

შიდა აუდიტორული შემოწმების ანგარიში

შიდა აუდიტის სამსახური

ბათუმი

2016

სარჩევი:

1. შესავალი -----	გვ.5
2. შემოკლებანი -----	გვ.5
3. შიდა აუდიტის მიზანი -----	გვ.6
4. შიდა აუდიტის მოკლე მიმოხილვა -----	გვ.6
5. აუდიტის აღწერა -----	გვ.7
6. შიდა აუდიტის სუბიექტის მოსაზრება -----	გვ.8
7. საბიუჯეტო პროცესი, მიგნებები,რისკები და რეკომენდაციები -----	გვ.9
8. შიდა აუდიტის ობიექტის მოსაზრება -----	გვ.27

**ძირითადი განმარტებები „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“  
საქართველოს კანონის შესაბამისად**

- **შიდა კონტროლი** - დაწესებულების მენეჯერული, ფინანსური და სხვა სახის კონტროლის მექანიზმების სისტემა, რომელიც მოიცავს ორგანიზაციულ სტრუქტურას, მეთოდებს, პროცედურებს, აგრეთვე შიდა აუდიტის ფუნქციას, რომელიც ყალიბდება, რათა დაეხმაროს დაწესებულებას, მიაღწიოს თავის მიზნებს და კანონიერად, გამჭვირვალედ, ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად წარმართოს თავისი საქმიანობა, და რომლის ჩამოყალიბებისათვის პასუხისმგებელი არიან დაწესებულების ხელმძღვანელები;
- **ფინანსური მართვა და კონტროლი** - შიდა კონტროლის სისტემის ნაწილი, რომელსაც ნერგავენ და ახორციელებენ დაწესებულების ხელმძღვანელები, რაც უზრუნველყოფს დაწესებულების მიზნების მიღწევას სახსრების კანონიერ, გამჭვირვალე, ეკონომიურ, ეფექტიან და პროდუქტიულ გამოყენებას. ფინანსური მართვა და კონტროლი ხორციელდება შემდეგი კომპონენტების საშუალებით:

- კონტროლის გარემო;
- რისკის მართვა;
- კონტროლის ღონისძიებები;
- ინფორმაცია და კომუნიკაცია;
- მონიტორინგი და შეფასება.

- **რისკი** – ალბათობა ისეთი მოვლენის მოხდენისა, რომელმაც შესაძლოა უარყოფითი გავლენა იქონიოს დაწესებულების მიზნების მიღწევასა და ამოცანების შესრულებაზე;
- **რისკის მართვა** - რისკის მართვის სისტემის ჩამოყალიბებისათვის პასუხისმგებელია დაწესებულების ხელმძღვანელი. იგი განსაზღვრავს იმ შესაძლო მოვლენებისა და სიტუაციების განსაზღვრის, შეფასების, კონტროლისა და მონიტორინგის პროცესებს, რომლებიც გავლენას ახდენს დაწესებულების ან/და დაწესებულების სტრუქტურული ქვედანაყოფის (ერთეულის) ან/და დაწესებულებისადმი დაქვემდებარებული ერთეულის მიზნების მიღწევასა და ამოცანების შესრულებაზე და მოიცავს რისკის შესამცირებლად საჭირო ღონისძიებების განხორციელებას.
- **შიდა აუდიტი** - დაწესებულების საქმიანობის გაუმჯობესებისკენ, მისი მიზნების მიღწევის უზრუნველყოფისა და მისი ამოცანების სრულყოფილად შესრულებისკენ მიმართული დამოუკიდებელი, ობიექტური, მარწმუნებელი და საკონსულტაციო საქმიანობა, რომელიც სისტემატიზებული, დისციპლინებული და ორგანიზებული მიდგომით აფასებს და აუმჯობესებს რისკის მართვის, კონტროლისა და მმართველობითი პროცესის ეფექტიანობას;
- **სისტემური აუდიტი** - ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ადეკვატურობისა და ეფექტიანობის შეფასება;
- **ეკონომიურობა** – რესურსების ღირებულების მინიმუმამდე შემცირება მისაღები ხარისხის პირობებში, რაც გულისხმობს შესაბამისი ხარისხისა და რაოდენობის საჭირო რესურსების დროულად და საუკეთესო ფასად შეძენას;

- **ეფექტიანობა** – დაგეგმილი შედეგებისა და დასახული მიზნების მიღწევის შეფასება, რაც გულისხმობს მიღწეული მიზნებისა და შედეგების განხორციელებულ ღონისძიებებთან კავშირს;
- **პროდუქტიულობა** – არსებული რესურსებით მაქსიმალური შედეგის მიღწევა, რაც გულისხმობს, შესაბამისი ხარისხის, რაოდენობისა და დროულობის გათვალისწინებით, გამოყენებულ რესურსებსა და საბოლოო პროდუქტს შორის თანაფარდობას.

1. შესავლი:

შიდა აუდიტის საფუძველი	შიდა აუდიტის სამსახურის წლიური (2016 წელი) გეგმა
შიდა აუდიტის სახე	სისტემური აუდიტი
შიდა აუდიტის ობიექტი	სსიპ „საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზია და რადიო“
შიდა აუდიტის სუბიექტი	სსიპ „საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიო“-ს შიდა აუდიტის სამსახური
შესწავლილი საქმიანობა	მაუწყებლის ბიუჯეტის მართვისა და კონტროლის სისტემის (ბიუჯეტის პროექტის მომზადების, წარდგენისა და დამტკიცების წესის შესწავლა და სათანადო რეკომენდაციების შემუშავება) ადეკვატურობისა და ეფექტიანობის შეფასება.
შესამოწმებელი პერიოდი	01.01.2015-01.05.2016 წწ.
აუდიტის <span style="font-variant: small-caps;">ს</span> კვადა	10.05.2016 – 01.07.2016

2. შემოკლებანი:

**მაუწყებელი** - სსიპ - „საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზია და რადიო“

**სამეურვეო საბჭო** - სსიპ - „საზოგადოებრივი მაუწყებლის“ სამეურვეო საბჭო

**მრჩეველთა საბჭო** - სსიპ - „საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიო“-ს მრჩეველთა საბჭო

**ბიუჯეტი** - სსიპ - „საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიო“-ს ბიუჯეტი

### 3. აუდიტის მიზნები

სისტემური აუდიტორული შემოწმების ფარგლებში შიდა აუდიტის მიზანია შეისწავლოს, გაანალიზოს და შეაფასოს მაუწყებლის საბიუჯეტო პროცესის მართვისა და კონტროლის სისტემის ადეკვატურობა და ეფექტიანობა, რათა დარწმუნდეს, რომ:

- საბიუჯეტო სახსრებისა და რესურსების გამოყენება მოხდება ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად;
- ფინანსური ანგარიშგება იქნება სრულყოფილი, ამომწურავი და სანდო;
- განხორციელებული ოპერაციები შესაბამისობაში იქნება მარეგულირებელ კანონმდებლობასთან, წესებთან და საუკეთესო პრაქტიკასთან;
- აქტივები, ინფორმაცია და სხვა რესურსები დაცული იქნება დაკარგვისაგან, არამართლზომიერი გამოყენებისაგან ან მართვისაგან და დაზიანებისაგან;
- მაუწყებლის მიზნები იქნება მიღწეული და ამოცანები შესრულებული.

სისტემური აუდიტორული შემოწმების ფარგლებში გაცემული რეკომენდაციების მიზანია, მაუწყებელში შიდა კონტროლის სისტემების დანერგვითა და გაძლიერებით, უზრუნველყოფილი იქნას შესაბამისი გარემოს ჩამოყალიბება რისკების მართვისათვის, რათა ხელი შეეწყოს მაუწყებლის მიზნების მიღწევასა და ამოცანების შესრულებას.

### 4. შიდა აუდიტის მოკლე მიმოხილვა

შიდა აუდიტორული შემოწმების დროს გამოვლენილი იქნა რიგი მნიშვნელოვანი გარემოებები, რაც იძლევა საშუალებას დასკვნის გამოტანის, რომ მაუწყებელში არსებული საბიუჯეტო კონტროლის სისტემები არაეფექტურია, კონტროლის მექანიზმების უმეტესობა მექანიკურია და აღმოჩენითი ხასიათისაა, ხოლო, შესაბამისად ავტომატური და პრევენციული კონტროლის მექანიზმები მაუწყებლის შიგნით პრაქტიკულად არ არსებობს და ისინი მეტწილად დამოკიდებულია და უკავშირდება სხვა ორგანიზაციებში მოქმედ ავტომატური

კონტროლის სისტემებს (მაგ: საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახური). კონტროლის მექანიზმების ტესტირებისას, დადგინდა, რომ შეუძლებელია გარკვეული ტიპის დოკუმენტების მოძიება და ასევე, აღმოჩენილი იქნა გარკვეული ხარვეზები გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, კონკრეტულად კი გადაწყვეტილებების არგუმენტაციის/დასაბუთების და მათი დოკუმენტირების მხრივ, რაც გაართულებს შემდგომი აუდიტორული შემოწმებების ჩატარებას მათ შორის სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ.

## 5. აუდიტის აღწერა

### ○ შიდა აუდიტის მოქმედების სფერო

შიდა აუდიტის მოქმედების სფეროს წარმოადგენდა მაუწყებელში მიმდინარე საბიუჯეტო პროცესი.

### საბიუჯეტო პროცესები მოიცავდა:

- ბიუჯეტის პროექტის მომზადებას;
- წარდგენას;
- განხილვას;
- დამტკიცებას; დაზუსტებას (კორექტირებას);
- შესრულებას;
- ანგარიშგებას;
- კონტროლს.

### ○ გამოყენებული მეთოდოლოგია

სისტემური აუდიტის პროცესში გამოყენებულ იქნა ინტერვიუს, ტესტირების, ინფორმაციის კითხვარებით მოძიების და ელექტრონული ფოსტის საშუალებით გამოკითხვის მეთოდები. პირველ ეტაპზე აუდიტის მიერ შესაბამისი დოკუმენტების გაცნობის გზით და

თანამშრომლებთან გამოკითხვების/ინტერვიუს მეთოდით დადგინდა საბიუჯეტო პროცესებში ძირითადი პროცედურები და მოხდა მათი აღწერა. ამ გზით მოპოვებული ინფორმაცია დახარისხდა, წინასწარ შემუშავებული, შესაბამისი ფორმის მიხედვით, სადაც, მითითებულ იქნა ძირითადი პროცესის/პროცედურის და დაკავშირებული ქვეპროცესების აღწერილობა, პროცესებზე პასუხისმგებელი პირები.

#### o ინფორმაციული წყარო

აუდიტორული შემოწმების განხორციელებისას ინფორმაციის წყაროს წარმოადგენდა მაუწყებლის ხელმძღვანელობიდან, სხვადასხვა სამსახურის უფროსებისგან და სპეციალისტებიდან მიღებული სიტყვიერი და დოკუმენტალური ინფორმაციები.

### 6. შიდა აუდიტის სუბიექტის მოსაზრება

სისტემური აუდიტის შემოწმების ფარგლებში, რომელიც მოიცავდა მაუწყებლის საბიუჯეტო პროცესს, აღმოჩენილი გარემოებები მიუთითებენ, რომ არსებული კონტროლის სისტემები მინიმალურია და არასაკმარისი.<sup>1</sup> არსებული კონტროლის სისტემებიდან უმრავლესობა არაეფექტურად ხორციელდება და ყველა მათგანი არის მექანიკური ხასიათის (კონკრეტული ინდივიდების მიერ ფიზიკურად კონტროლდება).

არსებული შიდა კონტროლის სისტემები მხოლოდ აღმოჩენითი ხასიათისაა და არ არსებობს პრევენციული ან სხვა სახის კონტროლის სისტემები. ამასთან, არსებული კონტროლის სისტემების ნაწილი გარე კონტროლის სისტემების მეშვეობით არის დანერგილი (სხვადასხვა კონტროლის განმახორციელებელი დაწესებულების მიერ) და მაუწყებლის შიგნით მენეჯმენტის მიერ ნაკლებად ხორციელდება. არსებული მდგომარეობა არ იძლევა იმის რწმუნების საშუალებას, რომ პროცესებში არსებული თანდაყოლილი რისკები სათანადოდ იმართება, რომელიც უზრუნველყოფს მაუწყებლის ამოცანების შესრულებას და მიზნების მიღწევას.

<sup>1</sup> მაგ: მაუწყებლის მიერ არ არის დადგენილი მივლინებასთან, შვებულებებთან დაკავშირებული საკითხების მართვის ეფექტური მექანიზმები, რის გამოც მაღალია გადაცდომების რისკი.



მიუხედავად იმისა, რომ გარკვეულ პროცესებში არსებულ თანდაყოლილ რისკებს გააჩნიათ შიდა კონტროლის მექანიზმები, უნდა ითქვას, რომ რისკების დონე საკმაოდ მაღალია და მნიშვნელოვნად აღემატება მაუწყებლისთვის რისკების დასაშვებ დონეს.

ვინაიდან, რისკების დონე საკმაოდ მაღალია, მაუწყებლის ხელმძღვანელობის მხრიდან საჭიროებს სასწრაფოდ ყურადღების მიქცევას. წინააღმდეგ შემთხვევაში, თუ არ მოხდება შიდა კონტროლის სისტემების დანერგვა/გაუმჯობესება და თანდაყოლილი რისკების მართვა, უდაოდ გამოიწვევს:

- ფინანსურ დანაკარგებს;
- მაუწყებლის საქმიანობის და მიზნების<sup>2</sup> მიღწევის შეფერხებას;
- დადგენილ წესებთან შეუსაბამობას.

## 7. საბიუჯეტო პროცესი, მიგნებები, რისკები და რეკომენდაციები

### 7.1 საკანონმდებლო ბაზა

„მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად:

- მრჩეველთა საბჭო დირექტორის წარდგინებით მსჯელობს საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიოს ბიუჯეტის პროექტზე და კანონმდებლობის შესაბამისად, ბიუჯეტს დასამტკიცებლად წარუდგენს საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს;<sup>3</sup>
- საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭო გენერალური დირექტორისა და საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიოს მრჩეველთა საბჭოს მიერ წარმოდგენილი ბიუჯეტების პროექტების შეჯერების საფუძველზე ამტკიცებს მომდევნო წლის ბიუჯეტს. ბიუჯეტში ცალ-ცალკე უნდა იყოს მოცემული

<sup>2</sup> „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-16 მუხლით, განსაზღვრული შინაარსობრივი ვალდებულებები.

<sup>3</sup> „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 35<sup>9</sup>-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი.

ტელემაუწყებლობის, სამაუწყებლო არხების, რადიომაუწყებლობისა და მმართველობითი ხარჯები.<sup>4</sup>

- „საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზია და რადიო ფინანსდება საზოგადოებრივი მაუწყებლის ბიუჯეტიდან, ამ ბიუჯეტის არანაკლებ 15%-ით. გამოყოფილი თანხა ბიუჯეტის დამტკიცების შემდეგ ჩაირიცხება საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიოს ანგარიშზე;
- საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიოს მრჩველთა საბჭო საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს საზოგადოებრივი მაუწყებლის ბიუჯეტის დამტკიცებამდე 1 თვით ადრე წარუდგენს საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიოს ბიუჯეტის პროექტს;
- საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭო გენერალური დირექტორისა და საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიოს მრჩველთა საბჭოს მიერ წარმოდგენილი ბიუჯეტების პროექტების შეჯერების საფუძველზე ამტკიცებს მომდევნო წლის ბიუჯეტს;“<sup>5</sup>
- მრჩველთა საბჭო ისმენს საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიოს ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს და მას დასამტკიცებლად წარუდგენს საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს. უფლებამოსილია, საკუთარი ინიციატივით ან დირექტორის წინადადებით, შეიმუშაოს პროექტი ბიუჯეტში ცვლილების შეტანის შესახებ და ის დასამტკიცებლად წარუდგინოს საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს;<sup>6</sup>
- მრჩველთა საბჭო ისმენს დირექტორის საქმიანობის ყოველკვარტალურ ანგარიშს, მათ შორის, ფინანსურ ანგარიშს, კვარტალის დასრულებიდან 15 დღის ვადაში;<sup>7</sup>
- თანხმობას აძლევს დირექტორს ისეთი გარიგების დადებაზე, რომლის ღირებულება აღემატება საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიოს ბიუჯეტის 1%-ს.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 33-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>5</sup> „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 35<sup>12</sup>-ე მუხლი.

<sup>6</sup> „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 35<sup>9</sup>-ე მუხლის „დ“ ქვეპუნქტი.

<sup>7</sup> „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 35<sup>9</sup>-ე მუხლის „ე“ ქვეპუნქტი.

- მრჩეველთა საბჭო დირექტორის წარდგინებით ამტკიცებს საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიოს საშტატო განრიგს და თანამშრომელთა თანამდებობრივ სარგოებს, სახელფასო ფონდს, მათ შორის, საპრემიო ფონდს და პრემიების ზღვრულ ოდენობებს<sup>9</sup>.
- მრჩეველთა საბჭოსათვის დაკისრებული მოვალეობების შესასრულებლად გამოყოფილი თანხა შეადგენს საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიოს ბიუჯეტის 3%-ს. აქედან მრჩეველების ჰონორარისათვის გამოყოფილი თანხა არ უნდა აღემატებოდეს ბიუჯეტის 2%-ს<sup>10</sup>.

## 7.2. მაუწყებელში არსებული პრაქტიკა და მისი შედარება საუკეთესო პრაქტიკასთან

მაუწყებლის განვითარებისა და მასზე დაკისრებული ფუნქციების შესრულების კუთხით საბიუჯეტო პროცესს ერთ-ერთი ძირითადი როლი აკისრია, ვინაიდან საბიუჯეტო პროცესი წარმოადგენს ბიუჯეტის მომზადების, დაგეგმვის, დამტკიცების, შესრულების და ანგარიშგების ერთიან პროცესს, ხოლო თავად ბიუჯეტი არის წლის მთავარი ფისკალური დოკუმენტი, რომლიდანაც ფინანსდება ის ძირითადი პროგრამები და ღონისძიებები, რასაც მაუწყებელი ახორციელებს კონკრეტული წლის განმავლობაში. შესაბამისად ბიუჯეტი მრავალმხრივი დოკუმენტია, სადაც გაერთიანებულია ინფორმაცია მაუწყებლის საქმიანობის შესახებ.

მაუწყებლის რესურსების ძირითად წყაროს წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული თანხები, ხოლო თავად სახელმწიფო ბიუჯეტის წყაროს, ძირითადად ქვეყნის მოსახლეობის შემოსავლები წარმოადგენს. აქედან გამომდინარე, ძალიან მნიშვნელოვანია მაუწყებლის ბიუჯეტი დაიგეგმოს გამჭვირვალედ და მიზანმიმართულად, ხარჯვა კი განხორციელდეს მაქსიმალურად ეფექტიანად.

<sup>8</sup> „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 35<sup>9</sup>-ე მუხლის „ვ“ ქვეპუნქტი.

<sup>9</sup> „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 35<sup>9</sup>-ე მუხლის პირველი პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტი.

<sup>10</sup> „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 35<sup>4</sup>-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

მაუწყებლის 2016 წლის ბიუჯეტის პროექტი მრჩეველთა საბჭოს მიერ მიღებული იქნა 2015 წლის 25 დეკემბერს<sup>11</sup>, რომლის თანახმადაც მაუწყებლის ბიუჯეტი განისაზღვრა 6 765 000 ლარით, აღნიშნული თანხის მუხლობრივი გადანაწილება მოცემულია ცხრილის სახით.

ხ ა რ ჯ ე ბ ი ს დ ა ს ა ხ ე ლ ე ბ ა	ხაზინა	ეკონ. საქმიანობით მიღებული შემოსავლებიდან	სულ
შრომის ანაზღაურება	4177000	25200	4202200
მივლინებები	143250	35000	178 250
მრჩეველთა საბჭო	99225	1650	100 875
ადმინისტრაციული	692525	7850	700 375
საინფორმაციო	31900	2500	34 400
პროდიუსინგი	538000	4000	542 000
ტექნიკური	854100	51800	905 900
სხვა გადასახდელები	79000	22000	101 000
<b>სულ ჯამი</b>	<b>6 615 000</b>	<b>150 000</b>	<b>6 765 000</b>

„მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2016 წლის თებერვლის თვეში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად<sup>12</sup>, გაიზარდა მრჩეველთა საბჭოსათვის დაკისრებული მოვალეობების შესასრულებლად გამოყოფილი თანხა, რაც შეადგენს საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიოს ბიუჯეტის 3%-ს. აქედან მრჩეველების ჰონორარისათვის გამოყოფილი თანხა არ უნდა აღემატებოდეს ბიუჯეტის 2%-ს.

<sup>11</sup> მრჩეველთა საბჭოს გადაწყვეტილება N01-01/18 25.12.2015 წ.

<sup>12</sup> ცვლილებების, matsne.gov.ge გამოქვეყნების თარიღი 07.03.2016 წელი, სარეგისტრაციო კოდი: 450140000.05.001.018069

აღნიშნული ცვლილებების საფუძველზე, მრჩველთა საბჭოს მიერ<sup>13</sup> 2016 წლის მარტის თვეში განხილული იქნა ბიუჯეტის კორექტირების საკითხი და დასამტკიცებლად წარედგინა სამეურვეო საბჭოს. განხორციელებული ცვლილებების შედეგად თანხების გადანაწილება ხარჯების მიხედვით მოცემულია ცხრილის სახით.

ხ ა რ ჯ ე ბ ი ს    და ს ა ხ ე ლ ე ბ ა	ხაზინა	ეკონ. საქმიანობით მიღებული შემოსავლებიდან	სულ
შრომის ანაზღაურება	4177000	25200	4202200
მივლინებები	143250	35000	178 250
მრჩველთა საბჭო	180285	1650	181 935
ადმინისტრაციული	692525	7850	700 375
საინფორმაციო	31900	2500	34 400
პროდიუსინგი	456940	4000	460 940
ტექნიკური	854100	51800	905 900
სხვა გადასახდელები	79000	22000	101 000
<b>სულ ჯამი</b>	<b>6 615 000</b>	<b>150 000</b>	<b>6 765 000</b>

„მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად ბიუჯეტის პროექტის მომზადებაზე, შესრულებაზე და ანგარიშგებაზე პასუხისმგებელია მაუწყებლის დირექტორი, ხოლო ბიუჯეტის პროექტის განხილვაზე, დასამტკიცებლად წარდგენაზე და კონტროლზე

<sup>13</sup> მრჩველთა საბჭოს 2016 წლის 29 მარტის გადაწყვეტილება N01-01/05

უფლებამოსილია მრჩეველთა საბჭო. მრჩეველთა საბჭო ასევე უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით შეიმუშავოს პროექტი დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილების შეტანის შესახებ და ის დასამტკიცებლად წარუდგინოს სამეურვეო საბჭოს. (მრჩეველთა საბჭოს აღნიშნული უფლებამოსილება სააუდიტო პერიოდში არ გამოუყენებია).

მაუწყებლის ბიუჯეტის პროექტის მომზადებასა და წარდგენას კოორდინაციას უწევს და პასუხისმგებელია მაუწყებლის ფინანსური ეფექტიანობის სამსახური<sup>14</sup>.

როგორც წესი ბიუჯეტის ფორმირება იწყება იმ საბაზო მონაცემების შეგროვებით, რომლებსაც უნდა ფლობდეს მაუწყებლის ფინანსური ეფექტიანობის სამსახური. ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისას გადასახდელების პარამეტრების განსაზღვრა ძალზედ მნიშვნელოვანი და საპასუხისმგებლო ეტაპია. მაუწყებლის ბიუჯეტის შემოსულობების წყაროს საზოგადოებრივი მაუწყებლის ბიუჯეტიდან მიღებული დაფინანსების გარდა (არანაკლებ 15%) წარმოადგენს, აგრეთვე ეკონომიკური საქმიანობით მიღებული შემოსავლები (იჯარა, პროგრამაში პროდუქტის, საქონლის / მომსახურების განთავსება და ა.შ), შესაბამისად შემოსულობების სწორად, გეგმაზომიერად და შედეგზე ორიენტირებულად დაგეგმვა მნიშვნელოვანია და ძირითად შედეგთან ერთად თანმდევი ეფექტის მომტანია.

ბიუჯეტის შედგენისას მიღებულია ორი ფორმა - მუხლობრივი და პროგრამული.<sup>15</sup> მაუწყებელში დაარსების დღიდან ხარჯების შედგენის მუხლობრივი პრინციპი მოქმედებს, თუმცა არსებობს მეორე ფორმაც - პროგრამული ბიუჯეტი. განსხვავება ამ ორ მიდგომას შორის შემდეგია: მუხლობრივი ბიუჯეტი ორიენტირებულია მხარჯავი სუბიექტებისათვის ხარჯების გადანაწილებაზე, ხოლო პროგრამული კი - გაწეული ხარჯების შედეგზე/ეფექტზე.

კანონის თანახმად „აჭარის ტელევიზიისა და რადიოს“ ბიუჯეტს ამტკიცებს სსიპ „საზოგადოებრივი მაუწყებლის“ სამეურვეო საბჭო მრჩეველთა საბჭოს წარდგინებით. სამეურვეო საბჭოს შეუძლია მხარი არ დაუჭიროს ბიუჯეტის პროექტს. ამ შემთხვევაში

<sup>14</sup> „ფინანსური ეფექტიანობის სამსახურის დებულების“ მე-2 მუხლი.

<sup>15</sup> *პროგრამა* - ბიუჯეტით განსაზღვრული პრიორიტეტების მიზნების მისაღწევად განსახორციელებელი ღონისძიებების ერთობლიობა, რომლებიც დაჯგუფებულია მსგავსი შინაარსის მიხედვით, ხორციელდება ერთი საბოლოო შედეგის მისაღწევად.

მაუწყებელში არ არის განსაზღვრული შემდგომი პროცედურები, მაგალითად თუ რა ვადაში და რა წესით უნდა იქნას წარდგენილი სამეურვეო საბჭოში ახალი პროექტი ან/და ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში რა სახის ღონისძიებები უნდა იქნას განხორციელებული.

მაუწყებელში დადგენილი პრაქტიკის თანახმად, მრჩველთა საბჭოს მიერ განხილული და სამეურვეო საბჭოში წარდგენილი ბიუჯეტის პროექტი, დამტკიცებული ბიუჯეტი და მასში შეტანილი ყველა ცვლილება, ბიუჯეტის შესრულებასთან და ანგარიშგებასთან დაკავშირებული, მრჩველთა საბჭოს მიერ მიღებული ყველა გადაწყვეტილება და ინფორმაცია ქვეყნდება მაუწყებლის ოფიციალურ ვებ-გვერდზე, რაც პროცესის დადებითი მხარეა და უზრუნველყოფს მის გამჭვირვალობას. ამასთან აუდიტის სუბიექტის მოსაზრებით, გამჭვირვალობის გაზრდის მიზნით უმჯობესი იქნება თუ მოხდება მრჩველთა საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების ვებ-გვერდზე თემატურად განთავსება, მსგავსი საკითხების მიხედვით.

მაუწყებლის ბიუჯეტი შედგება, როგორც საბიუჯეტო ისე არასაბიუჯეტო შემოსავლებისაგან. მაუწყებელში არ არის დადგენილი საბიუჯეტო სახსრების განწერის პრაქტიკა.<sup>16</sup> განწერა არის დოკუმენტი, რომელშიც ბიუჯეტის შემოსულობები და გადასახდელები გაშლილია კვარტლების მიხედვით, კლასიფიკაციის შესაბამისად.<sup>17</sup> აღნიშნული დოკუმენტი საჭიროა იმისთვის, რომ არ მოხდეს დისბალანსი ხარჯებსა და შემოსავლებს შორის წლის სხვადასხვა პერიოდში. განწერა მაუწყებლის ბიუჯეტთან ერთად უნდა იყოს ძირითადი დოკუმენტი, რომელსაც გამოიყენებს ფინანსური ეფექტიანობის სამსახური და მას არ უნდა ქონედ უფლება გასცეს თანხა, თუ ამას არ ითვალისწინებს განწერა. ამასთან მაუწყებლის ხელმძღვანელი ორგანოების მიერ არ არის განსაზღვრული სამართლებრივი აქტით, როდის იწყება მაუწყებელში საბიუჯეტო წელი, კერძოდ როდის იწყება მომავალი წლის ბიუჯეტის ფორმირების პროცესი. აღნიშნული პროცესი მენეჯმენტის მიერ მიმდინარეობს დაგეგმვის გარეშე, წინა წლის გამოცდილებისა და საქმიანობის შედეგად დაგროვილი ცოდნის საფუძველზე, კერძოდ არ ხდება გასაწევი ხარჯების საფუძველზე მისაღწევი შედეგების

<sup>16</sup> „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“-ს 47-ე მუხლი.

<sup>17</sup> „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“-ს მე-6 მუხლის „მ“ ქვეპუნქტი.

განსაზღვრა, გარდა აღნიშნულისა არ ხდება გაწეული სამუშაოების დოკუმენტირება. არ არის განსაზღვრული არასაბიუჯეტო შემოსავლების დაგეგმვის წესი, არ ხდება მაუწყებელში არსებული რესურსების და შესაძლებლობების შეფასება, შესაბამისად მენეჯმენტის მიერ არასაბიუჯეტო შემოსავლების დაგეგმვა ხორციელდება მექანიკურად, ამასთან არ წარმოებს არასაბიუჯეტო შემოსულობების გაზრდის, კუთხით განსახორციელებელი ღონისძიებების დაგეგმვა.

მნიშვნელოვანია, როგორც მაუწყებლის ყველს სტრუქტურული ერთეული, ასევე კონტროლის განმახორციელებელი ორგანო (მრჩეველთა საბჭო), მაუწყებლის ბიუჯეტის ფორმირების ყველა ეტაპზე აქტიურად იყოს ჩართული და კონტროლი მხოლოდ დამტკიცებული ბიუჯეტის ხარჯების მონიტორინგით არ იყოს შემოფარგლული. ხარჯების ეფექტიანობის საკითხი დიდწილად ბიუჯეტის ფორმირების ეტაპზე განისაზღვრება, როდესაც ცხადდება მიზნები და მათ მისაღწევად საჭირო ფინანსური რესურსების მოცულობა.

აუდიტის სუბიექტის მიერ აუდიტორული შემოწმების დროს მოპოვებული ინფორმაციის თანახმად მრჩეველთა საბჭო ბიუჯეტის პროექტისა და დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებების საკითხის განხილვის დროს ეყრდნობა, მხოლოდ დირექტორის მიერ წარდგენილ ერთადერთ წერილობით დოკუმენტს განმარტებით ბარათს, სადაც მოცემულია ინფორმაცია თანხების მუხლობრივი განაწილების შესახებ. (სააუდიტო პერიოდში მრჩეველთა საბჭოს მიერ არ მომხდარა წარდგენილ ბიუჯეტზე ხარვეზის დადგენა.)

ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისა და წარდგენის პროცესის, გარდა ასევე პრობლემურია ბიუჯეტის შესრულების (ანგარიშგების) პროცესი, კერძოდ „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად მრჩეველთა საბჭო - ისმენს საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიოს ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს და მას დასამტკიცებლად წარუდგენს საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს.<sup>18</sup> ამასთან მრჩეველთა საბჭო

<sup>18</sup> „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 35<sup>9</sup>-ე მუხლის პირველი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი.



ისმენს დირექტორის საქმიანობის ყოველკვარტალურ ანგარიშს, მათ შორის, ფინანსურ ანგარიშს, კვარტალის დასრულებიდან 15 დღის ვადაში.<sup>19</sup>

შესაბამისად მრჩეველთა საბჭო ვალდებულია განახორციელოს ბიუჯეტის შესრულებიდან მიღებული შედეგების და გადასახდელების ეფექტიანობის შეფასება. მსგავსი შეფასების მომზადებისათვის აუდიტის სუბიექტის მოსაზრებით მრჩეველთა საბჭოს წევრებს სჭირდებათ დამატებითი წერილობითი ინფორმაცია იმის თაობაზე, კონკრეტული ხარჯისათვის რა ღონისძიებები იყო დაგეგმილი წლის დასაწყისში და შესაბამისად, რა შედეგი უნდა დამდგარიყო. მუხლობრივ ბიუჯეტში კი წარმოუდგენელია მსგავსი შეფასების სრულყოფილად შემუშავება, კერძოდ ბიუჯეტის შესრულების, მონიტორინგისა და ანგარიშგებისას ნათლად უნდა გამოჩნდეს მიღწეული შედეგები და არა მხოლოდ განხორციელებული ღონისძიებები და ათვისებული ასიგნებები, შესაბამისად, მრჩეველთა საბჭოს მიერ ბიუჯეტის შესრულების შეფასებისას აქცენტი უნდა იყოს დაგეგმილ და მიღებულ შედეგს შორის არსებულ განსხვავებაზე და არა მაუწყებლის დამტკიცებული და დაზუსტებული გეგმით გათვალისწინებულ ასიგნებებსა და საკასო შესრულებას შორის არსებულ განსხვავებებზე.

მაუწყებლის ხელმძღვანელი ორგანოების მიერ არ არის დამტკიცებული ბიუჯეტის შესრულების, დირექტორის საქმიანობის ყოველკვარტალური და ფინანსური ანგარიშის ფორმა, მისი მომზადების, წარდგენისა და განხილვის წესი, კერძოდ არ არის დადგენილი თუ რა ინფორმაციასა და დოკუმენტაციას უნდა შეიცავდეს დირექტორის მიერ მრჩეველთა საბჭოში წარდგენილი ანგარიში და რა შედეგები შეიძლება მოყვეს მის განხილვას. ანგარიშის წარდგენა/განხილვა ხორციელდება მაუწყებელში დადგენილი პრაქტიკის თანახმად, რომლის მიხედვითაც წარდგენილ ანგარიშში აქცენტი კეთდება ბიუჯეტის საკასო შესრულებაზე და არა შედეგებზე, გამოწვევებზე და პრობლემებზე, ამასთან მრჩეველთა საბჭო ცნობად ღებულობს წარდგენილ ანგარიშს და მის საფუძველზე არ გასცემს რეკომენდაციებს.

<sup>19</sup> „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 35<sup>9</sup>-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი.

როგორც ზემოთ აღნიშნა, მაუწყებელში არ ხდება საბიუჯეტო სახსრების განწერა კვარტლების მიხედვით. აღნიშნული დოკუმენტის არ არსებობის პირობებში, როდესაც არ ხდება კვარტლების მიხედვით გასაწევი ხარჯების დადგენა, შეუძლებელია მრჩეველთა საბჭოს მიერ დირექტორის საქამიანობის ყოველკვარტლური ფინანსური ანგარიშის სრულყოფილი შეფასება და კონტროლის განხორციელება.

საბიუჯეტო პროცესში ჩართული ყველა მხარისათვის უნდა იყოს ნათელი და გასაგები ბიუჯეტის შედგენის, მისი მონიტორინგისა და ანგარიშგების პროცესთან დაკავშირებული საკითხები. ეს არა მარტო მრჩეველთა საბჭოს, როგორც ბიუჯეტის შერულებაზე კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს პრობლემაა, ის ყველა დაინტერესებული პირის პრობლემაა და წარმოადგენს. მუხლობრივ ბიუჯეტში დაინტერესებული პირი მოკლებულია ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ კონკრეტული მუხლით რა სარგებელი შეიძლება მიიღოს მაუწყებელმა. მაგალითად: ბიუჯეტის მუხლით „ადმინისტრაციული ხარჯი“ - თანხით 692525 ლარი. გაურკვეველია, თუ რას გულისხმობს დოკუმენტის აღნიშნული მუხლი, კერძოდ რთულია განისაზღვროს თანხის გახარჯვით კონკრეტულად რა შედეგი შეიძლება მიიღოს მაუწყებელმა ან/და რა სახის პრობლემური საკითხების გადაწყვეტა შეიძლება მოხდეს მიმდინარე საბიუჯეტო წელს.

გასაგებ ენაზე და შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტი გამჭვირვალობის მაღალი დონის საწინდარია. გამჭვირვალე ბიუჯეტი კი - არაეფექტური ხარჯების შემცირების, მაუწყებლისადმი ნდობის ამაღლებისა და მისი პატივისცემის საფუძველია, რაც, საბოლოო ჯამში, მაუწყებლის შემდგომ განვითარებას შეუწყობს ხელს.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე აუდიტის სუბიექტის მოსაზრებით მუხლობრივ ბიუჯეტთან შედარებით, პროგრამული ბიუჯეტის მართვა და კონტროლი უფრო მეტად ეფექტური იქნება. აღნიშნულს განაპირობებს შემდეგი გარემოებები:

- პროგრამული ბიუჯეტი ნათლად აჩვენებს მიღწეული შედეგებს და არა მხოლოდ ათვისებულ ასიგნებებს;

- პროგრამული ბიუჯეტის დაგეგმვა შედეგზეა ორიენტირებული - მის ამოსავალ წერტილს წარმოადგენს მისაღები შუალედური და საბოლოო შედეგები და არა მხოლოდ პროგრამების განმახორციელებლებზე გადანაწილებული რესურსები;
- პარარელურად იგეგმება შედეგი და ის ინდიკატორები, რომელთა საშუალებითაც შედეგის გაზომვა გახდება შესაძლებელი, ამავე დროს ითვლება შედეგის მისაღწევად აუცილებელი ხარჯები. ბიუჯეტის დაგეგმვისას შესაბამისობაში მოდის ერთმანეთთან პროგრამის დასახული მიზნის მისაღწევად საჭირო და არსებული რესურსები.
- პროგრამული ბიუჯეტის, როგორც შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტის ძირითადი მიზანი არის ის, თუ რამდენად კარგად არის წარმოდგენილი ის შედეგი, რისთვისაც ესა თუ ის პროგრამა ხორციელდება. პროგრამულ ბიუჯეტში გამოიყენება შუალედური (output) და საბოლოო (outcome) შედეგები.

### საბოლოო შედეგი

- მდგომარეობა, რომელიც წინასწარ დაგეგმილი და გაანალიზებული პოლიტიკის განხორციელების შედეგად უნდა დადგეს.
- გულისხმობს გარკვეული პრობლემის სრულად აღმოფხვრას, არსებითად ახალი მდგომარეობის დამყარებას, ახალი წესის დანერგვას, მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას შესაბამის სფეროში.
- უმეტეს შემთხვევაში მხოლოდ მრავალწლიანი მცდელობის შემდეგ მიიღწევა და მისი დადგომა ხშირ შემთხვევაში გულისხმობს, პროგრამის მთლიანად ან არსებული ფორმით არსებობის შეწყვეტას.

### შუალედური შედეგი

პროგრამის ფარგლებში კონკრეტული ქვეპროგრამების/ღონისძიებების გატარების შედეგად მიღებული პროდუქტი.

წარმოადგენს არა პროგრამის დასრულების ნიშანს, არამედ მისი საბოლოო მიზნის მიღწევისკენ გადადგმულ ნაბიჯებს და, თავის მხრივ, ზომავს ამ გზაზე მიღწეულ პროგრესს.

### 7.3. მაუწყებლის საბიუჯეტო პროცესის შემოწმების მიმდინარეობისას გამოვლენილი ნაკლოვანებები

1. მაუწყებლის ხელმძღვანელი ორგანოების მიერ არ არის დამტკიცებული მაუწყებლის ბიუჯეტის ფორმირების პრინციპები, ბიუჯეტის პროექტის მომზადების, ბიუჯეტის პროექტის წარდგენისა და განხილვის, მაუწყებლის ბიუჯეტის ცვლილებების შეტანის, შესრულების, ანგარიშგებისა და კონტროლის წესი, აგრეთვე, ბიუჯეტის ფორმირების დროს მაუწყებლის ხელმძღვანელი ორგანოებისა და სტრუქტურული ერთეულების უფლებამოსილება და პასუხისმგებლობა.
2. მაუწყებლის მენეჯმენტის მიერ არ არის შექმნილი პრიორიტეტების დოკუმენტი და შესაბამისად არ არის განსაზღვრული მაუწყებლის განვითარების ძირითადი გეგმა, რომელშიც უნდა აისახოს ინფორმაცია მაუწყებლის საშუალოვადიანი და გრძელვადიანი სამოქმედო გეგმების შესახებ.
3. არ არის განსაზღვრული საბიუჯეტო პროცესის დაწყების, განხილვისა და ბიუჯეტის პროექტის მომზადების ვადები.
4. მენეჯმენტის მიერ არ არის შექმნილი დოკუმენტი, სადაც განსაზღვრული იქნება ორგანიზაციის რესურსების (მატერიალური, ტექნიკური, ადამიანური) გამოყენების ტარიფები.
5. მუხლობრივი ბიუჯეტი (მაუწყებლის მიერ ბიუჯეტის ზოგადი ფორმულირებებით დაგეგმვა) პირდაპირ განაპირობებს, შიდა კონტროლის არაეფექტურობას, როცა დაწესებულებამ არ იცის რა ღონისძიებით და საშუალებით აპირებს მიზნის მიღწევას. აღნიშნულ სიტუაციაში მეტია რისკი იმისა, რომ ბიუჯეტის შესრულებაზე კონტროლის

განმახორციელებელმა ორგანომ (მრჩეველთა საბჭო), ვერ დაინახოს და შეაფასოს რისკები, რაც მისი ძირითადი ფუნქციაა.

6. მაუწყებელში არ არის დანერგილი შესაბამისი კონტროლის სისტემები, რომელიც ეფექტურად უზრუნველყოფს მუხლობრივი ბიუჯეტის პირობებში ისეთი სახის კონტროლს რომელიც თავის მხრივ უზრუნველყოს არსებული რესურსების ეკონომიურად და ეფექტიანად გამოყენებას. კერძოდ მაუწყებლის არსებული ბიუჯეტი (განმარტებითი ბარათი) არ შეიცავს დეტალურ ინფორმაციას წლის განმავლობაში მისაღწევი შედეგების შესახებ, რის გამოც შეუძლებელია წინასწარ გაკეთდეს პრევენცია და შეფასდეს გაწეული მომსახურების თუ მიღებული შედეგის ხარისხი, ამასთან არსებულ პირობებში სათანადოდ ვერ ფასდება მიღწეული შედეგის მიზანშეწონილობა დახარჯულ რესურსთან მიმართებაში.
7. ბიუჯეტში ცალ-ცალკე არ არის მოცემული ტელემაუწყებლობის და რადიომაუწყებლობის ხარჯები,<sup>20</sup> კერძოდ დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცალკ-ცალკე არ არის ნათლად გამიჯნული თუ ბიუჯეტის რამდენი პროცენტი უნდა მოხმარდეს ტელემაუწყებლობის და რამდენი პროცენტი რადიომაუწყებლობის განვითარებას (მაგ: რადიომაუწყებლობისათვის ტექნიკის შეძენას, რადიოში ადამიანური რესურსების მოზიდვას, შენარჩუნებას და მოტივაციის გაზრდას, გარე წარმოებით რადიოპროდუქციის შეძენას და ა.შ).
8. მაუწყებლის დირექტორის წარდგინებით მრჩეველთა საბჭოს განსაზღვრული აქვს საპრემიო ფონდი (2016 წლის ბიუჯეტის მიხედვით 10 000 ლარი). მაგრამ არ არის განსაზღვრული პრემიების ზღვრული ოდენობები.<sup>21</sup>
9. მაუწყებლის ხელმძღვანელი ორგანოების მიერ არ არის განსაზღვრული ბიუჯეტის შესრულების, დირექტორის საქმიანობის ყოველკვარტალური და ფინანსური ანგარიშის ფორმები, კერძოდ რა ინფორმაციასა და დოკუმენტაციას უნდა შეიცავდეს

<sup>20</sup> „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 33-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>21</sup> „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 35<sup>9</sup>-ე მუხლის პირველი პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტის თანახმად საპრემიო ფონდთან ერთად უნდა განისაზღვროს პრემიების ზღვრული ოდენობები.

დირექტორის მიერ მრჩეველთა საბჭოში წარდგენილი ანგარიში, ასევე არ არის განსაზღვრული ანგარიშის მომზადების, წარდგენისა და განხილვის წესი.

### არსებული რისკები

- ✓ პრიორიტეტების დოკუმენტის გარეშე მაუწყებლის საქმიანობის გაგრძელება რისკის შემცველია, ვინაიდან შესაძლოა სათანადოდ ვერ იქნას უზრუნველყოფილი მაუწყებლის მდგრადი განვითარება.
- ✓ პრიორიტეტების დოკუმენტის გარეშე ბიუჯეტის ფორმირება რისკის შემცველია, რამაც შესაძლოა გამოიწვიოს ბიუჯეტის არასწორი დადგენა, რამაც თავის მხრივ შესაძლოა გამოიწვიოს არაეფექტური ხარჯვა.
- ✓ ბიუჯეტის განხილვა ხდება სიტყვიერად, მაუწყებლის ხელმძღვანელობასა და თანამშრომლებს შორის, რომლის საფუძველზე შეიძლება ითქვას, რომ ბიუჯეტის დაგეგმვისას სათანადო ყურადღება არ ექცევა გეგმის მომზადების საფუძველს. რაც რისკის შემცველია და რამაც შესაძლებელია გამოიწვიოს ბიუჯეტის არარაციონალურად და არაეფექტურად დაგეგმვა.
- ✓ მუხლობრივი ბიუჯეტით საქმიანობის გაგრძელება რისკის შემცველია, ვინაიდან მუხლობრივ ბიუჯეტში შესაძლებელია თანხების მობილიზება ისე, რომ წინასწარ ნაკლებადაა ცნობილი კონკრეტულად რას მოხმარდება გამოყოფილი ფინანსური რესურსები;
- ✓ მუხლობრივი ბიუჯეტის პირობებში ბიუჯეტის განმკარგავს საშუალება აქვს წლის განმავლობაში განახორციელოს მანევრირება და თავისი შეხედულებისამებრ, კერძოდ ბიუჯეტის შესრულებაზე კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს - მრჩეველთა საბჭოს შეთანხმების გარეშე გასწიოს ესა თუ ის ხარჯი;
- ✓ დამტკიცებულ ბიუჯეტში კონკრეტული მუხლის შიგნით ცვლილებების შეტანის დროს ხარჯის გაწევის მიზნობრიობასთან დაკავშირებით საკითხები არ საჭიროებს

მრჩეველთა საბჭოსთან შეთანხმებას, რაც რისკის შემცველია და შესაძლოა გამოიწვიოს არაეფექტური კონტროლი.

- ✓ მაშინ როდესაც არსებული კონტროლის სისტემები ვერ უზრუნველყოფს ბიუჯეტის ხარჯვის (ათვისების) შედეგად მიღწეული შედეგის სათანადო შეფასებას მეტია რისკი არაეფექტური ხარჯების გაწევის, რაც არაეფექტური კონტროლის პირობებში კიდევ უფრო მეტად ზრდის რისკს.
- ✓ ბიუჯეტში ტელემაუწყებლობის და რადიომაუწყებლობის ხარჯების გაერთიანება წინააღმდეგობაში მოდის „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონთან,<sup>22</sup> რამაც თავის მხრივ შესაძლოა გამოიწვიოს ფინანსური რესურსის გადანაწილების დისბალანსი და გააჩინოს უსამართლობის განცდა.
- ✓ მაუწყებლის მიერ პრემიების ზღვრული ოდენობების საკითხის სამართლებრივი რეგულაციის გარეშე დატოვება რისკის შემცველია, რამაც შესაძლოა გამოიწვიოს მაუწყებლის საპრემიო ფონდის არაეფექტური განკარგვა.
- ✓ მაუწყებლის ხელმძღვანელი ორგანოების, ბიუჯეტის შესრულების, დირექტორის საქმიანობის ყოველკვარტალური და ფინანსური ანგარიშის ფორმების განსაზღვრის გარეშე მუშაობა რისკის შემცველია, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს არაეფექტური კონტროლი.

## რეკომენდაციები

- მაუწყებლის მენეჯმენტის მიერ უნდა შემუშავდეს პრიორიტეტების დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს მაუწყებლის საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს და განსახორციელებელ ღონისძიებათა ხარჯებს. ასევე აღნიშნულ დოკუმენტი უნდა შეიცავდეს მაუწყებლის საშუალოვადიანი და გრძელვადიანი სამოქმედო გეგმების შესახებ ინფორმაციას.

<sup>22</sup> „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 33-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

- უნდა შეიქმნას დოკუმენტი, რომლითაც განსაზღვრული იქნება მაუწყებლის რესურსების (მატერიალური, ტექნიკური, ადამიანური) გამოყენების ტარიფები და მათი განვითარების სტრატეგია.
- მაუწყებლის ბიუჯეტში ცალკ-ცალკე უნდა იყოს მოცემული ტელემაუწყებლობისა და რადიომაუწყებლობის ხარჯები, ისე რომ დაცული იქნას ბალანსირების პრინციპი.
- შიდა კონტროლის გაზრდის მიზნით მიზანშეწონლია ბიუჯეტთან ერთად დამტკიცდეს განწერა (კვარტლებისა და თვეების მიხედვით გასაწევი ხარჯების ოდენობა).
- საპრემიო ფონდის განსაზღვრასთან ერთად, უნდა განისაზღვროს პრემიების ზღვრული ოდენობები, ანუ ერთჯერადად გასაცემი პრემიის ზედა ზღვარი, ისე რომ პრემიის მიზნებში შედიოდეს დასაქმებულ პირთა წახალისების და მოტივაციის გაზრდა, აგრეთვე, დასაქმების ბაზარზე არსებული კონკურენციის გათვალისწინებით, მაუწყებელში კვალიფიციური კადრების შენარჩუნება და მოზიდვა.
- მაუწყებლის მიერ მუხლობრივი ბიუჯეტიდან პროგრამულ ბიუჯეტზე გადასვლა აუცილებელ ცვლილებას წარმოადგენს, რაც უახლოეს მომავალში ეტაპობრივად უნდა განხორციელდეს, ვინაიდან შეზღუდული რესურსების პირობებში გააზრებული, შედეგზე ორიენტირებული ხარჯები ეფექტური მმართველობისა და შიდა კონტროლის გაზრდის საწინდარია.
- მაუწყებლის ხელმძღვანელი ორგანოების მიერ უნდა დამტკიცდეს ბიუჯეტის ფორმირების წესი, კერძოდ ბიუჯეტის პროექტის მომზადების, ბიუჯეტის პროექტის წარდგენისა და განხილვის, მაუწყებლის ბიუჯეტის ცვლილებების შეტანის, შესრულების, ანგარიშგებისა და კონტროლის წესი, აგრეთვე, ბიუჯეტის ფორმირების კონკრეტული ვადები (დაწყება/დასრულება).
- მაუწყებლის ბიუჯეტის ფორმირების პრინციპების განსაზღვრისას გათვალისწინებული უნდა იქნას შემდეგი გარემოება, კერძოდ: მაუწყებლის საბიუჯეტო პროცესი მჭიდროდ უნდა იყოს დაკავშირებული სსიპ „საზოგადოებრივი მაუწყებელი“-ს ბიუჯეტის დაგეგმვის და მომზადების პროცესთან. ვინაიდან სსიპ



„საზოგადოებრივი მაუწყებლი“-ს დაფინანსების ძირითად წყაროს წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტი, ხოლო საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზია და რადიო ფინანსდება საზოგადოებრივი მაუწყებლის ბიუჯეტიდან, ამ ბიუჯეტის არანაკლებ 15%-ით. ამასთან აჭარის ტელევიზიისა და რადიოს ბიუჯეტი მტკიცდება სამეურვეო საბჭოს მიერ წარდგენილი ბიუჯეტის პროექტების შეჯერების საფუძველზე.<sup>23</sup>

- მაუწყებლის ბიუჯეტის შედგენა უნდა მოხდეს პრიორიტეტების ჩამოყალიბების შემდგომ, როდესაც მოხდება დასაგეგმი პერიოდისათვის საკუთარი ფინანსური რესურსის განსაზღვრა. მიუხედავად იმისა, რომ საკუთარი შემოსულობების დიდ ნაწილს წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული დაფინანსება, მაინც მნიშვნელოვანია საკუთარი შემოსავლების სხვა წყაროების (იჯარა, პროგრამაში პროდუქტის განთავსება, და ა.შ) რეალისტურად დაგეგმვა.
- მაუწყებლის ბიუჯეტის მომზადების პირველი ეტაპი უნდა დაიწყოს პრიორიტეტების დოკუმენტის მომზადებით.<sup>24</sup>
- პრიორიტეტის დოკუმენტის მომზადებისას მაუწყებლის მენეჯმენტმა უნდა უპასუხოს შემდეგ შეკითხვებს:
  - რა არის მაუწყებლის პრიორიტეტი? პრიორიტეტები რა თქმა უნდა უკავშირდება მაუწყებლის მანდატს და კომპეტენციას;
  - რისი მიღწევა გვსურს საშუალო ვადაში? საშუალო ვადაში იგულისხმება 3 წელი, რა პერიოდზეც ხდება ბიუჯეტის ფინანსური პარამეტრების განსაზღვრა. მენეჯმენტმა ასევე უნდა გაითვალისწინოს, რომ რესურსები შეზღუდულია ხოლო საჭიროებები მზარდი, შესაბამისად მიზნები და განხორციელების გზები უნდა იყოს რეალისტური და მიღწევადი;
  - რა ღონისძიებები უნდა განხორციელდეს საშუალოვადიანი მიზნების მისაღწევად.

<sup>23</sup> „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 33-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>24</sup> პრიორიტეტების დოკუმენტი არის დაწესებულების განვითარების ძირითადი გეგმა, რომელიც ასახავს ინფორმაციას საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების შესახებ.

- გეგმები გეგმებად რომ არ დარჩეს განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს მოხდეს შეფასება რამდენად შესრულდა ის, რაც დაიგეგმა. შეფასებისა და ანგარიშგების პირველადი დანიშნულებაა მოხდეს გაანალიზება რა ახდენს გავლენას გეგმებსა და ფაქტიურად განხორციელებულ ღონისძიებებს შორის არსებულ განსხვავებებზე, პრობლემა წარმოიშვება დაგეგმვის ეტაპზე თუ განხორციელების, რა შეიძლება გაკეთდეს უკეთესი დაგეგმვის ან დაგეგმილის უკეთესი განხორციელებისათვის.
- აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია არსებობდეს შიდა მექანიზმები. იგივე სამუშაო ჯგუფის ფორმატში ყოველწლიურად ახალი სამუშაო გეგმების შედგენამდე სასურველია ხდებოდეს გასული წლის მდგომარეობით დასახული გეგმების და მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება და გაანალიზება. ასევე სასურველია წელიწადში ერთხელ მაინც გასული წლის ფაქტიური შესრულების გაანალიზება შესაბამისი პერიოდის მომცველ საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმასთან მიმართებაში.
- საქმიანობის შედეგების მონიტორინგი უნდა ეფუძნებოდეს არა მხოლოდ ფინანსურ ანგარიშგებას (ათვისება დამტკიცებული ბიუჯეტის მუხლების მიხედვით), არამედ უნდა აფასებდეს დასახული მიზნებსა და მიღწეულ შედეგებს შორის კავშირებს და მიღებული შედეგების ეფექტიანობას. საქმიანობის შედეგების მონიტორინგის განხორციელებისათვის აუცილებელია რიგი შეფასებების (საქმიანობის შედეგების ინდიკატორები) და დაკავშირებული მიზნების განსაზღვრა. საქმიანობის შედეგები იძლევა იმის დადასტურების საშუალებას, მიღწეულ იქნა თუ არა მოსალოდნელი შედეგები რესურსების გამოყენებით და თუ ვერ იქნა მიღწეული, მიზეზების ანალიზის შედეგად შესაძლებელი ხდება საბოლოოდ პროგრამის პოლიტიკის და განხორციელების მექანიზმების შეცვლა.
- მაუწყებლის თითოეული სტრუქტურული ერთეული, წინასწარ დადგენილ ვადაში ვალდებული უნდა იყოს მოამზადოს საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა.
- სამოქმედო გეგმის თითოეული ღონისძიებისთვის სასურველია წარმოდგენილი იყოს:
  - ღონისძიების არსი;
  - განმახორციელებელი;

- ღონისძიების საბაზისო მაჩვენებელი და ღონისძიების განხორციელების შედეგად მისაღები სამიზნე მაჩვენებელი;
  - დაფინანსების წყარო;
  - ღონისძიების განხორციელებისათვის საჭირო ხარჯთაღრიცხვა არსებული დაფინანსების პირობებში და მთლიანობაში (თუ ღონისძიება დამატებით დაფინანსების შემთხვევაში შესაძლოა სხვაგვარად განვითარდეს);
  - დამატებით წყაროს არსებობის შემთხვევაში სამიზნე მაჩვენებლებში ცვლილება;
  - ინფორმაცია იმის შესახებ, ღონისძიება წარმოადგენს არსებული პროგრამის არსებული გზით გაგრძელების ნაწილს თუ უკავშირდება რეფორმას, ახალ პოლიტიკას ან ახალ პროგრამას.
- *ბიუჯეტის ფორმირების პროცესის კოორდინაცია სამუშაო ჯგუფების ფორმატში უნდა განახორციელოს მაუწყებლის* ფინანსური ეფექტიანობის სამსახურმა , რომელიც ამავდროულად იქნება მიმდინარე პროცესების კოორდინატორი.<sup>25</sup>
- ეფექტური კონტროლის მექანიზმების შექმნის მიზნით მაუწყებლის ხელმძღვანელი ორგანოების მიერ უნდა განისაზღვროს ბიუჯეტის შესრულების, დირექტორის საქმიანობის ყოველკვარტალური და ფინანსური ანგარიშის ფორმები, მისი მომზადების, წარდგენისა და განხილვის წესი.

## 8. შიდა აუდიტის ობიექტის მოსაზრებები

არ იქნა წარმოდგენილი.

შიდა აუდიტის სამსახურის უფროსი:

ზვიად ბერიძე

01.07.2016

<sup>25</sup> „ფინანსური ეფექტიანობის სამსახურის დებულების“ „2.2.1“ პუნქტის თანახმად სამსახურის ძირითადი ამოცანებია მაუწყებლის ბიუჯეტის პროექტის დაგეგმვა, ფორმირება, შედგენა და შესრულების კონტროლი..