№ 00750/31

01/02/2017

პრეზიდიუმის

გადაწყვეტილება

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატის საჩივრის ნაწილობრივ დაკმაყოფილების შესახებ

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პრეზიდიუმი შემდეგი შემადგენლობით:

1. ლაშა თორდია - გენერალური აუდიტორი;
2. ვახტანგ კეჟერაძე - ხარისხის უზრუნველყოფის დეპარტამენტის უფროსი;
3. ფრიდონ შენგელია - საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების სფეროს აუდიტის დეპარტამენტის უფროსი;
4. ზაზა შეყილაძე - სოციალური სფეროს აუდიტის დეპარტამენტის უფროსი;
5. ვაჟა ბრაგვაძე - თავდაცვის, საზოგადოებრივი წესრიგის და უსაფრთხოების სფეროს აუდიტის დეპარტამენტის უფროსი;
6. თორნიკე შერმადინი - ეკონომიკური საქმიანობის სფეროს აუდიტის დეპარტამენტის უფროსი;
7. გიორგი მამრიკიშვილი - ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დეპარტამენტის უფროსი;
8. მარიკა ნაცვლიშვილი - სახელმწიფო ბიუჯეტის ანალიზისა და სტრატეგიული დაგეგმვის დეპარტამენტის უფროსი;
9. იოსებ გაბუნია - შიდა აუდიტის დეპარტამენტის უფროსი;
10. ზურაბ აზნაურაშვილი - პოლიტიკური პარტიების ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგის სამსახურის უფროსი;
11. არჩილ კიკვაძე - ადმინისტრაციის უფროსი;
12. ბაჩა მგელაძე - საფინანსო და ლოჯისტიკის დეპარტამენტის უფროსი.

საჩივრის ავტორი:აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატი;
წარმომადგენელი:აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატის უფროსი - ოთარ გარმელია და იურიდიულ საკითხთა და ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტის უფროსი - ნოდარ ჯალაღონია.
მოწინააღმდეგე მხარე: აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში აუდიტის დეპარტამენტი;

წარმომადგენელი: აუდიტის დეპარტამენტის უფროსი აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში - ნოე ქაშიბაძე და უფროსი აუდიტორი - ბონდო გასვიანი.

დავის საგანი: სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტის დეპარტამენტის მიერ 2016 წლის 28 დეკემბერს დამტკიცებულ „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატის, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის სარეზერვო ფონდის (2015 წლის 1 იანვარი - 2016 წლის 1 იანვარი) შესაბამისობის აუდიტის N86/36 ანგარიშის“ ნაწილობრივ გაუქმების შესახებ.

I
აღწერილობითინაწილი:

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პრეზიდიუმს 2017 წლის 13 იანვარს საჩივრით N01/56 მომართა აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატმა (სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში რეგ.: N296/29) და მოითხოვა ქვემოთ მოყვანილი საკითხების აუდიტის ანგარიშიდან ამოღება:

1. შრომის ანაზღაურების ნაწილი:

ა) საჩივრის ავტორი აღნიშნავს, ანგარიშში საუბარია იმაზე, რომ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატის უფროსი არ იყო უფლებამოსილი გამოეცა თანამშრომელთა პრემირების შესახებ ბრძანება. ანგარიშში მითითებულია, რომ აპარატის უფროსზე ბრძანების გამოცემის უფლებამოსილების დელეგირების აქტი წარმოადგენს ინდივიდუალურ-სამართლებრივ აქტს, ხოლო პრემირების წესთან დაკავშირებით აფხაზეთის მთავრობის დადგენილების მიღების შემდეგ აპარატის უფროსი არ იყო უფლებამოსილი დელეგირების ფარგლებში პრემირების ბრძანებები გამოეცა. საჩივრის ავტორი არ იზიარებს აღნიშნულ მოსაზრებას, ვინაიდან აპარატის უფროსზე ბრძანების გამოცემის უფლებამოსილების დელეგირების აქტი (აფხაზეთის მთავრობის თავმჯდომარის 2012 წლის 2 მაისის N311 ბრძანება ,,აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატის უფროსისათვის აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატისადმი გამოსაცემი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის - ბრძანების გამოცემის კომპეტენციის განსაზღვრის შესახებ“) გამოცემულია ნორმატიული აქტის საფუძველზე, კერძოდ ,,აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატის შექმნის შესახებ“ აფხაზეთის მთავრობის 2005 წლის 22 თებერვლის N11 დადგენილებით დამტკიცებული დებულების მე-4 მუხლის პირველი პუნქტისა და მე-3 პუნქტის ,,ე[1]“ ქვეპუნქტის შესაბამისად. გამომდინარე აღნიშნულიდან, საჩივრის ავტორს მიაჩნია, რომ აპარატის უფროსი დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში უფლებამოსილი იყო გამოეცა პრემირების თაობაზე სამართლებრივი აქტები და ანგარიშში არსებული მოსაზრება იმის თაობაზე, რომ - აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატის უფროსი არ იყო უფლებამოსილი გამოეცა თანამშრომელთა პრემირების შესახებ ბრძანება არის სამართლებრივად დაუსაბუთებელი და ამ კუთხით არსებული მსჯელობა ამოღებულ უნდა იქნეს ანგარიშიდან.

ბ) საჩივრის ავტორი არ ეთანხმება სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელებზე რიგ შემთხვევებში პრემიების ინიცირების გარეშე გაცემის თაობაზე ანგარიშში არსებულ მოსაზრებებს. საჩივრის ავტორს მიაჩნია, რომ ინიცირება უცილობლად არ ნიშნავს მოხსენებითი ბარათის სავალდებულო არსებობას. უფლებამოსილ პირს თავად აქვს საკითხის ინიცირების უფლება და ამდენად მისი მხრიდან გაცემული ზეპირი დავალების შესაბამისად გამოხატული ინიცირება აისახება გამოცემულ ადმინისტრაციულ აქტში - ბრძანებაში. საჩივრის ავტორის მოსაზრებით საგულისხმოა ასევე ის გარემოება, რომ პრემირების წესის შესაბამისად, საერთო ჯამში, თანამშრომელზე პრემია წლის განმავლობაში შეიძლება გაიცეს არაუმეტეს შვიდჯერ (3 უქმე დღეებთან დაკავშირებით, 4 კვარტალური) თითოეულ ჯერზე არაუმეტეს თანამდებობრივი სარგოს ოდენობაზე. საჩივრის ავტორი მიუთითებს, რომ აღნიშნული მოთხოვნა აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატში დაცულია და განმარტავს, აპარატში 2015 წელს პრემია აპარატის თანამშრომლებზე გაიცა არაუმეტეს ორი თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე საჩივრის ავტორს მიაჩნია, რომ ინიცირების კუთხით არსებული მსჯელობა არ შეესაბამება კანონმდებლობას და ამოღებულ უნდა იქნეს ანგარიშიდან.

გ) საჩივრის ავტორს ანგარიშში ასახული მსჯელობა დანამატებისა და შტატგარეშე მოსამსახურეების საკითხზე სამართლებრივად დაუსაბუთებლად მიაჩნია და მიუთითებს, რომ ამოღებულ ინდა იქნეს ანგარიშიდან შემდეგ გარემოებათა გამო: დანამატის გაცემის საფუძველს არ წარმოადგენს მხოლოდ

ზეგანაკვეთური მუშაობა, არამედ საფუძველი აგრეთვე შეიძლება იყოს განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვა. ამ კუთხით გადაწყვეტილების მიღება წარმოადგენს ხელმძღვანელი პირის დისკრეციას და გადაწყვეტილების მხოლოდ ზეგანაკვეთურ მუშაობაზე მიბმა, როგორც ეს ანგარიშშია ასახული, არასწორია. საჩივრის ავტორი ასევე არ ეთანხმება შტატგარეშე მოსამსახურეებთან დაკავშირებით ანგარიშში არსებულ მოსაზრებებს. შტატგარეშე მოსამსახურეების აყვანა აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატში ხდება გარკვეული ვადით და მათ მიერ შესრულებული სამუშაო აბსოლიტურად ხელშესახებია და იდენტიფიცირებადია (ითარგმნება თურქულ ენაზე მასალები (ვებ-გვერდი თურქულ ენაზე), ვებ-გვერდზე განთავსებულია ფოტოგრაფისა და ვიდეო-ოპერატორის გადაღებული ფოტო და ვიდეო მასალები), რის თაობაზეც საჩივრის ავტორი აღნიშნავს, რომ აუდიტის ჯგუფს მიეწოდა შესაბამისი ინფორმაცია.

2. წარმომადგენლობითი ხარჯების ნაწილი:

საჩივრის ავტორი მიუთითებს, რომ წარმომადგენლობით ხარჯებთან დაკავშირებით ანგარიშში არსებული ხედვები უმეტეს შემთხვევაში სამართლებრივად დაუსაბუთებელია. ანგარიშში საუბარია იმაზე, რომ 18 შემთხვევაში მთავრობის აპარატის (საბუღალტრო აღრიცხვისა და ანგარიშსწორების სამსახური) მიერ 2.610.90 ლარის ანაზღაურება მოხდა მხოლოდ წარმოდგენილ ქვითრებზე მითითებული თანხების შესაბამისად, ანუ თანხების ხარჯვის დამადასტურებელი დოკუმენტების შინაარსის გაცნობის გარეშე. ასევე, მითითებულია რომ, 10 შემთხვევაში ხარჯები არ ექვემდებარებოდა წარმომადგენლობით ხარჯად აღიარებას, ხოლო 8 შემთხვევაში აუდიტორების მიერ ჩაითვალა არასრულყოფილად წარმოდგენილი დოკუმენტაციის საფუძველზე აღიარებულ ხარჯად.

ზემოაღნიშნულთან დაკავშირებით საჩივრის ავტორი განმარტავს, რომ ანგარიშვადებული პირის მიერ წარმოდგენილ დოკუმენტაციას განიხილავდა მთავრობის აპარატის საბუღალტრო აღრიცხვისა და ანგარიშსწორების სამსახური და ახდენდა წარმომადგენლობითი ხარჯების აღიარებას. 2015 წელს აღიარებულ წარმომადგენლობით ხარჯებთან დაკავშირებით საგულისხმოა, რომ მთავრობის აპარატის საბუღალტრო აღრიცხვისა და ანგარიშსწორების სამსახურმა დაუშვა შეცდომა და არასწორად აღიარა 1316 ლარი (რიგ შემთხვევებში ქვითრებში მითითებული იყო სხვადასხვა შესყიდული ნივთები, რომლებიდანაც სამსახურს მხოლოდ ნაწილი უნდა ეღიარებინა). საჩივრის ავტორი მიუთითებს, რომ მას შემდეგ რაც ანგარიშვალდებული პირს მათ მიერ მიეწოდა ინფორმაცია აუდიტის შედეგებისა და აპარატის საბუღალტრო აღრიცხვისა და ანგარიშსწორების სამსახურის მიერ შეცდომით აღიარებული თანხის თაობაზე, ანგარიშვალდებულმა პირმა აღნიშნული თანხა აღადგინა ბიუჯეტის ანგარიშზე. ასევე, შეცდომით აღიარების კუთხით პასუხისმგებელ პირებს დაეკისრათ კანონმდებლობით განსაზღვრული დისციპლინური პასუხისმგებლობა. გამომდინარე აქედან, საჩივრის ავტორს მიაჩნია, რომ ზემოაღნიშნული კუთხით (1316 ლარი) არსებული ინფორმაცია ანგარიშიდან ამოღებულ უნდა იქნეს.

ამასთან, საჩივრის ავტორი მიუთითებს, რომ ანგარიშში ასახული 18 შემთხვევა მოიცავს ისეთ შემთხვევებს როდესაც წარმომადგენლობით ხარჯებად აღიარებულია ვერცხლი, ნაკეთობა, ასევე სხვა ხარჯები რომლის იდენტიფიკაცია აუდიტორებმა ვერ შეძლეს (საერთო თანხით 1249.90 ლარი). საჩივრის ავტორი მიუთითებს, რომ გაუგებარია თუ რატომ მიიჩნიეს აუდიტორებმა არაწარმომადგენლობით ხარჯებად ამ კუთხით გაწეული ხარჯები. აღნიშნული ხარჯები ანგარიშვალდებული პირის მიერ გაწეულ იქნა სხვადასხვა მივლინებების ფარგლებში სწორედ რომ წარმომადგენლობითი კუთხით, სასაჩუქრედ, დელეგაციებთან, აფხაზებთან, სხვადასხვა ქალაქების ხელმძღვანელ პირებთან თუ სხვა ოფიციალურ პირებთან შეხვედრებისას. რაც შეეხება ისეთ ხარჯებს, რომლებიც ანგარიშის მიხედვით ვერ იკითხება და მიჩნეულია არა ანაზღაურებად ხარჯებად, არის დაუსაბუთებელი. საჩივრის ავტორი განმარტავს, რომ აღნიშნული ხარჯები ასევე გაწეულ იქნა წარმომადგენლობითი კუთხით, მაგალითად: ანგარიშვალდებულმა პირმა საფრანგეთში ვიზიტისას გვირგვინებითა და ყვავილებით შეამკო დიმიტრი (არზაყან) ემუხვარისა და სხვა გამოჩენილი ქართველი მოღვაწეების საფლავები, სასაჩუქრედ შეიძინა საწერკალამი. ფლორენციაში ვიზიტისას შედგა შეხვედრები აფხაზი ეროვნების მოზარდ-ახალგაზრდებთან და მათ სასაჩუქრედ გადაეცა მაისურები, სხვადასხვა ნაკეთობები და ნივთები (მათ შორის ხელჩანთა). ამდენად, საჩივრის ავტორი მიაჩნია, რომ ანგარიშში ამ კუთხით არსებული ინფორმაცია სამართლებრივად დაუსაბუთებელია და ამოღებულ უნდა იქნეს.

საჩივრის ავტორი ასევე მიუთითებს, რომ აუდიტორებს არ მოუთხოვიათ დეტალური ინფორმაცია წარმომადგენლობითი ხარჯების კუთხით. მოთხოვნის შემთხვევაში მათთვის მიწოდებული

იქნებოდა სრული ინფორმაცია, რითაც თავიდან იქნებოდა აცილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკაში აუდიტის დეპარტამენტის მხრიდან დაფიქსირებული მსგავსი მცდარი ინფორმაცია.

საჩივრის ავტორი აქვე აღნიშნავს, რომ „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინასთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს N672 ბრძანებაში (მე-4 თავი „ხარჯების ეკონომიკური კლასიფიკაცია“ კოდი: 224 „წარმომადგენლობითი ხარჯები“) წარმომადგენლობითი ხარჯები გულისხმობს როგორც საქართველოს მოქალაქეებზე გაწეულ წარმომადგენლობით ხარჯებს, აგრეთვე, იმავე ღონისძიებების ფარგლებში უცხოელ სტუმრებზე გაწეულ ხარჯებსაც. ამასთან, იმპერატიული და სრული ჩამონათვალი თუ რას მოიცავს აღნიშნული კატეგორია განსაზღვრული არ არის და ნათლად და გარკვევით წერია, რომ აღნიშნული კატეგორია, (გარდა არსებული ჩამონათვალისა) ასევე, მოიცავს სხვა დანარჩენ წარმომადგენლობით ხარჯებს. ამდენად, საჩივრის ავტორი მიუთითებს, რომ იმპერატიული და სრული ჩამონათვალის არარსებობა გარკვეულწილად იწვევს ხარვეზებს წარმომადგენლობითი ხარჯების აღიარების კუთხით და იძლევა ცალკეული მოხელეების მხრიდან ინტერპრეტირებისა და ტერმინ ,,წარმომადგენლობითი ხარჯების“ ფართოდ განვრცობის საშუალებას.

3. სარეზერვო ფონდიდან თანხის გამოყოფის ნაწილი:

საჩივრის ავტორი მიუთითებს, რომ გაუგებარია და წარმოდგენილ ანგარიშშიც არაა განმარტებული თუ რა კუთხითაა შეუსაბამო სარეზერვო ფონდიდან თანხების გამოყოფის კუთხით არსებული პრაქტიკა კანონმდებლობასთან ან რომელ კონკრეტულ შემთხვევაშია თანხები არამიზნობრივად გამოყოფილი. ასევე, არაა განმარტებული თუ კანონმდებლობის კონკრეტულად რომელი ნორმაა დარღვეული მოცემულ შემთხვევებში სარეზერვო ფონდიდან თანხების გამოყოფისას.

საჩივრის ავტორის აღნიშნავს, რომ ,,საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის“ 90-ე მუხლისა და ,,აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2015 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის შესაბამისად ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დასაფინანსებლად შექმნილი იყო სარეზერვო ფონდი, ხოლო სარეზერვო ფონდიდან თანხებს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის გადაწყვეტილების საფუძველზე, რომელიც მოიცავდა ინფორმაციას თანხების ოდენობისა და მიზნობრიობის შესახებ, გამოყოფდა აფხაზეთის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრო. აღნიშნულ ბიუჯეტში მთავრობის წარმომადგენლობების ასიგნებებში გათვალისწინებული იყო გარკვეულ კატეგორიებზე მხოლოდ 100 ლარის ოდენობის დახმარებები. თუმცა საჩივრის ავტორის მოსაზრებით, საგულისხმოა, რომ იმ ფონზე როდესაც აფხაზეთიდან დევნილები, არსებული რეალობის გათვალისწინებით, განსაკუთრებით მოწყვლად კატეგორიას განეკუთვნებიან, აღნიშნული დახმარებები კანონმდებლობის შესაბამისად გაიცემოდა მხოლოდ ერთჯერადად. აქედან გამომდინარე, საჩივრის ავტორი აღნიშნავს, რომ სარეზერვო ფონდიდან მატერიალური სახის დახმარებები გაიცემოდა განსაკუთრებული საჭიროებების მქონე დევნილებზე (ოჯახის წევრის გარდაცვალებისას, მძიმე ჯანმრთელობის მდგომარეობის ან/და სხვა მძიმე შემთხვევებისას). გამომდინარე ზემოაღნიშნულიდან, საჩივრის ავტორს მიაჩნია, რომ ანგარიშის პროექტში აღნიშნულ ყველა შემთხვევაში თანხები გამოყოფილია მიზნობრივად. ყველა ბრძანებაში მითითებულია ინფორმაცია თანხების ოდენობისა და მიზნობრიობის შესახებ და გამოცემულია ,,საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის“ 90-ე მუხლის მოთხოვნათა სრული დაცვით.

ამასთან, საჩივრის ავტორი აღნიშნავს, რომ ანგარიშის პროექტით რეკომენდირებული საქართველოს პრეზიდენტის 2014 წლის 9 ოქტომბრის N412 ბრძანებულება გათვალისწინებულია მათ მიერ და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შესაბამისად 2016 წლის 25 იანვარს გამოიცა N42 ბრძანება ,,აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდის განკარგვის პროცესში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატის საქმიანობის წესის დამტკიცების შესახებ“.

გამომდინარე ზემოაღნიშნულიდან, ვინაიდან სარეზერვო ფონდიდან თანხის განკარგვის კუთხით აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატში არსებული პრაქტიკა არ ეწინააღმდეგება მოქმედ კანონმდებლობას, საჩივრის ავტორი მიაჩნია რომ, ანგარიშში სარეზერვო ფონდიდან თანხის განკარგვის თაობაზე არსებული მსჯელობა ამოღებულ უნდა იქნეს.

4. წინა წლებში ჩატარებული აუდიტებით გამოვლენილი ნაკლოვანებების გამოსწორების ნაწილი:

წინა წლებში ჩატარებული აუდიტებით გამოვლენილი ნაკლოვანებების გამოსწორების მდგომარეობის კუთხით ანგარიშში მოცემულ ინფორმაციას, საჩივრის ავტორს მიაჩნია, რომ არ არის ადექვატური გამოვლენილი ნაკლოვანებების გამოსწორების კუთხით აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატის მიერ გატარებულ ღონისძიებებთან. საჩივრის ავტორი მიუთითებს, რომ წინა წლებში ჩატარებული აუდიტებით გამოვლენილი ნაკლოვანებების გამოსწორების კუთხით ქმედითი ნაბიჯები იქნა გადადგმული. კერძოდ: ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის სარეზერვო ფონდის 2013-2014 წლების შესაბამისობის აუდიტის დამტკიცებული ანგარიში და რეკომენდაციების გათვალისწინებით, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შესაბამისად 2016 წლის 25 იანვარს გამოიცა N42 ბრძანება ,,აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდის განკარგვის პროცესში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატის საქმიანობის წესის დამტკიცების შესახებ“. ამდენად, საჩივრის ავტორი მიუთითებს, რომ ანგარიშში წინა წლებში ჩატარებული აუდიტებით გამოვლენილი ნაკლოვანებების გამოსწორების კუთხით არსებული მსჯელობა უსაფუძვლოა და ამოღებულ უნდა იქნას ანგარიშიდან.

მოწინააღმდეგე მხარის პოზიცია:
აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში აუდიტის დეპარტამენტის უფროსის ნოე ქაშიბაძის მიერ წერილობით წარმოდგენილი იქნა მოსაზრებები აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატის საჩივართან დაკავშირებით. მოწინააღმდეგე მხარე მიიჩნევს, რომ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატის საჩივრის მოთხოვნა არ უნდა იქნეს დაკმაყოფილებული.

II
სამოტივაციონაწილი:

საჩივრის გაცნობის, საქმეში არსებული მასალების შესწავლისა და შემოწმების, გამოცხადებული მხარეების მოსაზრებების მოსმენის, საჩივრის საფუძვლიანობის შემოწმების, ფაქტობრივი და სამართლებრივი გარემოებების შეფასების, ამ გარემოებათა ურთერთშეჯერების, საქმის გადაწყვეტისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებების გაანალიზებით პრეზიდიუმი მივიდა დასკვნამდე, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში 2017 წლის 13 იანვრის აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატის მიერ წარმოდგენილი საჩივარი (N01/56; სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში რეგ.: N296/29) უნდა დაკმაყოფილდეს ნაწილობრივ, შემდეგ გარემოებათა გამო:
1. შრომის ანაზღაურება (აუდიტის ანგარიში გვ.13-16)
ა) აუდიტის ანგარიშში (გვ. 13-14) მოცემული შეფასება იმის შესახებ, რომ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატის უფროსს არ ჰქონდა უფლებამოსილება, „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“ 2014 წლის 18 სექტემბერის აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის №39 დადგენილების მიღების შემდეგ, 2015 წლის განმავლობაში გამოეცა მთავრობის აპარატში პრემირებასთან დაკავშირებული ბრძანებები, ეფუძნება სამართლებრივ მსჯელობას, რომ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის მითითებული დადგენილება წარმოადგენს ნორმატიულ აქტს, რომლის მიხედვით პრემიის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებაზე უფლებამოსილი პირია მთავრობის თავმჯდომარე, ხოლო აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის 2012 წლის 2 მაისის N311 ბრძანება, რომლითაც მთავრობის აპარატის უფროსს მიენიჭა მთავრობის აპარატისადმი პრემიების საკითხთან დაკავშირებით ბრძანების გამოცემის უფლებამოსილება, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტია, რის გამოც, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონიდან (მე-2 მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტი) გამომდინარე, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის დადგენილება უპირატესი იურიდიული ძალის მქონე სამართლებრივი აქტია და შესაბამისად, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის 2012 წლის 2 მაისის N311 ბრძანების საფუძველზე აპარატის უფროსს არ შეეძლო გამოეცა პრემირების შესახებ ბრძანებები.
პრეზიდიუმმა იხელმძღვანელა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტით, 22-ე მუხლით და 75-ე მუხლის მე-2 პუნქტით, „სახელმწიფო შიდა

ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლის პირველი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტით და მე-9 მუხლით, „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის მე-7 მუხლის მე-3 პუნქტის „თ“ და „ი“ ქვეპუნქტებითა და მე-10 მუხლით, „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატის შექმნის შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2005 წლის 22 თებერვლის N11 დადგენილებით დამტკიცებული დებულების მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტით, მე-4 მუხლითა და მე-6 მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტებით, „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“ 2014 წლის 18 სექტემბერის აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის №39 დადგენილების მე-2 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტითა და მე-4 მუხლით, ვერ გაიზიარებს აუდიტის ანგარიშში მოცემულ მსჯელობას პრემიების საკითხზე აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატის უფროსის უფლებამოსილებასთან დაკავშირებით, შემდეგ გარემოებათა გამო:

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებში საქმიანობა ითვლება საჯარო სამსახურად. შესაბამისად, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატში საჯარო შრომითსამართლებრივი ურთიერთობები, მათ შორის წახალისება, რეგულირდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით. აღნიშნული კანონის 75-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, წახალისების გამოყენებაზე ანუ გადაწყვეტილების მიღებაზე უფლებამოსილ თანამდებობის პირად განსაზღვრულია *მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის უფლების მქონე თანამდებობის პირი ან დაწესებულება.* ამავე კანონის 22-მუხლი იმპერატიულად ადგენს, რომ *თანამდებობაზე პირის დანიშვნის უფლება აქვს შესაბამისი დაწესებულების ხელმძღვანელს ან მის მიერ ამისათვის უფლებამოსილ მოხელეს.*

აღნიშნული საკანონდებლო რეგულაციების შესაბამისად, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2005 წლის 22 თებერვლის N11 დადგენილებით მთავრობის აპარატის მოსამსახურეთა წახალისების შესახებ გადაწყვეტილების მიმღებ პირად განსაზღვრული იყო აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარე. არც 2014 წლის 18 სექტემბერის №39 დადგენილებით შეცვლილა წახალისების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებაზე უფლებამოსილი თანამდებობის პირი.

ამასთან, „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლის პირველი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, „დაწესებულების ხელმძღვანელი თავისი კომპეტენციის ფარგლებში ახდენს უფლებამოსილების დელეგირებას გადაწყვეტილების მიღების, განხორციელებისა და კონტროლის პროცესში“. ამავე კანონის მე-9 მუხლის შესაბამისად, „დაწესებულების ხელმძღვანელს შეუძლია მოახდინოს ამ კანონით განსაზღვრული უფლებამოსილების დელეგირება მისდამი დაქვემდებარებულ უფლებამოსილ პირზე. უფლებამოსილების დელეგირება დაწესებულების ხელმძღვანელს არ ათავისუფლებს პასუხისმგებლობისაგან მის მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას.“ საჯარო მოსამსახურეთა წახალისებასთან დაკავშირებით უფლებამოსილების დელეგირების შეზღუდვას არც „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი აწესებს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, იმის გათვალისწინებით, რომ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2005 წლის 22 თებერვლის N11 დადგენილება ძალაშია დღემდე, მის საფუძველზე გამოცემულ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის 2012 წლის 2 მაისის N311 ბრძანებას, რომლითაც მთავრობის აპარატის უფროსს მიენიჭა უფლებამოსილება მთავრობის აპარტისადმი გამოსცეს პრემიების შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციული-სამართლებრივი აქტი - ბრძანება, იურიდიული ძალა არ დაუკარგავს.

ამდენად, პრეზიდიუმი აღნიშნავს, რომ ამ ნაწილში აუდიტორული შეფასება საფუძველს მოკლებულია.

ბ) პრეზიდიუმი იზიარებს აუდიტის ანგარიშში (გვ. 14-15) გამოთქმულ მოსაზრებას, რომ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატში პრემიების გაცემა სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელებზე ხორციელდებოდა სათანადო დასაბუთების გარეშე.

პრეზიდიუმი ასევე დადასტურებულად მიიჩნევს აუდიტის ანგარიშში მოცემულ გარემოებას იმის შესახებ, რომ უქმე დღეებთან დაკავშირებით 3 თანამშრომელზე 2015 წლის განმავლობაში გაიცა

მეოთხე პრემია, რაც ეწინააღმდეგება აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2014 წლის 18 სექტემბრის N39 დადგენილებით დამტკიცებულ წესს, რომლის თანახმად, „უქმე დღეებთან დაკავშირებით პრემია შეიძლება გაიცეს წელიწადში არაუმეტეს სამჯერ“.
ამდენად, პრეზიდიუმი მიუთითებს, რომ არ არსებობს აუდიტის ანგარიშის ამ ნაწილში გაუქმების საფუძველი.
გ) პრეზიდიუმი ეთანხმება ანგარიშში (გვ. 15-16) გამოთქმულ აუდიტორულ მოსაზრებას დანამატების საკითხთან დაკავშირებით და მიუთითებს, რომ საჩივრის ავტორის მიერ ვერ იქნა წარმოდგენილი შესაბამისი მტკიცებულებები, რომლითაც დადასტურდებოდა თანამშრომელთა მიერ ზეგანაკვეთურად მუშაობისა და განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციის შესრულების ფაქტები.
პრეზიდიუმი ასევე მიუთითებს, რომ საჩივრის ავტორის მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტაციით ვერ დასტურდება შტატგარეშე მოსამსახურეების მიერ შესრულებული კონკრეტული სამუშაოს (მომსახურების) შედეგი და მიღებული სარგებელი. შესაბამისად, ფაქტობრივად ვერ დგინდება შტატგარეშე მომუშავეთა დასაქირავებლად გახარჯული სახსრების ეკონომიური, ეფექტიანი და პროდუქტიული მართვა.
ამდენად, პრეზიდიუმი აღნიშნავს, რომ არ არსებობს აუდიტის ანგარიშის ამ ნაწილში გაუქმების საფუძველი.
2. წარმომადგენლობითი ხარჯები (აუდიტის ანგარიში გვ. 18)
პრეზიდიუმი იზიარებს აუდიტის ანგარიშში გამოთქმულ მოსაზრებას წარმომადგენლობით ხარჯებთან დაკავშირებით. კერძოდ, 2015 წლის განმავლობაში მთავრობის აპარატის მიერ 2,610.90 ლარის ანაზღაურება მოხდა მხოლოდ წარმოდგენილ ქვითრებზე მითითებული თანხების შესაბამისად, ანუ თანხების ხარჯვის დამადასტურებელი დოკუმენტების შინაარსის გაცნობის გარეშე.
პრეზიდიუმი მიუთითებს, რომ აუდიტორული შეფასების სისწორეს ადასტურებს საჩივარზე თანდართული დოკუმენტაციაც, რომლის თანახმად, შესაბამის პირებს დაეკისრათ დისციპლინური პასუხისმგებლობა და 1316 ლარი დაბრუნებულ იქნა სახელმწიფო ხაზინაში.
ამდენად, პრეზიდიუმი აღნიშნავს, რომ არ არსებობს აუდიტის ანგარიშის ამ ნაწილში გაუქმების საფუძველი.

3. სარეზერვო ფონდიდან თანხების გაცემა (აუდიტის ანგარიში გვ. 20-22)
პრეზიდიუმი ეთანხმება აუდიტის ანგარიშში გამოთქმულ მოსაზრებას სარეზერვო ფონდიდან თანხების გაცემასთან დაკავშირებით და აღნიშნავს, რომ, ვინაიდან სარეზერვო ფონდი იქმნება აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკურ ბიუჯეტში გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დასაფინანსებლად, იგი გამოყენებულ უნდა იქნეს შესაბამისი მიზნობრიობით და არა ისეთი გადასახდელებისათვის, რომლებიც გათვალისწინებული იყო 2015 წლის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში აფხაზეთის მთავრობის წარმომადგენლობების ასიგნებებში.
ამდენად, პრეზიდიუმი მიუთითებს, რომ არ არსებობს აუდიტის ანგარიშის ამ ნაწილში გაუქმების საფუძველი.
4. წინა წლებში ჩატარებული აუდიტებით გამოვლენილი ნაკლოვანებების გამოსწორების მდგომარეობა (აუდიტის ანგარიში გვ. 22)
პრეზიდიუმი იზიარებს აუდიტის ანგარიშში მოცემულ შეფასებას იმის შესახებ, რომ სარეზერვო ფონდიდან თანხების გაცემა ხდებოდა ისეთი გადასახდელებისათვის, რომლებიც გათვალისწინებული იყო აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის წარმომადგენლობების წლიურ ბიუჯეტებში. ამასთან, როგორც აუდიტის ანგარიშში მოცემული ინფორმაციით დგინდება, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ წინა წლებში გაცემული რეკომენდაციების მიუხედავად, თანხების ხარჯვა 2013-2015 წლების განმავლობაში ზრდის ტენდეციით გამოირჩეოდა.
ამდენად, პრეზიდიუმი აღნიშნავს, რომ არ არსებობს აუდიტის ანგარიშის ამ ნაწილში გაუქმების საფუძველი.

III

სარეზოლუციონაწილი:

ხელმძღვანელობსრა „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 26–ე მუხლის პირველი პუნქტითა და 29-ე მუხლით, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 201-ე მუხლის პირველი ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტით და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორის 2013 წლის 1 თებერვლის N14/37 ბრძანებით დამტკიცებული „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეგლამენტის“ მე-9 მუხლის მე-12 პუნქტით,

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის
პრეზიდიუმმა
გადაწყვიტა:

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატის 2017 წლის 13 იანვრის საჩივარი (N01/56; სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში რეგ.: N296/29) დაკმაყოფილდეს ნაწილობრივ:

1. აუდიტის ანგარიშის იმ ნაწილში, რომელიც შეეხება აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატის თანამშრომელთა პრემირებაზე მთავრობის აპარატის უფროსის უფლებამოსილების საკითხს, განხორციელდეს შესაბამისი ცვლილება;

2. სხვა ნაწილში საჩივრის დაკმაყოფილებაზე ეთქვას უარი.

პრეზიდიუმის სხდომის თავმჯდომარე,

გენერალური აუდიტორი
ლაშა თორდია