



საქართველოს კონტროლის პალატის აუდიტის  
აქტი

№ 31/00

„ 25 “ ნოემბერი 2011

ქ. თბილისი

“ ვ ა მ ტ კ ი ც ე ბ “  
სოციალური სფეროს აუდიტის  
დეპარტამენტის უფროსი

გიორგი ალასანია

„ 25 “ ნოემბერი “ 2011 წელი

ეგზ. N2

საქართველოს ზოგად-საგანმანათლებლო სკოლების  
შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში  
(01.01.09-31.12.10)

სარჩევი

შესავალი:

აუდიტის მიზანი:..... 3

ჩატარებული სამუშაოების ნუსხა: ..... 4

აუდირებული სკოლების სია:..... 4

აუდიტის მნიშვნელოვანი შედეგები ..... 5

1. სისტემური რისკები და ნაკლოვანებები ..... 6

1.1. ზოგად-საგანმანათლებლო სკოლების დაფინანსება ..... 6

1.1.1. სკოლის მოსწავლეთა მობილობა და მოსწავლეთა ბაზები ..... 6

1.1.2. უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა დაფინანსება..... 9

1.2. სკოლების საკუთარი შემოსავლები ..... 11

1.2.1. წრებიდან მიღებული შემოსავლების განაწილება სკოლის ადმინისტრაციის მიერ ..... 11

სკოლების დაყოფა კატეგორიების მიხედვით ..... 14

1.2.2. სკოლების საიჯარო ქონების მართვა და საიჯარო ფართებიდან მიღებული შემოსავლები..... 16

1.3. შრომის ანაზღაურების არასწორი დარიცხვა ..... 21

2. ფინანსური აღრიცხვა..... 23

2.1. სკოლის ქონების ღირებულების შემცირება..... 23

2.2. დებიტორული დავალიანებების არასწორი აღრიცხვა და მართვა..... 24

2.3. კრედიტორული დავალიანებების არასწორი აღრიცხვა..... 25

2.4 აუდიტის აქტის გასაჩივრების წესი.....25



## საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო

### ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლების აუდიტი

#### აუდიტის მიზანი:

საქართველოს ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემა 2009-2010 წლებში ქვეყნის მასშტაბით საშუალოდ აერთიანებს 2,245 სკოლას, რომელთა დასაფინანსებლად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან 2009 წელს გაიხარჯა 318,757,189, ხოლო 2010 წელს - 343,092,081 ლარი, რაც საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს საბიუჯეტო ასიგნების 65%-ს შეადგენს. ზოგად განათლებას იღებს 624,000-მდე მოზარდი.

საქართველოს საგანმანათლებლო, და მათ შორის, ზოგად საგანათლებლო სისტემაში მიმდინარე რეფორმები უკავშირდება მასწავლებელთა პროფესიულ განვითარებასა და პედაგოგთა გადამზადებას, უსაფრთხო გარემოს შექმნას, სკოლების ინფრასტრუქტურის განვითარებას და განათლების ხარისხის ამაღლებას.

საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესების კუთხით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სკოლების ფინანსური მართვის მდგომარეობა ქვეყანაში. სკოლების რაოდენობის სიჭარბე მოითხოვს სკოლების, როგორც ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის სპეციფიკური პრინციპების დანერგვას, რაც საერთო იქნება ყველა მათგანისათვის.

აუდიტის მიზანია, სკოლების მართვის ფინანსური და კანონთან შესაბამისობის რისკების გამოვლენა და სათანადო რეკომენდაციების წარდგენა საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროსათვის. აღნიშნული მიზნის მისაღწევად განხორციელდა:

1. სკოლების დაფინანსების პროცესის შესწავლა;
2. სკოლების ფინანსების მართვისა და აღრიცხვიანობის შესწავლა;
3. სკოლების ფინანსური ანგარიშგების სისწორის შესწავლა;
4. სკოლების ქონების მართვის კანონიერების შესწავლა;

### ჩატარებული სამუშაოების ნუსხა:

აუდიტის ჯგუფმა აუდიტის მიზნის მისაღწევად ჩაატარა შემდეგი აუდიტორული პროცედურები:

1. სკოლების დაფინანსების პროცესის სისტემური ანალიზი;
2. სკოლის მოსწავლეთა ბაზების ფორმირების პროცესის კვლევა;
3. მნიშვნელოვანი შემოსავლებისა და ხარჯების პირველად დოკუმენტებთან შედარება და ანალიზი;
4. საბალანსო ანგარიშების წლის ბოლო ნაშთების შემოწმება;
5. სკოლების ქონების მართვასთან დაკავშირებული ხელშეკრულებების ანალიზი;
6. სკოლების ქონების განკარგვის პროცესის კანონიერების დასადგენად სათანადო პროცედურების შესწავლა;
7. სკოლების თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურების შემოწმება.

### აუდირებული სკოლების სია:

სკოლების სიმრავლის გათვალისწინებით, აუდიტის ჯგუფმა აუდიტის მიზნით ქვეყნის მასშტაბით შეარჩია 14 სკოლა, სადაც განხორციელდა აუდიტორული პროცედურები:

1. ქ. თბილისის №18, №20<sup>1</sup>; №34, №53; №118, №147<sup>2</sup>, №159, №187 სკოლა;
2. რუსთავის №2 სკოლა;
3. მარნეულის №6 სკოლა;
4. გორის №3 სკოლა;
5. ფოთის №5 სკოლა;
6. ზუგდიდის №1 სკოლა;
7. ქუთაისის №2 სკოლა.

აღნიშნული სკოლების გარდა, ძირითადი ანალიტიკური და სხვა აუდიტორული პროცედურები განხორციელდა და მტკიცებულებები მოპოვებულია ყველა მოქმედ სკოლაზე, მაგალითად, მოსწავლეთა ბაზების, შემოსავლების სკოლების ადმინისტრაციასა და სკოლას შორის დანაწილების, მასწავლებელთა ხელფასების დაანგარიშების პროცესისა და სხვა საკითხები შესწავლილია ყველა სკოლის შესაბამისი ინფორმაციის დამუშავებით.

<sup>1</sup> აღნიშნულმა სკოლამ აუდიტის ჯგუფს ვერ მიაწოდა 2010 წლის ფინანსური დოკუმენტაცია;

<sup>2</sup> აღნიშნულმა სკოლამ აუდიტის ჯგუფს ვერ მიაწოდა საკუთარი შემოსავლების ფინანსური დოკუმენტაციის ნაწილი.



### აუდიტის მნიშვნელოვანი შედეგები

1. 2009-2010 წლების განმავლობაში სკოლის მოსწავლეთა ბაზების მართვის სისტემის ნაკლოვანებების გამო, მოსწავლეთა ვაუჩერების ორმაგ დაფინანსებაში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაიხარჯა **514,913** ლარი.

2.1. 2009 წლის იანვრიდან სექტემბრამდე პერიოდში საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე პირები საჯარო სკოლებში ზოგად განათლებას იღებდნენ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებული ვაუჩერის საფუძველზე, რაც არ იყო მოწესრიგებული „ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონით.

აღნიშნულ პერიოდში **1,319** საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე მოსწავლის სასარგებლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გახარჯულია **392,118** ლარი.

2.2. 2010 წლის მაისიდან ამოქმედდა „ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონში განხორციელებული ცვლილებები, რომელიც საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე პირს საქართველოს საჯარო სკოლაში ზოგადი განათლების მიღების უფლებას ანიჭებს სახელმწიფო ხაზინის ანგარიშზე საქართველოს ვაუჩერის შესაძენად თანხის გადარიცხვის შემდეგ.

აუდიტის შედეგად დადგინდა, რომ 2011 წლის დასაწყისამდე ხაზინის ანგარიშზე თანხის შეტანით ვაუჩერი შეიძინა სულ საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე 9 პირმა. ამ პერიოდში საჯარო სკოლებში სწავლობდა, სულ მცირე, **3303** ასეთი პირი. აღნიშნული თანხის გადახდის შემთხვევაში, 2010 წლის 8 თვის განმავლობაში სახელმწიფო ხაზინის ანგარიშზე აისახებოდა **713,700** ლარი.

3. 2009-2010 წლებში სკოლებში წრეებიდან მიღებულმა შემოსავალმა **5,153,674** ლარი შეადგინა. აღნიშნული თანხა სკოლებში გადანაწილდა შემდეგნაირად: **3,580,015** ლარი აუნაზღაურდა წრეების მასწავლებლებს (შემოსავლის 69%), **761,957** ლარი გაინაწილა სკოლის დირექციამ<sup>3</sup> (15%), ხოლო უშუალოდ სკოლების შემოსავალმა შეადგინა **813,412** ლარი (16%).

სკოლების დირექციის დიდი უმრავლესობა, კერძოდ **63%** წრეებიდან შემოსავლებს ანაწილებს სკოლის ინტერესების საზიანოდ, კერძოდ, მიღებული შემოსავლის **65 %** - სკოლის დირექციას, **35 %** - სკოლას. შესაბამისად, შემოსავლის დიდი ნაწილი სკოლის დირექტორებისა და ბუღალტრების შემოსავლის წყაროს წარმოადგენს.

სკოლებისათვის გადანაწილებული თანხა არ კმარა სკოლების წრეების ორგანიზებასთან დაკავშირებული კომუნალური ხარჯების დასაფარად.

<sup>3</sup> დირექტორი და ბუღალტერი.



## ძირითადი ტექსტი

### 1. სისტემური რისკები და ნაკლოვანებები

#### 1.1. ზოგად-საგანმანათლებლო სკოლების დაფინანსება

##### 1.1.1. სკოლის მოსწავლეთა მობილობა და მოსწავლეთა ბაზები

2009-2010 წლების განმავლობაში სამინისტრო სკოლებს აფინანსებდა ყოველთვიურად, მოსწავლეების ვაუჩერული დაფინანსების სისტემით. დაფინანსების პრინციპი შემდეგია: სკოლები დასაფინანსებელ მოსწავლეთა სიას წელიწადში ორჯერ, აპრილსა და ოქტომბერში, აგზავნიდნენ შესაბამის რესურს-ცენტრებში. შესაბამისად, აუდირებულ პერიოდში არის 5 ბაზა, თითოეულ წელიწადზე ორი, ხოლო 2009 წლის პირველი სამი თვის მონაცემები წარმოდგენილია 2008 ბოლო კვარტლის ბაზაში.

რესურს-ცენტრები მათ ქვემდებარე სკოლების მოსწავლეთა ნაერთ სიებს უგზავნიდნენ სამინისტროს სტატისტიკის დეპარტამენტს.

აღნიშნული დეპარტამენტი მიღებულ მონაცემებს ამუშავებდა, ქმნიდა სკოლის მოსწავლეთა სრულ ბაზას მოსწავლეების რაოდენობების მიხედვით და წარუდგენდა სამინისტროს აპარატის ბუღალტერიას, რომელიც აღნიშნული სიის მიხედვით, ყოველთვიურად ურიცხავდა სკოლებს დაფინანსებას ხაზინის ანგარიშიდან. სკოლები გადარიცხულ თანხებს იღებდნენ კომერციულ ბანკებში სპეციალურ ანგარიშებზე.

მოსწავლეთა ბაზა, რომლებსაც ქმნიდნენ სკოლები, არაერთგვაროვანი და არასრულყოფილია. ინფორმაცია მუშავდებოდა Excel-ის ცხრილის ფორმატში, განსხვავებული ტექსტით. მოსწავლეთა საიდენტიფიკაციო მონაცემები, სახელი, მამის სახელი და პირადი ნომრის ველები შევსებულია სხვადასხვა ფორმატში, ხოლო რიგ შემთხვევებში შეუვსებელია. რესურს-ცენტრებში არ იყო დანერგილი აღნიშნული ბაზების გადამოწმებისა და დამუშავების შიდა პროცედურები, შესაბამისად, ინფორმაციის კონსოლიდაცია ხორციელდებოდა მექანიკურად.

დაუმუშავებელი ბაზა რესურს-ცენტრიდან იგზავნებოდა სამინისტროში, სადაც გადამოწმების მომდევნო დონე, რესურს-ცენტრების მიერ ბაზების სისტემატიზაციის ხარისხის კონტროლი უნდა განხორციელდეს. თუმცა, აღნიშნულ პერიოდში სამინისტროში სათანადო შიდა კონტროლის პროცედურები არ მოქმედებდა.

ბაზების დამუშავების არასათანადო პროცედურები ქმნის მოსწავლეთა ჩანაწერების უზუსტობის რისკებს, როგორც რაოდენობრივი, ასევე ხარისხობრივი თვალსაზრისით, რაც დაკავშირებულია როგორც განზრახ, ასევე მექანიკურ ცდომილებასთან. კერძოდ, ბაზაში აღირიცხება, ერთი მხრივ, არარსებული მოსწავლე,



და მეორე მხრივ, არსებული მოსწავლე განმეორებით. შესაბამისად, მნიშვნელოვნად იზრდება არასწორი მონაცემების მიხედვით სკოლების დაფინანსების რისკები.

აღნიშნული რისკების გადამოწმებით, კერძოდ, 2009-2010 წლების მოსწავლეთა ბაზების დამუშავების საფუძველზე აუდიტის ჯგუფმა გამოავლინა ბაზებში მოსწავლეთა გაორების მრავალი შემთხვევა.

მოსწავლეთა მონაცემების გაორების ორი ფორმაა:

1. ერთი მოსწავლის გაორება ერთი კონკრეტული სკოლის ფარგლებში (შიდა გაორება);
2. ერთი მოსწავლის გაორება სხვადასხვა სკოლებში (გარე გაორება).

პერიოდი	მოსწავლეები	თანხა	შიდა	გარე
2009 I ნახევარი	708	147723	118	590
2009 II ნახევარი	677	154237	118	559
2010 I ნახევარი	347	86160	247	100
2010 II ნახევარი	512	126793	152	360

შესაბამისად, წლის განმავლობაში ერთსა და იმავე მოსწავლეზე გაიცემა ორმაგი დაფინანსება. 2009-2010 წლებში მოსწავლეთა გაორებულ დაფინანსებაში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაიხარჯა 514,913 ლარი.

რამდენადაც ერთეული სკოლის დონეზე მოსწავლეთა შიდა გაორება რაოდენობრივად არ არის ბევრი, აღნიშნული ხარვეზი, მაღალი ალბათობით, გამოწვეულია სკოლის ადმინისტრაციის მიერ მოსწავლეების მონაცემების შევსებისას მექანიკური შეცდომით.

გარე გაორების გამომწვევ მირითად მიზეზს წარმოადგენს მოსწავლეთა მობილობა, რომელის საორგანიზაციო პროცედურები არაეფექტურია, რაც იწვევს მოსწავლის გაორებას სხვადასხვა სკოლებში. კერძოდ, როდესაც მოსწავლე იცვლის სკოლას და სასწავლებლად ერთი სკოლიდან გადადის მეორე სკოლაში, მოსწავლის მონაცემები აისახება როგორც ახალ სკოლაში, ასევე ძველში, რადგან ძველ სკოლაში დროულად არ ხდება მობილობის ადმინისტრირება (ამოღება ამ სკოლის ბაზიდან).

აღნიშნულ გარემოებას ხელს უწყობდა ბაზების 6-თვიანი სისტემა, როდესაც ყოველთვიური ანაზღაურება ხორციელდებოდა 6 თვის ვადით შექმნილი საბაზო მონაცემებით. შესაბამისად, თუ პირველი თვის განმავლობაში მოსწავლე ირიცხება № A სკოლაში, ხოლო დანარჩენი 5 თვე მოსწავლე სწავლას აგრძელებს №B სკოლაში, № A სკოლა აღნიშნული მოსწავლისათვის განკუთვნილ ვაუჩერს იღებს 5 თვის განმავლობაშიც, როდესაც მოსწავლეს ამ სკოლაში აღარ უსწავლია. აღნიშნული მოსწავლის ვაუჩერს ამავე 5 თვის განმავლობაში ინაზღაურებს ასევე №B სკოლაც.

მსგავსი შემთხვევების პრევენცია ხორციელდებოდა სკოლების მიერ რესურს-ცენტრებისადმი წერილების გაგზავნით, რათა ეს ცვლილებები ასახულიყო 6 თვიან ბაზებში. თუმცა, აუდიტის ჯგუფმა აღნიშნული რეგულირების შესწავლით დაადგინა, რომ ცვლილებების ამ ფორმით ადმინისტრირება მოუწესრიგებელი და



არაეფექტურია, რამდენადაც ამ ფორმით განახლებული ბაზა არ ასახავს რეალურ სურათს.

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ 2011 წელს (აუდიტის პერიოდის შემდგომ) გაატარა რიგი ღონისძიებები სკოლის მოსწავლეთა გაორებული დაფინანსების პრევენციის მიზნით. კერძოდ, ვაუჩერული სისტემის მართვის გასაუმჯობესებლად, მინისტრის ბრძანებით შეიზღუდა მოსწავლეთა მობილობა. მოსწავლეს სკოლის შეცვლა შეუძლია წელიწადის მკაცრად განსაზღვრულ მონაკვეთში.<sup>4</sup>

ამასთან, გატარდა საწყისი ღონისძიებები მოსწავლეთა ბაზების ელექტრონული სისტემის დასაანერგად, რომლის მართვა და განახლება ხორციელდება ყოველთვიურად, ელექტრონული ფორმით.

კერძოდ, სამინისტრომ 2011 წლის 1 აგვისტოდან შექმნა ქსელური სისტემა, რომელიც მუდმივად დაკავშირებულია ყველა სკოლის მოსწავლეების ბაზებთან. აღნიშნულ სისტემაში აისახება ყველა მოსწავლე სკოლების მიხედვით, რომელიც დახარისხებულია სხვადასხვა კატეგორიებად: სასწავლო კლასები, მოსწავლეების ჩამონათვალი კლასების მიხედვით და ა.შ.

თითოეული სკოლის მოსწავლის ბაზა იყოფა ორ ნაწილად: მოქმედ და თავისუფალ ქვებაზებად. მოქმედში გაერთიანებულნი არიან ის მოსწავლეები, რომლებიც სწავლობენ სკოლაში, ხოლო თავისუფალში ფიქსირდებიან ის მოსწავლეები, რომლებიც იმყოფებიან ერთი სკოლიდან მეორეში გადასვლის პროცესში. იმ შემთხვევაში თუ მოსწავლე გადადის სკოლა A-დან B-ში, სკოლა A მოქმედი ბაზიდან გადაიყვანს მოსწავლეს თავისუფალში, იმისათვის რომ სკოლა B-მ მოახდინოს ამ მოსწავლის თავის მოქმედ ბაზაში გადაყვანა.

**რეკომენდაცია:**

1. სამინისტრომ უნდა სრულყოფს მოსწავლეთა მობილობის სისტემა, რისთვისაც აუცილებელია მიღებული ზომების ქმედუნარიანობის მონიტორინგი და შეფასება, ხოლო საჭიროების შემთხვევაში აღნიშნული პროცესის მარეგულირებელი დამატებითი წესების შემუშავება.

2. სამინისტრომ უნდა დაანერგოს კონტროლის ისეთი სისტემა, რომლის მეშვეობით სამინისტროს შესაბამისის სამსახური მოსწავლეების მონაცემთა ბაზებს დაამუშავებენ სისტემატიზირებულ ფორმატში, ერთიანი ქსელის მეშვეობით, რაც უზრუნველყოფს მონაცემთა ოპერატიულად გაცვლას და ჩანაწერების უტყუარობას, მათი პროგრამული გადამოწმების საშუალებით.

სამინისტრომ უნდა განახორციელოს მუდმივი მონიტორინგი ახლადდანიერგილი მოსწავლეთა ელექტრონული ბაზისა და მისი მართვის ხარისხის კონტროლის მიზნით.

<sup>4</sup> საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2011 წლის 29 ივნისის №114/ნ ბრძანება „ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებაში მოსწავლეთა მობილობის წესის დამტკიცების შესახებ“.



აღნიშნული ღონისძიებების გატარება აუცილებელია მოსწავლეთა გაორებული დაფინანსების პრევენციის მიზნით, რაც, ერთი მხრივ, აღმოფხვრის მოსწავლეთა ხელოვნურ რეგისტრაციასა და საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივად ხარჯვას, და მეორე მხრივ, უზრუნველყოფს სკოლებს შორის ვაუჩერული დაფინანსების სამართლიან გადანაწილებას.

3. სამინისტრომ დადგენილი გაორებულ მოსწავლეთა სასარგებლოდ გადარიცხული თანხა აღრიცხოს ფინანსურ ანგარიშგებაში დებიტორული დავალიანების სახით, რომლებიც სკოლებმა უნდა დააბრუნონ სახელმწიფო ბიუჯეტში, ან გამოიქვითოს მომავალი პერიოდის დაფინანსებიდან.

### 1.1.2. უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა დაფინანსება

სამინისტრო 2009 წლის სექტემბრის ჩათვლით ვაუჩერული დაფინანსებით უზრუნველყოფდა უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს. „ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი არ ითვალისწინებდა უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა დაფინანსებას.

2009 წლის ოქტომბრიდან 2010 წლის აპრილის ჩათვლით, 7 თვის განმავლობაში სამინისტრო აღარ აფინანსებდა უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს. თუმცა, ამ კატეგორიის მოსწავლეები სკოლებში განაგრძობდნენ სწავლას სახელმწიფო დაფინანსების გარეშე, ხოლო მათ მიერ ინდივიდუალურმა დაფინანსებამ უმნიშვნელო თანხა შეადგინა, რამდენადაც მათი უდიდესი ნაწილი არ ანაზღაურებდა სწავლის საფასურს.

2010 წლის 20 აპრილს „ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილებებით,<sup>5</sup> ვაუჩერული დაფინანსების უფლება არ გააჩნია უცხო ყვეყნის მოქალაქეს და მოქალაქეობის არმქონე პირს. კანონის რეგულირების თანახმად, საქართველოში ზოგადი განათლების მისაღებად აღნიშნული კატეგორიის პირები სტანდარტულ ვაუჩერს მოიპოვებენ სახელმწიფო ბიუჯეტში შესაბამისი თანხის ჩარიცხვისა და სამინისტროს მიერ სათანადო დოკუმენტის გაცემის საფუძველზე.

2009 წლის იანვრიდან ოქტომბრამდე საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე პირები საჯარო სკოლებში ზოგად განათლებას იღებდნენ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებული ვაუჩერის საფუძველზე. აღნიშნულ პერიოდში 1,319 საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე მოსწავლის სასარგებლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გახარჯულია 392,118 ლარი.

საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე პირთა მიერ საქართველოში ზოგადი განათლების მისაღებად მოქმედი სისტემის გასამარტივებლად „ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონში 2011 წლის პირველ ივლისს განხორციელდა ცვლილებები, რომლითაც შეიცვალა ნაცვალგების პრინციპის მნიშვნელობა.

<sup>5</sup> კანონის 22<sup>1</sup> მუხლი.



უცხო ქვეყნის მოქალაქე ან მოქალაქეობის არმქონე პირი საქართველოში ზოგადი განათლების მიღების უფლებას მოიპოვებს:

1. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების შესაბამის სახაზინო ანგარიშზე ვაუჩერის ღრებულების გადახდით;

2. თუ საქართველოს გაფორმებული აქვს საერთაშორისო შეთანხმება ან ხელშეკრულება (ვაუჩერი დაფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან);

3. საერთაშორისო ხელშეკრულების ან/და შეთანხმების არარსებობის შემთხვევაში, საქართველოს სახელმწიფო დაფინანსება განისაზღვრება ნაცვალგების პრინციპის საფუძველზე. ნაცვალგების პრინციპი მოქმედებს მაშინ, თუ შესაბამის უცხო ქვეყანაში ზოგადი განათლების სფეროს დაფინანსების სისტემა საქართველოში ზოგადი განათლების სფეროს დაფინანსების სისტემის იდენტურია.

აღნიშნული კანონის 22-ე მუხლის მე-7 პუნქტის თანახმად, იმ ქვეყნების ნუსხას, რომელთა მოქალაქეების მიერ ზოგადი განათლების მიღებას საქართველოს სახელმწიფო ნაცვალგების პრინციპის საფუძველზე აფინანსებს, აქვეყნებს საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ინფორმაციის საფუძველზე.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა 2010 წლის მაისიდან (საკანონმდებლო ნორმის ამოქმედება) სახელმწიფო ხაზინის ანგარიშზე საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე პირთა ვაუჩერის შესამენად თანხის გადარიცხვის მდგომარეობა, რის შედეგად დადგინდა, რომ 2011 წლის დასაწყისამდე ხაზინის ანგარიშზე თანხის შეტანით ვაუჩერი შეიძინა სულ საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე 9 პირმა, მაშინ, როდესაც ამ პერიოდში საჯარო სკოლებში სწავლობდა, სულ მცირე, 3303 ასეთი პირი. აღნიშნული თანხის გადახდის შემთხვევაში, 2010 წლის 8 თვის განმავლობაში სახელმწიფო ხაზინის ანგარიშზე აისახებოდა 713,700 ლარი.

აღნიშნული ადასტურებს, რომ საკანონმდებლო ნორმის ასამოქმედებლად საჭიროა დამატებითი ქმედითი პროცედურები და ღონისძიებები, რაც უზრუნველყოფს, რომ მოქალაქეობის არმქონე პირი სკოლაში სწავლის დაწყებას შეძლებს ვაუჩერის შეძენის შემდეგ.

**რეკომენდაცია:**

1. სამინისტრომ შეიმუშავოს და დანერგოს სათანადო პროცედურები, რომელთა საშუალებით უცხო ქვეყნის მოქალაქეები ან მოქალაქეობის არმქონე პირები საქართველოში ზოგად განათლებას მიიღებენ მხოლოდ მას შემდეგ, რაც ინდივიდუალური დაფინანსების საფუძველზე მოიპოვებენ ვაუჩერს.<sup>6</sup>

აღნიშნული საჭიროებს ვაუჩერიზაციის მოწესრიგებას, სამინისტროს, რესურს-ცენტრებსა და სკოლებს შორის ინფორმაციის გაცვლის სათანადო პროცესებით,

<sup>6</sup> „ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისების გარდა: საერთაშორისო შეთანხმება და ნაცვალგების პრინციპი.



სადაც გათვალისწინებულ უნდა იქნას როგორც პრევენციული, ასევე შემდგომი პროცედურები.

2. სამინისტრომ გამოაქვეყნოს იმ ქვეყნების ნუსხა, რომლებთანაც მოქმედებს საერთაშორისო ხელშეკრულებები ან ნაცვალგების პრინციპი, რომელიც გამოყენებულ უნდა იქნეს მოსწავლეთა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსების საფუძვლების დასადგენად.

მაგალითად, თუ მოსწავლე წარმოადგენს მოქალაქეობის არმქონე პირს, სამინისტროში მოქმედი მოსწავლეთა ბაზიდან შესაძლებელი უნდა იყოს იმის დადგენა, მან სახელმწიფო დაფინანსება მოიპოვა ნაცვალგების პრინციპით თუ საერთაშორისო ხელშეკრულების საფუძველზე.

## 1.2. სკოლების საკუთარი შემოსავლები

### 1.2.1. წრებიდან მიღებული შემოსავლების განაწილება სკოლის ადმინისტრაციის მიერ

სკოლის მოსწავლეთა კულტურული და სპორტული აქტივობისათვის სკოლები ახორციელებენ სხვადასხვა ტიპის წრეების ორგანიზებას: ხელოვნება (ცეკვა, სიმღერა და ა.შ.) სპორტი (კარატე და ა.შ.) და სხვ.

თითოეული სკოლის მოსწავლე, რომელიც სარგებლობს მსგავსი მომსახურებით, იხდის მომსახურების ღირებულებას, ძირითადად, სკოლის საბანკო ანგარიშზე თანხის ჩარიცხვის გზით. წრებიდან მიღებული შემოსავლები ნაწილდება წრეების მასწავლებლებზე, სკოლის დირექტორებზე, ბუღალტრებსა და უშუალოდ სკოლებზე.

2009-2010 წლებში, სკოლის მოსწავლეთა დაფინანსებით წრეების ორგანიზება განხორციელდა 371 სკოლაში. 2 წლის განმავლობაში შესაბამისი შემოსავლის მიღების 665 შემთხვევა დაფიქსირდა.

2009-2010 წლებში წრებიდან მიღებულმა შემოსავალმა 5,153,674 ლარი შეადგინა. ეს თანხა სკოლებში გადანაწილდა შემდეგნაირად: 3,580,015 ლარი აუნაზღაურდა წრეების მასწავლებლებს (შემოსავლის 69%), 761,957 ლარი გაინაწილა სკოლის დირექციამ (15%), ხოლო უშუალოდ სკოლების შემოსავალმა შეადგინა 813,412 ლარი (16%).

როგორც ზოგადი მონაცემებიდან იკვეთება, სკოლის დირექცია სანახევროდ ინაწილებს აღნიშნულ შემოსავალს. შესაბამისად, გამომდინარეობს, რომ სკოლის დირექციის პირადი შემოსავლის წყაროს წარმოადგენს სკოლის ქონების სარგებლობის ხარჯზე მიღებული შემოსავალი, რაც წარმოადგენს სკოლის შემოსავლის არამიზნობრივ ხარჯს, რაზედაც პერსონალური პასუხისმგებლობა, „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, ეკისრება სკოლის დირექტორს.

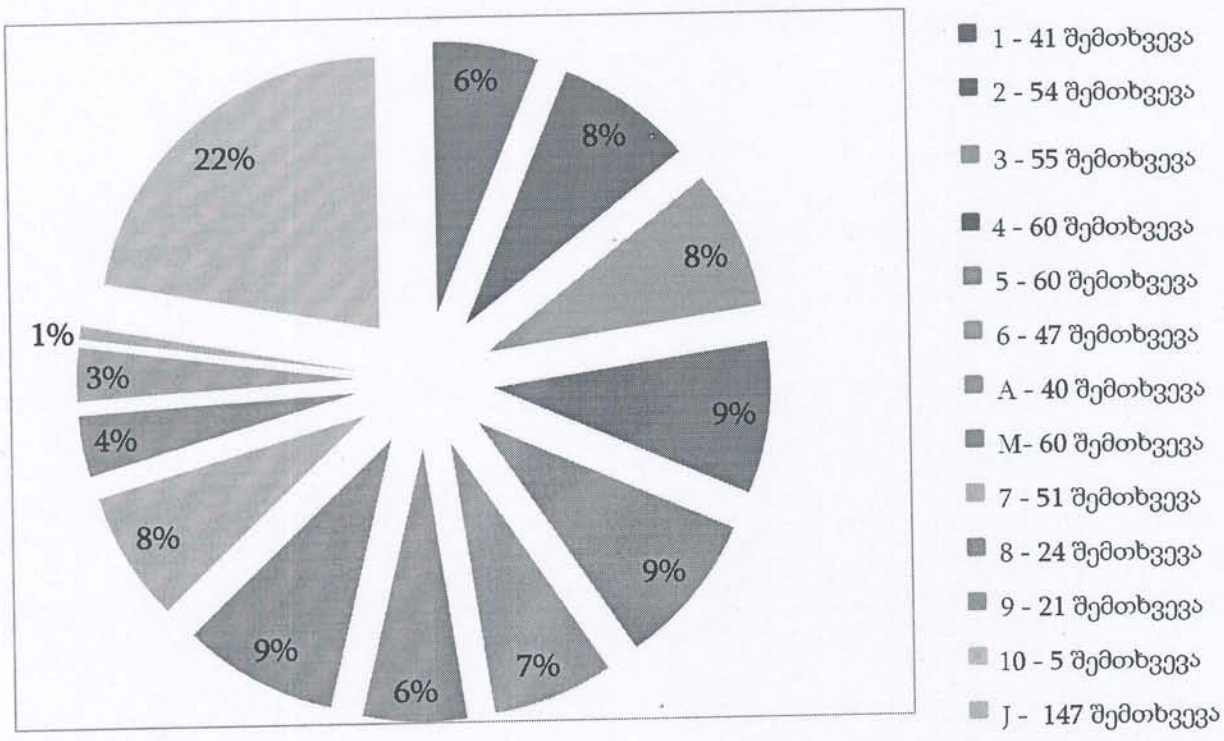


აღნიშნული შემოსავლის დეტალური ანალიზისათვის შესწავლილ იქნა სკოლის ადმინისტრაციის მიერ წრეებიდან შემოსული თანხების დანაწილების პრინციპი. შედეგად გამოიკვეთა 13 ტიპის კატეგორია:

1. კატეგორია 1 - შემოსავლის 10%-მდე ნაწილდება სკოლაზე, ხოლო დანარჩენი თანხა (შემოსავლის 90%-ზე მეტი) - სკოლის დირექციაზე.
2. კატეგორია 2 - შემოსავლის 10-დან 20 %-მდე ნაწილდება სკოლაზე, ხოლო დანარჩენი თანხა (80%-ზე მეტი) - სკოლის დირექციაზე.
3. კატეგორია 3 - შემოსავლის 20-დან 30%-მდე ნაწილდება სკოლაზე, ხოლო დანარჩენი თანხა (70%-ზე მეტი) სკოლის დირექციაზე.
4. კატეგორია 4 - შემოსავლის 30-დან 40%-მდე ნაწილდება სკოლაზე, ხოლო დანარჩენი თანხა (60%-ზე მეტი) სკოლის დირექციაზე.
5. კატეგორია 5 - შემოსავლის 40-დან 50%-მდე ნაწილდება სკოლაზე, ხოლო დანარჩენი თანხა (50%-ზე მეტი) სკოლის დირექციაზე.
6. კატეგორია 6 - შემოსავლის 50-დან 60%-მდე ნაწილდება სკოლაზე, ხოლო დანარჩენი თანხა (40%-ზე მეტი) სკოლის დირექციაზე.
7. კატეგორია 7 - შემოსავლის 60-დან 70%-მდე ნაწილდება სკოლაზე, ხოლო დანარჩენი თანხა (30%-ზე მეტი) სკოლის დირექციაზე.
8. კატეგორია 8 - შემოსავლის 70-დან 80%-მდე ნაწილდება სკოლაზე, ხოლო დანარჩენი თანხა (20%-ზე მეტი) სკოლის დირექციაზე.
9. კატეგორია 9 - შემოსავლის 80-დან 90%-მდე ნაწილდება სკოლაზე, ხოლო დანარჩენი თანხა (10%-ზე მეტი) სკოლის დირექციაზე.
10. კატეგორია 10 - შემოსავლის 90-დან 100%-მდე ნაწილდება სკოლაზე, ხოლო დანარჩენი თანხა (10%-ზე ნაკლები) სკოლის დირექციაზე.
11. კატეგორია M - წრეებიდან შემოსული თანხის 100% აუნაზღაურდა წრის მასწავლებელს და შედეგად სკოლამ იზარალა.
12. კატეგორია A - წრეებიდან შემოსული თანხა სრულად გადანაწილდა წრის მასწავლებლებსა და სკოლის ადმინისტრაციას შორის, შედეგად სკოლამ იზარალა.
13. კატეგორია J - წრეებიდან შემოსული თანხა სრულად გადანაწილდა წრის მასწავლებლებსა და სკოლას შორის.

წინამდებარე დიაგრამა ასახავს სკოლების რაოდენობას ზემოაღნიშნული კატეგორიების მიხედვით:



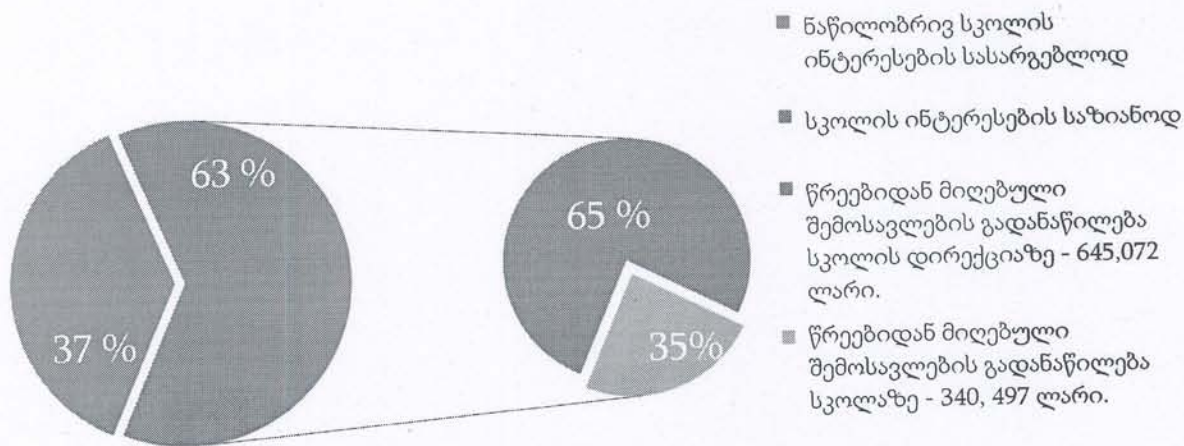


ზემოაღნიშნული დიაგრამის ანალიზისა და დაჯგუფების შედეგად გამოიკვეთა ორი კატეგორიის სკოლის ადმინისტრაცია, რომლებიც წრებიდან მიღებული შემოსავლებს, წრების მასწავლებლებზე გადახდილი თანხის გარდა, ანაწილებს შემდეგი პრინციპით:

- სკოლის ინტერესების საზიანოდ - შემოსავლების დიდი ნაწილი ირიცხება ადმინისტრაციაზე, ხოლო დანარჩენი ხმარდება სკოლას.
- ნაწილობრივ სკოლის ინტერესების სასარგებლოდ - შემოსავლების მნიშვნელოვანი ნაწილი ირიცხება სკოლის ანგარიშზე, ხოლო დანარჩენი - სკოლის ადმინისტრაციაზე.

სკოლების დირექციის 63% წრებიდან შემოსავლებს ანაწილებს სკოლის ინტერესების საზიანოდ, კერძოდ, სტატისტიკურად 65 % - სკოლის დირექციას, 35 % - სკოლას.

### სკოლების დაყოფა კატეგორიების მიხედვით



წრებიდან შემოსავლების დანაწილების ანალიზმა აჩვენა, რომ უმეტეს შემთხვევებში წრებიდან შემოსული თანხის მხოლოდ მცირე წილი მოდის სკოლებზე. თანხა ძირითადად ნაწილდება წრების პედაგოგებსა და სკოლის დირექციას შორის, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში, სკოლის ანგარიშზე თანხა საერთოდ არ ირიცხება. ამას ემატება წრების კომუნალური და სხვა ხარჯები, რომლებიც ნაზღაურდება სკოლის ფინანსებიდან, რაც დამატებით ზარალს აყენებს სკოლას. ამდენად, იმ შემთხვევებშიც კი, როდესაც სკოლას უნაწილდება წრებიდან მიღებული შემოსავლის ნაწილი, აღნიშნული თანხა მიემართება წრებთან დაკავშირებული კომუნალური ხარჯების დასაფარად.

ყოველივე ზემოაღნიშნულ შემთხვევაში წრების არასწორი ფინანსური ორგანიზება მნიშვნელოვან ზარალს აყენებს სკოლას.

მაგალითად, თბილისის №111 საჯარო სკოლის წრებიდან მიღებულმა შემოსავლებმა 2010 წელს შეადგინა 19,661 ლარი. აღნიშნული თანხიდან 13,020 ლარი გადახდილია წრის მასწავლებლის შრომის ანაზღაურებაში. დარჩენილი თანხიდან სკოლის დირექციამ - დირექტორმა და ბუღალტერმა ერთობლივად მიიღეს 6,421 ლარი, ხოლო სკოლამ წლის განმავლობაში სულ მიიღო მხოლოდ 220 ლარი - თვეში საშუალოდ 22 ლარი. აღნიშნული სკოლის კომუნალური ხარჯი საშუალოდ თვიურად შეადგენს 1,293 ლარს. შესაბამისად, სკოლისათვის წლიურად გადახდილი 220 ლარი წრებთან დაკავშირებული კომუნალური ხარჯის დასაფარადაც არ კმარა. შედეგად, აღნიშნული ხარჯები დაიფარა სკოლის სახსრებით.

ანალოგიურად, თბილისის №138 საჯარო სკოლის წრებიდან მიღებულმა შემოსავლებმა 2010 წელს შეადგინა 8,755 ლარი. აქედან, წრის მასწავლებლების ხელფასმა შეადგინა 5,807 ლარი, ხოლო სკოლის დირექციამ მიიღო 2,948 ლარი.



დარჩენილი თანხა, 260 ლარი ერგო სკოლას, რაც თვითურად 21 ლარს წარმოადგენს. აღნიშნული თანხა კი წრეების კომუნალურ ხარჯებისთვის იმთავითვე არ კმარა.

მსგავსი შემთხვევებია რეგიონებშიც. მაგალითად ქუთაისის №30 საჯარო სკოლაში წრეებიდან მიღებულმა შემოსავლებმა 2009 წელს შეადგინა 9,120 ლარი. აღნიშნული თანხიდან სკოლის ადმინისტრაციამ ხელფასის სახით მიიღო 1,906 ლარი, ხოლო სკოლამ მიიღო მხოლოდ 47 ლარი.

სკოლა ფინანსურად ზარალდება ასევე იმ შემთხვევებშიც, როდესაც წრეებიდან შემოსული თანხა მთლიანად ხმარდება წრეების მასწავლებელთა შრომის ანაზღაურებას. მაგალითად, თბილისის №53 სკოლის წრეებიდან მიღებულმა შემოსავალმა 2010 წელს შეადგინა 6,240 ლარი. თანხა მთლიანად გადანაწილდა წრეების მასწავლებლების ხელფასებზე. შესაბამისად სკოლას წლის განმავლობაში წრეებიდან შემოსავალი არ მიუღია. აღნიშნულიდან გამომდინარე, წრეებთან დაკავშირებული კომუნალური ხარჯები დაიფარა სკოლის სახსრებით (სკოლის საშუალო თვიური კომუნალური ხარჯი შეადგენს 3,216 ლარს).

ანალოგიურად, ზესტაფონის №7 საჯარო სკოლაში წრის მასწავლებლის სასარგებლოდ გადახდილმა ხელფასმა შეადგინა 11,970 ლარი, ხოლო სკოლას შემოსავალი არ მიუღია.

აუდიტის შედეგად ასევე გამოიკვეთა შემთხვევები, როდესაც სკოლის ადმინისტრაციამ დაინაწილა წრეებიდან მიღებულ შემოსავალზე მეტი თანხა, სკოლის სხვა ფინანსური რესურსების ხარჯზე.

მაგალითად, ფოთის №5 საჯარო სკოლაში წრეებიდან მიღებულმა შემოსავალმა შეადგინა 13,246 ლარი. 9,833 ლარი აუნაზღაურდა წრის მასწავლებელს, ხოლო დირექციას 3,568 ლარი, რაც ჯამში აჭარბებს წრიდან მიღებულ შემოსავლებს. შესაბამისად, იმის გარდა, რომ სკოლას შემოსული თანხიდან არაფერი ხვდა წილად, სკოლის ადმინისტრაციამ არამიზნობრივად აითვისა სკოლის სახსრები.

წრეებიდან მიღებული შემოსავლების ანგარიშის აუდიტით გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

1. სკოლებს არ გააჩნიათ მარეგულირებელი ინსტრუქცია, რომელიც განსაზღვრავს წრეებიდან მიღებული საკუთარი შემოსავლების მართვას, მათ შორის, დანაწილებას. აღნიშნულ პირობებში სკოლის ადმინისტრაცია გადაწყვეტილებას იღებს საკუთარი მოთხოვნების შესაბამისად, სკოლის ინტერესების საწინააღმდეგოდ.
2. სკოლებში არ არის შესწავლილი და გაწერილი, თუ რა კომუნალურ და სხვა დანახარჯებთანაა დაკავშირებული წრეების ორგანიზება. შესაბამისად, წრეებიდან სკოლების სასარგებლოდ განაწილებული თანხის დიდი ნაწილი გამოიყენება წრეებთან დაკავშირებული კომუნალური და სხვა ხარჯების დასაფარად. აღნიშნული ფაქტი ამცირებს სკოლის სარგებელს წრეების ორგანიზებიდან, ხოლო რიგ შემთხვევებში, სკოლაზე გამოყოფილი წილობრივი თანხა არ ყოფნის კომუნალური ხარჯების დასაფარად.

3. მოუწესრიგებელია წრეებით მოსარგებლე სკოლის მოსწავლეთა აღრიცხვიანობა და წრეების ღირებულების ანაზღაურების პროცესი. გაუმჭვირვალე



გარემო იწვევს სკოლების მიერ დამატებითი შემოსავლების დაკარგვას და ალურიცხავი ფინანსების ბრუნვას. წრეებით მოსარგებლე სკოლის მოსწავლეთა მიერ საბანკო ანგარიშებზე გადარიცხული თანხების აღრიცხვა მოუწესრიგებელია (გადარიცხვები ხორციელდება არაოდენტიფიცირებადი მონაცემებით და ა.შ.), რაც თავის მხრივ, განაპირობებს შემოსავლებისა და მოსწავლეთა მიმართ დებიტორული/კრედიტორული დავალიანების არასრულ აღრიცხვას.

*ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარეობს, რომ სკოლის ადმინისტრაცია სკოლის ქონების ხარჯზე, სკოლის ინტერესების გაუთვალისწინებლად, ზრდის საკუთარი შრომის ანაზღაურების ოდენობას. წრეებიდან მიღებული შემოსავლების გამოყენება სკოლებში არსებული საგანმანათლებლო, ინფრასტრუქტურული და სხვა ამოცანების გადასაწყვეტად ხელს შეუწყობდა სკოლების ელემენტარული მიმდინარე პრობლემების გადაწყვეტას და სკოლის მოსწავლეთა პირობების გაუმჯობესებას (მაგალითად, სკოლის ბიბლიოთეკა, საპირფარეშო, სპორტული მოედანი და ა.შ.).*

**რეკომენდაცია:**

1. სამინისტრომ მიიღოს სათანადო ზომები საჯარო სკოლებში წრეებიდან მიღებული შემოსავლების მიზნობრივი განკარგვის უზრუნველსაყოფად, რათა აღნიშნული თანხები სრული ოდენობით გამოყენებულ იქნას სკოლების ინტერესებისათვის.
2. სკოლებში შესწავლილ იქნას წრეების მართვასთან დაკავშირებული კომუნალური და სხვა დანახარჯები, რათა განისაზღვროს წრეებიდან სკოლების სასარგებლოდ გადახდილი თანხების შესაბამისობა გაწეულ ხარჯებთან.
3. სკოლებში დოკუმენტურად უნდა მოწესრიგდეს წრეებში ჩართული სკოლის მოსწავლეებისა და მათ მიერ მომსახურების ღირებულების ანაზღაურების აღრიცხვიანობა.

**1.2.2. სკოლების საიჯარო ქონების მართვა და საიჯარო ფართებიდან მიღებული შემოსავალები**

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა სკოლების ფართების სარგებლობის უფლებით გაცემის პროცესისა და საიჯარო ხელშეკრულებების კანონმდებლობასთან შესაბამისობა.

სკოლების ქონების მესამე პირთათვის სარგებლობაში გადაცემისათვის კანონმდებლობა ითხოვს სათანადო პროცედურების დაცვას, რაც ხშირად დარღვეულია. რიგ შემთხვევებში აღნიშნული დარღვევები განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ ერთსა და იმავე ქონებაზე ახალი საიჯარო ურთიერთობის წარმოშობისას სკოლები საჭიროდ აღარ მიიჩნევდნენ კანონმდებლობით გათვალისწინებული მოთხოვნების ხელახლა შესრულებას.



### 1.2.2.1. ქონების იჯარის წესით გაცემის შეთანხმება

სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების განკარგვასთან დაკავშირებით მოქმედი კანონმდებლობის<sup>7</sup> თანახმად, სკოლები ვალდებული იყვნენ, უძრავი ქონების მესამე პირთათვის სარგებლობის უფლებით გადაცემამდე მიეღოთ მაკონტროლებელი ორგანოს (საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო) და საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს თანხმობები.

აღნიშნულ ორგანოებს შეეძლოთ განესაზღვრათ სპეციალური, სკოლისათვის უფრო ხელსაყრელი პირობები ქონების იჯარით გაცემასთან დაკავშირებით, შესაბამისად, დაუდგენელია შეესაბამებოდა თუ არა სკოლების მიერ გაფორმებული იჯარის ხელშეკრულებები აღნიშნულ საკითხზე პასუხისმგებელი ორგანოების ნებას.

2009-2010 წლებში მოქმედი საიჯარო ხელშეკრულებების ანალიზით გამოვლინდა წინასწარი თანხმობის გარეშე იჯარის წესით ქონების გაცემის ფაქტები:

#### 2009-2010 წელი

სკოლა	ეკონომიკის სამინისტროს თანხმობის არარსებობა	განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს თანხმობის არარსებობა	სულ საიჯარო ხელშეკრულებების რაოდენობა
თბილისის №18	3	3	7
თბილისის №20	1	1	1
თბილისის №53	23	23	41
თბილისის №118	0	0	3
თბილისის №159	0	0	1
თბილისის №187	1	1	12
გორის №3	6	6	8
მარნეულის №6	1	1	2
ზუგდიდის №1	1	1	2
<b>სულ</b>	<b>37</b>	<b>37</b>	<b>77</b>
<b>%</b>	<b>48%</b>	<b>48%</b>	<b>100%</b>

### 1.2.2.2. ქონების საიჯარო ფასის განსაზღვრა

2010 წლის 19 აგვისტომდე სკოლებს მინიმალური საიჯარო ფასი, აუქციონის პროცედურის ჩატარებამდე, უნდა განესაზღვრათ ქონების ნარჩენი საბალანსო

<sup>7</sup> საქართველოს კანონი სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული შენობა-ნაგებობების სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ, 2006 წლის 14 აპრილი, მუხლი მე-3; საქართველოს კანონი სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების სარგებლობაში გადაცემის შესახებ, 2009 წლის 3 ნოემბერი, მუხლი მე-7, საჯარო სკოლების წესდებათა მე-17 მუხლი.

ღირებულების ან დამოუკიდებელი ექსპერტის დასკვნის საფუძველზე.<sup>8</sup> აღნიშნული პერიოდის შემდეგ აუცილებელი იყო ორივე ზემოაღნიშნული პირობის ერთდროულად არსებობა.<sup>9</sup>

აღნიშნული პირობების დაუცველად ქონების იჯარის წესით გაცემის შემთხვევაში შეუძლებელია დადგინდეს საიჯარო ქირის თანხასა და იმ პერიოდში მოქმედ საბაზრო ფასს შორის კავშირი, რაც ზრდის ალბათობას, რომ სკოლა არახელსაყრელ ფასში გასცემს ფართს.

2009-2010 წელი

სკოლა	წესის დაუცველად შეფასებული ქონების გაცემის შემთხვევები	სულ საიჯარო ხელშეკრულებების რაოდენობა
თბილისის №18	3	7
თბილისის №53	18	41
თბილისის №159	1	1
თბილისის №187	8	12
გორის №3	6	8
მარნეულის №6	1	2
ქუთაისის №2	3	3
ფოთის №5	3	3
ზუგდიდის №1	2	2
<b>სულ</b>	<b>45</b>	<b>79</b>
<b>%</b>	<b>56%</b>	<b>100%</b>

მაგალითად, 2009 წელს თბილისის №53 საჯარო სკოლამ საიჯარო ქირის ოდენობის დასადგენად აუდიტი მოიწვია საიჯარო ხელშეკრულებების გაფორმების შემდეგ. იჯარის ხელშეკრულებების ღირებულება სრულად შეესაბამება აუდიტის დასკვნას, შესაბამისად, აუდიტის დასკვნა ხელოვნურადაა მორგებული საიჯარო ქირის ოდენობაზე.

გარდა ამისა, აუდიტის დასკვნის მიუხედავად, სკოლა ვერ შეძლებდა გაფორმებულ ხელშეკრულებებში ცვლილებების შეტანას და ქირის ოდენობის გაზრდას. შესაბამისად, დაგვიანებით ჩატარებული აუდიტით შეუძლებელი იყო კანონმდებლობით გათვალისწინებული მიზნის მიღწევა.

<sup>8</sup> „სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი ერთეულის ქონების საპრივატიზებო საწყისი ფასის განსაზღვრის წესის შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 1997 წლის 17 ნოემბრის N671 ბრძანებულების მე-2 პუნქტი; „სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული შენობა-ნაგებობების სარგებლობის უფლებით გადაცემისას საწყისი წლური ქირის ოდენობის განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 22 თებერვლის N36 დადგენილების პირველი პუნქტი.

<sup>9</sup> „სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების საპრივატიზებო და სარგებლობაში გადაცემის საფასურის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2010 წლის 19 აგვისტოს N659 ბრძანებულების მე-4 მუხლის პირველი პუნქტი.



**1.2.2.3. აუქციონი**

საწყისი საიჯარო ფასის განსაზღვრის შემდეგ სკოლები ვალდებული იყვნენ, ქონების მესამე პირთათვის სარგებლობის უფლებით გადასაცემად ჩაეტარებინათ აუქციონი, რაც უზრუნველყოფდა სავარაუდო პრეტენდენტთა შორის კონკურენციას და საიჯარო ფასის მატებას.

საჯარო სკოლები უძრავ ქონებას გასცემენ ზემოაღნიშნული წესების დაუცველად, შედეგად ქონება სარგებლობის უფლებით გაიცემა არახელსაყრელ ფასში.

2009-2010 წელი

სკოლა	აუქციონის გარეშე ქონების გაცემის შემთხვევები	სულ საიჯარო ხელშეკრულებების რაოდენობა
თბილისის №53	4	41
თბილისის №118	1	3
თბილისის №159	1	1
თბილისის №187	11	12
გორის №3	1	8
მარნეულის №6	1	2
ქუთაისის №2	2	3
ფოთის №5	3	3
ზუგდიდის №1	1	2
<b>სულ</b>	<b>26</b>	<b>75</b>
<b>%</b>	<b>34%</b>	<b>100%</b>

მაგალითად, თბილისის №159 საჯარო სკოლამ იჯარით გასცა 390 კვ.მ. ფართობის მიწის ნაკვეთი 487.5 ლარად, 1 კვ.მ. ღირებულება - 1.25 ლარი. აღნიშნულ მიწის ფართობზე აშენებულია მოძრავი კონსტრუქცია და ფუნქციონირებს მაღაზია. მიწის ფართობის ადგილმდებარეობიდან გამომდინარე, მას რენტაბელური კომერციული დატვირთვა აქვს, რაც აღნიშნული მიწით სარგებლობის ღირებულებას მნიშვნელოვნად ზრდის.

თუმცა, სკოლამ ქონების იჯარის წესით გაცემისას არ დაიცვა კანონმდებლობით გათვალისწინებული მოთხოვნები, საიჯარო ქირის დასადგენად არ მოიწვია აუდიტი და არ ჩაუტარებია აუქციონი, რის გამოც სკოლის ქონება სარგებლობის უფლებით გაიცა არახელსაყრელ ფასში.

**1.2.2.4. საიჯარო ხელშეკრულების პირობები**



გაფორმებულ საიჯარო ხელშეკრულებებში უმეტესწილად პირდაპირ იყო განსაზღვრული, რომ მოიჯარეები ვალდებულნი იყვნენ, დაეფარათ მოხმარებული გაზის, წყლისა და ელექტროენერჯიის გადასახადები. თუმცა, გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც მოიჯარეების კომუნალურ გადასახადებს სკოლა იხდიდა.

თბილისის №187 საჯარო სკოლაში კვების ბლოკის (ბუფეტის) მიერ მოხმარებულ გაზის გადასახადს იხდიდა სკოლა. სკოლის ბიუჯეტიდან იფარებოდა ასევე სკოლის შენობაში გახსნილი საკანცელარიო მაღაზიის ელექტროენერჯიისა და გაზის გადასახადები.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, თბილისის №53 საჯარო სკოლის საკანცელარიო მაღაზიის ყოველთვიური საიჯარო ქირის ოდენობა ზუსტად შეესაბამებოდა აუდიტის დასკვნას, თუმცა, ხელშეკრულების თანახმად სკოლამ იკისრა ვალდებულება, თავად დაეფარა ობიექტის კომუნალური ხარჯები. შესაბამისად, სკოლამ ქონება სარგებლობის უფლებით გასცა აუდიტის მიერ დადგენილ საწყის საიჯარო ფასზე ნაკლები ოდენობით.

#### **რეკომენდაცია:**

საჯარო სკოლების ქონების არახელსაყრელი სარგებლობის პრევენციის მიზნით, სკოლებმა ყოველი ახალი საიჯარო სამართლებრივი ურთიერთობები უნდა შეათანხმოს შესაბამის ორგანოებთან. ამასთან მათ უნდა გაატარონ ყველა ის ღონისძიება, რაც დადგენილია კანონმდებლობით და უზრუნველყოფს საიჯარო ფასის ობიექტურად განსაზღვრას. აღნიშნულით სკოლის ადმინისტრაცია ხელს შეუწყობს სკოლის დამატებითი შემოსავლების ზრდას.

სკოლების მიერ აღნიშნული საკანონმდებლო ვალდებულების შესრულების მონიტორინგის მიზნით, უფლებამოსილმა ორგანოებმა განსაზღვრული პერიოდულობით უნდა გადაამოწმონ სკოლების ქონების იჯარით გაცემის სტატუსი, ასევე სკოლების მიხედვით ჩაატაროს გაცემული საიჯარო ფართებისა და ფასების ანალიზი. მსგავსი ანალიზი შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს სკოლების პერიოდული ანგარიშის ფორმის სახით, რაც სამინისტროს გაუმარტივებს მიმდინარე მონიტორინგის განხორციელებას.



### 1.3. შრომის ანაზღაურების არასწორი დარიცხვა

აუდიტის ფარგლებში შესწავლილ იქნა მასწავლებელთა ხელფასებთან დაკავშირებული ხარჯების სისწორე, კერძოდ, პედაგოგთა სახელფასო განაკვეთის დაანგარიშება და შრომის ანაზღაურების გაცემა. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი:

1.3.1. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ ნაწილობრივი დატვირთვის მქონე მასწავლებლების ხელფასების გაანგარიშება სკოლებში განსხვავებულად ხორციელდება. საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის ბრძანების<sup>10</sup> მიხედვით, არასრული დატვირთვის მქონე მასწავლებლების ხელფასები გამოითვლება შემდეგი მეთოდით:

$$\frac{\text{სრული დატვირთვის ხელფასი (დანამატების ჩათვლით, გარდა სადამრიგებლო დანამატისა)}}{\text{საბაზო საათების რაოდენობა (18 სთ)}} \times \text{რეალურად ჩატარებული სთ. რაოდ.}$$

აუდიტის შედეგად დგინდება, რომ სკოლების დიდი ნაწილი აღნიშნული მასწავლებლების ხელფასებს ითვლიან შემდეგი მეთოდით:

$$\frac{\text{სრული დატვირთვის ხელფასი}}{\text{საბაზო საათების რაოდენობა (18 სთ)}} \times \begin{matrix} \text{ჩატარებული სთ.} \\ \text{რაოდენობა} \end{matrix} + \text{დანამატები}$$

2009-2010 წლებში საშუალოდ 2,245 სკოლიდან, არასრული დატვირთვის მქონე მასწავლებლების ხელფასების დაანგარიშებისას განსხვავებული მიდგომა გამოიყენება შემდეგი რაოდენობის სკოლებში:

1. პირველი ფორმულის მიხედვით ხელფასები იანგარიშება 205 სკოლაში;
2. მეორე მეთოდით ხელფასები იანგარიშება 1,864 სკოლაში.

მეორე მეთოდით დაანგარიშების შემთხვევაში, არასრული დატვირთვის მქონე მასწავლებელთა შრომის ანაზღაურება აღემატება პირველი მეთოდის გამოყენებით მიღებულ სახელფასო მოცულობას. შესაბამისად, განსხვავებული მიდგომები არათანაბარ პირობებს ქმნის მასწავლებელთა შრომის ასანაზღაურებლად.

კერძოდ, ჯამში 1,864 სკოლის მიერ, რომლებიც იყენებენ მე-2 მეთოდს, 205 სკოლასთან შედარებით, რომლებიც პირველი მეთოდით სარგებლობენ, სახელფასო განაკვეთის ანაზღაურებულმა სხვაობამ 2009-2010 წლებში ჯამში შეადგინა 348,002 ლარი.

<sup>10</sup> 2005 წლის 21 ოქტომბრის N576 ბრძანება „საჯარო სკოლების მასწავლებელთა შრომის ანაზღაურების ოდენობისა და პირობების შესახებ“, მე-5 პუნქტი.



აუცილებელია, რომ სამინისტრომ მიიღოს სათანადო ზომები ნაწილობრივი დატვირთვის მქონე მასწავლებლების ხელფასების დაანგარიშების ერთიანი წესისა და პრაქტიკის დასანერგად, რათა აღნიშნული 205 სკოლის არასრული დატვირთვის პედაგოგების შრომის ანაზღაურება არ განისაზღვრებოდეს დანარჩენი სკოლების პედაგოგების ხელფასისგან გასხვავებული განაკვეთებით.

205 სკოლისთვის აღნიშნული სახელფასო განაკვეთების დანარჩენ 1,864 სკოლასთან გასათანაბრებლად 2009-2010 წლებში დამატებით დაიხარჯებოდა 157,266 ლარი.

1.3.2. სისტემური ხასიათის დარღვევების გარდა, ასევე გამოვლინდა შრომის ანაზღაურების არასწორად დაანგარიშების ინდივიდუალური შემთხვევები, მაგალითად თბილისის №34 და №187 საჯარო სკოლებში რამდენიმე მასწავლებელზე არასწორად დაანგარიშდა გასაცემი ხელფასი, რაც განპირობებულია საჯარო სკოლაში პედაგოგად სამუშაო სტაჟისა და განათლების კვალიფიკაციის კოეფიციენტების არასწორად მითითებით.



## 2. ფინანსური აღრიცხვა

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა სკოლების ფინანსური აღრიცხვიანობის სისწორე. აღნიშნულ პროცედურაში გამოყენებულ იქნა შეცდომების გამოვლენის არსებითობის პრინციპი, რომელიც გულისხმობს მნიშვნელოვანი ფინანსური ნაკლოვანებების აღმოჩენას. აუდიტორული პროცედურების შედეგად გამოვლინდა აღრიცხვიანობასთან დაკავშირებული არსებითი შეცდომები, რაც იწვევს სკოლების არასწორი ფინანსური ანგარიშგების ასახვას.

ასევე გამოიკვეთა სისტემური ნაკლოვანება - სკოლების ფინანსური ანგარიშგებების კონტროლის არარსებობა, აღნიშნული ფაქტი იწვევს სკოლების ერთიანი (კონსოლიდირებული) ანგარიშგების არასწორად ასახვას სამინისტროს კონსოლიდირებულ ანგარიშგებაში.

### 2.1. სკოლის ქონების ღირებულების შემცირება

#### *ძირითადი საშუალებები*

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ საჯარო სკოლები მათ სარგებლობაში ასრებული ქონების არასწორი აღრიცხვიანობით მნიშვნელოვნად ამცირებენ სახელმწიფო ქონების ღირებულებას.

მაგალითად, თბილისის 159-ე საჯარო სკოლას 2009 წლამდე ჩაუტარდა რამდენიმე კაპიტალური რემონტი, რითაც გაიზარდა სკოლის შენობის ნარჩენი საბალანსო ღირებულება. 2009 წელს სკოლას ჩამოერთვა სკოლის შენობისა და მისი მიმდებარე ტერიტორიის უზუფრუქტის წესით სარგებლობის უფლება, რამაც გამოიწვია აღნიშნული ქონების ბალანსიდან ჩამოწერა.

თუმცა, სკოლის შენობა ჩამოიწერა არა რეალური (აკუმულირებული 216,926 ლარი), არამედ თავდაპირველი ღირებულებით (129,171 ლარი), 86,878 ლარის ღირებულების კაპიტალური რემონტის გაუთვალისწინებლად. აღნიშნულმა ფაქტმა გამოიწვია სკოლის ბალანსზე არარსებული ქონების ასახვა. აღნიშნული უზუსტობა სკოლის წლიური შემოსავლის 29%-ს შეადგენს, რაც ადასტურებს ცდომილების არსებითობას.

ანალოგიურად, თბილისის №18 საჯარო სკოლას 2009 წლის 26 აგვისტოს ქ. თბილისის მერიის №06/5632010 წერილის საფუძველზე გადაეცა სპორტული მოედანი საბალანსო ღირებულებით 42,306 ლარი. ბალანსის მიხედვით, წლის ბოლოს სხვა მატერიალური მარაგების ანგარიში გაზრდილია 40,191 ლარით, რაც გამოწვეულია იმ ფაქტით რომ ზემოთ აღნიშნული სტადიონი, შენობა-ნაგებობის ნაცვლად, აყვანილია მატერიალურ მარაგებში ცვეთის გამოკლებით. აღნიშნულის შედეგად, ფინანსური ანგარიშგება შეიცავს არასწორ მონაცემს, რომლის თანახმად, არ არსებობს რეალურად არსებული სტადიონი, ხოლო მატერიალურ მარაგებში



აღიარებულია არარსებული მარაგი. აღნიშნული უზუსტობა სკოლის წლიური შემოსავლის 11 %-ს შეადგენს, რაც ადასტურებს, რომ ცდომილება არსებითია.

**არაფინანსური აქტივები**

ზუგდიდის №1 საჯარო სკოლაში 2009 წელს სკოლის ცენტრალური გათბობის მონტაჟი, არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლის ნაცვლად, მიკუთვნებულია საქონლისა და მომსახურების ხარჯებში.

2010 წელს ვიდეოთვალის მონტაჟის ხარჯები მთლიანი ღირებულებით 10,430 ლარი, არაფინანსური აქტივების ზრდაზე მიკუთვნების ნაცვლად, საკასო და ფაქტობრივ ხარჯებში მიკუთვნებულია საქონელი და მომსახურების ხარჯებში.

ქუთაისის №2 საჯარო სკოლაში 2010 წელს სკოლაში ვიდეოთვალის მონტაჟის ხარჯები ღირებულებით 12,651 ლარი, ნაცვლად არაფინანსური აქტივების მუხლით გატარებისა, გატარებულია საქონელი და მომსახურების ხარჯებში.

არასწორი აღრიცხვიანობის შედეგად სკოლებმა საკუთარი ქონება ასახეს შემცირებული ღირებულებით, ხოლო ხარჯები - გადაჭარბებით.

**2.2. დებიტორული დავალიანებების არასწორი აღრიცხვა და მართვა**

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ საჯარო სკოლები არაჯეროვნად მართავენ დებიტორულ და კრედიტორულ დავალიანებებს, რაც არსებითად ამცირებს მათ შემოსავლებს და ზრდის არამიზნობრივი ხარჯების რისკებს.

აუდიტის შედეგად დადგინდა, რომ თბილისის №187 სკოლამ არასწორად აღრიცხა 2009-2010 წლების დებიტორული დავალიანებები. აღნიშნულის ძირითადი მიზეზი გამოწვეული იყო მიმდინარე წლის რიგ საიჯარო ხელშეკრულებებთან დაკავშირებული დებიტორული დავალიანების არასრულად ასახვით.

სკოლის მიერ წარმოდგენილი ფინანსური ანგარიშგების თანახმად, სკოლის დებიტორული დავალიანება 2009-2010 წლებში შეადგენდა 6,585 ლარს, ხოლო დაანგარიშების შედეგად შესაბამისმა თანხამ შეადგინა 8,863 ლარი 2009 წლის ბოლოს და 9,591 ლარი 2010 წლის ბოლოს.

ფოთის №5 საჯარო სკოლაში გამოვლინდა საიჯარო ქირის არასრულად გადახდის ფაქტები. კერძოდ, აუდიტირებულ პერიოდში გადასახდელმა თანხამ შეადგინა 3,663 ლარი. აღნიშნული თანხა სკოლის მიერ არ არის შემოსავლად/დებიტორულ დავალიანებად ასახული.



### 2.3. კრედიტორული დავალიანებების არასწორი აღრიცხვა

გორის მე-3 საშუალო სკოლის ბუღალტერია კომუნალურ დავალიანებებს არ აღრიცხავს დარიცხვის მეთოდით. კერძოდ, 2010/2011 წლის იანვარის თვეში ბუნებრივი აირის ქვითარი წარდგენილია 5,745 / 7,483 ლარზე, რომელიც წარმოადგენს წინა წლის (2009/2010 წლების) დეკემბრის თვის ხარჯს, რაც 2009/2010 წლის ბოლოს ბალანსში უნდა ასახულიყო კრედიტორულ დავალიანებაში.<sup>11</sup>

აღნიშნული ფაქტის შედეგად სკოლამ სრულად არ ასახა დავალიანება და მასთან დაკავშირებული ხარჯები.

### შემოსავლებისა და ხარჯების არასწორი აღრიცხვა

თბილისის 147-ე სკოლა 2009 წლის პირველ ნახევარსა და 2010 წლის განმავლობაში არასწორად აღრიცხავს ბუფეტის ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული ფინანსური ოპერაციებს. კერძოდ, ფინანსურ ანგარიშგებაში აისახება მხოლოდ ბუფეტიდან მიღებული წმინდა მოგება.

აუდიტის ანგარიშში წარმოდგენილი ნაკლოვანებები განპირობებულია შიდა კონტროლის არასაკმარისი პროცედურებით ფინანსური ანგარიშგების ხარისხის კონტროლის მიზნით. რესურს-ცენტრები, რომლებიც ახორციელებენ საჯარო სკოლების ფინანსური ანგარიშგებების კონსოლიდაციას, სათანადო გადამოწმების გარეშე აჯამებენ მიღებულ ინფორმაციას და აწვდიან სამინისტროს, რომელიც თავის მხრივ, გადაუმოწმებლად აერთიანებს ჯამურ მონაცემებს.

გადაუმოწმებელი ინფორმაციის საშუალებით სკოლების შესახებ კონსოლიდირებული ინფორმაცია არ ასახავს რეალურ ფინანსურ სურათს. ზემოდნიშნული გარემოება წარმოშობს მნიშვნელოვან პრობლემას მთლიანად საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ფინანსურ ანგარიშგებასთან მიმართებაში. რადგან სამინისტროს კონსოლიდირებულ ანგარიშგებაში სკოლები შეადგენენ მნიშვნელოვან ნაწილს, კონსოლიდირებული ანგარიშგების სისწორის დადასტურება შეუძლებელია.

### აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი

„საქართველოს კონტროლის პალატის შესახებ“ საქართველოს კანონის 27-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, აუდიტის ობიექტი უფლებამოსილია აუდიტის ანგარიში მისი ჩაბარებიდან 20 დღის ვადაში გაასაჩივროს მხოლოდ საქართველოს კონტროლის პალატის დავების განმხილველ საბჭოში, ქ.თბილისი წმ. ქეთევან დედოფლის გამზირი №96.

<sup>11</sup> აღნიშნული ფაქტით დაირღვა საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანებით დამტკიცებული ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ ინსტრუქციის 21-ე მუხლის მოთხოვნები;