

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



“ ვ ა მ ტ კ ი ც ე პ ”

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების
ბიუჯეტების აუდიტის დეპარტამენტის
უფროსი

ჭ. ჯაფარიძე

ზურაბ ბუცხრიკიძე

„26“ 12“ 2014 წელი

ეგზ. № 2

რუსთავის მუნიციპალიტეტის 2012-2013 წლების ბიუჯეტების შესრულების
შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში

აქ 45/00

2014 წელი

შინაარსი

აუდიტის მიზანი.....	3
აუდიტის ობიექტის ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა.....	3
აუდიტორის პასუხისმგებლობა.....	3
მუნიციპალიტეტის ზოგადი მიმოხილვა.....	4
თვითმმართველი ქალაქი რუსთავის 2012-2013 წლების ბიუჯეტები.....	6
ბიუჯეტის დამტკიცება და დაზუსტება.....	6
შემოსულობები.....	7
გადასახდელები.....	9
ბიუჯეტის შესრულება.....	10
პირობითი მოსაზრების საფუძვლები.....	13
საპროცენტო შემოსავლები.....	13
მიზნობრივი ტრანსფერის ასახვა ბიუჯეტში.....	14
ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში.....	15
შრომის ანაზღაურება.....	16
ბიუჯეტის პროგრამაში დაშვებული შეცდომა.....	17
ბიუჯეტის ცვლილებებთან დაკავშირებული განმარტებითი ბარათები.....	17
აუდიტის დასკვნა.....	18
აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი.....	18
აუდიტის ჯგუფის წევრების ხელმოწერები.....	18

აუდიტის მიზანი

აუდიტის მიზანია:

- ✓ აუდიტის ობიექტის 2012-2013 წლებში გაწეული საქმიანობის მოქმედ კანონმდებლობასთან და მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობის შემოწმება.
- ✓ მიღებული მმართველობითი გადაწყვეტილებების ეკონომიურობისა და მართლზომიერების შეფასება.

აუდიტის ობიექტის ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

აუდიტის ობიექტის ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობაა ორგანიზაციაში შიდა კონტროლის სისტემის იმდაგვარი დანერგვა და ზედამხედველობა, რომ მუნიციპალიტეტის საქმიანობა შეესაბამებოდეს მოქმედ კანონმდებლობასა და მარეგულირებელ ნორმებს.

გარდა ამისა, ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია აუდიტორებისათვის მოწოდებული ინფორმაციის სისწორესა და სისრულეზე.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოსამსახურე ვალდებულია:

ა) აუდიტი წარმართოს უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების აუდიტის 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 გაწეული საქმიანობა შეესაბამება მოქმედ კანონმდებლობას.

ბ) დაიცვას საქართველოს კონსტიტუცია, ეს კანონი და სხვა ნორმატიული აქტები;

გ) აუდიტის ობიექტს გააცნოს აუდიტის სახეობა, მიზანი, პერიოდი და მხარეთა უფლება-მოვალეობანი;

დ) უზრუნველყოს პერსონალური მონაცემების, სახელმწიფო, სამსახურებრივი და კომერციული საიდუმლოებების დაცვა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით;

ე) აუდიტის შედეგები არ გახადოს საჯარო აუდიტის ანგარიშის შედგენამდე;

ვ) აუდიტის პროცესში შესაძლო დანაშაულის ნიშნების გამოვლენის შემთხვევაში დოკუმენტების ორიგინალები დაურთოს აუდიტის მასალებს, ხოლო მათი დამოწმებული ასლები დატოვოს აუდიტის ობიექტში;

ზ) დაიცვას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოსამსახურეთა ეთიკის კოდექსი;

თ) აუდიტის ჩატარებისას არ ჩაერიოს აუდიტის ობიექტის მიმდინარე საქმიანობაში.

პროფესიული განსჯის საფუძველზე აუდიტორი არჩევს პროცედურებს, რომლებიც, მისი მოსაზრებით, საჭიროა აუდიტორული მტკიცებულებების მოსაპოვებლად და აუდიტის ობიექტის საქმიანობაში არსებული უზუსტობებისა და რისკების შესაფასებლად, რაც, თავის მხრივ, გამოწვეულია განზრახ არამართლზომიერი ქმედებით ან შეცდომით.

მოპოვებული აუდიტორული მტკიცებულებები წარმოადგენს საკმარის და შესაფერის საფუძველს აუდიტორული დასკვნების გასაკეთებლად.

მუნიციპალიტეტის ზოგადი მიმოხილვა

თვითმმართველი ქალაქი რუსთავის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი იურიდიული პირი, რომელსაც აქვს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, განკარგავს საკუთარ ქონებასა და ბიუჯეტს. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 10 ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ორგანოს. თვითმმართველი ქალაქი რუსთავის მუნიციპალიტეტის ფართობია 60 კვ.კმ. მოსახლეობის რიცხოვნობა შეადგენს 116.1 ათას კაცს¹.

¹ წყარო: www.nala.ge

თვითმმართველი ქალაქი რუსთავის მუნიციპალიტეტი საქმიანობას წარმართავს საქართველოს კონსტიტუციის, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის², საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის, საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით.

მუნიციპალიტეტს გააჩნია საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებები. საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში ის ახორციელებს ინფრასტრუქტურულ, სოციალურ - კულტურულ, სკოლამდელი განათლებისა და სხვა ღონისძიებებს, ხოლო სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების მიერ თვითმმართველი ქალაქის - რუსთავის მუნიციპალიტეტისთვის დელეგირებული იყო შემდეგი უფლებამოსილებები: ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის ამაღლების ხელშეწყობა, საზოგადოებრივი ჯანდაცვის უზრუნველყოფა, ომის ვეტერანთა ხსოვნის უკვდავყოფა და იძულებით გადაადგილებულ პირთა დახმარება.

მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ძირითადი მიმართულებებია:

- ✓ საბიუჯეტო პროცესის განხორციელება (საბიუჯეტო ურთიერთობა და პასუხისმგებლობა);
- ✓ ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება, განაკვეთების განსაზღვრა და ამოღება;
- ✓ სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტების განსაზღვრის მიზნით, მოქალაქეების ინტერესების გათვალისწინებით წინადადებების, დასკვნებისა და რეკომენდაციების მომზადება;
- ✓ იურიდიული პირების დაფუძნება, რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია;
- ✓ მუნიციპალური ქონების შექმნის, სარგებლობისა და განკარგვის საკითხების რეგულირება საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში;
- ✓ სივრცით-ტერიტორიული მოწყობა, განაშენიანება და ტერიტორიის კეთილმოწყობა;

² აღნიშნული კანონი მოქმედებდა აუდიტის პერიოდში, ხოლო 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ მოქმედებს - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი.

- ✓ ინფრასტრუქტურის განვითარების საკითხებზე წინადადებების, დასკვნებისა და რეკომენდაციების მომზადება.

მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებდა 22 ა(ა)იპ, რომელთა დაფინანსება ხორციელდება ქალაქის ბიუჯეტიდან. ასევე მუნიციპალიტეტს დაფუძნებული აქვს 20 შპს.

თვითმმართველი ქალაქი რუსთავის 2012-2013 წლების ბიუჯეტები

ბიუჯეტის დამტკიცება და დაზუსტება

თვითმმართველი ქალაქი რუსთავის მუნიციპალიტეტი საბიუჯეტო პროცესს ახორციელებს საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის შესაბამისად. საბიუჯეტო პროცესი გულისხმობს ბიუჯეტის პროექტის მომზადებას, წარდგენას, განხილვას, დამტკიცებას, დაზუსტებას, შესრულებას, ანგარიშგებასა და კონტროლს.

რუსთავის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ 2012 წლის ბიუჯეტი დაამტკიცა 2011 წლის 15 დეკემბრის დადგენილებით. თავდაპირველი ბიუჯეტი განისაზღვრა 26 774 ათასი ლარით, რომელიც ყველა ცვლილების გათვალისწინებით გაიზარდა 88%-ით და საბოლოოდ შეადგინა 50 441 ათასი ლარი. საკრებულომ 2013 წლის ბიუჯეტი მიიღო 2012 წლის 18 დეკემბრის დადგენილებით, რომლის მიხედვითაც მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი განისაზღვრა 35 882 ათასი ლარით. საბოლოოდ დაზუსტებულმა გეგმამ შეადგინა 44 462 ათასი ლარი, რაც თავდაპირველ მაჩვენებელს 24%-ით აღემატება.

რუსთავის მუნიციპალიტეტის 2012 წლის ბიუჯეტში შევიდა 20 ცვლილება, რომელთაგან 7 შემთხვევაში აისახა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ტრანსფერი. 2013 წლის ბიუჯეტში განხორციელდა 13 ცვლილება, მათ შორის, 5 შემთხვევაში ცვლილების ერთ-ერთ საფუძველს წარმოადგენდა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ტრანსფერები, რომელთა ასახვის მიზნით, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია ერთი თვის ვადაში დააზუსტოს ბიუჯეტი. ყველა

დანარჩენ შემთხვევაში, ცვლილების მიზეზი გახდა მუნიციპალიტეტის მიერ საკუთარი შემოსულობებისა და ხარჯვითი ნაწილის დაზუსტება.

თვითმმართველი ქალაქი რუსთავის მუნიციპალიტეტის 2012-2013 წლების ბიუჯეტები ყველა შესული ცვლილების გათვალისწინების შედეგად დაზუსტდა შემდეგნაირად:

ცხრილი 1. 2012-2013 წლების დამტკიცებული და დაზუსტებული ბიუჯეტები (ათასი ლარი)

დასახელება	2012 წლის გეგმა			2013 წლის გეგმა		
	დამტკიც.	დაზუსტ.	%	დამტკიც.	დაზუსტ.	%
შემოსულობები	24 274	42 855	176	35 882	42 846	166
შემოსავლები	23 474	40 815	174	34 316	42 164	123
გადასახადები	4 500	6 651	148	5 300	8 994	170
გრანტები	15 185	30 041	198	25 194	29 126	116
სხვა შემოსავლები	3 789	4 123	109	3 822	4 044	106
არაფინანსური აქტივების კლება	800	1 965	246	1 567	682	44
ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოკლებით)	0	75		0	0	
გადასახდელები	26 774	50 441	188	35 882	44 462	124
ხარჯები	24 830	39 265	158	24 691	30 170	122
არაფინანსური აქტივების ზრდა	1 244	10 478	842	10 377	13 397	129
ვალდებულებების კლება	700	698	100	815	895	110
ნაშთის ცვლილება	-2 500	-7 586	303	0	-1 616	

ცხრილიდან ჩანს, რომ მუნიციპალიტეტი წლის დასაწყისში ვერ ახერხებს ბიუჯეტის პარამეტრების სათანადო სიზუსტით დაგეგმვას, რის გამოც ხშირია წლის განმავლობაში განხორციელებული ცვლილებები. შედეგად, ბიუჯეტის საწყისი მონაცემები არსებითად განსხვავდება დაზუსტებული მაჩვენებლებისგან.

შემოსულობები

2012 წლის დაზუსტებული ბიუჯეტის შემოსულობების საპროგნოზო მაჩვენებელი განისაზღვრა 42 855 ათასი ლარით, ხოლო 2013 წლის ბიუჯეტის ანალოგიური მაჩვენებელი - 42 846 ათასი ლარით.

ცხრილი 2. დაზუსტებული ბიუჯეტის შემოსულობები (ათასი ლარი)

დასახელება	2012	2013	ჯამი
შემოსულობები	42 855	42 846	85 701
შემოსავლები	40 815	42 164	82 978
გადასახადები	6 651	8 994	15 644
გრანტები	30 041	29 126	59 167
გათანაბრებითი ტრანსფერი	14 685	13 864	28 549
მიზნობრივი ტრანსფერი	500	500	1 000
სპეციალური ტრანსფერი	14 856	14 763	29 619
სხვა შემოსავლები	4 123	4 044	8 167
არაფინანსური აქტივების კლება	1 965	682	2 647
ფინანსური აქტივების კლება	75	0	75
(ნაშთის გამოყენების გარდა)			

წარმოდგენილი ცხრილის მიხედვით, შემოსულობების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი აქვს შემოსავლებს, მათ შორის, 2012 წელს - 95% და 2013 წელს - 98%. არაფინანსური აქტივების კლება წინა წელთან შედარებით დაგეგმილია 65%-ით შემცირებულად. ფინანსური აქტივების კლება მხოლოდ 2012 წელს არის დაგეგმილი, ხოლო ვალდებულებების ზრდა ბიუჯეტით გათვალისწინებული არ არის.

შემოსავლები მიღებულია გადასახადებით, გრანტებითა და სხვა შემოსავლების სახით. დაზუსტებულ ბიუჯეტში გადასახადები წინა წელთან შედარებით 35%-ითაა გაზრდილი, თუმცა მათი ხვედრითი წილი შემოსულობებში მცირეა და 2012 წელს შეადგენს 16%-ს, ხოლო 2013 წელს - 21%-ს.

თვითმმართველ ქალაქ რუსთავს საკუთარი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, გათანაბრებითი ტრანსფერის სახით, 2012 წელს მიღებული აქვს 14 685 ათასი ლარი, ხოლო 2013 წელს - 13 864 ათასი ლარი. მიღებული გათანაბრებითი ტრანსფერი 2012 წელს მუნიციპალიტეტის მთლიანი შემოსულობების 34%-ს, ხოლო 2013 წელს - 32%-ს შეადგენს.

2012-2013 წლებში მუნიციპალიტეტს დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების მიზნით, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოეყო 1.0 მლნ ლარი, რომელიც მერიის მიერ აღრიცხულია როგორც საკუთარი შემოსავალი.

სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტების დასაფინანსებლად მუნიციპალიტეტს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოეყოფა თანხები სპეციალური ტრანსფერის სახით. 2012 წლის ბიუჯეტით სპეციალური ტრანსფერი გათვალისწინებულია 14 856 ათასი ლარის, ხოლო 2013 წლის ბიუჯეტით - 14 763 ათასი ლარის³ ოდენობით.

„სხვა შემოსავლები“ მოიცავს პროცენტის სახით მიღებულ შემოსავლებს, რენტას, მოსაკრებლებს, ჯარიმებს, სანქციებს, საურავებს, საქონლის ან მომსახურების რეალიზაციას. „სხვა შემოსავლების“ სახით მისაღები თანხები დაზუსტებული ბიუჯეტის გეგმით 2012 წელს განისაზღვრა შემოსულობების 10%-ით, ხოლო 2013 წელს - 9%-ით.

გადასახდელები

2012-2013 წლების დაზუსტებული ბიუჯეტების გადასახდელები განისაზღვრა შემდეგი საპროგნოზო მაჩვენებლებით:

ცხრილი 3. დაზუსტებული ბიუჯეტის გადასახდელები (ათასი ლარი)

დასახელება	2012	2013	ჯამი
გადასახდელები	50 441	44 462	94 903
ხარჯები	39 265	30 170	69 435
არაფინანსური აქტივების ზრდა	10 478	13 397	23 875
ვალდებულებების კლება	698	895	1 593

2012 წლის ბიუჯეტში ხარჯები შეადგენს მთლიანი გადასახდელების 78%-ს, არაფინანსური აქტივების ზრდა - 21%-ს, ხოლო ვალდებულებების კლება - მთლიანი გადასახდელების 1%-ია. რაც შეეხება 2013 წელს, ბიუჯეტში მთლიანი გადასახდელების 68%-ს შეადგენს ხარჯები, 30%-ს - არაფინანსური აქტივების ზრდა, ხოლო ვალდებულებების კლება - 2%-ს.

³ მოიცავს ასევე საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან მიღებულ ტრანსფერს - 13.4 ათას ლარს.

ბიუჯეტის შესრულება

კანონმდებლობის შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საფინანსო ორგანო ამზადებს ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშს და საბიუჯეტო წლის დასრულებიდან არა უგვიანეს 2 თვისა, წარუდგენს წარმომადგენლობით ორგანოს. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო უფლებამოსილების ფარგლებში საჯაროდ განიხილავს და აფასებს ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშს და არა უგვიანეს 1 მაისისა, იღებს გადაწყვეტილებას წლიური ანგარიშის დამტკიცების ან არ დამტკიცების შესახებ.

მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელმა ორგანომ 2012-2013 წლების ბიუჯეტების შესრულების ანგარიშები საკრებულოს წარუდგინა საბიუჯეტო კოდექსით განსაზღვრული ვადის დაცვით. კერძოდ, ორივე ანგარიში წარდგენილ იქნა საანგარიშგებო წლის მომდევნო წლის 28 თებერვალს.

ცხრილი 4. ბიუჯეტის შესრულების მონაცემები შემოსულობების შესახებ (ათასი ლარი)

დასახელება	2012 წელი			2013 წელი		
	გეგმა	ფაქტი	შესრულების %	გეგმა	ფაქტი	შესრულების %
შემოსულობები	42 855	42 059	98	42 846	44 293	103
შემოსავლები	40 815	39 929	98	42 164	43 575	103
გადასახადები	6 651	5 914	89	8 994	10 938	122
გრანტები	30 041	30 041	100	29 126	28 156	97
სხვა შემოსავლები	4 123	3 974	96	4 044	4 480	111
არაფინანსური აქტივების კლება	1 965	2 011	102	682	718	105
ფინანსური აქტივების კლება	75	119	159	0	0	
გადასახდელები	50 441	48 700	97	44 462	35 864	81
ხარჯები	39 265	37 981	97	30 170	26 363	87
არაფინანსური აქტივების ზრდა	10 478	10 070	96	13 397	8 615	64
ვალდებულებების კლება	698	650	93	895	885	99
ნაშთის ცვლილება	-7 586	-6 641	88	-1 616	-8 429	522

რუსთავის მუნიციპალიტეტის 2012 წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მიხედვით, შემოსულობებმა შეადგინა 42 059 ათასი ლარი, რაც 796 ათასი ლარით ნაკლებია დაგეგმილ მაჩვენებელზე. აღნიშნული სხვაობა ძირითადად განპირობებულია „გადასახადების“ მუხლის შეუსრულებლობით. შემოსულობების ნაწილში, კერძოდ, „ფინანსური და არაფინანსური აქტივების კლების“ მუხლებში, გეგმა გადაჭარბებითაა შესრულებული.

2013 წლის თვითმმართველი ქალაქი რუსთავის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მიხედვით, შემოსულობების გეგმა გადაჭარბებით, 103%-ით არის შესრულებული. რაც შეეხება გადასახდელებს, ფაქტობრივი მაჩვენებლები მნიშვნელოვნად ჩამორჩება დაგეგმილ მონაცემებს. კერძოდ, ბიუჯეტის გადასახდელები შესრულებულია 81%-ით, რაც 8 598 ათასი ლარით ნაკლებია დაზუსტებული ბიუჯეტის შესაბამის მონაცემზე. გადასახდელების გეგმის შეუსრულებლობა ძირითადად განპირობებულია ინფრასტრუქტურული პროექტების შეუსრულებლობით - არაფინანსური აქტივების ზრდის გეგმა შესრულებულია მხოლოდ 64%-ით.

ცხრილი 5. ბიუჯეტის შესრულების მონაცემები ხარჯების შესახებ (ათასი ლარი)

დასახელება	2012 წელი			2013 წელი		
	გეგმა	ფაქტი	შესრ. %	გეგმა	ფაქტი	შესრ. %
შრომის ანაზღაურება	3 598	3 584	100	4 051	4 044	100
საქონელი დამომსახურება	8 562	7 431	87	9 006	7 033	78
პროცენტი	833	792	95	670	668	100
სუბსიდია	12875	12 724	99	7 807	7 183	92
გრანტები	4 450	4 450	100			
სოციალური უზრუნველყოფა	2 725	2 999	110	3 540	3 263	92
სხვა ხარჯები	6 222	6 001	96	5 095	4 172	82

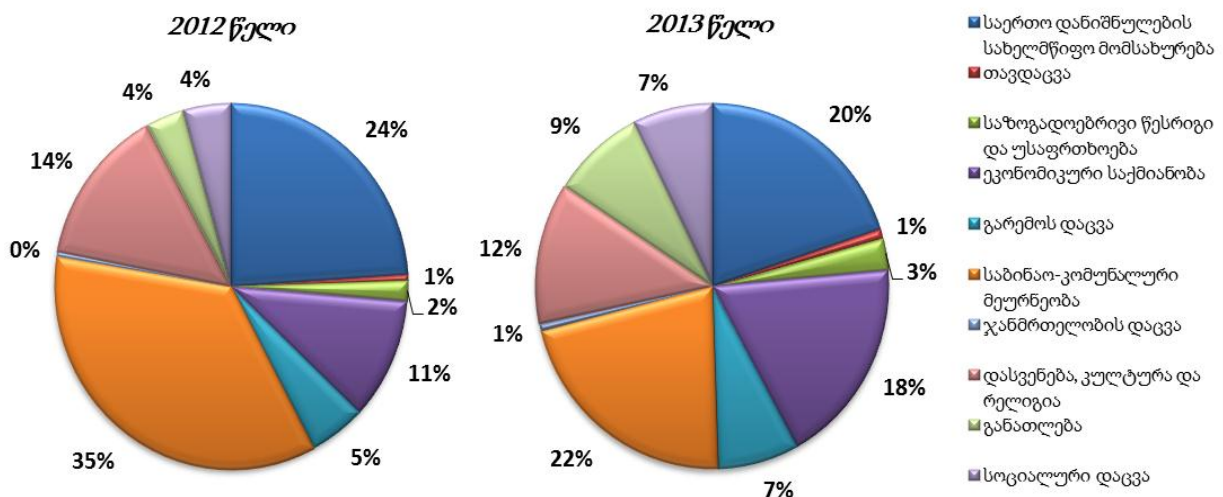
2012-2013 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ „საქონელი და მომსახურების“ მუხლით გაწეული ხარჯების ფაქტობრივი შესრულება გეგმასთან მიმართებაში დაბალია. კერძოდ, 2012 წელს - 87%, ხოლო 2013 წელს - 78% შეადგინა. „სოციალური

უზრუნველყოფის“ მუხლით 2012 წელს გაწეული ხარჯი დაგეგმილ მაჩვენებელს აჭარბებს 274 ათასი ლარით, რაც გამოწვეულია სარეზერვო ფონდიდან გახარჯული თანხის აღნიშნულ მუხლში გადანაწილებით. რაც შეეხება 2013 წელს, „სოციალური უზრუნველყოფის“ მუხლით მუნიციპალიტეტის მიერ ვერ იქნა ათვისებული 277 ათასი ლარი. შესრულების მაჩვენებელი ასევე დაბალია „სხვა ხარჯების“ მუხლითაც, კერძოდ: 2012 წელს გეგმა შეუსრულებელია 4%-ით, ხოლო 2013 წელს - 18%-ით.

საბიუჯეტო პარამეტრების შესრულების დაბალ პროცენტულ მაჩვენებლებზე დაყრდნობით შესაძლოა ვივარაუდოთ, რომ მუნიციპალიტეტი ბიუჯეტის დაგეგმვისას უპირატესობას ანიჭებს საბიუჯეტო კოდექსით განსაზღვრული ბიუჯეტის დამტკიცებისა და შესრულების ვადების დაცვას, ხოლო პარამეტრების დაგეგმვისა და შესრულების სიზუსტეს, ნაკლები მნიშვნელობა ენიჭება.

2012-2013 წლების ბიუჯეტების შესრულების ანგარიშებზე დაყრდნობით, ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ფუნქციონალური კლასიფიკაციის მიხედვით, ადგილობრივი ბიუჯეტის მიერ გაწეული ხარჯები გადანაწილდა შემდეგი თანაფარდობით:

დიაგრამა 1. ბიუჯეტის შესრულების მონაცემები ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ფუნქციონალური კლასიფიკაციის შესახებ



2012-2013 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ გაწეულ ხარჯებში ფუნქციონალური კლასიფიკაციის მიხედვით, ყველაზე დიდი პროცენტული

მაჩვენებლით გამოირჩევა საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურებისა და საბინაო-კომუნალური მეურნეობის ხარჯები. აღნიშნული ხარჯების 2012 წლის მაჩვენებლები მნიშვნელოვნად აღემატება 2013 წლის ანალოგიურ მაჩვენებლებს. კერძოდ: საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება 2012 წელს - 11 508 ათასი ლარით, ხოლო 2013 წელს - 6 979 ათასი ლარით განისაზღვრა. საბინაო კომუნალური ხარჯები 2012 წელს შეადგენდა 16 987 ათას ლარს, 2013 წელს კი შემცირდა 7 555 ათას ლარამდე.

პირობითი მოსაზრების საფუძვლები

საპროცენტო შემოსავლები

რუსთავის მუნიციპალიტეტმა 2012 წლის 14 დეკემბერს სს „ლიბერთი ბანკთან“ გააფორმა შეთანხმება გარიგების შეწყვეტის შესახებ, რომლის თანახმად, რუსთავის მუნიციპალიტეტს საპროცენტო სარგებლის სახით უნდა მიეღო 743.4 ათასი ლარი. დარიცხული საპროცენტო სარგებლიდან, 529.7 ათასი ლარის, ქ. რუსთავის მუნიციპალიტეტის წერილობითი მოთხოვნის საფუძველზე, ბანკმა დააფინანსა ინფრასტრუქტურული პროექტები.

ბანკსა და თვითმმართველ ერთეულს შორის შეთანხმების აღნიშნული პირობა ეწინააღმდეგება საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის პრინციპებს⁴. კერძოდ:

1. *ყოველმომცველობის პრინციპი*, რომლის მიხედვით ბიუჯეტის ყველა შემოსულობა, გადასახდელი და ნაშთის ცვლილება სრულყოფილად უნდა აისახოს შესაბამის ბიუჯეტებში. რუსთავის მუნიციპალიტეტის შემთხვევაში, ბანკის მიერ თავისუფალ ნაშთზე დარიცხული საპროცენტო სარგებელი 529.7 ათასი ლარის ოდენობით, არ არის აღრიცხული შესაბამისი პერიოდის ბიუჯეტში.

⁴ საბიუჯეტო კოდექსის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტი.

2. *უნივერსალობის პრინციპი*, რომლის მიხედვით, ბიუჯეტის ყველა შემოსულობა მიმართული უნდა იყოს საერთო გადასახდელების დასაფინანსებლად. ასევე არც ერთი შემოსულობა (გარდა დონორების მიერ დაფინანსებული შემოსულობებისა) არ უნდა იქნეს მიმართული მიზნობრივად, კონკრეტული გადასახდელის დასაფინანსებლად. მიუხედავად ამისა, გაფორმებული შეთანხმება ითვალისწინებდა კონკრეტული ღონისძიების დაფინანსებას.
3. *კონსოლიდირების პრინციპი*, რომელიც ითვალისწინებს ყველა დონის ბიუჯეტების შემოსულობების სახელმწიფო ხაზინის ერთიანი ანგარიშის სისტემაში მოქცევას და გადასახდელების გადახდას საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

შეთანხმებიდან ასევე ირკვევა, რომ ბანკს ქალაქისთვის 2013 წლის 1 იანვრამდე უნდა აენაზღაურებინა დარიცხული და გადაუხდელი - დაახლოებით, 213.7 ათასი ლარი და ნაშთზე დარიცხული საპროცენტო სარგებელი - წლის ბოლომდე დარჩენილ დღეებზე. 2012 წლის თვითმმართველი ქალაქი რუსთავის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშიდან ირკვევა, რომ ბიუჯეტმა საპროცენტო შემოსავლის სახით მიიღო მხოლოდ 150.6 ათასი ლარი.

პასუხისმგებელმა პირმა აუდიტის ჯგუფს ვერ განუმარტა, რით არის გამოწვეული ბანკის მიერ დარიცხულ და ფაქტობრივად მიღებულ საპროცენტო სარგებელს შორის 63.1 ათასი ლარის სხვაობა. ასევე ჯგუფს ვერ წარედგინა ინფორმაცია იმის შესახებ, თუ რა ღონისძიებები გაატარა მერიამ აღნიშნული სხვაობის გამომწვევი მიზეზების დასადგენად.

მიზნობრივი ტრანსფერის ასახვა ბიუჯეტში

2012-2013 წლებში რუსთავის მუნიციპალიტეტისათვის სახელმწიფოსგან დელეგირებულ უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად, მიზნობრივი ტრანსფერის სახით გამოყოფილმა თანხებმა შეადგინა, შესაბამისად, 500 ათასი და 489

ათასი ლარი. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, მიზნობრივი ტრანსფერი არ მიეკუთვნება თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ შემოსულობას და შესაბამისად, ბიუჯეტში ასახული უნდა იქნეს როგორც თვითმმართველობის არასაკუთარი შემოსულობები. მიუხედავად ამისა, ბიუჯეტის ბალანსში, ხარჯებსა და არაფინანსურ აქტივებზე ოპერაციების ფუნქციონალურ კლასიფიკაციასა და ასიგნებების ეკონომიკურ/პროგრამულ კლასიფიკაციაში მუნიციპალიტეტს მიზნობრივი ტრანსფერის გამოყენება ნაჩვენები აქვს, როგორც საკუთარი შემოსულობის ხარჯვა. აღნიშნულმა შეცდომამ, საბიუჯეტო წლის დასრულებისას შესაძლოა წარმოშვას მიზნობრივი ტრანსფერიდან დარჩენილი გაუხარჯავი თანხის საკუთარი შემოსულობებისგან დიფერენცირების პრობლემა. შესაბამისად, აღრიცხვასთან დაკავშირებული ხარვეზებიდან გამომდინარე, არსებობს რისკი, რომ მიზნობრივი ტრანსფერის სახით გამოყოფილი თანხები არამიზნობრივად გაიხარჯოს.

ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში

საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების წლიური ანგარიში უნდა მოიცავდეს მხარჯავი დაწესებულებების პროგრამების მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობის განმარტებას, თუ ასეთი შეუსაბამობა აღემატება 30%-ს. მიუხედავად აღნიშნულისა, 2013 წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მიხედვით, ზოგიერთ მუხლში სხვაობა დაზუსტებული ბიუჯეტის მონაცემებსა და ფაქტობრივ შესრულებას შორის 30%-ს აღემატება. კერძოდ:

- გზებისა და ტროტუარების რეაბილიტაცია და ექსპლოატაცია (პროგ. კოდ 0103) - გეგმა შესრულებულია 69%-ით;
- კეთილმოწყობის ღონისძიებები (პროგ. კოდ 0303) - შესრულებულია 61%-ით;

- სკვერების, ძეგლებისა და მემორიალების რეაბილიტაცია (პროგ. კოდ 030303) - შესრულებულია 56%-ით;
- კულტურული დაწესებულებების რეაბილიტაცია (პროგ. კოდ 050206) - გეგმა შესრულებულია 57%-ით;
- კულტურისა და დასვენების პარკის სარეაბილიტაციო სამუშაოები (პროგ. კოდ 050207) - შესრულებამ შეადგინა 69% და სხვ.

რუსთავის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში საფინანსო ორგანოს განმარტებული აქვს მიზეზები, რამაც გამოიწვია გადასახდელების ნაწილში დაზუსტებულ ბიუჯეტსა და ფაქტობრივ ხარჯებს შორის არსებული განსხვავებები. მიუხედავად აღნიშნულისა, განმარტებები ვერ იძლევა სრულყოფილ ინფორმაციას დაგეგმილი პროექტების შეუსრულებლობის მიზეზების შესახებ.

შრომის ანაზღაურება

2012 წელს რუსთავის მუნიციპალიტეტმა „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გასწია 3 580 ათასი ლარის ხარჯი⁵. აუდიტის ობიექტის მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტაციიდან ირკვევა, რომ მთლიანი სახელფასო ფონდის დაახლოებით 41%-ს შეადგენს მომუშავეებზე გაცემული პრემია, რაც ჯამში 1 462 ათასი ლარია. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან თანამშრომლებზე გაცემულმა პრემიამ, 37 შემთხვევაში, მათი წლიური ხელფასის 100%-ს გადააჭარბა. დიდი ოდენობით პრემიები ძირითადად გაცემულია რუსთავის მუნიციპალიტეტის სხვადასხვა თანამდებობის პირებზე, კერძოდ, საკრებულოს თავმჯდომარეზე, ქალაქის მერსა და მათ მოადგილეებზე. აღნიშნულ პირებზე გაცემული პრემია, დაახლოებით, მათი წლიური სახელფასო ფონდის 88%-იდან 158%-მდე მერყეობს, ასევე სხვადასხვა სამსახურის უფროსებზე, რომელთა პრემია მათზე წლის განმავლობაში გაცემული ხელფასის დაახლოებით 50%-დან 134%-მდეა.

⁵ არ მოიცავს წოდებრივ სარგოს - 4 ათას ლარს.

2013 წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის მიერ გაწეულმა შრომის ანაზღაურების ხარჯმა შეადგინა 4 038 ათასი ლარი, საიდანაც პრემიის სახით გაცემულია 1 334 ათასი ლარი, ანუ სახელფასო ფონდის დაახლოებით 33%.

„საქართველოს 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონის 24-ე მუხლის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი მხარჯავი დაწესებულებები უფლებამოსილნი არიან გაზარდონ ხარჯების ეკონომიკური კლასიფიკაციის „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით დამტკიცებული ასიგნებები, არა უმეტეს ამავე მუხლით დამტკიცებული ასიგნების 1/12-ისა. 2013 წელს რუსთავის დამტკიცებული ბიუჯეტით „შრომის ანაზღაურების“ მუხლმა 3 728 ათასი ლარი შეადგინა, რომელიც შეიძლებოდა გაზრდილიყო მაქსიმუმ 4 039 ათას ლარამდე. მიუხედავად ამისა, ბიუჯეტის ყველა ცვლილების გათვალისწინებით, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლი დაზუსტდა 4 051 ათას ლარამდე, საიდანაც ფაქტობრივმა შესრულებამ 4 043.6 ათასი ლარი შეადგინა.

ბიუჯეტის პროგრამაში დაშვებული შეცდომა

2012 წლის რუსთავის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში „სოციალური უზრუნველყოფის“ მუხლით გახარჯული თანხა 6.0 ათასი ლარით მეტად, ხოლო „სუბსიდირების“ მუხლით გაწეული ხარჯი - იმავე თანხით ნაკლებადაა წარმოდგენილი. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, აღნიშნული სხვაობა გამოიწვია სამსახურის შიდა მოხმარების ელექტრონულ პროგრამაში დაშვებულმა მექანიკურმა შეცდომამ, რის შედეგადაც სუბსიდირებაზე გაწეული 6.0 ათასი ლარი, შეცდომით აისახა „სოციალური უზრუნველყოფის“ მუხლში.

ბიუჯეტის ცვლილებებთან დაკავშირებული განმარტებითი ბარათები

2012 წელს რუსთავის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში შესულია 20 ცვლილება, ხოლო 2013 წელს - 13. საბიუჯეტო ცვლილებების დოკუმენტი უნდა შეიცავდეს

⁶ არ მოიცავს წოდებრივ სარგოს - 6 ათას ლარს

ინფორმაციას მუხლის ცვლილებისა და ამ ცვლილების გამომწვევი ობიექტური მიზეზების შესახებ. განმარტებითი ბარათების შესწავლისას გამოვლინდა, რომ აღნიშნული დოკუმენტაცია სათანადოდ არ არის შედგენილი.

მიზანშეწონილია, რომ ბიუჯეტის ცვლილების განმარტებითი ბარათი შეიცავდეს დეტალურ ინფორმაციას იმის შესახებ, კონკრეტულ მუხლში შესული ცვლილება ობიექტური საჭიროებებით არის თუ არა გამოწვეული.

აუდიტის დასკვნა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოსაზრებით, გარდა „პირობითი მოსაზრების საფუძვლების“ საკითხების შესაძლო გავლენისა, თვითმმართველი ქალაქი რუსთავის მუნიციპალიტეტის 2012-2013 წლებში გაწეული საქმიანობა შეესაბამება მოქმედ კანონმდებლობასა და მარეგულირებელ ნორმებს.

აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი

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

აუდიტის ჯგუფის წევრების ხელმოწერები

აუდიტორი:

მიხეილ ჩიქოვანი



ხელმოწერა

24.12.2014

თარიღი

აუდიტორი:

ასმათ ლილუაშვილი

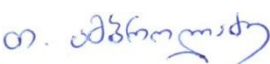


ხელმოწერა

24.12.2014

თარიღი

აუდიტორ-ასისტენტი:  ხელმოწერა 24.12.2014 თარიღი
ნატალია სადარეიშვილი

აუდიტორ-ასისტენტი:
თათია ამბროლაძე  ხელმოწერა 24.12.2014 თარიღი