

## სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



„**ვ ა მ ტ კ ი ც ე ბ**“

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების  
ბიუჯეტების აუდიტის დეპარტამენტის  
უფროსი

გიორგი მამრიკიშვილი

„---24---“-----05-----“ 2017 წელი

ეგზ. № 2

თვითმმართველი ქალაქი თელავის მუნიციპალიტეტის 2014-2015 წლების  
საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში N: 24/36

2017 წელი

## სარჩევი

|                                           |    |
|-------------------------------------------|----|
| შემაჯამებელი მიმოხილვა.....               | 3  |
| შესავალი .....                            | 6  |
| აუდიტის მიზანი .....                      | 6  |
| აუდიტის მასშტაბი.....                     | 6  |
| აუდიტის ანგარიშის დანიშნულება.....        | 6  |
| ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა .....     | 6  |
| აუდიტორის პასუხისმგებლობა .....           | 7  |
| აუდიტის ობიექტის აღწერა .....             | 7  |
| ძირითადი ტექსტი.....                      | 11 |
| ბიუჯეტის შედგენა-შესრულება.....           | 11 |
| სახელმწიფო შესყიდვები.....                | 11 |
| გადაუდებელი აუცილებლობა .....             | 11 |
| გზის რეაბილიტაცია.....                    | 12 |
| ადმინისტრაციული ხარჯები .....             | 13 |
| შტატგარეშე მოსამსახურეები.....            | 13 |
| წარმომადგენლობითი ხარჯები .....           | 15 |
| საკრებულოს დეპუტატების ანაზღაურება.....   | 15 |
| სატრანსპორტო საშუალებები.....             | 16 |
| სუბსიდია .....                            | 17 |
| სამართლებრივი აქტები.....                 | 19 |
| შიდა აუდიტი.....                          | 20 |
| აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი ..... | 22 |
| აუდიტის ჯგუფის წევრების ხელმოწერები ..... | 22 |

## შემაჯამებელი მიმოხილვა

- ❖ 2014-2015 წლებში მუნიციპალიტეტმა ქუჩების საყოფაცხოვრებო ნარჩენების დასუფთავებისა და ნაგავსაყრელზე გატანის სამუშაოების შესასრულებლად, გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, 5 შემთხვევაში ხელშეკრულება გააფორმა გამარტივებული შესყიდვის გზით. სახელშეკრულებო ღირებულებამ სულ 110.8 ათასი ლარი შეადგინა. აღნიშნული შესყიდვები არ წარმოადგენდა გადაუდებელ აუცილებლობას, რადგან სამუშაოების წინასწარი დაგეგმვა და ელექტრონული ტენდერის გზით შესყიდვა, შესაძლებელი იყო. (გვ. №12)
- ❖ 2015 წელს ქალაქ თელავის მერიამ შეისყიდა ქალაქ თელავში რუსთაველის გამზირისა და ტაბიძის ქუჩის სარეაბილიტაციო სამუშაოები, სახელშეკრულებო ღირებულებით 644.9 ათასი ლარი. მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად აუდიტის ჯგუფმა დაათვალიერა აღნიშნული ობიექტები. გამოვლინდა, რომ ტაბიძის ქუჩის ერთი მონაკვეთი დაზიანებულია. მუნიციპალიტეტის მიერ დაზიანების აღმოსაფხვრელად შესაბამისი ღონისძიება არ გატარებულა. (გვ. №13)
- ❖ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, მუნიციპალიტეტში შტატგარეშე მოსამსახურეთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს 9 ერთეულს. 2015 წელს გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებების საფუძველზე, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოში 9 თვის განმავლობაში დასაქმებულია სხვადასხვა რაოდენობის შტატგარეშე მოსამსახურე, რომელთა რიცხოვნობა მერყეობს 11-დან 26-მდე. (გვ. №14)
- ❖ 2014-2015 წლებში თვითმმართველი ერთეულის მიერ 39 შემთხვევაში სარესტორნო მომსახურებაზე გაწეულ წარმომადგენლობით ხარჯზე, მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა შესაბამისი დოკუმენტური მტკიცებულებები იმის შესახებ, თუ რა სახის ღონისძიებებთან დაკავშირებით გახდა საჭირო აღნიშნული ხარჯის გაწევა. ასევე, არ არის იდენტიფიცირებული სტუმრების ვინაობა და რაოდენობა. შედეგად, მუნიციპალიტეტის მიერ შესაბამისი დასაბუთების გარეშე ანაზღაურებულია 14.2 ათასი ლარი. (გვ. №15)
- ❖ საკრებულოს წევრებს, რომლებიც არ არიან თანამდებობის პირები, მერია უნაზღაურებს საკრებულოს კომისიებისა და სამუშაო ჯგუფების სხდომებში მონაწილეობისათვის, ასევე საკრებულოსა და საკრებულოს თავმჯდომარის დავალებების შესრულებისათვის ყოველთვიურად გაწეულ ხარჯებს. მერიის მიერ აღნიშნული ხარჯის ანაზღაურება უნდა განხორციელდეს ფაქტობრივად გაწეული ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების საფუძველზე. 2014-2015 წლებში უფლებამოსილების განსახორციელებლად საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე გაიცა 22.2 ათასი ლარი. საკრებულოს დეპუტატებზე ხარჯები ანაზღაურებულია ისე,

რომ არც ერთ შემთხვევაში მათ არ წარმოუდგენიათ ხარჯის გაწევის დამადასტურებელი დოკუმენტები. (გვ. №16)

- ❖ 2014-2015 წლებში მუნიციპალიტეტი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად სარგებლობდა როგორც ბალანსზე რიცხული 6 ერთეული ავტომანქანით, ასევე, სხვადასხვა თანამდებობის პირებისა და თანამშრომლების პირად საკუთრებაში არსებული 15-ზე მეტი სატრანსპორტო საშუალებით. მუნიციპალიტეტის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა აღემატება მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას. (გვ. №17)
- ❖ 2014-2015 წლებში მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებდა ა(ა)იპ „სასპორტო გაერთიანება“. 2015 წელს აღნიშნულ ა(ა)იპ-ს გამოეყო რამდენიმე სპორტული სახეობის წრე, რომელთა საფუძველზეც დაფუძნდა 2 ახალი ა(ა)იპ. 2015 წელს წინა წელთან შედარებით, იურიდიული პირების მატების გამო, 128.8 ათასი ლარით გაზრდილი სუბსიდიური დაფინანსებიდან, მხოლოდ 44.9 ათასი ლარის ხარჯი გამომდინარეობდა ობიექტური საჭიროებიდან, ხოლო 83.9 ათასი ლარის ადმინისტრაციული ხარჯი, შეიძლება მივიჩნიოთ არარაციონალურად. (გვ. №18)

## რეკომენდაციები:

**რეკომენდაცია №1.** წარმომადგენლობითმა და აღმასრულებელმა ორგანოებმა შეიმუშაონ სტრატეგია ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით. ამისათვის საკუთარ ანგარიშზე არსებული ფულადი სახსრები მიმართონ სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტების განსახორციელებლად ან დაუსრულებელი პროექტების გასაგრძელებლად. ასევე ბიუჯეტი იმგვარად დაგეგმონ, რომ არსებული თავისუფალი ნაშთი დროულად და მაქსიმალურად იქნეს გამოყენებული მოსახლეობის სასიკეთოდ.

**რეკომენდაცია №2.** წარმომადგენლობითმა და აღმასრულებელმა ორგანოებმა შეიმუშაოს ერთიანი საკადრო პოლიტიკა. განსაზღვროს, საბიუჯეტო წლის განმავლობაში გათვალისწინებული ღონისძიებების შესასრულებლად საჭირო კვალიფიკაციისა და რაოდენობის შრომითი რესურსი და მათი რაოდენობა გაითვალისწინოს საშტატო ნუსხის დამტკიცებისას. საჭიროების შემთხვევაში, გარკვეული ვადით მიიღოს სამსახურში შტატგარეშე მოსამსახურეები არამუდმივი სამუშაოების შესასრულებლად.

**რეკომენდაცია №3.** მუნიციპალიტეტის საკრებულომ შეიმუშაოს შესაბამისი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას რაციონალურად და ეკონომიურად. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს სტუმრების მიღების ფორმა, მათი

კატეგორია და გამასპინძლების ეტიკეტი, რომლის მიხედვით მოხდება ადგილობრივი ბიუჯეტიდან წარმომადგენლობითი ხარჯის გაწევა.

**რეკომენდაცია №4.** მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, გონივრულობის პრინციპის გათვალისწინებით, შეიმუშაოს წესი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის შესახებ. აღნიშნული წესით, რომელიც დაფუძნებული იქნება საუკეთესო პრაქტიკაზე, უნდა დარეგულირდეს, სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა, მათზე საწვავის გაცემის ლიმიტები, სარემონტო და სხვა მოვლა-შენახვის ხარჯები. ამასთანავე, მიზანშეწონილია შემუშავებული წესი თავსებადი იყოს საქართველოს მთავრობის შესაბამის დადგენილებასთან.

**რეკომენდაცია №5.** მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა და აღმასრულებელმა ორგანოებმა უზრუნველყოს მის მიერ დაფუძნებული სპორტული პროფილის ა(ა)იპ-ების და მასში არსებული საშტატო ერთეულების ოპტიმიზაცია, რაც ხელს შეუწყობს ამ დაწესებულებების საქმიანობის პროდუქტიულობის გაზრდას და საბიუჯეტო რესურსების რაციონალურ გამოყენებას. აგრეთვე არსებული შეზღუდული ფინანსური რესურსების პირობებში, მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა სამსახურებმა უნდა იმსჯელონ კერძო იურიდიული პირების დაფინანსების აუცილებლობაზე.

**რეკომენდაცია №6.** მუნიციპალიტეტის საკრებულომ და აღმასრულებელმა ორგანოებმა შეიმუშაოს შიდა კონტროლის სისტემა და კონტროლის პროცედურები. აღნიშნული სისტემა უნდა მოიცავდეს იმ პოლიტიკასა და პროცედურებს, რომლებიც მუნიციპალიტეტისათვის დადგენილია მისი საქმიანობის მოწესრიგებული და ეფექტიანი წარმართვისათვის. შიდა აუდიტის სამსახურმა უნდა უზრუნველყოს ორგანიზაციის წინაშე არსებული რისკების მართვის ხარისხის შეფასება, რომლის საფუძველზეც შეიმუშაოს 3-წლიანი სტრატეგიული და სამოქმედო გეგმები, მისცეს ხელმძღვანელობას რეკომენდაციები შიდა კონტროლისა და ორგანიზაციული მართვის საკითხებზე.

## შესავალი

### აუდიტის მიზანი

აუდიტის მიზანია აუდიტის ობიექტის მიერ 2014-2015 წლებში გაწეული საქმიანობის მოქმედ კანონმდებლობასთან და მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობის შემოწმება.

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

- მოქმედ კანონმდებლობასთან შეუსაბამობა - საქმიანობის წარმართვისას, საჯარო რესურსების გამოყენებისას და ფინანსური ანგარიშგების შედგენისას მოქმედ საკანონმდებლო და სხვა აქტების მოთხოვნების დაუცველობა;
- არამართლზომიერი ხარჯვა - სახსრების ეკონომიურად ხარჯვის ვალდებულებების დაუცველობა;
- ნებისმიერი სხვა საკითხი, რომელსაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საჯარო ფინანსების მართვის გასაუმჯობესებლად ან/და საჯარო სექტორში ერთგვაროვანი პრაქტიკის დასაწერად.

### აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა 2014-2015 წლებში თვითმმართველი ქალაქი თელავის მუნიციპალიტეტის საქმიანობისა და ფინანსური რესურსების ხარჯვის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა. აუდიტმა მოიცვა მუნიციპალიტეტის 2014-2015 წლების ბიუჯეტების გადასახდელები, ჯამში 19 035.2 ათასი ლარი.

### აუდიტის ანგარიშის დანიშნულება

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

### ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

აუდიტის ობიექტის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია 2014-2015 წლებში განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობითა და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე.

ხელმძღვანელობის ვალდებულება ასევე მოიცავს შიდა კონტროლის სისტემის შემუშავებას, დანერგვასა და შენარჩუნებას, რაც საჭიროა საფინანსო-ეკონომიკური

საქმიანობის პროცესის იმგვარი წარმართვისათვის, რომელიც არ შეიცავს შეცდომით ან განზრახ არამართლზომიერი ქმედებით გამოწვეულ არსებით კანონშეუსაბამობებს.

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

### **აუდიტორის პასუხისმგებლობა**

აუდიტორი პასუხისმგებელია აუდიტის ანგარიშში ასახული ფაქტობრივი გარემოებების სისწორესა და მიზანშეწონილობაზე. აუდიტი წარიმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI) შესაბამისად, რაც გულისხმობს პროფესიული ეთიკის მოთხოვნებთან შესაბამისობის დაცვას, ასევე აუდიტის დაგეგმვასა და ჩატარებას გონივრული რწმუნების მისაღებად იმის შესახებ, რომ აუდიტის ობიექტის მიერ 2014-2015 წლებში განხორციელებული საქმიანობა არ შეიცავს მოქმედ საკანონმდებლო და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან არსებითი შეუსაბამობის ფაქტებს. აუდიტორული პროცედურები ჩატარდა აუდიტორის პროფესიულ მსჯელობაზე დაყრდნობით, რაც მოიცავს პროცედურების ჩატარებას იმ შეფასებულ მნიშვნელოვან კანონშეუსაბამობების რისკებზე, რომლებიც გამოწვეულია შეცდომით.

### **აუდიტის ობიექტის აღწერა**

თვითმმართველი ქალაქი თელავის მუნიციპალიტეტი შეიქმნა საქართველოს პარლამენტის დადგენილებით<sup>1</sup>, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის საფუძველზე, 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების შედეგების ოფიციალურად გამოცხადების დღიდან. აღნიშნული საკანონმდებლო რეგულაციის ამოქმედების შედეგად, 2014 წლის 2 აგვისტოს გაუქმდა თელავის მუნიციპალიტეტი. ორგანიზაციის ლიკვიდაციის შედეგად გათავისუფლდა ყველა შტატიანი მოსამსახურე, რომელთაგან 112 პირი, 2014 წლის აგვისტოში დაინიშნა თვითმმართველი ქალაქი თელავის მუნიციპალიტეტში. აღსანიშნავია, რომ აღნიშნულ პირებზე გასაუქმებელმა მუნიციპალიტეტმა გასცა კომპენსაცია 2 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით, სულ 125.8 ათასი ლარი.

თვითმმართველი ქალაქი თელავის მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელსაც ჰყავს აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოები, აქვს საკუთარი ქონება და ბიუჯეტი. მუნიციპალიტეტი აერთიანებს 5 ადმინისტრაციულ ერთეულს, ადმინისტრაციული ცენტრია ქალაქი თელავი.

<sup>1</sup> საქართველოს პარლამენტის 2014 წლის 4 აპრილის დადგენილება №2205-III „მუნიციპალიტეტების გაყოფისა და თვითმმართველი თემების – მუნიციპალიტეტების შექმნის შესახებ“.

თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის რიცხოვნობა 2016 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით შეადგენს 19.6 ათას კაცს<sup>2</sup>.

მუნიციპალიტეტი საქმიანობას წარმართავს საქართველოს კონსტიტუციის, საქართველოს ორგანული კანონის - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის<sup>3</sup>, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის, საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით. კანონმდებლობით მუნიციპალიტეტს გააჩნია საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებები. მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს მიეკუთვნება:

- საბიუჯეტო პროცესის განხორციელება;
- მუნიციპალური ქონების შექმნის, სარგებლობისა და განკარგვის საკითხების რეგულირება საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში;
- სივრცით-ტერიტორიული მოწყობა, განაშენიანება და ტერიტორიის კეთილმოწყობა, ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა;
- მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარების საკითხებზე წინადადებების, დასკვნებისა და რეკომენდაციების მომზადება;
- იურიდიული პირების დაფუძნება, რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია და სხვ.

2015 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებდა თვითმმართველი ერთეულის მიერ დაფუძნებული 15 ა(ა)იპ და 2 შპს, რომელთა დაფინანსების ძირითადი წყაროა ადგილობრივი ბიუჯეტი.

სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების მიერ მუნიციპალიტეტისთვის დელეგირებულია: ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის ამაღლების ხელშეწყობა, საზოგადოებრივი ჯანდაცვის უზრუნველყოფა, ვეტერანთა და დევნილთა დაკრძალვა.

**ბიუჯეტი.** მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშებზე დაყენებით, 2014-2015 წლების შემოსულობებმა 19530.2 ათასი ლარი, ხოლო გადასახდელებმა 19035.2 ათასი ლარი შეადგინა<sup>4</sup>.

**ცხრილი №1. მუნიციპალიტეტის შემოსულობები და გადასახდელები 2014-2015 წწ. (ათასი ლარი)**

| დასახელება                                           | 2014          | 2015           | სულ            |
|------------------------------------------------------|---------------|----------------|----------------|
| <b>შემოსულობები</b>                                  | <b>8986,5</b> | <b>10543,7</b> | <b>19530,2</b> |
| შემოსავლები                                          | 8872,1        | 10473,4        | 19345,5        |
| არაფინანსური აქტივების კლება                         | 114,4         | 70,3           | 184,7          |
| ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოყენების გარდა) | 0,0           | 0              | 0              |
| ვალდებულებების ზრდა                                  | 0,0           | 0              | 0              |

<sup>2</sup> წყარო - Geostat.ge

<sup>3</sup> 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებამდე მოქმედებდა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონი.

<sup>4</sup> ქალაქ თელავის მუნიციპალიტეტის 2014 წლის ბიუჯეტის წლიური შესრულების ანგარიშში მიკუთვნებულია გაუქმებული მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის 2014 წლის 1 იანვრიდან 1 აგვისტომდე პერიოდის ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების მონაცემების ნაწილი.

|                                                    |               |                |                |
|----------------------------------------------------|---------------|----------------|----------------|
| <b>გადასახდელები</b>                               | <b>8843,1</b> | <b>10192,1</b> | <b>19035,2</b> |
| ხარჯები                                            | 6383,9        | 7503,9         | 13887,8        |
| არაფინანსური აქტივების ზრდა                        | 2189,9        | 2521,8         | 4711,7         |
| ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის დაგროვების გარდა) | 0,0           | 0              | 0              |
| ვალდებულებების კლება                               | 269,3         | 166,4          | 435,7          |
| <b>ნაშთის ცვლილება</b>                             | <b>143,4</b>  | <b>351,6</b>   | <b>495,0</b>   |

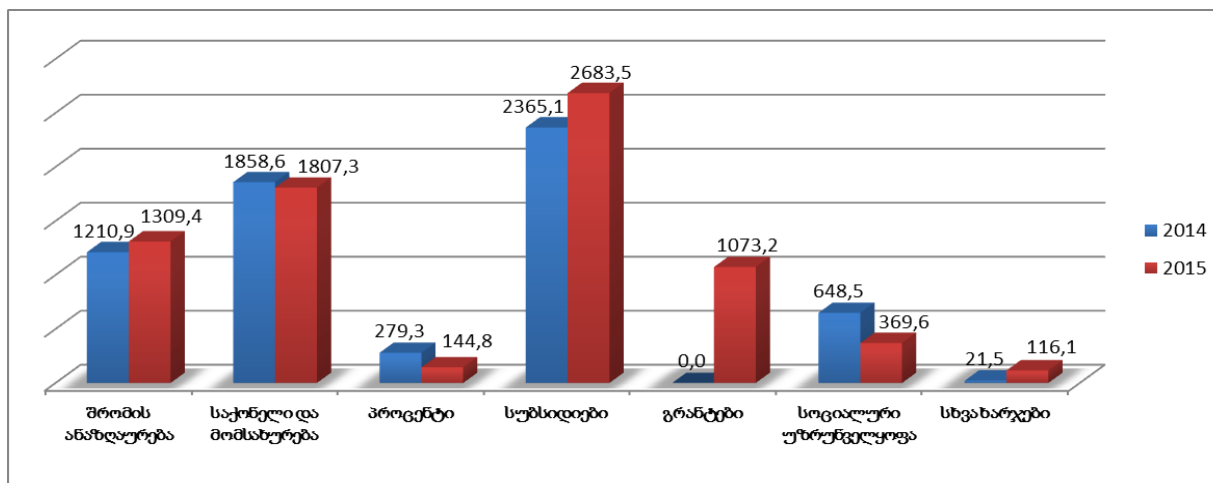
**შემოსულობები.** 2014-2015 წლებში მუნიციპალიტეტის შემოსულობების მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული ტრანსფერები. კერძოდ: 2014 წელს გრანტებმა შემოსულობების 80%, ხოლო 2015 წელს - 83% შეადგინა.

**ცხრილი 2. სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული ტრანსფერები 2014-2015 წწ. (ათასი ლარი)**

| <b>ტრანსფერის დასახელება</b> | <b>2014</b>   | <b>2015</b>   | <b>ჯამი</b>    |
|------------------------------|---------------|---------------|----------------|
| გათანაბრებითი                | 4806,3        | 7061,7        | 11868,0        |
| მიზნობრივი                   | 141,7         | 162,0         | 303,7          |
| სპეციალური                   | 300,0         | 0,0           | 300,0          |
| კაპიტალური                   | 1984,3        | 1570,4        | 3554,7         |
| <b>სულ:</b>                  | <b>7232,3</b> | <b>8794,1</b> | <b>16026,4</b> |

**გადასახდელები.** 2014-2015 წლებში გადასახდელების 72,9% ხარჯებს მოიცავს, არაფინანსური აქტივების ზრდა 24,8%-ია. ვალდებულებების კლება - 2,3%, მოიცავს მუნიციპალური განვითარების ფონდიდან აღებული სესხის პირითადი თანხის დაფარვას. აღნიშნულ წლებში მუნიციპალიტეტის ხარჯებში მნიშვნელოვანი წილი უკავია „სუბსიდიის“ მუხლის მაჩვენებელს - 36% და „საქონელი და მომსახურებას“ - 26%. „სუბსიდიის“ მუხლით ხარჯი გაწეულია იურიდიული პირების დაფინანსებაზე. შრომის ანაზღაურებამ 2014 წელს ხარჯების 18,9 %, ხოლო 2015 წელს - 17,4 % შეადგინა.

დიაგრამა №1: მუნიციპალიტეტის ხარჯები - 2014-2015 წწ.



ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშების თანახმად, 2014 წელს მუნიციპალიტეტის მიერ გრანტის სახით ხარჯი არ გაწეულა, ხოლო 2015 წელს - 1073.2 ათასი ლარის გრანტი გაიცა. აღნიშნული მოიცავს სსიპ - ვაჟა ფშაველას სახელობის პროფესიული სახელმწიფო დრამატული თეატრის და სახანძრო-სამაშველო სამსახურის დაფინანსებას. 2015 წელს „სუბსიდიის“ მუხლი გაზრდილია 13 %-ით, რაც გამოწვეულია ახალი იურიდიული პირების შექმნით და ა(ა)იპ-ებში დასაქმებულთა რაოდენობის ზრდით.

წინა წელთან შედარებით, 2015 წელს „სოციალური უზრუნველყოფის“ მუხლი, შემცირებულია 43%-ით. აღნიშნული განპირობებულია იმით, რომ თვითმმართველი ქალაქი თელავის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშების თანახმად, „სოციალური უზრუნველყოფის“ მუხლიდან დამქირავებლის მიერ გაწეულმა სოციალურმა დახმარებამ 2014 წელს 207.4 ათასი ლარი, ხოლო 2015 წელს - 2.8 ათასი ლარი შეადგინა. 2014 წელს გაწეული ხარჯის მაღალი მაჩვენებელი გამოწვეულია იმით, რომ თელავის მუნიციპალიტეტის ლიკვიდაციის შედეგად განთავისუფლებულ ყველა მოსამსახურეზე გაიცა საკომპენსაციო თანხები 2 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით.

**ნაშთის ცვლილება.** ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მიხედვით, 2015 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტს ნაშთის სახით ერიცხებოდა 891.4 ათასი ლარი. 2015 წელს მუნიციპალიტეტმა დაგეგმა ნაშთის სრულად გამოყენება, ფაქტობრივად კი მოხდა 351.5 ათასი ლარის ნაშთის დაგროვება. შედეგად, წლის ბოლოს ნაშთის ოდენობამ შეადგინა 1242.9 ათასი ლარი, მათ შორის, თავისუფალი ნაშთია - 945.2 ათასი ლარი.

**რეკომენდაცია:** წარმომადგენლობითმა და აღმასრულებელმა ორგანოებმა შეიმუშაონ სტრატეგია ფინანსური რესურსების რაციონალური მართვის უზრუნველყოფის მიზნით. ამისათვის საკუთარ ანგარიშზე არსებული ფულადი სახსრები მიმართონ სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტების განსახორციელებლად ან დაუსრულებელი პროექტების გასაგრძელებლად. ასევე ბიუჯეტი იმგვარად დაგეგმონ, რომ არსებული თავისუფალი ნაშთი დროულად და მაქსიმალურად იქნეს გამოყენებული მოსახლეობის სასიკეთოდ.

## ძირითადი ტექსტი

### ბიუჯეტის შედგენა-შესრულება

**კრიტერიუმი 1:** საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულებას, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ორგანო. ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში უნდა მოიცავდეს განმარტებებს, თუ დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობა 30 %-ს აღემატება.

**გამოვლენილი გარემოება:** თვითმმართველი ქალაქი თელავის მუნიციპალიტეტის 2015 წლის დამტკიცებული ბიუჯეტის წლიური შესრულების ანგარიშს არ ახლდა განმარტებები იმ შემთხვევებისთვის, როდესაც დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობა 30%-ს აღემატება. კერძოდ:

ფასადების და სახურავების რეკონსტრუქცია შესრულდა 68%-ით; ნაპირსამაგრი ნაგებობების მოწყობა, რეაბილიტაცია და ექსპლუატაცია შესრულდა 55%-ით; გარემოს დაცვის ღონისძიებები შესრულდა 57%-ით; ქალაქის იერსახის გაუმჯობესების ღონისძიებები შესრულდა 44%-ით. აღნიშნულით არ არის შესრულებული საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მოთხოვნები<sup>5</sup>.

**კრიტერიუმი 2:** საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით, „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლში კლასიფიცირდება ისეთი ოპერაციები, რომლებიც ერთ წელზე მეტი დროის განმავლობაში მრავალჯერადად ან განუწყვეტლივ გამოიყენება წარმოების ან მომსახურების პროცესში და რომელთა ღირებულებაც შეადგენს 500 ლარს და მეტს<sup>6</sup>.

**გამოვლენილი გარემოება:** 2014 წელს მუნიციპალიტეტმა ქალაქ თელავში მოაწყო ცენტრალური ქუჩების გადასასვლელების ჰორიზონტალური მონიშვნა და სიჩქარის შემზღუდველი ბორცვები, ღირებულებით 19.9 ათასი ლარი. აღნიშნული ოპერაცია ნაცვლად „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლისა, კლასიფიცირებულია „სხვა დანარჩენი საქონელი და მომსახურების“ მუხლში. არ არის დაცული „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანების მოთხოვნები.

### სახელმწიფო შესყიდვები

#### გადაუდებელი აუცილებლობა

**კრიტერიუმი:** შემსყიდველი ორგანიზაცია შესყიდვებს ახორციელებს დამტკიცებული წლიური გეგმის შესაბამისად. მუნიციპალიტეტი მომდევნო წლის შესყიდვების წლიურ

<sup>5</sup> საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 87, პუნქტი „დ“.

<sup>6</sup> „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის N672 ბრძანება.

გეგმას ადგენს მიმდინარე წელს, რის შემდეგაც შეუძლია დაიწყოს მომდევნო წლისათვის აუცილებელი შესყიდვების განხორციელება. გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით გამარტივებული შესყიდვა შეიძლება განხორციელდეს იმ შემთხვევაში, როდესაც საფრთხე ექმნება შემსყიდველი ორგანიზაციის ფუნქციონირებას და შეუძლებელია შესყიდვის საჭიროების წინასწარ განსაზღვრა.

**გამოვლენილი გარემოება:** 2014-2015 წლებში ქალაქ თელავის მუნიციპალიტეტის მერიამ, გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, ქუჩების საყოფაცხოვრებო ნარჩენების დასუფთავების და მისი ნაგავსაყრელზე გატანის სამუშაოების შესასრულებლად, გამარტივებული შესყიდვის გზით გააფორმა 5 ხელშეკრულება. ხელშეკრულებების საერთო ღირებულებამ სულ 110.8 ათასი ლარი შეადგინა. კერძოდ:

- 2014 წელს, ელექტრონული ტენდერის გზით დასუფთავების ღონისძიებების შესყიდვამდე, მუნიციპალიტეტმა გამარტივებული შესყიდვით 6 იანვარსა და 7 თებერვალს გააფორმა ხელშეკრულებები<sup>7</sup>, საერთო ღირებულებით 40.0 ათასი ლარი. სამუშაოების მიწოდების ვადა პირველ შემთხვევაში იყო 1 თვე, ხოლო მეორე შემთხვევაში - 10 დღე.
- 2015 წელს, ელექტრონული ტენდერის საშუალებით აღნიშნული მომსახურების შესყიდვამდე, მერიამ გამარტივებული შესყიდვით გააფორმა 3 ხელშეკრულება<sup>8</sup>, ჯამური ღირებულებით 70.8 ათასი ლარი. სამივე შემთხვევაში მომსახურების მიწოდების ვადები არ აღემატებოდა 1 თვეს.

მუნიციპალიტეტი ყოველწლიურად ახორციელებს ქუჩების საყოფაცხოვრებო ნარჩენების დასუფთავების და ნაგავსაყრელზე გატანის სამუშაოების შესყიდვას. ამდენად, შემსყიდველს მომავალი წლის დასუფთავების სამუშაოები უნდა დაეგეგმა წინა წელს და შეესყიდა ელექტრონული ტენდერის საშუალებით. შესაბამისად, მერიის მიერ აღნიშნული მომსახურების შესყიდვა გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით არ უნდა მომხდარიყო.

## გზის რეაბილიტაცია

**კრიტერიუმი:** მუნიციპალიტეტი ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების პროცესს გეგმავს ყველა იმ ფაქტორის გათვალისწინებით, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს პროექტის წარმატებით დასრულებას. წარმატებით განხორციელებული პროექტის შედეგად მოსახლეობას დროულად და ხარისხიანად მიეწოდება გაუმჯობესებული მუნიციპალური სერვისები.

**გამოვლენილი გარემოება:** 2015 წელს ქალაქ თელავის მუნიციპალიტეტმა შეისყიდა შოთა რუსთაველის გამზირის და ტაბიძის ქუჩის სარეაბილიტაციო სამუშაოები,

<sup>7</sup> ხელშეკრულებები: N01/906, N0209/906.

<sup>8</sup> ხელშეკრულებები: N1231/906, N0125/906, N0306/906.

სახელშეკრულებო ღირებულებით 644.9 ათასი ლარი. აღნიშნული ობიექტი მუნიციპალიტეტმა ჩაიბარა იმავე წლის 11 სექტემბერს.

აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში, აუდიტის ჯგუფმა მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ერთად დაათვალიერა შესრულებული სამუშაოები. ჩატარებული აუდიტორული პროცედურების შედეგად გამოვლინდა, რომ შესრულებული სამუშაოების ნაწილი, კერძოდ, ტაბიდის ქუჩის გარკვეული მონაკვეთი ამოზურცული და დაზარალებულია. წარმოდგენილი დოკუმენტების თანახმად, დაზიანება გამოიწვია მიწის სიღრმეში არსებული ბიტუმის ნარჩენებმა, რის შესახებ მუნიციპალიტეტი ინფორმირებული იყო.

ამდენად, მუნიციპალიტეტის მხრიდან სამუშაოების დაგეგმვის ეტაპზე არ მომხდარა აღნიშნული პრობლემის გათვალისწინება, რამაც გავლენა იქონია გზის საფარის ხარისხზე. დღეის მდგომარეობით საკითხი მოუგვარებელია და დაზიანების აღმოსაფხვრელად მუნიციპალიტეტის მიერ არ გატარებულა შესაბამისი ღონისძიებები.

სურათი N1. ქალაქ თელავში ტაბიდის ქუჩა



## ადმინისტრაციული ხარჯები

### შტატგარეშე მოსამსახურეები

**კრიტერიუმი:** მუნიციპალიტეტს თავისი უფლებამოსილების განსახორციელებლად ესაჭიროება შესაბამისი რაოდენობისა და კვალიფიკაციის თანამშრომლები, რომლებიც საჭიროა როგორც მუდმივი, ასევე არამუდმივი სამუშაოების შესასრულებლად. მუნიციპალიტეტი ყოველწლიურად განსაზღვრავს მუდმივი ამოცანების შესასრულებლად საჭირო საჯარო მოხელეების საშტატო რიცხოვნობას, ხოლო არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად შესაძლებელია გარკვეული ვადით შტატგარეშე მოსამსახურეების მიღება<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 8.

2015 წელს საქართველოს ორგანული კანონის - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის შტატგარეშე მოსამსახურეთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს მერიისა და საკრებულოს აპარატის საჯარო მოსამსახურეთა საშტატო რაოდენობის 10%-ს.

**გამოვლენილი გარემოება:** 2014-2015 წლებში ქალაქ თელავის მუნიციპალიტეტის მიერ ბიუჯეტიდან „შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურების“ მუხლით დაიხარჯა 358.0 ათასი ლარი, მათ შორის:

- 2014 წელს შტატგარეშე მოსამსახურეზე ხელფასის სახით გაიცა 237.3 ათასი ლარი, ხოლო პრემია - 13.8 ათასი ლარი.
- 2015 წელს შტატგარეშე მოსამსახურეზე ხელფასის სახით გაიცა 87.2 ათასი ლარი, ხოლო პრემიის სახით - 19.7 ათასი ლარი.

2014-2015 წლებში მუნიციპალიტეტის მიერ შტატგარეშე მოსამსახურეებთან გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებების შესწავლით გამოვლინდა, რომ შტატგარეშე მოსამსახურეები ინიშნებიან სხვადასხვა ვადით, ზოგიერთი მთელი წლის, ზოგიერთი კი - 2-3 თვით და შემდეგ უგრძელდებათ ვადა. ხელშეკრულებები უმეტეს შემთხვევაში გაფორმებულია მთელი წლის განმავლობაში, საკრებულოსა და მერიის სპეციალისტის უფლება-მოვალეობების შესასრულებლად. შედეგად, მუნიციპალიტეტის მიერ შტატგარეშე მოსამსახურეები დანიშნული არიან ფაქტობრივად მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, ქალაქ თელავის მუნიციპალიტეტში შტატგარეშე მოსამსახურეთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს 9 ერთეულს. 2015 წელს გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებების საფუძველზე, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოში 9 თვის განმავლობაში დასაქმებულია სხვადასხვა რაოდენობის შტატგარეშე მოსამსახურე, რომელთა რიცხოვნობა მერყეობს 11-დან 26-მდე. შედეგად, არ არის გათვალისწინებული ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მოთხოვნები<sup>10</sup>.

**რეკომენდაცია:** წარმომადგენლობითმა და აღმასრულებელმა ორგანოებმა შეიმუშაოს ერთიანი საკადრო პოლიტიკა; განსაზღვროს საბიუჯეტო წლის განმავლობაში გათვალისწინებული ღონისძიებების შესასრულებლად საჭირო კვალიფიკაციისა და რაოდენობის შრომითი რესურსი და მათი რაოდენობა გაითვალისწინოს საშტატო ნუსხის დამტკიცებისას. საჭიროების შემთხვევაში, გარკვეული ვადით მიიღოს სამსახურში შტატგარეშე მოსამსახურეები არამუდმივი სამუშაოების შესასრულებლად.

<sup>10</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 156.

## წარმომადგენლობითი ხარჯები

**კრიტერიუმი:** კანონმდებლობის თანახმად, წარმომადგენლობითი ხარჯები მოიცავს მიღებების, წვეულებების, (პრეზენტაციები, ოფიციალური სადილები და ა.შ.), საექსკურსიო და კულტურულ-სანახაობითი ღონისძიებების, სუვენირების შეძენა/დამზადების, სატრანსპორტო მომსახურებისა და მგზავრობის, აგრეთვე სასტუმროში მომსახურების ხარჯებს<sup>11</sup>. მუნიციპალიტეტის მიერ გაწეული წარმომადგენლობითი ხარჯები უნდა იყოს დოკუმენტურად სათანადოდ დასაბუთებული.

**გამოვლენილი გარემოება:** 2014-2015 წლებში თელავის მერიის წარმომადგენლობითმა ხარჯებმა შეადგინა 70.0 ათასი ლარი<sup>12</sup>. წარმომადგენლობითი ხარჯებიდან, დაფინანსებულია სხვადასხვა საქონლისა და მომსახურების შესყიდვა. კერძოდ: საზღვარგარეთიდან და სხვადასხვა ღონისძიებებთან დაკავშირებით მოწვეული სტუმრების გამასპინძლება, გადასაცემი საჩუქრები (სუვენირები, ალკოჰოლური სასმელები), მიღებების, ფურშეტების/წვეულებების მოწყობა, ოფიციალური სტუმრების გამასპინძლება კვების ობიექტებში და სხვ.

წარმოდგენილი დოკუმენტების შესწავლით გამოვლინდა, რომ 39 შემთხვევაში სარესტორნო მომსახურებაზე გაწეულ წარმომადგენლობით ხარჯზე, მუნიციპალიტეტმა ვერ წარმოადგინა შესაბამისი დოკუმენტური მტკიცებულებები იმისა, თუ რა სახის ღონისძიებებთან დაკავშირებით გახდა საჭირო აღნიშნული ხარჯის გაწევა. ასევე, არ არის იდენტიფიცირებული სტუმრების ვინაობა და რაოდენობა. შედეგად, მუნიციპალიტეტის მიერ შესაბამისი დასაბუთების გარეშე ანაზღაურებულია 14.2 ათასი ლარი.

**რეკომენდაცია:** მუნიციპალიტეტის საკრებულომ შეიმუშაოს შესაბამისი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას რაციონალურად და ეკონომიურად. აღნიშნული წესით უნდა განისაზღვროს სტუმრების მიღების ფორმა, მათი კატეგორია და გამასპინძლების ეტიკეტი, რომლის მიხედვით მოხდება ადგილობრივი ბიუჯეტიდან წარმომადგენლობითი ხარჯის გაწევა.

## საკრებულოს დეპუტატების ანაზღაურება

**კრიტერიუმი:** მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრი თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს უსასყიდლოდ. ანაზღაურებადია მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირის საქმიანობა<sup>13</sup>. კანონმდებლობა ითვალისწინებს საკრებულოს არაანაზღაურებად წევრებზე მუნიციპალიტეტის საქმიანობასთან დაკავშირებული ხარჯის

<sup>11</sup> „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის N 672 ბრძანება.

<sup>12</sup> 2014 წელი - 27.8 ათასი ლარი, 2015 წელი - 42.2 ათასი ლარი.

<sup>13</sup> „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ მუხლი 41, პუნქტი 1.

ანაზღაურებას. მუნიციპალიტეტი ანაზღაურებს საკრებულოს კომისიებისა და სამუშაო ჯგუფების სხდომებში მონაწილეობისათვის, ასევე საკრებულოსა და საკრებულოს თავმჯდომარის დავალებების შესრულებისათვის ყოველთვიურად გაწეულ ხარჯებს. მერიის მიერ აღნიშნული ხარჯის ანაზღაურება უნდა განხორციელდეს საკრებულოს წევრის მიერ წარმოდგენილი ფაქტობრივად გაწეული ხარჯის დამადასტურებელი დოკუმენტების საფუძველზე.

ხარჯის დამადასტურებელ დოკუმენტს წარმოადგენს პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტი, რომელშიც აღინიშნება დოკუმენტის (ფორმის) დასახელება, მისი შედგენის თარიღი, სამეურნეო ოპერაციის შინაარსი, რაოდენობა, ფასი, თანხა, სამეურნეო ოპერაციაში მონაწილე მხარეთა დასახელება, დოკუმენტის სწორად გაფორმებისათვის პასუხისმგებელ პირთა ხელმოწერები და სხვა მონაცემები<sup>14</sup>.

**გამოვლენილი გარემოება:** 2014 წელს თვითმმართველი ქალაქი თელავის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრებზე, გარდა თანამდებობის პირებისა, დამტკიცებულია უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების წესი. დადგენილი წესის მიხედვით, საკრებულოს სხდომებსა და მის ორგანოთა მუშაობაში მონაწილეობის მისაღებად, საკრებულოს წევრებს ყოველთვიურად განესაზღვრათ ზღვრული ოდენობა 2014 წელს 150, ხოლო 2015 წელს - 400 ლარით.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არათანამდებობის პირებზე ხარჯების ანაზღაურების სახით სააუდიტო პერიოდში დახარჯული თანხა სულ შეადგენს 22.2 ათას ლარს, მათ შორის, 2014 წელს - 2.1 ათასი ლარი, 2015 წელს - 20.1 ათასი ლარი. თვითმმართველი ქალაქი თელავის საკრებულოს დეპუტატებზე ხარჯები ანაზღაურებულია ისე, რომ არც ერთ შემთხვევაში მათ არ წარმოუდგენიათ ხარჯის გაწევის დამადასტურებელი დოკუმენტები.

## სატრანსპორტო საშუალებები

**კრიტერიუმი:** მუნიციპალიტეტს ფუნქციონირებისათვის ესაჭიროება საკუთარი ავტოსატრანსპორტო საშუალებები, რომელთა რიცხოვნობა თვითმმართველობებისათვის კანონმდებლობით დარეგულირებული არ არის. საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა დადგენილება<sup>15</sup>, სადაც საბიუჯეტო ორგანიზაციებში განისაზღვრა ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ზღვრული ოდენობა, ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის ფორმა. ავტომანქანების ზღვრული ოდენობა დამოკიდებულია საბიუჯეტო ორგანიზაციებში საშტატო რიცხოვნობაზე. მთავრობის

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის N121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“.

დადგენილება თვითმმართველობებისათვის სარეკომენდაციო ხასიათისაა, თუმცა საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და გონივრული ხარჯვიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია მისი შესრულება.

არსებული რეკომენდაციით, ქალაქ თელავის მერიისათვის სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად რეკომენდებული იყო 2014 წელს 5 ავტომანქანა, ხოლო 2015 წელს - 6 ავტომანქანა.

**გამოვლენილი გარემოება:** 2014-2015 წლებში თვითმმართველი ქალაქი თელავის მუნიციპალიტეტი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად სარგებლობდა ბალანსზე რიცხული 6 ერთეული ავტომანქანით. ასევე მუნიციპალიტეტი სამსახურებრივი მიმოსვლისათვის იყენებდა სხვადასხვა თანამდებობის პირებისა და თანამშრომლების პირად საკუთრებაში არსებულ 15-ზე მეტ სატრანსპორტო საშუალებას. აღნიშნული ავტომანქანების ექსპლუატაციისათვის, მუნიციპალიტეტის მიერ დამტკიცებული საწვავის მოხმარების ლიმიტების შესაბამისად, 2014-2015 წლებში დახარჯულია 103.0 ათასი ლარი<sup>16</sup>.

ამდენად, მუნიციპალიტეტის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა აღემატება მთავრობის დადგენილებით რეკომენდებულ ზღვრულ ოდენობას.

**რეკომენდაცია:** მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა ორგანომ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, გონივრულობის პრინციპის გათვალისწინებით, შეიმუშაოს წესი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ავტოპარკის გადანაწილების, სატრანსპორტო საშუალებების კლასიფიკაციისა და შესყიდვის შესახებ. აღნიშნული წესით, რომელიც დაფუძნებული იქნება საუკეთესო პრაქტიკაზე, უნდა დარეგულირდეს, სატრანსპორტო საშუალებების რაოდენობა, მათზე საწვავის გაცემის ლიმიტები, სარემონტო და სხვა მოვლა-შენახვის ხარჯები. ამასთანავე, მიზანშეწონილია შემუშავებული წესი თავსებადი იყოს საქართველოს მთავრობის შესაბამის დადგენილებასთან.

## სუბსიდია

**ზოგადი მიმოხილვა:** 2014-2015 წლებში თვითმმართველი ქალაქი თელავის მუნიციპალიტეტის მიერ ბიუჯეტიდან „სუბსიდიის“ მუხლით გაწეულია 3 760.4 ათასი ლარის ხარჯი<sup>17</sup>. აღნიშნული მუხლიდან მერიამ დააფინანსა 23 ა(ა)იპ, თანხით - 3670.5 ათასი ლარი. აქედან, თვითმმართველი ერთეულის მიერ დაფუძნებულია 14 ა(ა)იპ. ასევე, 2014 წელს დაფინანსდა სსიპ - თელავის ვაჟა ფშაველას სახელობის პროფესიული სახელმწიფო

<sup>16</sup> 2014 წელი - 28.7 ათასი ლარი, 2015 წელი - 74.3 ათასი ლარი.

<sup>17</sup> 2014 წლის 1 აგვისტოდან 31 დეკემბრის ჩათვლით - 1076.9 ათასი ლარი, ხოლო 2015 წელს 2683.5 ათასი ლარი.

დრამატული თეატრი, თანხით 83.3 ათასი ლარი და 2015 წელს - თელავის ტელეკომპანიის შემოქმედებითი გადაცემა, თანხით - 6.6 ათასი ლარი.

**კრიტერიუმი:** მუნიციპალიტეტს თავისი საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით, უფლება აქვს, დააფუძნოს ა(ა)იპ/შპს, რომელიც ორგანიზებას გაუწევს მისი უფლებამოსილების სფეროში განსახორციელებელ ერთობლივ ღონისძიებებს<sup>18</sup>. აღნიშნული იურიდიული პირების შექმნის საფუძველი უნდა იყოს სათანადოდ დასაბუთებული და არგუმენტირებული. თვითმმართველი ერთეული იურიდიულ პირებს აფინანსებს სუბსიდიით, რომელიც უნდა გაიცეს რაციონალურობის პრინციპის დაცვით.

**გამოვლენილი გარემოება:** მუნიციპალიტეტში 2014 წელს ფუნქციონირებდა ა(ა)იპ „სასპორტო გაერთიანება“, რომლის სუბსიდიურმა დაფინანსებამ წლის განმავლობაში შეადგინა 332.0 ათასი ლარი. წესდების თანხმად, ა(ა)იპ-ის ძირითად მიზნებსა და ამოცანებს წარმოადგენს ბავშვთა, მოზარდთა და მოზრდელითა მაქსიმალური რაოდენობის ჩაბმა სპორტულ-გამაჯანსაღებელ მოძრაობაში, მათი მეთოდური აღზრდა და დაოსტატება. ა(ა)იპ-ში ფუნქციონირებდა 11 დასახელების სპორტული წრე<sup>19</sup>.

2015 წელს ა(ა)იპ „სასპორტო გაერთიანებას“ გამოეყო რამდენიმე სპორტული სახეობის წრე, რომლის საფუძველზეც დაფუძნდა 2 ახალი ა(ა)იპ: „სპორტულ კლუბთა გაერთიანება“<sup>20</sup> და „ჭიდაობის სპორტული სკოლა“<sup>21</sup>. ახალი ა(ა)იპ-ების შექმნის შემდეგ „სპორტულ კლუბთა გაერთიანებას“ დაემატა ორი ახალი წრე და ოთხი მწვრთნელი<sup>22</sup>. 2015 წელს ჯამში სამივე ა(ა)იპ-ში ფუნქციონირებდა 13 დასახელების სპორტული წრე, რომლის სუბსიდიურმა დაფინანსებამ შეადგინა 460.8 ათასი ლარი.

2015 წელს სპორტული პროფილის ა(ა)იპ-ების დაფინანსება წინა წელთან შედარებით, გაიზარდა 128.8 ათასი ლარით. ზრდა გამოწვეულია შემდეგი გარემოებით:

- 4 ახალი მწვრთნელის შრომის ანაზღაურებასა და დამატებული 2 წრის ფუნქციონირებისათვის შეძენილი სპორტული ინვენტარის შეძენაზე, ჯამში დაიხარჯა 44.9 ათასი ლარი<sup>23</sup>.
- ახალი ა(ა)იპ-ების შექმნის შედეგად ადმინისტრაციული ხარჯი გაზრდილია 83.9 ათასი ლარით.

ამგვარად, 2 ახალი იურიდიული პირის შექმნით, წრეების რაოდენობა 11-დან გაიზარდა მხოლოდ 2 ერთეულით. 2015 წელს წინა წელთან შედარებით 128.8 ათასი ლარით გაზრდილი სუბსიდიური დაფინანსებიდან, მხოლოდ 44.9 ათასი ლარის ხარჯი გამომდინარეობდა ობიექტური საჭიროებიდან. შედეგად, მუნიციპალიტეტის მიერ

<sup>18</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 20, პუნქტი 1 და 2.

<sup>19</sup> 2014 წელს ფუნქციონირებდა შემდეგი წრეები: ძიუდო, სამბო, ქართული ჭიდაობა, ჭადრაკი, კალათბურთი, რაგბი, ხელბურთი, კრივი, მკლავჭიდი, ჩოგბურთი.

<sup>20</sup> 2015 წელს ფუნქციონირებდა შემდეგი წრეები: კალათბურთი, რაგბი, ტირი, ფუტსალი

<sup>21</sup> შექმნილია 2015 წლის დეკემბერში, ფუნქციონირებდა სამბოს, ქართული და თავისუფალი ჭიდაობის, ძიუდოს წრეები

<sup>22</sup> კალათბურთის 2 ახალი მწვრთნელი, ფუტსალის და ტირის მწვრთნელები

<sup>23</sup> ხელფასი - 12.1 ათასი ლარი, ინვენტარის ღირებულება - 32.8 ათასი ლარი

არსებული სპორტული პროფილის ა(ა)იპ-ის გაყოფით განპირობებული 83.9 ათასი ლარის ადმინისტრაციული ხარჯი, შეიძლება მივიჩნიოთ არარაციონალურად.

გარდა საკუთარი იურიდიული პირებისა, 2015 წელს მერიამ სუბსიდიით დააფინანსა კერძო და სახელმწიფო ა(ა)იპ-ები, თანხით 79.9 ათასი ლარი. მაგალითად:

- მერიამ ლექსებისა და მოთხრობების გამოქვეყნებისათვის, ჯამში 29.0 ათასი ლარით დააფინანსა კერძო ა(ა)იპ-ები: „ლიტერატურული კახეთი“, „სადაკო“, სალიტერატურო ჟურნალი „საქართველოს მოამბე“;
- სპორტული და კულტურული ღონისძიებების სუბსიდირებაზე მერიამ დახარჯა 30.5 ათასი ლარი. დააფინანსა ა(ა)იპ - საქართველოს ჩოგბურთის ფედერაცია; ა(ა)იპ - კახეთის ჭადრაკის ფედერაცია, ა(ა)იპ - „იკო ტეზუკას ჯგუფი საქართველოს კარატე კოკუშინ კაიკან-ის ფედერაცია“, ა(ა)იპ - საქართველოს ქორეოგრაფიულ მოღვაწეთა შემოქმედებითი კავშირი;
- საქველმოქმედო ღონისძიება მსოფლიო რბენასა და კახეთის რეგიონში საზაფხულო კონცერტების ჩატარების თანადაფინანსებისათვის, მერიამ 5.4 ათასი ლარის სუბსიდია გადაურიცხა ა(ა)იპ - კახეთის რეგიონალური განვითარების სააგენტოს;
- ა(ა)იპ „საქართველოს სამარიტელთა კავშირი და ვეტერანთა საზოგადოება“ დაფინანსდა 15.0 ათასი ლარით.

**რეკომენდაცია:** მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითმა და აღმასრულებელმა ორგანოებმა უზრუნველყოს მის მიერ დაფუძნებული სპორტული პროფილის ა(ა)იპ-ების და მასში არსებული საშტატო ერთეულების ოპტიმიზაცია, რაც ხელს შეუწყობს ამ დაწესებულებების საქმიანობის პროდუქტიულობის გაზრდას და საბიუჯეტო რესურსების რაციონალურ გამოყენებას. აგრეთვე არსებული შეზღუდული ფინანსური რესურსების პირობებში, მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა სამსახურებმა უნდა იმსჯელონ კერძო იურიდიული პირების დაფინანსების აუცილებლობაზე.

## სამართლებრივი აქტები

**კრიტერიუმი:** ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის<sup>24</sup> მიხედვით, მუნიციპალიტეტის ორგანოები და თანამდებობის პირები თავიანთი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოსცემენ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს. სამართლებრივი აქტის სახეებია: ნორმატიული აქტი და ინდივიდუალური აქტი. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დადგენილების სახით გამოცემის უფლებამოსილება, მუნიციპალიტეტში გააჩნია მხოლოდ საკრებულოს, რომელიც არის

<sup>24</sup> მუხლი 61, პუნქტი 2 და პუნქტი 3.

კოლეგიური ორგანო და გადაწყვეტილებას იღებს ხმათა უმრავლესობით. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა შეუძლია საკრებულოს განკარგულების, ხოლო მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირებს, ბრძანების სახით.

ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს კანონის მიხედვით<sup>25</sup>, ნორმატიული აქტი უნდა შეიცავდეს მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ზოგად წესს, ხოლო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არის ერთჯერადი გამოყენების და უნდა შეესაბამებოდეს ნორმატიულ აქტს. დაუშვებელია ნორმატიული შინაარსის სამართლებრივი აქტის ინდივიდუალური აქტის სახით მიღება (გამოცემა).

**გამოვლენილი გარემოება:** 2014-2015 წლებში ქალაქ თელავის მუნიციპალიტეტის მერიაში საავტომობილო საწვავის გამოყოფის საფუძველია მერის ბრძანება, ხოლო საკრებულოში - საკრებულოს თავმჯდომარის ბრძანება. აღნიშნული ბრძანებები მოქმედი კანონმდებლობით<sup>26</sup> წარმოადგენს თანამდებობის პირის ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს. მუნიციპალიტეტის მერისა და საკრებულოს თავმჯდომარის მიერ გამოცემული ბრძანებები ადგენენ საწვავის ლიმიტის გაცემის მუდმივ და მრავალჯერადი გამოყენების წესს.

კანონმდებლობის მიხედვით, დაუშვებელია ნორმატიული შინაარსის სამართლებრივი აქტის ინდივიდუალური აქტის სახით მიღება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტის მერმა და საკრებულოს თავმჯდომარემ გამოსცა ნორმატიული შინაარსის სამართლებრივი აქტი, რომლის გამოცემის უფლება არ გააჩნდა. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად, ნორმატიული აქტის გამოცემის უფლებამოსილება გააჩნია მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს.

2014-2015 წლებში მერიაში შემუშავებულია სოციალური დახმარებების გაცემის წესი, რომელიც მიღებულია ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტით - საკრებულოს განკარგულებით. აღნიშნული განკარგულების საფუძველზე სოციალური დახმარებები გაიცემა ყოველთვიურად, წლის განმავლობაში. საკრებულოს განკარგულება ადგენს სოციალური დახმარების გაცემის მუდმივ და მრავალჯერადი გამოყენების წესს და თავისი შინაარსით წარმოადგენს ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს. ამდენად, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ნორმატიული შინაარსის სამართლებრივი აქტი უნდა გამოეცა დადგენილების სახით.

## შიდა აუდიტი

**კრიტერიუმი:** ქალაქ თელავის მერიაში შექმნილია შიდა აუდიტის სამსახური, რომლის მიზანია ორგანიზაციის რისკის მართვის პროცესისა და კონტროლის სისტემის შემოწმება, შეფასება და რეკომენდაციების შემუშავება. შიდა აუდიტის სამსახური საქმიანობას

<sup>25</sup> საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, მუხლი 2.

<sup>26</sup> საქართველოს ორგანული კანონის - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 61-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

ახორციელებს 3-წლიანი სტრატეგიული გეგმის შესაბამისად, რომელზე დაყრდნობითაც ადგენს წლიურ გეგმას.

შიდა აუდიტის სუბიექტის საქმიანობის მიზანია დაწესებულების წინაშე არსებული რისკების მართვის ხარისხის შეფასება, ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ადეკვატურობისა და ეფექტიანობის შეფასება, დაწესებულების საქმიანობის სრულყოფა, ფინანსების მართვის გაუმჯობესება, ტექნიკური და ფუნქციური ხარვეზების აღმოფხვრა, პრევენცია და სხვ.

**გამოვლენილი გარემოება:** წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლით გამოვლინდა, რომ ქალაქ თელავის მუნიციპალიტეტს 2014-2015 წლებში არ შეუდგენია 3-წლიანი შიდა აუდიტის სტრატეგიული გეგმა. ახალი მუნიციპალიტეტის დაფუძნების შემდეგ, 2014 წელს, არ არის შედგენილი შიდა აუდიტის საქმიანობის წლიური გეგმა და შესაბამისად, არც აუდიტი ჩატარებულა, ხოლო 2015 წლის გეგმის მიხედვით, შიდა აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა მხოლოდ 5 ა(ა)იპ-ის და ერთი შპს-ის საქმიანობის აუდიტორული შემოწმება. აღსანიშნავია, რომ 2014-2015 წლებში მუნიციპალიტეტს არ დაუგეგმავს და შესაბამისად, არც ჩატარებია მერიის სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობის შემოწმება. მერიის სამსახურები მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელების ძირითად სუბიექტებს წარმოადგენენ. შესაბამისად, მათი შემოწმება შეამცირებდა ფუნქციონირების პერიოდში დაშვებულ ხარვეზებს.

მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურს არ განუხორციელებია წინასწარი შესწავლისა და რისკის შეფასების სათანადო პროცედურები. აღნიშნული პროცედურების საფუძველზე უნდა მომხდარიყო მერიის საქმიანობაში ძირითადი რისკების იდენტიფიცირება. მუნიციპალიტეტში არსებულმა ფინანსური მართვისა და შიდა კონტროლის სისტემამ ვერ უზრუნველყო გამოველინა ის არსებითი უზუსტობები, რომლებიც აღნიშნულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშში.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, თვითმმართველი ქალაქი თელავის მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობა სრულად არ ასახავს „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნებს.

**რეკომენდაცია:** მუნიციპალიტეტის საკრებულომ და აღმასრულებელმა ორგანოებმა შეიმუშაოს შიდა კონტროლის სისტემა და კონტროლის პროცედურები. აღნიშნული სისტემა უნდა მოიცავდეს იმ პოლიტიკასა და პროცედურებს, რომლებიც მუნიციპალიტეტისათვის დადგენილია მისი საქმიანობის მოწესრიგებული და ეფექტიანი წარმართვისათვის. შიდა აუდიტის სამსახურმა უნდა უზრუნველყოს ორგანიზაციის წინაშე არსებული რისკების მართვის ხარისხის შეფასება, რომლის საფუძველზეც შეიმუშაოს 3-წლიანი სტრატეგიული და სამოქმედო გეგმები, მისცეს ხელმძღვანელობას რეკომენდაციები შიდა კონტროლისა და ორგანიზაციული მართვის საკითხებზე.

## აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი

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

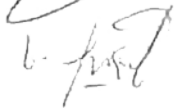
## აუდიტის ჯგუფის წევრების ხელმოწერები

წამყვანი აუდიტორი:  
გიორგი შურღაია



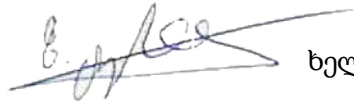
ხელმოწერა 24.05.2017 თარიღი

აუდიტორი:  
სოფიო ბელთაძე



ხელმოწერა 24.05.2017 თარიღი

აუდიტორი:  
ზურაბ ტუსკაძე



ხელმოწერა 24.05.2017 თარიღი

აუდიტორ-ასისტენტი:  
ნინო ლალიძე



ხელმოწერა 24.05.2017 თარიღი