



შენაბამოსობის აუდიტის ანგარიში





სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„კამბიკივებ“

აუდიტის დეპარტამენტის უფროსი
აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში

ნ. ჯიქია ნოე ქაშიბაძე

09 იანვარი 2020 წელი

N 2136

ეგზ.: N1

ნდობის აღდგენისა და შერიგების საკითხებში
აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის
მინისტრის აპარატის საბიუჯეტო სახსრების
ხარჯვისა და მატერიალური ფასეულობების
გამოყენების შესაბამისობის აუდიტი

შინაარსი

ძირითადი ნაწილი

ტერმინები და შემოკლებები	2
შემაჯამებელი მიმოხილვა	3
რეკომენდაციები	6
1. შესავალი	8
ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	8
აუდიტორის პასუხისმგებლობა	8
აუდიტის საგანი	8
აუდიტის მასშტაბი	8
აუდიტის კრიტერიუმები	8
აუდიტის მიზანი	11
აუდიტის მეთოდოლოგია	11
ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ	12
2. აუდიტის მიგნებები	14
საკონტაქტო ინფორმაცია	29

ტერმინები და შემოკლებები

ა/რ – ავტონომიური რესპუბლიკა.

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

მინისტრი – ნდობის აღდგენისა და შერიგების საკითხებში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრი.

მინისტრის აპარატი – ნდობის აღდგენისა და შერიგების საკითხებში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრის აპარატი.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

შრომის ანაზღაურება

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ნდობის აღდგენისა და შერიგების საკითხებში აფხაზეთის ა/რ მინისტრის აპარატის საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვისა და მატერიალური ფასეულობების გამოყენების შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

ხელფასის დარიცხვის საფუძვლების ნაკლოვანებები

მინისტრის აპარატში წარმოებული აღრიცხვის ჟურნალის ფორმა არ შეესაბამებოდა შინაგანაწესით დამტკიცებულს. აუდიტის პერიოდში რამდენიმე თანამშრომელი აღრიცხვის ჟურნალში არ ფიქსირდება. მინისტრის აპარატი არ ახორციელებს თანამშრომლების სამსახურში გამოცხადებისა და სამსახურიდან გასვლის სათანადო აღრიცხვას და შესაბამის კონტროლს. შესაბამისად, შეიქმნა ხელფასების არასწორად (უსაფუძვლოდ) გაანგარიშების/გაცემის რისკები.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმების ხარვეზები

მინისტრის აპარატში 2018 წელს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ თანამშრომელთა რიცხოვნობამ გადააჭარბა კანონმდებლობით მოთხოვნილ ნორმას. მინისტრის აპარატმა არ გაითვალისწინა საჯარო სამსახურის ბიუროს რეკომენდაცია ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რიცხოვნობის ზრდის მიზანშეუწონლობაზე და აფხაზეთის ა/რ მთავრობამ, აღნიშნული რეკომენდაციის შესახებ შეუტყობინებლობის პირობებში, დაამტკიცა გაზრდილი რიცხოვნობით წარდგენილი სამტატო ნუსხა. აღნიშნულით შეიქმნა საჯარო ფინანსების არამართლზომიერად ხარჯვის რისკები.

არასწორად გადახდილი გადასახადები

დაფიქსირდა 2015-2016 წლებში საზღვარგარეთ განხორციელებულ პროექტებში მონაწილე არარეზიდენტი პირების კანონმდებლობის მოთხოვნების შეუსაბამოდ საშემოსავლოსა და დღგ-ის გადასახადებით დაბეგვრის ფაქტები. ასევე საშემოსავლო გადასახადის არასწორი გაანგარიშების გამო, ზედმეტად დაკავებული საშემოსავლო გადასახადისა და განაცემთა ინფორმაციაში რამდენიმე ტექნიკური შეცდომის ფაქტები.

საქონელი და მომსახურება

შტატგარეშე მოსამსახურეთა/შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმების არამართლზომიერება

მინისტრის აპარატში შტატგარეშე მომუშავეთა დასაქმება ხორციელდებოდა ხანგრძლივი პერიოდით, მუდმივი ხასიათის სამუშაოების შესასრულებლად. აგრეთვე არ მოიპოვებოდა შტატგარეშე თანამშრომლების მიერ წარმოდგენილი შესრულებული სამუშაოს შესახებ ანგარიში რაიმე ფორმით, რომლითაც დადასტურდებოდა მათ მიერ შესრულებული კონკრეტული სამუშაოს (მომსახურების) შედეგი და აქედან მიღებული სარგებელი. ვერ ხერხდება შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ ზოგიერთი პირის მიერ რეალურად შესრულებული სამუშაოს იდენტიფიცირება, ასევე ვერ დასტურდება მათი დასაქმების აუცილებლობა და რიგ შემთხვევებში მათ მიერ შესრულებული სამუშაოს მიზანი. შესაბამისად, ფიქსირდება საჯარო ფინანსების არამართლზომიერად ხარჯვის ფაქტები.

დაუსაბუთებელი წარმომადგენლობითი ხარჯები

დაფიქსირდა მინისტრის აპარატის მიერ „წარმომადგენლობითი ხარჯის“ მუხლით პროგრამის ფარგლებში განხორციელებული ხარჯვის ისეთი ფაქტები, რომელთა შემთხვევაში სასტუმროს მომსახურების მიღების დამადასტურებელი დოკუმენტით შეუძლებელია იმ პირთა იდენტიფიცირება, რომელთაც გაეწიათ აღნიშნული მომსახურება. შესაბამისად, ფიქსირდება საბიუჯეტო სახსრების არადანიშნულებით (არამიზნობრივად) ხარჯვის შემთხვევები.

ავტოსატრანსპორტო ხარჯების ნაკლოვანებები

მინისტრის აპარატი 2015 წლის 28 სექტემბრამდე არ აწარმოებდა სამსახურებრივი მანქანის მოძრაობის აღრიცხვის ჟურნალს, ხოლო 2015-2018 წლებში წარმოებულ ჟურნალში მითითებული იყო მხოლოდ მანქანის გაყვანის თარიღი და დრო, ხოლო მისი დაბრუნების შესახებ ინფორმაცია არ ფიქსირდებოდა. ასევე დაფიქსირდა სამსახურებრივ ავტომობილში სამუშაო და არასამუშაო დღეებში საწვავის ჩასხმის ფაქტები, მაშინ როდესაც ჟურნალში არ იყო დაფიქსირებული ავტომანქანის მოძრაობის შესახებ რაიმე სახის ინფორმაცია. შესაბამისად, არასათანადო კონტროლის გამო, შეიქმნა ავტომანქანის არადანიშნულებით გამოყენებისა და მის მოვლა-შენახვაზე ხარჯების არამიზნობრივად გაწევის რისკები.

არაფინანსური აქტივები

ძირითადი საშუალებების ღირებულებითი შეფასების ხარვეზები

მინისტრის აპარატის მიერ 2018 წელს განხორციელებული სარემონტო სამუშაოების შედეგად საოფისე შენობა არსებითად არ გაუმჯობესებულა, თუმცა საოფისე ფართის საბალანსო ღირებულება არასწორად გაიზარდა მხოლოდ სახურავის შეკეთების ღირებულებით. ასევე, 2018 წელს პროგრამის – „შევისწავლოთ აფხაზური ენა“ ფარგლებში შესაბამისი მომსახურების ხელშეკრულების საფუძველზე შეძენილი აფხაზური ენის შემსწავლელი ანიმაციური ვიდეოდისკის ღირებულებითი შეფასება განხორციელდა არასწორად. გარდა აღნიშნულისა, ფიქსირდება რიგ აქტივებზე არასწორი ცვეთის ნორმის გამოყენებითა და ღირებულებითი შეფასების დროს დაშვებული შეცდომები.

აქტივების განკარგვის ნაკლოვანებები

აუდირებულ პერიოდში მინისტრის აპარატში აქტივების შეძენა და მატერიალურად პასუხისმგებელი პირის მიერ მათი შეძენის დროს მიღების შემდეგ უშუალოდ აქტივის მიმღებ თანამშრომლებზე გადაცემა ხორციელდებოდა ზეპირსიტყვიერი მოთხოვნის საფუძველზე, შესაბამისი გადაცემის დამადასტურებელი დოკუმენტის გარეშე. მინისტრის აპარატში ბრძანებით განსაზღვრული მატერიალურად პასუხისმგებელ პირი არ აწარმოებდა ძირითადი აქტივების, გრძელვადიანი მცირეფასიანი აქტივებისა და ფასეულობების საინვენტარო სიებს.

აქტივების ინვენტარიზაციის კანონმდებლობის მოთხოვნებთან შეუსაბამობა

მინისტრისათვის 2017 წლის ივლისში ჩატარებული ინვენტარიზაციის შედეგების დაგვიანებით წარდგენის გამო, მინისტრის აპარატში 2017 წელს ფაქტობრივად არ ჩატარებულა მოქმედი კანონმდებლობით განსაზღვრული სავალდებულო ინვენტარიზაცია. შესაბამისად, ადმინისტრაციული სამსახურის არაჯეროვანი საქმიანობისა და მინისტრის აპარატის არასათანადო კონტროლის გამო, შეიქმნა არაფინანსური აქტივების დაკარგვის, დატაცების ან/და არამიზნობრივად გამოყენების რისკები.

პროგრამული ხარჯები

პროექტების დაგეგმვისა და განხორციელების ნაკლოვანებები

მინისტრის აპარატის მიერ დამტკიცებული ქვეპროგრამების შინაარსი ზოგადია და ატარებს ფორმალურ ხასიათს. წარმოდგენილი ინფორმაციით, შეუძლებელია დადგინდეს დეტალურად რა უნდა განხორციელდეს და ვისი ჩართულობით, კონკრეტულად ვის შეეხება პროგრამა/ქვეპროგრამა, როგორ უნდა მოხდეს მათი შერჩევა, ბენეფიციართა შეფასების კრიტერიუმები, წარმოსადგენი დოკუმენტაციის ნუსხა და სხვ. გარდა ამისა, პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში დაგეგმილი, ასევე სხვა პროექტების (სხვა დონის ბიუჯეტიდან მოზიდული სახსრებით) განხორციელების ეტაპზე დოკუმენტურად ვერ დასტურდება როგორ განხორციელდა პოტენციურ კონკურსანტთა მოსაზიდად

პროექტების შესახებ ინფორმაციის გავრცელება. ასევე არ ხორციელდებოდა იმ ბენეფიციართა რეგისტრაცია/აღრიცხვა, რომლებმაც კონკრეტულ პროექტებში მონაწილეობის მიღების სურვილი გამოთქვეს. ობიექტის მიერ წარმოდგენილი იქნა ბენეფიციართა პირველადი (მსურველთა) და საბოლოო (შერჩეული) სიები, თუმცა შეუძლებელია მათი სისრულის დადასტურება აღრიცხვის არარსებობის გამო. შესაბამისად, ვერ დგინდება: სრულად რამდენმა კონკურსანტმა მიიღო შერჩევაში მონაწილეობა და როგორ განხორციელდა მათგან მონაწილე პირთა შერჩევა.

სახელმწიფო შესყიდვები

არამიზნობრივად განხორციელებული შესყიდვა

2015-2017 წლებში მინისტრის აპარატს გაფორმებული ჰქონდა ხელშეკრულება მის მიერ ჩატარებული ღონისძიების შესახებ ინფორმაციისა და ნიუსების შპს „ინფონიუსის“ ვებგვერდზე განთავსების მომსახურებაზე. თუმცა დადგინდა, რომ მინისტრის აპარატის მიერ ჩატარებული არცერთი ღონისძიება არ იყო გაშუქებული ან/და განთავსებული საინფორმაციო საგენტოს ვებგვერდზე, რაც გამოწვეული იყო იმ გარემოებით, რომ ობიექტი არ აწვდიდა სააგენტოს მასალას გამოსაქვეყნებლად. შესაბამისად, დაფიქსირდა საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიანად და არამართლზომიერად ხარჯვის ფაქტები.

ბუღალტრული აღრიცხვა

ხარჯებისა და მატერიალური ფასეულობების აღრიცხვის ნაკლოვანებები

მინისტრის აპარატის ბუღალტრულ რეგისტრებში ხარჯებსა და მატერიალურ ფასეულობებზე განხორციელებული ოპერაციების აღრიცხვა წარმოებდა დადგენილი წესის მოთხოვნების შეუსაბამოდ, არასწორ ანაგრიშებზე, ასევე ფიქსირდებოდა შეცდომები 2015-2018 წლების ფინანსურ ანგარიშგებებზე ინფორმაციის ასახვისას. შესაბამისად, მინისტრის აპარატის მიერ კანონმდებლობით დადგენილ ბუღალტრულ რეგისტრებში ხარჯებისა და მატერიალური ფასეულობების აღრიცხვის დროს არ იყო დაცული სისწორის, სისრულის, არსებითობისა და საიმედოობის პრინციპები, რითაც შეიქმნა მატერიალური ფასეულობების არამიზნობრივად გამოყენების რისკები.

კონტროლის სისტემა

შიდა კონტროლის სიტემის ნაკლოვანებები

მინისტრის აპარატში არსებული კონტროლის გარემო იყო არადამაკმაყოფილებელი. კონტროლის მექანიზმები ვერ უზრუნველყოფდა შეცდომებისა და უზუსტობების თავიდან აცილებას/პრევენციას, ან გამოვლენას/გასწორებას. შესაბამისად, იქმნებოდა საბიუჯეტო სახსრების არამართლზომიერად ხარჯვისა და მატერიალური ფასეულობების არამიზნობრივად გამოყენების რისკები.

რეკომენდაციები

რეკომენდაცია N1.

მინისტრის აპარატმა კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ფარგლებში შეიმუშაოს და დაინერგოს კონტროლის ისეთი მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს დასაქმებულთა ნამუშევარი დროის სათანადოდ აღრიცხვასა და დოკუმენტირებას, რაც ხელს შეუწყობს კადრების ეფექტიან მართვასა და სამუშაო რესურსის ეფექტიანად გამოყენებას.

რეკომენდაცია N2.

მინისტრის აპარატმა უზრუნველყოს მოქმედი კანონმდებლობით მოთხოვნილი საჯარო სამსახურის ბიუროს (შემდგომ – ბიურო) რეკომენდაციის შესრულება და აღნიშნულ კანონშეუსაბამობასთან დაკავშირებით განიხილოს შესაბამის პასუხისმგებელ პირთა საკითხი.

რეკომენდაცია N3.

მინისტრის აპარატმა შეიმუშაოს ისეთი კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო გადასახადების გაანგარიშების მოქმედი კანონმდებლობასთან შესაბამისობის დაცვას. ამავდროულად, განხორციელდეს თანამშრომელთათვის არასწორად დაკავებული საშემოსავლო გადასახადის თანხის უკან დაბრუნება, ხოლო სახელმწიფო ბიუჯეტში ზედმეტად გადახდილი გადასახადების აფხაზეთის ა/რ რესპუბლიკურ ბიუჯეტში აღდგენა.

რეკომენდაცია N4.

შრომითი ხელშეკრულებით მოსამსახურეების დასაქმება განხორციელდეს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესაბამისად, მხოლოდ მინისტრის აპარატის საჭიროებებიდან გამომდინარე, ხოლო ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოების შესრულების შესახებ მოთხოვნილ იქნეს ანგარიშების წარმოდგენა, რითაც უზრუნველყოფილი იქნება საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად და ეფექტიანად ხარჯვის კონტროლი.

რეკომენდაცია N5.

მინისტრის აპარატში შემუშავდეს და დაინერგოს ავტომატიზაციის გამოყენებისა და გაწეული ხარჯების სათანადო კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს საბიუჯეტო რესურსების მიზნობრივ და ეფექტიან გამოყენებას.

რეკომენდაცია N6.

მინისტრის აპარატის მიერ შემუშავდეს და დაინერგოს ისეთი პროგრამის დამტკიცების წესი, რომელიც მოიცავს ამომწურავ ინფორმაციას პროგრამის მიზნობრიობის, განსახორციელებელი ღონისძიებების, სამიზნე ჯგუფებისა (ბენეფიციართა შერჩევის კონკრეტული კრიტერიუმები) და ბიუჯეტის შესახებ. ასევე პროგრამის განხორციელების პროცესში დაინერგოს ისეთი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს პროგრამის ბენეფიციართა შერჩევის მეტ გამჭვირვალობასა და სამართლიანობას, რაც ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო სახსრების მართლზომიერ ხარჯვას.

რეკომენდაცია N7.

მინისტრის აპარატმა განახორციელოს შეცდომით წარდგენილი ფინანსური ანგარიშგებების კორექტირება/დაზუსტება. ასევე შემუშავდეს აღრიცხვისა და ფინანსური ანგარიშგების შედგენის პროცესის ისეთი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს ბუღალტრული ოპერაციების კანონმდებლობის მოთხოვნებისა და აღრიცხვის ინსტრუქციის დაცვით წარმოებას.

რეკომენდაცია N8.

მინისტრის აპარატმა შეიმუშაოს ისეთი კონტროლის პოლიტიკა და პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს ეფექტიან კონტროლს სამეურნეო ოპერაციების განხორციელების ყველა ეტაპზე, ასევე საჯარო რესურსების კანონმდებლობის მოთხოვნების შეუსაბამოდ, არამიზანშეწონილად ხარჯვისა და არაეფექტიანად მართვის შემთხვევების დროულ გამოვლენასა და პრევენციას, რაც მინიმუმამდე შეამცირებს მიმდინარე პროცესებში არსებულ რისკებს.

1. შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

ნდობის აღდგენისა და შერიგების საკითხებში აფხაზეთის ა/რ მინისტრის აპარატის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობით და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე. ხელმძღვანელობა ასევე პასუხისმგებელია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე მოწოდებული ინფორმაციის სისრულესა და სისწორეზე. ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა ასევე მოიცავს შიდა კონტროლის სისტემის შემუშავებას, დანერგვასა და შენარჩუნებას, რაც საჭიროა საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის პროცესის იმგვარი წარმართვისათვის, რომელიც არ შეიცავს შეცდომით ან განზრახ არამართლზომიერი ქმედებით (თაღლითობით) გამოწვეულ არსებით კანონშესაბამოებებს.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

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

აღნიშნული სტანდარტით მოითხოვება, რომ აუდიტორის სამუშაო შესაბამებოდეს ეთიკის ნორმებს და ითვალისწინებს აუდიტის იმგვარად დაგეგმვასა და ჩატარებას, რომ მოპოვებულ იქნეს საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებები იმის შესახებ – ნდობის აღდგენისა და შერიგების საკითხებში აფხაზეთის ა/რ მინისტრის აპარატის საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვისა და მატერიალური ფასეულობების გამოყენება შეიცავს თუ არა მოქმედ საკანონმდებლო და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან არსებითი შეუსაბამობის ფაქტებს.

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

აუდიტის საგანი

ნდობის აღდგენისა და შერიგების საკითხებში აფხაზეთის ა/რ მინისტრის აპარატის საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვა და მატერიალური ფასეულობების გამოყენება.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტმა მოიცვა ნდობის აღდგენისა და შერიგების საკითხებში აფხაზეთის ა/რ მინისტრის აპარატის 2015-2018 წლების საქმიანობა.

აუდიტის კრიტერიუმები

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:

- საქართველოს კანონი – საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი;
- საქართველოს კანონი – საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი;
- საქართველოს კანონი – საქართველოს საგადასახადო კოდექსი;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ქონების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების

შესახებ“;

- საქართველოს კანონი „ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“;
- საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 6 თებერვლის N70 ბრძანებულებით დამტკიცებული დებულება „საქართველოში ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების შესახებ“;
- საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 1 ივლისის N414 ბრძანებულების „საქმისწარმოების ერთიანი წესების დამტკიცებისა და ამოქმედების შესახებ“;
- საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 20 აპრილის N231 ბრძანებულება „მოსამსახურეთათვის სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის N121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 17 აპრილის N203 დადგენილება „პროფესიული საჯარო მოხელის წახალისების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 28 აპრილის N220 დადგენილება „პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 28 აპრილის N219 დადგენილება „პროფესიული საჯარო მოხელისათვის მოხელის კლასების მინიჭების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 25 აპრილის N211 დადგენილება „პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურებრივი მივლინებით გაგზავნის წესის, მისი სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურებისა და კომპენსაციის ოდენობისა და პირობების განსაზღვრის შესახებ“;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2005 წლის 05 აპრილის N220 ბრძანება „დაქირავებულისათვის გადახდილი სამივლინებო ხარჯების ნორმების განსაზღვრის შესახებ“;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2002 წლის 21 დეკემბრის N439 ბრძანებით დამტკიცებული „ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ძირითადი აქტივების ფიზიკური ცვეთის ნორმებისა და მათი ბუღალტრულ აღრიცხვაში ასახვის შესახებ“ ინსტრუქცია;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2014 წლის 31 დეკემბრის N424 ბრძანება „სახელმწიფო ხაზინის მომსახურებაზე მყოფი ორგანიზაციების მიერ გადახდების განხორციელების წესის შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს N672 ბრძანება „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის N1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“ ინსტრუქცია;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2008 წლის 16 აპრილის N364 ბრძანება „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული ანგარიშგების ფორმების დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 30 ივლისის N605 ბრძანებით დამტკიცებული „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის

შესახებ“;

- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2010 წლის 20 სექტემბრის ბრძანება N7 „შესყიდვის ობიექტების იდენტიფიცირებისა და ერთგვაროვნების დადგენის წესის დამტკიცების შესახებ“;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის N9 ბრძანება „გამარტივებული შესყიდვის, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 10 თებერვლის N2 ბრძანებით დამტკიცებული „შემსყიდველი ორგანიზაციის ანგარიშგების წესი“;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის N12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 17 აგვისტოს N13 ბრძანება „გამარტივებული შესყიდვის კრიტერიუმების განსაზღვრისა და გამარტივებული შესყიდვის ჩატარების წესის დამტკიცების თაობაზე“;
- აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია“;
- აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“;
- აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“;
- აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2015 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“;
- აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2016 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“;
- აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2017 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“;
- აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2018 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“;
- აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2013 წლის 13 მარტის N5 დადგენილება „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტით გამოყოფილი ასიგნებების საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებსა და კოდებს შორის თანხების გადანაწილების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2014 წლის 18 სექტემბრის N39 დადგენილება „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“;
- აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2013 წლის 27 დეკემბრის N33 დადგენილება „სამსახურებრივი ავტომანქანების გამოყენების წესის შესახებ“;
- აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2015 წლის 25 სექტემბრის N28 დადგენილება „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებში სამსახურებრივი ავტომანქანების გამოყენების წესის დამტკიცების შესახებ“;

- აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2018 წლის 15 აგვისტოს N17 დადგენილება „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ბუღალტრული ანგარიშგების შედგენის და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებში წარდგენის ვადების განსაზღვრის შესახებ“;
- აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2014 წლის 17 ნოემბრის N56 დადგენილება „ნდობის აღდგენისა და შერიგების საკითხებში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრის თანამდებობის შემოღების, ნდობის აღდგენისა და შერიგების საკითხებში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრის აპარატის შექმნისა და დებულების დამტკიცების შესახებ“;
- ნდობის აღდგენისა და შერიგების საკითხებში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრის აპარატის შინაგანაწესი, პროგრამების დამტკიცების ბრძანებები და სხვა შიდა სამართლებრივი აქტები.

აუდიტის მიზანი

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

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

აუდიტის მეთოდოლოგია

აუდიტის საგნის შესახებ ინფორმაციის მოსამზადებლად გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები:

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

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

მინისტრის აპარატი საქართველოსა და აფხაზეთის ა/რ კანონმდებლობით დადგენილი წესით ანგარიშვალდებულია საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივი გამოყენებისთვის აფხაზეთის ა/რ მთავრობისა და მთავრობის თავმჯდომარის წინაშე.

მინისტრის აპარატის ძირითად ამოცანებსა და ფუნქციებს განეკუთვნება:

- მთავრობისა და მთავრობის თავმჯდომარისათვის წინადადებებისა და შესაბამისი დასკვნების წარდგენის მიზნით, ნდობის აღდგენისა და შერიგების სფეროში არსებული საერთაშორისო, სამთავრობო, საზოგადოებრივი და აკადემიური გამოცდილების, პროგრამებისა და ინიციატივების, კვლევებისა და მოსაზრებების შეგროვება, გაანალიზება და შეჯერება;
- აფხაზეთის გახლეჩილი საზოგადოების წევრებს შორის ნდობის აღდგენისა და გაძლიერების, სახალხო დიპლომატიის გზით ე.წ. „გამყოფი ხაზის“ ორივე მხარეს მცხოვრები მოსახლეობის მიერ შენარჩუნებული ოჯახური, ნათესაური და პირადი ურთიერთობების წახალისებისა და გამყარებისათვის შესაბამისი პროექტების მომზადება და მთავრობისათვის განსახილველად წარდგენა;
- „გამყოფი ხაზებს“ შორის პროექტების განმახორციელებელ ორგანიზაციებთან თანამშრომლობა;
- ნდობის აღდგენასა და შერიგებასთან დაკავშირებულ საკითხებში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა კოორდინაცია.

მინისტრის აპარატი ახორციელებს შესაბამისი წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტით დამტკიცებულ შემდეგ პროგრამებს:

- „სამშვიდობო ინიციატივები, სამოქალაქო ინტეგრაცია, ნდობის აღდგენის მხარდაჭერა და დიალოგისაკენ მიმართული შესაძლებლობების გაძლიერება“;
- „შევსწავლოთ აფხაზური ენა“.

მინისტრის აპარატის დაფინანსების წყაროა აფხაზეთის ა/რ რესპუბლიკური ბიუჯეტი. დეტალური ინფორმაციისათვის იხ. ცხრილი N1.

ცხრილი N1. მინისტრის აპარატის ძირითადი საბიუჯეტო პარამეტრების საკასო ხარჯები (ლარებში)

მუხლი	2015 წელი	2016 წელი	2017 წელი	2018 წელი
სულ:	350924	385605	378372	563770
ხარჯები, მათ შორის:	347813	385605	375975	515620
შრომის ანაზღაურება	203513	229972	234373	226130
საქონელი და მომსახურება	128447	153287	141256	273538
სუბსიდიები	0	0	0	13800
სხვა ხარჯები	15853	2346	346	2151
არაფინანსური აქტივების ზრდა	3111	0	2397	48150

აღნიშნული ცხრილის ანალიზით შესამჩნევია მუხლების მიხედვით ხარჯების თანაბარი ტენდენცია 2015-2017 წლებში, 2018 წელს კი ფიქსირდება სულ 52%-იანი ზრდა წინა წლების მთლიანი ხარჯების საშუალო მაჩვენებელთან შედარებით. საკითხის შესწავლით დადგინდა, რომ „საქონელი და მომსახურების“ მუხლზე 94%-იანი ზრდა გამოწვეულია შემდეგი გარემოებებით: ახალი საოფისე ფართის რემონტის ხარჯმა შეადგინა 72,242.40 ლარი, დამატებით

შეიქმნა 15,000-ლარიანი ახალი პროგრამა (19 03) და საქართველოს პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდიდან საერთაშორისო პროექტში მონაწილეობისათვის მიღებულ იქნა 40,496.02 ლარი. ასევე „სუბსიდიების“ მუხლზე 100%-იანი ზრდა გამოწვეულია აფხაზეთის ა/რ სარეზერვო ფონდიდან 13,800 ლარის გამოყოფით, რომელიც გაიცა აფხაზეთის ა/რ მთავრობის თავმჯდომარის განკარგულებით განსაზღვრულ ფონდზე, ხოლო არაფინანსური აქტივები გაიზარდა 2,523%-ით, რადგან ახალი ავტომანქანის შესაძენად გადახდილია 41,080 ლარი.

მართალია, 2018 წლის ასიგნებები გაზრდილი ოდენობით დამტკიცებულია აფხაზეთის ა/რ რესპუბლიკური ბიუჯეტით, ხოლო საქართველოს პრეზიდენტისა და აფხაზეთის ა/რ სარეზერვო ფონდებიდან თანხები მიღებულია შესაბამისი განკარგულებისა და ბრძანებების საფუძველზე, მაგრამ აპარატის შენახვაზე მზარდი ოდენობით საბიუჯეტო ასიგნებების დაგეგმვა-ხარჯვა, მაშინ როდესაც ძირითადი პროგრამების დაფინანსება არსებითად არ იზრდება, საბიუჯეტო სახსრების არამართლზომიერად ხარჯვაზე მიუთითებს.

2. აუდიტის მიგნებები

2.1 შრომის ანაზღაურება

2.1.1 ხელფასის დარიცხვის საფუძვლების ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის¹ შესაბამისად, „ხელფასის დარიცხვის საფუძველს წარმოადგენს: ორგანიზაციის ბრძანებები მომუშავეთა მიღების, გათავისუფლებისა და გადაადგილების შესახებ, დამტკიცებული შტატებისა და სარგოების შესაბამისად, სამუშაო დროის გამოყენების ყოველთვიური აღრიცხვა ორგანიზაციის მიერ დადგენილი ფორმით (სამუშაოზე გამოცხადების აღრიცხვის ჟურნალი ან/და სპეციალური ტექნიკური საშუალება)“.

გამოვლენილი გარემოებები: მინისტრის აპარატში 2015-2018 წლებში დასაქმებული იყო, საშუალოდ, 14 შტატიანი და 11 შტატგარეშე თანამშრომელი, რომელთა სამსახურში დასწრების შესახებ აპარატი აწარმოებდა თანამშრომელთა სამსახურში გამოცხადებისა და სამსახურიდან წასვლის აღრიცხვის ჟურნალს, რომლის შემოწმებითაც გამოვლინდა შემდეგი ხარვეზები: ჟურნალის ფორმა არ შეესაბამებოდა შინაგანაწესით დამტკიცებულს, კერძოდ, ჟურნალში ფიქსირდება მხოლოდ ხელმოწერები, ხოლო სამსახურში მოსვლისა და წასვლის დროის, ასევე სამუშაო პერიოდში სამსახურიდან გასვლის მიზეზისა და დროის ინფორმაციის ველები არ არის მითითებული და შესაბამისად, არ ფიქსირდება აღნიშნული ინფორმაცია. გარდა ამისა, გამოვლინდა სამი შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული საჯარო მოხელე, რომლებიც საერთოდ არ აწერდნენ ხელს აღრიცხვის ჟურნალში. ობიექტმა განმარტა, რომ აღნიშნული თანამშრომლების ფუნქცია-მოვალეობებიდან გამომდინარე, არ არსებობდა სამსახურში მუდმივად ყოფნის აუცილებლობა და საჭიროების შემთხვევაში, სამუშაო დღის განმავლობაში ხდებოდა მათთან დაკავშირება და დავალებების გაცემა. თუმცა მათ ფუნქცია-მოვალეობებში არ იყო განსაზღვრული ინდივიდუალური სამუშაო გრაფიკი და შესაბამისად, ისინი ექვემდებარებოდნენ შინაგანაწესით განსაზღვრულ განრიგს. ყოველივე ზემოაღნიშნული მიუთითებს თანამშრომელთა სამსახურში გამოცხადებისა და წასვლის აღრიცხვის ჟურნალის წარმოების ფორმალურ ხასიათზე და არ ასახავს რეალურ მდგომარეობას. შესაბამისად, შეუძლებელია კონკრეტულ თანამშრომელთა ნამუშევარი დროის იდენტიფიცირება, რითაც იქმნება ხელფასების არასწორად (უსაფუძვლოდ) გაანგარიშება/გაცემის რისკები.

დასკვნა

მინისტრის აპარატის მიერ არ ხდება თანამშრომლების სამსახურში გამოცხადებისა და სამსახურიდან გასვლის სათანადო აღრიცხვა და მასზე შესაბამისი კონტროლი. ვინაიდან მოსვლა-წასვლის ჟურნალი ხელფასის დარიცხვის საფუძველია, ხოლო თანამშრომელთა ფაქტობრივად ნამუშევარი დროის ზუსტი აღრიცხვა არ არის უზრუნველყოფილი, ორგანიზაციას არ აქვს ხელფასის გაანგარიშებისა და გაცემის კანონმდებლობით გათვალისწინებული საფუძველი, რაც საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივად და არაეფექტიანად გახარჯვის რისკებს შეიცავს.

რეკომენდაცია N1

მინისტრის აპარატმა კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ფარგლებში შეიმუშაოს და დანერგოს კონტროლის ისეთი მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს დასაქმებულთა ნამუშევარი დროის სათანადოდ აღრიცხვასა და დოკუმენტირებას, რაც ხელს შეუწყობს კადრების ეფექტიან მართვასა და სამუშაო რესურსის ეფექტიანად გამოყენებას.

¹ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის N1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“ ინსტრუქცია, მუხლი 30, პუნქტი 14.

2.1.2 ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმების ხარვეზები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის² შესაბამისად, „საჯარო დაწესებულებაში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რიცხოვნობა არ უნდა აღემატებოდეს საჯარო დაწესებულების მთლიანი საშტატო რიცხოვნობის 10%-ს. ამ შეზღუდვიდან გამონაკლისი დაიშვება საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილებით, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საჯარო სამსახურის ბიუროს რეკომენდაციების გათვალისწინებით.“

გამოვლენილი გარემოებები: მინისტრის აპარატში 2018 წელს დამტკიცებული საშტატო ნუსხის შემოწმებით გამოვლინდა, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ თანამშრომელთა რიცხოვნობამ 26%-ით (სულ: 4 თანამშრომელი) გადააჭარბა კანონმდებლობით მოთხოვნილ მთლიანი საშტატო რიცხოვნობის 10%-ს. აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, აუდიტის ობიექტმა წერილობით მიმართა საჯარო სამსახურის ბიუროს, რათა მიეღოთ რეკომენდაცია ოთხი პირის ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებასთან დაკავშირებით, თუმცა ბიურომ საკითხის განხილვის შემდეგ მიზანშეუწონლად მიიჩნია მოთხოვნის დაკმაყოფილება. მიუხედავად ამისა, აფხაზეთის ა/რ მთავრობამ აუდიტის ობიექტს 2018 წელს დაუმტკიცა მის მიერ წარდგენილი საშტატო ნუსხა თანამდებობრივი სარგოებით, სადაც არ იყო გათვალისწინებული ბიუროს რეკომენდაცია, რომლის შესახებ ინფორმაცია მინისტრის აპარატმა აფხაზეთის ა/რ მთავრობას მიაწოდა. შესაბამისად, 2018 წელს მინისტრის აპარატში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული იყო 4 თანამშრომელი: მინისტრის 2 მრჩეველი და 2 თანამშემწე. ობიექტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, საჯარო სამსახურის ბიუროს რეკომენდაციები არ არის შესასრულებლად სავალდებულო ხასიათის, შესაბამისად, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რიცხოვნობა გაიზარდა საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილებითა და ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოსთან ზეპირსიტყვიერი შეთანხმებით, თუმცა ბიუროს რეკომენდაციის შესრულების ვალდებულებას აწესებს „შრომის ანაზღაურების შესახებ“ კანონი (იხ. 2.1.2 ქვეთავის კრიტერიუმი).

დასკვნა

მინისტრის აპარატის მიერ საჯარო სამსახურის ბიუროს რეკომენდაციის გაუთვალისწინებლობითა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რიცხოვნობის ზრდის მიზანშეუწონლობის შესახებ აფხაზეთის ა/რ მთავრობისთვის ინფორმაციის წარუდგენლობით დაირღვა მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები, ხოლო აფხაზეთის ა/რ მთავრობის მიერ ბიუროსგან მოქმედი კანონმდებლობით განსაზღვრული რეკომენდაციის მოთხოვნის გარეშე გადაწყვეტილების მიღება მიუთითებს მთავრობის მხრიდან კონტროლის სისუსტეზე. აღნიშნული მიუთითებს აგრეთვე ობიექტის მხრიდან საკითხისადმი არაჯეროვან დამოკიდებულებაზე და წარმოქმნის საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივი და არამართლზომიერი ხარჯვის რისკებს.

რეკომენდაცია N2

მინისტრის აპარატმა უზრუნველყოს მოქმედი კანონმდებლობით მოთხოვნილი ბიუროს რეკომენდაციის შესრულება და აღნიშნულ კანონშესაბამოებასთან დაკავშირებით განიხილოს შესაბამის პასუხისმგებელ პირთა საკითხი.

2.1.3 არასწორად გადახდილი გადასახადები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით,³ „საშემოსავლო გადასახადით დაბეგვრისაგან თავისუფლდება ფიზიკურ პირთა შემოსავლების შემდეგი სახეები: დახმარებებისა და ერთჯერადი გასაცემლების მიზნით ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებებიდან ან/და ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდებიდან მიღებული თანხები; დამატებული ღირებულების გადასახადის (შემდგომში – დღგ) გადამხდელად ითვლება არარეზიდენტი (გარდა საქართველოს მოქალაქე ფიზიკური პირისა), რომელიც ეწევა მომსახურებას საქართველოში დღგ-ის

² საქართველოს კანონი, „შრომის ანაზღაურების შესახებ“, მუხლი 29, პუნქტი 1.

³ საქართველოს კანონი – საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 82, პუნქტი „ბ“ და მუხლი 156, პუნქტი „დ“.

გადამხდელად რეგისტრაციისა და საქართველოში საგადასახადო აღრიცხვაზე მყოფი არარეზიდენტის მუდმივი დაწესებულების გარეშე, მხოლოდ ამ მომსახურებაზე და ექვემდებარება უკუდაბეგვრას.“

გამოვლენილი გარემოებები: 2015-2016 წლებში მინისტრის აპარატის მიერ განხორციელებულ პროექტებში მონაწილეობდნენ არარეზიდენტი პირები, რომლებისთვისაც პროექტის მიზნებიდან გამომდინარე, საბიუჯეტო სახსრებით, კერძოდ, სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი თანხით შეძენილ იქნა თვითმფრინავის ბილეთები. მოქმედი კანონმდებლობით, აღნიშნული სახის შემოსავლები გათავისუფლებულია საშემოსავლო გადასახადისაგან, აღნიშნული ოპერაციის ფარგლებში არარეზიდენტებს აუდიტის ობიექტისთვის არ გაუწევიათ მომსახურება და მათ მონაწილეობა მიიღეს აპარატის მიერ საზღვარგარეთ გამართულ პროექტებში (წარმოადგენდნენ ბენეფიციარებს და მათთან არ არის გაფორმებული არანაირი ხელშეკრულება), შესაბამისად, მოქმედი კანონმდებლობით ისინი არ ექვემდებარებოდნენ დღგ-ით უკუდაბეგვრას. მიუხედავად ამისა, კანონმდებლობის მოთხოვნების შეუსაბამოდ განხორციელდა არარეზიდენტ პირთა, ჯამში – 1,711.27 ლარის საშემოსავლო გადასახადითა და 3,358.58 ლარის დღგ-ის გადასახადით დაბეგვრა.

აღნიშნულის გარდა, საშემოსავლო გადასახადის არასწორი გაანგარიშების გამო, ორ თანამშრომელს ზედმეტად დაუკავდა ჯამში 126 ლარი საშემოსავლო გადასახადი, ხოლო განაცემთა ინფორმაციაში დაფიქსირდა რამდენიმე ტექნიკური შეცდომა.

დასკვნა

მინისტრის აპარატის მიერ გადასახადების მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნების შეუსაბამოდ დეკლარირებისა და ბიუჯეტში გადახდის გამო, დაფიქსირდა საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიანი განკარგვა, ხოლო თანამშრომელზე გასაცემი ხელფასის შეცდომით დაანგარიშებამ გამოიწვია თანამშრომელზე ხელფასის კანონმდებლობის მოთხოვნების შეუსაბამოდ, არასწორად (ნაკლები ოდენობით) გაცემა.

რეკომენდაცია N3

მინისტრის აპარატმა შეიმუშაოს ისეთი კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო გადასახადების გაანგარიშების მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის დაცვას. ამავდროულად, განხორციელდეს თანამშრომელთათვის არასწორად დაკავებული საშემოსავლო გადასახადის თანხის უკან დაბრუნება, ხოლო სახელმწიფო ბიუჯეტში ზედმეტად გადახდილი გადასახადების აფხაზეთის ა/რ რესპუბლიკურ ბიუჯეტში აღდგენა.

2.2 საქონელი და

მომსახურება

2.2.1 შტატგარეშე

მოსამსახურეთა/შრომითი

ხელშეკრულებით

დასაქმების

არამართლზომიერება

კრიტერიუმი: აუდირებულ პერიოდში მოქმედი კანონმდებლობის⁴ შესაბამისად, „შტატგარეშე მოსამსახურე არის პირი, რომელიც დანიშნით ან შრომითი ხელშეკრულებით გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად,“ ხოლო „შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი არის პირი, რომელსაც საჯარო სამსახურის განხორციელების უზრუნველსაყოფად შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე მინიჭებული აქვს საჯარო დაწესებულების დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესრულების უფლებამოსილება.“

გამოვლენილი გარემოებები: მინისტრის აპარატში 2015 წელს შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული იყო 13 პირი და მათზე გაიცა ანაზღაურება ჯამში – 75,078 ლარი, 2016 წელს დასაქმებული იყო 14 შტატგარეშე თანამშრომელი, რომლებზეც გაიცა ანაზღაურება – 95,010 ლარი, ხოლო 2017

⁴ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 8 (2018 წლამდე) და მუხლი 3, პუნქტი „ვ“ (2018 წლიდან).

წელს – 12 თანამშრომელი, რომლებზეც გაცემულმა შრომის ანაზღაურებამ შეადგინა 84,371 ლარი. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2015-2017 წლებში შრომითი ხელშეკრულებით ძირითადად დასაქმებული იყვნენ ერთი და იგივე პირები სხვადასხვა პოზიციაზე, 6-12 თვის განმავლობაში, რომელთა ფუნქცია-მოვალეობები იყო არა დროებითი, არამედ მუდმივი ხასიათის.

გარდა ამისა, შტატგარეშე მოსამსახურეებთან გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებებისა და მათ მიერ შესრულებული სამუშაოების ანალიზით გამოვლინდა შემდეგი ხარვეზები:

- მთავრობის აპარატში ხელშეკრულებით დასაქმებული 2 შტატგარეშე თანამშრომელი ფაქტობრივად ასრულებს აფხაზეთის ა/რ მთავრობის დავალებებს. კერძოდ, 2015 წლიდან აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდამდე აფხაზეთის ა/რ მთავრობის საინფორმაციო ინტერნეტ-პორტალისთვის იმ ინფორმაციების რუსულ ენაზე თარგმნასა და განთავსებას, რომლებიც ეხება აფხაზეთის ა/რ მთავრობის მიერ განხორციელებულ ღონისძიებებს და 2018 წლიდან აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდამდე აფხაზეთის ა/რ მთავრობის კოორდინაციით დასაბეჭდი წიგნისათვის, აფხაზეთის საომარი მოქმედებების დროს დაღუპული მეომრების ბიოგრაფიული მონაცემების მოძიების სამუშაოების განხორციელება;
- აუდიტებულ პერიოდში შრომითი ხელშეკრულებით 3 სხვადასხვა პოზიციაზე დასაქმებული თანამშრომლების ფუნქცია-მოვალეობები შინაარსობრივად იმეორებს შტატის თანამშრომლისთვის გათვალისწინებულ ფუნქცია-მოვალეობებს. შესაბამისად, მათი უფლებამოსილება არ იყო დამხმარე ან არამუდმივი სამუშაოების შესრულება, ხოლო მათი საქმიანობის შესწავლით ვერ დასტურდება აღნიშნულ თანამშრომელთა დასაქმების აუცილებლობა;
- აუდიტებულ პერიოდში სამ ხელშეკრულებით დასაქმებულ თანამშრომელს დაკისრებული ფუნქცია-მოვალეობა არ განუხორციელებია. კერძოდ, 2 მათგანს ევალებოდა აფხაზეთის ა/რ რუსულ ენაზე გავრცელებული ინფორმაციების მოძიება და თარგმნა, ხოლო ერთს – ზემო აფხაზეთიდან დევნილების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შესწავლა და შესაბამისი წინადადებების მომზადება. ფაქტობრივად კი დადგინდა, რომ არცერთი ზემოაღნიშნული სამუშაო არ შესრულებულა. შესაბამისად, გაურკვეველია მათი დასაქმების მიზნობრიობა;
- შტატგარეშე მოსამსახურეებთან გაფორმებულ ხელშეკრულებებში არ ფიქსირდება სამუშაოს შესრულების ანგარიშის წარმოდგენის მოთხოვნა და არცერთ შტატგარეშე მოსამსახურეს ხელმძღვანელობისთვის არ წარუდგენია კონკრეტულ შესრულებულ სამუშაოებთან დაკავშირებით ანგარიშის სახით შედგენილი რაიმე ტიპის ოფიციალური დოკუმენტი. აუდიტის ობიექტის ინფორმაციით, საქმიანობის შესახებ ინფორმირება ხორციელდებოდა ზეპირსიტყვიერად. შესაბამისად, დოკუმენტურად ვერ დასტურდება შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა მიერ შესრულებული სამუშაო. აღსანიშნავია ისიც, რომ შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა საქმიანობის დოკუმენტაციის შესწავლით, საშუალოდ, 11 შტატგარეშე პირიდან, 6 შემთხვევაში ვერც რაიმე სახის დოკუმენტით დასტურდება მათ მიერ შესრულებული სამუშაო;
- 2015-2017 წლებში შტატგარეშე მოსამსახურეებზე გაიცა ჯამში – 9,950 ლარის პრემია. მოწოდებული ინფორმაციით, პრემიების გაცემა დაკავშირებული იყო ახალი წლის დღესასწაულთან, თანამშრომლებისთვის წახალისებისა და მოტივაციის გაზრდის მიზნით. მაშინ, როდესაც შეუძლებელია შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ

პირთა რეალურად შესრულებული სამუშაოს იდენტიფიცირება, გაურკვეველია მათი დასაქმების აუცილებლობა და მიზანი, ლოგიკურად ყოველგვარ საფუძველსაა მოკლებული მათზე პრემიების გაცემა.

დასკვნა

შტატგარეშე მომუშავეთა დასაქმება ხორციელდებოდა ხანგრძლივი პერიოდით, მუდმივი ხასიათის სამუშაოების შესასრულებლად. აგრეთვე არ მოიპოვებოდა შტატგარეშე თანამშრომლების მიერ წარმოდგენილი შესრულებული სამუშაოს შესახებ ანგარიში რაიმე ფორმით, რომლითაც დადასტურდებოდა მათ მიერ შესრულებული კონკრეტული სამუშაოს (მომსახურების) შედეგი და აქედან მიღებული სარგებელი. გარდა ამისა, შეუძლებელი იყო შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ ზოგიერთ პირთა რეალურად შესრულებული სამუშაოს იდენტიფიცირება, მათი დასაქმების აუცილებლობა და რიგ შემთხვევაში, მათ მიერ შესრულებული სამუშაოს მიზანი. შესაბამისად, მინისტრის აპარატის მხრიდან დასაქმებულთა მიერ განსახორციელებელი სამუშაოს შესრულების/შეუსრულებლობის არასათანადო კონტროლის პირობებში 2015-2018 წლებში საბიუჯეტო სახსრები ჯამში – 338,459 ლარი, არამიზნობრივად, არაეფექტიანადაა გახარჯული.

რეკომენდაცია N4

შრომითი ხელშეკრულებით მოსამსახურეების დასაქმება განხორციელდეს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესაბამისად, მხოლოდ მინისტრის აპარატის საჭიროებებიდან გამომდინარე, ხოლო ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოების შესრულების შესახებ მოთხოვნილ იქნეს ანგარიშების წარმოდგენა, რითაც უზრუნველყოფილი იქნება საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად და ეფექტიანად ხარჯვის კონტროლი.

2.2.2 დაუსაბუთებელი წარმომადგენლობითი ხარჯები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად,⁵ „წარმომადგენლობითი ხარჯები მოიცავს მიღებების, წვეულებებისა და ღონისძიებებისათვის (პრეზენტაციები, ოფიციალური სადილები და ა.შ.), საქსკურსიო და კულტურულ-სანახაობითი ღონისძიებების, სუვენირების შეძენა/დამზადების, სატრანსპორტო მომსახურებისა და მეზავრობის, აგრეთვე სასტუმროში მომსახურების ხარჯებს“.

გამოვლენილი გარემოებები: წარმომადგენლობითი ხარჯების შესწავლით გამოვლინდა, რომ „საზოგადოებრივი ჩართულობა ნდობის აღდგენისა და შერიგებისათვის“ და „ქართული და აფხაზი ახალგაზრდობის ჩართულობა ნდობის აღდგენისა და შერიგებისათვის“ პროგრამების ფარგლებში ორ შემთხვევაში, ჯამში – 2,770 ლარის სასტუმროს მომსახურების მიღების დამადასტურებელი დოკუმენტით არ ხდება მომსახურების მიმღებ პირთა იდენტიფიცირება. ობიექტის ინფორმაციით, სასტუმროს მომსახურება მიიღეს პროექტში მონაწილეებმა, რომელთა სია ტექნიკური მიზეზების გამო არ აისახა მიღება-ჩაბარების აქტებში.

დასკვნა

მინისტრის აპარატის მიერ გაწეული 2,770 ლარის წარმომადგენლობითი ხარჯის მიზანშეწონილობა დოკუმენტურად სათანადოდ არ იყო დადასტურებული. შესაბამისად, იქმნება საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივად ხარჯვის რისკები.

2.2.3 ავტოსატრანსპორტო ხარჯების ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით,⁶ „სამორიგო ავტომობილით სარგებლობის მოწესრიგებისა და ხარჯების ოპტიმიზაციის მიზნით აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებში წარმოებს ჟურნალი,

⁵ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს N672 ბრძანებით დამტკიცებული „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაცია“ თავი 4, კოდი: 224 – „წარმომადგენლობითი ხარჯები“.

⁶ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2015 წლის 25 სექტემბრის N28 დადგენილებით დამტკიცებული „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებში სამსახურებრივი ავტომანქანების გამოყენების წესი“, მუხლი 4, პუნქტი 2.

სადაც დაწესებულების ხელმძღვანელის დავალებით, შესაბამისი უფლებამოსილი პირის მიერ, სამსახურებრივი უფლებამოსილების შესრულების მიზნით დაწესებულების თანამშრომლის მომართვის საფუძველზე ხდება ავტოსატრანსპორტო საშუალებით მოსარგებლე პირის, მარშრუტის, გასვლისა და დაბრუნების დროის შესახებ მონაცემების აღნიშვნა.“

გამოვლენილი გარემოებები: მინისტრის აპარატი 2015 წლის 28 სექტემბრამდე, არ აწარმოებდა სამსახურებრივი მანქანის მოძრაობის აღრიცხვის ჟურნალს, ხოლო 2015 წლის ოქტომბრიდან 2018 წლის ჩათვლით პერიოდში წარმოებული ჟურნალის შესწავლით დადგინა, რომ მასში მითითებული იყო მხოლოდ მანქანის გაყვანის თარიღი და დრო, ხოლო მისი დაბრუნების შესახებ ინფორმაცია არ ფიქსირდებოდა. ამასთანავე, ჟურნალში დანიშნულების ველში ძირითადად აღნიშნული იყო მხოლოდ ქუჩის დასახელება და არა კონკრეტული დანიშნულების ადგილი.

მინისტრის აპარატში სამსახურებრივ ავტომანქანაში საწვავის ფაქტობრივად ჩასხმისა და აღრიცხვის ჟურნალის მონაცემების შესწავლით დაფიქსირდა სამსახურებრივ ავტომობილში სამუშაო და არასამუშაო დღეებში საწვავის ჩასხმის ფაქტები, მაშინ როდესაც ჟურნალში არ იყო დაფიქსირებული ავტომანქანის მოძრაობის შესახებ რაიმე სახის ინფორმაცია. ასევე 2017 წელს დაფიქსირდა ორი შემთხვევა, როდესაც მივლინების ბრძანების საფუძველზე, ავტომანქანა უნდა გაეყვანათ, შესაბამისად, მივლინებულ პირებს, თუმცა ჟურნალში მანქანის გაყვანაზე ხელს აწერდა სხვა პირი, რომელსაც დანიშნულებაში მითითებული ჰქონდა ქ. თბილისში არსებული მისამართი, მაშინ როდესაც ავტომანქანაში საწვავის ჩასხმა განხორციელდა ქალაქგარეთ. ყოველივე ზემოაღნიშნული მიუთითებს სამსახურებრივი ავტომობილის მოძრაობის აღრიცხვის ჟურნალის წარმოების ფორმალურ ხასიათზე და ავტომანქანების მოძრაობის კონტროლის არარსებობაზე.

დასკვნა

მინისტრის აპარატის მიერ არ ხორციელდება მის საკუთრებაში არსებული ავტომანქანის მოძრაობისა და მათზე გაწეული ხარჯების სათანადო კონტროლი, რის გამოც იქმნება ავტომანქანების არადანიშნულებით გამოყენებისა და საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივად გახარჯვის რისკები.

რეკომენდაცია N5

მინისტრის აპარატში შემუშავდეს და დაინერგოს ავტომანქანების გამოყენებისა და გაწეული ხარჯების სათანადო კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს საბიუჯეტო რესურსების მიზნობრივ და ეფექტიან გამოყენებას.

2.3 არაფინანსური აქტივები 2.3.1 ძირითადი საშუალებების ღირებულებითი შეფასების ხარვეზები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით,⁷ „ეკონომიკური მოვლენების შედეგად, აქტივების ღირებულება განისაზღვრება პირვანდელი ან შემენის ღირებულებით, რომელიც კორექტირებულია ყველა იმ ცვლილებების გათვალისწინებით, რასაც მათი შესყიდვის, უსასყიდლოდ მიღების ან წარმოების/მომსახურების შემდეგ ჰქონდა ადგილი. ასეთი ცვლილებებია: არსებითი გაუმჯობესება, ძირითადი კაპიტალის მოხმარება, მოგება ან ზარალი ფლობიდან, ამოწურვა, გამოფიტვა, ხარისხის გაუარესება, გაუთვალისწინებელი დაძველება, შემთხვევითი დაზიანებით გამოწვეული დანაკარგები და სხვა დანაკარგები.“

გამოვლენილი გარემოებები: მინისტრის აპარატმა 2018 წელს გაარემონტა მისსავე სარგებლობაში არსებული 180.29 კვ.მ საოფისე ფართი,⁸ რაზეც 72,242.40 ლარი დაიხარჯა. ჩატარდა კედლების, იატაკის, ჭერისა და სახურავის რემონტი,

⁷ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის N1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“ ინსტრუქცია, მუხლი 10, პუნქტი 1.

⁸ მინისტრის აპარატის 2018 წლის 16 ოქტომბრის ხელშეკრულება სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ N44.

აგრეთვე სანტექნიკის, ელექტროსამონტაჟო და გათბობის სამუშაოები, რაც არ წარმოადგენდა აღნიშნული შენობის არსებით გაუმჯობესებას. აღრიცხვის ინსტრუქციით,⁹ ძირითადი აქტივების მოვლა-შენახვისა და მიმდინარე შეკეთებისათვის გამოყენებული საქონელი და მომსახურება მიმდინარე პერიოდის ხარჯებია და არ აისახება ძირითადი აქტივების შემადგენლობაში. მიუხედავად ამისა, მინისტრის აპარატის საოფისე ფართის საბალანსო ღირებულება არასწორად გაიზარდა 5,655.35 ლარით – სახურავის შეკეთების ღირებულებით.

2018 წელს პროგრამის – „შევისწავლოთ აფხაზური ენა“ ფარგლებში შესაბამისი მომსახურების ხელშეკრულების¹⁰ საფუძველზე განხორციელდა აფხაზური ენის შემსწავლელი ანიმაციური ვიდეორგოლის შექმნა. ხელშეკრულების მიხედვით განხორციელდა შემდეგი სამუშაოები: ა) აფხაზური ენის შემსწავლელი კურსის უზრუნველყოფა სწავლების ორგანიზებისა და მეთოდოლოგიის კუთხით – 4,400 ლარი; ბ) გრაფიკული დიზაინის შექმნა და მასალის რედაქტირება – 4,600 ლარი; გ) სასწავლო აუდიო- და ანიმაციური ვიდეოდისკების შექმნა – 3,000 ლარი; დ) პრეზენტაციის ორგანიზება-ჩატარება – 3,000 ლარი. აღრიცხვის ინსტრუქციით,¹¹ „ა“, „ბ“ და „გ“ პუნქტები აქტივის საპროექტო სამუშაოების ღირებულებაა, რომელსაც მოიცავს აქტივის ღირებულება და ახალი ლიტერატურული ნაწარმოების შექმნისას ორიგინალის მიღება წარმოების ღირებულებით უნდა შეფასდეს. მიუხედავად ამისა, მინისტრის აპარატის მიერ ვიდეოდისკის ღირებულებითი შეფასება განხორციელდა არასწორად, მხოლოდ „გ“ პუნქტით – 3,000 ლარით, ნაცვლად – 12,000 ლარისა. გარდა ამისა, აღსანიშნავია, რომ არც ხელშეკრულებით და არც მიღება-ჩაბარების აქტით არ ფიქსირდება შემსრულებლის მიერ წარმოდგენილი და მინისტრის აპარატის მიერ მიღებული დისკების რაოდენობა. ობიექტის ინფორმაციით, შემსრულებელმა წარმოადგინა 500 ეგზემპლარი ვიდეო-აუდიოკურსი (დისკი), რომლებიც გავრცელების მიზნით, გადაეცათ აფხაზეთის მთავრობის სტრუქტურებს, საგანმანათლებლო დაწესებულებებსა და სხვა დაინტერესებულ პირებს, თუმცა წარმოდგენილ იქნა მხოლოდ 200 ერთეულის გადაცემის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია, ხოლო დანარჩენი დისკების შესახებ ინფორმაცია დოკუმენტურად ვერ დასტურდება.

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით,¹² „ძირითად აქტივებს, მიუხედავად იმისა, საანგარიშო წლის რომელ თვეშია ისინი შეძენილი ან წარმოებული, ცვეთა ერიცხება წლის ბოლოს სრული კალენდარული წლისათვის და გამოიანგარიშება მათი საწყისი (ისტორიული) ღირებულების გამრავლებით წინამდებარე ინსტრუქციით გათვალისწინებულ წლიურ ნორმაზე“.

გამოვლენილი გარემოებები: მინისტრის აპარატის ბალანსზე რიცხული ძირითადი აქტივების ღირებულებითი შეფასების შემოწმებისას გამოვლინდა შემდეგი სახის ნაკლოვანებები:

- 2015 წელს 10 ერთეულ აქტივს შეცდომით დაერიცხა 195.48 ლარით ნაკლები ცვეთა, ხოლო აქტივების საბალანსო ღირებულება არამართებულად იყო გაზრდილი ჯამში – 390.97 ლარით;

⁹ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის N1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“ ინსტრუქცია, მუხლი 23, პუნქტი 5; მუხლი 24, პუნქტები: 18 და 20.

¹⁰ მინისტრის აპარატის 2018 წლის 01 მარტის N11 ხელშეკრულება სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ.

¹¹ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის N1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“ ინსტრუქცია, მუხლი 24, პუნქტები: 1, 3 და 13.

¹² საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2002 წლის 31 დეკემბრის N439 ბრძანებით დამტკიცებული „ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ძირითადი აქტივების ფიზიკური ცვეთის ნორმებისა და მათი ბუღალტრულ აღრიცხვაში ასახვის შესახებ“ ინსტრუქცია, მუხლი 3.

- 2016 წელს 10 ერთეულ აქტივს შეცდომით დაერიცხა 179.39 ლარით ნაკლები ცვეთა, ხოლო აქტივების საბალანსო ღირებულება არამართებულად იყო გაზრდილი, ჯამში – 526.83 ლარით;
- 2017 წელს 4 ერთეულ აქტივს შეცდომით დაერიცხა 396.61 ლარით მეტი, ხოლო 8 ერთეულ აქტივს – 81.35 ლარით ნაკლები ცვეთა. ასევე აქტივების საბალანსო ღირებულება არამართებულად იყო 11 ერთეულ აქტივზე, ჯამში – 468.80 ლარით გაზრდილი, ხოლო 2 ერთეულ აქტივზე – 240 ლარით შემცირებული;
- 2018 წელს 13 ერთეულ აქტივს შეცდომით დაერიცხა 946.86 ლარით მეტი, ხოლო 3 ერთეულ აქტივს – 990.93 ლარით ნაკლები ცვეთა. ასევე აქტივების საბალანსო ღირებულება არამართებულად იყო 4 ერთეულ აქტივზე, ჯამში – 5,827.70 ლარით გაზრდილი, ხოლო 10 ერთეულ აქტივზე – 9129.78 ლარით შემცირებული.

დაფიქსირებული ნაკლოვანებები არასწორი ცვეთის ნორმებისა და ზემოაღნიშნული ღირებულებითი შეფასებისას დაშვებული შეცდომების შედეგია.

დასკვნა

აუდიტის ობიექტის ფინანსურ/ბუღალტრულ აღრიცხვაზე პასუხისმგებელი პირების მიერ საქმისადმი არაჯეროვანი მიდგომისა და არასათანადო კონტროლის შედეგად, ფინანსურ ანგარიშგებასა და აქტივების რეესტრში არასწორი ღირებულებით არის აღრიცხული 2015-2018 წლების არაფინანსური აქტივები და ცვეთის თანხები.

2.3.2 აქტივების განკარგვის ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით,¹³ „არაფინანსური აქტივების მიღება და გასვლა ფორმდება შესაბამისი დოკუმენტებით, რომლებსაც ხელს აწერენ მიღებასა და გაცემაზე უფლებამოსილი პირები. მატერიალურად პასუხისმგებელი პირები აწარმოებენ ძირითადი აქტივების, გრძელვადიანი მცირეფასიანი აქტივებისა და ფასეულობების საინვენტარო სიებს.“

გამოვლენილი გარემოებები: აუდიტებულ პერიოდში მინისტრის აპარატში აქტივების შეძენა, ძირითადად, ხორციელდებოდა მხოლოდ თანამშრომელთა ზეპირი/სიტყვიერი მოთხოვნის საფუძველზე. შესყიდვისას აქტივების მიღებას ახდენდა მატერიალურად პასუხისმგებელი პირი, ხოლო ამ აქტივების უშუალოდ აქტივის მიმღებ (მოსარგებლე) თანამშრომლებზე გადაცემა ხდებოდა ასევე ზეპირი/სიტყვიერი მოთხოვნის საფუძველზე, შესაბამისი გადაცემის დამადასტურებელი დოკუმენტის გარეშე. აღსანიშნავია, რომ მინისტრის აპარატში ბრძანებით განსაზღვრული მატერიალურად პასუხისმგებელი პირი არ აწარმოებს ძირითადი აქტივების, გრძელვადიანი მცირეფასიანი აქტივებისა და ფასეულობების საინვენტარო სიებს.

დასკვნა

მინისტრის აპარატში მატერიალურად პასუხისმგებელი პირის მიერ საქმისადმი არაჯეროვანი მიდგომის გამო, აქტივები არ აღირიცხებოდა დადგენილი ფორმის¹⁴ შესაბამისად, აგრეთვე ვერ იქნა წარმოდგენილი აღნიშნული აქტივების საჭიროების/მიზნობრიობის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია (მათი შეძენა და მოხმარება ხორციელდებოდა შესაბამისი კონტროლის გარეშე), რაც წარმოქმნის საბიუჯეტო სახსრებისა და არაფინანსური აქტივების არამიზნობრივად და არარაციონალურად ხარჯვის/გამოყენების რისკებს.

¹³ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის N1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“ ინსტრუქცია, მუხლი 18, პუნქტები: 5 და 6.

¹⁴ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2013 წლის 31 დეკემბრის N449 ბრძანებით დამტკიცებული „საბიუჯეტო ორგანიზაციების პირველადი საბუღალტრო დოკუმენტებისა და სააღრიცხვო რეგისტრების ფორმების“ დანართი, არაფინანსური აქტივების შიდა გადაადგილების ზედდებული (ფორმა Nაა-1), საბიუჯეტო ორგანიზაციის ძირითადი აქტივების მიღება-ჩაბარების აქტი (ფორმა Nბა-1).

2.3.3 აქტივების ინვენტარიზაციის კანონმდებლობის მოთხოვნებთან შეუსაბამობა

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით,¹⁵ „ინვენტარიზაციის ჩატარება სავალდებულოა: სამეურნეო წლის ბოლოს, გარდა იმ ქონებისა და ვალდებულებებისა, რომელთა სრული ან ნაწილობრივი ინვენტარიზაცია ჩატარებულია სამეურნეო წლის დასასრულამდე სამი თვის განმავლობაში“.

გამოვლენილი გარემოებები: 2017 წლის ივლისში მინისტრის აპარატში დაფიქსირებული აქტივის ქურდობის ფაქტის გამო, მინისტრის ბრძანების¹⁶ საფუძველზე, ჩატარდა ინვენტარიზაცია, რომელიც დასრულდა 2017 წლის 14 ივლისს. სამეურნეო წლის ბოლოს, ადმინისტრაციული სამსახურის მოხსენებითი ბარათით, მინისტრს კვლავ წარედგინა იმავე ინვენტარიზაციის მასალები, ხოლო ფაქტობრივად ახალი ინვენტარიზაცია არ ჩატარებულა. ობიექტის ინფორმაციით, სავალდებულო ინვენტარიზაციის ჩატარების პერიოდულობისა და ვადების დარღვევა გამოიწვია ივლისში ჩატარებული ინვენტარიზაციის შედეგების მინისტრისათვის დაგვიანებით წარდგენამ. შესაბამისად, მინისტრის აპარატში 2017 წელს ფაქტობრივად არ ჩატარებულა მოქმედი კანონმდებლობით განსაზღვრული სავალდებულო ინვენტარიზაცია. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ 2018 წელს აღნიშნული შეუსაბამობა არ ფიქსირდება და ჩატარებულია სავალდებულო ინვენტარიზაცია.

დასკვნა

მინისტრის აპარატის ხელმძღვანელობის არასათანადო კონტროლისა და ადმინისტრაციული სამსახურის მიერ საქმისადმი არაჯეროვანი მიდგომის გამო, დარღვეულია ინვენტარიზაციის წესის მოთხოვნები, რაც წარმოქმნის არაფინანსური აქტივების არაეფექტიანი მართვისა და არაზუსტი აღრიცხვის რისკებს.

2.4 პროგრამული ხარჯები

2.4.1 პროექტების დაგეგმვისა და განხორციელების ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: მინისტრის აპარატის დებულებით,¹⁷ „მინისტრის აპარატი საქართველოსა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით დადგენილი წესით ანგარიშვალდებულია საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივი გამოყენებისთვის,“ ასევე ანალოგიის პრინციპიდან გამომდინარე, აფხაზეთის ა/რ განათლებისა და კულტურის სამინისტროში – პროგრამების/ქვეპროგრამების დამტკიცების წესი და დანერგილი პრაქტიკა.

გამოვლენილი გარემოებები: მინისტრის აპარატის მიერ 2015-2018 წლებში განხორციელებულ პროგრამებსა და პროექტებზე ჯამში დაიხარჯა 138,194 ლარი. დეტალური ინფორმაციისთვის იხ. ცხრილი N2.

ცხრილი N2. 2015-2018 წლებში განხორციელებული პროგრამებისა და პროექტების ხარჯები (ლარებში)

	2015 წელი	2016 წელი	2017 წელი	2018 წელი	სულ:
19 02 პროგრამა ¹⁸	12,192	6,058	11,663	15,233	45,146
19 03 პროგრამა ¹⁹	-	-	-	15,000	15,000

¹⁵ საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 6 თებერვლის N70 ბრძანებულებით დამტკიცებული დებულების „საქართველოში ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების შესახებ“ მე-15 მუხლის მე-2 პუნქტი; საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის N605 ბრძანებით დამტკიცებული „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესი“, მუხლი 3, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი „ა“.

¹⁶ მინისტრის 2017 წლის 5 ივლისის N52 ბრძანება „ბალანსზე რიცხული ძირითადი აქტივებისა და მცირეფასიანი საგნების ინვენტარიზაციის კომისიის შექმნის შესახებ“.

¹⁷ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2014 წლის 17 ნოემბრის N56 დადგენილებით დამტკიცებული „ნდობის აღდგენისა და შერიგების საკითხებში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრის თანამდებობის შემოღების, ნდობის აღდგენისა და შერიგების საკითხებში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრის აპარატის შექმნა და დებულება“ მუხლი 1, პუნქტი 3.

¹⁸ „სამშვიდობო ინიციატივები, სამოქალაქო ინტეგრაცია, ნდობის აღდგენის მხარდაჭერა და დიალოგისაკენ მიმართული შესაძლებლობების გაძლიერება“.

¹⁹ „შევისწავლოთ აფხაზური ენა“.

სხვა პროექტები ²⁰	17,174	20,379	-	40,497	78,050
ჯამი:	29,366	26,437	11,663	70,730	138,196

აღნიშნული პროგრამებისა და პროექტების შესწავლით გამოვლინდა შემდეგი სახის ნაკლოვანებები:

2015 წელს – პროგრამები მინისტრის შესაბამისი ბრძანებით არ დამტკიცებულა, შესაბამისად, ვერ ხდება მათი მიზნების იდენტიფიცირება, მიღწეულ იქნა თუ არა ისინი და აქედან გამომდინარე, ეფექტიანია თუ არა კონკრეტული პროგრამა/ქვეპროგრამა.

2015 წლის 14 დეკემბერს მინისტრის N126 ბრძანებით დამტკიცდა „მინისტრის აპარატის მიერ განსახორციელებელი პროგრამების/ქვეპროგრამების მომზადების, წარმართვისა და ხარჯვის წესი“. ამ წესით დადგენილი ფორმის მიხედვით უნდა განხორციელდებოდა პროგრამების დამტკიცება. თუმცა 2016 და 2017 წლებში მინისტრის ბრძანებით²¹ დამტკიცებული ქვეპროგრამები მოიცავდა ინფორმაციას მხოლოდ პროგრამის აღწერისა და მიზნის, მოსალოდნელი საბოლოო შედეგისა და მისი ინდიკატორების შესახებ.

2016-2017 წლებში პროგრამები არ დამტკიცებულა, ხოლო დამტკიცებული ქვეპროგრამები არ შეიცავდა შემდეგ ინფორმაციას:

- ქვეპროგრამის განხორციელების ადგილი/მისამართი;
- ქვეპროგრამის სამიზნე ჯგუფები;
- ქვეპროგრამის რეზიუმე;
- ქვეპროგრამის მოსალოდნელი რისკები;
- ქვეპროგრამის შემსრულებელი სამინისტრო და პარტნიორი ორგანიზაციები;
- ქვეპროგრამის ღონისძიებები დეტალურად;
- ქვეპროგრამის ღონისძიებათა კალენდარული განრიგი;
- ქვეპროგრამის სიცოცხლისუნარიანობა;
- ქვეპროგრამის დეტალური ბიუჯეტი, მათ შორის, მინისტრის აპარატიდან მოთხოვნილი თანხა და სხვა წყაროების თანადაფინანსება;
- ქვეპროგრამის კოორდინატორები.

შედეგად, დამტკიცებული ქვეპროგრამების შინაარსი ზოგადია და ატარებს ფორმალურ ხასიათს. წარმოდგენილი ინფორმაციით, შეუძლებელია დადგინდეს დეტალურად რა უნდა განხორციელდეს და ვისი ჩართულობით, კონკრეტულად ვის შეეხება პროგრამა/ქვეპროგრამა, როგორ უნდა მოხდეს მათი შერჩევა, ბენეფიციართა შეფასების კრიტერიუმები, წარმოსადგენი დოკუმენტაციის ნუსხა და სხვ.

2018 წელს მინისტრის ბრძანებით²² დამტკიცებული პროგრამები/ქვეპროგრამები ნაწილობრივ შეიცავდა ზემოთ ჩამოთვლილ ინფორმაციას, თუმცა ღონისძიებები წარმოდგენილი იყო ზოგადად, მაგალითად, „პროექტის ბენეფიციარების შერჩევასთან“ დაკავშირებით – კონკრეტულად როგორ უნდა განხორციელდეს შერჩევის პროცესი, არის თუ არა განსაზღვრული ბენეფიციართა მხრიდან რაიმე სახის მონაცემების წარმოდგენა

²⁰ „კულტურული მემკვიდრეობის ეროვნული და ევროპული ასპექტები“, „კულტურათა შორის დიალოგი აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფარგლებში“, „მეცნიერება და რელიგია მომავლისათვის და აფხაზეთის თემატიკაზე მომუშავე პროფესორების, დოქტორანტებისა და მაგისტრანტების ჩართულობა ნდობის აღდგენისა და შერიგების პროცესში“.

²¹ მინისტრის 2016 წლის 29 თებერვლის N27 ბრძანება; მინისტრის 2017 წლის 18 მაისის N31 ბრძანება.

²² მინისტრის 2018 წლის 29 მარტის N13 ბრძანება.

და რა ფორმით,²³ ან/და შეფასების კრიტერიუმები, ამ ინფორმაციის იდენტიფიცირება ვერ ხდება.

პროგრამების დაგეგმვის პროცესში გამოვლენილ ნაკლოვანებებთან ერთად გამოიკვეთა როგორც პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში დაგეგმილი, ასევე სხვა პროექტების (სხვა დონის ბიუჯეტიდან მოზიდული სახსრებით) განხორციელების ეტაპზე არსებული პრობლემები. კერძოდ, დოკუმენტურად ვერ დასტურდება როგორ განხორციელდა პოტენციურ კონკურსანტთა მოსაზიდად პროექტების შესახებ ინფორმაციის გავრცელება. ასევე არ იწარმოებოდა იმ ბენეფიციართა რეგისტრაცია/აღრიცხვა, რომელთაც კონკრეტულ პროექტებში მონაწილეობის სურვილი გამოთქვს. აუდიტის ობიექტის მიერ წარმოდგენილ იქნა ბენეფიციართა პირველადი (მსურველთა) და საბოლოო (შერჩეული) სიები, თუმცა შეუძლებელია მათი სისრულის დადასტურება აღრიცხვის არარსებობის გამო. მოწოდებული ინფორმაციით, უმეტესად ბენეფიციარების გამოხმაურება ხდებოდა ელექტრონულად. ასევე ვერ იქნა წარმოდგენილი შერჩევის პროცესის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია,²⁴ შესაბამისად, ვერ დგინდება სრულად რამდენმა კონკურსანტმა მიიღო შერჩევაში მონაწილეობა და როგორ განხორციელდა მათგან მონაწილე პირთა შერჩევა. აუდიტის ობიექტის განმარტებით, მონაწილეები გადიოდნენ გასაუბრებებს, თუმცა პროექტის მეთოდოლოგია არ ითხოვდა შერჩევის პროცესის დამადასტურებელი რაიმე დოკუმენტის შექმნას.

აუდიტებულ პერიოდში დაფიქსირდა განხორციელებულ პროექტებში რამდენიმე ერთი და იმავე პიროვნების/ბენეფიციარის მონაწილეობა. მაგალითად: 2015 წელს, „კულტურული მემკვიდრეობის ეროვნული და ევროპული ასპექტების“ პროექტში მთავრობის აპარატის მიერ შერჩეული 26 მონაწილიდან 14 (54%), 2016 წელს – „აფხაზეთი დღეს. პრობლემები და გამოწვევები“ პროექტის შერჩეული 30 მონაწილიდან – 13 (43%), 2017 წელს – „საერთო წარსულით საერთო მომავლისკენ“ პროექტის შერჩეული 18 მონაწილიდან – 13 (72%) და 2018 წელს – „აფხაზეთის თემატიკაზე მომუშავე პროფესორების, დოქტორანტებისა და მაგისტრანტების ჩართულობა ნდობის აღდგენისა და შერიგების პროცესებში“ პროექტის შერჩეული 29 მონაწილიდან – 8 პირი (28%), ასევე ფიქსირდება 2015-2018 წლებში მინისტრის აპარატის მიერ განხორციელებულ სხვა, მინიმუმ, ერთ პროექტში მაინც. მოწოდებული ინფორმაციით, აღნიშნული ბენეფიციარები პროგრამებში წარმოდგენდნენ ლიდერებს და რადგან ქვეპროგრამები გულისხმობდა ახალგაზრდა ლიდერების აღზრდას, ისინი დღესაც მონაწილეობენ გრძელვადიანი სამომავლო პროგრამების დაგეგმვის პროცესში. აღნიშნული ფაქტები, ბენეფიციართა შერჩევის პროცესში, მათთვის არათანაბარი პირობების შექმნაზე მიუთითებს, რაც წარმოშობს ინტერესთა კონფლიქტთან დაკავშირებულ რისკებს.

დასკვნა

მინისტრის აპარატის მიერ, პროგრამებისა და პროექტების, როგორც დაგეგმვის, ისე განხორციელების პროცესში, არასათანადო კონტროლის გამო, ვერ ხერხდება მიზნობრიობის მკაფიო იდენტიფიცირება, ხოლო ის გარემოება, რომ პროექტებში მონაწილე ბენეფიციართა შერჩევისას არ იყო უზრუნველყოფილი გამჭვირვალობა და თანაბარი პირობები, ქმნიდა ინტერესთა კონფლიქტის, საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივად ხარჯვისა და არაეფექტიანი მართვის რისკებს.

²³ მაგალითად: CV, პირადობის მოწმობა, დევნილის მოწმობა და სხვ.

²⁴ მაგალითად: დოკუმენტების გაცნობა/შეჯერება, თათბირის ოქმი ან საბოლოო შერჩევის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთების რაიმე სახის დოკუმენტი.

რეკომენდაცია N6

მინისტრის აპარატის მიერ შემუშავდეს და დაინერგოს ისეთი პროგრამის დამტკიცების წესი, რომელიც მოიცავს ამომწურავ ინფორმაციას პროგრამის მიზნობრიობის, განსახორციელებელი ღონისძიებების, სამიზნე ჯგუფებისა (ბენეფიციართა შერჩევის კონკრეტული კრიტერიუმები) და ბიუჯეტის შესახებ. ასევე პროგრამის განხორციელების პროცესში დაინერგოს ისეთი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს პროგრამის ბენეფიციართა შერჩევის მეტ გამჭვირვალობასა და სამართლიანობას, რაც ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო სახსრების მართლზომიერ ხარჯვას.

2.5 სახელმწიფო

შესყიდვები

2.5.1 არამიზნობრივად

განხორციელებული

შესყიდვა

კრიტერიუმი: საკონსულტაციო-საორგანიზაციო და მასთან დაკავშირებული მომსახურების სახელმწიფო შესყიდვის ხელშეკრულებების²⁵ თანახმად, მიმწოდებლის ვალდებულება იყო – „დაგეგმილი ღონისძიებების ეფექტურად გაშუქება, საინფორმაციო ღონისძიებების (ბრიფინგი, პრესკონფერენცია და სხვ.) ჩატარების შემთხვევაში, უზრუნველყოს მისი საინფორმაციო მხარდაჭერა, რაც გულისხმობს პრესკონფერენციის ვიდეომასალის ჩაწერის განთავსებას საიტზე და ნიუსების დადებას“.

გამოვლენილი გარემოებები: 2015-2017 წლებში მინისტრის აპარატმა გააფორმა ჯამში 4,000 ლარის ხელშეკრულება საინფორმაციო სააგენტო შპს „ინფონიუსთან“, რომელსაც უნდა გაეწია საკონსულტაციო-საორგანიზაციო მომსახურება, კერძოდ, ხელი შეეწყო აპარატის მიერ დაგეგმილი ღონისძიებების ეფექტურად გაშუქებაში, საინფორმაციო ღონისძიებების (ბრიფინგების, პრესკონფერენციების და სხვ.); ჩატარების შემთხვევაში, უზრუნველყოფს მისი საინფორმაციო მხარდაჭერა, რაც გულისხმობდა ღონისძიების შესახებ ინფორმაციისა და ნიუსების შპს „ინფონიუსის“ ვებგვერდზე²⁶ განთავსებას. აღნიშნული შესყიდვის ხელშეკრულებების, მასთან დაკავშირებით გაწეული მომსახურებისა და ვებგვერდზე განთავსებული ინფორმაციების შესწავლით დადგინდა, რომ მინისტრის აპარატის მიერ ჩატარებული არცერთი ღონისძიება არ იყო გაშუქებული ან/და განთავსებული საინფორმაციო სააგენტოს ვებგვერდზე, რაც ხელშეკრულების საგანი იყო. ყველა ინფორმაცია, რომელიც განთავსებული იყო სააგენტოს ვებგვერდზე, ეხებოდა აფხაზეთის ა/რ მთავრობის მიერ ჩატარებულ ღონისძიებებს, სადაც შაბლონური ტექსტით ყველგან ფიქსირდებოდა მინისტრის ან მინისტრის აპარატის წარმომადგენლების დასწრება. აუდიტის ობიექტის ინფორმაციით, ზემოაღნიშნული ფაქტი გამოწვეული იყო იმ გარემოებით, რომ აუდიტის ობიექტი არ აწვდიდა სააგენტოს შესაბამის მასალას.

დასკვნა

მინისტრის აპარატმა შესყიდვის ხელშეკრულება გააფორმა იმ მომსახურების შეძენაზე, რომლის საჭიროება წინასწარ არ ჰქონდა განსაზღვრული, ხოლო ფაქტობრივად მიმწოდებელს არ შეუსრულებია ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულება და არც შემსყიდველს განუხორციელებია მის შესრულებაზე მონიტორინგი. შესყიდვის აუცილებლობის არასაკმარისი დასაბუთების პირობებში სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელება, შესაბამისი კანონმდებლობის მოთხოვნებისადმი არასათანადო დამოკიდებულებისა და შპს „ინფონიუსთან“ ხელშეკრულების გაფორმების შესაძლო დაინტერესების რისკებს წარმოშობს, რაც იწვევს საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიურ და არაეფექტიან ხარჯვას.

²⁵ 2015 წლის 19 ივნისის ხელშეკრულება N39; 2016 წლის 3 მაისის ხელშეკრულება N18 და 2017 წლის 4 ივლისის ხელშეკრულება N26-ის „მხარეთა უფლებამოვალუბანი“.

²⁶ www.newspress.ge

2.6 ბუღალტრული

აღრიცხვა

2.6.1 ხარჯებისა და

მატერიალური

ფასეულობების აღრიცხვის

ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით,²⁷ „საწარმო, ორგანიზაცია თავისი ქონების შემადგენლობას და წარმოქმნის წყაროებს ასახავს ბუღალტრულ ანგარიშგებაში, რომლის შედგენისას დაცული უნდა იქნეს უტყუარობის²⁸, სისრულის²⁹, არსებითობისა³⁰ და საიმედოობის³¹ პრინციპები.“

გამოვლენილი გარემოებები: მინისტრის აპარატის ბუღალტრულ რეგისტრებში ხარჯებსა და მატერიალურ ფასეულობებზე განხორციელებული ოპერაციების აღრიცხვის შემოწმებით გამოვლინდა, რომ ხშირ შემთხვევებში ეკონომიკური მოვლენები შეცდომით ასახულია არასწორ ანგარიშებზე, რომლებმაც გამოიწვია შეუსაბამო ბუღალტრულ რეგისტრებსა და ფინანსურ ანგარიშგებაზე ასახულ მონაცემებს შორის, მაგალითად:

- საწვავის მიღების ოპერაციები ნაცვლად „1627 – სხვა დანარჩენი მატერიალური მარაგები“ და „3210 – საქონლის და მომსახურების მოწოდებით დარიცხული ვალდებულებების“ ანგარიშებზე აღრიცხვისა, არასწორად არის აღრიცხული ანგარიშებზე „1625 – ფულადი დოკუმენტები“ და „1432 – მოთხოვნები არაფინანსური აქტივების მიღებაზე წინასწარი გადახდებით“;
- ქვეყნის გარეთ მივლინების ოპერაციები ნაცვლად „1462 – მოთხოვნები მივლინებით ქვეყნის გარეთ“ ანგარიშზე აღრიცხვისა, არასწორად არის აღრიცხული ანგარიშზე „1461 – მოთხოვნები მივლინებით ქვეყნის შიგნით“.

ანალოგიურად, არასწორ ანგარიშებზე იყო გატარებული პროექტების ფარგლებში საზღვარგარეთ სხვადასხვა სახის მომსახურებაზე გაწეული ხარჯები, საწვავის შეძენის/მიღების ოპერაციები, პროფკავშირების გადასახადის ხელფასიდან დაკავების ოპერაციები, საკანცელარიო და სხვა დანარჩენი საქონელი და მომსახურების ხარჯები, მივლინებებისა და წარმომადგენლობითი ხარჯები, შტატგარეშე მომუშავეთა ხელფასების ხარჯი, მიღებული გრანტებისა და არასაოპერაციო შემოსავლების ოპერაციები.

ასევე ფინანსურ ანგარიშგებაზე ხარჯებისა და მატერიალური ფასეულობების აღრიცხვის შემოწმებით გამოვლინდა შემდეგი სახის ნაკლოვანებები:

- 2015 წლის ფინანსურ ანგარიშგებაზე არ ფიქსირდება მარაგებისა და მცირეფასიანი გრძელვადიანი აქტივების მოძრაობა, ასევე ჯამში – 40,780.29 ლარის ოპერაციები არ არის ასახული ან/და ასახულია არასწორ მუხლებზე;
- 2016 წლის ფინანსურ ანგარიშგებაზე არ ფიქსირდება მარაგებისა და მცირეფასიანი გრძელვადიანი აქტივების მოძრაობა, ასევე ჯამში – 6,780.96 ლარის ოპერაციები არ ფიქსირდება შესაბამის ქვემუხლებზე;
- 2017 წლის ფინანსურ ანგარიშგებაზე არ არის აღიარებული მოპარული ლეპტოპის საბალანსო ღირებულება – 904 ლარი, ასევე არ ფიქსირდება მარაგებისა და მცირეფასიანი გრძელვადიანი აქტივების მოძრაობა, ხოლო ჯამში – 2,742.95 ლარის ოპერაციები არ ფიქსირდება შესაბამის ვემუხლებზე;
- 2018 წლის ფინანსურ ანგარიშგებაზე კვლავ არ არის აღიარებული მოპარული ლეპტოპის საბალანსო ღირებულება – 904 ლარი, ხოლო

²⁷ საქართველოს პერზიდენტის 1998 წლის 6 თებერვლის N70 ბრძანებულებით დამტკიცებული დებულება „საქართველოში ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების შესახებ“ მუხლი 29, პუნქტები: 1, 2, 4 და 5.

²⁸ ანგარიშგება უნდა გამომდინარეობდეს ქვეყანაში დადგენილი აღრიცხვა-ანგარიშგების წესებიდან და ასახავდეს ჭეშმარიტ ინფორმაციას.

²⁹ იგი უნდა გამომდინარეობდეს საანგარიშო პერიოდში მომხდარი ყველა სამეურნეო ფაქტიდან.

³⁰ ანგარიშგებაში მოცემული ინფორმაცია არსებითია და მისმა არასახვამ ან არასწორად წარმოდგენამ შეიძლება გავლენა მოახდინოს ინფორმაციის მომხმარებელთა ეკონომიკურ გადაწყვეტილებებზე.

³¹ ინფორმაცია საიმედოა და მომხმარებელს შეუძლია მასზე დაყრდნობა, ანუ ანგარიშგება რეალურ სიტუაციას ასახავს.

მარაგებისა და მცირეფასიანი გრძელვადიანი აქტივების მოძრაობა არ შეესაბამება ბუღალტრულ რეგისტრებში ასახულ მონაცემებს.

დასკვნა

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

რეკომენდაცია N7

მინისტრის აპარატმა განახორციელოს შეცდომით წარდგენილი ფინანსური ანგარიშგებების კორექტირება/დაზუსტება. ასევე შემუშავდეს აღრიცხვისა და ფინანსური ანგარიშგების შედგენის პროცესის ისეთი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს ბუღალტრული ოპერაციების კანონმდებლობის მოთხოვნებისა და აღრიცხვის ინსტრუქციის დაცვით წარმოებას.

2.7 კონტროლის სისტემა 2.7.1 შიდა კონტროლის სისტემის ნაკლოვანება

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით,³² „შიდა კონტროლის სისტემა არის დაწესებულების მენეჯერული, ფინანსური და სხვა სახის კონტროლის მექანიზმების სისტემა, რომელიც მოიცავს ორგანიზაციულ სტრუქტურას, მეთოდებს, პროცედურებს, აგრეთვე შიდა აუდიტის ფუნქციას, რომელიც ყალიბდება, რათა დაეხმაროს დაწესებულებას, მიაღწიოს თავის მიზნებს და კანონიერად, გამჭვირვალედ, ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად წარმართოს თავისი საქმიანობა, და რომლის ჩამოყალიბებისათვის პასუხისმგებელი არიან დაწესებულების ხელმძღვანელები“.

გამოვლენილი გარემოებები: მინისტრის აპარატის შიდა პროცესების შესწავლით დადგინდა, რომ ორგანიზაციაში არ იყო შემუშავებული კონტროლის მეთოდები და პროცედურები, რომლებიც ხელს შეუწყობდა როგორც საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურად ხარჯვას/მართვას, ისე მატერიალური ფასეულობების ეფექტიანად გამოყენებას.

იდენტიფიცირებულ იქნა მხოლოდ 2 ფორმალიზებული კონტროლის მექანიზმი: თანამშრომელთა მოსვლა-წასვლის აღრიცხვის ჟურნალი და ავტომატური მოძრაობის აღრიცხვის ჟურნალი, ასევე 2 არაფორმალიზებული კონტროლის მექანიზმი: საწვავის ჩასხმის კონტროლის აგაი სისტემა და სამივლინებო ბარათების წარმოება. აღნიშნული კონტროლის პროცედურებს გააჩნდა ნაკლოვანებები და ვერ დასტურდება მათი ფუნქციონირების ეფექტიანობა. კერძოდ, კონტროლის მექანიზმებს არ შეუძლიათ შეცდომებისა და უზუსტობების ეფექტიანად თავიდან აცილება/პრევენცია, ან გამოვლენა და გასწორება. გარდა აღნიშნულისა, მინისტრის აპარატის შემდეგ პროცესებზე საერთოდ ვერ დასტურდება კონტროლების არსებობა: წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევა, ავტომატური გავლილი მანძილის აღრიცხვა, ბუღალტრული აღრიცხვა და ფინანსური ანგარიშგება, გადასახადების დეკლარირება და გადახდა, პროგრამის/ქვეპროგრამებისა და კონკრეტული ღონისძიებების შესრულების პროცესი, არაფინანსური აქტივების შეძენასთან დაკავშირებული დოკუმენტაციის წარმოება და აღრიცხვა, არაფინანსური აქტივების გამოყენებისა და ჩამოწერის პროცესი, შესყიდვების დაგეგმვისა და შესრულების, ტენდერების ჩატარების პროცესი, აპარატის მიზნებისა და ამოცანების შესრულების პროცესი. შესაბამისად, მინისტრის აპარატში არსებული კონტროლის გარემო არაა დამაკმაყოფილებელი.

³² საქართველოს კანონის „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მე-2 მუხლის „ე“ პუნქტი.

დასკვნა

კონტროლის პროცედურების ფორმალური ინსტრუქციის (სახელმძღვანელო, დებულება ან სხვა ფორმალური დოკუმენტი) არარსებობა მიუთითებს მინისტრის აპარატის საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნების შეუსაბამოდ და საჯარო რესურსების არაეფექტიანად მართვის რისკებზე, ხოლო არაფორმალიზებულმა კონტროლის პროცედურებმა ვერ უზრუნველყო მინისტრის აპარატის მიერ კანონმდებლობის მოთხოვნების შეუსაბამოდ საქმიანობისა და საჯარო რესურსების არაეფექტიანად მართვის რისკების პრევენცია.

რეკომენდაცია N8

მინისტრის აპარატმა შეიმუშაოს ისეთი კონტროლის პოლიტიკა და პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს ეფექტიან კონტროლს სამეურნეო ოპერაციების განხორციელების ყველა ეტაპზე, ასევე საჯარო რესურსების კანონმდებლობის მოთხოვნების შეუსაბამოდ, არამიზანშეწონილად ხარჯვისა და არაეფექტიანად მართვის შემთხვევების დროულ გამოვლენასა და პრევენციას, რაც მინიმუმამდე შეამცირებს მიმდინარე პროცესებში არსებულ რისკებს.

აუდიტორები

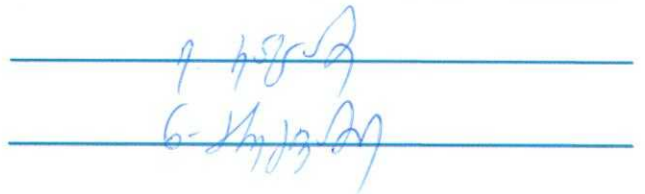
ხელმოწერა

ეთერ კაცაძე

აუდიტორი, ჯგუფის ხელმძღვანელი

ნინო ზრეგვაძე

უფროსი აუდიტორ-ასისტენტი



საკონტაქტო ინფორმაცია

ვებგვერდი და სოციალური მედია

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

ცხელი ხაზი

(+995 32) 243 81 81

ელექტრონული ფოსტა

sao@sao.ge

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