



შენაბამოსოგის აუდიტის ანგარიში





სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვაშტიკი“

აუდიტის დეპარტამენტი
აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში

დეპარტამენტის უფროსი
ნოე ქაშიბაძე

28 ნოემბერი 2019 წელი

N 61/36

ეგზ.: N1

აღმოსავლეთ საქართველოში, ზემო აფხაზეთში,
სამეგრელოსა და ზემო სვანეთის რეგიონში,
იმერეთის, გურიის, რაჭა-ლეჩხუმის და ქვემო
სვანეთის რეგიონებსა და აჭარის ავტონომიურ
რესპუბლიკაში აფხაზეთის ავტონომიური
რესპუბლიკის მთავრობის წარმომადგენლობაში
საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვისა და მართვით
ფასეულობების გამოყენების შესაბამისობის აუდიტი

ძირითადი ნაწილი	გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები	2
	შემაჯამებელი მიმოხილვა	3
	რეკომენდაციები	5
	ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	8
	აუდიტორის პასუხისმგებლობა	8
	აუდიტის საგანი	8
	აუდიტის მასშტაბი	8
	აუდიტის კრიტერიუმები	8
	აუდიტის მიზანი	11
	აუდიტის მეთოდოლოგია	11
	ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ	12
	აუდიტის მიგნებები	15
	საკონტაქტო ინფორმაცია	37

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები

ა/რ - ავტონომიური რესპუბლიკა

აღმოსავლეთის წარმომადგენლობა – აღმოსავლეთ საქართველოში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის წარმომადგენლობა

აღრიცხვის ინსტრუქცია – საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის ბრძანება N1321 „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“

დევნილთა დეპარტამენტი – აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის დევნილთა საქმეების დეპარტამენტი

დევნილთა სამინისტრო – აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა სამინისტრო. 2019 წლის 17 ივლისიდან აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის დევნილთა საქმეების დეპარტამენტის უფლებამონაცვლე

ზემო აფხაზეთის წარმომადგენლობა – ზემო აფხაზეთში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის წარმომადგენლობა

იმერეთის წარმომადგენლობა – იმერეთის, გურიის, რაჭა-ლეჩხუმის და ქვემო სვანეთის რეგიონებსა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის წარმომადგენლობა

სამეგრელოს წარმომადგენლობა – სამეგრელოსა და ზემო სვანეთის რეგიონში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის წარმომადგენლობა

იგპ – იძულებით გადაადგილებული პირი

შემაჯამებელი მიმოხილვა

1. შრომის ანაზღაურება

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა აღმოსავლეთის, ზემო აფხაზეთის, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობებში საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვისა და მატერიალური ფასეულობების გამოყენების შესაბამისობის აუდიტი.

აღმოსავლეთის, ზემო აფხაზეთის, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობების თანამშრომლებზე (შტატით და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული მოსამსახურეები) შრომის ანაზღაურების გაცემის საფუძვლების, ასევე დროებითი შრომისუუნარობის ანაზღაურების კანონმდებლობის მოთხოვნებთან შესაბამისობის შესწავლისას გამოვლინდა ნაკლოვანებები. კერძოდ:

წარმომადგენლობებში არ ხდებოდა თანამშრომლების სამსახურში მოსვლისა და სამსახურიდან გასვლის სათანადო აღრიცხვა და მასზე შესაბამისი კონტროლი, ამავდროულად რეგიონებისა და ქალაქების წარმომადგენლობების მიერ თანამშრომელთა ნამუშევარი დროის აღრიცხვის დოკუმენტი ვერ იქნა წარმოდგენილი, რის გამოც დაფიქსირდა სახელფასო თანხების კანონმდებლობით დადგენილი წესის შეუსაბამოდ გაცემა, რაც თავის მხრივ შეიცავს საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივად გახარჯვის რისკებს და არ იძლევა შესაბამისი რწმუნების მიღების შესაძლებლობას კანონმდებლობასთან შესაბამისობაზე;

იმერეთის წარმომადგენლობაში რამდენიმე თანამშრომლებზე არასწორად (ზედმეტად) იყო გაცემული საბიუჯეტო სახსრები. ამავდროულად, ბუღალტრის მიერ საქმისადმი არაჯეროვანი მიდგომისა და ხელმძღვანელობის მხრიდან არასათანადო კონტროლის პირობებში დაფიქსირდა რეალურად გაუცემელი ხელფასის შეცდომით დადგენილება;

აღმოსავლეთის წარმომადგენლობაში საფინანსო-საბუღალტრო სამსახურის მიერ დაკისრებული მოვალეობის არაჯეროვნად შესრულების გამო, შრომის ანაზღაურების გაცემა განხორციელდა, როგორც არასწორად გაანგარიშებული თანხით, ასევე არასწორი სახაზინო მუხლით, რითაც დაფიქსირდა საბიუჯეტო სახსრების კანონშეუსაბამოდ გაცემის/ხარჯვის ფაქტები.

2. საქონელი და მომსახურება

საქონელი და მომსახურების ხარჯებში შემავალი მივლინების ხარჯებისა და წარმომადგენლობითი ხარჯების მიზანშეწონილობისა და კანონმდებლობის მოთხოვნებთან შესაბამისობის შესწავლისას დაფიქსირდა ხარვეზები. კერძოდ:

აღმოსავლეთის, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობების მიერ თანამშრომელთა უფლებამოსილების განხორციელების პროცესებისა და სამორიგეო ავტომატური მოძრაობის არასათანადო კონტროლის გამო, დაირღვა საჯარო მოხელის მივლინებაში გამგზავრებისა და სამივლინებო ხარჯების ანაზღაურების წესი;

სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობებში დაფიქსირდა შემთხვევები, როდესაც კვების ობიექტებში (ძირითადად, სარესტორნო მომსახურება) გაწეული წარმომადგენლობითი ხარჯების მიზნობრიობა და მიზანშეწონილობა სათანადოდ ვერ დასაბუთდა, რამაც წარმოქმნა საბიუჯეტო სახსრების არამართლზომიერად გახარჯვის რისკები;

აღმოსავლეთისა და სამეგრელოს წარმომადგენლობებში არასათანადო კონტროლის გამო, შეიქმნა ავტომატური არადანიშნულებით გამოყენებისა

3. არაფინანსური აქტივები

და მათ მოვლა-შენახვაზე ხარჯების არამიზნობრივად გაწევის რისკები.

წარმომადგენლობების საკუთრებაში არსებული არაფინანსური აქტივების ფულად ღირებულებაში აღრიცხვის, მათი კანონმდებლობის მოთხოვნების შესაბამისად განკარგვისა და ინვენტარიზაციის ჩატარების შემოწმებისას გამოვლინდა ნაკლოვანებები. კერძოდ:

აღმოსავლეთის წარმომადგენლობაში, საფინანსო-საბუღალტრო სამსახურის არაკვალიფიციური მიდგომით, ცვთის თანხები არასწორად იქნა გაანგარიშებული, რამაც გამოიწვია არაფინანსური აქტივებისა და ძირითადი კაპიტალის მოხმარების ხარჯების ფინანსურ ანგარიშგებაში არასწორი ღირებულებით ასახვა;

იმერეთისა და სამეგრელოს წარმომადგენლობებში აქტივების საჭიროების/მიზნობრიობის, მოხმარების/ხარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტაციისა და შესაბამისი კონტროლის არ არსებობის გამო, წარმოიქმნა არაფინანსური აქტივების არადანიშნულებით გამოყენებისა და საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივად გახარჯვის რისკები;

აღმოსავლეთის, ზემო აფხაზეთის, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობებში მატერიალურად პასუხისმგებელი პირებისა და საინვენტარიზაციო კომისიის არაკვალიფიციური მიდგომის, აგრეთვე ხელმძღვანელობის არასათანადო კონტროლის გამო, არ მოხდა აქტივების სრული, ზუსტი და დადგენილი წესის მოთხოვნების შესაბამისი აღრიცხვა (ინვენტარიზაციის შედეგებში ასახვა), რითაც შეიქმნა არაფინანსური აქტივების დაკარგვის, დატაცების ან/და არამიზნობრივად გამოყენების რისკები.

4. პროგრამული ხარჯები

აღმოსავლეთის, იმერეთისა და სამეგრელოს წარმომადგენლობებში აფხაზეთის ა/რ მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული წესის შესაბამისად შექმნილი კომისიების მიერ დევნილთა საკუთრებაში/სარგებლობაში გადაცემული საცხოვრებელი ობიექტების ხარისხობრივი და თვისებრივი განახლების, დეფექტების აღმოფხვრის, გაუმჯობესების მიზნით, მზიდი კონსტრუქციებისა და ექსტერიერის შეუცვლელად ჩატარებული სარემონტო სამუშაოების განხორციელებისას და დევნილთა სოციალური დაცვის მიზნით ერთჯერადი დახმარების გაცემისას გამოვლინდა ნაკლოვანებები. კერძოდ:

იმერეთისა და სამეგრელოს წარმომადგენლობებში ჩასატარებელი სარემონტო სამუშაოების შესახებ არ ხდებოდა სრული და დეტალური ინფორმაციის მოძიება/შესწავლა, დაუსაბუთებლად და რაციონალურობის პრინციპის გაუთვალისწინებლად წარმოებდა შესასრულებელი სამუშაოების ღირებულების შეფასება. ბაზრის კვლევის გარეშე ფორმდებოდა ხელშეკრულება შემსრულებლებთან, რომელთა მიერ განხორციელებული სარემონტო სამუშაოების შესახებ არ იყო წარმოდგენილი იდენტიფიცირებადი ინფორმაცია. შესაბამისად, საქმისადმი არაკვალიფიციური მიდგომის გამო, შეიქმნა საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივად გახარჯვის რისკები;

სამეგრელოს წარმომადგენლობის მიერ ერთჯერადი მატერიალური დახმარების პროგრამის ფარგლებში გამოვლინდა თანხების არასწორად, შეცდომით ჩარიცხვის ფაქტები. არასათანადო კონტროლის გამო, რიგ შემთხვევებში დაფინანსება გაიცა დამტკიცებული წესის საფუძველზე

მიღებული გადაწყვეტილების შეუსაბამოდ, შედეგად საბიუჯეტო სახსრების განკარგვის კუთხით შეიქმნა თანხების არამიზნობრივად გახარჯვის რისკები.

5. ხარჯებისა და მატერიალური ფასეულობების აღრიცხვა

აღმოსავლეთის, ზემო აფხაზეთის, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობებში ბუღალტრული სამსახურების საქმისადმი არაკვალიფიციური მიდგომისა და ხელმძღვანელობის მხრიდან არასათანადო კონტროლის პირობებში, ხარჯებისა და მატერიალური ფასეულობების აღრიცხვის დროს არ იყო დაცული სისწორის, სისრულის, არსებობისა და საიმედოობის პრინციპები, რითაც იქმნებოდა საბიუჯეტო რესურსების (ფულადი სახსრები და მატერიალური ფასეულობები) უკონტროლოდ განკარგვის რისკები.

6. სახელმწიფო შესყიდვები

იმერეთისა და სამეგრელოს წარმომადგენლობების მიერ კომპიუტერული ტექნიკისა და საბეჭდი ქაღალდის არასწორად, კონსოლიდირებული ტენდერის გარეშე შესყიდვით დაირღვა სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის მოთხოვნები და შესყიდვების კოორდინატორების არაკვალიფიციური მიდგომის გამო, წარმოიქმნა საბიუჯეტო სახსრების არმიზანშეწონილად გახარჯვის რისკები.

7. დებულებით განსაზღვრული მიზნები

ზემო აფხაზეთის წარმომადგენლობის საქმიანობის ანალიზით ვლინდება, რომ ორგანიზაცია დებულებით განსაზღვრული ძირითადი აქტივობების შეუსრულებლობის პირობებში ახორციელებს მხოლოდ საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვასა და აღრიცხვას. რის გამოც, ფუნქციონირებისათვის გაწეული ხარჯები ფაქტობრივად წარმოადგენს საბიუჯეტო სახსრების არამიზანშეწონილ ხარჯვას და მიუთითებს საჯარო ფინანსების არაეფექტიან მართვაზე.

8. კონტროლის სისტემა

აღმოსავლეთის, ზემო აფხაზეთის, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობებში არსებული კონტროლის გარემო იყო არადამაკმაყოფილებელი. კონტროლის მექანიზმები ვერ უზრუნველყოფდა შეცდომებისა და უზუსტობების თავიდან აცილებას/პრევენციას, ან გამოვლენა/გასწორებას. ამავდროულად, მიუხედავად იმისა, რომ დებულებით ზედამხედველობა ევალებოდა დევნილთა დეპარტამენტს, აუდიტის ჯგუფის მიერ გამოვლენილი გარემოებები მიანიშნებს მაკონტროლებლის მიერ განხორციელებული კონტროლის სისუსტეზე/არაეფექტიანობაზე. შესაბამისად, ფორმალური ინსტრუქციის (სახელმძღვანელო, დებულება ან სხვა ფორმალური დოკუმენტი) არ არსებობა, არაფორმალური კონტროლის პროცედურების ნაკლოვანებები და თავის მხრივ წარმომადგენლობების საქმიანობის ზედამხედველის არასაკმარისი/არასრულყოფილი მონიტორინგი ქმნიდა წარმომადგენლობების კანონმდებლობის მოთხოვნების შეუსაბამოდ საქმიანობისა და საჯარო რესურსების არაეფექტიანად მართვის რისკებს.

რეკომენდაციები

რეკომენდაცია N1: აღმოსავლეთის, ზემო აფხაზეთის, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობებში ხელფასების დარიცხვის საფუძვლებთან დაკავშირებით გამოვლენილი ნაკლოვანებების აღმოფხვრისა და ხელფასის გაცემის მეტი სანდოობის მიზნით, განხორციელდეს კონტროლის ისეთი მექანიზმის დანერგვა, რომელიც უზრუნველყოფს ყველა თანამშრომლის ნამუშევარი დროის ზუსტად იდენტიფიცირებას.

რეკომენდაცია N2: იმერეთის წარმომადგენლობის მიერ საბიუჯეტო სახსრების გაცემა განხორციელდეს მხოლოდ შესაბამისი საფუძვლების არსებობის

შემთხვევაში, ასევე სახაზინო გადარიცხვებზე დაწესდეს ისეთი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს შეცდომების დროულ იდენტიფიცირებას და საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივ ხარჯვას.

რეკომენდაცია N3: აღმოსავლეთისა და იმერეთის წარმომადგენლობებმა უზრუნველყონ დროებითი შრომისუნარობის გამო თანხების გაცემაზე კონტროლის სისტემის გაძლიერება, რაც ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო სახსრების უფრო ეფექტიანად და რაციონალურად ხარჯვას. ასევე აღმოსავლეთის წარმომადგენლობამ განახორციელოს კანონშესაბამოდ ანაზღაურებული თანხების ბიუჯეტში დაბრუნება.

რეკომენდაცია N4: აღმოსავლეთის, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობების მიერ შემუშავდეს და დაინერგოს ისეთი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს თანამშრომელთა სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისა და სამორიგო ავტომატური მოძრაობის შესახებ ინფორმაციის დროულად მიწოდებას შესაბამისი სამსახურებისათვის, რაც ხელს შეუწყობს როგორც სამივლინებო დოკუმენტაციის გაფორმებას, ასევე შესაბამისი ხარჯების ანაზღაურებას.

რეკომენდაცია N5: წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევისას, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობებმა შეიმუშაონ კონტროლის ისეთი მექანიზმი და წესი, რომელიც უზრუნველყოფს მხოლოდ იმ ღონისძიებების დაფინანსებას, რომლებიც უშუალოდ უკავშირდება მათ საქმიანობას, მიზნებსა და ამოცანებს. ასევე განისაზღვროს სტუმრების კატეგორია, მათი მიღება-გამასპინძლების ფორმა, მიზანი და უზრუნველყოფილ იქნეს წარმომადგენლობით ხარჯებთან დაკავშირებული დოკუმენტაციის სისრულე და გამჭვირვალობა, რაც ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივად ხარჯვას.

რეკომენდაცია N6: აღმოსავლეთისა და სამეგრელოს წარმომადგენლობებმა შეიმუშაონ და დაინერგონ ავტომატური განკარგვისა და გაწეული ხარჯების სათანადო კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს წარმომადგენლობების რესურსების მიზნობრივ და ეფექტიან გამოყენებას.

რეკომენდაცია N7: აღმოსავლეთის, ზემო აფხაზეთის, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობებში შემუშავდეს და დაინერგოს ისეთი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს არაფინანსური აქტივების სრულ, ზუსტ აღრიცხვასა და ინვენტარიზაციის შედეგებში ასახვას, ამავდროულად, არაფინანსური აქტივების მხოლოდ საჭიროების შემთხვევაში შეძენა და დანიშნულებით გამოყენება ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანად მართვას.

რეკომენდაცია N8: იმერეთისა და სამეგრელოს წარმომადგენლობებში განხორციელდეს ყველა მოსალოდნელი სარემონტო სამუშაოს კონკრეტული აღწერა და დასაბუთებული შეფასება. შემსრულებლის მოძიება მოხდეს მხოლოდ შესაბამისი ბაზრის შესწავლის საფუძველზე. ამავდროულად დაწესდეს შესრულებული სამუშაოების კონტროლის ეფექტური მექანიზმი.

რეკომენდაცია N9: სამეგრელოს წარმომადგენლობის მიერ შემუშავდეს და დაინერგოს ისეთი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს დაფინანსების გაცემის პროცესში შეცდომების დაშვების რისკის მინიმუმამდე შემცირებას, ხოლო ასეთი ფაქტის დაშვების შემთხვევაში მის დროულად აღმოჩენასა და გამოსწორებას.

რეკომენდაცია N10: აღმოსავლეთის, ზემო აფხაზეთის, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობებმა განახორციელონ შეცდომით წარდგენილი ფინანსური ანგარიშგებების კორექტირება/დაზუსტება.

რეკომენდაცია N11: იმერეთისა და სამეგრელოს წარმომადგენლობებმა სახელმწიფო შესყიდვების პროცესებთან დაკავშირებით შეიმუშაონ ისეთი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო სახრსების ეფექტიანად მართვას.

რეკომენდაცია N12: ზემო აფხაზეთის წარმომადგენლობაში განხორციელდეს სათანადო ზედამხედველობა დებულებით გათვალისწინებული საქმიანობის შესრულება/მონიტორინგის მიზნით, ასევე წარმომადგენლობების საქმიანობის ზედამხედველთან – დევნილთა სამინისტროსთან ერთად შემუშავდეს განსაზღვრულ ფუნქციებთან და ამოცანებთან შესაბამისი ზემო აფხაზეთის ახალი დებულების პროექტი, რომლის განხილვა და დამტკიცება განხორციელდება დადგენილი წესის მიხედვით.

რეკომენდაცია N13: აღმოსავლეთის, ზემო აფხაზეთის, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობებში მიმდინარე პროცესებში არსებული რისკების შემცირების მიზნით, შემუშავდეს ისეთი კონტროლის პოლიტიკა, პროცედურები და მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ეფექტიან კონტროლს სამეურნეო ოპერაციების განხორციელების ყველა ეტაპზე.

რეკომენდაცია N14: დევნილთა სამინისტრომ განიხილოს ზემო აფხაზეთის წარმომადგენლობის საქმიანობის მიზანშეწონილობა. ამავედროულად დანერგოს წარმომადგენლობების საქმიანობის მონიტორინგისა და კონტროლის ისეთი მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფენ მათ მიერ საჯარო რესურსების კანონმდებლობის მოთხოვნების შეუსაბამოდ, არამიზანშეწონილად ხარჯვისა და არაეფექტიანად მართვის შემთხვევების დროულ გამოვლენასა და აღკვეთას.

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

აღმოსავლეთის, ზემო აფხაზეთის, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობების ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობით და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე. აღმოსავლეთის, ზემო აფხაზეთის, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობების ხელმძღვანელობა ასევე პასუხისმგებელია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე მოწოდებული ინფორმაციის სისრულესა და სისწორეზე.

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა ასევე მოიცავს შიდა კონტროლის სისტემის შემუშავებას, დანერგვასა და შენარჩუნებას, რაც საჭიროა საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის პროცესის იმგვარად წარმართვისათვის, რომელიც არ შეიცავს შეცდომით ან განზრახ არამართლზომიერი ქმედებით (თაღლითობით) გამოწვეულ არსებით კანონშეუსაბამოებს.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

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

აღნიშნული სტანდარტით მოითხოვება აუდიტორის სამუშაო შეესაბამებოდეს ეთიკის ნორმებს. სტანდარტი ითვალისწინებს აუდიტის იმგვარად დაგეგმვასა და ჩატარებას, რომ მოპოვებულ იქნეს საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებები იმის შესახებ, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა აღმოსავლეთის, ზემო აფხაზეთის, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობებში საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვა და მატერიალური ფასეულობების გამოყენება არ შეიცავს მოქმედ საკანონმდებლო და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან არსებითი შეუსაბამობის ფაქტებს.

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

აუდიტის საგანი

აღმოსავლეთის, ზემო აფხაზეთის, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობების საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვა და მატერიალური ფასეულობების გამოყენება.

აუდიტის მასშტაბი

2018 წლის 1 იანვრიდან 2019 წლის 1 იანვრამდე პერიოდი.

აუდიტის კრიტერიუმები

- ✓ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“;
- ✓ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
- ✓ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;
- ✓ საქართველოს კანონი „შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“;
- ✓ საქართველოს კანონი „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“;
- ✓ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ქონების შესახებ“;

-)/ საქართველოს კანონი "საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ";
-)/ საქართველოს კანონი "ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ";
-)/ საქართველოს კანონი „საქართველოს საგადასახადო კოდექსი“;
-)/ საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 6 თებერვლის N70 ბრძანებულებით დამტკიცებული დებულება „საქართველოში ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების შესახებ“;
-)/ საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 1 ივლისის N414 ბრძანებულების „საქმისწარმოების ერთიანი წესების დამტკიცებისა და ამოქმედების შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის N121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 17 აპრილის N203 დადგენილება „პროფესიული საჯარო მოხელის წახალისების წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 28 აპრილის N220 დადგენილება "პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესი და პირობების დამტკიცების შესახებ";
-)/ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 28 აპრილის N219 დადგენილება "პროფესიული საჯარო მოხელისათვის მოხელის კლასების მინიჭების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ";
-)/ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 25 აპრილის №211 დადგენილება „ პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურებრივი მივლინებით გაგზავნის წესის, მისი სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურებისა და კომპენსაციის ოდენობისა და პირობების განსაზღვრის შესახებ“;
-)/ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2005 წლის 05 აპრილის №220 ბრძანება „დაქირავებულისათვის გადახდილი სამივლინებო ხარჯების ნორმების განსაზღვრის შესახებ“;
-)/ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2002 წლის 21 დეკემბრის N439 ბრძანებით დამტკიცებული „ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ძირითადი აქტივების ფიზიკური ცვეთის ნორმებისა და მათი ბუღალტრულ აღრიცხვაში ასახვის შესახებ“ ინსტრუქცია;
-)/ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2014 წლის 31 დეკემბრის N424 ბრძანება „სახელმწიფო ხაზინის მომსახურებაზე მყოფი ორგანიზაციების მიერ გადახდების განხორციელების წესის შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“;
-)/ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს N672 ბრძანება „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“;
-)/ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის N1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“ ინსტრუქცია;
-)/ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2008 წლის 16 აპრილის N364 ბრძანება „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი

- ორგანიზაციების ბუღალტრული ანგარიშგების ფორმების დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 30 ივლისის N605 ბრძანებით დამტკიცებული „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის შესახებ“;
 -)/ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 22 მარტის N82 დადგენილება „საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების ორგანოების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების, სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი სხვა ორგანიზაციების, აგრეთვე საზღვარგარეთ საქართველოს დიპლომატიური წარმომადგენლობებისა და საკონსულო დაწესებულებების ბალანსზე რიცხული ამორტიზებული ან გამოუყენებელი ძირითადი აქტივების ჩამოწერისა და მის შედეგად მიღებული ქონების განკარგვის წესის შესახებ“ დებულების დამტკიცების თაობაზე;
 -)/ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2010 წლის 20 სექტემბრის ბრძანება N7 „შესყიდვის ობიექტების იდენტიფიცირებისა და ერთგვაროვნების დადგენის წესის დამტკიცების შესახებ“
 -)/ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 10 თებერვლის N2 ბრძანებით დამტკიცებული „შემსყიდველი ორგანიზაციის ანგარიშგების წესი“;
 -)/ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის ბრძანება N12 „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
 -)/ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 17 აგვისტოს ბრძანება N13 „გამარტივებული შესყიდვის კრიტერიუმების განსაზღვრისა და გამარტივებული შესყიდვის ჩატარების წესის დამტკიცების თაობაზე“;
 -)/ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2018 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“;
 -)/ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2013 წლის 13 მარტის N5 დადგენილება „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტით გამოყოფილი ასიგნებების საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებსა და კოდებს შორის თანხების გადანაწილების წესის დამტკიცების შესახებ“;
 -)/ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2015 წლის 25 სექტემბრის N28 დადგენილება „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებში სამსახურებრივი ავტომატური გამოყენების წესის დამტკიცების შესახებ“;
 -)/ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2018 წლის 15 აგვისტოს N17 დადგენილება „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ბუღალტრული ანგარიშგების შედგენის და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებში წარდგენის ვადების განსაზღვრის შესახებ“;
 -)/ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2018 წლის 26 იანვრის N1 დადგენილება „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ოკუპირებული ტერიტორიიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა-დევნილთა

საკუთრებაში/სარგებლობაში გადაცემულ საცხოვრებელ ობიექტებში მცირეფასიანი და გადაუდებელი სარემონტო სახის სამუშაოების ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;

-)/ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2018 წლის 26 იანვრის N2 დადგენილება „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ოკუპირებული ტერიტორიიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა სოციალური დაცვის მიზნით ერთჯერადი დახმარების გაცემის წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2012 წლის 25 იანვრის N2 დადგენილება „აღმოსავლეთ საქართველოში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის წარმომადგენლობის დებულების დამტკიცების შესახებ“;
-)/ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2013 წლის 25 ნოემბრის N22 დადგენილება „ზემო აფხაზეთში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის წარმომადგენლობის დებულების დამტკიცების შესახებ“;
-)/ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2012 წლის 25 იანვრის N3 დადგენილება „იმერეთის, გურიის, რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის რეგიონებსა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის წარმომადგენლობის დებულების დამტკიცების შესახებ“;
-)/ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2012 წლის 25 იანვრის N4 დადგენილება „სამეგრელო-ზემო სვანეთის რეგიონში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის წარმომადგენლობის დებულების დამტკიცების შესახებ“;
-)/ აღმოსავლეთ საქართველოში, ზემო აფხაზეთში, სამეგრელოსა და ზემო სვანეთის რეგიონში, იმერეთის, გურიის, რაჭა-ლეჩხუმის და ქვემო სვანეთის რეგიონებსა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის წარმომადგენლობის შინაგანაწესები და სხვა შიდა სამართლებრივი აქტები.

აუდიტის მიზანი

ა) დასკვნის ჩამოყალიბება საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებების მოპოვების გზით იმის შესახებ, რამდენად შესაბამისობაშია აუდიტის საგანი სათანადო კრიტერიუმთან, ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით;

ბ) აუდიტის ანგარიშის მომხმარებლებისათვის ინფორმაციის მიწოდება მიგნებების, დასკვნებისა და სადაც შესაფერისია, რეკომენდაციების შესახებ.

აუდიტის მეთოდოლოგია

აუდიტის საგნის შესასწავლად გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები:

-)/ აუდიტის ობიექტის ბიზნესპროცესებზე დაკვირვება;
-)/ აუდიტის ობიექტების მიერ მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზი;
-)/ აუდიტის ობიექტის საქმიანობასთან დაკავშირებული მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შესწავლა-ანალიზი;
-)/ მონაცემთა ანალიზი (მონაცემთა ბაზებისა და დოკუმენტური ანალიზი);
-)/ განხორციელებული ოპერაციების დოკუმენტური შემოწმება;
-)/ აუდიტის ობიექტის არაფინანსური აქტივების დათვალიერება;
-)/ ინტერვიუები აუდიტის ობიექტების თანამშრომლებთან და ფოკუსჯგუფებთან.

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

აღმოსავლეთის, ზემო აფხაზეთის, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობების ძირითად ამოცანებსა და ფუნქციებს განეკუთვნება: უფლებამოსილების ფარგლებში, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ოკუპირებული ტერიტორიიდან იძულებით გადაადგილებული (დევნილის სტატუსის მამიებელი) პირების უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების ხელშეწყობის მიზნით, სახელმწიფო დაწესებულებებთან და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ურთიერთთანამშრომლობა; აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ოკუპირებული ტერიტორიიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა მუდმივი საცხოვრებელი ადგილის დადგენა ან/და ფოტოიდენტიფიკაციის დადასტურება და შესაბამისი ცნობების გაცემა; უფლებამოსილების ფარგლებში წვევამდელთა სამხედრო აღრიცხვაზე აყვანის, სამხედრო სამსახურისათვის მომზადების, სამხედრო სავალდებულო სამსახურში გაწვევისა და სამხედრო ძალების რეზერვთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა; აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ოკუპირებული ტერიტორიიდან დევნილი მოსახლეობის სოციალური მდგომარეობისა და საყოფაცხოვრებო პირობების გაუმჯობესების ხელშეწყობა; წარმომადგენლობების ბიუჯეტისა და სოციალური პროგრამების შედგენა, წარმომადგენლობების საკუთრების აღრიცხვა, ფლობა, სარგებლობა და განკარგვა.

აღმოსავლეთის, ზემო აფხაზეთის, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობების მართვას, წარმომადგენლობების მიერ განხორციელებული საქმიანობის კანონიერების, მიზანშეწონილობის, ეფექტიანობისა და საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის ზედამხედველობას აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა ახორციელებს დევნილთა საქმეების დეპარტამენტის მეშვეობით.¹

აღმოსავლეთის, ზემო აფხაზეთის, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობები ფინანსდებიან აფხაზეთის ა/რ რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან, დეტალური ინფორმაციისათვის იხ. ცხრილი N1.

აღმოსავლეთის, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობები აფხაზეთის ა/რ მთავრობის შესაბამისი დადგენილებების საფუძველზე ახორციელებენ შემდეგ პროგრამებს (იხ. დიაგრამა N1):

- 1) აფხაზეთის ა/რ ოკუპირებული ტერიტორიიდან იგპ-თა – დევნილთა საკუთრებაში/სარგებლობაში გადაცემულ საცხოვრებელ ობიექტებში მცირეფასიანი და გადაუდებელი სარემონტო სამუშაოების ჩატარება;
- 2) აფხაზეთის ა/რ ოკუპირებული ტერიტორიიდან იგპ-თა – დევნილთა სოციალური დაცვის მიზნით ერთჯერადი დახმარების გაცემა.

¹ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2019 წლის 31 ივლისის N18 დადგენილების თანახმად, ზედამხედველობას ახორციელებს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა სამინისტრო.

ცხრილი N 1 წარმომადგენლობების 2018 წლის ძირითადი საბიუჯეტო პარამეტრები (ლარებში).

პროგრამული კოდი	დასახელება	საკასო ხარჯი	წილი მთლიან ხარჯებში
08 00 - ზემო აფხაზეთის წარმომადგ ენლობა	სულ	191,875	
	ხარჯები მათ შორის:	191,875	100%
	შრომის ანაზღაურება	140,540	73%
	საქონელი და მომსახურება	51,335	27%
13 00 - სამეგრელოს წარმომადგენლობა	სულ	740,239	
	ხარჯები მათ შორის:	737,760	100%
	შრომის ანაზღაურება	444,779	60%
	საქონელი და მომსახურება	136,381	18%
	სოციალური უზრუნველყოფა	145,100	20%
	ერთჯერადი სოციალური დახმარების პროგრამა	145,100	20%
	სხვა ხარჯები	11,500	2%
	მცირეფასიანი რემონტების პროგრამა	9,800	1%
	სხვადასხვა ხარჯები	1,700	0%
	არაფინანსური აქტივების ზრდა	2,479	0%
14 00 - იმერეთის წარმომადგენლობა	სულ	460,248	
	ხარჯები მათ შორის:	457,178	99%
	შრომის ანაზღაურება	248,137	54%
	საქონელი და მომსახურება	67,134	15%
	სოციალური უზრუნველყოფა	127,792	28%
	ერთჯერადი სოციალური დახმარების პროგრამა	117,000	25%
	სხვა სოციალური დახმარება	10,792	2%
	სხვა ხარჯები	14,115	3%
	მცირეფასიანი რემონტების პროგრამა	9,341	2%
	სხვადასხვა ხარჯები	4,774	1%
	არაფინანსური აქტივების ზრდა	3,070	1%
15 00 - აღმოსავლეთის წარმომადგენლობა	სულ	943,118	
	ხარჯები მათ შორის:	933,836	99%
	შრომის ანაზღაურება	481,940	51%
	საქონელი და მომსახურება	143,687	15%
	სოციალური უზრუნველყოფა	286,126	30%
	ერთჯერადი სოციალური დახმარების პროგრამა	278,850	30%
	სხვა სოციალური დახმარება	7,276	1%
	სხვა ხარჯები	22,083	2%
	მცირეფასიანი რემონტების პროგრამა	19,655	2%
	სხვადასხვა ხარჯები	2,428	0%
	არაფინანსური აქტივების ზრდა	9,282	1%

წარმოდგენილი მონაცემების ანალიზით, უმეტეს შემთხვევაში წარმომადგენლობებში გაწეული საკასო ხარჯების მცირე ნაწილი (დაახლოებით 20-30%) იხარჯება უშუალოდ დევნილთა მოთხოვნებისათვის (ერთჯერადი სოციალური დახმარებისა და მცირეფასიანი რემონტების პროგრამებზე), მაშინ როდესაც მნიშვნელოვანი ნაწილი (70%-ზე მეტი) შეადგენს წარმომადგენლობების ადმინისტრაციის შენახვის ხარჯებს. კერძოდ, აღმოსავლეთის წარმომადგენლობაში – 943,118 ლარის საკასო ხარჯიდან ძირითადი ხარჯები – 644,613 ლარი (68%) მოდის აპარატის შენახვაზე და მხოლოდ 298,505 ლარი (32%) იხარჯება დევნილთა საჭიროებებისათვის. ანალოგიურად, იმერეთის წარმომადგენლობაში – 460,248 ლარის საკასო თანხებიდან ძირითადი ხარჯები – 333,907 ლარი (73%) მოდის აპარატის შენახვაზე, ხოლო 126,341 ლარი (27%) იხარჯება დევნილთა დახმარების მიზნით. ასევე სამეგრელოს წარმომადგენლობაშიც, სადაც საკასო ხარჯიდან – 740,239 ლარიდან ძირითადი ხარჯები – 585,339 ლარი (79%) მოდის აპარატის შენახვაზე, ხოლო 154,900 ლარი (21%) იხარჯება დევნილთა დახმარების მიზნით. რაც შეეხება ზემო აფხაზეთის წარმომადგენლობას, აქ საერთოდ არაა წარმოდგენილი დევნილთა დახმარების პროგრამები და არსებული ხარჯები – 191,875 ლარი, მხოლოდ ადმინისტრაციის შენახვაზე მოდის. ამრიგად, წარმომადგენლობებში საერთო საკასო ხარჯების სტრუქტურის ანალიზის მიხედვით უშუალოდ დევნილთა საჭიროებებისათვის გახარჯული თანხები (ადმინისტრაციის შენახვის ხარჯებთან მიმართებაში) აშკარად არაპროპორციულია და მნიშვნელოვნად, 2-3-ჯერ ნაკლები ოდენობითაა წარმოდგენილი.

აუდიტის მიგნებები

1. შრომის ანაზღაურება

1.1 ხელფასის დარიცხვის საფუძველების ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის² შესაბამისად, „ხელფასის დარიცხვის საფუძველს წარმოადგენს: ორგანიზაციის ბრძანებები მომუშავეთა მიღების, გათავისუფლებისა და გადაადგილების შესახებ, დამტკიცებული შტატებისა და სარგოების შესაბამისად, სამუშაო დროის გამოყენების ყოველთვიური აღრიცხვა ორგანიზაციის მიერ დადგენილი ფორმით (სამუშაოზე გამოცხადების აღრიცხვის ჟურნალი ან/და სპეციალური ტექნიკური საშუალება)“.

გამოვლენილი გარემოებები: აღმოსავლეთის, ზემო აფხაზეთის, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობებში თანამშრომელთა სამსახურში გამოცხადებისა და სამსახურის დატოვების დროის აღრიცხვის მიზნებისათვის შესამოწმებელ პერიოდში არ გამოიყენებოდა სპეციალური ტექნიკური საშუალებები. იმერეთისა და სამეგრელოს წარმომადგენლობები არასრულად აწარმოებდნენ თანამშრომელთა სამუშაოზე გამოცხადების აღრიცხვის ჟურნალს (მხოლოდ ცენტრალურ ოფისებში), ხოლო რეგიონებისა და ქალაქების წარმომადგენლობების მიერ თანამშრომელთა ნამუშევარი დროის აღრიცხვის დოკუმენტი ვერ იქნა წარმოდგენილი. ჟურნალების შემოწმებით გამოვლინდა შემდეგი ხარვეზები: აღმოსავლეთის, ზემო აფხაზეთისა და იმერეთის წარმომადგენლობებში მოსვლის და წასვლის დროდ ფიქსირდებოდა შინაგანაწესით განსაზღვრული სამუშაო დღის დაწყებისა და დასრულების დრო, ხოლო სამეგრელოს წარმომადგენლობის ჟურნალში არ იყო გათვალისწინებული გრაფები აღნიშნული ინფორმაციისთვის. გარდა ამისა, ზემო აფხაზეთისა და სამეგრელოს წარმომადგენლობებში არ აღირიცხებოდა სამუშაო საათებში თანამშრომელთა სამსახურიდან გასვლის ფაქტები. ყოველივე ზემოაღნიშნული მიუთითებს იმ გარემოებაზე, რომ წარმომადგენლობებში მოსვლა-წასვლის ჟურნალი წარმოებდა ფორმალურად და არ ასახავდა რეალურ მდგომარეობას, შესაბამისად შეუძლებელია კონკრეტულ თანამშრომელთა ნამუშევარი დროის იდენტიფიცირება.

მოქმედი კანონმდებლობით³ ასევე დადგენილია სამუშაო დროის გამოყენების და ხელფასის გაანგარიშების აღრიცხვის ტაბელი, რომელსაც არ აწარმოებდა აღმოსავლეთისა და სამეგრელოს წარმომადგენლობები.

დასკვნა

წარმომადგენლობების მიერ არ ხდება თანამშრომლების სამსახურში გამოცხადებისა და სამსახურიდან გასვლის სათანადო აღრიცხვა და მასზე შესაბამისი კონტროლი. ვინაიდან აღრიცხვის ინსტრუქციით სამუშაო დროის გამოყენების ყოველთვიური აღრიცხვის ფორმა (ტაბელი) და მოსვლა-წასვლის ჟურნალი ხელფასის დარიცხვის საფუძველია, ხოლო წარმომადგენლობები ვერ უზრუნველყოფენ თანამშრომელთა ყოველდღიური სამუშაო დროის ზუსტ

² საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის N1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“ ინსტრუქციის 30-ე მუხლის მე-14 პუნქტი.

³ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2013 წლის 31 დეკემბრის N449 ბრძანებით დამტკიცებული „საბიუჯეტო ორგანიზაციების პირველადი საბუღალტრო დოკუმენტებისა და სააღრიცხვო რეგისტრების ფორმების“ დანართის სამუშაო დროის გამოყენების და ხელფასის გაანგარიშების აღრიცხვის ტაბელი - ფორმა N019.

აღრიცხვა-კონტროლს, ფაქტობრივად ფიქსირდება სახელფასო თანხების კანონმდებლობით დადგენილი წესის შეუსაბამოდ გაცემა, რაც თავის მხრივ შეიცავს საბიუჯეტო სახსრების (1,514,784 ლარი) არამიზნობრივად, არაეფექტიანად გახარჯვის რისკებს და არ იძლევა შესაბამისი რწმუნების მიღების შესაძლებლობას კანონმდებლობასთან შესაბამისობაზე.

რეკომენდაცია

აღმოსავლეთის, ზემო აფხაზეთის, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობებმა კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ფარგლებში შეიმუშაონ და დანერგონ კონტროლის ისეთი მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს დასაქმებულთა ნამუშევარი დროის სათანადოდ აღრიცხვასა და დოკუმენტირებას, რაც ხელს შეუწყობს კადრების ეფექტურ მართვას და სამუშაო რესურსის მაქსიმალურად გამოყენებას.

1.2 არასწორად გაცემული შრომის ანაზღაურების თანხები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით⁴ „ხელფასის დარიცხვის საფუძველს წარმოადგენს: ორგანიზაციის ბრძანებები მომუშავეთა მიღების, გათავისუფლებისა და გადაადგილების შესახებ, დამტკიცებული შტატებისა და სარგოების შესაბამისად, სამუშაო დროის გამოყენების ყოველთვიური აღრიცხვა ორგანიზაციის მიერ დადგენილი ფორმით (სამუშაოზე გამოცხადების აღრიცხვის ჟურნალი ან/და სპეციალური ტექნიკური საშუალება)“.

გამოვლენილი გარემოებები: იმერეთის წარმომადგენლობაში გაცემული შრომის ანაზღაურების შესწავლით გამოვლინდა, რომ დადგენილი თანამდებობრივი სარგოს,⁵ ხელმძღვანელის შვებულების ბრძანებისა⁶ და საშემოსავლო გადასახადის დაკავების წესის შეუსაბამოდ, ასევე 4 შემთხვევაში შვებულების ბრძანებების არ არსებობის პირობებში, წარმომადგენლობის 9 თანამშრომელზე ზედმეტად იყო გაცემული ჯამში 4,762 ლარი, მათ შორის: 3,872 ლარი – გადარიცხული იყო თანამშრომელთა საბანკო ანგარიშებზე, ხოლო 890 ლარი – სახელმწიფო ბიუჯეტის ერთიან ანგარიშზე, როგორც დაკავებული საშემოსავლო გადასახადი. ასევე გამოვლინდა მეცდომა საშემოსავლო დეკლარაციის წარდგენაში, კერძოდ, 6 თანამშრომელზე გაცემული ხელფასი ჯამში 6,200 ლარით ზედმეტი თანხით იყო დადეკლარირებული, ხოლო რეალურად არ იყო გაცემული ხაზინიდან. ობიექტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, საბიუჯეტო სახსრების კანონმდებლობის შეუსაბამოდ გაცემისა და დეკლარირების ფაქტები გამოწვეული იყო ტექნიკური შეცდომით, რაც მიუთითებს წარმომადგენლობის ბუღალტრის მიერ საქმისადმი არაჯეროვან მიდგომასა და ხელმძღვანელობის მხრიდან არასათანადო კონტროლზე. აღსანიშნავია, რომ აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში ეტაპობრივად

⁴ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის N1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“ ინსტრუქციის 30-ე მუხლის მე-14 პუნქტი.

⁵ იმერეთის, გურიის, რაჭა-ლეჩხუმის და ქვემო სვანეთის რეგიონებსა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის წარმომადგენლობის ხელმძღვანელის 2018 წლის 23 იანვრის N022/01-05 ბრძანებით დამტკიცებული „იმერეთის, გურიის, რაჭა-ლეჩხუმის და ქვემო სვანეთის რეგიონებსა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის წარმომადგენლობის სამტატო ნუსხა და თანამდებობრივი სარგოები“.

⁶ იმერეთის, გურიის, რაჭა-ლეჩხუმის და ქვემო სვანეთის რეგიონებსა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის წარმომადგენლობის ხელმძღვანელის 2018 წლის 2 ივლისის N106/01-41 ბრძანება „წარმომადგენლობის აპარატის მეორე კატეგორიის უფროსი სპეციალისტის ხატია ყოლბაიას ანაზღაურებისგარეშე შვებულების შესახებ“.

განხორციელდა თანამშრომელთა მიერ 3,872 ლარის ბიუჯეტში აღდგენა/დაბრუნება.

დასკვნა

იმერეთის წარმომადგენლობის ბუღალტრის მიერ საქმისადმი არაჯეროვანი მიდგომისა და ხელმძღვანელობის არასათანადო კონტროლის გამო ფიქსირდება საბიუჯეტო სახსრების კანონშეუსაბამო და არამიზნობრივი ხარჯვა.

რეკომენდაცია

იმერეთის წარმომადგენლობის მიერ საბიუჯეტო სახსრების გაცემა განხორციელდეს მხოლოდ შესაბამისი საფუძვლების არსებობის შემთხვევაში, ასევე სახაზინო გადარიცხვებზე დაწესდეს ისეთი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც შეამცირებს შეცდომების დაშვების ალბათობას (მაგ.: ორმაგი კონტროლის ღონისძიებები), რაც ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივ ხარჯვას.

1.3 დროებითი შრომისუუნარობის ანაზღაურების ხარვეზები

კრიტერიუმი: საბიუჯეტო კლასიფიკაციით⁷ „დამქირავებლის მიერ გაწეულ სოციალურ დახმარებაში (273) შედის: სრული ან ნაწილობრივი ოდენობის ხელფასი, რაც გადახდილი იყო მოსამსახურის ავადმყოფობისა და შემთხვევითი დაზიანების გამო სამსახურში არყოფნის დროს, ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის, ასევე ახალშობილის შვილად აყვანის გამო სახელმწიფოს მიერ გაცემული სოციალური დახმარების ზევით გაცემული სოციალური დახმარება (კომპენსაცია) და სხვა“.

გამოვლენილი გარემოებები: აღმოსავლეთის წარმომადგენლობის მიერ 4 შემთხვევაში, თანამშრომელთა დროებითი შრომისუუნარობის დროს (ბიულეტენზე ყოფნისას) ანაზღაურების ნაწილი ჯამში 562.99 ლარი გაცემული იყო „თანამდებობრივი სარგოს“ სახაზინო მუხლით. ანალოგიურად, იმერეთის წარმომადგენლობის მიერ „თანამდებობრივი სარგოს“ სახაზინო მუხლით 2 შემთხვევაში იყო გაცემული დროებითი შრომისუუნარობის დროს ანაზღაურების ნაწილი 521.09 ლარი. გარდა ამისა, აღმოსავლეთის წარმომადგენლობის მიერ 3 შემთხვევაში – დროებითი შრომისუუნარობის გამო წარმოდგენილი დოკუმენტაციის საფუძველზე მოქმედი კანონმდებლობით⁸ დადგენილი წესის შეუსაბამოდ, 170.94 ლარით ზედმეტად იყო გაანგარიშებული და გაცემული დროებითი შრომისუუნარობის დახმარება. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, აღმოსავლეთისა და იმერეთის წარმომადგენლობების საფინანსო-საბუღალტრო სამსახურების არასწორი ქმედებებისა და წარმომადგენლობების ხელმძღვანელობის მხრიდან არასათანადო კონტროლის გამო აღმოსავლეთისა და იმერეთის წარმომადგენლობებში ჯამში 1,084.08 ლარი, გაცემულია საბიუჯეტო კლასიფიკაციით განსაზღვრული არასწორი სახაზინო მუხლით, ხოლო აღმოსავლეთის წარმომადგენლობაში 170.94 ლარი დროებითი შრომისუუნარობის ანაზღაურება გაცემულია კანონშეუსაბამოდ.

დასკვნა

აღმოსავლეთის წარმომადგენლობამ საფინანსო-საბუღალტრო სამსახურის მიერ დაკისრებული მოვალეობის არაჯეროვნად შესრულების გამო, შრომის

⁷ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს N672 ბრძანებით დამტკიცებული „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის“ დანართის ხარჯების ეკონომიკური კლასიფიკაცია, მეთოდური განმარტებები, დამქირავებლის მიერ გაწეული სოციალური დახმარება (273).

⁸ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2009 წლის 20 თებერვლის N87/5 ბრძანებით დამტკიცებული „დროებითი შრომისუუნარობის გამო დახმარების დანიშვნისა და გაცემის წესის“ მე-2 და მე-6 მუხლები.

ანაზღაურების გაცემა განხორციელა, როგორც არასწორად გაანგარიშებული თანხით, ასევე არასწორი სახაზინო მუხლით, ხოლო იმერეთის წარმომადგენლობამ – არასწორი სახაზინო მუხლით. აღნიშნულით დაირღვა საბიუჯეტო კლასიფიკაციის შესახებ მოქმედი კანონმდებლობისა და დროებითი შრომისუუნარობის გამო დახმარების დანიშვნისა და გაცემის წესის მოთხოვნები და დაფიქსირდა საბიუჯეტო სახსრების კანონშეუსაბამოდ გაცემის/ხარჯვის ფაქტები.

რეკომენდაცია

აღმოსავლეთისა და იმერეთის წარმომადგენლობებმა უზრუნველყონ დროებითი შრომისუუნარობის გამო თანხების გაცემაზე კონტროლის სისტემის გაძლიერება, რაც ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო სახსრების უფრო ეფექტიანად და რაციონალურად ხარჯვას. ასევე აღმოსავლეთის წარმომადგენლობამ განხორციელოს კანონშეუსაბამოდ ანაზღაურებული თანხების ბიუჯეტში დაბრუნება.

2. საქონელი და მომსახურება

2.1 ანაზღაურებელი მივლინების ხარჯები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით:⁹ „მოხელის მივლინებით გაგზავნის საფუძვლებია: ა) ოფიციალური მოწვევა სამსახურებრივი საჭიროების მიზნით; ბ) სამსახურებრივი საჭიროება; გ) საჯარო დაწესებულების მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების საჯარო დაწესებულების ადგილმდებარეობის ფარგლებს გარეთ განხორციელების აუცილებლობა“.

გამოვლენილი გარემოებები: იმერეთის წარმომადგენლობის დოკუმენტაციის შესწავლით დადგინდა, რომ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით 2018 წლის 21 და 22 ივნისს წარმომადგენლობის 2 თანამშრომელი სამორიგო ავტომობილით იმყოფებოდა ზესტაფონისა და ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტებში. კერძოდ, ამ რეგიონში მცხოვრები აფხაზეთიდან დევნილ წვევამდელთათვის სამხედრო სავალდებულო სამსახურში გაწვევის შესახებ უწყების გადასაცემად. ვინაიდან, მოხელეებს საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელება უწევდათ იმერეთის წარმომადგენლობის დაწესებულების ადგილმდებარეობის (ქ. ქუთაისი) ფარგლებს გარეთ, აღნიშნული წარმომადგენელმა მოხელეთა მივლინების საფუძველს. მიუხედავად იმისა, რომ ზესტაფონისა და ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტებში გამგზავრების ფაქტი დასტურდება ავტომანქანის მოძრაობის ჟურნალით, ავტომანქანაში ბენზინის ჩასხმებითა და თანამშრომელთა გასვლითი დავალებების ჟურნალით, დადგენილი წესის შესაბამისად,¹⁰ არ იყო გამოცემული ხელმძღვანელის ან მის მიერ უფლებამოსილი პირის ბრძანება აღნიშნულ მოხელეთა მივლინების თაობაზე და არ მომხდარა სამივლინებო თანხების ანაზღაურება. აუდიტის ობიექტის

⁹ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 25 აპრილის N211 დადგენილებით დამტკიცებული „პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურებრივი მივლინებით გაგზავნის წესის, მისი სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურებისა და კომპენსაციის ოდენობისა და პირობების“ მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹⁰ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 25 აპრილის N211 დადგენილებით დამტკიცებული „პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურებრივი მივლინებით გაგზავნის წესის, მისი სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურებისა და კომპენსაციის ოდენობისა და პირობების“ მე-2 მუხლის მე-5 პუნქტი და მე-3 მუხლის მე-8 პუნქტი.

ინფორმაციით, მივლინების ბრძანება არ გამოცემულა, რადგან თანამშრომლებს არ ქონდათ წარმოდგენილი მოხსენებითი ბარათები და სამივლინებო მოწმობები.

ანალოგიურად, აღმოსავლეთისა და სამეგრელოს წარმომადგენლობების სამსახურებრივი ავტომანქანის საწვავის ჩასხმებისა და მოძრაობის ჟურნალის შესწავლით ფიქსირდება აღმოსავლეთის წარმომადგენლობის შემთხვევაში ქ. საჩხერესა და ქ. ხაშურში თანამშრომელთა გამგზავრების 2 ფაქტი, ხოლო სამეგრელოს შემთხვევაში – ქ. სენაკში თანამშრომელთა გამგზავრების 19 ფაქტი, რომლებიც ობიექტების ინფორმაციით გამოწვეული იყო წარმომადგენლობებზე დაკისრებული უფლებამოსილების განხორციელების აუცილებლობით. ვინაიდან, მოხელეებს საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელება უწევდათ წარმომადგენლობების დაწესებულების ადგილმდებარეობის (აღმოსავლეთის შემთხვევაში – ქ. თბილისი, სამეგრელოს შემთხვევაში – ქ. ზუგდიდი) ფარგლებს გარეთ, აღნიშნული წარმომადგენდა მოხელეთა მივლინების საფუძველს. თუმცა არცერთ შემთხვევაში არ იყო გამოცემული შესაბამისი ხელმძღვანელის ან მის მიერ უფლებამოსილი პირის ბრძანება მოხელეთა მივლინების თაობაზე და არ მომხდარა სამივლინებო თანხების ანაზღაურება.

ყოველივე ზემოაღნიშნული მიუთითებს აღმოსავლეთის, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობების თანამშრომელთა სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელების პროცესებისა და ავტომანქანის მოძრაობის არასათანადო კონტროლზე.

დასკვნა

აღმოსავლეთის, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობების მიერ თანამშრომელთა უფლებამოსილების განხორციელების პროცესებისა და ასევე სამორიგეო ავტომანქანის მოძრაობის არასათანადო კონტროლის გამო დაირღვა საჯარო მოხელის მივლინებაში გამგზავრებისა და შესაბამისად სამივლინებო ხარჯების ანაზღაურების წესის მოთხოვნები.

რეკომენდაცია

აღმოსავლეთის, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობების მიერ შემუშავდეს და დაინერგოს ისეთი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს თანამშრომელთა სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისა და სამორიგეო ავტომანქანის მოძრაობის შესახებ ინფორმაციის დროულად მიწოდებას შესაბამისი სამსახურებისათვის, რაც ხელს შეუწყობს როგორც სამივლინებო დოკუმენტაციის გაფორმებას, ასევე შესაბამისი ხარჯების ანაზღაურებას.

2.2 დაუსაბუთებელი წარმომადგენლობითი ხარჯები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად,¹¹ „წარმომადგენლობითი ხარჯები მოიცავს მიღებების, წვეულებებისა და ღონისძიებებისათვის (პრეზენტაციები, ოფიციალური სადილები და ა.შ.), საექსკურსიო და კულტურულ-სანახაობითი ღონისძიებების, სუვენირების შეძენა/დამზადების, სატრანსპორტო მომსახურებისა და მგზავრობის, აგრეთვე სასტუმროში მომსახურების ხარჯებს“.

გამოვლენილი გარემოებები: „წარმომადგენლობითი ხარჯების“ მუხლით სამეგრელოს წარმომადგენლობამ 3,330 ლარი, ხოლო იმერეთის წარმომადგენლობამ – 810 ლარი დახარჯეს კვების ობიექტებში (ძირითადად, სარესტორნო მომსახურებაზე), მათ მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, სხვადასხვა რანგის სტუმრების გამასპინძლებისთვის. წარმომადგენლობებმა ვერ წარმოადგინეს მოწვეული სტუმრების სია და ვერ დაასაბუთეს ღონისძიების ჩატარების მიზნობრიობა. გამომდინარე აქედან, შეუძლებელია განისაზღვროს რამდენად აუცილებელი და მიზნობრივად გამართლებული იყო სტუმრების სარესტორნო მომსახურების დაფინანსება საბიუჯეტო სახსრებით.

დასკვნა

სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობის მიერ გაწეული 4,140 ლარის წარმომადგენლობითი ხარჯის საფუძველი და მიზანშეწონილობა დოკუმენტურად სათანადოდ არ იყო დადასტურებული. შესაბამისად, იქმნება საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივად ხარჯვის რისკები.

რეკომენდაცია

წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევისას, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობებმა შეიმუშაონ კონტროლის ისეთი მექანიზმი და წესი, რომელიც უზრუნველყოფს მხოლოდ იმ ღონისძიებების დაფინანსებას, რომლებიც უშუალოდ უკავშირდება მათ საქმიანობას, მიზნებსა და ამოცანებს. ასევე განისაზღვროს სტუმრების კატეგორია, მათი მიღება-გამასპინძლების ფორმა, მიზანი და უზრუნველყოფილ იქნეს წარმომადგენლობით ხარჯებთან დაკავშირებული დოკუმენტაციის სისრულე და გამჭვირვალობა, რაც ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივად ხარჯვას.

2.3 ავტოსატრანსპორტო ხარჯების ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით¹² „სამორიგეო ავტომობილით სარგებლობის მოწესრიგებისა და ხარჯების ოპტიმიზაციის მიზნით აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებში წარმოებს ჟურნალი, სადაც დაწესებულების ხელმძღვანელის დავალებით, შესაბამისი უფლებამოსილი პირის მიერ, სამსახურებრივი უფლებამოსილების შესრულების მიზნით დაწესებულების თანამშრომლის მომართვის საფუძველზე ხდება ავტოსატრანსპორტო საშუალებით მოსარგებლე პირის, მარშრუტის, გასვლისა და დაბრუნების დროის შესახებ მონაცემების აღნიშვნა.“

¹¹ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს N672 ბრძანებით დამტკიცებული „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის“ მე-4 თავის კოდი: 224 – „წარმომადგენლობითი ხარჯები“.

¹² აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2015 წლის 25 სექტემბრის N28 დადგენილებით დამტკიცებული „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებში სამსახურებრივი ავტომანქანების გამოყენების წესის“ მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი.

გამოვლენილი გარემოებები: აღმოსავლეთის წარმომადგენლობის სამსახურებრივი მიმოსვლისათვის განსაზღვრულ ავტომანქანაზე ფიქსირდება საწვავის ჩასხმის ფაქტები არასამუშაო დღეებში, თუმცა აღნიშნული არაა ასახული სამსახურებრივი მიმოსვლისათვის განკუთვნილი ავტოსატრანსპორტო საშუალების მოძრაობის (გამოყენების) აღრიცხვის ჟურნალში. აუდიტის ობიექტის ინფორმაციით, არსებული ფაქტები განპირობებული იყო არასამუშაო დღეებში იგპ-ებთან გასვლითი ღონისძიებებით (წვევამდელთა მოძიება/უწყებათა გადაცემა და დევნილებთან შეხვედრები), ხოლო ჟურნალში აღურიცხაობა გამოწვეული იყო იმით, რომ არასამუშაო დღეებში ჟურნალს არ აწარმოებენ. თუმცა წარმომადგენლობის მიერ დოკუმენტურად ვერ დასტურდება აღნიშნულ შემთხვევებში ავტომანქანების მოძრაობისა და გაწეული ხარჯების მიზნობრიობა.

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით¹³ „შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია რაციონალურად და საქართველოს სახელმწიფო ინტერესების გათვალისწინებით განახორციელოს შესყიდვები მისთვის გამოყოფილ ასიგნებათა ფარგლებში, ამ კანონითა და შესაბამისი ნორმატიული აქტებით დადგენილი წესების დაცვით“.

გამოვლენილი გარემოებები: სამეგრელოს წარმომადგენლობის მიერ 2018 წელს „ექსპლუატაციის, მოვლა-შენახვის და სათადარიგო ნაწილების შეძენის ხარჯის“ მუხლით გაწეული 1,230 ლარის ხარჯის დოკუმენტაციაში ვერ ხდება იდენტიფიცირება კონკრეტულად რომელი ავტომანქანისთვის იყო განკუთვნილი და შესაბამისად, რომელ ავტომანქანაზე დამონტაჟდა აღნიშნული თანხით შეძენილი სათადარიგო ნაწილები. აუდიტის ობიექტის ინფორმაციით, აღნიშნული გამოწვეული იყო ტექნიკური შეცდომით, რაც მიუთითებს ავტომანქანებზე პასუხისმგებელი პირების მიერ საქმისადმი არაჯეროვან მიდგომასა და ხელმძღვანელობის მხრიდან არასათანადო კონტროლზე.

დასკვნა

აღმოსავლეთისა და სამეგრელოს წარმომადგენლობების მიერ არ ხდება მათ ბალანსზე არსებული ავტომანქანების მოძრაობისა და მათზე გაწეული ხარჯების სათანადო კონტროლი, რის გამოც იქმნება ავტომანქანების არადანიშნულებით გამოყენებისა და საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივად გახარჯვის რისკები.

რეკომენდაცია

აღმოსავლეთისა და სამეგრელოს წარმომადგენლობებმა შეიმუშაონ და დანერგონ ავტომანქანების განკარგვისა და გაწეული ხარჯების სათანადო კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს წარმომადგენლობების რესურსების მიზნობრივ და ეფექტიან გამოყენებას.

¹³ საქართველოს კანონის „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

3. არაფინანსური აქტივები

3.1 ძირითადი

საშუალებების

ღირებულებითი შეფასების ხარვეზები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით,¹⁴ „ძირითად აქტივებს, მიუხედავად იმისა, საანგარიშო წლის რომელ თვეშია ისინი შეძენილი ან წარმოებული, ცვეთა ერიცხება წლის ბოლოს სრული კალენდარული წლისათვის და გამოიანგარიშება მათი საწყისი (ისტორიული) ღირებულების გამრავლებით წინამდებარე ინსტრუქციით გათვალისწინებულ წლიურ ნორმაზე“.

გამოვლენილი გარემოებები: 2018 წლის 16 ნოემბერს აღმოსავლეთის წარმომადგენლობამ აფხაზეთის ა/რ ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს ბრძანების¹⁵ საფუძველზე უსასყიდლოდ მიიღო ავტომანქანა “Honda CR-V”, რომლის საწყისი საბალანსო ღირებულება, ამავე დოკუმენტით, იყო 13,535 ლარი, ხოლო ნარჩენი ღირებულება 3,377.08 ლარი. თუმცა ავტომანქანას ცვეთა დაერიცხა არა საწყის, არამედ ნარჩენ ღირებულებას, რამაც გამოიწვია წლიური ცვეთის ხარჯისა და აქტივის ღირებულების 1,137.69 ლარით არამართებულად შემცირება. ანალოგიურად, აღმოსავლეთის წარმომადგენლობის ხელმძღვანელის ბრძანების¹⁶ საფუძველზე ქ. თბილისში დავით აღმაშენებლის გამზირის 89/24-ში, მე-13 სართულზე მდებარე ფართის ნაწილის (45კვ.მ) გადაცემის შემდეგ, წარმომადგენლობის ბალანსზე დარჩენილი ფართის არასწორი საწყისი ღირებულებით იყო გაანგარიშებული 2018 წლის ცვეთა, რამაც გამოიწვია წლიური ცვეთის ხარჯისა და აქტივის ღირებულების 632.59 ლარით არამართებულად გაზრდა.

დასკვნა

აღმოსავლეთის წარმომადგენლობის საფინანსო-საბუღალტრო სამსახურის მიერ საქმისადმი არაჯეროვანი მიდგომის გამო, არასწორი ღირებულებით იყო აღრიცხული ფინანსურ ანგარიშგებაში არაფინანსური აქტივები და ძირითადი კაპიტალის მოხმარების ხარჯები (ცვეთა).

3.2 აქტივების განკარგვის ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით,¹⁷ „არაფინანსური აქტივების მიღება და გასვლა ფორმდება შესაბამისი დოკუმენტებით, რომლებსაც ხელს აწერენ მიღებასა და გაცემაზე უფლებამოსილი პირები.“

გამოვლენილი გარემოებები: იმერეთისა და სამეგრელოს წარმომადგენლობებში აქტივების შეძენა ხორციელდებოდა მხოლოდ თანამშრომელთა ზეპირსიტყვიერი მოთხოვნის საფუძველზე, ყოველგვარი დოკუმენტური დადასტურების გარეშე. შეძენილი აქტივები ინახებოდა მატერიალურად პასუხისმგებელ პირთან და შესყიდვების კოორდინატორთან, ხოლო თანამშრომლებზე გაცემა ხორციელდებოდა ასევე ზეპირსიტყვიერი მოთხოვნის

¹⁴ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2002 წლის 31 დეკემბრის N439 ბრძანებით დამტკიცებული „ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ძირითადი აქტივების ფიზიკური ცვეთის ნორმებისა და მათი ბუღალტრულ აღრიცხვაში ასახვის შესახებ“ ინსტრუქციის მე-3 მუხლი.

¹⁵ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ფინანსთა და ეკონომიკის მინისტრის 2018 წლის 7 ნოემბრის N03/142 ბრძანება „აღმოსავლეთ საქართველოში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის წარმომადგენლობისათვის სარგებლობის უფლებით მორავი ქონების გადაცემის შესახებ“.

¹⁶ აღმოსავლეთ საქართველოში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის წარმომადგენლობის ხელმძღვანელის 2017 წლის 29 დეკემბრის N061/01-05 ბრძანება „სსიპ ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურის აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სამმართველოსათვის უძრავი ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ“.

¹⁷ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის N1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“ ინსტრუქციის მე-18 მუხლის მე-5 პუნქტი.

საფუძველზე. იმერეთის წარმომადგენლობაში ყველა სახის აქტივებზე, ხოლო სამეგრელოს წარმომადგენლობაში – მატერიალურ მარაგებზე, არ იყო გაფორმებული თანამშრომლებზე გადაცემის დამადასტურებელი დოკუმენტი, რომელიც დაადასტურებდა მიმღები თანამშრომლის პასუხისმგებლობას აღნიშნულ აქტივზე.

დასკვნა

იმერეთისა და სამეგრელოს წარმომადგენლობებში აქტივების აღრიცხვა არ ხდებოდა დადგენილი ფორმის¹⁸ შესაბამისად, აგრეთვე ვერ იქნა წარმოდგენილი აღნიშნული აქტივების საჭიროების/მიზნობრიობისა და შესაბამისი მოხმარების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია, ანუ მათი შეძენა და ხარჯვა ხორციელდებოდა შესაბამისი კონტროლის გარეშე. რაც წარმოქმნის საბიუჯეტო სახსრებისა და არაფინანსური აქტივების არამიზნობრივად და არარაციონალურად ხარჯვის რისკებს.

3.3 აქტივების ინვენტარიზაციის კანონმდებლობის მოთხოვნებთან შესაბამობა

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით,¹⁹ „ორგანიზაციაში ინვენტარიზაციის მიზანს წარმოადგენს:

- ა) აქტივებისა და ვალდებულებების, ასევე ბალანსის საცნობარო მუხლებში ასახული ფაქტობრივი ნაშთების დადგენა;
- ბ) ისეთი აქტივების გამოვლენა, რომელთაც ორგანიზაციისათვის არ მოაქვს ეკონომიკური სარგებელი;
- გ) ფინანსური და არაფინანსური აქტივების შენახვის/დაცვის წესებისა და პირობების შემოწმება;
- დ) არაფინანსური აქტივების ექსპლუატაციის წესების დაცვის შემოწმება;
- ე) ბალანსზე რიცხული მოთხოვნებისა და ვალდებულებების რეალურობის შემოწმება;
- ვ) აქტივებისა და ვალდებულებების ფაქტობრივი ნაშთების შედარება ორგანიზაციის სააღრიცხვო მონაცემებთან;
- ზ) წინადადებების შემუშავება აქტივებისა და ვალდებულებების აღრიცხვისა და შიდა კონტროლის გასაუმჯობესებლად“.

გამოვლენილი გარემოებები: აღმოსავლეთის წარმომადგენლობის ინვენტარიზაციის მასალების²⁰ გაცნობით, აქტივების ადგილზე დათვალიერებითა და მატერიალურად პასუხისმგებელ პირთან გასაუბრების შედეგად გამოვლინდა, რომ ორგანიზაციაში ფიქსირდება გამოსაყენებლად უვარგისი და ჩამოსაწერი აქტივები, აგრეთვე დაკარგული და ძებნაში მყოფი ინვენტარი, თუმცა ინვენტარიზაციის პროცესში მათი იდენტიფიცირება და

¹⁸ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2013 წლის 31 დეკემბრის N449 ბრძანებით დამტკიცებული „საბიუჯეტო ორგანიზაციების პირველადი საბუღალტრო დოკუმენტებისა და სააღრიცხვო რეგისტრების ფორმების“ დანართის არაფინანსური აქტივების შიდა გადაადგილების ზედდებული - ფორმა Nაა-1, საბიუჯეტო ორგანიზაციის ძირითადი აქტივების მიღება-ჩაბარების აქტი - ფორმა Nდა-1.

¹⁹ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის N605 ბრძანებით დამტკიცებული „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის“ მე-2 მუხლი.

²⁰ აღმოსავლეთ საქართველოში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის წარმომადგენლობის ხელმძღვანელის 2018 წლის 4 დეკემბრის N089/01-15 ბრძანების საფუძველზე ჩატარებული ინვენტარიზაციის შედეგების აქტი და შედარების უწყისები.

შესაბამისად კანონდებლობით²¹ მოთხოვნილი ცალკე შედარების უწყისის გაფორმება არ მომხდარა.

სამეგრელოს წარმომადგენლობაში ჩატარებული ინვენტარიზაციის²² შედეგები არ იყო გაფორმებული კანონდებლობით დადგენილი²³ ფორმის შესაბამისად.

იმერეთისა და სამეგრელოს წარმომადგენლობებში უვარგისი არაფინანსური აქტივების ჩამოწერა განხორციელებული იყო კანონდებლობის მოთხოვნის შეუსაბამოდ, წარმომადგენლობის ხელმძღვანელის გადაწყვეტილებისა და შესაბამისი ბრძანების გარეშე, საინვენტარიზაციო კომისიის მიერ (ოქმის საფუძველზე).

წარმომადგენლობებში მიმდინარე აუდიტის პერიოდში განხორციელებული აქტივების ადგილზე დათვალიერებით გამოვლინდა რიგი აქტივების ზედმეტობა, რომლებიც არ იყო ასახული ბალანსზე, ვერ ხდება იდენტიფიცირება აქტივების რეესტრში, ასევე არ მომხდარა ჩატარებული ინვენტარიზაციის შედეგად მათი დადგენილი წესით²⁴ აღრიცხვა (გამოვლენა/ზედმეტობად დაფიქსირება).

დასკვნა

წარმომადგენლობების მატერიალურად პასუხისმგებელი პირებისა და საინვენტარიზაციო კომისიის არაკვალიფიციური მიდგომის, აგრეთვე ხელმძღვანელობის არასათანადო კონტროლის გამო, ორგანიზაციებში არ ხდება არაფინანსური აქტივების სრული, ზუსტი და დადგენილი წესის მოთხოვნების შესაბამისი აღრიცხვა, აგრეთვე ინვენტარიზაციის შედეგებში ასახვა. შესაბამისად იქმნება არაფინანსური აქტივების დაკარგვის, დატაცების და არამიზნობრივად გამოყენების რისკები.

რეკომენდაცია

აღმოსავლეთის, ზემო აფხაზეთის, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობებში შემუშავდეს და დაინერგოს ისეთი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს არაფინანსური აქტივების სრულ, ზუსტ აღრიცხვასა და ინვენტარიზაციის შედეგებში ასახვას, ამავდროულად, არაფინანსური აქტივების შეძენა/გამოყენება მოხდეს მხოლოდ საჭიროების შემთხვევაში, რაც ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანად მართვას.

4. პროგრამული ხარჯები

აფხაზეთის ა/რ მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული წესის შესაბამისად აღმოსავლეთის, იმერეთისა და სამეგრელოს წარმომადგენლობებში შექმნილი კომისიები ახორციელებენ აფხაზეთის ა/რ ოკუპირებული ტერიტორიიდან იგპ-თა – დევნილთა საკუთრებაში/სარგებლობაში გადაცემული საცხოვრებელი

²¹ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის N605 ბრძანებით დამტკიცებული „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის“ მე-7 მუხლის მე-9 პუნქტი.

²² სამეგრელოსა და ზემო სვანეთის რეგიონში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის წარმომადგენლობის ხელმძღვანელის 2018 წლის 25 დეკემბრის N45 ბრძანების საფუძველზე ჩატარებული ინვენტარიზაციის შედეგების აქტი და შედარების უწყისები.

²³ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2013 წლის 31 დეკემბრის N449 ბრძანებით დამტკიცებული „საბიუჯეტო ორგანიზაციების პირველადი საბუღალტრო დოკუმენტებისა და სააღრიცხვო რეგისტრების ფორმების“ დანართის საინვენტარიზაციო აღწერა (შედარებითი უწყისი) - ფორმა Nინვ-1, ინვენტარიზაციის შედეგების აქტი - ფორმა Nინვ-2.

²⁴ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის N605 ბრძანებით დამტკიცებული „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის“ მე-7 მუხლის მე-4 და მე-6 პუნქტები.

4.1 მცირეფასიანი გადაუდებელი რემონტების პროგრამის ნაკლოვანებები

ობიექტების ხარისხობრივი და თვისებრივი განახლების, დეფექტების აღმოფხვრის, გაუმჯობესების მიზნით, მზიდი კონსტრუქციებისა და ექსტერიერის შეუცვლელად ერთჯერადად 800 ლარამდე ღირებულების სამუშაოების ჩატარებას. 2018 წელს აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში გაიხარჯა სულ 38,795,87 ლარი, მათ შორის: აღმოსავლეთის წარმომადგენლობაში – 19,654.51 ლარი, იმერეთის წარმომადგენლობაში – 9,341.36 ლარი, სამეგრელოს წარმომადგენლობაში – 9,800 ლარი.

კრიტერიუმი: პროგრამის ფარგლებში მოქმედი კანონმდებლობით,²⁵ „განცხადებით მომართვის შემდგომ, კომისიის თავმჯდომარის დავალებით, კომისიის წევრი/წევრები გადის ობიექტზე, აწარმოებს ობიექტის დათვალიერებას, რის საფუძველზეც ადგენს დეფექტურ აქტს ობიექტის მდგომარეობისა და სავარაუდო ღირებულების შესახებ. ობიექტის დათვალიერების, ტექნიკური მდგომარეობის აღწერის შემდგომ, კომისიის მიერ ხდება შეგროვებული მასალის შესწავლა, სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრა და ობიექტში მცირეფასიანი და გადაუდებელი სარემონტო სახის სამუშაოს ჩატარების შესახებ კონკრეტული გადაწყვეტილების მიღება, რაზედაც დგება შესაბამისი ოქმი“.

გამოვლენილი გარემოებები: იმერეთის წარმომადგენლობის მცირეფასიანი რემონტების დაფინანსების მასალების გაცნობით გამოვლინდა, რომ კომისიის მიერ ობიექტის მდგომარეობის ადგილზე დათვალიერების შედეგად გაფორმებულ დეფექტურ აქტებში არსებული დეფექტებისა და ჩასატარებელი სამუშაოების შესახებ მოცემულია ძალიან ზოგადი ინფორმაცია, შესაბამისად ჩანს ჩასატარებელი სამუშაოების ხასიათი და მოცულობა, მაგ.:²⁶ დეფექტებში მითითებულია - „არსებული წყლის სისტემა უწყვეტია“, ხოლო შესაბამისი სამუშაოების დასახელებაში - „არსებული წყლის სისტემის შეცვლა“. აგრეთვე, კომისიის მიერ არ ხდება სარემონტო სამუშაოების სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრა, რაც დადგენილებით²⁷ მოითხოვება, შესაბამისად. კომისიის სხდომის ოქმებში ყველა შემთხვევაში დაფიქსირებულია სტანდარტული ფრაზა – „სამუშაოები დაჯდება 800 ლარამდე“, ისე, რომ არ არის აღნიშნული გადაწყვეტილების დასაბუთება. გარდა ამისა, ობიექტმა ვერ წარმოადგინა სარემონტო სამუშაოების შესყიდვის ფარგლებში ბაზრის შესწავლის დამადასტურებელი რაიმე სახის დოკუმენტაცია. აღნიშნული სამუშაოების შესრულების შესახებ წარმოდგენილ მიღება-ჩაბარების აქტებში დაფიქსირებული ინფორმაციით შეუძლებელია რემონტზე დახარჯული მასალების (ზუსტი დასახელება, მწარმოებელი, ზომები და სხვა დეტალები) იდენტიფიცირება. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე,

²⁵ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2018 წლის 26 იანვრის N1 დადგენილებით დამტკიცებული „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ოკუპირებული ტერიტორიიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა-დევნილთა საკუთრებაში/სარგებლობაში გადაცემულ საცხოვრებელ ობიექტებში მცირეფასიანი და გადაუდებელი სარემონტო სახის სამუშაოების ჩატარების წესის“ მე-3 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები.

²⁶ აფხაზეთიდან დევნილი მოსახლეობის კომპაქტური ჩასახლების რიგ ობიექტებში ტექნიკური მდგომარეობის შესწავლისა და სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოების ჩატარების კომისიის 2018 წლის 5 ივლისის დეფექტური აქტი N6.

²⁷ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2018 წლის 26 იანვრის N1 დადგენილებით დამტკიცებული „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ოკუპირებული ტერიტორიიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა-დევნილთა საკუთრებაში/სარგებლობაში გადაცემულ საცხოვრებელ ობიექტებში მცირეფასიანი და გადაუდებელი სარემონტო სახის სამუშაოების ჩატარების წესის“ მე-3 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები.

შეუძლებელია შეფასდეს იმერეთის წარმომადგენლობაში სარემონტო სამუშაოების შემსრულებლების მიერ ჯამში 9,341.36 ლარის განხორციელებული სამუშაოები ემთხვევა თუ არა კომისიის მიერ დეფექტური აქტით განსაზღვრულს და ასევე რეალური და რაციონალურია თუ არა მათი ღირებულება.

ანალოგიურად, სამეგრელოს წარმომადგენლობის მცირეფასიანი რემონტების დაფინანსების მასალების გაცნობით გამოვლინდა, რომ წარმომადგენლობაში შექმნილი სპეციალური კომისიის მიერ ობიექტის მდგომარეობის ადგილზე დათვალიერების შედეგად გაფორმებულ დეფექტურ აქტში 5,440 ლარის სარემონტო სამუშაოების შემთხვევაში ფიქსირდებოდა შესასრულებელი სამუშაოების მხოლოდ ზედაპირული შეფასება (მაგ.²⁸ წყალმომარაგების სისტემის რეაბილიტაციისათვის საჭიროა 750 ლარი), ხოლო რა ინფორმაციაზე დაყრდნობით (კონკრეტული სამუშაოების დეტალური დახასიათება, საჭირო მასალების ზუსტი დასახელება და ფასები) ხდებოდა კომისიის მიერ ჩასატარებელი სამუშაოების მთლიანი ღირებულების შეფასება ვერ იქნა წარმოდგენილი. დეფექტური აქტისა და კომისიის სხდომის ოქმის შემდეგ, ბაზრის შესწავლის დამადასტურებელი დოკუმენტაციის გარეშე, პირდაპირი გზით გაფორმებულ გამარტივებული შესყიდვის ხელშეკრულება ზუსტად იმეორებდა კომისიის მიერ განსაზღვრულ სამუშაოს ზედაპირულ დახასიათებასა და ფასს. ამასთანავე, შესრულებული სამუშაოს მიღება-ჩაბარების აქტები ატარებდა მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს და არცერთ შემთხვევაში არ ფიქსირდებოდა შემსრულებლის მიერ კონკრეტულად განხორციელებული სარემონტო სამუშაოების ან/და გამოყენებული მასალების შესახებ ინფორმაცია. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეუძლებელია სამეგრელოს წარმომადგენლობაში სარემონტო სამუშაოების შემსრულებლების მიერ ჯამში 9,800 ლარის განხორციელებული სამუშაოების იდენტიფიცირება, შესაბამისად მათი ღირებულების რეალობისა და მიზანშეწონილობის შეფასება.

გარდა აღნიშნულისა, სამეგრელოს წარმომადგენლობის მიერ ჩატარებული სარემონტო სამუშაოების შერჩევით ადგილზე შემოწმებით, გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც რეალურად შესრულებული სამუშაოები არ ემთხვეოდა ხელშეკრულებითა და შესაბამისი მიღება-ჩაბარების აქტით განსაზღვრულს. კერძოდ, წყალმომარაგების სისტემის რემონტის ნაცვლად, 2 შემთხვევაში, ერთი და იგივე შემსრულებელმა ჩარიცხულ თანხას დაუმატა ჩასახლებაში მცხოვრები დევნილების მიერ პირადი სახსრებით შეგროვებული ფული და შეიძინა ახალი წყალსაქაჩი, რომლებიც შემსრულებლისა და დევნილი მოსახლეობის ინფორმაციით განთავსებულია მიწის ქვეშ, ხოლო შესყიდვის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია ვერ იქნა წარმოდგენილი. აღნიშნული ფაქტი მიუთითებს სამეგრელოს წარმომადგენლობაში შექმნილი კომისიის მიერ

²⁸ აფხაზეთიდან დევნილი მოსახლეობის კომპაქტური ჩასახლების რიგ ობიექტებში ტექნიკური მდგომარეობის შესწავლისა და სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოების ჩატარების კომისიის 2018 წლის 3 აპრილის დეფექტური აქტი N3.

დადგენილი წესის²⁹ დარღვევით, არაჯეროვნად შესრულებულ სამუშაოებზე, რაც წარმოქმნის საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივად გახარჯვის რისკებს.

დასკვნა

იმერეთისა და სამეგრელოს წარმომადგენლობების კომისიების მიერ ჩასატარებელი სარემონტო სამუშაოების შესახებ არ მოხდა სრული და დეტალური ინფორმაციის მოძიება/შესწავლა, დაუსაბუთებლად და მიზანშეუწონლად განხორციელდა შესასრულებელი სამუშაოების ღირებულების შეფასება. ბაზრის კვლევის გარეშე გაფორმდა ხელშეკრულება შემსრულებლებთან, რომელთა მიერ განხორციელებული სარემონტო სამუშაოების შესახებ არ არის წარმოდგენილი იდენტიფიცირებადი ინფორმაცია. შესაბამისად, წარმომადგენლობების კომისიების საქმისადმი არაკვალიფიციური მიდგომის გამო, სარემონტო სამუშაოების დაფინანსება/შესრულების პროცესში გამოვლენილი ხარვეზებით დაირღვა დადგენილი წესის მოთხოვნები, რამაც თავის მხრივ წარმოქმნა საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივად და მიზანშეუწონლად გახარჯვის რისკები.

რეკომენდაცია

იმერეთისა და სამეგრელოს წარმომადგენლობებში განხორციელდეს ყველა მოსალოდნელი სარემონტო სამუშაოს კონკრეტული აღწერა და დასაბუთებული შეფასება. შემსრულებლის მოძიება მოხდეს მხოლოდ შესაბამისი ბაზრის შესწავლის საფუძველზე. ამავდროულად დაწესდეს შესრულებული სამუშაოების კონტროლის ეფექტური მექანიზმი.

4.2 ერთჯერადი სოციალური დახმარების პროგრამის ხარვეზები

აფხაზეთის ა/რ მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული წესის შესაბამისად აღმოსავლეთის, იმერეთისა და სამეგრელოს წარმომადგენლობებში შექმნილი კომისიები ახორციელებენ აფხაზეთის ა/რ ოკუპირებული ტერიტორიიდან იგპ-თა – დევნილთა სოციალური დაცვის მიზნით ერთჯერადი დახმარების გაცემას. 2018 წელს აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში გაწეული ხარჯები შეადგენს 540,950 ლარს, მათ შორის: აღმოსავლეთის წარმომადგენლობაში – 278,850 ლარი, იმერეთის წარმომადგენლობაში – 117,000 ლარი, სამეგრელოს წარმომადგენლობაში – 145,100 ლარი.

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით დადგენილი წესის³⁰ შესაბამისად შექმნილი აფხაზეთის ა/რ ოკუპირებული ტერიტორიიდან იგპ-თა – დევნილთა სოციალური დაცვის მიზნით ერთჯერადი დახმარების გამცემი კომისიის (შემდგომში – კომისია) ოქმითა და წარმომადგენლობის ხელმძღვანელის ბრძანებით მიღებული გადაწყვეტილება³¹ ბენეფიციართა დაფინანსებისა და გასაცემი თანხის ოდენობის შესახებ.

²⁹ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2018 წლის 26 იანვრის N1 დადგენილებით დამტკიცებული „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ოკუპირებული ტერიტორიიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა-დევნილთა საკუთრებაში/სარგებლობაში გადაცემულ საცხოვრებელ ობიექტებში მცირეფასიანი და გადაუდებელი სარემონტო სახის სამუშაოების ჩატარების წესის“ მე-3 მუხლის მე-6 პუნქტი.

³⁰ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2018 წლის 26 იანვრის N2 დადგენილებით დამტკიცებული „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ოკუპირებული ტერიტორიიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა სოციალური დაცვის მიზნით ერთჯერადი დახმარების გაცემის წესი“.

³¹ სამეგრელო - ზემო სვანეთის რეგიონში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის წარმომადგენლობის 2018 წლის 2 აპრილის N16 ბრძანება. „დევნილთა სოციალურად დაუცველ კატეგორიებზე ერთჯერადი მატერიალური დახმარების გამცემი კომისიის 2018 წლის 2 აპრილის სხდომის ოქმი N3.“

გამოვლენილი გარემოებები: აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში სამეგრელოს წარმომადგენლობის საქმიანობის შესწავლით გამოვლინდა დადგენილი წესის შეუსაბამოდ თანხების ჩარიცხვები, კერძოდ: 11 ბენეფიციარს ჩაერიცხა მისაღებ დაფინანსებაზე – 50 ლარით ნაკლები, 11 ბენეფიციარს – 50 ლარით მეტი, ხოლო 5 ბენეფიციარს თანხა ჩაერიცხა ორჯერ, რის გამოც ხუთმა ბენეფიციარმა საერთოდ ვერ მიიღო დაფინანსება. აუდიტის ობიექტის ინფორმაციით, აღნიშნული შეცდომები გამოწვეული იყო ბენეფიციართა პირადი ანგარიშის ნომრების არევიით. აღსანიშნავია, რომ 2018 წლის 14 დეკემბერს 5 ბენეფიციარზე შეცდომით ჩარიცხული თანხები დაბრუნდა ბიუჯეტში და გაიცა დაფინანსებულ პირებზე. შესაბამისად, იმ ხუთმა ბენეფიციარმა, რომელთაც დაფინანსება უნდა მიეღოთ აპრილის თვეში, რეალურად თანხები მიიღეს დეკემბრის თვეში. ხოლო სხვა მძიმე სოციალურ მდგომარეობაში მყოფ ოჯახების კატეგორიით დაფინანსებულმა 22 ბენეფიციარმა, რომელთა დაფინანსების ოდენობის შესახებ დადგენილი წესით³² კომისია გადაწყვეტილებას იღებს კონკრეტული ვითარებიდან გამომდინარე, თანხები მიიღეს კომიის გადაწყვეტილებისა და მათი ვითარების შეუსაბამოდ (50 ლარით მეტი და ნაკლები).

დასკვნა

სამეგრელოს წარმომადგენლობის მიერ ერთჯერადი მატერიალური დახმარების გაცემის პროცესში არასათანადო კონტროლის გამო, რიგ შემთხვევებში დაფინანსება გაცემულია დადგენილებით დამტკიცებული წესის საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილების შეუსაბამოდ, რის გამოც დახმარების მთხოვნელი ბენეფიციარები ფაქტობრივად აღმოჩნდნენ არათანაბარ პირობებში, ხოლო საბიუჯეტო სახსრების განკარგვის კუთხით შეიქმნა არამიზნობრივად და არამიზანშეწონილად გახარჯვის რისკები.

რეკომენდაცია

სამეგრელოს წარმომადგენლობის მიერ შემუშავდეს და დაინერგოს ისეთი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს დაფინანსების გაცემის პროცესში შეცდომების დაშვების რისკის მინიმუმამდე შემცირებას, ხოლო ასეთი ფაქტის დაშვების შემთხვევაში მის დროულად აღმოჩენასა და გამოსწორებას.

5. ხარჯებისა და მატერიალური ფასეულობების აღრიცხვა

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით,³³ „საწარმო, ორგანიზაცია თავისი ქონების შემადგენლობას და წარმოქმნის წყაროებს ასახავს ბუღალტრულ ანგარიშგებაში, რომლის შედგენისას დაცული უნდა იქნეს შემდეგი პრინციპები:

-) უტყუარობა (სისწორე) – ანგარიშგება უნდა გამომდინარეობდეს ქვეყანაში დადგენილი აღრიცხვა-ანგარიშგების წესებიდან და ასახავდეს ჭეშმარიტ ინფორმაციას.
-) სისრულე – იგი უნდა გამომდინარეობდეს საანგარიშო პერიოდში მომხდარი ყველა სამეურნეო ფაქტიდან.

³² აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2018 წლის 26 იანვრის N2 დადგენილებით დამტკიცებული „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ოკუპირებული ტერიტორიიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა სოციალური დაცვის მიზნით ერთჯერადი დახმარების გაცემის წესის“ მე-3 მუხლის „თ“ ქვეპუნქტი.

³³ საქართველოს პერზიდენტის 1998 წლის 6 თებერვლის N70 ბრძანებულებით დამტკიცებული დებულების „საქართველოში ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების შესახებ“ 29-ე მუხლის პირველი, მე-2, მე-4 და მე-5 პუნქტები.

-)] არსებითობა – ანგარიშგებაში მოცემული ინფორმაცია არსებითია და მისმა არასახვამ ან არასწორად წარმოდგენამ შეიძლება გავლენა მოახდინოს ინფორმაციის მომხმარებელთა ეკონომიკურ გადაწყვეტილებებზე.
-)] საიმედოობა – ინფორმაცია საიმედოა და მომხმარებელს შეუძლია მასზე დაყრდნობა, ანუ ანგარიშგება რეალურ სიტუაციას ასახავს“.

გამოვლენილი გარემოებები: წარმომადგენლობების ფინანსურ ანგარიშგებასა და ბუღალტრულ რეგისტრებში ხარჯებსა და მატერიალურ ფასეულობებზე განხორციელებული ოპერაციების აღრიცხვის შემოწმებით გამოვლინდა შემდეგი სახის ნაკლოვანებები:

-)] აღმოსავლეთის წარმომადგენლობა არასრულად აწარმოებდა მთავარ წიგნს, კერძოდ მთავარ წიგნში არ ფიქსირდებოდა კონკრეტულად რომელი მემორიალური ორდერით იყო დარიცხული თანხები და წარმოდგენილი იყო მხოლოდ ყოველთვიური ჯამური თანხები;
-)] იმერეთის წარმომადგენლობის მემორიალურ ორდერებსა და მთავარ წიგნში არ იყო გახსნილი მცირეფასიანი აქტივებისა და მატერიალური მარაგების ანგარიშები, შესაბამისად არ იყო აღრიცხული ჯამში 5,777 ლარის მარაგები და 2,629 ლარის მცირეფასიანი გრძელვადიანი აქტივების მიღებისა და ჩამოწერის ოპერაციები. გარდა ამისა, იმერეთის წარმომადგენლობის ფინანსური ანგარიშგების ფორმებში წარმოდგენილი ინფორმაციის შედარებით გამოვლინდა, რომ ბალანსის დანართ ფორმა N2-ში სხვა ხარჯების მუხლზე, ნაცვლად 24,112.66 ლარისა, არასწორად იყო დაფიქსირებული 17,907.52 ლარი. ასევე ბალანსის დანართ ფორმა N5-ში ჯამში 9,031 ლარის აქტივების (მცირეფასიანი გრძელვადიანი და მატერიალური მარაგები) საკუთარი მოხმარების მიზნებისათვის გამოყენება ნაცვლად „საქონელი და მომსახურების“ მუხლისა აღრიცხული იყო „სხვა გასვლების“ მუხლში. ხოლო ბალანსის ფორმა N6-ში 7,000 ლარის ღირებულების ავტომანქანის გრანტის სახით უსასყიდლოდ მიღება, ნაცვლად „სხვა სახის მიღებებისა“ აისახა „შემენის“ გრაფაში;
-)] სამეგრელოს წარმომადგენლობის მთავარი წიგნი არასრულად იყო წარმოებული, კერძოდ, წარმოდგენილი იყო მხოლოდ კვარტალური მონაცემები, ანუ მთავარ წიგნში აღრიცხვის ინსტრუქციით³⁴ დადგენილი ყოველთვიური ნაერთი ინფორმაციის გადატანა არ ხდებოდა. ასევე წარმომადგენლობაში შესყიდული 8,498 ლარის მარაგებისა და საექსპლუატაციო საშუალებების მიღებისა და ჩამოწერის ოპერაციები არ აღრიცხულა შესაბამის ბუღალტრულ რეგისტრებში. გარდა ამისა, ფინანსურ ანგარიშგებაში ბალანსის დანართ ფორმა N6-ში არასწორად იყო წარმოდგენილი ავტოსატრანსპორტო საშუალების საანგარიშო პერიოდის საწყისი საბალანსო ღირებულება – 4,704.00 ლარი, ნაცვლად 5,978 ლარისა. ხოლო ბალანსის საცნობარო მუხლზე „საოპერაციო იჯარით აღებული ძირითადი აქტივები (01)“ ასახულია წარმომადგენლობის მიერ იჯარით აღებული ქ. ზუგდიდში რუსთაველის ქუჩაზე მდებარე ორი საცხოვრებელი

³⁴ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის N1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“ ინსტრუქციის მე-5 მუხლის 21-ე პუნქტი.

სახლის ღირებულება 110,000 ლარი, რომელიც არ იყო შეფასებული შესაბამისი ექსპერტ-შემფასებლის მიერ და ვერც რაიმე სახის დოკუმენტი იქნა წარმოდგენილი მათი ღირებულების განსაზღვრის შესახებ, რის გამოც წარმოდგენილი ინფორმაცია არასაიმედოა;

ჟ) ზემო აფხაზეთის წარმომადგენლობა არასწორად ახორციელებდა ხელფასის ხარჯების დარიცხვის ოპერაციების აღრიცხვას, კერძოდ: მიუხედავად იმისა, რომ წარმომადგენლობა გასცემდა ხელფასებს შტატგარეშე მომუშავეებზე და ასევე ახორციელებდა თანამშრომლებისათვის დარიცხული/გასაცემი ხელფასიდან პროფკავშირების საწევროს, ქველმოქმედების თანხებისა და დაზღვევის დაკავებას, არ იყო გახსნილი შესაბამისი ვალდებულების ანგარიშები: „შტატგარეშე მომუშავეთათვის დარიცხული ხელფასები (3252)“ და „ვალდებულებები ორგანიზაციის მომუშავეების ხელფასებიდან დაკავებული თანხებით (3257)“. დაკავებული თანხები არ აღიარდებოდა ვალდებულებად და ნაცვლად ამისა, შეცდომით მეორედ ხდებოდა ხარჯად აღიარება „სხვადასხვა ხარჯების (7820)“ ანგარიშზე. ასევე მემორიალურ ორდერებში არ იყო დაფიქსირებული შტატგარეშე მომუშავეთათვის ხელფასის დარიცხვის, შესაბამისი დაკავებებისა და გაცემის გატარებები, ხოლო მთავარ წიგნში ფიქსირდებოდა მხოლოდ „შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურების (7210)“ ხარჯის ანგარიში, თუმცა გაურკვეველია საიდან მოხვდა მთავარ წიგნში აღნიშნული ანგარიში, როდესაც მემორიალურ ორდერებში გატარება არ გაკეთებულა. შესაბამისად, ბუღალტრულ რეგისტრებში არამართებულად იყო შემცირებული: „გადასახდელი საშემოსავლო გადასახადი (3243)“ – 6,410.00 ლარით, „შტატგარეშე მომუშავეთათვის დარიცხული ხელფასები (3252)“ – 28,342.96 ლარით და „ვალდებულებები ორგანიზაციის მომუშავეების ხელფასებიდან დაკავებული თანხებით (3257)“ – 4,871.44 ლარით, ხოლო ხარჯები არამართებულად გაიზარდა 4,574.40 ლარით.

დასკვნა

წარმომადგენლობების მიერ კანონმდებლობის დადგენილ ბუღალტრულ რეგისტრებში ხარჯებისა და მატერიალური ფასეულობების აღრიცხვის დროს არ იყო დაცული სისწორის, სისრულის, არსებობისა და საიმედოობის პრინციპები, რაც მიუთითებს წარმომადგენლობების ბუღალტრული სამსახურების საქმისადმი არაკვალიფიციურ მიდგომასა და ხელმძღვანელობის მხრიდან ამ მიმართულებით არასათანადო კონტროლზე. აღნიშნული აღრიცხვის ნაკლოვანებები წარმოქმნის საბიუჯეტო რესურსების (ფულადი სახსრები და მატერიალური ფასეულობები) უკონტროლოდ განკარგვის რისკებს.

რეკომენდაცია

აღმოსავლეთის, ზემო აფხაზეთის, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობებმა განახორციელონ შეცდომით წარდგენილი ფინანსური ანგარიშგებების კორექტირება/დაზუსტება.

6. სახელმწიფო შესყიდვები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით დადგენილი წესის³⁵ შესაბამისად განსაზღვრული სატენდერო დოკუმენტაციით: „სახელმწიფო შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ სისტემაში რეგისტრირებული ყველა შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია 2018 წლის განმავლობაში შესაბამისი³⁶ სატენდერო დოკუმენტაციის დანართით განსაზღვრული პროდუქციის (კომპიუტერული ტექნიკა და საბეჭდი ქაღალდი) სახელმწიფო შესყიდვა განახორციელოს კონსოლიდირებული ტენდერის საშუალებით“.

გამოვლენილი გარემოებები: იმერეთის წარმომადგენლობის შესყიდვების დოკუმენტაციის შემოწმებით გამოვლინდა, რომ წარმომადგენლობის მიერ 2018 წელს დადგენილი წესის შეუსაბამოდ გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით იყო შეძენილი ჯამში 1,261.50 ლარის საბეჭდი ქაღალდი და 3,480.00 ლარის კომპიუტერული ტექნიკა. აუდიტის ობიექტის ინფორმაციით, შესყიდვა განხორციელდა გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით, რადგან აღნიშნულ საქონელთან დაკავშირებით ჩატარებული კონსოლიდირებული ტენდერის შესახებ წარმომადგენლობას არ მიუღია შეტყობინება მათი კონსოლიდირებული წესით შესყიდვის აუცილებლობაზე.

ანალოგიურად, დადგენილი წესის შეუსაბამოდ, გამარტივებული შესყიდვით მოხდა 300 ლარის საბეჭდი ქაღალდისა და 1,120 ლარის კომპიუტერული ტექნიკის შესყიდვა სამეგრელოს წარმომადგენლობის მიერ.

დასკვნა

იმერეთისა და სამეგრელოს წარმომადგენლობების მიერ დარღვეულია სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის მოთხოვნები, რაც მიუთითებს წარმომადგენლობების შესყიდვების კოორდინატორების არაკვალიფიციურ მიდგომაზე და წარმოქმნის საბიუჯეტო სახსრების მიზანშეუწონლად ხარჯვის რისკებს.

რეკომენდაცია

იმერეთისა და სამეგრელოს წარმომადგენლობებმა სახელმწიფო შესყიდვების პროცესებთან დაკავშირებით შეიმუშაონ ისეთი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანად მართვას.

7. დებულებით განსაზღვრული მიზნები

კრიტერიუმი: ზემო აფხაზეთის წარმომადგენლობის დებულების³⁷ შესაბამისად: „წარმომადგენლობა:

ა) უფლებამოსილების ფარგლებში, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ოკუპირებული ტერიტორიიდან – ზემო აფხაზეთიდან იძულებით გადაადგილებული (დევნილის სტატუსის მამიებელი) პირების უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების ხელშეწყობის მიზნით ახორციელებს სახელმწიფო

³⁵ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის 20² მუხლი.

³⁶ CON170000076 - სტანდარტული პერსონალური კომპიუტერების 2018 წლის კონსოლიდირებული ტენდერის სატენდერო დოკუმენტაცია;

CON170000077 - სტანდარტული პორტაბელური/სატარებელი კომპიუტერების 2018 წლის კონსოლიდირებული ტენდერის სატენდერო დოკუმენტაცია;

CON170000078 - A4 ფორმატის უმაღლესი ხარისხის საბეჭდი ქაღალდის 2018 წლის კონსოლიდირებული ტენდერის სატენდერო დოკუმენტაცია;

CON170000079 - A4 ფორმატის პირველი ხარისხის საბეჭდი ქაღალდის 2018 წლის კონსოლიდირებული ტენდერის სატენდერო დოკუმენტაცია.

³⁷ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2013 წლის 25 ნოემბრის N22 დადგენილებით დამტკიცებული „ზემო აფხაზეთში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის წარმომადგენლობის დებულების“ მე-4 მუხლი.

დაწესებულებებთან, მათ შორის, აჭარის მუნიციპალიტეტთან და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ურთიერთთანამშრომლობას;

ბ) შეიმუშავებს და აფხაზეთის მთავრობას განსახილველად წარუდგენს მოსაზრებებს ზემო აფხაზეთის საკითხებთან დაკავშირებით სტრატეგიული კურსისა და ამ მიმართულებით განსახორციელებელ ღონისძიებათა შესახებ. ამ მიზნით შეიმუშავებს შესაბამის ინიციატივებსა და წინადადებებს. საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში უზრუნველყოფს ზემო აფხაზეთის საკითხებთან დაკავშირებული საქმიანობის კოორდინაციას, მათ შორის, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ოკუპირებული ტერიტორიიდან – ზემო აფხაზეთიდან დევნილი მოსახლეობის დასაქმების, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის ხელშეწყობას;

გ) შეიმუშავებს და წარმართავს წარმომადგენლობის კომპეტენციას მიკუთვნებულ სფეროებში პოლიტიკური, კულტურული, საგანმანათლებლო და სოციალურ-ეკონომიკური ხასიათის ღონისძიებებს;

დ) შეადგენს და ასრულებს წარმომადგენლობის ბიუჯეტს, ასევე სოციალური და ეკონომიკური ხასიათის მიზნობრივ პროგრამებს, აღრიცხავს, ფლობს, სარგებლობს და განკარგავს წარმომადგენლობის საკუთრებას;

ე) კომპეტენციის ფარგლებში უზრუნველყოფს ზემო აფხაზეთის საკითხებთან დაკავშირებით საქართველოს პარლამენტის, საქართველოს მთავრობის, საქართველოს პრეზიდენტის, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოსა და აფხაზეთის მთავრობის აქტებით მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულების კონტროლს;

ვ) უზრუნველყოფს საქართველოსა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით დაკისრებული სხვა ამოცანების გადაწყვეტას.

გამოვლენილი გარემოება: ზემო აფხაზეთის წარმომადგენლობის დებულებით განსაზღვრული 6 პუნქტისა და სამოქმედო გეგმის გაცნობით, ასევე მისი საქმიანობის შესწავლით გამოვლინდა, რომ წარმომადგენლობის ძირითად საქმიანობად, ა) და ბ) პუნქტებით, განსაზღვრულია სხვადასხვა ორგანიზაციებთან თანამშრომლობა, ინიციატივებისა და წინადადებების წარდგენა, რომელთა განხორციელების შესახებ წარმომადგენლობის მიერ ვერანაირი დოკუმენტი ვერ იქნა წარმოდგენილი. რაც შეეხება გ) პუნქტს, ამკარა თანხვედრა იკვეთება აფხაზეთის ა/რ განათლებისა და კულტურის სამინისტროს მიზნებთან, რომელსაც ამ მიმართულებით უკვე შემუშავებული ჰქონდა სხვადასხვა სახის პროგრამები (ბიუჯეტით გათვალისწინებული), ხოლო ზემო აფხაზეთის წარმომადგენლობას მსგავსი ღონისძიება არც დაუგეგმავს და ვერც განახორციელებდა აფხაზეთის ა/რ 2018 წლის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში შესაბამისი პროგრამის არარსებობის გამო. ე) და ვ) პუნქტებით წარმომადგენლობისათვის სხვადასხვა ნორმატიული აქტების შესრულების კონტროლის ან/და სხვა ამოცანების დავალების კონკრეტული ფაქტები არ ფიქსირდება. ერთადერთი პუნქტი, რომელსაც ნაწილობრივ ასრულებს წარმომადგენლობა, არის დ) პუნქტი, რომლის მიხედვითაც შეადგენს და ასრულებს წარმომადგენლობის ბიუჯეტს, აღრიცხავს, ფლობს, სარგებლობს და

განკარგავს წარმომადგენლობის საკუთრებას, ხოლო სოციალური და ეკონომიკური ხასიათის მიზნობრივი პროგრამები საერთოდ არ გააჩნია.

აუდიტის ობიექტის ინფორმაციით, წარმომადგენლობის თანამშრომლები ზეპირი დავალების საფუძველზე მონაწილეობას იღებდნენ აჭარის მუნიციპალიტეტის გამგეობის ღონისძიებებში. თუმცა რაიმე სახის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია ვერ იქნა წარმოდგენილი.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, წარმომადგენლობის საქმიანობის ანალიზით ვლინდება, რომ ორგანიზაცია ფაქტობრივად კონკრეტული მიზნის/აქტივობების გარეშე ფუნქციონირებს და ახორციელებს მხოლოდ საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვას/აღრიცხვას. ზემო აფხაზეთის წარმომადგენლობის მხოლოდ საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის მიზნით ფუნქციონირებაზე მიუთითებს ის, რომ 2018 წლის მთლიანი ხარჯების 92%-ს (175,590 ლარი) შეადგენდა თანამშრომლების (შტატითა და ხელშეკრულებით მომუშავეების) ხელფასები, ხოლო 6%-ს (10,869.12 ლარი) ავტომატური მოვლისა და ბენზინის ხარჯები.

დასკვნა

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სათანადო აქტივობების განუხორციელებლობის პირობებში, ზემო აფხაზეთის წარმომადგენლობის ფუნქციონირებისათვის 2018 წელს 191,875.32 ლარის ოდენობით გაწეული ხარჯები, ფაქტობრივად წარმოადგენს საბიუჯეტო სახსრების არამიზანშეწონილ ხარჯვას, რაც ამავდროულად მიუთითებს საჯარო ფინანსების არაეფექტიან მართვაზე.

რეკომენდაცია

ზემო აფხაზეთის წარმომადგენლობაში განხორციელდეს სათანადო ზედამხედველობა დებულებით გათვალისწინებული საქმიანობის შესრულება/მონიტორინგის მიზნით, ასევე წარმომადგენლობების საქმიანობის ზედამხედველთან – დევნილთა სამინისტროსთან ერთად შემუშავდეს განსაზღვრულ ფუნქციებთან და ამოცანებთან შესაბამისი ზემო აფხაზეთის ახალი დებულების პროექტი, რომლის განხილვა და დამტკიცება განხორციელდება დადგენილი წესის მიხედვით.

8. კონტროლის სისტემა

8.1 შიდა კონტროლის სისტემის ნაკლოვანება

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით,³⁸ „შიდა კონტროლის სისტემა არის 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“.

გამოვლენილი გარემოებები: წარმომადგენლობების პროცესების შესწავლით დადგინდა, რომ ორგანიზაციებში არ იყო შემუშავებული კონტროლის მეთოდები და პროცედურები, რომლებიც შეეხებოდა როგორც საბიუჯეტო სახსრების მომჭირნეობით და სწორად მართვას, ისე მატერიალური ფასეულობების ეფექტიანად გამოყენებას. იდენტიფიცირებულ იქნა მხოლოდ რამდენიმე ფორმალიზებული კონტროლის მექანიზმი, რომლებიც ხასიათდებოდა ნაკლოვანებებით, ხოლო არაფორმალიზებული კონტროლის მექანიზმების შესახებ არ არსებობს სათანადო დოკუმენტური მტკიცებულება და ვერ დასტურდება მათი ფუნქციონირების ეფექტიანობა. შესაბამისად, წარმომადგენლობებში არსებული კონტროლის გარემო არაა დამაკმაყოფილებელი. კერძოდ, კონტროლის მექანიზმებს არ შეუძლიათ შეცდომებისა და უზუსტობების ეფექტიანად თავიდან აცილება/პრევენცია, ან გამოვლენა და გასწორება.

დასკვნა

კონტროლის პროცედურების ფორმალური ინსტრუქციის (სახელმძღვანელო, დებულება ან სხვა ფორმალური დოკუმენტი) არარსებობა და არაეფექტიანი არაფორმალიზებული კონტროლის პროცედურები მიუთითებს წარმომადგენლობების საქმიანობის შეუსაბამოდ და საჯარო რესურსების არაეფექტიანად მართვის რისკებზე.

რეკომენდაცია

აღმოსავლეთის, ზემო აფხაზეთის, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობებში მიმდინარე პროცესებში არსებული რისკების შემცირების მიზნით, შემუშავდეს ისეთი კონტროლის პოლიტიკა, პროცედურები და მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ეფექტიან კონტროლს სამეურნეო ოპერაციების ყველა ეტაპზე.

8.2 ზედამხედველი ორგანოს არასაკმარისი კონტროლი

კრიტერიუმი: წარმომადგენლობების დებულებების მიხედვით,³⁹ „წარმომადგენლობის მართვას, წარმომადგენლობის მიერ განხორციელებული საქმიანობის კანონიერების, მიზანშეწონილობის, ეფექტიანობისა და საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის ზედამხედველობას აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა ახორციელებს დევნილთა საქმეების დეპარტამენტის

³⁸ საქართველოს კანონის „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ მე-2 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტი.

³⁹ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2012 წლის 25 იანვრის N2 დადგენილებით დამტკიცებული „აღმოსავლეთ საქართველოში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის წარმომადგენლობის დებულების“ მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი;

(ამჟამად აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკიდან იმულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა სამინისტრო) მეშვეობით“.

გამოვლენილი გარემოებები: აუდიტის ჯგუფის მიერ აღმოსავლეთის, ზემო აფხაზეთის, სამეგრელოსა და იმერეთის წარმომადგენლობებში ჩატარებული აუდიტის შედეგად გამოვლინდა წარმომადგენლობების მიერ არამიზანშეწონილი ხარჯების გაწევა, საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის ნაკლოვანებები და არაეფექტიანი ხარჯვის რისკები, რაც მიუთითებს დევნილთა დეპარტამენტის მხრიდან აღნიშნული მიმართულებებით წარმომადგენლობების ზედამხედველობის პროცესში არასაკმარის და არასრულყოფილ კონტროლზე.

დასკვნა

დევნილთა დეპარტამენტის მხრიდან წარმომადგენლობების საქმიანობის არასათანადო და არასაკმარისმა ზედამხედველობამ ვერ უზრუნველყო წარმომადგენლობების მიერ კანონმდებლობის მოთხოვნების შეუსაბამოდ საქმიანობისა და საჯარო რესურსების არაეფექტიანად მართვის რისკების პრევენცია.

რეკომენდაცია

დევნილთა სამინისტრომ განიხილოს ზემო აფხაზეთის წარმომადგენლობის საქმიანობის მიზანშეწონილობა. ამავდროულად დანერგოს წარმომადგენლობების საქმიანობის მონიტორინგისა და კონტროლის ისეთი მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფენ მათ მიერ საჯარო რესურსების კანონმდებლობის მოთხოვნების შეუსაბამოდ, არამიზანშეწონილად ხარჯვისა და არაეფექტიანად მართვის შემთხვევების დროულ გამოვლენასა და აღკვეთას.

აუდიტორების ხელმოწერა

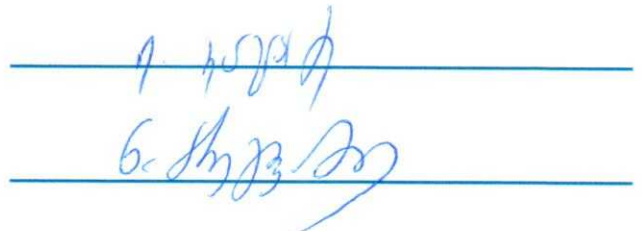
ხელმოწერა

ეთერ კაცაძე

აუდიტორი, ჯგუფის ხელმძღვანელი

ნინო ბრეგვაძე

უფროსი აუდიტორ-ასისტენტი



აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2013 წლის 25 ნოემბრის N22 დადგენილებით დამტკიცებული „ზემო აფხაზეთში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის წარმომადგენლობის დებულების“ მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი;

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2012 წლის 25 იანვრის N3 დადგენილებით დამტკიცებული „იმერეთის, გურიის, რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის რეგიონებსა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის წარმომადგენლობის დებულების“ მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი;

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2012 წლის 25 იანვრის N4 დადგენილებით დამტკიცებული „სამეგრელო-ზემო სვანეთის რეგიონში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის წარმომადგენლობის დებულების“ მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი.

აუდიტი წარმართეთ უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI) შესაბამისად. პასუხისმგებლობა, რომელსაც აღნიშნული სტანდარტები ჩვენთვის ითვალისწინებს, დაწვრილებით არის აღწერილი ჩვენი ანგარიშის ნაწილში სახელწოდებით - „აუდიტორის პასუხისმგებლობა“. ჩვენ ვართ უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო ორგანიზაციის (INTOSAI) მოთხოვნების შესაბამისად ორგანიზაციისგან დამოუკიდებელი აუდიტორები და შესრულებული გვაქვს INTOSAI-ის მიერ დაწესებული სხვა ეთიკური ვალდებულებებიც. გვჯერა, ჩვენ მიერ მოპოვებული აუდიტორული მტკიცებულებები საკმარისი და შესაფერისია აუდიტორული დასკვნების გამოსატანად.

საკონტაქტო ინფორმაცია

ანგარიშის ავტორები ეთერ კაცაძე - EKatsadze@sao.ge
ნინო ბრეგვაძე - NBregvadze@sao.ge

**ვებგვერდი და
სოციალური მედია** <https://www.sao.ge/>
<https://www.budgetmonitor.ge/ka>
<http://www.blog.sao.ge/>
<http://www.sai.ge/main/>
<https://www.linkedin.com/company/stateauditoffice/>
<https://www.youtube.com/user/saogeorgia>
<https://www.facebook.com/www.sao.ge>

ცხელი ხაზი (+995 32) 243 81 81

ელექტრონული ფოსტა sao@sao.ge

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური
ქ.თბილისი, 0144, ნმ. ქეთევან დედოფლის გამზირი N96
+995 32 243 84 38