹⁶. ხელშეკრულების ფარგლებში მუნიციპალიტეტმა საბავშვო ბაღის შენობაში მოაწყო ამბულატორია, რომლის ელექტროენერგიასა და წყალსადენ-კანალიზაციის შიდა ქსელის მოწყობაზე მერიამ გადაიხადა 2.8 ათასი ლარი¹⁷.

აუდიტის ჯგუფმა მერიის წარმომადგენლებთან ერთად, ადგილზე დაათვალიერა შესრულებული სამუშაოები. დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ ექიმისა და ექთნის არარსებობის გამო, ამბულატორია ვერ ფუნქციონირებდა. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მუნიციპალიტეტმა საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მხოლოდ მას შემდეგ მიმართა ექიმისა და ექთნის შტატის გამოყოფის თაობაზე, რაც დაასრულა ამბულატორიის მოწყობა. თუმცა სამინისტრომ მუნიციპალიტეტისათვის შტატის გამოყოფის მოთხოვნა არ დააკმაყოფილა.

მუნიციპალიტეტს აღნიშნული საკითხი დაგეგმვის ეტაპზე უნდა შეეთანხმებინა სამინისტროსთან და მხოლოდ ამის შემდეგ მიეღო პროექტის განხორციელების შესახებ გადაწყვეტილება.

¹⁵ ხელშეკრულება №79.

¹⁶ ხელშეკრულება №67.

¹⁷ საბავშვო ბაღის რეაბილიტაციის სამუშაოებზე არსებულ ხარჯთაღრიცხვაში არ არის გამოყოფილი ამბულატორიის რეაბილიტაციაზე გაწეული ხარჯი. აქედან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოგვიდგინა ინფორმაცია, რა ოდენობის თანხა გადაიხადა ამბულატორიის მოწყობაზე.

სურათი №10. სოფელ დიდველას ამბულატორია

**შეძენილი და გამოუყენებელი მასალები**

2018 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტს ბალანსზე ერიცხებოდა 114.1 ათასი ლარის ღირებულების სხვადასხვა მასალის (პლასტმასის მილები, ცემენტი, ქვიშა-ლორდი, ხის მასალა, და სხვ.) ნაშთი. წარმოდგენილი დოკუმენტაციის მიხედვით, აღნიშნული ნაშთი მოიცავს, როგორც 2016-2017 წლებში შესყიდულ, ასევე 2016 წლამდე პერიოდში შეძენილ მასალებსაც. შესყიდულ მასალებს მუნიციპალიტეტი გადასცემდა სოფლის მოსახლეობას, რომელსაც საკუთარი ძალებით უნდა განეხორციელებინა დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტები.

ნაშთად დარჩენილი მასალები დასაწყობებულია როგორც სოფლის მოსახლეობასთან, ასევე მერიის საწყობში. გამომდინარე იქიდან, რომ აღნიშნული მასალების სრულად დათვალიერება მოითხოვდა დიდ დროით რესურსს, აუდიტის ჯგუფმა, მუნიციპალიტეტის წარმომდგენლებთან ერთად, შერჩევით დაათვალიერა დასაწყობებული მასალების ნაწილი. შედეგად გამოვლინდა, რომ ნაშთად რიცხვული მასალების ნაწილი დასაწყობებულია, ხოლო ნაწილი გამოყენებულია, მაგრამ არ არის შედგენილი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტები. მუნიციპალიტეტის მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტების მიხედვით და პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, დასაწყობებულია 70.1 ათასი ლარის მასალები, ხოლო 43.3 ათასი ლარის მასალები გამოყენებულია, თუმცა არ აქვთ ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტები. გარდა აღნიშნულისა, გამოსაყენებლად უვარგისია 0.7 ათასი ლარის მასალები (ცემენტი, თაბაშირ-მუყაო).

მუნიციპალიტეტმა სამშენებლო მასალები შეიძინა სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული პროექტების შესასრულებლად, რაც არ განხორციელებულა და ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში დასაწყობებული აქვს 70.1 ათასი ლარის მასალა. აღნიშნული გარემოება

მიანიშნებს იმაზე, რომ მუნიციპალიტეტმა არასათანადოდ დაგეგმა ინფრასტრუქტურული პროექტები. გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტში 43.3 ათასი ლარის მასალების ხარჯვაზე არ არის შედგენილი დოკუმენტები, შესაბამისად, არსებობს რისკი, რომ მათი გამოყენება არ მომხდარა დანიშნულებისამებრ.

დასკვნა:

ამდენად, მუნიციპალიტეტის მიერ სამუშაოების არასათანადო დაგეგმვის გამო, წყლის სისტემების, წისქვილის, სპორტული მოედნების, ამბულატორიისა და ბიბლიოთეკის მოწყობაზე გადახდილი 581.8 ათასი ლარი წარმოადგენს არაეფექტიან ხარჯს.

გამოუყენებელი საპროექტო დოკუმენტაცია

2016-2017 წლებში ბაღდათის მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა 92.4 ათასი ლარის ღირებულების საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია, რომლის მიხედვით დაგეგმილი იყო სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული პროექტის შესრულება. შესწავლით ირკვევა, რომ გამოუყენებელია 2016 წელს შესყიდული სპორტული დარბაზის მშენებლობის¹⁸ და ქალაქ ბაღდათში ვაჟა-ფშაველას №5-ში მდებარე შენობის რეაბილიტაციის საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია, საერთო ღირებულებით 21.0 ათასი ლარი.

ამ პროექტების მშენებლობაზე ტენდერი არ დაგეგმილა. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, პროექტები ვერ განხორციელდა არასაკმარისი ფინანსური რესურსის გამო.

ბაღდათის მუნიციპალიტეტმა 2012-2013 წლებშიც შეიძინა საპროექტო დოკუმენტაცია რომელიც არ გამოუყენებია, აღნიშნული დაფიქსირებულია წინა აუდიტის ანგარიშში. მიუხედავად ამისა, ანალოგიური შინაარსის ხარვეზი მიმდინარე აუდიტის ფარგლებშიც გამოვლინდა, რაც დაუშვებელია.

რეკომენდაცია №2: ბაღდათის მუნიციპალიტეტის მერიამ ინფრასტრუქტურული ღონისძიებები დაგეგმოს იმ ფაქტორების გათვალისწინებით, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს პროექტის წარმატებით დასრულებას. კონკრეტული სამუშაოს დაგეგმვის დროს მუნიციპალიტეტმა უნდა შეისწავლოს მის ხელთ არსებული ფინანსური და მატერიალური რესურსები და აქედან გამომდინარე, განსაზღვროს, რამდენად შესაძლებელია პროექტის განხორციელება და დასახული მიზნის მიღწევა. მერიამ შეისწავლოს გამოუყენებელი და დასაწყობებული მასალების მდგომარეობა, გარდა ამისა, გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები დაწყებული პროექტების დასასრულებლად. მუნიციპალიტეტმა, ასევე

¹⁸ ხელშეკრულებები: №72 და №107.

გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდა პროექტების სათანადოდ დაგეგმვა და შესრულება.

სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციოთ გამოყოფილი აუთვისებელი თანხები

კრიტერიუმი: საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით გამოყოფილი სპეციალური ტრანსფერები, მუნიციპალიტეტის მიერ მიზნობრივი დანიშნულებით უნდა იქნეს გამოყენებული. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია, სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციო სამუშაოები დაგეგმოს და განახორციელოს ისე, რომ მაქსიმალურად შემჭიდროებულ ვადებში მოხდეს სტიქიის შედეგად დაზიანებული ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია. ამასთანავე, თანხების გამოყოფის მოთხოვნა უნდა ეფუძნებოდეს შესაბამის გათვლებს და რეალურ საჭიროებას.

გამოვლენილი გარემოება: 2017 წლის 15-17 ოქტომბერს ბაღდათის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ძლიერი ქარისა და წვიმის შედეგად დაზიანდა ინფრასტრუქტურული ობიექტები. კერძოდ, აღდგენას საჭიროებდა სანიაღვრე არხები, გზები, მილხიდები, საყრდენი კედლები, ნაპირსამაგრი ობიექტები და სხვ. მათ სარეაბილიტაციოდ 2017 წლის 27 დეკემბერს საქართველოს მთავრობის განკარგულებით¹⁹ გამოიყო 1,700.0 ათასი ლარი.

სტიქიის შედეგების შემსწავლელი კომისიის მიერ 2017 წლის 23 ოქტომბერს განისაზღვრა 48 სარეაბილიტაციო ობიექტი, ხოლო 29 ოქტომბერს კომისიის მიერ განხორციელებული დამატებითი შესწავლის შედეგად დაემატა 31 ობიექტი. გამოყოფილი თანხის ფარგლებში ბაღდათის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ სარეაბილიტაციო ობიექტების ნუსხა, დამტკიცდა 2018 წლის 27 აპრილს.

გამოყოფილი თანხიდან 2018 წლის 1 ნოემბრის მდგომარეობით გახარჯული იყო მხოლოდ 178.9 ათასი ლარი²⁰. აღმოჩნდა, რომ თანხა აუთვისებელი იყო ძირითადად იმ მიზეზით, რომ სარეაბილიტაციო ობიექტების საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია დაგვიანებით იქნა მოწოდებული. კერძოდ, საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესაძენად გამოცხადებულ 2 ტენდერში, მიმწოდებელმა²¹ შპს „სწრაფმა პროექტირებამ“ საპროექტო დოკუმენტაცია მუნიციპალიტეტს წარუდგინა მიწოდების ვადების დაგვიანებით. შედეგად, ვერ მოხერხდა სარეაბილიტაციო სამუშაოების დროულად დაწყება. 2018 წლის ოქტომბრის

¹⁹ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 27 დეკემბრის №2712 განკარგულება.

²⁰ შესრულებულია საყრდენი კედლების, ბოგირების და სანიაღვრე არხების მოწყობის სამუშაოების ნაწილი, ასევე გზების მოხრეშვისთვის შეძენილი და გამოყენებულია 3500 კუბ.მ ინერტული მასალა.

²¹ SPA 180000819, NAT 180000610.

მდგომარეობით, მიმდინარეობს 28 ობიექტის რეაბილიტაცია, ხოლო 18 ობიექტის სარეაბილიტაციოდ გამოცხადებულია ტენდერი. აღსანიშნავია, რომ თანხის გამოყოფიდან გასულია 10 თვე, მიუხედავად ამისა, პრობლემები მოუგვარებელია და გამოყოფილი თანხიდან აუთვისებულია 1,521.1 ათასი ლარი.

დასკვნა:

ვინაიდან სტიქიის შედეგების აღმოფხვრა მოითხოვს ოპერატიულ რეაგირებას, მუნიციპალიტეტს დაზიანებული ობიექტების რეაბილიტაციის დაგეგმვის ეტაპზე შეეძლო მოეთხოვა შესაბამისი სამუშაოების გამარტივებული ფორმით შესყიდვა, რაც არ განხორციელებულა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, შესყიდვის პროცედურები დროში გაიწელა, შესაბამისად, სტიქიით მიყენებული ზიანი მოუგვარებელია, ხოლო მოსახლეობა ვერ სარგებლობს იმ სიკეთით, რომელიც უნდა მიეღო ობიექტების რეაბილიტაციის შედეგად.

რეკომენდაცია №3: ბაღდათის მუნიციპალიტეტის მერიამ სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციო ღონისძიებების დაგეგმვისას, მნიშვნელოვანია სათანადოდ განსაზღვროს თანხის გამოყოფის რეალური საჭიროება. იმ შემთხვევაში, თუ სტიქიის შედეგები საფრთხეს უქმნის მოსახლეობას და საჭიროებს დაუყოვნებლივ რეაგირებას, მუნიციპალიტეტმა უნდა უზრუნველყოს უმოკლეს ვადაში სათანადო ღონისძიებების განხორციელება. ამ მიზნით, შეიმუშაოს სტრატეგია და შესაბამისი მექანიზმები, რომლებიც საშუალებას მისცემს დროულად გამოასწოროს სტიქიის შედეგად წარმოქმნილი პრობლემები.

საბიუჯეტო პროცესი

არასათანადოდ მომზადებული პროგრამული ბიუჯეტი

კრიტერიუმი: ბიუჯეტის პროგრამა წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პრიორიტეტის ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებების ერთობლიობას, რომლებიც დაჯგუფებულია მსგავსი შინაარსის მიხედვით და ხორციელდება გრძელვადიან პერიოდში. პროგრამული ბიუჯეტის დაგეგმვა შედეგზეა ორიენტირებული. მისი ამოსავალი წერტილია მისაღები საბოლოო და შუალედური შედეგები და არა მხოლოდ პროგრამების განმახორციელებლებზე გადანაწილებული რესურსები²². ბიუჯეტის პროექტთან ერთად, მუნიციპალიტეტი ადგენს პრიორიტეტების დოკუმენტს,

²² საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანება „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“.

რომლითაც პარალელურად იგეგმება პროგრამების განხორციელებით მოსალოდნელი შედეგები და ის ინდიკატორები, რითაც შედეგის გაზომვა გახდება შესაძლებელი.

გამოვლენილი გარემოება: ბაღდათის მუნიციპალიტეტის მიერ შედგენილი 2016-2017 წლების ბიუჯეტების შესრულების ანგარიშები არ შეიცავს პროგრამების/ქვეპროგრამების აღწერასა და მიღწეულ საბოლოო ან/და შუალედურ შედეგებს. გარდა ამისა, ბაღდათის მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტები არ შეიცავს პროგრამების შედეგების შეფასების ინდიკატორებს. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს, მოსახლეობასა და სხვა დაინტერესებულ სუბიექტებს არ მიეწოდა სათანადო ინფორმაცია პროგრამების მიხედვით ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების ხარჯვით მიღებული შედეგის შესახებ. შედეგად, დარღვეულია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მოთხოვნები.

ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის ხარვეზები

კრიტერიუმი: საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის შესაბამისად, წლიური ბიუჯეტით დასახული პრიორიტეტების ფარგლებში განხორციელებული პროგრამების/ქვეპროგრამების აღწერა და მიღწეული შედეგები აისახება ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში. ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში ასევე უნდა მოიცავდეს განმარტებებს, თუ დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობა 30%-ს აღემატება.²³

გამოვლენილი გარემოება: ბაღდათის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის თანახმად, „მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის“ მუხლის ასიგნებები გეგმით გათვალისწინებული იყო 830.5 ათასი ლარი, ხოლო ფაქტობრივმა შესრულებამ შეადგინა 464.6 ათასი ლარი (56%). პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, სხვაობა გამოწვეულია სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციო ღონისძიებებისათვის გამოყოფილი თანხების აუთვისებლობით. აღნიშნულ პროგრამებში გეგმით გათვალისწინებულ ასიგნებასა და გადახდილ თანხას შორის სხვაობა აღემატება 30%-ს. კანონმდებლობის მიხედვით, როდესაც შეუსაბამობა 30%-ს აღემატება, ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში უნდა მოიცავდეს განმარტებებს. მიუხედავად ამისა, ბაღდათის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში არ არის ასახული განმარტება პროგრამის შესრულების მდგომარეობის შესახებ. შედეგად, დარღვეულია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მოთხოვნები.

²³ „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, მუხლი 87.

საბიუჯეტო განაცხადების შედგენის ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის საფინანსო სამსახურმა ბიუჯეტის პროექტის ფორმირებისას, საბიუჯეტო ორგანიზაციებს უნდა დაუზავნოს საბიუჯეტო განაცხადები ასიგნებებისა და დასაქმებულთა რიცხოვნობის საორიენტაციო ზღვრული მოცულობების მითითებით.

გამოვლენილი გარემოება: 2016-2017 წლებში ბაღდათის მუნიციპალიტეტის საფინანსო ორგანოს საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის გაგზავნილ საბიუჯეტო განაცხადის ფორმებში (იგზავნება არაოფიციალურად, პირადი ელექტრონული ფოსტით) არ არის მითითებული ასიგნებებისა და მომუშავეთა რიცხოვნობის საორიენტაციო ზღვრული მოცულობები. ამასთანავე, აუდიტის პერიოდში არც საბიუჯეტო ორგანიზაციებს წარუდგენიათ მუნიციპალიტეტისათვის საბიუჯეტო განაცხადები. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, საბიუჯეტო ორგანიზაციების ასიგნებები და მომუშავეთა რიცხოვნობის ზღვრული მოცულობები დგინდებოდა ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან ზეპირი შეთანხმების საფუძველზე, საჭიროებიდან გამომდინარე. შედეგად, დარღვეულია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მოთხოვნები.

ფინანსური რესურსების მართვაში არსებული ხარვეზები

2016 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, ბაღდათის მუნიციპალიტეტის ნაშთის სახით ერიცხებოდა 1,373.9 ათასი ლარი, რომლის ხარჯვაც დაიგეგმა 2016 წლის ბიუჯეტით. 2016 წელს ნაშთის ცვლილებით გამოწვეული ფულადი სახსრების მატებამ 215.7 ათასი ლარი შეადგინა და წლის ბოლოს დაფიქსირდა ნაშთი 1,589.6 ათასი ლარი, მათ შორის, მუნიციპალიტეტის თავისუფალი ნაშთი 149.1 ათასი ლარია, რაც ძირითადად ტენდერებში მიღებული ეკონომიითაა განპირობებული. 2017 წელს ნაშთის ცვლილებით გამოწვეული ფულადი სახსრების დაგროვებამ (მატება) შეადგინა 1,412.5 ათასი ლარი, ხოლო წლის ბოლოს არსებულმა ნაშთმა – 3,002.1 ათასი ლარი, მათ შორის, თავისუფალი ნაშთი 82.8 ათასი ლარი (2017 წლის თავისუფალი ნაშთი მოიცავს დაუგეგმავ ქონებისა და საშემოსავლო გადასახადებს, რომელიც წლის ბოლოს მიიღო მუნიციპალიტეტმა.)

2016 წელს ინფრასტრუქტურული პროექტების შესრულების მაჩვენებელი 73%-ია, ხოლო 2017 წელს აღნიშნული მონაცემი მნიშვნელოვნად გაუარესდა და 54%-მდე შემცირდა. როგორც მონაცემებიდან ჩანს, საბიუჯეტო სახსრების ათვისების მაჩვენებელი დინამიკაში წლიდან წლამდე უარესდება, რაც მმართველობითი გადაწყვეტილებების არაეფექტიანობაზე მიანიშნებს.

დასკვნა:

ამდენად, ზემოთ აღნიშნული დარღვევები მიუთითებს მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო პროცესში არსებულ დარღვევებზე, რომლებიც შესაძლებელია გამოწვეული იყოს არსებული კონტროლის სისუსტეებით და საჭიროებდეს თანამშრომლების გადამზადებას.

რეკომენდაცია №4: ბაღდათის მუნიციპალიტეტის მერიამ საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფილად წარმართვის მიზნით გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები. ამასთან, მუნიციპალიტეტმა უზრუნველყოს ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში, სრულყოფილად ასახოს ინფორმაცია ბიუჯეტის პროგრამების შესრულების შესახებ. ასევე, მიზანშეწონილია მერიამ საჭიროების შემთხვევაში გამოიყენოს კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლებამოსილება და შრომის ანაზღაურებისათვის გათვალისწინებული საბიუჯეტო ასიგნებების საერთო მოცულობის არანაკლებ 1 პროცენტი მიმართოს მოხელეთა პროფესიული განვითარებისათვის.

დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირება

კრიტერიუმი: საქართველოს ტერიტორიაზე ადგილობრივი მოსაკრებლის სახე, ოდენობა, შემოღების წესი და მოსაკრებლის გადამხდელთა უფლება-მოვალეობები რეგულირდება კანონით „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“. კანონის მიხედვით, ადგილობრივი მოსაკრებელი არის აუცილებელი გადასახდელი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში, რომელსაც იხდიან ფიზიკური და იურიდიული პირები²⁴. ამ კანონით დადგენილი წესით, ადგილობრივი მოსაკრებლის შემოღების უფლება აქვს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით ორგანოს – საკრებულოს.

ბაღდათის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ, კანონმდებლობის შესაბამისად, დადგენილებით²⁵ დააწესა დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავების მოსაკრებელი. მერია ვალდებულია უზრუნველყოს საკრებულოს მიერ განსაზღვრული დასუფთავების მოსაკრებლის სათანადო ადმინისტრირება.

გამოვლენილი გარემოება: 2016-2017 წლებში ბაღდათის მუნიციპალიტეტში დასუფთავების მოსაკრებლის ადმინისტრირებას (ამოღება) ახორციელებდა ა(ა)იპ – ბაღდათის დასუფთავების, კეთილმოწყობისა და მუნიციპალური სერვისების გაერთიანება. დასუფთავების მოსაკრებლის სახით ბიუჯეტში მობილიზებულმა თანხამ შეადგინა: 2016 წელს – 36.7 ათასი ლარი, 2017 წელს – 58.3 ათასი ლარი.

²⁴ საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“, მუხლი 1.

²⁵ ბაღდათის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 16 ივნისის დადგენილება №39 „ბაღდათის მუნიციპალიტეტის დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისათვის მოსაკრებლის ოდენობის შემოღებისა და გადახდის წესის დამტკიცების შესახებ“

დასუფთავების მოსაკრებლის სტაბილური გადამხდელები არიან ქალაქის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული იურიდიული პირები, რომელთა წილი მიღებულ საერთო თანხაში 2016-2017 წლებში შეადგენს 88%-ს.

აღსანიშნავია, რომ ბაღდათის მუნიციპალიტეტს არ გააჩნია დასუფთავების მოსაკრებლის გადამხდელთა ბაზა, რომლის მეშვეობით შესაძლებელი იქნებოდა მისაღები შემოსავლის სრული აღრიცხვა. აბონენტთა რაოდენობისა და მისაღები შემოსავლების განსაზღვრა ხდება ა(ა)იპ-ის ინკასატორების მიერ თავიანთ სექტორში აღრიცხული გადამხდელების მიხედვით. შედეგად, მუნიციპალიტეტში არ ფლობენ სრულყოფილ ინფორმაციას დასუფთავების მოსაკრებლის სახით მისაღებ შემოსავალზე. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ბიუჯეტით პროგნოზირებული დასუფთავების მოსაკრებელი განსაზღვრულია წინა წლებში მიღებული თანხის გათვალისწინებით. არსებული პრაქტიკა შესაძლებელია სუბიექტური იყოს და მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდეს იმ რეალურად მისაღებ სარგებელთან შედარებით, რომლის ამოღებაც შესაძლებელია მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული გადამხდელი იურიდიული და ფიზიკური პირების სრულად აღრიცხვისა და მათზე დაყრდნობით შემოსავლების პროგნოზირების შემთხვევაში.

რეკომენდაცია №5: ბაღდათის მუნიციპალიტეტის მერიამ გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები და დანერგოს ისეთი მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს დასუფთავების მოსაკრებლის სახით მისაღები შემოსავლების სისრულეს საკრებულოს დადგენილებით განსაზღვრული გადასახადის განაკვეთის ფარგლებში.

წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება

მუდმივი ამოცანების შესასრულებლად დაქირავებული შტატგარეშე მოსამსახურეები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტს, უფლებამოსილებების განხორციელებისას, გარდა შტატით გათვალისწინებული პირებისა, შეუძლია დაიქირაოს მოსამსახურეები შრომითი ხელშეკრულებით. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად²⁶, შტატგარეშე მოსამსახურე არის პირი, რომელიც დანიშნული ან შრომითი ხელშეკრულებით გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში, არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად²⁷. ბაღდათის მუნიციპალიტეტსა და შტატგარეშე მოსამსახურეს შორის ურთიერთობები და

²⁶ 2017 წლის 1 ივლისამდე მოქმედი რეგულაციების შესაბამისად, მუხლი 5.

²⁷ მუხლი 8.

უფლება-მოვალეობები რეგულირდება მხარეებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებით შრომითი ურთიერთობის შესახებ.

გამოვლენილი გარემოება: 2016-2017 წლებში ბაღდათის მუნიციპალიტეტში დასაქმებულ შტატგარეშე მოსამსახურეებზე შრომითი გასამრჯელოს სახით გაცემულია 312.6 ათასი ლარი. კანონმდებლობის თანახმად, შტატგარეშე მოსამსახურე არის პირი, რომელიც დანიშნული ან შრომითი ხელშეკრულებით, გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად. ფაქტობრივად, წარმოდგენილი ხელშეკრულებების ანალიზით გამოვლინდა, რომ მათი აყვანა ხდებოდა მუდმივი ამოცანების შესასრულებლად. 2016-2017 წლებში შტატგარეშე მოსამსახურეები მუნიციპალიტეტში დანიშნული იყვნენ ისეთი მოვალეობების შესასრულებლად, როგორცაა, გამგებლის თანაშემწე გენდერულ და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ურთიერთობის საკითხებში; გამგებლის მრჩეველი ფონდების მობილიზაციის საკითხებში; კონსულტანტი ბიზნესის ხელშეწყობის საკითხებში; გამგებლის მრჩეველი ტურიზმის განვითარების საკითხებში; გამგებლის პერსონალური მრჩეველი; გამგებლის მრჩეველი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე (შემდგომში – შშმ) პირთა საკითხებში; საკრებულოს თავმჯდომარის ტექნიკური მდივანი და სხვ. შტატგარეშე მოსამსახურეები ინიშნებიან 1 დან 12 თვემდე ვადით, ხოლო შემდგომ უგრძელდებათ ხელშეკრულება. შესაბამისად, ამგვარი მიდგომა ეწინააღმდეგება შტატგარეშე მოსამსახურის დაქირავების პრინციპს, რომლის თანახმად, სამსახურში პირი მიიღება გარკვეული ვადით, არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად.

მუნიციპალიტეტში არ ხორციელდება შეფასება/გაანალიზება, რამდენად ეფექტიანადაა გაწეული ხარჯები შტატგარეშე მოსამსახურეების დაქირავებაზე.

დასკვნა:

საჯარო ფინანსების რაციონალური ხარჯვის პრინციპიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია დაიცვას შრომითი ხელშეკრულებით დაქირავებულთა მიღებასთან დაკავშირებით, კანონმდებლობით დადგენილი ნორმები. აღნიშნული მოთხოვნები ბაღდათის მუნიციპალიტეტის მიერ არ არის დაცული.

რეკომენდაცია №6: ბაღდათის მუნიციპალიტეტის მერიამ მიზანშეწონილია გაატაროს ღონისძიებები ადამიანური რესურსების მართვის სისტემის გასაუმჯობესებლად. ამასთანავე, შტატგარეშე თანამშრომლებთან შრომითი ხელშეკრულებები გააფორმოს მხოლოდ დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად, რაც კონკრეტულად იქნება დადგენილი ხელშეკრულების პირობებით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს

მუნიციპალიტეტში დასაქმებულთა რაოდენობის ოპტიმიზაციას და საბიუჯეტო თანხების რაციონალურ ხარჯვას.

სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა და საწვავის ხარჯვისას გამოვლენილი ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტს ფუნქციონირებისათვის ესაჭიროება საკუთარი ავტოსატრანსპორტო საშუალებები, რომელთა რიცხოვნობა თვითმმართველობებისათვის კანონმდებლობით დარეგულირებული არ არის. საქართველოს მთავრობის დადგენილებით²⁸ განისაზღვრა საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ზღვრული ოდენობა, ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის ფორმა. ავტომანქანების ზღვრული ოდენობა დამოკიდებულია საბიუჯეტო ორგანიზაციებში სამტატო რიცხოვნობაზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ეთხოვათ „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის“ მიღება, აღნიშნული სამართლებრივი აქტით განსაზღვრული წესისა და პრინციპების შესაბამისად²⁹.

მხარჯავი დაწესებულებები, როგორც წესი, ადგენენ საწვავის ხარჯვის ყოველთვიურ ლიმიტებს, რაც ხელს უწყობს საწვავის მოხმარების დაგეგმვასა და ოპტიმიზაციას.

გამოვლენილი გარემოება: 2016-2017 წლებში ბაღდათის მუნიციპალიტეტში საავტომობილო საწვავზე გახარჯულია 99.2 ათასი ლარი. საწვავის ხარჯვის ლიმიტები განისაზღვრა საკრებულოს თავმჯდომარისა და გამგებლის ბრძანებების შესაბამისად. სააუდიტო პერიოდში დადგენილი ლიმიტები დარღვეულია 43 შემთხვევაში. კერძოდ, ლიმიტით განსაზღვრულ 7 570 ლიტრს ზემოთ გახარჯულია 5 644 ლიტრით მეტი საწვავი (ანუ 74%-ით მეტი). ამდენად, მუნიციპალიტეტმა ვერ უზრუნველყო მის მიერ გამოცემული სამართლებრივი აქტებით დადგენილი ნორმების დაცვა. შედეგად 5 644 ლიტრი საწვავი გახარჯულია შესაბამისი დასაბუთების გარეშე.

გარდა აღნიშნულისა, მთავრობის დადგენილების თანახმად, სამტატო რიცხოვნობიდან გამომდინარე, ბაღდათის მუნიციპალიტეტისათვის სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად, რეკომენდებულია 6 ერთეული სამორიგეო ავტომანქანა. მთავრობის დადგენილება თვითმმართველობებისათვის სარეკომენდაციო ხასიათისაა,

²⁸ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“.

²⁹ მუხლი 2, პუნქტი 2.

თუმცა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვის პრინციპიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია მისი შესრულება.

ბაღდათის მუნიციპალიტეტის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა მნიშვნელოვნად აღემატება ზემოაღნიშნულ (6 ერთეული) ოდენობას. კერძოდ, 2016 წელს საწვავი გაცემულია მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებულ 6 და თანამშრომლების საკუთრებაში მყოფ 15 ავტომანქანაზე, ხოლო 2017 წელს მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებულ 5 და თანამშრომლების საკუთრებაში მყოფ 20 ავტომანქანაზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტს არ გააჩნია რაციონალური მიდგომა ფუნქციონირებისათვის საჭირო ავტოტრანსპორტის გამოყენებასთან დაკავშირებით.

დასკვნა:

სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა აღემატება მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას. შედეგად, მერიამ საწვავის ხარჯის გაწვევისას არ დაიცვა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვის პრინციპები.

რეკომენდაცია №7: ბაღდათის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, გონივრულობის პრინციპის გათვალისწინებით, შეიმუშაოს სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილების წესი. აღნიშნული დოკუმენტი, რომელიც დაფუძნებული იქნება საუკეთესო პრაქტიკაზე, ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის სატრანსპორტო ხარჯების რაციონალიზაციას. მიზანშეწონილია, შემუშავებული წესი თავსებადი იყოს საქართველოს მთავრობის შესაბამის დადგენილებასთან. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტმა დანერგოს კონტროლის მექანიზმები, რათა არ მოხდეს საწვავის გაცემა დამტკიცებულ ლიმიტს ზევით. აგრეთვე მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს დამტკიცებული ლიმიტის დარღვევით გაცემული საწვავის მიზანშეწონილობა და შეუსაბამობების გამოვლენის შემთხვევაში, შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

საკრებულოს წევრებზე დასაბუთების გარეშე გაცემული თანხები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრი, გარდა თანამდებობის პირისა, თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს სამსახურებრივი

საქმიანობისაგან მოუწყვეტლად და უსასყიდლოდ. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად³⁰, მას შეიძლება აუნაზღაურდეს უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები, როგორცაა, საკრებულოსა და კომისიის სხდომების, დროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობაში მონაწილეობის მიღების, ამომრჩეველთან შეხვედრების, ასევე საკრებულოს და საკრებულოს თავმჯდომარის ცალკეული დავალების შესრულებისათვის საჭირო ხარჯები.

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად³¹, ხარჯის დამადასტურებელ დოკუმენტს წარმოადგენს პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტი, სადაც აღინიშნება დოკუმენტის დასახელება, შედგენის თარიღი, სამეურნეო ოპერაციის შინაარსი, რაოდენობა, ფასი, თანხა, სამეურნეო ოპერაციაში მონაწილე მხარეთა დასახელება, დოკუმენტის სწორად გაფორმებისათვის პასუხისმგებელ პირთა ხელმოწერები და სხვა მონაცემები.

გამოვლენილი გარემოება: მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არაანაზღაურებადი წევრების ხარჯები 2016-2017 წლებში გაიცემოდა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ დამტკიცებული წესის³² შესაბამისად. დადგენილი წესის მიხედვით, უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით გაწეული ხარჯების ანაზღაურების ზღვრულ ოდენობად განისაზღვრა 397 ლარი³³.

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

წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, ბაღდათის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არაანაზღაურებად წევრებს 2016-2017 წლებში, ხარჯების ანაზღაურების სახით, მიღებული აქვთ სულ 142.3 ათასი ლარი³⁴. მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა დოკუმენტური მტკიცებულებები საკრებულოს წევრების ხარჯების დასადასტურებლად. თანხების გაცემის საფუძველია საკრებულოს აპარატის ინფორმაცია (მოხსენებითი ბარათი) საკრებულოს წევრზე ანაზღაურების გაცემის შესახებ. აღნიშნული დოკუმენტები არ

³⁰ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 41.

³¹ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბერს №1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ ინსტრუქციის“ მე-5 მუხლი.

³² ბაღდათის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 13 თებერვლის №13 დადგენილება.

³³ საკრებულოს წევრის მიერ მისაღები კონკრეტული თანხის მოცულობა დადგინდა საკრებულოს სხდომებსა და მის ორგანოთა მუშაობაში მონაწილეობის, ამომრჩეველებთან მუშაობის, საკრებულოს დავალებების შესრულების შესაბამისად.

³⁴ 2016 წელს – 70.6 ათასი ლარი, 2017 წელს – 71.7 ათასი ლარი.

აკმაყოფილებს ხარჯის დამადასტურებელი პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტის კრიტერიუმს.

დასკვნა:

ბაღდათის მუნიციპალიტეტმა 2016-2017 წლებში მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე ხარჯების ასანაზღაურებლად 142.3 ათასი ლარი გასცა შესაბამისი დადასტურების გარეშე, საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შეუსაბამოდ.

აღსანიშნავია, რომ საკრებულოს წევრებზე კანონმდებლობის დარღვევით ანაზღაურებული ხარჯების შესახებ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ დაფიქსირებულია ბაღდათის მუნიციპალიტეტის 2012-2013 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის ანგარიშში. მიუხედავად აღნიშნულისა, არსებული პრობლემა კვლავ მოუგვარებელია.

რეკომენდაცია №8: ბაღდათის მუნიციპალიტეტის მერიამ არ დაუშვას საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება, ხარჯის გაწევის დამადასტურებელი პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტის წარმოდგენის გარეშე; მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი და პრაქტიკა სრულ შესაბამისობაში იყოს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან. აღნიშნული უზრუნველყოფს საკრებულოს არაანაზღაურებადი წევრის საქმიანობის შესახებ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი პრინციპის დაცვას, ასევე საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას.

დაუსაბუთებელი წარმომადგენლობითი ხარჯები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის გადასახდელები ითვალისწინებს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას და ზოგადად მოიცავს: მიღებისა და ოფიციალური სადილის, წვეულებისა და სხვა ღონისძიებების, საექსკურსიო და კულტურულ-სანახაობითი ღონისძიებების, სუვენირების შეძენის/დამზადების, აეროპორტში დახვედრის და გაცილების, სატრანსპორტო მომსახურების და მგზავრობის, სასტუმროს მომსახურების, საკონსულო მომსახურების, მაჟორიტარ დეპუტატთა ბიუროს და სხვა დანარჩენ წარმომადგენლობით ხარჯებს. მოქმედი კანონმდებლობით კონკრეტულად არ არის განსაზღვრული აღნიშნული ხარჯების გაწევის პროცედურა და მასთან დაკავშირებული პირველადი დოკუმენტაციის შედგენა. მიუხედავად ამისა,

საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად და რაციონალურად ხარჯვის ვალდებულებიდან გამომდინარე, წარმომადგენლობითი ხარჯების მიზანშეწონილობა უნდა იყოს დოკუმენტურად სათანადოდ დასაბუთებული.

გამოვლენილი გარემოება: 2016-2017 წლებში ბაღდათის მუნიციპალიტეტმა „წარმომადგენლობითი ხარჯების“ მუხლიდან, სტუმრების მასპინძლობისა და სხვადასხვა საბანკეტო მომსახურების შესყიდვის მიზნით გასწია 45.7 ათასი ლარის ხარჯი. კერძოდ: 2016 წელს გაფორმდა 14 ხელშეკრულება, ღირებულებით 31.6 ათასი ლარი (ერთ თვეში საშუალოდ გახარჯულია 2.6 ათასი ლარი), ხოლო 2017 წელს – 15 ხელშეკრულება, ღირებულებით 14.1 ათასი ლარი (ერთ თვეში საშუალოდ გახარჯულია 1.2 ათასი ლარი).

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

2016-2017 წლებში თანხების გამოყოფა ხდებოდა გამგებლისა და საკრებულოს თავმჯდომარის მიერ გამოცემული ბრძანებების საფუძველზე. საკითხის შესწავლით, გაირკვა, რომ 2016-2017 წლებში თანხები გახარჯულია 53 ღონისძიებაზე, თუმცა დოკუმენტებში არ არის მითითებული ჩასატარებელი ღონისძიების საჭიროება, სტუმრებისა და მასპინძლების ოდენობა და სხვა მონაცემები. მაგალითად,

- 2016 წელს სალოტბარო სკოლის გახსნასთან დაკავშირებით, მოწვეული სტუმრების (პირთა რაოდენობა არ არის მითითებული) კვებით მომსახურებაზე გახარჯულია 5.0 ათასი ლარი;
- 2016 წელს ცენტრალური ბიბლიოთეკის ინოვაციური ცენტრის გახსნასთან დაკავშირებით, მოწვეული სტუმრების (პირთა რაოდენობა არ არის მითითებული) კვებით მომსახურებაზე გახარჯულია 1.8 ათასი ლარი;
- 2017 წელს საკონსულტაციო საბჭოს წევრების კვებით მომსახურებაზე (80 პირი) გახარჯულია 3.5 ათასი ლარი და სხვ.

დასკვნა

ზემოთ აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, 2016-2017 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ გაწეული 45.7 ათასი ლარის წარმომადგენლობითი ხარჯის მიზანშეწონილობა დოკუმენტურად არ არის დადასტურებული.

რეკომენდაცია №9: ბაღდათის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ, აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, მიზანშეწონილია შეიმუშაოს შესაბამისი წესი, რომელიც

უზრუნველყოფს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას რაციონალურად, ეკონომიურად და გამჭვირვალედ. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს სტუმრების კატეგორია, მიზანი, მიღების ფორმა, გამასპინძლების ეტიკეტი, ანგარიშსწორებისათვის წარმოსადგენი დოკუმენტების ჩამონათვალი და კონტროლის სხვა მექანიზმები, რაც ხარჯებს საჯაროს და შედეგზე ორიენტირებულს გახდის. ამასთანავე, არსებული ფინანსური რესურსის განაწილების პროცესში, ხარჯების დაგეგმვისას, მერიის შესაბამისმა სამსახურებმა პირველ რიგში გაითვალისწინონ ის პრიორიტეტები, რომლებიც მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად იქნება მიმართული.

დოკუმენტური დასაბუთების გარეშე გაცემული შრომის ანაზღაურება

კრიტერიუმი: საჯარო მოსამსახურეს საჯარო სამსახურში საქმიანობის პერიოდში მიეცემა შრომის ანაზღაურება, რომელიც მოიცავს ხელფასებს და სოციალურ შენატანებს. ხელფასები გაიცემა თანამდებობრივი სარგოს, პრემიის, კანონით გათვალისწინებული დანამატების, ჰონორარის და სხვა სახით³⁵.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, საჯარო მოხელეს სახელფასო დანამატი ეძლევა: საკლასო ჩინის მიხედვით, ზეგანაკვეთური მუშაობისა და განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვის გათვალისწინებით, დამატებითი ფუნქციების დაკისრებისას, სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებისაგან გათავისუფლების გარეშე³⁶.

გამოვლენილი გარემოება: წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, ბაღდათის მუნიციპალიტეტის საშტატო ნუსხით განსაზღვრულ საჯარო მოხელეებზე 2016-2017 წლებში შრომის ანაზღაურების სახით გაცემულია სულ – 2 270.8 ათასი ლარი, მათ შორის დანამატის სახით – 39.3 ათასი ლარი. კერძოდ, 2016 წელს – 33.9 ათასი ლარი, ხოლო 2017 წელს – 5.4 ათასი ლარი.

მუნიციპალიტეტში დანამატის გაცემის საფუძველს წარმოადგენს გამგებლის ბრძანება, რომლის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის თანამშრომელს ეკისრება დამატებითი ფუნქციები, კერძოდ, სამსახურში დროებით არმყოფი პირის მოვალეობების შესრულება.

შრომის ანაზღაურების სახით გაცემული თანხების ანალიზით გაირკვა, რომ 2016 წელს გამგებლის ბრძანების გარეშე, დანამატის სახით გაცემულია 875 ლარი, ხოლო თანამდებობრივი სარგოს სახით ზედმეტადაა გაცემული 467 ლარი. შედეგად, 2016 წელს

³⁵ „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს №672 ბრძანება.

³⁶ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 37-ე, 57-ე და 71-ე მუხლები (2017 წლის 1 ივლისამდე მოქმედი რეგულაციებით).

„შრომის ანაზღაურების“ მუხლიდან შესაბამისი დასაბუთების გარეშე გაცემულია, სულ 1.3 ათასი ლარი. აღსანიშნავია, რომ აუდიტის პერიოდში აღნიშნული თანხა დაბრუნებულია ბიუჯეტის ანგარიშზე.

იურიდიული პირების სუბსიდიით დაფინანსება

2016-2017 წლებში ბაღდათის მუნიციპალიტეტის მფლობელობაში იმყოფებოდა მხოლოდ ერთი შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება (შპს) და 6 არაკომერციული (არასამეწარმეო) იურიდიული პირი – ა(ა)იპ, რომლებსაც ადგილობრივი ბიუჯეტიდან სუბსიდიის სახით მიღებული აქვთ 4,953.9 ათასი ლარი³⁷, რაც ბიუჯეტის მთლიანი გადასახდელების 27%-ს შეადგენს. მიღებული სუბსიდიების დიდი ნაწილი (78%) გახარჯულია შრომის ანაზღაურებაზე.

კრიტერიუმი: ბიუჯეტის პროექტის მომზადების მიზნით, საბიუჯეტო ორგანიზაციები შესაბამის საფინანსო ორგანოს უგზავნიან საბიუჯეტო განაცხადს, რომელიც უნდა შეიცავდეს გასული, მიმდინარე და დასაგეგმი საბიუჯეტო წლებისათვის, არანაკლებ შემდეგ ინფორმაციას³⁸:

- პროგრამებისათვის/ქვეპროგრამებისათვის გათვალისწინებული ასიგნებების გაანგარიშებას საბიუჯეტო კლასიფიკაციის (გარდა პროგრამული კლასიფიკაციისა) ყველაზე დაბალი თანრიგის მიხედვით;
- ასიგნებების გაანგარიშებას პროგრამული კლასიფიკაციის მიხედვით;
- საბიუჯეტო ორგანიზაციისათვის საპროგნოზო დასაქმებულთა რიცხოვნობას;
- ინფორმაციას დონორების მიერ დაფინანსებული პროექტებისა და ამ პროექტების თანადაფინანსებისა და თანამონაწილეობისათვის გათვალისწინებული ასიგნებების შესახებ;
- ა(ა)იპ-ის მიერ საქართველოს კანონმდებლობით ნებადართული ნებისმიერი წყაროდან მისაღები შემოსულობების, ამ წყაროებიდან გასაწევი გადასახდელების და ნაშთის ცვლილების შესახებ;
- დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის და დასაგეგმის შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებებიდან განსახორციელებელ პროგრამებს/ქვეპროგრამებს, მათ დაფინანსებას, აღწერას და მიზნებს;
- ინფორმაციას კაპიტალური პროექტების შესახებ.

³⁷ 2016 წელს – 2,589.0 ათასი ლარი, 2017 წელს – 2,364.9 ათასი ლარი.

³⁸ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, მუხლი 77.

სუბსიდია წარმოადგენს საწარმოებსა და ორგანიზაციებზე მიმდინარე მიზნებისათვის უსასყიდლოდ, დაუბრუნებლად გაცემულ ტრანსფერს. სუბსიდიის დამტკიცებისას გაანგარიშებული უნდა იყოს მისი ოდენობა შესასრულებელი სამუშაოებისა და საქმიანობის გათვალისწინებით. „სუბსიდიის“ მუხლში აღირიცხება ორგანიზაციებზე მიმდინარე და საოპერაციო ხარჯების დასაფინანსებლად გადაცემული თანხები.

გამოვლენილი გარემოება 1: ბაღდათის მუნიციპალიტეტის 100%-იანი წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ შპს „ბაღდათის აგროპოლინგს“ 2016-2017 წლებში სუბსიდიის სახით მიღებული აქვს 63.5 ათასი ლარი. შპს-ის ფუნქცია-მოვალეობები იყო: სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე ან მიწასთან დაკავშირებულ ქონებაზე განხორციელებული ყველა სახის სამეურნეო საქმიანობა და მასთან დაკავშირებული მომსახურება, რაც მოიცავს მცენარეული და ცხოველური პროდუქტების წარმოებას, გადამამუშავებას, დაფასობას, შეფუთვას, შენახვას, გადაზიდვასა და რეალიზაციას.

მიუხედავად იმისა, რომ შპს „ბაღდათის აგროპოლინგის“ დაფუძნების მიზანს წარმოადგენდა ბაღდათის მუნიციპალიტეტში სოფლის მეურნეობისა და დაკავშირებული მომსახურების განვითარება, ამ მიმართულებით არც ერთი ღონისძიება არ განხორციელებულა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ შპს-ის წესდებით განსაზღვრული ფუნქცია-მოვალეობები ატარებდა ფორმალურ ხასიათს. შპს-ში დასაქმებული იყო 5 პირი (დირექტორი, ფინანსური მენეჯერი, იურისტი და 2 სპეციალისტი). წარმოდგენილი დოკუმენტების შესწავლით დადგინდა, რომ შპს „ბაღდათის აგროპოლინგზე“ გაცემული თანხები სრულად გაიხარჯა დაწესებულების შენახვაზე (შრომის ანაზღაურება, ოფისის, საწვავის ხარჯები და სხვ.). შედეგად, შპს-ს შექმნით დასახული მიზნები ვერ იქნა მიღწეული.

ბაღდათის მუნიციპალიტეტის გამგებლის ბრძანებით, 2017 წლის 27 იანვარს დაიწყო შპს „ბაღდათის აგროპოლინგის“ ლიკვიდაციის პროცესი³⁹ (დაფუძნებიდან 19 თვეში), რაც იმაზე მიუთითებს, რომ შპს-ის შექმნისას არ იყო შემუშავებული გრძელვადიან პერიოდზე გათვლილი შედეგზე ორიენტირებული სამოქმედო გეგმა.

დასკვნა:

საერთო ჯამში, ბაღდათის მუნიციპალიტეტის 100%-იანი წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ შპს „ბაღდათის აგროპოლინგის“ საქმიანობა არ ყოფილა მუნიციპალიტეტისათვის შედეგის მომტანი. შესაბამისად, მერიის მიერ 2016-2017 წლებში

³⁹ ბაღდათის მუნიციპალიტეტის გამგებლის 2017 წლის 20 იანვრის №41 34 ბრძანება.

შპს-ზე სუბსიდიის სახით გადარიცხული 63.5 ათასი ლარი შესაძლებელია ჩაითვალოს, როგორც არაეფექტიანი ხარჯი.

გამოვლენილი გარემოება 2: 2016-2017 წლებში ბაღდათის მუნიციპალიტეტის სპორტის, განათლების, კულტურისა და მომსახურების სფეროების ა(ა)იპ-ები სუბსიდიის მისაღებად გამგეობას წარუდგენდნენ წლიურ ხარჯთაღრიცხვას, რომლის დამტკიცების შემდეგ მათ მოთხოვნის საფუძველზე, ყოველთვიურად სუბსიდიის ფარგლებში გამოეყოფოდათ თანხები.

აღსანიშნავია, რომ დამტკიცებულ ხარჯთაღრიცხვებში ძირითადად მითითებულია დაწესებულების შენახვის ხარჯები (შრომის ანაზღაურების, საქონელი და მომსახურების ხარჯები), კონკრეტული მიზნებისა და გეგმების გარეშე. მაგალითად:

- ა(ა)იპ – ბაღდათის დასუფთავების, კეთილმოწყობისა და მუნიციპალური სერვისების გაერთიანებას 2016-2017 წლებში სუბსიდიის სახით მიღებული აქვს 1,298.1 ათასი ლარი. აღნიშნულ ა(ა)იპ-ს ევალება შემდეგი სამუშაოების განხორციელება: ქალაქისა და შიდა გზების დასუფთავება, დაგვა და სანიტარული დასუფთავება, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გატანა, სკვერების, გაზონებისა და ბაღების მოვლა-პატრონობისა და გამწვანების ორგანიზება, გარე განათების მოვლა-პატრონობის ორგანიზება, საკანალიზაციო ქსელის მომსახურება და სხვ. ა(ა)იპ-ს სუბსიდიის მისაღებად, მუნიციპალიტეტში წარდგენილი აქვს მოთხოვნა, რომელშიც არ არის გაანგარიშებული კონკრეტულ სამუშაოზე, რომელ პერიოდში რა რაოდენობის თანხა უნდა გაიხარჯოს; არ არის შედგენილი სამუშაოების შესრულების გეგმა-გრაფიკი; არ არის გათვალისწინებული მომსახურების ხარისხი და კონტროლი მათ შესრულებაზე;
- ა(ა)იპ – ბაღდათის სპორტულ სკოლას 2016-2017 წლებში სუბსიდიის სახით მიღებული აქვს 378.5 ათასი ლარი. აღნიშნული თანხის 83% გახარჯულია შრომის ანაზღაურებაზე. წარმოდგენილი დოკუმენტების მიხედვით, სპორტულ სკოლაში ფუნქციონირებს 9 სექცია და დასაქმებულია 35 პირი. ა(ა)იპ-ის მიერ გამგეობისათვის წარდგენილ ხარჯთაღრიცხვაში თანხები მოთხოვნილია მხოლოდ დაწესებულების შენახვის ხარჯებზე, კერძოდ, შრომის ანაზღაურებაზე, ოფისის და სხვა ხარჯებზე, კონკრეტული ღონისძიებების გათვალისწინების გარეშე.

ანალოგიურადაა გაცემული სუბსიდიები მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ სხვა იურიდიულ პირებზეც.

დასკვნა

ბაღდათის მუნიციპალიტეტის სუბსიდიის დაგეგმვისას ა(ა)იპ-ებისთვის არ მოუთხოვია და არც მათ წარმოდგენიათ, შესასრულებელი სამუშაოებისა და ჩასატარებელი ღონისძიებების შესახებ ინფორმაცია. შედეგად, ვერ იქნა დასაბუთებული საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის აუცილებლობა.

რეკომენდაცია №10: ბაღდათის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ შეიმუშაოს წესი, რომლითაც განსაზღვრული იქნება სუბსიდიით გაცემული თანხების მიზანშეწონილობა, კონკრეტული ღონისძიებებისა და სამუშაოების გათვალისწინებით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო სახსრების დასაბუთებულ ხარჯვას. აგრეთვე მუნიციპალიტეტმა შეისწავლოს შპს „ბაღდათის აგროპოლიტიკის“ დაფუძნებისა და ლიკვიდაციის მიზანშეწონილობა. არ დაუშვას მომავალში ისეთი გადაწყვეტილებების მიღება, რაც შესაბამისობაში არ იქნება მუნიციპალიტეტის გრძელვადიან სტრატეგიასთან და სამოქმედო გეგმასთან.

შესყიდვების მართვა

კრიტერიუმი: თვითმმართველი ერთეული ვალდებულია მაქსიმალურად ეფექტიანად, ეკონომიურად და რაციონალურად ხარჯოს მის ხელთ არსებული ფინანსური რესურსები. იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალიტეტი გადაწყვეტს რაიმე აქტივის შეძენას საკუთარი საქმიანობის გაუმჯობესების მიზნით, მერია ვალდებულია უზრუნველყოს აღნიშნული აქტივების დანიშნულებისამებრ გამოყენება.

გამოვლენილი გარემოება: ბაღდათის მუნიციპალიტეტმა 2017 წელს კონსოლიდირებული ტენდერების საშუალებით შეისყიდა 6.3 ათასი ლარის ღირებულების 11 ცალი პრინტერი და 13.9 ათასი ლარის - 11 ცალი კომპიუტერი (ლექტოპი)⁴⁰. ტექნიკა შეძენილ იქნა მუნიციპალიტეტის ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობებისა და ა(ა)იპ – ბაღდათის კომუნალური გაერთიანებისთვის, რათა მათ განეხორციელებინათ ადგილზე შემოსული კორესპონდენციის ელექტრონული საქმისწარმოების სისტემაში ადმინისტრირება. თუმცა ტექნიკის დანიშნულებისამებრ გამოყენება ვერ მოხერხდა, რადგან პასუხისმგებელი პირის განმარტებით მერიამ ვერ შეძლო ზოგიერთი ტერიტორიული ერთეულის ინტერნეტის ქსელით უზრუნველყოფა, სხვადასხვა ფინანსური და ტექნიკური მიზეზების გამო⁴¹. მუნიციპალიტეტის განმარტება ტექნიკის დანიშნულებისამებრ გამოყენებლობასთან დაკავშირებით, ვერ ჩაითვლება ობიექტურ

⁴⁰ CMR170118426 – ხელშეკრულება №95; CMR170115384 – ხელშეკრულება №93.

⁴¹ გარდა ა(ა)იპ – ბაღდათის კომუნალური გაერთიანებისა და სოფელ დიმის ტერიტორიული ერთეულისა.

არგუმენტად, რადგან მერიას ფინანსური და ტექნიკური პრობლემების არსებობის რისკი შესყიდვამდე უნდა განესაზღვრა და განსახორციელებელი ღონისძიებებიც შესაბამისად დაეგეგმა. საბოლოოდ, მერიამ იმის გამო, რომ 8 ტერიტორიულ ერთეულში ვერ მოახერხა ტექნიკის გამოყენება, 2018 წლის იანვარში, 16.5 ათასი ლარის ღირებულების ლეპტოპები და პრინტერები, გადასცა მისი სტრუქტურული ერთეულების სხვა თანამშრომლებს. შედეგად, მერიის მიერ განხორციელებული შესყიდვის არასათანადო დაგეგმვამ გამოიწვია ის, რომ 16.5 ათასი ლარის ღირებულების ტექნიკის დანიშნულებისამებრ გამოყენება ვერ მოხერხდა.

შიდა აუდიტი

კრიტერიუმი: შიდა აუდიტის სამსახური სისტემატიზებული, დისციპლინებული და ორგანიზებული მიდგომით აფასებს და აუმჯობესებს დაწესებულების რისკის მართვის, კონტროლისა და მმართველობითი პროცესის ეფექტიანობას. დასახული ამოცანების მისაღწევად შიდა აუდიტის სამსახური ატარებს აუდიტებს და გამოვლენილი დარღვევანაკლოვანებების გამოსასწორებლად შეიმუშავებს რეკომენდაციებს, რომელთა შესრულება უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის ზრდას. აუდიტები ტარდება წლიური გეგმის შესაბამისად, რომელიც მტკიცდება დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ დაგეგმილი პერიოდის დაწყებამდე. რეკომენდაციების შესრულების ადეკვატურობის, ეფექტიანობისა და დროულობის შესაფასებლად შიდა აუდიტის წლიური გეგმა უნდა ითვალისწინებდეს რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგს. შიდა აუდიტის სტრატეგიულ და წლიურ გეგმებში ნებისმიერი ცვლილება ხორციელდება შიდა აუდიტის სუბიექტის უფროსის წინადადებით, რისკის შეფასების საფუძველზე. შიდა აუდიტის სუბიექტის უფროსი ამზადებს შიდა აუდიტის წლიურ ანგარიშს, რომელშიც აისახება ინფორმაცია განხორციელებული საქმიანობის შესახებ და მომდევნო წლის იანვრის ბოლომდე წარედგინება დაწესებულების ხელმძღვანელს.

გამოვლენილი გარემოება: ბაღდათის მუნიციპალიტეტის გამგეობაში შექმნილია შიდა აუდიტის სამსახური. შიდა აუდიტს 2016 წელს დაგეგმილი ჰქონდა 12 აუდიტისა და 4 მონიტორინგის ჩატარება. წარმოდგენილი დოკუმენტების მიხედვით, ჩატარებულია მხოლოდ 5 აუდიტი. 2017 წელს გეგმით გათვალისწინებული იყო 11 ობიექტის შემოწმება და 5 მონიტორინგის განხორციელება. დაგეგმილი ღონისძიებებიდან ჩატარდა მხოლოდ 6 აუდიტი. აღსანიშნავია, რომ სამსახურის მიერ ვერ იქნა წარმოდგენილი დაგეგმილი

მონიტორინგების განხორციელების და მიღებული შედეგების დამადასტურებელი დოკუმენტები. აუდიტების შედეგად გაცემულია ზოგადი ხასიათის რეკომენდაციები.

ამასთანავე უნდა აღინიშნოს, რომ აუდიტის წლიური გეგმები დამტკიცებულია კანონმდებლობით დადგენილი ვადების დარღვევით⁴². კერძოდ, აუდიტის წლიური გეგმა მტკიცდება დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ, დასაგეგმი წლის დაწყებამდე. მიუხედავად ამისა, 2016 წლის გეგმა მუნიციპალიტეტის გამგებლის მიერ დამტკიცებულია 2016 წლის 15 აპრილს, ხოლო 2017 წლის გეგმა – 2017 წლის 13 მარტს.

გარდა აღნიშნულისა, მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ 2016-2017 წლებში არ არის შედგენილი და შესაბამისად, არც ხელმძღვანელობისათვის წარდგენილი საქმიანობის წლიური ანგარიშები. ასევე არ ხორციელდება გაცემული რეკომენდაციების შესრულების პროცესის ზედამხედველობა.

დასკვნა

ყოველივე ზემოაღნიშნული მიუთითებს იმაზე, რომ 2016-2017 წლებში ბაღდათის მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახური, თავის ფუნქცია-მოვალეობებს ასრულებდა არასათანადოდ, კერძოდ, დარღვეულია საქართველოს კანონის – „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის“ მოთხოვნები.

რეკომენდაცია №11: ბაღდათის მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურმა საქმიანობა წარმართოს ისე, რომ უზრუნველყოს თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის გაუმჯობესება, არსებული რისკების შეფასებით და მოქმედ კანონმდებლობასა და მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობის დადგენის გზით. განახორციელოს მონიტორინგი მერიის სამსახურებისა და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საქმიანობასა და მათზე გაცემული რეკომენდაციების შესრულებაზე. ამასთანავე, შეიმუშაოს რეკომენდაციები მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით.

ინვენტარიზაცია

კრიტერიუმი: კანონმდებლობის თანახმად⁴³, საბიუჯეტო ორგანიზაციაში აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარება სავალდებულოა ყოველწლიურად,

⁴² საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, 21-ე მუხლის მე-7 პუნქტი.

⁴³ „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება.

საბიუჯეტო წლის ბოლოს, გარდა უძრავი ქონებისა, რომელთა ინვენტარიზაცია სავალდებულოა 3 წელიწადში ერთხელ მაინც.

აღნიშნული ბრძანებით, აქტივების სხვადასხვა ჯგუფისთვის განსაზღვრულია ინვენტარიზაციის ჩატარების რეკომენდებული ვადები, კერძოდ:

- ძირითადი აქტივების – საბიუჯეტო წლის ბოლოს, არა უადრეს პირველი ოქტომბრისა;
- სტრატეგიული მარაგების – საბიუჯეტო წლის ბოლოს, არა უადრეს პირველი ოქტომბრისა;
- ნედლეულისა და მასალების – წელიწადში ორჯერ მაინც;
- მატერიალური მარაგების – წელიწადში ერთხელ მაინც, არა უადრეს პირველი ოქტომბრისა;
- ფულადი ანგარიშებისა და ფულადი დოკუმენტების – კვარტალში ერთხელ მაინც;
- საწვავის – ყოველთვიურად;
- ფასეულობების – წელიწადში ერთხელ მაინც, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, არა უადრეს პირველი ნოემბრისა;
- ფინანსური მოთხოვნებისა და ვალდებულებების – წელიწადში ორჯერ მაინც;
- ინვენტარიზაცია უნდა დასრულდეს საანგარიშგებო წლის ბოლოს. შედეგების გამოსავლენად ორგანიზაციის ბუღალტერია ადგენს შესაბამის შედარების უწყისებს. შედარების უწყისში აისახება ინვენტარიზაციის შედეგები – სხვაობა საბუღალტრო აღრიცხვის მონაცემებსა და ინვენტარიზაციით დადგენილ ფაქტობრივ ნაშთებს შორის.

გამოვლენილი გარემოება: 2016-2017 წლებში ბაღდათის მუნიციპალიტეტში აქტივებისა და ვალდებულებების სავალდებულო ინვენტარიზაცია არ ჩატარებულა.

აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, მუნიციპალიტეტში ფინანსური და არაფინანსური აქტივების დაცულობაზე კონტროლი არ არის სათანადოდ დაწესებული. შედეგად, არსებობს რისკი, რომ შეუმჩნეველი დარჩეს მუნიციპალიტეტის კუთვნილი ქონების დაკარგვის ან დაზიანების შემთხვევები და არ მოხდეს შესაბამისი რეაგირება. გარდა ამისა, არ არის გამოვლენილი გამოუყენებელი აქტივები და არ შემოწმებულია ორგანიზაციის ბალანსზე რიცხული მოთხოვნებისა და ვალდებულებების რეალურობა. არ მომხდარა აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების შედარება ორგანიზაციის სააღრიცხვო მონაცემებთან.

დასკვნა:

აღნიშნული გარემოების შედეგად, დაირღვევა „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით განსაზღვრული მოთხოვნები.

ბაღდათის მუნიციპალიტეტში წინა პერიოდში ჩატარებული აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებების მდგომარეობა

2014 წელს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ბაღდათის მუნიციპალიტეტის 2012-2013 წლების საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა სხვადასხვა სახის დარღვევა-ნაკლოვანებები.

ბაღდათის მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის მიმდინარეობისას გაირკვა, რომ 2014 წელს გამოვლენილი კონკრეტული დარღვევა-ნაკლოვანებების გამოსასწორებლად, გატარებულია შესაბამისი ღონისძიებები. აუდიტის შედეგად გამოვლენილ 11 გარემოებაზე მუნიციპალიტეტს განხორციელებული აქვს რეაგირება, 2 გარემოებაზე დავა მიმდინარეობს სასამართლოში, ხოლო 5 დარღვევა-ნაკლოვანება მუნიციპალიტეტის მიერ შესაბამისი რეაგირების გარეშე დარჩა. არ არის გამოსწორებული აუდიტის ანგარიშში ასახული შემდეგი დარღვევა-ნაკლოვანებები:

- სს „ერლოკატ მაკედონია ა.ტ.ე.ვ.ე-ს საქართველოს ფილიალმა“ ვერ შეასრულა მუნიციპალიტეტთან გაფორმებული ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებები. შესაბამისად, სს-ს დაეკისრა ჯარიმა და ცალმხრივად შეუწყდა ხელშეკრულება. ხელშეკრულების პირობების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია დაუყოვნებლივ მიმართოს შესყიდვების სააგენტოს, რათა მოხდეს მიმწოდებლის ე.წ. „შავ სიაში“ შეყვანა. აღნიშნული პროცედურა მუნიციპალიტეტის მიერ არ განხორციელებულა. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მუნიციპალიტეტს არ მიუმართავს შესყიდვების სააგენტოსთვის, სს „ერლოკატ მაკედონია ა.ტ.ე.ვ.ე-ს საქართველოს ფილიალის“ ე.წ. „შავ სიაში“ რეგისტრაციასთან დაკავშირებით.
- შპს „საქმილსადენმშენთან“ გაფორმებული ხელშეკრულების ფარგლებში მიმწოდებლის მიერ წარმოდგენილ იქნა ფაქტობრივი ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია, რომლის შესწავლის საფუძველზე დადგინდა, რომ მიმწოდებელს ზედმეტად აუნაზღაურდა 24.4 ათასი ლარი. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მერიას აღნიშნული ხარვეზის გამოსასწორებლად რაიმე ღონისძიება არ გაუტარებია.

- 2012 წელს მოიჯარეების მიერ გადაუხდელი საიჯარო გადასახადი შეადგენს 4.6 ათას ლარს, ხოლო 2013 წელს – 3.1 ათას ლარს. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, გადაუხდელი თანხები ნაწილობრივ ამოღებულია.

გარდა აღნიშნულისა, 2 გარემოება, რომლებზეც მუნიციპალიტეტს არ განუხორციელებია რეაგირება, ვრცელი ფორმით განხილულია მიმდინარე აუდიტის ანგარიშში, შესაბამის თემებში⁴⁴.

დასკვნა:

ამდენად, მუნიციპალიტეტმა სათანადო რეაგირება არ მოახდინა სახელმწიფო საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის უმაღლესი ორგანოს მიერ გამოვლენილ და აუდიტის ანგარიშში ასახულ გარემოებაზე, რაც დაუშვებელია.

რეკომენდაცია №12: ბალდათის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეისწავლოს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ წინა აუდიტის დროს გამოვლენილ კონკრეტულ ფაქტებთან დაკავშირებით, რატომ არ განხორციელდა სათანადო რეაგირება; ასევე გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს მიერ იდენტიფიცირებულ დარღვევა-ნაკლოვანებაზე რეაგირება.

აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი

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

აუდიტორთა ხელმოწერა:
სახელი, გვარი

ხელმოწერა

ბადრი ჯანჯღავა
(წამყვანი აუდიტორი)



თამთა გელაშვილი
(აუდიტორი)



ნინო ლაღიძე
(აუდიტორი)



⁴⁴ გვ. 25, თავი 2.2.3 „საკრებულოს წევრების ანაზღაურება“, გვ.34 თავი 3.1.7 „საპროექტო დოკუმენტაციის შესყიდვა“

