შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

"ვამტკიცებ"

აუდიტის დეპარტამენტი
აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში
დეპარტამენტის უფროსი
ნოე ქაშიბაძე

"27" დეკემბერი "2018 წელი

N81136

ეგზ: N:1

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატისა და მთავრობის სარეზერვო ფონდის საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის აუდიტი

(პროგრამული კოდი: 02 01, 16 00)

სარჩევი

ტერმინთა განმარტება **3**

შემაჯამებელი მიმოხილვა **4**

შესავალი **8**

1.1 ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა 8

1.2 აუდიტორის პასუხისმგებლობა 8

1.3 აუდიტის საგანი 9

1.4 აუდიტის მასშტაბი 9

1.5 გამოყენებული კრიტერიუმები 9

1.6 აუდიტის მიზანი 11

1.7 ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის საქმიანობის შესახებ 12

2. აუდიტის მიგნებები **13**

2.1 შრომის ანაზღაურება 13

2.2 შტატგარეშე მოსამსახურეთა ანაზღაურება 15

2.3 მივლინების ხარჯები 17

2.4 სარეზერვო ფონდის განკარგვა 19

2.4.1 ფიზიკური პირების დაფინანსებაში არსებული ხარვეზები 19

2.4.2 ღონისძიებების დაფინანსებაში არსებული ხარვეზები 22

2.5 წინა აუდიტით გამოვლენილი ნაკლოვანებებისა და გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა 25

3. სხვა დარღვევა-ნაკლოვანებები **27**

3.1 ბიუჯეტის დაგეგმვა 27

4. აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი **28**

ტერმინთა განმარტება

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა – **აფხაზეთის მთავრობა**.

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის მოვალეობის შემსრულებელი – **მთავრობის თავმჯდომარე.**

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატი – **მთავრობის აპარატი.**

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სარეზერვო ფონდი – **სარეზერვო ფონდი.**

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტი – **რესპუბლიკური ბიუჯეტი.**

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის განათლებისა და კულტურის სამინისტრო – **განათლების სამინისტრო**.

ავტონომიური რესპუბლიკა – **ა/რ.**

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური – **სას.**

შემაჯამებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატისა და მთავრობის სარეზერვო ფონდის საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის (01.01.2017– 01.01.2018) მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

1. მთავრობის აპარატის მიერ წარმოებულ „თანამშრომელთა აღრიცხვის ჟურნალში“ არ ფიქსირდება თანამშრომელთა სამსახურში გამოცხადებისა და სამუშაო ადგილის დატოვების ზუსტი დრო, რის გამოც დაუსაბუთებელი ხდება კონკრეტული თანამშრომლისათვის შინაგანაწესით განსაზღვრული ყოველდღიური სამუშაო დროის ხანგრძლივობის დადგენა. აგრეთვე, აპარატის ზოგიერთი თანამშრომელი არ ფიქსირდება აღრიცხვის ჟურნალში. ისინი ან საერთოდ არ აწერდნენ ხელს ჟურნალში, ან უმრავლეს შემთხვევაში, ჟურნალში დაფიქსირებული ხელმოწერები არასრულია, ან არ შეესაბამება რეალურ მდგომარეობას. შესაბამისად, მთავრობის აპარატში ნაწარმოებული აღრიცხვის ჟურნალი და სამუშაო დროის გამოყენების ყოველთვიური აღრიცხვის ფორმა ატარებს ფორმალურ ხასიათს, მთავრობის აპარატის მიერ არ ხორციელდება ყველა თანამშრომლის სამსახურში მოსვლისა და სამსახურიდან გასვლის სათანადო აღრიცხვა და მასზე შესაბამისი კონტროლი. ვინაიდან მოქმედი კანონმდებლობით, სამუშაო დროის გამოყენების ყოველთვიური აღრიცხვის ფორმა და სამუშაოზე გამოცხადების აღრიცხვის ჟურნალი ხელფასის დარიცხვის საფუძველია, ხოლო მთავრობის აპარატი ვერ უზრუნველყოფს თანამშრომელთა შრომის დისციპლინის ეფექტიან დაცვასა და ყოველდღიური სამუშაო დროის ზუსტ აღრიცხვა-კონტროლს, შესაბამისად, იქმნება ხელფასების სწორად გაანგარიშება-გაცემის რისკები (გვ. 13).

2. მთავრობის აპარატში 2017 წლის გარკვეულ პერიოდში ან მთელი წლის განმავლობაში, დასაქმებული იყო 11 შტატგარეშე მომუშავე, მათ შორის, 9 შტატგარეშე პირი აყვანილი იყო ხანგრძლივი პერიოდით (6-12 თვე), მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად და მათზე ანაზღაურდა – 67,395.50 ლარი. ამასთანავე, 2017 წელს მომუშავე 6 შტატგარეშე მოსამსახურე მთავრობის აპარატში მუშაობდა 2016 წელსაც (6-12 თვით) და ექვსივე ასრულებდა მათზე თავდაპირველად დაკისრებულ სამუშაოებს (მოვალეობებს). კანონმდებლობის მოთხოვნათა მიუხედავად, იმასთან დაკავშირებით, რომ შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს (შტატგარეშე მოსამსახურე) მინიჭებული უნდა ჰქონდეს საჯარო დაწესებულების დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესრულების უფლებამოსილება, მთავრობის აპარატში შტატგარეშე მომუშავეთა დასაქმება, ისევე

როგორც წინა წლებში, 2017 წელსაც ხდებოდა ხანგრძლივი პერიოდით, მუდმივი ხასიათის სამუშაოების შესასრულებლად. ამასთანავე, კვლავ არ იყო განსაზღვრული შტატგარეშე მომუშავეებთან გაფორმებულ შრომით ხელშეკრულებებში შესასრულებელი სამუშაოს შესახებ ანგარიშის წარდგენის ფორმა, ხოლო წარმოდგენილი ანგარიშებით, მათი ზოგადი ხასიათიდან გამომდინარე, ვერ ხერხდება მათ მიერ შესრულებული კონკრეტული სამუშაოს (მომსახურების) შედეგისა და აქედან მიღებული სარგებლის იდენტიფიცირება. შესაბამისად, მთავრობის აპარატის მიერ შტატგარეშე მოსამსახურეთა დასაქმების კუთხით, არ იყო გათვალისწინებული მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები, რაც წარმოქმნის შტატგარეშე მომუშავეთა დასაქირავებლად განსაზღვრული საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიური და არაეფექტიანი ხარჯვის რისკებს (გვ. 15).

3. მიუხედავად იმისა, რომ მოქმედი კანონმდებლობით, მოხელე შესაძლებელია საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილებით, სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გაგზავნილ იქნეს სამსახურებრივი მივლინებით როგორც ქვეყნის ფარგლებში, ისე მის ფარგლებს გარეთ, ფაქტობრივად ვერ დასტურდება კონკრეტულად რა სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად იქნა მივლინებული მთავრობის აპარატის საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ურთიერთობის სამსახურის მთავარი სპეციალისტი 2-ჯერ, პოლონეთის ქალაქ კრაკოვსა და იორდანიის ქალაქ ელ-მაფრაკში. ვინაიდან აღნიშნული გამგზავრებები, მათი მიზნებიდან და შინაარსიდან გამომდინარე, საერთოდ არ ყოფილა მივლინება, მთავრობის აპარატის მიერ ორივე „მივლინებაზე“ გაწეული ხარჯები, ჯამში 2,357.60 ლარი გახარჯულია კანონმდებლობის მოთხოვნების შეუსაბამოდ. აღნიშნული მიუთითებს შესაბამისი კონტროლების ნაკლოვანებებზე და იწვევს საბიუჯეტო სახსრების კანონშეუსაბამოდ, არამიზნობრივად და არაეკონომიურად ხარჯვას (გვ. 17).

4. 2017 წელს მთავრობის თავმჯდომარის ბრძანებების საფუძველზე, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან სოციალური მდგომარეობის გამო გაიცა 97,600.00 ლარის მატერიალური დახმარება. უნდა აღინიშნოს, რომ სოციალური მდგომარეობის გამო მატერიალური დახმარებები 2017 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტით გათვალისწინებული იყო აფხაზეთის მთავრობის წარმომადგენლობების ასიგნებებში. გარდა ამისა დადგინდა, რომ ერთი და იგივე პიროვნებები ყოველწლიურად და წელიწადში რამდენიმეჯერაც კი ფინანსდებოდნენ, მაშინ როდესაც, მსგავსი პრობლემების მქონე პირების იმავე ტიპის რიგი განცხადებები არ დაკმაყოფილდა სარეზერვო ფონდიდან და გადაიგზავნა სხვადასხვა უწყებაში, ან არც დაკმაყოფილებულა და არც გადაგზავნილა. სარეზერვო ფონდიდან ფიზიკური პირების დაფინანსების პროცესში არ იყო დაცული მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები, აგრეთვე დაფინანსების მთხოვნელ განმცხადებელთა

დაკმაყოფილების კონკრეტული კრიტერიუმების არარსებობის გამო, არ იყო დაცული შერჩევის სამართლიანობა, გამჭვირვალობა და თანაბარი პირობები, რაც წარმოშობს ინტერესთა კონფლიქტის, საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივად ხარჯვისა და არაეკონომიური, არაეფექტიანი, არაპროდუქტიული მართვის რისკებს.

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, სარეზერვო ფონდიდან უნდა ფინანსდებოდეს რესპუბლიკური ბიუჯეტით გაუთვალისწინებელი გადასახდელები, თუმცა კანონმდებლობის აღნიშნული მოთხოვნის მიუხედავად, უმეტესად, სარეზერვო ფონდიდან ღონისძიებების განხორციელების მიზნით გაცემული თანხები, ფაქტობრივად არ იყო ბიუჯეტით გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დაფინანსება: დაფინანსდა ისეთი ღონისძიებები, რომელთა დაფინანსება მხარჯავი დაწესებულებების ბიუჯეტის სწორი დაგეგმვისა და ეფექტიანი მენეჯმენტის პირობებში, უნდა ყოფილიყო გათვალისწინებული წლიურ ასიგნებებში. შესაბამისად, სარეზერვო ფონდიდან გაცემული საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივად ხარჯვის კონტროლი გამოირჩევა ნაკლოვანებებით და შეიცავს საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის არაეკონომიური, არაეფექტიანი და არაპროდუქტიული მართვის რისკებს (გვ. 19).

რეკომენდაციები

რეკომენდაცია N1: მთავრობის აპარატის მიერ შრომის დისციპლინის მოწესრიგებისა და ხელფასის გაცემის მეტი სანდოობისათვის, უზრუნველყოფილ იქნეს თანამშრომელთა სამსახურში გამოცხადების ზუსტი აღრიცხვა და მისი კონტროლის გაძლიერება/სრულყოფა.

რეკომენდაცია N2: შტატგარეშე (შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული) მოსამსახურეების დასაქმება განხორციელდეს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესაბამისად, მხოლოდ გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევაში და არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად. გარდა აღნიშნულისა, საჭიროებიდან გამომდინარე განხორციელდეს შტატგარეშეთა (შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა) რაოდენობის ოპტიმიზაცია, ხოლო ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოების შესრულების შესახებ მოთხოვნილ იქნეს კონკრეტული და დეტალური ანგარიშები, რითაც უზრუნველყოფილი იქნება საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად და ეფექტიანად ხარჯვის კონტროლი.

რეკომენდაცია N3: მთავრობის აპარატმა სამივლინებო თანხების ანაზღაურების პროცესში შეიმუშაოს ისეთი კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს თანამშრომლებზე მივლინების თანხების კანონმდებლობით დადგენილი ნორმების შესაბამისად გაცემას. გატარდეს ქმედითი ღონისძიებები, რათა 2017 წელს კანონმდებლობის მოთხოვნების შეუსაბამოდ გახარჯული მივლინების თანხები აღდგეს ბიუჯეტის ანგარიშზე.

რეკომენდაცია N4: რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე განხორციელდეს შემდეგ წელს ჩასატარებელი ღონისძიებების დეტალური შესწავლა და შესაბამისად, მათი გათვალისწინება მხარჯავი დაწესებულებების წლიურ ასიგნებებში. სარეზერვო ფონდიდან სახსრები გამოიყოს მხოლოდ რესპუბლიკური ბიუჯეტით გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დასაფინანსებლად. შემუშავდეს სარეზერვო ფონდიდან თანხების გამოყოფის/განკარგვის ისეთი კონკრეტული კრიტერიუმები, რომლებიც უზრუნველყოფს განცხადებების დასაფინანსებლად შერჩევის გამჭვირვალობასა და სამართლიანობას, ხოლო საბიუჯეტო სახსრების – მიზნობრივ ხარჯვასა და სრულყოფილ კონტროლს.

შესავალი

1.1 ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

მთავრობის აპარატის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობით და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე. მთავრობის აპარატი 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 იმგვარი წარმართვისათვის, რომელიც არ შეიცავს შეცდომით ან განზრახ არამართლზომიერი ქმედებით (თაღლითობით) გამოწვეულ არსებით კანონშეუსაბამობებს.

1.2 აუდიტორის პასუხისმგებლობა

აუდიტორი პასუხისმგებელია აუდიტის ანგარიშში ასახული გარემოებების სისწორესა და მიზანშეწონილობაზე. აუდიტი წარიმართა 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 აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატისა და მთავრობის სარეზერვო ფონდის საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვასთან დაკავშირებით გაწეული საქმიანობა არ შეიცავს მოქმედ საკანონმდებლო და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან არსებითი შეუსაბამობის ფაქტებს.

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

1.3 აუდიტის საგანი

აუდიტის საგნად განისაზღვრა:

- 2017 წელს საქმიანობის განსახორციელებლად მიღებული დაფინანსება, მიმდინარე და კაპიტალიზებული ხარჯები;
- მთავრობის აპარატისა და სარეზერვო ფონდის ხარჯვაზე ნორმატიული აქტებით დაკისრებული მოვალეობების შესრულების მდგომარეობა.

1.4 აუდიტის მასშტაბი

მთავრობის აპარატისა და სარეზერვო ფონდის საბიუჯეტო სახსრებისა და მატერიალური ფასეულობების გამოყენებისა და ხარჯვის მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის აუდიტი, რომელმაც მოიცვა 2017 წლის 1 იანვრიდან 2018 წლის 1 იანვრამდე პერიოდი.

1.5 გამოყენებული კრიტერიუმები

- საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“;
- საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „საქართველოს საგადასახადო კოდექსი“;
- საქართველოს კანონი „ბუღალტრული აღრიცხვისა და ფინანსური ანგარიშგების აუდიტის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ქონების შესახებ“;
- საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 6 თებერვლის N70 ბრძანებულებით დამტკიცებული დებულება „საქართველოში ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების შესახებ“;
- საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 20 აპრილის N231 ბრძანებულება „მოსამსახურეთათვის სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 25 აპრილის N211 დადგენილება „პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურებრივი მივლინებით გაგზავნის წესის, მისი სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურებისა და კომპენსაციის ოდენობისა და პირობების განსაზღვრის შესახებ“;

– 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 2013 წლის 31 დეკემბრის N449 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციების პირველადი საბუღალტრო დოკუმენტებისა და სააღრიცხვო რეგისტრების ფორმების დამტკიცების თაობაზე“;

– 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“;

– აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“;

– აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2017 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“;

– აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2014 წლის 18 სექტემბრის N39 დადგენილება „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“;

– აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2005 წლის 22 თებერვლის N11 დადგენილება „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატის შექმნის შესახებ“;

– აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის 2014 წლის 19 მაისის N240 ბრძანება „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატის შინაგანაწესის დამტკიცების შესახებ“;

– აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის 2014 წლის 26 აგვისტოს N450 ბრძანება „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატის შინაგანაწესის დამტკიცების შესახებ ბრძანებაში ცვლილების შეტანის შესახებ“;

– აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის 2016 წლის 5 იანვრის N3 ბრძანება „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატში

რისკების მინუმუმამდე შემცირების მიზნით ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის დამტკიცების შესახებ“;

– აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის 2016 წლის 25 იანვრის N41 ბრძანება „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატში რისკების მინიმუმამდე შემცირების მიზნით ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის დამტკიცების შესახებ ბრძანებაში ცვლილების შეტანის შესახებ“;

– აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის 2016 წლის 25 იანვრის N42 ბრძანება „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდის განკარგვის პროცესში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატის საქმიანობის წესის დამტკიცების შესახებ“;

– აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის 2012 წლის 2 მაისის N311 ბრძანება „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატის უფროსისათვის აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატისადმი გამოსაცემი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის – ბრძანების გამოცემის კომპეტენციის განსაზღვრის შესახებ“.

1.6 აუდიტის მიზანი

მთავრობის აპარატისა და სარეზერვო ფონდის 2017 წლის საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის აუდიტის მიზანია:

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

ბ) აუდიტის ანგარიშის მომხმარებლებისათვის, აუდიტის მასშტაბიდან გამომდინარე, ინფორმაციის მიწოდება მიგნებების, დასკვნების და სადაც შესაფერისია – რეკომენდაციების შესახებ.

1.7 ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის საქმიანობის შესახებ

მთავრობის აპარატი:

მთავრობის აპარატი შექმნილია აფხაზეთის მთავრობის საქმიანობის ორგანიზაციული უზრუნველყოფის, ანალიტიკური, ინფორმაციული და სხვა მასალების მომზადების, აგრეთვე აფხაზეთის მთავრობის გადაწყვეტილებათა შესრულების კონტროლის ხელშეწყობის მიზნით.

მთავრობის აპარატის ძირითადი ამოცანები და ფუნქციებია: აფხაზეთის მთავრობის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების პირობების შექმნა; აფხაზეთის მთავრობის აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და სხვა დაწესებულებების საქმიანობის კოორდინაციისა და კონტროლის ორგანიზება; აფხაზეთის მთავრობის მიზნობრივი პროგრამების განხორციელება; აფხაზეთის კონსტიტუციის შესაბამისად აფხაზეთის მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელება; აფხაზეთის მთავრობისა და მთავრობის თავმჯდომარის სამართლებრივი აქტების პროექტების მომზადება; მთავრობის თავმჯდომარის საქმიანობის ინფორმაციულ-ანალიტიკური უზრუნველყოფა; მთავრობის თავმჯდომარის ურთიერთობა სახელმწიფო ორგანოებთან და საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან; აფხაზეთის მთავრობის სხდომების ორგანიზება; სასამართლოსა და სხვა ორგანოებში აფხაზეთის მთავრობისა და მთავრობის თავმჯდომარის წარმომადგენლობა; რესპუბლიკური ბიუჯეტის პროექტის შემუშავებასთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა; მთავრობის აპარატის წლიური ბიუჯეტის შემოსავლისა და გასავლის საკითხების შესახებ წინადადებების წარდგენა.

მთავრობის სარეზერვო ფონდი:

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, რესპუბლიკურ ბიუჯეტში გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დასაფინანსებლად იქმნება სარეზერვო ფონდი, რომლის მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს წლიური ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების მთლიანი ოდენობის 2%-ს. სარეზერვო ფონდიდან თანხებს ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის გადაწყვეტილების საფუძველზე, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას თანხის ოდენობისა და მიზნობრიობის შესახებ, გამოყოფს შესაბამისი საფინანსო ორგანო.

2. აუდიტის მიგნებები

2.1 შრომის ანაზღაურება

გამოვლენილი გარემოებები

მთავრობის აპარატში თანამშრომელთა სამსახურში გამოცხადების და სამსახურიდან გასვლის აღრიცხვის მიზნებისათვის არ არსებობდა სპეციალური ტექნიკური საშუალება. შინაგანწესით[1] განსაზღვრულია, რომ აპარატში წარმოებს მოსამსახურეთა აღრიცხვის ჟურნალი, რომელსაც უნდა ამტკიცებდეს აპარატის უფროსი, თუმცა მიუხედავად აღნიშნულისა, მოსამსახურეთა აღრიცხვის ჟურნალის ფორმა არ ყოფილა დამტკიცებული შესაბამისი წესით. ნაცვლად ამისა, მთავრობის აპარატში იურიდიულ საკითხთა და ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტის მიერ წარმოებდა თანამშრომელთა სამსახურში გამოცხადებისა და სამუშაო ადგილის დატოვების აღრიცხვის ჟურნალი, რომელიც შედგებოდა მხოლოდ შემდეგი მონაცემებისაგან: „სახელი, გვარი, თარიღი, მოსვლა – ხელმოწერა, წასვლა – ხელმოწერა“. ვინაიდან ჟურნალში არ ფიქსირდება თანამშრომელთა სამსახურში გამოცხადებისა და სამუშაო ადგილის დატოვების ზუსტი დრო, შეუძლებელია კონკრეტული თანამშრომლისათვის შინაგანაწესით განსაზღვრული ყოველდღიური სამუშაო დროის როგორც ხანგრძლივობის (8 საათი), ისე დაწყებისა (09:00 საათი) და დასრულების (18:00 საათი) დროის დადგენა. ობიექტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, გარდა ჟურნალში აღრიცხვისა, მთავრობის თავმჯდომარის ზეპირი დავალების შესაბამისად, იურიდიულ საკითხთა და ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტის თანამშრომლები უშუალოდ სტრუქტურული ერთეულების მიხედვით შედიოდნენ ოთახებში და ვიზუალურად აღრიცხავდნენ თანამშრომლებს. აღრიცხვის ამ ალტერნატიული მეთოდით წარმოების შესახებ, ცხადია, ვერანაირი დოკუმენტი ვერ იქნა წარმოდგენილი.

აღრიცხვის ჟურნალის შესწავლით გამოვლინდა, რომ 2017 წელს მთავრობის აპარატის ზოგიერთი თანამშრომელი არ ფიქსირდებოდა ან საერთოდ არ აწერდა ხელს ჟურნალში (მაგალითად, მთავრობის თავმჯდომარის მრჩევლები, დეპარტამენტისა და სამსახურის უფროსები და შტატგარეშე თანამშრომელთა უმრავლესობა), ხოლო სამუშაო დროის გამოყენების ყოველთვიური აღრიცხვის ფორმაში ყველა აღნიშნულ შემთხვევაში დაფიქსირებულია მათი სრული სამუშაო დროით მუშაობა. გარდა ამისა, უმრავლეს

[1] „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატის შინაგანაწესის დამტკიცების შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის 2014 წლის 19 მაისის N240 ბრძანების მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტი.

შემთხვევაში ჟურნალში დაფიქსირებული ხელმოწერები არასრულია ან არ შეესაბამება რეალურ მდგომარეობას. კერძოდ, გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც თანამშრომლები შვებულებისა და დროებითი შრომისუუნარობის პერიოდშიც, ანუ იმ დღეებში, როდესაც რეალურად არ გამოცხადებულან სამსახურში, დაფიქსირებულია მათი ხელმოწერები. თანამშრომელთა აღრიცხვის კუთხით გამოვლენილი აღნიშნული ხარვეზები გამოწვეულია ჟურნალის წარმოებაზე პასუხისმგებელი პირების მიერ (იურიდიულ საკითხთა და ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტი) დაკისრებულ მოვალეობათა არასათანადოდ შესრულებით. მიუხედავად იმისა, რომ შინაგანაწესით[2], მოსამსახურის სამსახურში გამოუცხადებლობის ან დაგვიანების შემთხვევაში საამისოდ უფლებამოსილ პირს შეუძლია გამოიყენოს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ერთ-ერთი ზომა, მთავრობის აპარატში 2017 წელს, მთელი წლის განმავლობაში, არ დაფიქსირებულა აღნიშნული მიზეზით დისციპლინური პასუხისმგებლობის არცერთი შემთხვევა.

დასკვნა

მთავრობის აპარატში ნაწარმოები აღრიცხვის ჟურნალი და სამუშაო დროის გამოყენების ყოველთვიური აღრიცხვის ფორმა ატარებს ფორმალურ ხასიათს, მთავრობის აპარატის მიერ არ ხდება ყველა თანამშრომლის სამსახურში მოსვლისა და სამსახურიდან გასვლის სათანადო აღრიცხვა და მასზე შესაბამისი კონტროლი. ვინაიდან მოქმედი კანონმდებლობით[3], სამუშაო დროის გამოყენების ყოველთვიური აღრიცხვის ფორმა და სამუშაოზე გამოცხადების აღრიცხვის ჟურნალი ხელფასის დარიცხვის საფუძველია, ხოლო მთავრობის აპარატში შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიერ დაკისრებული მოვალეობის არასათანადოდ შესრულების გამო, აღრიცხვის ჟურნალი სრულყოფილად ვერ უზრუნველყოფს თანამშრომელთა შრომის დისციპლინის ეფექტიან დაცვასა და ყოველდღიური სამუშაო დროის ზუსტ აღრიცხვა-კონტროლს, წარმოიქმნება რისკი იმისა, რომ ხელფასების გაანგარიშება-გაცემა ხორციელდება კანონმდებლობით დადგენილი წესის შეუსაბამოდ.

[2] „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატის შინაგანაწესის დამტკიცების შესახებ" აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის 2014 წლის 19 მაისის N240 ბრძანების მე-7 მუხლის მე-6 პუნქტი.

[3] 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.

რეკომენდაცია

მთავრობის აპარატის მიერ შრომის დისციპლინის მოწესრიგებისა და ხელფასის გაცემის მეტი სანდოობისათვის უზრუნველყოფილ იქნეს თანამშრომელთა სამსახურში გამოცხადების ზუსტი აღრიცხვა და მისი კონტროლის გაძლიერება/სრულყოფა.

2.2 შტატგარეშე მოსამსახურეთა ანაზღაურება

გამოვლენილი გარემოებები

იმ პირობებში, როდესაც მთავრობის აპარატში 2017 წელს შტატით მომუშავეთა რიცხოვნობა ფაქტობრივად შეადგენდა 62 ერთეულს, 2017 წლის გარკვეულ პერიოდში (6 თვემდე) ან მთელი წლის განმავლობაში (12 თვემდე) დასაქმებული იყო 11 შტატგარეშე მომუშავე (ანუ შტატით მომუშავეთა რაოდენობის 18%) და მათზე გაიცა 70,262.50 ლარი, რაც „საქონელი და მომსახურების“ მუხლით გაწეული ფაქტობრივი ხარჯების (105,205.08 ლარი) 67%-ს შეადგენს, ხოლო შტატით მომუშავეთა „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაწეული ფაქტობრივი ხარჯების (902,217.32 ლარი) – 8%-ს.

მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად[4], „შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულია პირი, რომელსაც საჯარო სამსახურის განხორციელების უზრუნველსაყოფად შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე მინიჭებული აქვს საჯარო დაწესებულების დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესრულების უფლებამოსილება.“ მოპოვებული მტკიცებულებებით, შტატგარეშე მომუშავეთა დასაქმება ხორციელდებოდა არა დროებით, არამედ ხანგრძლივი პერიოდით, მუდმივი ხასიათის სამუშაოების შესასრულებლად. კერძოდ, მთავრობის აპარატში 9 შტატგარეშე პირი აყვანილი იყო 2017 წელს ხანგრძლივი პერიოდით (6-12 თვე), მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად და მათზე ანაზღაურდა – 67,395.50 ლარი (თვეში საშუალოდ, 500-1000 ლარი), მათ შორის, 9 თანამშრომელზე გაცემულმა პრემიის ოდენობამ შეადგინა – 5,935.00 ლარი. ამასთანავე, შტატგარეშე მომუშავეებთან გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებების ანალიზით გაირკვა, რომ 2017 წელს მომუშავე 6 შტატგარეშე მოსამსახურე მთავრობის აპარატში მუშაობდა 2016 წელსაც (6-12 თვით) და ექვსივე ასრულებდა მათზე თავდაპირველად დაკისრებულ სამუშაოებს (მოვალეობებს). ობიექტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, მათი საქმიანობის შედეგად მიღებული პროდუქტი არ იყო მხოლოდ ერთჯერადი ხასიათის და მათ მიერ საქმიანობის შეწყვეტა გამოიწვევდა აპარატის საქმიანობის შეფერხებას. მიუხედავად იმისა, რომ მსგავსი ფუნქციური დატვირთვის თანამდებობები

[4] „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „ვ“ პუნქტი.

დაწესებულების შტატით უნდა იყოს გათვალისწინებული, მთავრობის აპარატის საშტატო ნუსხაში არ შედის და აღნიშნული პირები კვლავ შტატგარეშე მომუშავეებად აგრძელებდნენ საქმიანობას.

ასევე აღსანიშნავია, რომ შტატგარეშე მომუშავეებთან გაფორმებული ხელშეკრულებების მიხედვით, მათზე ვრცელდება მთავრობის აპარატის შინაგანაწესით გათვალისწინებული ვალდებულებები, მათ შორის, სამსახურში მოსვლის (წასვლის) დროს ხელმოწერის დაფიქსირება ჟურნალში, თუმცა 2017 წლის თანამშრომელთა აღრიცხვის ჟურნალში ფიქსირდებოდა მხოლოდ 3 შტატგარეშე მოსამსახურე.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, შტატგარეშე მომუშავეებთან გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებებით არ არის მოთხოვნილი შესასრულებელი სამუშაოს შესახებ ანგარიშის წარმოდგენა, თუმცა 2017 წელს 11 შტატგარეშე პირიდან, 6-ს წარმოდგენილი აქვს შესრულებული სამუშაოს შესახებ ანგარიშები, რომელთა შესწავლით დადგინდა, რომ ანგარიშები ატარებს ზოგად ხასიათს, ვინაიდან რიგ შემთხვევაში ანგარიშში წარმოდგენილი ინფორმაცია იმეორებს შტატგარეშე თანამშრომლისათვის ხელშეკრულებით დაკისრებული სამუშაოს (მომსახურების) აღწერილობას და არ ფიქსირდება კონკრეტულად მის მიერ განხორციელებული საქმიანობა, რის გამოც ვერ ხდება მათ მიერ შესრულებული სამუშაოს (მომსახურების) შედეგისა და აქედან მიღებული სარგებლის იდენტიფიცირება, თუმცა აუდიტის ობიექტის მოსაზრებით, ანგარიშებში სრულადაა წარმოდგენილი ინფორმაცია გაწეული საქმიანობის შესახებ. აღნიშნული კიდევ ერთხელ მიუთითებს საკითხისადმი მთავრობის აპარატის მხრიდან არასათანადო მიდგომასა და შესაბამისი კონტროლების ნაკლოვანებაზე.

დასკვნა

კანონმდებლობის მოთხოვნათა მიუხედავად[5], შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს (შტატგარეშეს) მინიჭებული უნდა ჰქონდეს საჯარო დაწესებულების დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესრულების უფლებამოსილება, მთავრობის აპარატში შტატგარეშე მომუშავეთა დასაქმება, ისევე როგორც წინა წლებში, 2017 წელსაც ხორციელდებოდა ხანგრძლივი პერიოდით მუდმივი ხასიათის სამუშაოების შესასრულება. ამასთანავე, შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიერ მათზე დაკისრებული მოვალეობების არასათანადოდ შესრულების გამო, კვლავ არ იყო განსაზღვრული შტატგარეშე მომუშავეებთან გაფორმებულ შრომით ხელშეკრულებებში შესასრულებელი სამუშაოს შესახებ ანგარიშის წარდგენის ფორმა, ხოლო წარმოდგენილი

[5] „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „ვ“ პუნქტი.

ანგარიშებით ვერ ხერხდება მათ მიერ შესრულებული კონკრეტული სამუშაოს (მომსახურების) შედეგისა და აქედან მიღებული სარგებლის იდენტიფიცირება. შესაბამისად, მთავრობის აპარატის მიერ შტატგარეშე მოსამსახურეთა დასაქმებისას, არ იყო გათვალისწინებული მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები, რაც წარმოქმნის შტატგარეშე მომუშავეთა დასაქირავებლად განსაზღვრული საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიური და არაეფექტიანი ხარჯვის რისკებს, ხოლო სას-ის წინა წლებში არაერთხელ გაცემული რეკომენდაციის მიუხედავად, მთავრობის აპარატის მიერ აღნიშნული საკითხის კვლავ მოუწესრიგებელია, რაც მიუთითებს, რომ მთავრობის აპარატის მხრიდან სას-ის მიერ გაცემული რეკომენდაციები იგნორირებული და უგულებელყოფილია.

რეკომენდაცია

შტატგარეშე (შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული) მოსამსახურეების დასაქმება განხორციელდეს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესაბამისად, მხოლოდ გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევაში და არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად. გარდა აღნიშნულისა, საჭიროებიდან გამომდინარე, განხორციელდეს შტატგარეშეთა (შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული) რაოდენობის ოპტიმიზაცია, ხოლო ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოების შესრულების შესახებ მოთხოვნილ იქნეს კონკრეტული და დეტალური ანგარიშები, რითაც უზრუნველყოფილი იქნება საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად და ეფექტიანად ხარჯვის კონტროლი.

2.3 მივლინების ხარჯები

გამოვლენილი გარემოებები

მთავრობის აპარატის 2017 წლის მივლინების ხარჯებმა შეადგინა 34,942.58 ლარი, მათ შორის, 6,971.16 ლარი გაიხარჯა თანამშრომელთა ქვეყნის შიგნით მივლინების ხარჯების ასანაზღაურებლად, ხოლო 27,971.42 ლარი – ქვეყნის გარეთ, კერძოდ: მთავრობის თავმჯდომარის 4-ჯერ – შვეიცარიის ქალაქ ჟენევაში მივლინების ხარჯებისა და 2-ჯერ – მთავრობის აპარატის საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ურთიერთობის სამსახურის მთავარი სპეციალისტის (შემდგომში – მთავარი სპეციალისტი) პოლონეთის ქალაქ კრაკოვსა და იორდანიის ქალაქ ელ-მაფრაკში მივლინების ხარჯების ანაზღაურების მიზნით.

ქვეყნის გარეთ მივლინებების შესწავლით გამოვლინდა, რომ მთავრობის თავმჯდომარის შესაბამისი ბრძანებების[6] საფუძველზე, ქ. კრაკოვში გამართულ კონფერენციაზე მთავარი სპეციალისტი წარსდგა მოხსენებითა და პრეზენტაციით – „საზოგადოებასთან ურთიერთობა და სახალხო მუსიკის სტილი შეერთებულ შტატებში“, ხოლო ქ. ელ-მაფრაკში გამართულ კონფერენციაზე თემის – „პიარი და თანამედროვე მუსიკა, როგორც საზოგადოებასთან ურთიერთობის უმნიშვნელოვანესი ინსტრუმენტი“, პრეზენტაციით. აღნიშნული პრეზენტაციების შინაარსს მთავრობის აპარატის საქმიანობასთან არანაირი კავშირი არ აქვს, რაც ასევე დასტურდება ობიექტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციითა და წარდგენილი პრეზენტაციებით. მიუხედავად იმისა, რომ მოქმედი კანონმდებლობით[7], მოხელე შესაძლებელია საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილებით, სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გაგზავნილ იქნეს სამსახურებრივი მივლინებით როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე მის ფარგლებს გარეთ. მოცემულ შემთხვევებში, ფაქტობრივად ვერ დასტურდება კონკრეტულად რა სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად იქნა მივლინებული მთავარი სპეციალისტი. ვინაიდან აღნიშნული ვიზიტები, მათი შინაარსიდან და მიზნებიდან გამომდინარე, არ იყო მივლინება, მთავრობის აპარატის მიერ ორივე მივლინებასთან დაკავშირებით 2,357.60 ლარი გახარჯულია კანონმდებლობის მოთხოვნების შეუსაბამოდ.

დასკვნა

კანონმდებლობის მოთხოვნების შეუსაბამოდ და აპარატის იურიდიულ საკითხთა და ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტის მიერ არასათანადო მიდგომის გამო, მთავრობის აპარატის მიერ თანამშრომლის საზღვარგარეთ გამგზავრება გაფორმდა როგორც მივლინება, რაც მიუთითებს მთავრობის აპარატში შესაბამისი კონტროლების ნაკლოვანებებზე, რაც იწვევს საბიუჯეტო სახსრების კანონშეუსაბამოდ, არამიზნობრივად და არაეკონომიურად ხარჯვას.

რეკომენდაცია

მთავრობის აპარატმა შეიმუშაოს სამივლინებო თანხების ანაზღაურების პროცესში ისეთი კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს თანამშრომლებზე მივლინების თანხების კანონმდებლობით დადგენილი ნორმების შესაბამისად გაცემას. გატარდეს

[6] მთავრობის თავმჯდომარის 2017 წლის 18 აპრილის N323 ბრძანება და მთავრობის თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის N528 ბრძანება.

[7] „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 51-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

ქმედითი ღონისძიებები, რათა 2017 წელს კანონმდებლობის მოთხოვნების შეუსაბამოდ გახარჯული მივლინების თანხები აღდგეს ბიუჯეტის ანგარიშზე.

2.4 სარეზერვო ფონდის განკარგვა

რესპუბლიკური ბიუჯეტის[8] მიხედვით, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2017 წლის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში გათვალისწინებულია მთავრობის სარეზერვო ფონდი 220,000.00 ლარის ოდენობით, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში გაუთვალისწინებული გადასახდელების დასაფინანსებლად. სარეზერვო ფონდიდან მატერიალური დახმარების თხოვნის მიზნით, მთავრობის აპარატში 2017 წელს სულ შემოვიდა 2,266 კორესპონდენცია (განცხადება, წერილი), რომელთაგან დაფინანსდა 910 ფიზიკური პირი და მათთვის მატერიალური დამხარების გაწევის მიზნით, ჯამში დაიხარჯა 196,840.00 ლარი, ხოლო იურიდიული პირებისა და სხვადასხვა სახის ღონისძიებების ფინანსური დახმარების მიზნით, დაკმაყოფილდა (დაფინანსდა) 13 განცხადება/წერილი, ჯამში – 23,155.00 ლარით, შესაბამისად, სარეზერვო ფონდის საკასო შესრულებამ სულ შეადგინა 219,995.00 ლარი.

2.4.1 ფიზიკური პირების დაფინანსებაში არსებული ხარვეზები

გამოვლენილი გარემოებები

მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობის სარეზერვო ფონდი შექმნილია რესპუბლიკურ ბიუჯეტში გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დასაფინანსებლად, 2017 წელს, ისევე როგორც წინა წლებში, მთავრობის თავმჯდომარის ბრძანებების საფუძველზე, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან 553 შემთხვევაში – ჯამში 97,600.00 ლარის ოდენობით გაიცა მატერიალური დახმარება სოციალური მდგომარეობის გამო (სოციალურ-მატერიალური დახმარება, საშუალოდ, 100-500 ლარი და მეტი ოდენობით), რომელიც 2017 წლის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში გათვალისწინებული იყო აფხაზეთის მთავრობის წარმომადგენლობების ასიგნებებში. აღსანიშნავია, რომ 2018 წლის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში გათვალისწინებულია ამ საკითხთან დაკავშირებით სას-ის შენიშვნა.

2017 წელს დაფინანსებული ფიზიკური პირების ბაზის დამუშავების შედეგად გამოვლინდა, რომ 2017 წელს 19 პირზე 2-ჯერ ან 3-ჯერ გაიცა ფინანსური დახმარებები, ჯამში – 7,300.00 ლარი. ასევე აღსანიშნავია, რომ მათგან 16 პირი ასევე დაფინანსებული იყო 2016 წელსაც, ხოლო 9 პირი დაფინანსებულია, როგორც 2016, ისე 2015 წელს. აღნიშნული

[8] აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2017 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“, მე-15 მუხლი.

მონაცემებიდან ფაქტობრივად დგინდება, რომ ერთი და იგივე პიროვნებები ყოველწლიურად და წელიწადში რამდენიმეჯერაც კი ფინანსდებოდნენ, მაშინ როდესაც, მსგავსი პრობლემების მქონე პირთა, იმავე შინაარსის 1,306 განცხადება არ დაკმაყოფილდა სარეზერვო ფონდიდან და გადაიგზავნა სხვადასხვა უწყებაში, ხოლო 37 დევნილის განცხადება არც დაკმაყოფილდა და არც სხვა უწყებაში გადაგზავნილა. ობიექტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, სარეზერვო ფონდიდან ფიზიკურ პირებზე თანხები გამოიყოფოდა მათი განცხადებების ან/და სხვადასხვა სტრუქტურის შუამდგომლობის განხილვის შედეგად, განმცხადებელთა მძიმე მატერიალური და ჯანმრთელობის მდგომარეობის გათვალისწინებით. მიუხედავად აღნიშნულისა, აუდიტის ჯგუფის მიერ ცხრამეტივე ფიზიკური პირის დაფინანსების ყველა (39 განცხადება და თანდართული დოკუმენტაცია) შემთხვევის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ 15 შემთხვევაში განცხადების თანდართული დოკუმენტებით ფაქტობრივად არ დასტურდება განცხადებაში აღწერილი ფაქტები, ანუ დახმარების თხოვნის მიზეზები არაა დასაბუთებული. ასევე აღსანიშნავია, რომ მთავრობის აპარატის აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებთან ურთიერთობისა და სოციალურ საკითხთა დეპარტამენტის მიერ მომზადებულ დასკვნაში არ ფიქსირდება გარემოებების დამატებითი შესწავლის ჩატარება და მიღებული შედეგები, ხოლო დასკვნები ატარებს სტანდარტულ, ფორმალურ ხასიათს, სადაც გამოყენებულია მხოლოდ შაბლონური ტექსტების შაბლონები, მაგალიტად: „დეპარტამენტს მიზანშეწონილად მიაჩნია განმცხადებელს გაეწიოს მატერიალური დახმარება სარეზერვო ფონდიდან“ და „დეპარტამენტს შესაძლებლად მიაჩნია განმცხადებელს გაეწიოს მატერიალური დახმარება სარეზერვო ფონდიდან“.

აუდიტის ჯგუფმა ასევე შეისწავლა სხვადასხვა უწყებაში გადაგზავნილი და დაუკმაყოფილებელი განცხადებები, რომელთა ანალიზის საფუძველზე გამოვლინდა, რომ, მაშინ როდესაც, ზემოაღნიშნულ პირობებში ხდება ერთი და იმავე პირების რამდენიმეჯერ დაფინანსება, რიგი განცხადებები მსგავსი პრობლემებითა და დამადასტურებელი დოკუმენტებით რჩება დაუფინანსებელი, ან იგზავნება სხვადასხვა უწყებაში, თუმცა არც ამ უწყებების მიერ ხდება დაფინანსება. ასევე აღსანიშნავია, რომ განცხადებებზე უარის შემთხვევაში, საერთოდ არ არის მომზადებული მთავრობის აპარატის აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებთან ურთიერთობისა და სოციალურ საკითხთა დეპარტამენტის დასკვნა, რომელიც დაადასტურებდა, რომ განცხადების საფუძველზე შესწავლილია დაფინანსებაზე უარის თქმის მიზეზები. ნაცვლად ამისა, მთავრობის აპარატის ელექტრონული საქმისწარმოების სისტემაში მხოლოდ დავალების შესრულების ველში ფიქსირდება კომენტარის სახით უარის

მიზეზი, რომელიც ზოგიერთ შემთხვევაში იმით იყო გამოწვეული, რომ განმცხადებელს 2017 წელს უკვე მიეცა დაფინანსება სარეზერვო ფონდიდან ან/და განცხადებაში მითითებული პრობლემების შესაბამისი საბუთები არ იყო წარმოდგენილი. აღნიშნული ფაქტები კიდევ ერთხელ მიუთითებს დაფინანსების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას არათანაბარ პირობებზე, რაც წარმოშობს ინტერესთა არასწორად გათვალისწინებასთან დაკავშირებულ რისკებს.

ზემოაღნიშნულის გამომწვევ ერთ-ერთ მიზეზად შესაძლოა მიჩნეულ იქნეს ის ფაქტი, რომ განსაზღვრული არ არის სარეზევო ფონდიდან დაფინანსების მთხოვნელ განმცხადებელთა დაკმაყოფილების კონკრეტული კრიტერიუმები, რომლებიც უზრუნველყოფდა დასაფინანსებელი პირების შერჩევის მეტ გამჭვირვალობასა და სამართლიანობას. აღნიშნული კრიტერიუმების აუცილებლობაზე სას-ის მიერ წინა წლებშიც გამახვილდა ყურადღება, თუმცა საკითხი შესაბამის პასუხიმგებელ პირთა მიერ მათზე დაკისრებული მოვალეობების არსათანადოდ შესრულების გამო, ამ დრომდე მოუწესრიგებელია. ობიექტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, სარეზერვო ფონდიდან თანხების გამოყოფა ხდებოდა „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის“, რესპუბლიკური ბიუჯეტისა და მთავრობის თავმჯდომარის ბრძანებით დამტკიცებული წესის[9] შესაბამისად. თუმცა აღნიშნული წესი არის ზოგადი ხასიათის და არეგულირებს მთავრობის აპარატის მიერ სარეზერვო ფონდის განკარგვის პროცესის მხოლოდ ორგანიზაციულ მხარეს.

დასკვნა

სარეზერვო ფონდიდან ფიზიკური პირების დაფინანსების პროცესში, შესაბამის პასუხიმგებელ პირთა მიერ მათზე დაკისრებული მოვალეობების არასათანადოდ შესრულების გამო, არ იყო დაცული მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები, აგრეთვე დასაფინანსებელ პირთა შერჩევისას – სამართლიანობა, გამჭვირვალობა და თანაბარი პირობები, რაც წარმოშობდა ინტერესთა გაუთვალისწინებლობის, საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივად ხარჯვისა და არაეფექტიანი მართვის რისკებს.

[9] მთავრობის თავმჯდომარის 2016 წლის 25 იანვრის N42 ბრძანება.

2.4.2 ღონისძიებების დაფინანსებაში არსებული ხარვეზები

გამოვლენილი გარემოებები

როგორც უკვე აღინიშნა, გარდა ფიზიკური პირებისა, 2017 წელს სარეზერვო ფონდიდან ასევე დაფინანსდა იურიდიული პირებისა და სხვადასხვა სახის ღონისძიების ფინანსური დახმარების 13 შემთხვევა, ჯამში – 23,155.00 ლარით.

აღნიშნული ღონისძიებების შესწავლით გამოვლინდა, რომ მთავრობის თავმჯდომარე 2017 წლის 20 იანვარს მიმართავს საქართველოს პრემიერ - მინისტრს, ამავე წელს დაღესტნელი პოეტის, ალი ისაევ-ავარსკის 80 წლის იუბილის აღნიშვნის საკითხის განხილვის თხოვნით, რომელსაც საბოლოო ჯამში თავად აფინანსებს სარეზერვო ფონდიდან[10] (საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო იღებს პასუხისმგებლობას მხოლოდ თავისი სააქტო დარბაზი დაუთმობს ღონისძიებას), ასევე განათლების სამინისტრო 9 ოქტომბერს იწყებს 17 ოქტომბრის „ვეტერანის დღის“ (რომელიც აღინიშნება ყოველწლიურად) დაგეგმვას[11], ხოლო განათლების სამინისტრო და ა(ა)იპ – აფხაზეთის ლიტერატორთა და ხელოვანთა შემოქმედებითი გაერთიანება 20 ნოემბერს იწყებს 24 ნოემბერს, ლორიკ მარშანიას 85-ე წლისთავისადმი მიძღვნილი ღონისძიების დაგეგმვას[12]. ამავდროულად უნდა აღინიშნოს, რომ 2017 წლის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში გათვალისწინებული იყო ქვეპროგრამა „საღამოები“[13], რომლის ფარგლებშიც სწორი დაგეგმვის პირობებში შესაძლებელი იქნებოდა ზემოაღნიშნული ღონისძიებების დაფინანსებაც. შესაბამისად, აღნიშნული ფაქტები მიუთითებს, რომ რესპუბლიკური ბიუჯეტი არასათანადოდაა დაგეგმილი და აფხაზეთის შესაბამისი სტრუქტურებისა და ორგანიზაციების მხრიდან რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე – 2017 წელს განსახორციელებელი ღონისძიებების შესახებ არასრული და შეუსწავლელი ინფორმაციაა წარმოდგენილი. ანალოგიურად, 2017 წლის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში გათვალისწინებულია „სპორტული ღონისძიებების მხარდაჭერის პროგრამა“[14], თუმცა სარეზერვო ფონდიდან მაინც დაფინანსდა ბეგლარ ელბაქიძის მსოფლიო საზღვაო-სარეკორდო მარათონის[15] ჩატარება, ამპუტანტ ფეხბურთელთა ტურნირის – „აფხაზეთის გარდამავალი თასი“[16] , ჩატარება და ა(ა)იპ – საკალათბურთო კლუბ „სოხუმისათვის“

[10] მთავრობის თავმჯდომარის 2017 წლის 23 ივნისის N554 ბრძანება და 2017 წლის 11 სექტემბრის N710 ბრძანება.
[11] განათლების სამინისტროს 9 ოქტომბრის N MES01701226200 წერილი „ვეტერანის დღის აღნიშვნის შესახებ“.
[12] განათლების სამინისტროს 20 ნოემბრის N MES 41701420118 და 21 ნოემბრის N MES 41701425069 წერილები.
[13] რესპუბლიკური ბიჯეტის მე-13 მუხლის მე-4 პუნქტის ქვეპროგრამა კოდით: 06 07 05.
[14] რესპუბლიკური ბიჯეტის მე-13 მუხლის მე-4 პუნქტის პროგრამა კოდით: 06 08.
[15] მთავრობის თავმჯდომარის 2017 წლის 30 აგვისტოს N692 ბრძანება.
[16] მთავრობის თავმჯდომარის 2017 წლის 20 სექტემბრის N755 ბრძანება.

დარბაზის იჯარის გადახდა[17]. ასევე 2017 წლის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში გათვალისწინებულია ქვეპროგრამა – „სასკოლო ინფრასტრუქტურისა და სასწავლო გარემოს გაუმჯობესება“[18], თუმცა სარეზერვო ფონდიდან ამ შემთხვევაშიც დაფინანსდა გალის რაიონის სოფელ ლეკუხონაში მდებარე საშუალო სკოლის გათბობის სისტემის მოწყობა[19]. შესაბამისად, 2017 წელს სარეზერვო ფონდიდან, ჯამში – 12,580.00 ლარით, ისევე როგორც წინა წლებში, კვლავ დაფინანსდა ისეთი ღონისძიებები, რომელთა დაფინანსებაც ბიუჯეტის სწორი დაგეგმვისა და ეფექტიანი მენეჯმენტის პირობებში, შესაძლებელი იქნებოდა გათვალისწინებული ყოფილიყო მხარჯავი დაწესებულებების წლიურ ასიგნებებში (იხ. ცხრილი N1):

ცხრილი N 1. სარეზერვო ფონდიდან ბიუჯეტით გათვალისწინებული გადასახდელების დაფინანსება

სარეზერვო ფონდიდან დაფინანსებული ღონისძიებები	*დაფინანსების თანხა (ლარი)*	*რესპუბლიკურ ბიუჯეტში გათვალისწინებული პროგრამა*	*პროგრამის კოდი*
დაღესტნელი პოეტის, ალი ისაევ-ავარსკის 80 წლის იუბილე	2,880.00	საღამოები	06 07 05
ვეტერანის დღისადმი მიძღვნილი ღონისძიება	2,000.00		
ლორიკ მარშანიას 85-ე წლისთავი	1,200.00		
ბეგლარ ელბაქიძის მსოფლიო საზღვაო-სარეკორდო მარათონი	1,000.00	სპორტული ღონისძიებების მხარდაჭერის პროგრამა	06 08
ამპუტანტ ფეხბურთელთა ტურნირი „აფხაზეთის გარდამავალი თასი“	1,000.00		
ა(ა)იპ საკალათბურთო კლუბ „სოხუმის“ იჯარის გადასახადი	3,000.00		
გალის რაიონის სოფელ ლეკუხონაში მდებარე საშუალო სკოლის გათბობის სისტემის მოწყობა	1,500.00	სასკოლო ინფრასტრუქტურისა და სასწავლო გარემოს გაუმჯობესება	06 04 01
სულ ჯამი:	12,580.00		

გამოვლინდა ისეთი შემთხვევები, რომლებიც მიუთითებს მთავრობის აპარატის მიერ სარეზერვო ფონდიდან გაცემული საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივად ხარჯვის კონტროლის სისუსტეზე. მაგალითად, მთავრობის თავმჯდომარის შესაბამისი ბრძანების[20] საფუძველზე, სარეზერვო ფონდიდან თანხები გამოიყო 2017 წლის 2 მარტს, კავშირის –

[17] მთავრობის თავმჯდომარის 2017 წლის 8 დეკემბრის N1033 ბრძანება.

[18] რესპუბლიკური ბიჯეტის მე-13 მუხლის მე-4 პუნქტის ქვეპროგრამა კოდით: 06 04 01.

[19] მთავრობის თავმჯდომარის 2017 წლის 29 ნოემბრის N968 ბრძანება.

[20] მთავრობის თავმჯდომარის 2017 წლის 27 თებერვლის N165 ბრძანება.

„არ დავიწყების“ მიერ ორგანიზებულ საქველმოქმედო საღამოზე აფხაზეთიდან დევნილთა დასწრების მიზნით ბილეთების შესაძენად, რის შემდეგაც, მთავრობის თავმჯდომარის მიერ გახარჯული თანხის ანგარიშის წარმოდგენის მოთხოვნის საფუძველზე, დაფინანსების მიმღებმა უწყებამ წარმოადგინა ანგარიში (თანდართული ბილეთების შეძენის დამადასტურებელი დოკუმენტებით), სადაც მითითებულია, რომ აღნიშნული ბილეთები გადაეცა ომში დაღუპულთა ოჯახის წევრებს, თუმცა ამ ფაქტის დამადასტურებელი რაიმე სახის დოკუმენტი არ არის წარმოდგენილი. ანალოგიურად, დედის დღესთან დაკავშირებით აფხაზეთში დაღუპულ მეომართა დედებისათვის საჩუქრების შეძენის მიზნით[21], დაფინანსებული უწყების მიერ წარმოდგენილი გახარჯული თანხების ანგარიშის მიხედვით (თანდართული საჩუქრების შეძენის დამადასტურებელი დოკუმენტებით), აღნიშნული საჩუქრები გადაეცა ომში დაღუპულთა ოჯახის წევრებს, თუმცა გადაცემის დამადასტურებელი რაიმე სახის დოკუმენტი არ არის წარმოდგენილი.

დასკვნა

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით[22], სარეზერვო ფონდიდან უნდა ხდებოდეს რესპუბლიკური ბიუჯეტით გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დაფინანსება, თუმცა კანონმდებლობის მოთხოვნის მიუხედავად, უმეტეს შემთხვევაში სარეზერვო ფონდიდან ღონისძიებების განხორციელების მიზნით გაცემული თანხები, მთავრობის აპარატის ხელმძღვანელობის მხრიდან არასათანადო მიდგომის გამო, ფაქტობრივად არ წარმოადგენდა ბიუჯეტით გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დაფინანსებას. გარდა აღნიშნულისა, სარეზერვო ფონდიდან გაცემული საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივად ხარჯვის კონტროლის მექანიზმი შეიცავს ნაკლოვანებებს, რაც მიუთითებს საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის არაეკონომიურ, არაეფექტიან და არაპროდუქტიულ მართვაზე.

რეკომენდაცია

რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე, დასაგეგმი წლის ღონისძიებები დეტალურად იქნეს შესწავლილი და შესაბამისად, გათვალისწინებული მხარჯავი დაწესებულებების წლიურ ასიგნებებში. სარეზერვო ფონდიდან სახსრები გამოიყოს მხოლოდ რესპუბლიკური ბიუჯეტით გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დასაფინანსებლად. შემუშავდეს სარეზერვო ფონდიდან თანხების გამოყოფის/განკარგვის

[21] მთავრობის თავმჯდომარის 2017 წლის 1 მარტის N195 ბრძანება.

[22] „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2017 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის მე-15 მუხლი.

ისეთი კონკრეტული კრიტერიუმები, რომლებიც უზრუნველყოფს განცხადებების დასაფინანსებლად შერჩევის გამჭვირვალობას, სამართლიანობას, საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივ ხარჯვასა და სრულყოფილ კონტროლს.

2.5 წინა აუდიტით გამოვლენილი ნაკლოვანებებისა და გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა

შტატგარეშე მოსამსახურეთა ანაზღაურება

მთავრობის აპარატში შტატგარეშე მომუშავეთა დასაქმება, ისევე როგორც წინა წელს, 2017 წელსაც ხდებოდა ხანგრძლივი პერიოდით მუდმივი ხასიათის სამუშაოების შესასრულებლად. ამასთანავე, კვლავ არ იყო განსაზღვრული შტატგარეშე მომუშავეებთან გაფორმებულ შრომით ხელშეკრულებებში შესასრულებელი სამუშაოს შესახებ ანგარიშის წარდგენის ფორმა, ხოლო წარმოდგენილი ანგარიშებით შეუძლებელია მათ მიერ შესრულებული კონკრეტული სამუშაოს (მომსახურების) შედეგისა და აქედან მიღებული სარგებლის იდენტიფიცირება. შესაბამისად, აღნიშნული რეკომენდაცია 2017 წელს არ შესრულებულა.

წარმომადგენლობითი ხარჯები

სას-ის მიერ გაცემული რეკომენდაციის შესაბამისად, ბიუჯეტში აღდგენილ იქნა წარმომადგენლობით ხარჯად არასწორად აღიარებული 430.56 ლარი.

საბიუჯეტო დეფიციტის მართვა

მთავრობის აპარატში საბიუჯეტო დეფიციტის მართვის მიზნით გასატარებელი ზოგიერთი ღონისძიების ძირითადი პრინციპები გათვალისწინებულ იქნა 2017 წელს, ხოლო 2018 წელს აღნიშნული შეზღუდვები აღარ მოქმედებს.

სარეზერვო ფონდიდან თანხების გაცემა

2017 წელს სარეზერვო ფონდიდან კვლავ ხდებოდა სოციალური ხასიათის დახმარებების გაცემა, თუმცა 2018 წლიდან რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესაბამისად, აღნიშნულ დაფინანსებას გასცემენ აფხაზეთის მთავრობის წარმომადგენლობები, მათთვის დამტკიცებული ასიგნებებისა და წესის შესაბამისად.

2017 წელს სარეზერვო ფონდიდან ღონისძიებების განხორციელების მიზნით გაცემული თანხები, კვლავ არ იყო ბიუჯეტით გაუთვალისწინებელი გადასახდელებით დაფინანსებული.

აგრეთვე სარეზერვო ფონდიდან გაცემული საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივად ხარჯვის კონტროლი კვლავ შეიცავს ნაკლოვანებებს. ხოლო ფიზიკური პირების დაფინანსების პროცესში 2017 წელსაც არ იყო უზრუნველყოფილი დასაფინანსებელ პირთა შერჩევისას სამართლიანობა, გამჭვირვალობა და თანაბარი პირობები. თუმცა აღსანიშნავია, რომ გამოვლენილი ხარვეზების გამოსწორების მიზნით, 2018 წელს განხორციელდა შესაბამისი აქტივობები. კერძოდ, თითქმის 2-ჯერ შემცირდა მთავრობის სარეზერვო ფონდი და სოციალური მდგომარეობის გამო დაფინანსების თანხები გადანაწილდა აფხაზეთის მთავრობის წარმომადგენლობების ასიგნებებში.

3. სხვა დარღვევა-ნაკლოვანებები

3.1 ბიუჯეტის დაგეგმვა

გამოვლენილი გარემოებები

2017 წლის ბიუჯეტის პირველადი გეგმით მთავრობის აპარატის მთლიანი ხარჯები განისაზღვრა 946,818.00 ლარით, ხოლო წლის ბოლოს ფაქტობრივმა ხარჯებმა შეადგინა 1,012,376.58 ლარი. ხარჯების დეტალური მუხლების შესახებ ინფორმაცია წარმოდგენილია ცხრილი სახით (იხ. ცხრილი N2).

ცხრილი N 2. მთავრობის აპარატის 2017 წლის ხარჯები

	კოდი	პირველადი გეგმა (ლარი)	ფაქტობრივი ხარჯი (ლარი)	ცვალებადობა	
				ლარი	%
ხარჯები	2	1,012,376.58	946,818.00	65,558.58	7%
შრომის ანაზღაურება	21	902,217.32	834,218.00	67,999.32	8%
თანამდებობრივი სარგო	21111	784,920.00	758,240.82	-26,679.18	-3%
წოდებრივი სარგო	21112	6,468.00	6,468.00	0.00	0%
პრემია	21113	42,830.00	127,598.50	84,768.50	198%
დანამატი	21114	0.00	9,910.00	9,910.00	100%
საქონელი და მომსახურება	22	105,205.08	112,600.00	-73,94.92	-7%
შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურება	221	67,600.00	70,262.50	2,662.50	4%
მივლინებები	222	45,000.00	34,942.58	-10,057.42	-22%
სოციალური უზრუნველყოფა	27	4,954.18	0	4,954.18	100%
დამქირავებლის მიერ გაწეული სოციალური დახმარება	273	0.00	4,954.18	4,954.18	100%

აღნიშნული მონაცემების ანალიზით ფიქსირდება შემდეგი ფაქტები: მთავრობის აპარატის საბიუჯეტო მუხლებსა და ქვემუხლებზე ფაქტობრივი ხარჯვის პირველად გეგმასთან შედარებით მაღალი პროცენტული ცვლილებები (-22%, +100%, +198%); რესპუბლიკურ ბიუჯეტში ცვლილებების საფუძველზე „შრომის ანაზღაურების“ მუხლის 57,225.00 ლარით გაზრდა, ხოლო „საქონელი და მომსახურების” მუხლის 2-ჯერ – 4,000.00 და 6,000.00 ლარით გაზრდა და შემდეგ 16,440.00 ლარის „შრომის ანაზღაურების“ მუხლზე გადატანა; „სოციალური უზრუნველყოფის“ მუხლზე 6-ჯერ ცვლილების საჭიროება; აგრეთვე ისეთ ქვემუხლებზე ფაქტობრივი ხარჯვა, რომლებიც საერთოდ არ იყო დაგეგმილი.

აქვე აღსანიშნავია, რომ 2017 წლის მთავრობის აპარატის პირველად გეგმაში არ იყო გათვალისწინებული დანამატის გაცემა, თუმცა 2017 წლის მარტსა და ივლისში განხორციელებული ცვლილებების შემდეგ, „დანამატის“ ქვემუხლით გაწეულ იქნა საკასო ხარჯი – 9,910.00 ლარი. ყოველთვიური დანამატი 2017 წლის ივნისიდან დეკემბრის ჩათვლით, გაცემულია ერთ პირზე და დანამატის გაცემა ხდებოდა მთავრობის თავმჯდომარის ბრძანებების[23] საფუძველზე, რომლებშიც არ იყო მითითებული ის გარემოებები, რისთვის დაინიშნა და რისთვის უნდა გაცემულიყო ყოველთვიური დანამატი.

ამრიგად, ზემოაღნიშნული ფაქტები მიუთითებს მთავრობის მიერ დაგეგმვის ეტაპზე არასაკმარისად ჩატარებულ სამუშაოებსა და ბიუჯეტის არასათანადო დაგეგმვაზე, რაც წარმოშობს საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიანად ხარჯვის რისკებს.

4. აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, აუდიტის ანგარიში ჩაბარებიდან 20 დღის ვადაში შეიძლება გასაჩივრდეს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში.

აუდიტორთა ხელმოწერა:

სახელი, გვარი **ხელმოწერა**

ეთერ კაცაძე

აუდიტორი, ჯგუფის ხელმძღვანელი

(ტელ.: 598 800 779; ელფოსტა: EKatsadze@sao.ge)

ნინო ხაზალია

აუდიტორ-ასისტენტი

[23] მთავრობის თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის N529 ბრძანება და 2017 წლის 18 ივლისის N623 ბრძანება.

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