

სარეკომენდაციო წერილი

საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო

ფინანსური აუდიტის ანგარიში 2013-2014 წწ

სარჩევი

შესავალი.....	2
1.საბალანსო მუხლები	3
1.1 არაფინანსური აქტივები	3
1.2 დებიტორული დავალიანება.....	5
1.3 კრედიტორული დავალიანება.....	6
2. შრომის ანაზღაურება	7
3. კომუნალური მომსახურება.....	8
4. შესყიდვები	9

შესავალი

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს 2013 და 2014 წლების 31 დეკემბერს დასრულებული საანგარიშო პერიოდების ფინანსური აუდიტი. აუდიტის ფარგლებში გამოვლინდა რიგი შიდა კონტროლის სისუსტეები და ნაკლოვანებები.

სარეკომენდაციო წერილში წარმოდგენილია აუდიტის იმ პროცედურების ჩატარებისას გამოვლენილი ფაქტები, რომლებიც შემუშავდა ფინანსური აუდიტის ფარგლებში აუდიტორული მოსაზრების გამოთქმისას. შესაბამისად, წერილში წარმოდგენილი კომენტარები არ მოიცავს ყველა იმ საკითხს, რომელიც შესაძლოა გამოვლენილიყო შიდა კონტროლების შემოწმების შედეგად.

1. საბალანსო მუხლები

1.1 არაფინანსური აქტივები

გამოვლენილი გარემოებები:

- 2013-2014 წლებში „ბრალდებულთა და მსჯავრდებულთა უზრუნველყოფა ეკვივალენტური სამედიცინო მომსახურებით“ პროგრამის (27 04) ფარგლებში საბუღალტრო სამსახურის მიერ უსასყიდლოდ მიღებული მედიკამენტების შესაბამის პერიოდში აღრიცხვა არ ხორციელდებოდა;
- სამინისტროს აპარატზე, სასჯელაღსრულების დეპარტამენტსა და სსიპ „არასაპატიმრო სასჯელთა აღსრულებისა და პრობაციის სააგენტო“-ს ბალანსზე რიცხული ზოგიერთი დასახელების ნულოვანი ნარჩენი ღირებულების მქონე აქტივი არ არის აღრიცხული საცნობარო მუხლში;
- სასჯელაღსრულების დეპარტამენტში, 2013-2014 წლებში არ განხორციელებულა ქონების და მოთხოვნა-ვალდებულებების ინვენტარიზაცია;
- სსიპ – არასაპატიმრო სასჯელთა აღსრულებისა და პრობაციის ეროვნული სააგენტო ძირითად აქტივებზე ცვეთის დარიცხვას აწარმოებდა მათ ნარჩენ ღირებულებაზე.

გავლენა:

- სამინისტროს წმინდა ღირებულების და არაფინანსური აქტივების ანგარიშები შეფასებულია არასწორად;
- ქონების, აქტივების და ვალდებულებების სააღრიცხვო მონაცემების სისწორე არ არის დადასტურებული, რაც შეუსაბამოა საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის #605 ბრძანებით დამტკიცებული „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის“ მოთხოვნებთან;
- გრძელვადიანი აქტივები და წმინდა ღირებულება შეფასებულია არასწორად, ცვეთის თანხის არასწორი გაანგარიშების გამო.

რეკომენდაციები:

- მოხდეს ბალანსზე რიცხული აქტივების კლასიფიკაციის სისწორის გადახედვა, უძრავი ქონების სარეგისტრაციო მონაცემებთან შესაბამისობაში მოყვანა;
- მოხდეს ბალანსზე რიცხული ნულოვანი ნარჩენი ღირებულების მქონე აქტივების გადატანა საცნობარო მუხლში;
- მოხდეს აღურიცხავი მედიკამენტების მიღების ასახვა სააღრიცხვო პროგრამაში, ასევე დაწესდეს სათანადო კონტროლი საბუღალტრო აღრიცხვის სამსახურზე შესაბამისი დოკუმენტაციის დროული მიწოდებისთვის;

- სახელმწიფო ქონების დაცვისა და ბუღალტრული აღრიცხვა-ანგარიშების მონაცემების უტყუარობის უზრუნველყოფის მიზნით, განხორციელდეს სავალდებულო ინვენტარიზაციების ჩატარება მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნათა დაცვით;
- სსიპ „არასაპატიმრო სასჯელთა აღსრულების და პრობაციის სააგენტო“-ს მიერ, ძირითად აქტივებზე ცვეთის დარიცხვა განხორციელდეს წლის ბოლოს მათი საწყისი (პირვანდელი) ღირებულების გამრავლებით შესაბამისი ინსტრუქციით¹ გათვალისწინებულ წლიურ ნორმაზე (წრფივი მეთოდით).

[ხელმძღვანელობის კომენტარი]

¹ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2002 წლის 31 დეკემბრის #439 ბრძანება.

1.2 დებიტორული დავალიანება

გამოვლენილი გარემოებები:

- 2014 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით სამინისტროს დებიტორული დავალიანება შეადგენს 12,023 ათას ლარს, რომლის 95% მოიცავს სასჯელაღსრულების დეპარტამენტის დებიტორებს, საიდანაც 5,315.7 ათასი ლარის დავალიანება წარმოშობილია 2002-2010 წლებში. დეპარტამენტის მიერ დებიტორ ორგანიზაციებთან ურთიერთშედეგების აქტები² არ გაფორმებულა და არ გატარებულა სათანადო ღონისძიებები არსებული დავალიანების რეალობის დასადგენად. ხანდაზმული დავალიანებები არც საცნობარო მუხლშია გადატანილი, რაც შეუსაბამოა კანონმდებლობის მოთხოვნებთან³, რომლის მიხედვითაც ხანდაზმული უიმედო დებიტორული დავალიანებები აისახება ბალანსის საცნობარო მუხლში.
- 2013-2014 წლებში, საქონლის/მომსახურების დაგვიანებით მოწოდებისთვის ჯარიმების დარიცხვა ბუღალტრულად არ ხორციელდებოდა, ჯარიმის საერთო თანხა შეადგენდა 547.0 ათას ლარს. ასევე, 2014 წლის განმავლობაში შპს „G.M.M.“-ის მიერ იჯარის და პირგასამტეხლოს გადაუხდელი თანხა შეადგენდა 240.1 ათას ლარს (იჯარა-194.2 ათასი, საურავი-45.9 ათასი ლარი), რომელიც ასევე არაა ბუღალტრულად აღრიცხული.

გავლენა:

- ხანდაზმული დებიტორული დავალიანების საბალანსო მუხლებში ასახვის შედეგად, სამინისტროს დებიტორული დავალიანების მუხლი შეფასებულია ზედმეტად;
- ჯარიმების დარიცხვით წარმოქმნილი მოთხოვნების აღურიცხავობით დებიტორული დავალიანების მუხლი ნაკლებადაა შეფასებული;

რეკომენდაციები:

- მოხდეს ხანდაზმული დებიტორული დავალიანებების გადატანა საცნობარო მუხლში;
- განხორციელდეს საქონლის/მომსახურების მოწოდების დაგვიანებებისთვის დარიცხული, ასევე გადაუხდელი საიჯარო თანხების და მათზე დარიცხული პირგასამტეხლოს, თანხების ბუღალტრულად ასახვა;

[ხელმძღვანელობის კომენტარი]

² საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 6 თებერვლის #70 ბრძანებულების მე-14 მუხლის და მე-15 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები. ასევე, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2010 წლის 23 ივლისის #605 ბრძანება.

³ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის #1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ ინსტრუქციის“ მუხლი 14, პუნქტი 27.

1.3 კრედიტორული დავალიანება

გამოვლენილი გარემოება:

სამინისტროს ბალანსზე რიცხული კრედიტორული დავალიანების 91% (2,912 ათასი ლარი) მოდის სასჯელაღსრულების დეპარტამენტზე, საიდანაც 496 ათასი ლარის დავალიანება წარმოშობილია 2003 წლამდე, ხოლო 2,235.5 ათასი ლარის დავალიანება წარმოშობილია 2003-2010 წლებში. 2014 წლამდე სასჯელაღსრულების დეპარტამენტზე წარმოქმნილი 2,732.5 ათასი ლარის კრედიტორული დავალიანება არ არის აღრიცხული საცნობარო მუხლში, რაც შეუსაბამოა კანონმდებლობის მოთხოვნებთან⁴.

გავლენა:

ხანადუმული კრედიტორული დავალიანების არასახვის გამო, საცნობარო მუხლი არ მოიცავს სრულყოფილ ინფორმაციას.

რეკომენდაცია:

2014 წლამდე სასჯელაღსრულების დეპარტამენტზე წარმოქმნილი 2,732.5 ათასი ლარის კრედიტორული დავალიანება აისახოს საცნობარო მუხლში.

[ხელმძღვანელობის კომენტარი]

⁴ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის #1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ ინსტრუქციის“ მუხლი 43, პუნქტი 10.

2. შრომის ანაზღაურება

გამოვლენილი გარემოებები:

- 2014 წლის 15 ივლისის საქართველოს მთავრობის #449 დადგენილების მოთხოვნების დაცვის მიზნით, სასჯელაღსრულების დეპარტამენტმა 2014 წლის აგვისტოდან შემოიღო დანამატის გაცემის პრაქტიკა, რის შედეგადაც აგვისტოდან პრემიისა და დანამატის ჯამური საშუალო თვიური მაჩვენებელი 3-ჯერ აღემატება აგვისტომდე მხოლოდ პრემიის გაცემის პირობებში საშუალო თვიურ მაჩვენებელს. ამდენად, დაუსაბუთებელია აღნიშნული დანამატების გაცემის მიზნობრიობა, რაც ზრდის საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიურად განკარგვის რისკს;
- 2013 წლის დეკემბერში, ნოემბერ-დეკემბერში დანიშნულ 23 თანამშრომელს მიღებული აქვს 10,000-27,160 ათას ლარამდე პრემია, რაც დაუსაბუთებელი და მიზანშეუწონელია;
- 2014 წლის ივლისის თვეში, ორ შემთხვევაში აღგილი ჰქონდა თანამდებობრივ სარგოზე მეტი ოდენობით პრემიის⁵ და იმავე პირებზე დანამატის დარიცხვის ფაქტს, რაც ჯამურად შეადგენდა 10,615 და 10,380 ლარს. აღნიშნულ შემთხვევაში არ არის დაცული სამართლებრივი აქტის მოთხოვნა, რომლის მიხედვითაც ერთჯერადად გაცემული პრემიის ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს აღნიშნული პირის თანამდებობრივ სარგოს⁶.

გავლენა:

- დაუსაბუთებელია პრემიის და ფულადი ჯილდოს გაცემის მიზნობრიობა და რაციონალურობა;
- პრემიის თანამდებობრივ სარგოზე მეტი ოდენობით დარიცხვის შედეგად, ირღვევა შესაბამისი საკანონმდებლო მოთხოვნა ერთჯერადად გაცემული პრემიის მაქსიმალური ოდენობის შესახებ.

რეკომენდაცია:

- მოხდეს პრემიის და დანამატის გაცემის წერილობითი დასაბუთება, სადაც სათანადოდ იქნება აღწერილი, თუ რა დამსახურებისთვისაა ისინი გაცემული თანამშრომლებზე.
- პრემიის მოცულობის და პერიოდის განსაზღვრისას გათვალისწინებული იქნას ზემოაღნიშნული მთავრობის დადგენილების შესაბამისი მოთხოვნები.

[ხელმძღვანელობის კომენტარი]

⁵ ორივე შემთხვევაში პრემია დარიცხულია ივლისის თვეში-თითოეულზე 8,250 ლარი.

⁶ 2014 წლის 15 ივლისის საქართველოს მთავრობის #449 დადგენილების მე-5 მუხლის პირველი პუნქტი.

3. კომუნალური მომსახურება

გამოვლენილი გარემოებები:

2010-2014 წლებში წყლის ხარჯვის ტენდენციის შესწავლით გამოვლინდა, რომ წყლის გადასახადი იზრდება ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა რაოდენობის შემცირების მიუხედავად. 2010 წლის განმავლობაში საშუალოდ 22,726 კონტიგენტზე გაწეულია 8,472 ათასი ლარის ხარჯი, ხოლო 2014 წელს კონტიგენტი განახევრდა 10,115 - მდე, ხოლო ხარჯი გაიზარდა 10,754.8 ათას ლარამდე. წყლის ტარიფების უცვლელობის პირობებში, პატიმართა რაოდენობის მნიშვნელოვან შემცირებას წყლის ხარჯის მოცულობაზე გავლენა არ მოუხდენია, რაც წყლის არადანიშნულებისამებრ გამოყენების რისკს შეიცავს.

გავლენა:

არსებობს საბიუჯეტო რესურსების არაეფექტიანად განკარგვის რისკი.

რეკომენდაცია:

სამინისტროს გენერალური ინსპექციის ან შიდა აუდიტის დეპარტამენტის მიერ განხორციელდეს წყლის ხარჯვის მიზნობრიობის გამოკვლევა, ასევე პერიოდულად ჩატარდეს მონიტორინგი წყლის გამოყენების მიზნობრიობაზე (მაგ: ქრონომეტრაჟი).

[ხელმძღვანელობის კომენტარი]

4. შესყიდვები

გამოვლენილი გარემოებები:

- 2013-2014 წლებში კვებით მომსახურებაზე ჩატარებულ ტენდერებში სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული საკვალიფიკაციო მოთხოვნები არ შეესაბამებოდა გამოცდილებას კვების უზრუნველყოფის სფეროში;
- ელექტრონულ ტენდერში გამარჯვების შედეგად, 2013 წლის 26 მარტიდან შავ სიაში რეგისტრირებულ შპს „დემეტრე-96“-თან 23 მაისს გაფორმებულია ხელშეკრულება. სატენდერო კომისიის მიერ პრეტენდენტთა დოკუმენტაციის შეფასებების განხილვა დაიწყო 2013 წლის 13 თებერვლიდან, ხოლო ხუთი პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციის შემდგომ 24 აპრილს კომისიამ განიხილა და იმსჯელა შპს „დემეტრე-96“-ის წინადადებების შეფასებებზე, მაშინ როცა 26 მარტიდან უკვე შავ სიაში იყო დარეგისტრირებული (ისევ დეპარტამენტის მიერ)⁷. კომისიას უნდა ემსჯელა აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით და შეეწყვიტა ტენდერი.
- ელექტრონულ ტენდერში⁸ გამარჯვებულ შპს „მემი“-სა და სასჯელაღსრულების დეპარტამენტს შორის 2014 წლის 5 ივნისს გაფორმდა #192 ხელშეკრულება პატიმრებისათვის საზაფხულო და საზამთრო ფორმების შესყიდვაზე. სახელშეკრულებო ღირებულებამ შეადგინა 155.0 ათასი ლარი, რაც სავარაუდო ფასზე 25% -ით ნაკლებია. ხელშეკრულებით განისაზღვრა 3,000 ცალი ზაფხულის და 2,000 ცალი ზამთრის ტანსაცმლის მიწოდება. 2014 წლის ივლისში მიწოდებულია მხოლოდ 56.6 ათასი ლარის პატიმრის 1,885 ცალი ზაფხულის ტანსაცმელი, რომელიც აუდიტის მიმდინარეობისას ირიცხებოდა საწყობში ნაშთად, რადგან მათი გამოყენების საჭიროება არ დამდგარა. აღნიშნული ხელშეკრულება შეწყვეტილი იქნა მიმწოდებლის მხრიდან 2014 წლის 4 აგვისტოს წერილის საფუძველზე. დეპარტამენტის მიერ ხელშეკრულების პირობების არაჯეროვნად შესრულებისათვის პირგასამტეხლო დარიცხული არ ყოფილა (და არც ბუღალტრულად ასახულა მოთხოვნებში). დასაჯარიმებელი თანხა შეადგენს 3,099.60 ლარს.
- 2013 წელს, კვებითი მომსახურების შესყიდვაზე ჩატარებულ ორ ტენდერში, პრეტენდენტს ტექნიკური დოკუმენტაციის დასაზუსტებლად მიეცა მინიმალური ვადა, მაშინ როცა მოქმედი კანონმდებლობით შესაძლებელი იყო სამი სამუშაო დღის მიცემა. აღნიშნული ქმედებით იზღუდება შესყიდვის ეკონომიურად განხორციელების შესაძლებლობა.

⁷ დეპარტამენტის მიერ კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსთვის 2013 წლის 11 თებერვალს გაგზავნილი წერილი.

⁸ SPA140007425

გავლენა:

- კვებითი მომსახურების შესყიდვისას, სატენდერო დოკუმენტაციის მოთხოვნები არასაკმარისი და შეუსაბამოა, რაც ზრდის არაკვალიფიციურ მომწოდებელთან ხელშეკრულების გაფორმების რისკს;
- არსებობს არაკეთილსინდისიერ მომწოდებელთან ხელშეკრულების გაფორმების რისკი;
- ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების არაჯეროვნად შესრულებისას, არსებობს შესაბამისი საქმიანობის შეფერხების რისკი;
- ტექნიკური დოკუმენტაციის დასაზუსტებლად პრეტენდენტისთვის მინიმალური ვადის მიცემით, იზღუდება შესყიდვის ეკონომიურად განხორციელების შესაძლებლობა.

რეკომენდაციები:

- მოხდეს მომწოდებელთა მხრიდან საქონლის/მომსახურების დაგვიანებით მოწოდების მიზეზების გამოკვლევა და შესაბამისი პრევენციული ზომების მიღება. ასევე განხორციელდეს სათანადო ზედამხედველობა საქონლის/მომსახურების მოწოდების დაგვიანებასთან დაკავშირებული პირგასამტეხლოს დარიცხვის კუთხით;
- ტენდერის შემთხვევაში, სავარაუდო ღირებულებასა და ვაჭრობის შედეგად დაფიქსირებულ ფასებს შორის 20%-ზე მეტი⁹ სხვაობის შემთხვევაში, მოთხოვნილ იქნას ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის დასაბუთება;
- კვებითი მომსახურების შესყიდვაზე გამოცხადებულ ტენდერის საკვალიფიკაციო მოთხოვნების განსაზღვრისას გათვალისწინებული იქნას პრეტენდენტის/კომპანიის საკვალიფიკაციო მოთხოვნა და არა დასაქმებულთა სამუშაო გამოცდილება.
- დაწესდეს პრევენციული კონტროლი, რაც უზრუნველყოფს ხელშეკრულების გაფორმებამდე პრეტენდენტის შავ სიაში რეგისტრირებულ მომწოდებლებთან დადარებას;
- ტენდერის ჩატარება დაიგეგმოს ისეთ ვადებში, რომ პრეტენდენტისთვის ტექნიკური დოკუმენტაციის დასაზუსტებლად გამოყოფილი დრო იყოს კანონით დაშვებული მაქსიმალური ვადა.

[ხელმძღვანელობის კომენტარი]

⁹ „გამარტივებული შესყიდვის, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის № ბრძანება, მე-11 მუხლის 2¹ პუნქტი