



შენაბამისობის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

საერთო დანიშნულების სახელმწიფო
მომსახურების სფეროს აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი

გიორგი კიკელიშვილი

11 მაისი 2024 წელი
N 11/36

ეგზ.: N 1

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციების
მიერ 2021-2022 წლებში განხორციელებული
საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის შესაბამისობის
აუდიტის ანგარიში

შინაარსი

ძირითადი ნაწილი	ტერმინები და შემოკლებები	3
	შემაჯამებელი მიმოხილვა	4
	რეკომენდაციები	9
	1. შესავალი	11
	ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	11
	აუდიტორის პასუხისმგებლობა	11
	აუდიტის საგანი	11
	აუდიტის მასშტაბი	11
	აუდიტის კრიტერიუმები	12
	აუდიტის მიზანი	13
	აუდიტის მეთოდოლოგია	13
	ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ	14
	2. აუდიტის მიგნებები	16
	საკონტაქტო ინფორმაცია	38

ტერმინები და შემოკლებები

სამეგრელო-ზემო სვანეთის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაცია – აბაშის, ზუგდიდის, მარტვილის, მესტიის, სენაკის, ჩხოროწყუს, წალენჯიხის, ხობის მუნიციპალიტეტებსა და ქალაქ ფოთში სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაცია.

რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაცია – ამბროლაურის, ლენტეხის, ონისა და ცაგერის მუნიციპალიტეტებში სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაცია.

კახეთის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაცია – ახმეტის, გურჯაანის, დედოფლისწყაროს, თელავის, ლაგოდეხის, საგარეჯოს, სიღნაღისა და ყვარლის მუნიციპალიტეტებში სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაცია.

ქვემო ქართლის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაცია – ბოლნისის, გარდაბნის, დმანისის, თეთრიწყაროს, მარნეულის, წალკის მუნიციპალიტეტებსა და ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტში სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაცია.

იმერეთის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაცია – ბაღდათის, ვანის, ზესტაფონის, თერჯოლის, სამტრედიის, საჩხერის, ტყიბულის, წყალტუბოს, ჭიათურის, ხარაგაულის, ხონის მუნიციპალიტეტებსა და ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტში სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაცია.

გურიის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაცია – ლანჩხუთის, ოზურგეთისა და ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტებში სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაცია.

შიდა ქართლის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაცია – გორის, კასპის, ქარელისა და ხაშურის მუნიციპალიტეტებში სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაცია.

მცხეთა-მთიანეთის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაცია – დუშეთის, თიანეთის, მცხეთისა და ყაზბეგის მუნიციპალიტეტებში სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაცია.

სამცხე-ჯავახეთის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაცია – ადიგენის, ასპინძის, ახალციხის, ახალქალაქის, ბორჯომისა და ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტებში სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაცია.

შტატგარეშე – შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი.

დეკრეტული შვებულება – მოხელის შვებულებები ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო და ახალშობილის შვილად აყვანის გამო.

მუნიციპალიტეტი – საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულების მუნიციპალიტეტები.

შპს – შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

ორგანიზაციული და პერსონალის მართვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციების მიერ 2021-2022 წლებში განხორციელებული საფინანსო - ეკონომიკური საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციების ანგარიშვალდებულების ნაკლოვანებები

2021 წლიდან რეგიონების განვითარების სტრატეგია აღარ განახლებულა, რაც უარყოფით გავლენას ახდენს რეგიონების პოტენციალის სრულად ათვისებასა და არსებული გამოწვევების გადაჭრაზე. სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებს მთავრობის მიერ არ განესაზღვრათ სამოქმედო გეგმებისა და შემდგომ შესრულებული სამუშაოს შესახებ ანგარიშების შედგენის ვალდებულება, სადაც ასახული იქნებოდა წლის განმავლობაში დაგეგმილი და განხორციელებული საქმიანობები და სხვადასხვა აქტივობები. აქედან გამომდინარე, მთავრობა მოკლებულია შესაძლებლობას, შეაფასოს საქართველოს ტერიტორიაზე ადმინისტრაციების საქმიანობის შედეგები.

საკადრო უზრუნველყოფის ნაკლოვანებები

მთავრობის მიერ, სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციების საშტატო ნუსხის შედგენისას, არ არის გათვალისწინებული საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ შემუშავებული რეკომენდაციები, რის გამოც ხელმძღვანელ პოზიციებზე დასაქმებული პირების რაოდენობა შტატების მთლიან ოდენობასთან შეფარდებით მაღალია და არ შეესაბამება კარგ მმართველობით პრაქტიკას.

თანამდებობაზე აღდგენა არაუფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ

მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობა და სამსახურში აღდგენის მოთხოვნა, მოხელის მონაწილეობის/თანხმობის გარეშე წარმოუდგენელია, ხოლო მოხელის ჩართულობა, როგორც ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით,¹ ისე „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის² შესაბამისად, შესაძლებელია გათავისუფლების ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტის ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში ან სასამართლოში გასაჩივრების საფუძველზე.

სამსახურიდან გათავისუფლებული მოხელეების განცხადებები თავისი შინაარსით, მოქმედი კანონმდებლობის³ მიხედვით, ადმინისტრაციული საჩივარია. შესაბამისად, საქმის განხილვა უნდა განხორციელდებოდეს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსისა⁴ და „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის⁵ მოთხოვნათა გათვალისწინებით, ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში ან სასამართლოში.

¹ 60¹ მუხლის მე-3 პუნქტი.

² 118-ე მუხლი

³ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 181-ე მუხლი.

⁴ 178-ე მუხლი.

⁵ 118-ე მუხლი.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, მოსამსახურეების სამსახურში აღდგენა და განაცდურის ანაზღაურება არ შეესაბამება მოქმედი კანონმდებლობის პრინციპებს.⁶

აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციების საქმიანობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის⁷ თანახმად, სახელმწიფო რწმუნებულის ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს აუქმებს საქართველოს მთავრობა, ხოლო საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით შესაძლებელია გასაჩივრდეს სასამართლოში.

შრომის ანაზღაურება

ზედმეტად დარიცხული და ანაზღაურებული ხელფასი

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში, ცალკეულ შემთხვევაში – არასათანადოდ, ხოლო ძირითად შემთხვევებში, საერთოდ არ არის შემუშავებული ფაქტობრივად ნამუშევარი დროის გამოყენების ყოველთვიური აღრიცხვის სისტემა. ამასთანავე, შრომის ანაზღაურების არასწორი გაანგარიშების შედეგად აუდიტის პერიოდში გამოვლინდა ზედმეტად დარიცხული შრომის ანაზღაურების შემთხვევები. აღნიშნული გარემოებები, შრომის ანაზღაურების სახით გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვასთან მიმართებით, კონტროლის მექანიზმების არსებით სისუსტეზე მიუთითებს.

დანამატების გაცემის ხარვეზები

სამეგრელო-ზემო სვანეთის, შიდა ქართლის, გურიის, იმერეთისა და მცხეთა-მთიანეთის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში დასაქმებულ მოხელეებზე, დამატებითი ფუნქციების დაკისრებისა და ამის საფუძველზე სახელფასო დანამატების გაცემის დროს, არ იყო გათვალისწინებული კანონმდებლობის მოთხოვნები, რაც კონტროლის მექანიზმების სისუსტეზე მიუთითებს და წარმოშობს დანამატების დასაბუთების გარეშე გაცემის რისკებს.

კახეთის, იმერეთის, ქვემო ქართლის და გურიის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში სახელფასო დანამატების გაცემისას, არ იყო გათვალისწინებული „საჯარო სამსახურის შესახებ“⁸ და „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“⁹ საქართველოს კანონების მოთხოვნები, რომელთა თანახმად, მოხელის მიერ ზეგანაკვეთური სამუშაო სრულდება მხოლოდ მოხელის ზემდგომი თანამდებობის პირის წერილობითი დავალების საფუძველზე, ხოლო შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისთვის სახელფასო დანამატის მიცემის უფლებამოსილება უნდა გამომდინარეობდეს ხელშეკრულების პირობებიდან.

⁶ განაცდურის სახით გაცემული თანხა - 4,296.2 ლარი, არის ზედმეტად ანაზღაურებული, რაც ექვემდებარება სახელმწიფო ბიუჯეტში დაბრუნებას.

⁷ „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის 27³ მუხლი, ასევე „სახელმწიფო რწმუნებულის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის N308 დადგენილების მე-6 მუხლი.

⁸ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 61-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

⁹ „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტი.

შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებზე ფულადი ჯილდოს გაცემის ხარვეზები

გარდა გურიისა და ქვემო ქართლის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებისა,¹⁰ შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებზე, ფულადი ჯილდოების გაცემის დროს არ იყო გათვალისწინებული მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები. შედეგად, მოსამსახურეთა წახალისების მიზნით თანხების ანაზღაურება ხდებოდა შესრულებული სამუშაოების სათანადოდ დასაბუთების გარეშე.

შრომითი ხელშეკრულებების მართვის ნაკლოვანებები

შრომითი ხელშეკრულებების ნაკლოვანებები

- ქვემო ქართლისა¹¹ და კახეთის¹² სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში მოსამსახურეებთან გაფორმებული ხელშეკრულებები ცალკეულ შემთხვევაში არ შეიცავდა კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ისეთ არსებით პირობებს, როგორებიცაა, შესასრულებელი სამუშაოს სახე ან აღწერილობა, ხელშეკრულებებში არ იყო გაწერილი თანამდებობის შესაბამისი ფუნქცია/მოვალეობები;
- სამცხე-ჯავახეთის,¹³ შიდა ქართლისა¹⁴ და იმერეთის¹⁵ ადმინისტრაციებში, ზოგიერთ შემთხვევაში ხელშეკრულებებში მითითებული იყო ზოგადი ფუნქციები, კონკრეტულად შესასრულებელი სამუშაოს აღწერის გარეშე;
- ქვემო ქართლის ადმინისტრაციაში მოსამსახურეებთან გაფორმებულ ხელშეკრულებებში ცვლილებები¹⁶ ხორციელდებოდა ხელმძღვანელი პირის მიერ გამოცემული ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტით, მხარეთა შორის შესაბამისი შეთანხმებების გაფორმების გარეშე;
- გურიის ადმინისტრაციაში ხუთ შტატგარეშე მოსამსახურესთან შრომითი ხელშეკრულებები გაფორმებული იყო თოთხმეტი სამუშაო დღის დაგვიანებით;
- მცხეთა-მთიანეთის, ქვემო ქართლისა და შიდა ქართლის ადმინისტრაციებში შრომით ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებს, ხელშეკრულების პირობების გათვალისწინებით, მინიჭებული ჰქონდათ საჯარო დაწესებულების არამუდმივი ამოცანების შესრულების უფლებამოსილება,¹⁷ თუმცა ხელშეკრულებები შტატგარეშე მოსამსახურეებთან გაფორმებული იყო ხანგრძლივი პერიოდით.¹⁸

ადმინისტრაციებში ასევე არ ხდებდა შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა მიერ შესრულებული სამუშაოების დოკუმენტური დადასტურება, რაც ზემოაღნიშნულ სხვა გარემოებებთან ერთად შეუსაბამოა მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან, ვერ უზრუნველყოფს შესრულებული

¹⁰ 2021-2022 წლებში გურიამი საერთოდ არ იყო გაცემული ფულადი ჯილდოები, ხოლო ქვემო ქართლში ამავე წლებში ფულადი ჯილდოები გაცემული არ იყო შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებზე.

¹¹ 2021 წლის 31 დეკემბრის N5 ხელშეკრულება, 2021 წლის 30 აგვისტოს N3, 2020 წლის 13 ივლისის N1 და 2022 წლის 22 ივნისის N 2 ხელშეკრულებები. მითითებულია სამეურნეო საქმიანობა, ოპერატორი, მდივან-რეფერენტი, თანაშემწე.

¹² 2021 წლის 1 იანვრის N 1 ხელშეკრულება, 2021 წლის 2 ივლისის N 2 ხელშეკრულება, 2020 წლის 1 ივნისის N1 ხელშეკრულება.

¹³ 2019 წლის 18 ივლისის N 1 ხელშეკრულება, 2021 წლის 6 დეკემბრის N2 ხელშეკრულება, 2022 წლის 4 თებერვლის N 1 ხელშეკრულება.

¹⁴ 2018 წლის 7 სექტემბრის გაფორმებული ხელშეკრულება, რომლის მოქმედების ვადა მხარეთა შეთანხმებით ყოველწლიურად იზრდებოდა.

¹⁵ 2022 წლის 12 აპრილის გაფორმებული ხელშეკრულება.

¹⁶ შრომითი ურთიერთობის ხანგრძლივობასთან დაკავშირებით, მაგალითად, 2018 წლის 27 დეკემბრის გაფორმებული N 05 ხელშეკრულების მოქმედების ვადები 2021 წლის 31 დეკემბრამდე - ყოველწლიურად, ხოლო 31 დეკემბრიდან 1 აგვისტომდე - ყოველთვიურად იზრდებოდა, მხოლოდ განკარგულებების საფუძველზე. 2021 წლის 31 დეკემბრის გაფორმებულ N05 და N06 ხელშეკრულებებში განკარგულებების საფუძველზე ხელშეკრულების ვადები ასევე იზრდებოდა ყოველთვიურად.

¹⁷ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „ვ“ ქვეპუნქტი.

¹⁸ 12 თვეზე მეტი ვადით.

სამუშაოების სათანადო კონტროლს და წარმოშობს ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებზე ანაზღაურების უსაფუძვლოდ გაცემის რისკებს.

შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა დადგენილზე მეტი რიცხოვნობა

შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რიცხოვნობის შეზღუდვიდან გამონაკლისის დაშვების მიზნით, საქართველოს მთავრობის თანხმობები 2021 წლის საანგარიშო პერიოდზე სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებმა ვერ წარმოადგინეს, ხოლო 2022 წელს მცხეთა- მთიანეთის, რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის, გურიის, ქვემო ქართლისა და სამეგრელო - ზემო სვანეთის ადმინისტრაციებზე საქართველოს მთავრობის თანხმობები¹⁹ გაცემულ იქნა მოსამსახურებთან შრომითი ურთიერთობების წარმოშობის შემდეგ,²⁰ კახეთის, სამცხე-ჯავახეთისა და იმერეთის ადმინისტრაციებზე თანხმობები გაცემული არ არის, რაც შეუსაბამოა მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან.²¹

ავტოპარკის მართვა

ფუნქციურად გაუმიჯნავი ავტომანქანები

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში არ არის მიღებული სამართლებრივი აქტი, რომლითაც განისაზღვრებოდა სამსახურებრივი ავტომობილების გამოყენების წესი და პრინციპები, რაც წარმოშობს როგორც ტრანსპორტის, ისე საწვავის არამიზნობრივად და არაეფექტიანად გამოყენების რისკებს.

დასაბუთების გარეშე გამოყენებული ავტომობილები

აუდიტის პროცესში ვერ იქნა წარმოდგენილი შესაბამისი ფორმალური დოკუმენტაცია, რომელიც დაადასტურებდა საწვავის ჩასხმისა და ავტომობილების სამსახურებრივი საჭიროებისათვის გამოყენების აუცილებლობას, რაც სამსახურებრივი ავტომობილების პირადი მიზნებით გამოყენების რისკებს წარმოშობს; ასევე სათანადო დასაბუთების გარეშე თანამშრომლების პირად მფლობელობაში არსებულ ავტომანქანებზე საწვავის ხარჯების გაწევა, წარმოქმნის საბიუჯეტო სახსრების არამართლზომიერად გამოყენების რისკს.

ავტოსარემონტო ხარჯების ნაკლოვანებები

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში²² ცალკეულ შემთხვევებში არ არის წარმოდგენილი ავტოტექნომსახურების ხარჯის გაწევაზე უფლებამოსილი პირის თანხმობები, ხოლო იმერეთის ადმინისტრაციაში სადაზღვევო შემთხვევის დადგომის დროს, არ ხდება მიმწოდებლებთან გაფორმებული სადაზღვევო ხელშეკრულების პირობების ამოქმედება, რომლის თანახმად, შემსყიდველი ორგანიზაცია უფლებამოსილია, სადაზღვევო შემთხვევის დადგომისას მიიღოს სადაზღვევო ანაზღაურება, რაც ვერ უზრუნველყოფს საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურ ხარჯვას.

¹⁹ განკარგულებები: მცხეთა-მთიანეთი - 2022 წლის 24 იანვარი N 111, რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი - 2022 წლის 31 იანვრის N 167, გურია - 2022 წლის 24 იანვრის N 110, ქვემო ქართლი - 2022 წლის 24 იანვრის N 109, სამეგრელო-ზემო სვანეთი - 2022 წლის 10 ოქტომბერი N 1835.

²⁰ განკარგულებებში მათი გავრცელების პერიოდად მითითებულია 2022 წლის 1 იანვრიდან, ხოლო სამეგრელო-ზემო სვანეთში - 2022 წლის 1 ოქტომბრიდან წარმოშობილი სამართლებრივი ურთიერთობები, მოსამსახურებთან გაფორმებული ხელშეკრულებები ძალაში იყო 2022 წლის 1 იანვრიდან.

²¹ „სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონით შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რიცხოვნობის შეზღუდვიდან გამონაკლისი, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფ საჯარო დაწესებულებებში, დაიშვება საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმებით.

²² კახეთი და რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი.

წარმომადგენლობითი და სამივლინებო ხარჯების დაფინანსება

წარმომადგენლობითი ხარჯების ხარვეზები

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციების მიერ წარმოდგენილ დოკუმენტაციაში ხშირ შემთხვევაში არ არის მითითებული ღონისძიების დასახელება ან ვერ დგინდება იმ ღონისძიებების მიზანი, რომელთა ფარგლებში მოხდა წარმომადგენლობითი ხარჯის გაწევა, ასევე არ არის მითითებული ღონისძიებებზე დამსწრე პირთა ვინაობა და რაოდენობა. ცალკეულ შემთხვევაში არ არის შედგენილი სტუმრებისთვის საჩუქრების გადაცემის აქტები, რაც წარმოშობს ხარჯების დაუსაბუთებლად გაწევის რისკებს.

სამივლინებო ხარჯების ნაკლოვანებები

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში არ არის სისტემატიზებული მგზავრობის დამადასტურებელი დოკუმენტაციის წარმოება, რაც კონტროლის სისტემის ნაკლოვანებას წარმოადგენს.

აქტივების მართვა და განკარგვა

აქტივების და ვალდებულებების მართვაში გამოვლენილი ნაკლოვანებები

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში ინვენტარიზაციის პროცესში არ არის გათვალისწინებული ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით დამტკიცებული ინსტრუქციის მოთხოვნები, რაც აქტივების მართვის პროცესში არსებული კონტროლის მექანიზმების სისუსტეზე მიუთითებს; ასევე რწმუნებულის ადმინისტრაციების მიერ ვერ იქნა წარმოდგენილი შესაბამისი დოკუმენტაცია, რომელიც დაადასტურებდა ავტომატური როგორც რწმუნებულის ადმინისტრაციებზე გადმოცემის, ასევე ადმინისტრაციების მიერ მუნიციპალიტეტებზე გადაცემის აუცილებლობას, რაც წარმოშობს აღნიშნული ქონების არარაციონალურად გამოყენების რისკებს.

სახელმწიფო შესყიდვები

სახელმწიფო შესყიდვებში კონკურენციის შეზღუდვა

კახეთის, სამცხე-ჯავახეთისა და რაჭა-ლეჩხუმ-ქვემო სვანეთის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციების მიერ, არ იყო სათანადოდ დასაბუთებული ავტოტექნომსახურების შესყიდვის სატენდერო დოკუმენტაციებით განსაზღვრული ცალკეული მოთხოვნების აუცილებლობა. შედეგად, ვერ იქნა დაცული კონკურენციისა და შეჯიბრებითობის პრინციპები. ტენდერში მონაწილეობას იღებდა და იმარჯვებდა პრაქტიკულად ერთი პრეტენდენტი, რის გამოც ხელშეკრულებები ფორმდებოდა პრეისკურანტის სავარაუდო ღირებულების შესაბამის თანხებზე.

მონეტარული ზღვრების დაუცველად განხორციელებული შესყიდვები

იმერეთის ადმინისტრაციის მიერ 5,000 ლარზე მეტი ღირებულების ერთგვაროვანი საქონლის შეძენა განხორციელებულია გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით, არ იქნა გამოყენებული სატენდერო პროცედურები, შედეგად დაირღვა მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები და ვერ იქნა მიღებული შესაძლო ეკონომია.

რეკომენდაციები

რეკომენდაცია N1. სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებმა, რეგიონებში არსებული პოტენციალის განვითარების ხელშეწყობისა და არსებული პრობლემების/გამოწვევების უფრო ეფექტიანად გადაჭრისათვის, მიზანშეწონილია საქართველოს მთავრობასთან იმუშაონ თითოეული რეგიონისათვის - „რეგიონის განვითარების სტრატეგიის“ განახლებაზე.

რეკომენდაცია N2. სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებმა, ეფექტიანი კონტროლისა და კანონით განსაზღვრული ანგარიშვალდებულების პრინციპების დაცვის მიზნით, საქართველოს მთავრობას წარუდგინონ თავიანთი საქმიანობის ანგარიშები, სადაც ასახული იქნება წლის განმავლობაში ორგანიზაციის მიერ დაგეგმილი და შესრულებული სამუშაოები.

რეკომენდაცია N3. სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებმა შეიმუშაონ და პრაქტიკაში დანერგონ შიდა კონტროლის სისტემა, რომელიც საბიუჯეტო რესურსის რაციონალურად ხარჯვის უზრუნველსაყოფად, სათანადოდ აღრიცხავს დასაქმებულთა ფაქტობრივად ნამუშევარ დროს და აღნიშნული მონაცემების საფუძველზე განხორციელდება შრომის ანაზღაურების სწორად დარიცხვა.

რეკომენდაცია N4. სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებმა, ავტოსატრანსპორტო საშუალებების მართლზომიერი გამოყენების უზრუნველყოფის და კონტროლის გარემოს გაუმჯობესების მიზნით, მიზანშეწონილია შეიმუშაონ ინსტრუქცია ავტოპარკის მართვის საკითხებთან დაკავშირებით. კარგი პრაქტიკის დანერგვისთვის შესაძლოა გათვალისწინებულ იქნეს საჯარო სექტორში უკვე არსებული პრინციპები.

ავტოსატრანსპორტო საშუალებების არასამსახურებრივი გამოყენების თავიდან აცილების მიზნით, სამორიგეო ავტომობილის გამოყენება განხორციელდეს სამსახურის უფროსის ან სხვა უფლებამოსილი პირის წერილობითი თანხმობით; ასევე მნიშვნელოვანია შემუშავდეს სპეციალური ფორმა, რომელშიც მითითებული იქნება ინფორმაცია სამორიგეო ავტომობილის გამოყენების საჭიროების და მისი გადაადგილების მარშრუტის შესახებ.

რეკომენდაცია N5. სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებმა, საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურად განკარგვის მიზნით, მიზანშეწონილია შეიმუშაონ კონტროლის ისეთი მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობს სახელმწიფო რესურსების არამიზნობრივად გამოყენების პრევენციას და დროულად გამოვლენას. კერძოდ, საწვავის ხარჯვაზე სრულყოფილი კონტროლის მიზნით, მიზანშეწონილია ავტომობილის გადაადგილების სატელიტური (GPS) ან სხვა სახის ელექტრონული კონტროლის სისტემის დანერგვა, ხოლო თუ ეს ტექნიკური საშუალებებით ვერ მიიღწევა, აწარმოოს დოკუმენტაცია ე.წ. საგზურის ფურცლებით, სადაც დაფიქსირდება ავტომობილების კონკრეტული მიმართულება და გავლილი მანძილი.

რეკომენდაცია N6. სამეგრელო-ზემო სვანეთის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციის მიერ, საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივად ხარჯვის უზრუნველსაყოფად, თანამშრომლების პირად ავტომობილებზე საწვავი გაიცეს დასაბუთებულად, კონკრეტული სამსახურებრივი საჭიროებიდან გამომდინარე და განხორციელდეს სათანადო აღრიცხვა მატერიალური ან ელექტრონული

ფორმით, სადაც განმარტებული იქნება საწვავის გაცემის მიზნობრიობა და ოდენობა.

რეკომენდაცია N7. კახეთისა და რაჭა-ლეჩხუმ-ქვემო სვანეთის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებმა, ავტოტექმომსახურების ხარჯის არამიზნობრივად გაწევის რისკის შესამცირებლად, ავტოტექმომსახურების სამუშაოების წარმოება განახორციელონ უფლებამოსილი პირის თანხმობის შემდეგ.

რეკომენდაცია N8. სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებმა, ქვეყნის ფარგლებს გარეთ განხორციელებული მივლინებების დადასტურების მიზნით, აწარმოონ სამივლინებო ხარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტაციის სისტემატიზაცია. კერძოდ, დოკუმენტაციაში სხვა შესაბამის საბუთებთან ერთად სრულად უნდა იყოს ასახული ჩასხდომის ბარათები ან/და ელექტრონული ბილეთები.

რეკომენდაცია N9. სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციების (გურიის გარდა) მიერ, ფინანსური ანგარიშგების სამართლიანი წარდგენის მიზნით, მნიშვნელოვანია დადგინდეს კრედიტორული დავალიანებების რეალურობა, შესწავლილ იქნეს ხანდაზმულობის მიზეზები, შეფასდეს დაფარვის ალბათობა და გატარდეს შესაბამისი ღონისძიებები მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნათა გათვალისწინებით.

1. შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციების ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობით და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე, ასევე, აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის 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 სისწორეზე. აუდიტი წარიმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტის (ISSAI 4000-4899) შესაბამისად.

აღნიშნული სტანდარტით მოითხოვება, რომ აუდიტორის სამუშაო შეესაბამებოდეს ეთიკის ნორმებს და ითვალისწინებს აუდიტის იმგვარად დაგეგმვასა და ჩატარებას, რომ მოპოვებულ იქნეს საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებები იმის შესახებ, სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციების მიერ განხორციელებული საქმიანობა შეიცავს თუ არა მოქმედ საკანონმდებლო და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან არსებითი შეუსაბამობის ფაქტებს.

აუდიტის ანგარიშში არ წარმოადგენს საქმიანობის კანონმდებლობასთან სრულად შესაბამისობის გარანტიას. აუდიტის პროცესის თანდაყოლილი შეზღუდვების გამო, აუდიტის მსვლელობისას არსებობს რისკი, რომ გარკვეული შეუსაბამოები დარჩეს შეუმჩნეველი, იმის მიუხედავად, რომ აუდიტი დაიგეგმა და შესრულდა საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად.

აუდიტი წარიმართა აუდიტორების პროფესიულ მსჯელობაზე დაყრდნობით, დასაბუთებული 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

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციების საფინანსო - ეკონომიკური საქმიანობა.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციების მიერ 2021-2022 წლებში განხორციელებული საფინანსო - ეკონომიკური საქმიანობის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა.

აუდიტის კრიტერიუმები

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:

-)/ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი;
-)/ საქართველოს კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 29 იანვრის №43 დადგენილება „საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ტერიტორიაზე სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციის სამტატო ნუსხისა და ადმინისტრაციაში დასაქმებულ პირთა თანამდებობრივი სარგოების დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 29 ნოემბრის №308 დადგენილება „სახელმწიფო რწმუნებულის დებულების დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2020 წლის 5 მაისის №108 ბრძანებით დამტკიცებული „საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (სსბასს-ების) საფუძველზე ფინანსური აღრიცხვა-ანგარიშგების წარმოების შესახებ“ ინსტრუქცია;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 24 დეკემბრის N791 დადგენილება „სახელმწიფო, აფხაზეთის ან აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ორგანოსათვის, მუნიციპალიტეტისათვის ან საჯარო სამართლის იურიდიული პირისათვის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების სარგებლობაში გადაცემის შესახებ მიმართვის წარდგენის, მისი განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების წესის დამტკიცების თაობაზე“;
-)/ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2021 წლის 31 დეკემბრის №364 ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების და ინვენტარიზაციის შედეგების საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (სსბასს-ების) საფუძველზე აღრიცხვა-ანგარიშგებაში ასახვის შესახებ“ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე;
-)/ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 17 აგვისტოს №13 ბრძანება „გამარტივებული შესყიდვის კრიტერიუმების

განსაზღვრისა და გამარტივებული შესყიდვის ჩატარების წესის დამტკიცების თაობაზე“;

- საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ დამტკიცებული სახელმძღვანელო „დაწესებულებების ფუნქციური ანალიზის განხორციელების მეთოდოლოგია და ორგანიზაციული მოწყობის სახელმძღვანელო პრინციპები“.

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:

- ს) აუდიტის ობიექტების მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციისა და მონაცემთა ანალიზი;
- ს) დოკუმენტური შემოწმება;
- ს) ხელახალი გაანგარიშება;
- ს) ინტერვიუები აუდიტის ობიექტის თანამშრომლებთან
- ს) ადგილზე დათვალიერება.

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

სახელმწიფო რწმუნებული არის საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ტერიტორიაზე საქართველოს მთავრობის წარმომადგენელი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს მთავრობა.

სახელმწიფო რწმუნებულების უფლებამოსილებათა ტერიტორიული საზღვრები განისაზღვრება ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების მიხედვით, რომლებიც მოიცავს:

1. ახმეტის, გურჯაანის, დედოფლისწყაროს, თელავის, ლაგოდეხის, საგარეჯოს, სიღნაღისა და ყვარლის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ საზღვრებს.
2. ბოლნისის, გარდაბნის, დმანისის, თეთრიწყაროს, მარნეულის, წალკის მუნიციპალიტეტებისა და ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებს.
3. ბაღდათის, ვანის, ზესტაფონის, თერჯოლის, სამტრედიის, საჩხერის, ტყიბულის, წყალტუბოს, ჭიათურის, ხარაგაულის, ხონის მუნიციპალიტეტებისა და ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებს.
4. ლანჩხუთის, ოზურგეთისა და ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ საზღვრებს.
5. აბაშის, ზუგდიდის, მარტვილის, მესტიის, სენაკის, ჩხოროწყუს, წალენჯიხის, ხობის მუნიციპალიტეტებისა და ქალაქ ფოთის მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებს.
6. სახელმწიფო რწმუნებული, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს ამბროლაურის, ლენტეხის, ონისა და ცაგერის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ საზღვრებს.
7. გორის, კასპის, ქარელისა და ხაშურის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ საზღვრებს.
8. დუშეთის, თიანეთის, მცხეთისა და ყაზბეგის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ საზღვრებს.
9. ადიგენის, ასპინძის, ახალციხის, ახალქალაქის, ბორჯომისა და ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ საზღვრებს.

სახელმწიფო რწმუნებული თავის საქმიანობას ახორციელებს სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციის (შემდგომ – ადმინისტრაცია) მეშვეობით, რომლის საშტატო ნუსხასა და საჯარო მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოების განაკვეთებს ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა. ადმინისტრაციის საჯარო მოსამსახურეებს, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს სახელმწიფო რწმუნებული.

ადმინისტრაციის სტრუქტურული ერთეულებია:

- ა) სახელმწიფო რწმუნებულის აპარატი;
- ბ) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან ურთიერთობის სამსახური;

გ) რეგიონული პროექტების კოორდინირების სამსახური.

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციების დაფინანსების წყაროა საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი სახსრები, რომლის ფარგლებში 2021-2022 წლებში გაწეულმა საკასო ხარჯებმა შეადგინა 14,386,640 ლარი.

ცხრილი N1. ინფორმაცია ადმინისტრაციების მიერ 2021-2022 წლებში გაწეული საკასო ხარჯების შესახებ(ლარებში).

რწმუნებულის ადმინისტრაციები	2021 წელი		2022 წელი		სულ
	სულ საკასო ხარჯი	მათ შორის, შრომის ანაზღაურება	სულ საკასო ხარჯი	მათ შორის, შრომის ანაზღაურება	
სამეგრელო ზემო -სვანეთი	825,533.93	556,112.17	995,337.07	665,643.40	1,820,871.00
გურია	656,710.72	411,905.43	819,864.48	543,676.35	1,476,575.20
იმერეთი	675,957.02	460,599.71	934,649.46	645,617.65	1,610,606.48
კახეთი	737,665.25	498,606.06	936,130.77	601,300.50	1,673,796.02
მცხეთა- მთიანეთი	619,330.59	400,625.93	832,679.79	559,184.76	1,452,010.38
რაჭა-ლეჩხუმ- ქვემო სვანეთი	603,659.49	431,039.37	829,758.95	608,167.21	1,433,418.44
სამცხე-ჯავახეთი	640,224.17	446,727.76	820,545.94	575,722.90	1,460,770.11
ქვემო ქართლი	867,632.01	553,365.27	1,168,298.01	644,396.30	2,035,930.02
შიდა ქართლი	638,654.14	449,057.52	784,008.71	556,222.94	1,422,662.85

2. აუდიტის მიგნებები

2.1 ორგანიზაციული და პერსონალის მართვა

2.1.1 სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციების ანგარიშვალდებულების ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: საქართველოს სხვადასხვა რეგიონში სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციები შექმნილია მთავრობის წარმომადგენლობის უზრუნველსაყოფად.²³ შესაბამისად, სახელმწიფო რწმუნებულის ანგარიშვალდებულები და პასუხისმგებელია მთავრობის წინაშე.²⁴

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციების ძირითადი ფუნქციებს²⁵ და უფლებამოსილებებს²⁶ შეადგენს:

-) საქართველოს მთავრობის დავალებით სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების შემუშავება ან/და განხორციელებაში მონაწილეობის მიღება;
-) შესაბამისი სამოქმედო ტერიტორიის ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტული მიმართულებების შესახებ რეკომენდაციებისა და წინადადებების მომზადება და საქართველოს მთავრობისთვის წარდგენა;
-) ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში მოქალაქეთა სამხედრო აღრიცხვაზე აყვანისა და სამხედრო სავალდებულო სამსახურში გაწვევის სახელმწიფო ზედამხედველობა;
-) საგანგებო სიტუაციების მართვის სამხარეო ოპერატიული ცენტრის საქმიანობის და საგანგებო სიტუაციაზე რეაგირების მიზნით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან კოორდინირებით, კანონმდებლობით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში განხორციელებული საქმიანობა;
-) ვეტერინარიისა და მცენარეთა დაცვის კოდექსით გათვალისწინებულ შემთხვევაში სურსათის ეროვნული სააგენტოს მოთხოვნის საფუძველზე განხორციელებული საკარანტინო ღონისძიებები.

ფაქტობრივი გარემოება: რეგიონებისათვის შექმნილი იყო „2014-2021 წლების რეგიონის განვითარების სტრატეგია“,²⁷ რომელიც ინდივიდუალურად მტკიცდებოდა კონკრეტული რეგიონისათვის მთავრობის შესაბამისი სამართლებრივი აქტით. სტრატეგიით განსაზღვრული მიზნებისა და ამოცანების შესრულებაში ჩართულნი იყვნენ შესაბამისი რეგიონის რწმუნებულის ადმინისტრაციები.

2021 წლის შემდგომ რეგიონების განვითარების სტრატეგია აღარ განახლებულა.

სახელმწიფო რწმუნებულის ანგარიშვალდებულები²⁸ და პასუხისმგებელია საქართველოს მთავრობის წინაშე,²⁹ თუმცა კანონმდებლობა კონკრეტულად არ ითვალისწინებს ადმინისტრაციების მიერ წლის განმავლობაში დაგეგმილი და შესრულებული სამუშაოების შესახებ ანგარიშის წარდგენის ფორმებს და პერიოდულობას.

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციების მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, მათ მიერ არ ხორციელდება სამოქმედო გეგმებისა და შემდგომ

²³ საქართველოს კანონი „მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“, 27-ე მუხლი.

²⁴ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 29 ნოემბრის N 308 დადგენილება, მე-2 მუხლი.

²⁵ „სახელმწიფო რწმუნებულის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 29 ნოემბრის N 308 დადგენილება.

²⁶ უნდა აღინიშნოს, რომ 2013 წლიდან მნიშვნელოვნად შემცირებულია სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციის ფუნქციები.

²⁷ იმერეთისა და მცხეთა-მთიანეთისთვის შექმნილი იყო „რეგიონის განვითარების 2016-2021 წლების სტრატეგია“.

²⁸ დებულებით, რწმუნებულებისათვის განსაზღვრული ანგარიშვალდებულება არის ზოგადი და არ აკონკრეტებს მისი წარდგენის ფორმებს და პერიოდულობას.

²⁹ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 29 ნოემბრის N 308 დადგენილება, მე-2 მუხლი.

შესრულებული სამუშაოს შესახებ ანგარიშების შედგენა, სადაც ასახული იქნება წლის განმავლობაში დაგეგმილი და განხორციელებული საქმიანობები და სხვადასხვა აქტივობები.

დასკვნა

2021 წლიდან რეგიონების განვითარების სტრატეგია აღარ განახლებულა, რაც უარყოფით გავლენას ახდენს რეგიონების პოტენციალის სრულად ათვისებასა და არსებული გამოწვევების გადაჭრაზე.

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებს მთავრობის მიერ არ განესაზღვრათ სამოქმედო გეგმებისა და შემდგომ შესრულებული სამუშაოს შესახებ ანგარიშების შედგენის ვალდებულება, სადაც ასახული იქნებოდა წლის განმავლობაში დაგეგმილი და განხორციელებული საქმიანობები და სხვადასხვა აქტივობები. აქედან გამომდინარე, მთავრობა მოკლებულია შესაძლებლობას, შეაფასოს საქართველოს ტერიტორიაზე ადმინისტრაციების საქმიანობის შედეგები.

რეკომენდაცია N1

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებმა, რეგიონებში არსებული პოტენციალის განვითარების ხელშეწყობისა და არსებული პრობლემების/გამოწვევების უფრო ეფექტიანად გადაჭრისათვის, მიზანშეწონილია საქართველოს მთავრობასთან იმუშაონ თითოეული რეგიონისათვის - „რეგიონის განვითარების სტრატეგიის“ განახლებაზე.

რეკომენდაცია N2

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებმა, ეფექტიანი კონტროლისა და კანონით განსაზღვრული ანგარიშვალდებულების პრინციპების დაცვის მიზნით, საქართველოს მთავრობას წარუდგინონ თავიანთი საქმიანობის ანგარიშები, სადაც ასახული იქნება წლის განმავლობაში ორგანიზაციის მიერ დაგეგმილი და შესრულებული სამუშაოები.

2.1.2 საკადრო უზრუნველყოფის ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ დამტკიცებული ინსტიტუციური მოწყობის პრინციპების³⁰ მიხედვით, ზედმეტი მმართველობითი რგოლის თავიდან აცილების მიზნით, პირველადი სტრუქტურული ერთეულის (დეპარტამენტი, სამსახური) უფროსის მოადგილე შეიძლება დაინიშნოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ სტრუქტურული ერთეული:

- შედგება 10-ზე მეტი თანამშრომლისაგან (სამმართველოებში გადანაწილების გარეშე);
- მოიცავს სულ მცირე 4 ქვედანაყოფს;
- ასრულებს რთულ ან/და არაერთგვაროვან ფუნქციებს.

ფაქტობრივი გარემოება: სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციების საშტატო ნუსხასა და განრიგს ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა. ადმინისტრაციების საშტატო ნუსხების შედგენისას, არ არის

³⁰ საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ დამტკიცებული სახელმძღვანელო „დაწესებულებების ფუნქციური ანალიზის განხორციელების მეთოდოლოგია და ორგანიზაციული მოწყობის სახელმძღვანელო პრინციპები“.

გათვალისწინებული საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ შემუშავებული რეკომენდაციები.

სახელმწიფო რწმუნებულის თითოეული ადმინისტრაცია 3-3 სტრუქტურულ ერთეულს (სამსახური) მოიცავს. სტრუქტურულ ერთეულებს არ გააჩნია ქვედანაყოფი და არ შედგება 10-ზე მეტი თანამშრომლისგან,³¹ ხოლო რთული ან/და არაერთგვაროვანი ფუნქციების შესრულებასთან დაკავშირებით, რწმუნება ვერ მივიღეთ. ამის მიუხედავად, პრაქტიკულად ყველა სამსახურს ჰყავს როგორც ხელმძღვანელი, ასევე მოადგილე. გამონაკლისს წარმოადგენს, შიდა ქართლის და კახეთის ადმინისტრაცია, სადაც 3-დან 2 სამსახურშია წარმოდგენილი, როგორც უფროსი, ასევე მოადგილე.

ადმინისტრაციებში ხელმძღვანელ პოზიციებზე დასაქმებული პირების რიცხვი საკმაოდ მაღალია და მერყეობს 31%-დან (კახეთი) 38%-მდე (სამცხე-ჯავახეთი).

დასკვნა

მთავრობის მიერ, სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციების საშტატო ნუსხის შედგენისას, არ არის გათვალისწინებული საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ შემუშავებული რეკომენდაციები, რის გამოც ხელმძღვანელ პოზიციებზე დასაქმებული პირების რაოდენობა შტატების მთლიან ოდენობასთან შეფარდებით მაღალია და არ შეესაბამება კარგ მმართველობით პრაქტიკას.

2.1.3 თანამდებობაზე აღდგენა არაუფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით,³² მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილ მოთხოვნებს, რომლის თანახმად, წერილობითი ფორმით გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი სხვა მოთხოვნებთან ერთად უნდა შეიცავდეს წერილობით დასაბუთებას.³³ მოხელეს უფლება აქვს, სამსახურებრივ საკითხზე მიღებული ნებისმიერი გადაწყვეტილება, აგრეთვე ქმედება გაასაჩივროს საქართველოს ადმინისტრაციული კანონმდებლობით დადგენილი წესით.³⁴

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით,³⁵ ადმინისტრაციული საჩივარი არის დაინტერესებული მხარის მიერ უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოში ამ კოდექსით დადგენილი წესით წარდგენილი წერილობითი მოთხოვნა დარღვეული უფლების აღდგენის მიზნით, იმავე ან ქვემდგომი ორგანოს მიერ გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადების შესახებ. ამავე კანონმდებლობით,³⁶ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს ბათილად ცნობს მისი გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანო, ხოლო საჩივრის ან სარჩელის შემთხვევაში – ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო ან სასამართლო.

ფაქტობრივი გარემოება: სამეგრელო-ზემო სვანეთის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციაში, სახელმწიფო რწმუნებულის 2021 წლის

³¹ ხელმძღვანელი პოზიციების გარდა.

³² „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 43 -ე მუხლის მე-2 პუნქტი და 106 მუხლის მე-3 პუნქტი.

³³ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 53 -ე მუხლი.

³⁴ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 118-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

³⁵ მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტი.

³⁶ 60¹ მუხლის მე-3 პუნქტი.

განკარგულებების³⁷ საფუძველზე თანამდებობიდან გათავისუფლდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან ურთიერთობის სამსახურის უფროსის მოადგილე და სახელმწიფო რწმუნებულის აპარატის უფროსი.

გათავისუფლებული პირების განცხადებებისა³⁸ და აპარატის უფროსის მოადგილის მოხსენებითი ბარათის³⁹ საფუძველზე, სახელმწიფო რწმუნებულმა 2021 წლის 9 ივნისს⁴⁰ დაუსაბუთებლობის მოტივით, ბათილად ცნო მოსამსახურეთა სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ წინა სახელმწიფო რწმუნებულის განკარგულებები⁴¹ მათი გამოცემის დღიდან, რომლის შედეგად გათავისუფლებული პირები აღდგენილ იქნენ შესაბამის თანამდებობებზე, ხოლო სახელმწიფო რწმუნებულის აპარატმა უზრუნველყო მათთვის მიუღებელი ხელფასის სრული ანაზღაურება.

დასკვნა

მოხელესა და საჯარო დაწესებულებას შორის სამსახურებრივ საკითხებთან არსებული ურთიერთობა სამოხელეო სამართლებრივი ბუნებისაა. შესაბამისად, მოხელის უფლებების დაცვა უნდა მოხდეს ადმინისტრაციული კანონმდებლობით დადგენილი წესით. თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობა და სამსახურში აღდგენის მოთხოვნა, მოხელის მონაწილეობის/თანხმობის გარეშე წარმოდგენელია, ხოლო მოხელის ჩართულობა, როგორც ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით,⁴² ისე „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის⁴³ შესაბამისად, შესაძლებელია გათავისუფლების ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტის ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში ან სასამართლოში გასაჩივრების საფუძველზე.

სამსახურიდან გათავისუფლებული მოხელეების განცხადებები თავისი შინაარსით, მოქმედი კანონმდებლობის⁴⁴ მიხედვით, ადმინისტრაციული საჩივარია. შესაბამისად, საქმის განხილვა უნდა განხორციელდეს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსისა⁴⁵ და „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის⁴⁶ მოთხოვნათა გათვალისწინებით, ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში ან სასამართლოში.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, მოსამსახურეების სამსახურში აღდგენა და განაცდურის ანაზღაურება არ შეესაბამება მოქმედი კანონმდებლობის პრინციპებს.⁴⁷

აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციების საქმიანობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის⁴⁸ თანახმად, სახელმწიფო რწმუნებულის ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-

³⁷ 11 მაისს N28 და N29 განკარგულებები,

³⁸ N 1003/01, 04.06.2021 წელი; N 1021/01, 07.06.2021 წელი; N 1056/01, 08.06.2021 წელი.

³⁹ 2021 წლის 09 ივნისის N 36-01.

⁴⁰ გამოცემული N 36 და N 37 განკარგულებებით.

⁴¹ 2021 წლის 11 მაისის N 28 და N 29 განკარგულებები

⁴² 60¹ მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁴³ 118-ე მუხლი

⁴⁴ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 181-ე მუხლი.

⁴⁵ 178-ე მუხლი.

⁴⁶ 118-ე მუხლი.

⁴⁷ განაცდურის სახით გაცემული თანხა - 4,296.2 ლარი, ზედმეტადაა ანაზღაურებული, რაც ექვემდებარება სახელმწიფო ბიუჯეტში დაბრუნებას.

⁴⁸ „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის 27³ მუხლი, ასევე „სახელმწიფო რწმუნებულის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის N308 დადგენილების მე-6 მუხლი.

სამართლებრივ აქტს აუქმებს საქართველოს მთავრობა, ხოლო საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით შესაძლებელია გასაჩივრდეს სასამართლოში.

2.2. შრომის ანაზღაურება

2.2.1 ზედმეტად დარიცხული და ანაზღაურებული ხელფასი

კრიტერიუმი: „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონით,⁴⁹ თითოეული დაწესებულება შეიმუშავებს ფინანსური მართვისა და კონტროლის საკუთარ სისტემას, რაც უზრუნველყოფს დაწესებულების მიზნების მიღწევისას სახსრების კანონიერ, გამჭვირვალე, ეკონომიურ, ეფექტიან და პროდუქტიულ გამოყენებას.

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში დასაქმებულ მოსამსახურეთა ხელფასის დარიცხვის საფუძველი უნდა იყოს ორგანიზაციის ბრძანებები მომუშავეთა მიღების, გათავისუფლებისა და გადაადგილების შესახებ, ასევე დამტკიცებული შტატებისა და სარგოების შესაბამისად, სამუშაო დროის გამოყენების ყოველთვიური აღრიცხვა, ორგანიზაციის მიერ დადგენილი ფორმით.

ფაქტობრივი გარემოება: სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში დასაქმებულთა მიერ მიღებული თანამდებობრივი სარგოსა და ფაქტობრივად ნამუშევარი დროის შესაბამისობის დადგენის მიზნით არ არის დანერგილი ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმები. კერძოდ, აუდიტის პერიოდში ადმინისტრაციებში არ აწარმოებდნენ სამუშაო დროის გამოყენებისა და ხელფასის გაანგარიშების აღრიცხვას. ხელფასების დარიცხვა ხორციელდებოდა მხოლოდ სამშატო განრიგის საფუძველზე. აღსანიშნავია, რომ მცხეთა-მთიანეთის ადმინისტრაციაში ტაბელების წარმოება დაიწყო 2021 წლის აგვისტოდან და მასში აღირიცხებოდა შესაბამისი თვის სამუშაო დღეების მონაცემები, საშვებულებო პერიოდი კი ნაცვლად სამუშაო დღეებისა, გაწერილი იყო კალენდარული დღეების მიხედვით, ხოლო ქვემო ქართლის ადმინისტრაციაში მიუხედავად იმისა, რომ დანერგილი იყო ელექტრონული დოკუმენტბრუნვის სისტემა, ტაბელები იწარმოებოდა მატერიალური ფორმით და არ იყო მითითებული მათი შედგენის თარიღი.

კონტროლის მექანიზმების ნაკლოვანებების გამო, რიგ შემთხვევებში არასწორად ხდებოდა შრომის ანაზღაურების გაანგარიშება.⁵⁰

გარდა აღნიშნულისა, თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურებისა და სოციალური უზრუნველყოფის ნაწილში გამოვლინდა სხვადასხვა ნაკლოვანებები, მაგალითად:

- 1) იმერეთის ადმინისტრაციაში აპარატის III კატეგორიის უფროსი სპეციალისტის განცხადებასა⁵¹ და მის საფუძველზე გამოცემულ სახელმწიფო რწმუნებულის 2021 წლის 27 იანვრის განკარგულებაში,⁵²

⁴⁹ „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2, მე-5 და მე-6 მუხლები.

⁵⁰ აუდიტის მიმდინარეობის ეტაპზე ზედმეტად დარიცხულმა თანხამ სახელმწიფო რწმუნებულის ხუთ ადმინისტრაციაში 2021-2022 წლებში შეადგინა 7,239.19 ლარი, რაც ექვემდებარება სახელმწიფო ბიუჯეტში დაბრუნებას, მათ შორის, რაჭა-ლეჩხუმსა და ქვემო სვანეთში - 3,581.37 ლარი (2023 წელს დაბრუნებულია ხელზე აღებული თანხის სახით, სრულად 1,609.76 ლარი, ასევე დარიცხული 1,537.39 ლარი დაკავებულია 2023 წლის ივლისის ხელფასიდან); კახეთში - 896.25 ლარი (დარიცხული 701.25 ლარი 2023 წელს დაკავებულია მასის ხელფასიდან, ხოლო სხვა თანამშრომელზე დარიცხული 195 ლარი, ივნისის ხელფასიდან); მცხეთა-მთიანეთში - 1,527.5 ლარი (2023 წელს დაბრუნებულია ხელზე აღებული თანხა 81.70 ლარი, ხოლო სხვადასხვა თანამშრომელზე დარიცხული - 450 და 440 ლარი დაკავებულია 2023 წლის ივნისისა და სექტემბრის ხელფასებიდან. 533.34 ლარის ოდენობით ზედმეტად დარიცხულ თანხის ბიუჯეტში დაბრუნების პროცედურები აუდიტის ეტაპზე არ განხორციელებულა); შიდა ქართლი - 156.82 ლარი (დაბრუნებულია ხელზე აღებული თანხის სახით, 122.95 ლარი სრულად); გურია - 1,077.25 ლარი (თანხის ბიუჯეტში დაბრუნების პროცედურები აუდიტის მიმდინარეობის ეტაპზე არ განხორციელებულა).

⁵¹ რეგისტრაციაში გატარებულია 2021 წლის 25 იანვარს.

⁵² N 023 I.

მოხელის გათავისუფლების თარიღად მითითებული იყო 26 დეკემბერი. ხაზინის მონაცემებისა და დარიცხვის უწყისების მიხედვით, მოხელეს 2021 წლის თებერვლიდან სარგო აღარ ერიცხებოდა.

იმერეთის ადმინისტრაციიდან ვერ იქნა წარმოდგენილი წერილობითი განმარტებები აღნიშნული შეუსაბამოებისა და 2021 წლის იანვარში მოხელის ფაქტობრივად ნამუშევარი დღეების შესახებ.

სამეგრელო-ზემო სვანეთის ადმინისტრაციაში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირზე (IT სპეციალისტი) 2022 წელს თანამდებობრივი სარგოს სახით გაცემული თანხა არ შეესაბამებოდა ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ ოდენობას.⁵³ მიღებული განმარტებით, აღნიშნული გამოწვეული იყო ხელშეკრულებაში დაშვებული ტექნიკური უზუსტობით, ვინაიდან ხელშეკრულების პროექტის მომზადებისას გამოყენებული იყო 2020 წლის ხელშეკრულების პროექტი და არ იყო გათვალისწინებული ხელშეკრულებაში განხორციელებული ცვლილებები,⁵⁴ რომელშიც შრომის ანაზღაურების სახით გათვალისწინებული იყო მოხელისთვის 2022 წელს ფაქტობრივად ანაზღაურებული თანხა.⁵⁵

ქვემო ქართლის ადმინისტრაციაში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან ურთიერთობის სამსახურის მესამე კატეგორიის უფროს სპეციალისტს, წარმოდგენილი საავადმყოფო ფურცლის საფუძველზე⁵⁶ მიეცა დეკრეტული შვებულებით სარგებლობის უფლება, რაც 2022 წლის 21 აპრილს „სოციალური დახმარების“ მუხლიდან აუნაზღაურდა.⁵⁷ შვებულებაში ყოფნის პერიოდში მოხელემ განცხადებით⁵⁸ მიმართა სახელმწიფო რწმუნებულს და მოითხოვა 2022 წლის 1 მაისიდან მისი თანამდებობიდან გათავისუფლება, რაც დაკმაყოფილდა.⁵⁹ შესაბამისად, გაცემული თანხის ნაწილი⁶⁰ არის ზედმეტად ანაზღაურებული, ვინაიდან გათავისუფლებული მოხელის შვებულების ანაზღაურებას მოქმედი კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს (გარდა დაწესებულების ლიკვიდაციის შემთხვევაში გათავისუფლებისა⁶¹).

დასკვნა

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში ცალკეულ შემთხვევაში – არასათანადოდ, ხოლო ძირითად შემთხვევებში, საერთოდ არ არის შემუშავებული ფაქტობრივად ნამუშევარი დროის გამოყენების ყოველთვიური აღრიცხვის სისტემა. ამასთანავე, შრომის ანაზღაურების არასწორი გაანგარიშების შედეგად, აუდიტის პერიოდში გამოვლინდა ზედმეტად დარიცხული შრომის ანაზღაურების შემთხვევები. აღნიშნული გარემოებები, შრომის ანაზღაურების სახით გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვასთან მიმართებით, კონტროლის მექანიზმების არსებით სისუსტეზე მიუთითებს.

⁵³ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული იყო ყოველთვიურად 500 ლარის ანაზღაურება, ფაქტობრივად გაცემული თანხა კი შეადგენდა 830 ლარს. სხვაობამ 2022 წელს შეადგინა 3,960 ლარი.

⁵⁴ 2020 წლის 31 დეკემბერს გაფორმებული N 04/05 ხელშეკრულება, რომელიც მოქმედებდა 2021 წელს.

⁵⁵ ყოველთვიურად 830 ლარის ოდენობით.

⁵⁶ 2022 წლის 1 აპრილიდან 17 ოქტომბრის ჩათვლით პერიოდზე.

⁵⁷ 7,150 ლარი.

⁵⁸ 2022 წლის 28 აპრილს, განცხადება N 57-01.

⁵⁹ N102 განკარგულება, 29.04.2022.

⁶⁰ 6,050 ლარი ექვემდებარება ბიუჯეტში დაბრუნებას, რომელიც დაანგარიშებულია 2022 წლის 1 მაისიდან 17 ოქტომბრის ჩათვლით პერიოდზე.

⁶¹ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2020 წლის 29 დეკემბრის N 01-133 ბრძანებით დამტკიცებული წესის მე-6 მუხლის მე-4 პუნქტი.

რეკომენდაცია N3

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებმა შეიმუშაონ და პრაქტიკაში დანერგონ შიდა კონტროლის სისტემა, რომელიც საბიუჯეტო რესურსის რაციონალურად ხარჯვის უზრუნველსაყოფად, სათანადოდ აღრიცხავს დასაქმებულთა ფაქტობრივად ნამუშევარ დროს და აღნიშნული მონაცემების საფუძველზე განხორციელდება შრომის ანაზღაურების სწორად დარიცხვა.

2.2.2 დანამატების გაცემის ხარვეზები

კრიტერიუმი: საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს ან საამისოდ უფლებამოსილ სხვა პირს უფლება აქვს, მოხელეს დროებით დააკისროს დამატებითი ფუნქციების შესრულება.⁶² სახელფასო დანამატი, რომელიც გაიცემა დამატებით ფუნქციების შესრულებისას,⁶³ მოხელეს ეძლევა ზემდგომი თანამდებობის პირის წარდგინების საფუძველზე, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირის შესაბამისი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით, რომელშიც მითითებული უნდა იყოს დანამატის გაცემის საფუძველი და ოდენობა.⁶⁴

მოხელეს დამატებითი ფუნქციების შესრულება შეიძლება დაეკისროს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ან საამისოდ უფლებამოსილი პირის გადაწყვეტილების საფუძველზე, ხოლო იმისთვის, რომ სამუშაოს შესრულება ზეგანაკვეთურად ჩათვალოს, აუცილებელია ზემდგომი თანამდებობის პირის წერილობითი დავალება,⁶⁵ ვინაიდან სწორედ ზემდგომი თანამდებობის პირი განსაზღვრავს თითოეული მოხელისათვის სამუშაოს მოცულობას და ასევე, ამ სამუშაოს შესასრულებლად აუცილებელი დროის მართვაც მის კომპეტენციაში შედის. შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისთვის სახელფასო დანამატის გაცემა უნდა რეგულირდებოდეს ხელშეკრულების პირობებით.⁶⁶

ფაქტობრივი გარემოება: სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში მოხელეებზე დამატებითი ფუნქციების დაკისრება და მის საფუძველზე სახელფასო დანამატების⁶⁷ გაცემა ხდებოდა⁶⁸ ერთი განკარგულების საფუძველზე, რომელშიც ცალკეულ შემთხვევაში მითითებული იყო ყოველთვიურად ასანაზღაურებელი თანხის ოდენობა და ანაზღაურების პერიოდი, ზოგიერთ შემთხვევაში⁶⁹ კი, შესაბამის სამსახურებს ევალუბრდით ანაზღაურება განხორციელებინათ კანონმდებლობით დადგენილი წესით და არ იყო განსაზღვრული თანხის ოდენობა. ასეთ შემთხვევაში საფინანსო სამსახურები ინდივიდუალურად განსაზღვრავდნენ ყოველთვიურად (ერთჯერადად) გასაცემ თანხას წლიური ზღვრული ოდენობის ფარგლებში. აღსანიშნავია ასევე, რომ დანამატების გაცემის დროს არ იყო წარმოდგენილი ზემდგომი თანამდებობის პირების მოხსენებითი ბარათები (წარდგინებები) მოხელეების მიერ დაკისრებული სამუშაოების შესრულების შესახებ, რომლის

⁶² „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 50-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

⁶³ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 58-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი.

⁶⁴ „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის მე-5 პუნქტი და მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁶⁵ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 61-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

⁶⁶ „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁶⁷ თანამდებობაზე დროებით არმყოფი პირის და დამატებითი ფუნქციების შესრულებისთვის.

⁶⁸ გურია - განკარგულება N 15, 03.02.2022 წელი - 123.6 ლარი; სამეგრელო-ზემო სვანეთი - განკარგულება N 15, 08.02.2022 წელი - ჯამში: 6,761.36 ლარი; შიდა ქართლი - განკარგულება: N 07/112, 20.11.2020 წელი, ჯამში: 2021 წელს - 956.25 ლარი; განკარგულება N 07/82, 14.09.2020, ჯამში: 2021 წელს - 492.86 ლარი; განკარგულება N 07/63, 02.08.2021 წელი, ჯამში: 450 ლარი; განკარგულება N 07/109, 01.08.2022 წელი, ჯამში: 1,500 ლარი.

⁶⁹ შიდა ქართლი (ორი შემთხვევა) - განკარგულება N 07/122, 12.08.2022 წელი - 956 ლარი; განკარგულება N 07/170, 21.11.2022 წელი - 146.67 ლარი; იმერეთი - განკარგულებები: N02კ 47, 22.07.2021წელი - 431.4 ლარი; N 02კ 92, 06.10.2021წელი და N 02კ 119, 29.11.2021 - 1,500 ლარი; N 02კ 52, 02.08.2021წელი და N 02კ73, 31.08.2021წელი - 845 ლარი; N 02კ 57, 05.08.2021-1,000 ლარი; N 02კ 138, 30.12.2021წელი და N 02კ 32, 01.03.2022 წელი - ჯამში 1,980 ლარი; N 02კ 86, 19.05.2022წელი - 1,665.73 ლარი და მცხეთა-მთიანეთი - განკარგულებები: 2021 წლის N 03724 - 570 ლარი, N 04140 - 595.65 ლარი, 2022 წლის N01977 - 364.7 ლარი, N02182 - 364.7 ლარი, N 02346 - 585 ლარი, N 02775 - 471.5 ლარი, N 03774 - 434.4 ლარი, N05079 - 495 ლარი.

საფუძველზეც უნდა მომხდარიყო შესაბამისი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა.

-) 2021 წელს იმერეთის ადმინისტრაციაში ორ თანამშრომელს, აგვისტოსა და სექტემბერში აუნაზღაურდათ სახელფასო დანამატი,⁷⁰ რომელიც ნაცვლად საბიუჯეტო კლასიფიკაციით⁷¹ განსაზღვრული დანამატის ქვემუხლისა, გაცემულია თანამდებობრივი სარგოს ქვემუხლით;
-) გურიის ადმინისტრაციაში 2021 წელს 23 მარტისა⁷² და 7 ივნისის განკარგულებების⁷³ საფუძველზე, დამატებითი ფუნქციების დროულად და ხარისხიანად შესრულებისათვის ადმინისტრაციაში დასაქმებულ ხუთ მოხელეზე ყოველთვიურად გაიცემოდა სახელფასო დანამატი, თუმცა სახელმწიფო რწმუნებულის განკარგულებებში არ იყო მითითებული შესაბამისი პერიოდში რა სახის დამატებითი ფუნქციების შესრულება ევალებოდათ აღნიშნულ თანამშრომლებს;
-) 2021-2022 წლებში იმერეთის,⁷⁴ ქვემო ქართლისა⁷⁵ და გურიის⁷⁶ ადმინისტრაციებში საჯარო მოხელეებსა და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებზე, სახელფასო დანამატები გაიცემოდა თანამდებობის პირების მოხსენებითი ბარათებისა და სახელმწიფო რწმუნებულის მიერ გამოცემული განკარგულებების საფუძველზე, რომელშიც დანამატების გაცემის საფუძველად მითითებული იყო კანონმდებლობით გათვალისწინებული ზეგანაკვეთური სამუშაოები;
-) კახეთის ადმინისტრაციაში⁷⁷ სახელფასო დანამატის გაცემის შესახებ სახელმწიფო რწმუნებულის მიერ გამოცემულ განკარგულებებში⁷⁸ საფუძველად მითითებული იყო საჯარო სამსახურის 58-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი, რაც გულისხმობს სახელფასო დანამატის გაცემას დამატებითი ფუნქციების დაკისრებისას. აღნიშნულ შემთხვევაში მოხელეებზე ფუნქციების დაკისრების თაობაზე შესაბამისი გადაწყვეტილებები არ იყო მიღებული, მოხსენებით ბარათებში კი დანამატების ანაზღაურების საფუძველად მითითებულია ისეთი გარემოებები, როგორებიცაა, სამსახურებრივ ფუნქციათა შესასრულებლად ზეგანაკვეთური სამუშაო დროის, მათ შორის, უქმე დღეების გამოყენება, დაკისრებული მოვალეობის პირნათლად და სანიმუშოდ შესრულება და სხვა. აღსანიშნავია, რომ 2022 წელს გაცემული სახელფასო დანამატი, ნაცვლად დანამატის ქვემუხლისა, ანაზღაურებულია ფულადი ჯილდოს ქვემუხლით.⁷⁹

⁷⁰ განკარგულებები: N02კ52, 02/08/2021წელი და N02კ73, 31.08.2021 წელი - ჯამში 845 ლარი; N02კ 57, 05.08.2021-1,000 ლარი.

⁷¹ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2019 წლის 5 აპრილის N 99 ბრძანება „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“, დანართი 1.

⁷² N35, 23.03.2021 წელი - 1,920 ლარი.

⁷³ N58, N59, N60, N61, 07.07.2021 წელი - ჯამში 4,522.5 ლარი.

⁷⁴ N02 133, 24.12. 2021 წელი - 1,700 ლარი; N 02 242, 22.12.2022 წელი - 2,240 ლარი; N02კ 231, 08.12.2022წელი - 880 ლარი, N02 240, 21.12.2022 წელი - 1,430 ლარი; N 02 182, 11.10.2022 წელი - 550 ლარი.

⁷⁵ N27, 19.04.2021 წელი - 5,300 ლარი; N 135, 17.11.2021 წელი - 2,900 ლარი; N155, 20.12.2021წელი -7,120 ლარი; N 10, 10.02.2021წელი - შტატგარეშე 2,600 ლარი, N 28, 19.04.2021წელი - შტატგარეშე 1,000 ლარი; N136, 17.11.2021წელი- შტატგარეშე 800 ლარი; N 156, 20.12.2021 წელი - 900 ლარი; N 236, 28.10.2022 წელი -1,600 ლარი; N 135, 10.06.2022 წელი - 2,400 ლარი; N260, 19.12.2022 წელი - 24,007 ლარი - მოხელეებზე და 6,983.6 ლარი - შტატგარეშეებზე.

⁷⁶ N109, 22.09.2021წელი - 500 ლარი შრომითი ხელშეკრულება; N210, 23.12.2021წელი - 21 მოხელეზე - 17,520 ლარი და 7 შტატგარეშეზე - 6,100 ლარი; N194, 27.12.2022 წელი - 23 მოხელეზე 21,136.5 ლარი და 6 შტატგარეშეზე - 4,760 ლარი.

⁷⁷ 2021 წელს- 11 მოხელეზე და 1 შტატგარეშე მოსამსახურეზე, ხოლო 2022 წელს - 1 მოხელეზე.

⁷⁸ N64 და N65, 01.06.2021 წელი - ჯამში 6,800 ლარი; N168, 19.12.2022 წელი -1,430 ლარი.

⁷⁹ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2019 წლის 5 აპრილის N99 ბრძანება „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“, დანართი 1.

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში ზეგანაკვეთური სამუშაოების ანაზღაურების დროს არ იყო შედგენილი ზემდგომი თანამდებობის პირების მიერ გაცემული წერილობითი დავალებები, ხოლო შტატგარეშე მოსამსახურეებთან გაფორმებული ხელშეკრულების პირობები არ ითვალისწინებდა სახელფასო დანამატების ანაზღაურების საკითხს. გამონაკლისი იყო ქვემო ქართლის ადმინისტრაცია, სადაც ზეგანაკვეთური სამუშაოების ანაზღაურების პირობები რეგულირდებოდა მოსამსახურესთან შეთანხმების გაფორმების საფუძველზე, აღნიშნული შეთანხმებები კი ვერ იქნა წარმოდგენილი.

დასკვნა

სამეგრელო-ზემო სვანეთის, შიდა ქართლის, გურიის, იმერეთისა და მცხეთა-მთიანეთის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში დასაქმებულ მოხელეებზე, დამატებითი ფუნქციების დაკისრებისა და ამის საფუძველზე სახელფასო დანამატების გაცემის დროს, არ იყო გათვალისწინებული კანონმდებლობის მოთხოვნები, რაც კონტროლის მექანიზმების სისუსტეზე მიუთითებს და წარმოშობს დანამატების დასაბუთების გარეშე გაცემის რისკებს.

კახეთის, იმერეთის, ქვემო ქართლის და გურიის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში სახელფასო დანამატების გაცემისას, არ იყო გათვალისწინებული „საჯარო სამსახურის შესახებ“⁸⁰ და „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“⁸¹ საქართველოს კანონების მოთხოვნები, რომელთა თანახმად, მოხელის მიერ ზეგანაკვეთური სამუშაო სრულდება მხოლოდ მოხელის ზემდგომი თანამდებობის პირის წერილობითი დავალების საფუძველზე, ხოლო შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისთვის სახელფასო დანამატის მიცემის უფლებამოსილება უნდა გამომდინარეობდეს ხელშეკრულების პირობებიდან.

2.2.3 შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებზე ფულადი ჯილდოს გაცემის ხარვეზები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით,⁸² საჯარო დაწესებულებაში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებს მათთვის დაკისრებული ფუნქციების ზედმიწევნით და სანიმუშოდ შესრულებისათვის, ხანგრძლივი და კეთილსინდისიერი სამსახურისათვის ან/და მის მიერ განსაკუთრებული სირთულის ან მნიშვნელობის დავალების შესრულებისათვის, ზემდგომი თანამდებობის პირის წარდგინების საფუძველზე, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირის შესაბამისი გადაწყვეტილებით შეიძლება მიეცეს ფულადი ჯილდო. ამავე კანონმდებლობით,⁸³ ფულადი ჯილდო გაიცემა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე, რომელიც უნდა აკმაყოფილებდეს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მოთხოვნებს და რომელშიც მითითებული უნდა იყოს ფულადი ჯილდოს გაცემის საფუძველი და ოდენობა.

⁸⁰ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 61-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

⁸¹ „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁸² „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-17 მუხლი.

⁸³ „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლი მე-7 პუნქტი

ფაქტობრივი გარემოება: 2021 წელს – შიდა ქართლის⁸⁴ და 2021-2022 წლებში რაჭა-ლეჩხუმ-ქვემო სვანეთის⁸⁵ სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებზე დაწესებულების ხელმძღვანელის განკარგულებების საფუძველზე გაცემულია ფულადი ჯილდოები და არ არის წარმოდგენილი ზემდგომი თანამდებობის პირების წარდგინებები(მოხსენებითი ბარათები), რომლებშიც ასახული იქნებოდა ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების მიერ შესრულებული სამუშაოების დასახელება.

2021-2022 წლებში სამეგრელო-ზემო სვანეთის,⁸⁶ კახეთის,⁸⁷ სამცხე-ჯავახეთის⁸⁸ და მცხეთა-მთიანეთის,⁸⁹ ასევე 2022 წელს – იმერეთისა⁹⁰ და შიდა ქართლის⁹¹ სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში ზემდგომი თანამდებობის პირების მიერ წარმოდგენილ მოხსენებით ბარათებში, ძირითადად, მითითებულია ფულადი ჯილდოების გაცემის კანონმდებლობით გათვალისწინებული კრიტერიუმები (დაკისრებული ფუნქციების ზედმიწევნით, სანიმუშოდ და კეთილსინდისიერად შესრულებისათვის, ფუნქციური დატვირთვისა და სამუშაოების სპეციფიკის გათვალისწინებით და სხვა) და არ არის აღწერილი იმ სამუშაოების დასახელებები, რომელის შესრულებისთვის მოსამსახურეზე გაცემული ფულადი ჯილდო დააკმაყოფილებდა კანონმდებლობით გათვალისწინებულ კრიტერიუმებს.

დასკვნა

გარდა გურიისა და ქვემო ქართლის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებისა,⁹² შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებზე, ფულადი ჯილდოების გაცემის დროს არ იყო გათვალისწინებული მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები. შედეგად, მოსამსახურეთა წახალისების მიზნით თანხების ანაზღაურება ხდებოდა შესრულებული სამუშაოების სათანადოდ დასაბუთების გარეშე.

2.3 შრომითი ხელშეკრულებების მართვის ნაკლოვანებები

2.3.1 შრომითი ხელშეკრულებების ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: მოხელის საჯარო სამსახურში მიღების შემთხვევაში, ხდება მისთვის საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილებების დელეგირება შესაბამისი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით, ხოლო შრომითი ხელშეკრულებით განსაზღვრული უფლებამოსილებების გადაცემა არ საჭიროებს ასეთ ფორმას. შესაბამისად, მოსამსახურესა და საჯარო დაწესებულებას შორის ფორმდება შრომითი ხელშეკრულება, რომლის საფუძველზეც⁹³ პირს მინიჭებული აქვს საჯარო დაწესებულების დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესრულების უფლებამოსილება.

მოქმედი კანონმდებლობით,⁹⁴ დამსაქმებელსა და დასაქმებულს შორის შრომითი ურთიერთობა წარმოიშობა მხარეთა თანასწორუფლებიანობის

⁸⁴ განკარგულება N 07/128, 22.12.2021 წელი, შტატგარეშე - 4,720 ლარი.

⁸⁵ განკარგულება N ად-62, 27.12.2021 წელი, შტატგარეშე -1,715 ლარი; N ად-49, 22.12.2022 წელი, შტატგარეშე - 2,817.5 ლარი.

⁸⁶ N 131, 21.12.2021 წელი, შტატგარეშე - 3,655 ლარი; N 135, 22.12.2022 წელი, შტატგარეშე - 5,080 ლარი.

⁸⁷ N 170, 23.12.2021 წელი, შტატგარეშე - 5,020 ლარი; N 180, 21.12.2022 წელი, შტატგარეშე - 2,310 ლარი.

⁸⁸ N 380, 27.12.2021 წელი, შტატგარეშე - 3,000 ლარი; N 183, 27/12/2022 წელი, შტატგარეშე - 3,700 ლარი.

⁸⁹ N 04702, 27.12.2021 წელი, შტატგარეშე - 4,300 ლარი, N 06679, 22.12.2022 წელი, შტატგარეშე - 3,010 ლარი.

⁹⁰ N 023 126, 15.07.2022 წელი, შტატგარეშე - 400 ლარი.

⁹¹ N 07/184, 20.12.2022 წელი, შტატგარეშე - 3,290 ლარი.

⁹² 2021/2022 წლებში გურიის საერთოდ არ იყო გაცემული ფულადი ჯილდოები, ხოლო ქვემო ქართლში, ამავე წლებში ფულადი ჯილდოები გაცემული არ იყო შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებზე.

⁹³ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 3, „ვ“ ქვეპუნქტი.

⁹⁴ საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს შრომის კოდექსის“ მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი, მე-14 მუხლის პირველი პუნქტი და მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი.

საფუძველზე, ნების თავისუფალი გამოვლენის შედეგად მიღწეული შეთანხმებით; შრომითი ურთიერთობის ხანგრძლივობა, წარმოადგენს ხელშეკრულების არსებით პირობებს, რომელთა შეცვლა შესაძლებელია მხოლოდ მხარეთა შეთანხმებით. ამავე კანონმდებლობით,⁹⁵ შრომითი ხელშეკრულებების შინაარსი სხვა პირობებთან ერთად უნდა შეიცავდეს ისეთ არსებით პირობებს, როგორებიცაა, თანამდებობა და შესასრულებელი სამუშაოს სახე ან აღწერილობა. „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონით,⁹⁶ დაწესებულების მიერ განხორციელებული ყველა ოპერაცია უნდა იყოს დოკუმენტურად დადასტურებული.

ფაქტობრივი გარემოება: აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი გარემოებები:

- 1) ქვემო ქართლისა⁹⁷ და კახეთის⁹⁸ სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში მოსამსახურებთან გაფორმებული ხელშეკრულებები ცალკეულ შემთხვევაში არ შეიცავდა კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ისეთ არსებით პირობებს, როგორებიცაა, შესასრულებელი სამუშაოს სახე ან აღწერილობა, ხელშეკრულებებში არ იყო გაწერილი თანამდებობის შესაბამისი ფუნქციები/მოვალეობები;
- 2) სამცხე-ჯავახეთის⁹⁹ შიდა ქართლისა¹⁰⁰ და იმერეთის¹⁰¹ სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში, ზოგიერთ შემთხვევებში ხელშეკრულებებში მითითებული იყო ზოგადი ფუნქციები კონკრეტულად შესასრულებელი სამუშაოს აღწერის გარეშე;¹⁰²
- 3) ქვემო ქართლის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციაში მოსამსახურებთან გაფორმებულ ხელშეკრულებებში ცვლილებები¹⁰³ ხორციელდებოდა ხელმძღვანელი პირის მიერ გამოცემული ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტით, მხარეთა შორის შესაბამისი შეთანხმებების გაფორმების გარეშე;
- 4) სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში შტატგარეშე დასაქმებულებთან გაფორმებული ხელშეკრულებების აღწერილობების ნაწილი, რიგ შემთხვევებში მოიცავდა შტატით გათვალისწინებულ თანამდებობებისთვის სამუშაო აღწერილობებით განსაზღვრულ ფუნქცია-მოვალეობებს. მაგალითად, მედიასთან/მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებთან და საზოგადოებასთან ურთიერთობის პოზიციებზე ქვემო ქართლის ადმინისტრაციაში – ორ

⁹⁵ საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს შრომის კოდექსის“ მე-14 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი.

⁹⁶ „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის მე-3 პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტი: კონტროლის ღონისძიებები მოიცავს დაწესებულების მიერ განხორციელებული ყველა ოპერაციის დოკუმენტირებას.

⁹⁷ 2021 წლის 31 დეკემბრის N5 ხელშეკრულება, 2021 წლის 30 აგვისტოს N3, 2020 წლის 13 ივლისის N1 და 2022 წლის 22 ივნისის N2 ხელშეკრულებები, მითითებულია სამუშაო საქმიანობა, ოპერატორი, მდივან-რეფერენტი, თანამშრომელი.

⁹⁸ 2021 წლის 1 იანვრის N1 ხელშეკრულება, 2021 წლის 2 ივლისის N2 ხელშეკრულება, 2020 წლის 1 ივნისის N1 ხელშეკრულება.

⁹⁹ 2019 წლის 18 ივლისის N1 ხელშეკრულება, 2021 წლის 6 დეკემბრის N2 ხელშეკრულება, 2022 წლის 4 თებერვლის N1 ხელშეკრულება.

¹⁰⁰ 2018 წლის 7 სექტემბრის გაფორმებული ხელშეკრულება, რომლის მოქმედების ვადა მხარეთა შეთანხმებით ყოველწლიურად იზრდებოდა.

¹⁰¹ 2022 წლის 12 აპრილს გაფორმებული ხელშეკრულება.

¹⁰² საზოგადოებრივი პრობლემების ფორმულირება და პრობლემების ეფექტიანად გადაჭრის გზების განხორციელება, გრანტების მოსაზიდად სხვადასხვა ორგანიზაციასთან ურთიერთობა, ეკონომიკური საკითხების უზრუნველყოფა და კოორდინაცია.

¹⁰³ შრომითი ურთიერთობის ხანგრძლივობასთან დაკავშირებით: მაგალითად, 2018 წლის 27 დეკემბრის გაფორმებული N 05 ხელშეკრულების მოქმედების ვადები 2021 წლის 31 დეკემბრამდე ყოველწლიურად, ხოლო 31 დეკემბრიდან 1 აგვისტომდე პერიოდში ყოველთვიურად იზრდებოდა მხოლოდ განკარგულებების საფუძველზე. 2021 წლის 31 დეკემბრის გაფორმებულ N 05 და N 06 ხელშეკრულებებში განკარგულებების საფუძველზე ხელშეკრულების ვადები ასევე იზრდებოდა ყოველთვიურად.

მოსამსახურესთან,¹⁰⁴ მცხეთა-მთიანეთში – ორ მოსამსახურესთან¹⁰⁵ და შიდა ქართლის ადმინისტრაციაში – ორ მოსამსახურესთან¹⁰⁶ გაფორმებული ხელშეკრულებებით განსაზღვრული უფლებამოსილებები შეესაბამებოდა აპარატის შესაბამისი კატეგორიის უფროსი სპეციალისტის ფუნქცია-მოვალეობებს. შესაბამისად, ხელშეკრულების პირობების გათვალისწინებით, მინიჭებული ჰქონდათ საჯარო დაწესებულების არამუდმივი ამოცანების შესრულების უფლებამოსილება;

გურიის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციაში 2022 წელს ხუთ შტატგარეშე მოსამსახურესთან შრომითი ხელშეკრულებები გაფორმებული იყო თოთხმეტი სამუშაო დღის დაგვიანებით.¹⁰⁷

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები არ ამზადებენ და არ წარმოადგენენ ანგარიშებს მათ მიერ გაწეული საქმიანობის შესახებ.

დასკვნა

შრომითი ხელშეკრულებების მართვის მიმართულებით გამოვლენილი ხარვეზები, როგორებიცაა, ხელშეკრულებები სამუშაო აღწერილობის გარეშე,¹⁰⁸ ხელშეკრულებები ზოგადი ფუნქციებით,¹⁰⁹ ხელშეკრულებებში ცალმხრივად განხორციელებული ცვლილებები,¹¹⁰ არამუდმივი ამოცანების შესრულების მიზნით ხანგრძლივი პერიოდით გაფორმებული ხელშეკრულებები¹¹¹ და შესრულებული სამუშაოების დოკუმენტური დაუდასტურებლობა, არ შეესაბამება მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებს, ვერ უზრუნველყოფს შესრულებული სამუშაოების სათანადო კონტროლს და წარმოშობს ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებზე ანაზღაურების უსაფუძვლოდ გაცემის რისკებს.

2.3.2 შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა დადგენილზე მეტი რიცხოვნობა

კრიტერიუმი: „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით, საჯარო სამსახურის განხორციელების უზრუნველსაყოფად, შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე პირს შეიძლება მიენიჭოს საჯარო დაწესებულების დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესრულების უფლებამოსილება.¹¹² აქედან გამომდინარე, დაქირავებული პირების რაოდენობა უნდა იყოს გონივრული და დამხმარე ამოცანების შესრულების შემთხვევაში, მათი რიცხვი არ უნდა აღემატებოდეს საჯარო დაწესებულების მთლიანი საშტატო რიცხოვნობის 5%-ს.¹¹³

ფაქტობრივი გარემოება: სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების უმრავლესობა მიიღებოდა

¹⁰⁴ 2021 წლის 27 ივლისის N 2 ხელშეკრულება 2021 წლის 1 აგვისტოდან 2022 წლის 31 მაისის ჩათვლით და 2022 წლის N 01 ხელშეკრულების 2022 წლის 1 ივნისიდან 2022 წლის ბოლომდე.

¹⁰⁵ 2020 წლის 4 ივნისის გაფორმებული ხელშეკრულებით, იმავე წლის 4 ივნისიდან 2021 წლის 21 ივნისამდე და 2021 წლის 12 ივლისის ხელშეკრულებით, იმავე წლის 12 ივლისიდან 2022 წლის 2 მაისამდე.

¹⁰⁶ 2021 წლის 1 ოქტომბრიდან 2022 წლის ბოლომდე, 2021 წლის იანვრიდან 2022 წლის ბოლომდე.

¹⁰⁷ მოსამსახურესთან ხელშეკრულებები გაფორმებული იყო 2022 წელს 28 იანვრის თარიღით, ხოლო მისი ძალაში შესვლის პერიოდად მითითებული იყო იმავე წლის 1 იანვარი. მიღებული განმარტებით, მოსამსახურებთან ხელშეკრულების გაფორმებამდე არსებობდა ზეპირი შეთანხმება, რომლითაც განსაზღვრული იყო მათი უფლება-მოვალეობები და შესაბამისი პირობები, ეს უკანასკნელი დოკუმენტურად გაფორმდა მოგვიანებით.

¹⁰⁸ ქვემო ქართლის და კახეთის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციები.

¹⁰⁹ სამცხე-ჯავახეთის, შიდა ქართლისა და იმერეთის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციები.

¹¹⁰ ქვემო ქართლის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაცია.

¹¹¹ მცხეთა-მთიანეთის, ქვემო ქართლისა და შიდა ქართლის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში.

¹¹² „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 3, „ვ“ ქვეპუნქტი.

¹¹³ „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის 29-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

დამხმარე ამოცანების შესასრულებლად, რომელთა რაოდენობაც 2021-2022 წლებში ყველა ადმინისტრაციაში აჭარბებდა სამტაო რიცხოვნობის 5%-ს. აღნიშნული შეზღუდვებიდან გამონაკლისის დაშვების მიზნით, საქართველოს მთავრობის თანხმობები,¹¹⁴ ადმინისტრაციებმა 2021 წლის საანგარიშო პერიოდზე ვერ წარმოადგინეს, ხოლო 2022 წელს გაფორმებულ ხელშეკრულებებზე თანხმობები გაცემულია შიდა ქართლის,¹¹⁵ მცხეთა-მთიანეთის, რაჭა-ლეჩხუმი-ქვემო სვანეთის, გურიის და ქვემო ქართლის, ხოლო სამეგრელო-ზემო სვანეთის¹¹⁶ ადმინისტრაციაზე, 2022 წლის 10 ოქტომბრიდან.

დასკვნა

შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რიცხოვნობის შეზღუდვიდან გამონაკლისის დაშვების მიზნით, საქართველოს მთავრობის თანხმობები 2021 წლის საანგარიშო პერიოდზე სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებმა ვერ წარმოადგინეს, ხოლო 2022 წელს მცხეთა-მთიანეთის, რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის, გურიის, ქვემო ქართლისა და სამეგრელო-ზემო სვანეთის ადმინისტრაციებზე საქართველოს მთავრობის თანხმობები¹¹⁷ გაცემულ იქნა მოსამსახურებთან შრომითი ურთიერთობების წარმოშობის შემდეგ,¹¹⁸ კახეთის, სამცხე-ჯავახეთისა და იმერეთის ადმინისტრაციებზე თანხმობები გაცემული არ არის, რაც შეუსაბამოა მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან.¹¹⁹

2.4 ავტოპარკის მართვა

2.4.1 ფუნქციურად გაუმიჯნავი ავტომანქანები

კრიტერიუმი: სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციის და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესი ადგენს ერთიან სტანდარტს აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებისათვის მსუბუქი ავტომობილების განპიროვნებული და მორიგე ფუნქციების განაწილებისას, ახდენს ავტომობილების კლასიფიკაციას და კლასების განაწილებას, განსაზღვრავს მინიმალურ ტექნიკურ მოთხოვნებს და ზღვრულ ფლობის ღირებულებას.

ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემა ინერგება ფინანსური მართვისა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის გაუმჯობესებისათვის, დაწესებულების მიზნების მისაღწევად და ამოცანების შესასრულებლად, რაც ხორციელდება შემდეგი საშუალებებით: აქტივების, ინფორმაციისა და სხვა რესურსების დაცვა დაკარგვისაგან, არამართლზომიერი გამოყენებისაგან ან მართვისაგან და დაზიანებისაგან.¹²⁰

ფაქტობრივი გარემოება: „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების¹²¹ მოთხოვნები, რომლებიც ამოქმედდა 2014 წელს, არ გავრცელდა სახელმწიფო

¹¹⁴ „სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის 25-მეხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რიცხოვნობის შეზღუდვიდან გამონაკლისი საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფ საჯარო დაწესებულებებში დაიშვება საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმებით.

¹¹⁵ 2021 წლის 30 დეკემბერი N 2426 თანხმობა

¹¹⁶ 2022 წლის 10 ოქტომბერი N 1835 თანხმობა.

¹¹⁷ განკარგულებები: მცხეთა-მთიანეთი - 2022 წლის 24 იანვარი N 111; რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი - 2022 წლის 31 იანვრის N 167, გურია - 2022 წლის 24 იანვრის N 110, ქვემო ქართლი - 2022 წლის 24 იანვრის N 109, სამეგრელო - ზემო სვანეთი - 2022 წლის 10 ოქტომბერი N1835.

¹¹⁸ განკარგულებებში მათი გავრცელების პერიოდამ მითითებულია 2022 წლის 1 იანვრიდან, ხოლო სამეგრელო-ზემო სვანეთში 2022 წლის 1 ოქტომბრიდან წარმოშობილი სამართლებრივი ურთიერთობები, მოსამსახურებთან გაფორმებული ხელშეკრულებები ძალაში იყო 2022 წლის 1 იანვრიდან.

¹¹⁹ „სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონით, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რიცხოვნობის შეზღუდვიდან გამონაკლისი საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფ საჯარო დაწესებულებებში დაიშვება საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმებით.

¹²⁰ „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი.

¹²¹ 2014 წლის 6 თებერვლის N121 დადგენილება.

რწმუნებულის ადმინისტრაციებზე. ადმინისტრაციებში არ იყო შემუშავებული დოკუმენტი, რომლითაც განისაზღვრებოდა ავტომობილების ფუნქციები, მათი კლასიფიკაცია, განაწილებისა და გამოყენების წესი. საგულისხმოა, რომ ორ ადმინისტრაციაში¹²² არ იყო განსაზღვრული ავტომანქანების სარგებლობის ფორმა (განპიროვნებული, სამორიგეო) და მათ მოვლა-შენახვაზე პასუხისმგებელი პირები, რაც შიდა კონტროლის სისუსტეზე მიუთითებს.

დასკვნა

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში არ არის მიღებული სამართლებრივი აქტი, რომლითაც განისაზღვრებოდა სამსახურებრივი ავტომობილების გამოყენების წესი და პრინციპები, რაც წარმოშობს როგორც ტრანსპორტის, ისე საწვავის არამიზნობრივად და არაეფექტიანად გამოყენების რისკებს.

რეკომენდაცია N4

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებმა, ავტოსატრანსპორტო საშუალებების მართლზომიერი გამოყენების უზრუნველყოფისა და კონტროლის გარემოს გაუმჯობესების მიზნით, მიზანშეწონილია შეიმუშაონ ინსტრუქცია ავტოპარკის მართვის საკითხებთან დაკავშირებით. კარგი პრაქტიკის დანერგვისთვის შესაძლოა გათვალისწინებულ იქნეს საჯარო სექტორში უკვე არსებული პრინციპები.

ავტოსატრანსპორტო საშუალებების არასამსახურებრივი გამოყენების თავიდან აცილების მიზნით, სამორიგეო ავტომობილის გამოყენება განხორციელდეს სამსახურის უფროსის ან სხვა უფლებამოსილი პირის წერილობითი თანხმობით; ასევე მნიშვნელოვანია შემუშავდეს სპეციალური ფორმა, რომელშიც მითითებული იქნება ინფორმაცია სამორიგეო ავტომობილის გამოყენების საჭიროების და მისი გადაადგილების მარშრუტის შესახებ.

2.4.2 დასაბუთების გარეშე გამოყენებული ავტომობილები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით,¹²³ დაუშვებელია მოხელის მიერ საჯარო დაწესებულების ქონებისა და სხვა რესურსების პირადი მიზნით გამოყენება; ასევე საჯარო მოსამსახურემ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას უნდა დაიცვას ეკონომიურობისა და ეფექტიანობის პრინციპი.¹²⁴

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანხმად,¹²⁵ მოხელის სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეჩერება ნიშნავს მის დროებით გათავისუფლებას სამსახურებრივი ფუნქციების შესრულებისგან. მოხელის სამსახურებრივი უფლებამოსილება ჩერდება მოხელის შვებულების დროს. ამავე კანონმდებლობით,¹²⁶ მოხელე ვალდებულია შვებულებაში გასვლამდე, აგრეთვე თანამდებობიდან გათავისუფლებამდე, სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებით მისთვის მინდობილი საჯარო დაწესებულების ქონების დასაბრუნებლად მიმართოს საამისოდ უფლებამოსილ პირს, რომელიც ვალდებულია ჩაიბაროს ქონება.

¹²² გურიისა და რაჭა-ლეჩხუმ- ქვემო სვანეთის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციები.

¹²³ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 76-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

¹²⁴ „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონის 13^ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

¹²⁵ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 55-ე მუხლის პირველი პუნქტი და მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

¹²⁶ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 76-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

სამორიგეო ავტომობილი ზოგადი სამსახურებრივი საჭიროებიდან გამომდინარე, დაკისრებული სამსახურებრივი მოვალეობების შესასრულებლად განკუთვნილი ავტოსატრანსპორტო საშუალებაა, რომელიც არ განეკუთვნება განპიროვნებული ავტომობილების რიცხვს და გამოიყენება ყოველი კონკრეტული მოთხოვნის საფუძველზე, დაწესებულების კონკრეტულ თანამშრომელზე.

ფაქტობრივი გარემოება: სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში არ არის დანერგილი სათანადო კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფდა საწვავის არამიზნობრივი გამოყენების შემთხვევების გამოვლენას და პრევენციას, კერძოდ:

- 1) საწვავის ხარჯებთან დაკავშირებით ჩატარებული ანალიტიკური პროცედურების შედეგად გამოვლინდა, რომ მივლინების ბრძანების გარეშე, სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციების საზღვრებს გარეთ ჯამურად 80,824 ლარის¹²⁷ ღირებულების, 30,564 ლიტრი საწვავია დახარჯული;
- 2) ქვემო ქართლის, შიდა ქართლის, მცხეთა-მთიანეთის, იმერეთისა და სამეგრელო-ზემო სვანეთის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში მოხელეთა შვებულებაში გასვლის დროს არ ხდებოდა მინდობილი ავტომანქანების დაწესებულებისთვის ჩაბარება. შედეგად, შვებულების დროს, მინდობილ (განპიროვნებულ) ავტომანქანებში 2021-2022 წლებში სულ ჩასხმულია 3,128 ლიტრი საწვავი, ღირებულებით – 8,526 ლარი;
- 3) სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში სამორიგეო ავტომანქანები გადაადგილდებოდნენ ზეპირი შეთანხმების საფუძველზე¹²⁸ და არ ხდებოდა შესაბამისი დოკუმენტაციის გაფორმება, სადაც დასაბუთებული იქნებოდა მათი სამსახურებრივი მიზნებისთვის გამოყენების აუცილებლობა; ასევე მორიგე ავტოსატრანსპორტო საშუალებებს კონტროლის მიზნებისთვის არ გააჩნია დამონტაჟებული გადაადგილების GPS სანავიგაციო სისტემა;
- 4) სამეგრელო-ზემო სვანეთის სახელმწიფო რწმუნებულის განკარგულებით, თანამშრომლებს¹²⁹ პირად მფლობელობაში არსებულ ავტომობილებზე ყოველთვიური ლიმიტით ეძლეოდათ საწვავი, თუმცა არ არის დასაბუთებული საწვავის ლიმიტის დაწესების საჭიროება და რაოდენობის განსაზღვრის კრიტერიუმი.

დასკვნა

აუდიტის პროცესში ვერ იქნა წარმოდგენილი შესაბამისი ფორმალური დოკუმენტაცია, რომელიც დაადასტურებდა საწვავის ჩასხმისა და ავტომობილების სამსახურებრივი საჭიროებისათვის გამოყენების აუცილებლობას, რაც სამსახურებრივი ავტომობილების პირადი მიზნებით გამოყენების რისკებს წარმოშობს; ასევე სათანადო დასაბუთების გარეშე თანამშრომლების პირად მფლობელობაში არსებულ ავტომანქანებზე საწვავის

¹²⁷ თანხა მიღებულია: 1 ლიტრი საწვავის საშუალო წლიური ფასი გამრავლებულია ჩასხმული საწვავის რაოდენობაზე, ლიტრებში.

¹²⁸ ადმინისტრაციების წერილობითი განმარტებით.

¹²⁹ ორი - სამსახურის უფროსის მოადგილე და ერთი - პირველი კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი.

ხარჯების გაწევა, წარმოქმნის საბიუჯეტო სახსრების არამართლზომიერად გამოყენების რისკს.

რეკომენდაცია N5

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებმა, საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურად განკარგვის მიზნით, მიზანშეწონილია შეიმუშაონ კონტროლის ისეთი მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობს სახელმწიფო რესურსების არამიზნობრივად გამოყენების პრევენციას და დროულად გამოვლენას. კერძოდ, საწვავის ხარჯვაზე სრულყოფილი კონტროლის მიზნით, მიზანშეწონილია ავტომობილის გადაადგილების სატელიტური (GPS) ან სხვა სახის ელექტრონული კონტროლის სისტემის დანერგვა, ხოლო თუ ეს ტექნიკური საშუალებებით ვერ მიიღწევა, აწარმოოს დოკუმენტაცია ე.წ. საგზურის ფურცლებით, სადაც დაფიქსირდება ავტომობილების კონკრეტული მიმართულება და გავლილი მანძილი.

რეკომენდაცია N6

სამეგრელო-ზემო სვანეთის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციის მიერ, საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივად ხარჯვის უზრუნველსაყოფად, თანამშრომლების პირად ავტომობილებზე საწვავი გაიცეს დასაბუთებულად, კონკრეტული სამსახურებრივი საჭიროებიდან გამომდინარე და განხორციელდეს სათანადო აღრიცხვა მატერიალური ან ელექტრონული ფორმით, სადაც განმარტებული იქნება საწვავის გაცემის მიზნობრიობა და ოდენობა.

2.4.3 ავტოსარემონტო ხარჯების ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: სადაზღვევო კომპანიასთან გაფორმებული ხელშეკრულებით, შემსყიდველი ორგანიზაცია უფლებამოსილია სადაზღვევო შემთხვევის დადგომისას მიიღოს სადაზღვევო ანაზღაურება ავტოტრანსპორტის დაზღვევის პირობით დადგენილი წესით, ასევე ორგანიზაციებში არსებული საუკეთესო პრაქტიკის გათვალისწინებით, ავტოტექმომსახურების ხარჯი უნდა გაიწიოს აუცილებელი საჭიროებების გათვალისწინებით და უნდა იყოს დასაბუთებული.

ფაქტობრივი გარემოება: კახეთისა და რაჭა-ლეჩხუმ-ქვემო სვანეთის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში არ ხდება ავტოსარემონტო ხარჯის გაწევაზე უფლებამოსილი პირის სახელზე მოხსენებითი ბარათების შედგენა, ხოლო იმერეთის ადმინისტრაციაში ავტოტექმომსახურების ხარჯები გაწეულია იმ შემთხვევაშიც, როცა წარმოდგენილი დოკუმენტაციის გათვალისწინებით დამდგარი იყო სადაზღვევო შემთხვევა და თანხების ანაზღაურება უნდა განხორციელებინა სადაზღვევო კომპანიას. კახეთის ადმინისტრაციაში გაწეულია ისეთი სახის ავტოტექმომსახურების ხარჯი,¹³⁰ რომლის მიზანშეწონილობა არ იყო დასაბუთებული.

დასკვნა

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში¹³¹ ცალკეულ შემთხვევებში არ არის წარმოდგენილი ავტოტექმომსახურების ხარჯის გაწევაზე უფლებამოსილი პირის თანხმობები, ხოლო იმერეთის ადმინისტრაციაში სადაზღვევო შემთხვევის დადგომის დროს, არ ხდება მიმწოდებლებთან გაფორმებული

¹³⁰ როგორცაა, დისკების სამღებრო სამუშაოები - 850 ლარი.

¹³¹ კახეთი და რაჭა-ლეჩხუმ-ქვემო სვანეთი.

სადაზღვევო ხელშეკრულების პირობების ამოქმედება, რომლის თანახმად, შემსყიდველი ორგანიზაცია უფლებამოსილია, სადაზღვევო შემთხვევის დადგომისას მიიღოს სადაზღვევო ანაზღაურება, რაც ვერ უზრუნველყოფს საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურ ხარჯვას.

რეკომენდაცია N7

კახეთისა და რაჭა-ლეჩხუმ-ქვემო სვანეთის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებმა, ავტოტექმომსახურების ხარჯის არამიზნობრივად გაწევის რისკის შესამცირებლად, ავტოტექმომსახურების სამუშაოების წარმოება განახორციელონ უფლებამოსილი პირის თანხმობის შემდეგ.

2.5 წარმომადგენლო ბითი და სამივლინებო ხარჯების დაფინანსება

2.5.1 წარმომადგენლობითი ხარჯების ხარვეზები

კრიტერიუმი: საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის შესაბამისად,¹³² სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციების გადასახდელები ითვალისწინებდა წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევას, რომელიც მოიცავდა მიღებისა და ოფიციალური სადილის, წვეულებისა და ღონისძიებების, სუვენირების შეძენის/დამზადების და სხვა ხარჯებს.

მოქმედი კანონმდებლობით, კონკრეტულად არ არის განსაზღვრული აღნიშნული ხარჯების გაწევის პროცედურა და მასთან დაკავშირებული დოკუმენტაციის შედგენის წესი. მიუხედავად ამისა, მნიშვნელოვანია ყველა ღონისძიების დროს გაწეული ხარჯები დოკუმენტურად იყოს დასაბუთებული.

ფაქტობრივი გარემოება: 2021-2022 წლებში სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციების მიერ გაწეულმა წარმომადგენლობითმა ხარჯებმა ჯამურად 103,263 ლარი შეადგინა.

ცხრილი N2. ინფორმაცია 2021-2022 წლებში ადმინისტრაციების მიერ გაწეული წარმომადგენლობითი ხარჯების შესახებ.

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციები	2021 წელი	2022 წელი	სულ (2021 - 2022 წელი)	წილი 2021 წლის ადმ.-ების წარმომადგენლობით ხარჯში	წილი 2022 წლის ადმ.-ების წარმომადგენლობით ხარჯში
იმერეთი	18,889	14,521	33,410	46.5 %	23.2 %
კახეთი	5,287	21,397	26,684	13.0 %	34.1 %
ქვემო ქართლი	4,234	14,223	18,456	10.4 %	22.7 %
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	3,983	1,610	5,592	9.8 %	2.6 %
გურია	2,999	3,014	6,012	7.4 %	4.8 %
შიდა ქართლი	2,083	2,565	4,647	5.1%	4.1%
მცხეთა-მთიანეთი	1,785	2,564	4,349	4.4 %	4.1 %
რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი	762	1,872	2,634	1.9 %	3.0 %
სამცხე-ჯავახეთი	610	865	1,474	1.5 %	1.4 %
ჯამი	40,632	62,631	103,263	100 %	100 %

¹³² საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2019 წლის 5 აპრილის N99 ბრძანება „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“, დანართი 1.

როგორც წარმოდგენილი N2 ცხრილიდან ირკვევა, იმერეთის, კახეთისა და ქვემო ქართლის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში 2021 წელს გახარჯულ იქნა ადმინისტრაციების მიერ ჯამურად გაწეული წარმომადგენლობითი ხარჯების 70%, ხოლო 2022 წელს – 80%.

გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

-)/ წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევისას 2021-2022 წლებში არ ხდებოდა მოხსენებითი ბარათების შედგენა, ღონისძიებების დასახელებისა და მასში მონაწილე პირების მითითებით;¹³³
-)/ არ ხდებოდა შესაბამისი დოკუმენტაციის შედგენა საჩუქრების გადაცემისას;¹³⁴
-)/ არ ხდებოდა¹³⁵ გარკვეული სახის ხარჯების¹³⁶ სათანადო დასაბუთება.

დასკვნა

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციების მიერ წარმოდგენილ დოკუმენტაციაში ხშირ შემთხვევაში არ არის მითითებული ღონისძიების დასახელება ან ვერ დგინდება იმ ღონისძიებების მიზანი, რომელთა ფარგლებში მოხდა წარმომადგენლობითი ხარჯის გაწევა, ასევე არ არის მითითებული ღონისძიებებზე დამსწრე პირთა ვინაობა და რაოდენობა. ზოგიერთ შემთხვევაში არ არის შედგენილი სტუმრებისთვის საჩუქრების გადაცემის აქტები, რაც წარმოშობს ხარჯების დაუსაბუთებლად გაწევის რისკებს.

2.5.2 სამივლინებო ხარჯების ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით მივლინებულ პირებს უნდა ჰქონდეთ წარმოდგენილი თვითმფრინავში ჩასხდომის ან/და ელექტრონული ბილეთები, რაც დაადასტურებს მათ მივლინებაში ყოფნას განკარგულებით განსაზღვრული ადგილის და პერიოდის შესაბამისად.

ფაქტობრივი გარემოება: ხშირ შემთხვევაში, ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მივლინებული პირის მიერ წარმოდგენილ ხარჯის დამადასტურებელ დოკუმენტაციას არ ახლავს თვითმფრინავში ჩასხდომის ან/და ელექტრონული ბილეთები. აღნიშნული მივლინებების რეალობის შესახებ რწმუნება აუდიტის ჯგუფმა მოიპოვა ალტერნატიული პროცედურების განხორციელების შედეგად.

დასკვნა

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში არ არის სისტემატიზებული მგზავრობის დამადასტურებელი დოკუმენტაციის წარმოება, რაც კონტროლის სისტემის ნაკლოვანებას წარმოადგენს.

რეკომენდაცია N8

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებმა, ქვეყნის ფარგლებს გარეთ განხორციელებული მივლინებების დადასტურების მიზნით, აწარმოონ სამივლინებო ხარჯების დამადასტურებელი დოკუმენტაციის სისტემატიზაცია. კერძოდ, დოკუმენტაციაში სხვა შესაბამის საბუთებთან ერთად სრულად უნდა იყოს ასახული ჩასხდომის ბარათები ან/და ელექტრონული ბილეთები.

¹³³ იმერეთში სარესტორნო და სხვა ღონისძიებებზე (წვეულებებზე) საერთოდ არ იყო შედგენილი მოხსენებითი ბარათები ღონისძიების დასახელებით, ცალკეულ შემთხვევებში სარესტორნო მომსახურებაზე კახეთში, შიდა ქართლში 2021 წელს და ქვემო ქართლში 2022 წელს მოხსენებით ბარათებში არ იყო მითითებული დამსწრე პირთა რაოდენობა და ვინაობები, სამეგრელო-ზემო სვანეთში 2021 წელს სარესტორნო მომსახურებაზე არ იყო შედგენილი შესაბამისი დოკუმენტაცია.

¹³⁴ იმერეთში და ქვემო ქართლში საჩუქრების გადაცემის დროს არ იყო შედგენილი შესაბამისი დოკუმენტაცია, ხოლო კახეთში გადაცემის აქტები წარმოდგენილია რიგ შემთხვევებში.

¹³⁵ ქვემო ქართლში, იმერეთში, სამეგრელო - ზემო სვანეთში, მცხეთა-მთიანეთში, კახეთში, გურიაში, რაჭა-ლეჩხუმ-ქვემო სვანეთში, სამცხე-ჯავახეთში, შიდა ქართლში.

¹³⁶ უალკოჰოლო სასმელები, ზოგიერთ შემთხვევაში ტკბილეული.

2.6 აქტივების მართვა და განკარგვა

2.6.1 აქტივების და ვალდებულებების მართვაში გამოვლენილი ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით დამტკიცებული ინსტრუქციით,¹³⁷ მატერიალურად პასუხისმგებელი პირი დანიშნული უნდა იყოს ორგანიზაციის ხელმძღვანელის მიერ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით და გაფორმებული უნდა იყოს ხელშეკრულება სრულ მატერიალურ პასუხისმგებლობაზე. საინვენტარიზაციო კომისიის წევრი არ შეიძლება იყოს მატერიალურად პასუხისმგებელი პირი, ასევე ორგანიზაციაში ინვენტარიზაციის ჩატარება სავალდებულოა ყოველწლიურად, საანგარიშგებო წლის 31 დეკემბრამდე, გარდა ამავე ინსტრუქციით განსაზღვრული გამონაკლისებისა; ასევე ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით დამტკიცებული ინსტრუქციით,¹³⁸ აღრიცხვა-ანგარიშგების მონაცემების უტყუარობის მიზნით, განსაზღვრულია საბიუჯეტო ორგანიზაციებში აქტივების და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარება.

ქონების გადაცემის თაობაზე მოთხოვნის მიმართვა უნდა იყოს დასაბუთებული და შეიცავდეს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ აუცილებელ მონაცემებს.¹³⁹

ფაქტობრივი გარემოება: ინვენტარიზაციის უწყისები არ არის შედგენილი დამტკიცებული ფორმების¹⁴⁰ შესაბამისად, იმერეთის ადმინისტრაციაში მატერიალურად პასუხისმგებელი პირები ასევე არიან საინვენტარიზაციო კომისიის თავმჯდომარე და წევრები.

ქვემო ქართლის ადმინისტრაციაში არც ერთი ფორმით არ იყო განსაზღვრული მატერიალური პასუხისმგებელი პირი, ხოლო დანარჩენ ადმინისტრაციებში ინვენტარიზაციის დაწყებამდე ხელმოწერებით ადასტურებდნენ მატერიალურად პასუხისმგებლობას, თუმცა არ იყო გამოცემული შესაბამისი განკარგულება და არ იყო გაფორმებული ხელშეკრულებები სრულ მატერიალურ პასუხისმგებლობაზე. 2021-2022 წლებში – სამეგრელო-ზემო სვანეთის, ხოლო 2021 წელს – სამცხე-ჯავახეთის ადმინისტრაციებში ინვენტარიზაცია არ ჩატარებულა.

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციების ფინანსურ ანგარიშგებებში¹⁴¹ ჯამურად 2022 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით მოკლევადიანი კრედიტორული დავალიანების მუხლში აღრიცხულია 595,620 ლარის დავალიანება. ნაშთების დასადასტურებლად კრედიტორ ორგანიზაციებთან ხანდაზმულობის გამო არ არის გაგზავნილი დასტურის წერილები. აღნიშნული დავალიანებები წარმოშობილია 1996-2005 წლებში, რომლებზეც წლის ბოლოს არც შედარების აქტებია გაფორმებული და არც ინვენტარიზაცია ჩატარებული. ინვენტარიზაცია არ ჩატარებულა არც იმერეთის,¹⁴² რაჭა-ლეჩხუმ-

¹³⁷ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2021 წლის 31 დეკემბრის ბრძანება N364 „საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების და ინვენტარიზაციის შედეგების საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (სსმასს-ების) საფუძველზე აღრიცხვა-ანგარიშგებაში ასახვის შესახებ“ ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ პირველი მუხლის მე-2 პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი, მე-2 მუხლის პირველი დ მე-4 პუნქტები; მე-3 მუხლის მე-13 პუნქტი; მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

¹³⁸ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2021 წლის 31 დეკემბრის ბრძანება N364 „საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ აქტივებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების და ინვენტარიზაციის შედეგების საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (სსმასს-ების) საფუძველზე აღრიცხვა-ანგარიშგებაში ასახვის შესახებ“ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე პირველი მუხლის პირველი პუნქტი.

¹³⁹ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 24 დეკემბრის N791 დადგენილებით დამტკიცებული „სახელმწიფო, აფხაზეთის ან აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ორგანოსათვის, მუნიციპალიტეტისათვის ან საჯარო სამართლის იურიდიული პირისათვის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების სარგებლობაში გადაცემის შესახებ მიმართვის წარდგენის, მისი განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების წესის“ მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტი.

¹⁴⁰ გარდა სამცხე-ჯავახეთის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციისა.

¹⁴¹ გურიის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციის გარდა.

¹⁴² იმერეთში სახელმწიფო რწმუნებულის 2022 წლის 14 დეკემბრის N02 234 განკარგულება.

ქვემო სვანეთის¹⁴³ და ქვემო ქართლის¹⁴⁴ ადმინისტრაციებში მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული გათვალისწინებული იყო სახელმწიფო რწმუნებულის განკარგულებით, რაც სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში კონტროლის მექანიზმების სისუსტეზე მიუთითებს.

აუდიტის პერიოდში, სხვადასხვა სახელმწიფო დაწესებულებიდან ავტომატური გადმოცემის მიზნით სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციების მიმართვის საფუძველზე, სამსახურებრივი საჭიროების მოტივით, ადმინისტრაციებზე უსასყიდლოდ გადაცემულია 51 ავტომატური, ადმინისტრაციებმა კი დროის მოკლე პერიოდში აღნიშნული ავტომატურიდან 14 ერთეული და ბალანსზე რიცხული სხვა ავტომატურიდან 29 ერთეული დასაბუთების გარეშე, სამსახურებრივი საჭიროების მოტივით გადასცეს ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებს.

დასკვნა

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციებში ინვენტარიზაციის პროცესში არ არის გათვალისწინებული ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით დამტკიცებული ინსტრუქციის მოთხოვნები, რაც აქტივების მართვის პროცესში არსებული კონტროლის მექანიზმების სისუსტეზე მიუთითებს; ასევე რწმუნებულის ადმინისტრაციების მიერ ვერ იქნა წარმოდგენილი შესაბამისი დოკუმენტაცია, რომელიც დაადასტურებდა ავტომატურების როგორც რწმუნებულის ადმინისტრაციებზე გადმოცემის, ასევე ადმინისტრაციების მიერ მუნიციპალიტეტებზე გადაცემის აუცილებლობას, რაც წარმოშობს აღნიშნული ქონების არარაციონალურად გამოყენების რისკებს.

რეკომენდაცია N9

სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციების (გურიის გარდა) მიერ, ფინანსური ანგარიშგების სამართლიანი წარდგენის მიზნით, მნიშვნელოვანია დადგინდეს კრედიტორული დავალიანებების რეალურობა, შესწავლილ იქნეს ხანდაზმულობის მიზეზები, შეფასდეს დაფარვის ალბათობა და გატარდეს შესაბამისი ღონისძიებები მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნათა გათვალისწინებით.

2.7 სახელმწიფო შესყიდვები

2.7.1 სახელმწიფო შესყიდვებში კონკურენციის შეზღუდვა

კრიტერიუმი: შემსყიდველმა ორგანიზაციამ ტენდერის ჩატარების დროს უნდა უზრუნველყოს საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვა, შესყიდვის მონაწილეთა შორის ჯანსაღი კონკურენცია და პრეტენდენტთა მიმართ პროპორციული, არადისკრიმინაციული მიდგომა. შემსყიდველის მიერ დადგენილი სატენდერო მოთხოვნები ხელს უნდა უწყობდეს კონკურენტული გარემოს შექმნას.

ფაქტობრივი გარემოება: სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციების მიერ განხორციელებული შესყიდვების შესწავლისას გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ მოთხოვნებს პრაქტიკულად შესაძლებელია აკმაყოფილებდეს ერთი კონკრეტული პრეტენდენტი, კერძოდ:

¹⁴³ რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის სახელმწიფო რწმუნებულის 22.11.2021 წლის N ად-56 განკარგულება.

¹⁴⁴ ქვემო ქართლში სახელმწიფო რწმუნებულის 2021 წლის 10 დეკემბრის N 152 და 2022 წლის 25 ნოემბრის N254 განკარგულებები.

-) კახეთის ადმინისტრაციის მიერ გამოცხადებულ ავტოტექნომოსახურების შესყიდვის ტენდერში¹⁴⁵ სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილი იყო, რომ პრეტენდენტს უნდა ჰქონოდა სერვისცენტრები თბილისში, თელავსა და სხვა რეგიონებში. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო და გაიმარჯვა ერთმა პრეტენდენტმა.¹⁴⁶ აღსანიშნავია, რომ კახეთის ადმინისტრაციაში მომდევნო წელს, ავტოტექნომოსახურებაზე გამოცხადებულ ტენდერში¹⁴⁷ აღარ იყო დაწესებული ზემოაღნიშნული შეზღუდვა, რის შედეგადაც კონკურენციის პირობებში გაიმარჯვა სხვა პრეტენდენტმა და მასთან გაფორმდა ხელშეკრულება პრეისკურანტის სავარაუდო ღირებულებასთან შედარებით 12% - ით ნაკლებ თანხაზე,¹⁴⁸
-) სამცხე-ჯავახეთის ადმინისტრაციის მიერ გამოცხადებულ ელექტრონულ ტენდერებში¹⁴⁹ მოთხოვნილი იყო, რომ პრეტენდენტს უნდა ჰქონოდა სერვისცენტრები ახალციხეში, თბილისსა და სხვა რეგიონებში. ორივე ტენდერში მონაწილეობა მიიღო და გაიმარჯვა ერთი და იგივე კომპანიამ,¹⁵⁰ რომელთანაც ხელშეკრულებები გაფორმდა პრეისკურანტის სავარაუდო ღირებულების შესაბამის თანხაზე,
-) რაჭა-ლეჩხუმ-ქვემო სვანეთის ადმინისტრაციის მიერ გამოცხადებულ ავტოტექნომოსახურების შესყიდვის ტენდერში,¹⁵¹ სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილი იყო პრეტენდენტის მიერ ავტოტექნომოსახურების ცენტრების საკუთრებაში ფლობა, ხოლო ქვეკონტრაქტორები არ დაიშვებოდნენ. აქედან გამომდინარე, დისკვალიფიკაციას დაექვემდებარა უმცირესი ფასის წარმომდგენი პრეტენდენტი¹⁵² და ხელშეკრულება გაფორმდა მომდევნო პრეტენდენტთან,¹⁵³ პრეისკურანტის სავარაუდო ღირებულების შესაბამის თანხაზე.¹⁵⁴ მომდევნო 2022 წლის ანალოგიურ ტენდერში¹⁵⁵ ზემოაღნიშნული შეზღუდვის მოხსნის შედეგად, სატენდერო პროცედურები წარიმართა კონკურენციის პირობებში და წარმოიქნა სატენდერო ეკონომია.

დასკვნა

კახეთის, სამცხე-ჯავახეთისა და რაჭა-ლეჩხუმ-ქვემო სვანეთის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციების მიერ, არ იყო სათანადოდ დასაბუთებული ავტოტექნომოსახურების შესყიდვის სატენდერო დოკუმენტაციებით განსაზღვრული ცალკეული მოთხოვნების აუცილებლობა. შედეგად, ვერ იქნა

¹⁴⁵ NAT200019475.

¹⁴⁶ შპს „თეგეტა მოტორსმა“ პრეისკურანტის უცვლელი ღირებულებით - 219,640 ლარი. ხელშეკრულება გაფორმებულია 32,800 ლარზე.

¹⁴⁷ NAT210023405.

¹⁴⁸ შპს „რეილ მოტორსმა“- პრეისკურანტის ღირებულებამ შეადგინა 365,032 ლარი(სავარაუდო ღირებულება შეადგენდა 414,809 ლარს). ხელშეკრულება გაფორმებულია 37,600 ლარზე. ხელშეკრულებაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად მისმა ღირებულებამ შეადგინა 41,100 ლარი.

¹⁴⁹ NAT200019841; NAT210025303.

¹⁵⁰ 2021წ. შპს „თეგეტა მოტორსთან“ ხელშეკრულება გაფორმდა 21,000 ლარზე (ცვლილებების შედეგად ხელშეკრულების ღირებულებამ შეადგინა 23,093 ლარი), პრეისკურანტის ღირებულებამ შეადგინა 318,300 ლარი. 2022წ. ხელშეკრულება გაფორმდა 22,000 ლარზე (ცვლილებების შედეგად ღირებულებამ შეადგინა 20,681 ლარი), პრეისკურანტის ღირებულება - 327,560 ლარი.

¹⁵¹ SPA200003269.

¹⁵² შპს „მათე მოტორსი“, სატენდერო წინადადებით პრეისკურანტის ღირებულებამ შეადგენდა 400,249 ლარს.

¹⁵³ შპს „თეგეტა მოტორსმა“.

¹⁵⁴ 525,951 ლარი.

¹⁵⁵ SPA210003838.

დაცული კონკურენციისა და შეჯიბრებითობის პრინციპები. ტენდერში მონაწილეობას იღებდა და იმარჯვებდა პრაქტიკულად ერთი პრეტენდენტი, რის გამოც ხელშეკრულებები ფორმდებოდა პრეისკურანტის სავარაუდო ღირებულების შესაბამის თანხებზე.

2.7.2 მონეტარული ზღვრების დაუცველად განხორციელებული შესყიდვები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით,¹⁵⁶ შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ, საბიუჯეტო (საფინანსო) წლის განმავლობაში ერთგვაროვანი საქონლის, მომსახურების ან სამუშაოს შესყიდვა განიხილება ერთ შესყიდვად, თუ ისინი ერთი წყაროდან ფინანსდება, დაუშვებელია სახელმწიფო შესყიდვის ხელოვნურად დაყოფა ამ კანონით დადგენილი მონეტარული ზღვრების შესაბამისი სახელმწიფო შესყიდვის საშუალებებისა და ვადების გამოყენებისათვის და სხვა მოთხოვნების შესრულებისათვის თავის არიდების მიზნით.

ფაქტობრივი გარემოება: წლის განმავლობაში ერთგვაროვან საქონელზე ჯამურად 5,000 ლარზე მეტი ღირებულების შესყიდვისას, იმერეთის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციაში არ იქნა გამოყენებული სატენდერო პროცედურები, შედეგად დაირღვა მოქმედი კანონმდებლობა. 2021 წელს კომპიუტერული მოწყობილობების შეძენა გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით განხორციელებულია 5-ჯერ (CPV კოდი 302), რომლის ჯამურმა ღირებულებამ შეადგინა 9,515 ლარი. ამასთან იმერეთის სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციამ კომპიუტერული მოწყობილობების შესყიდვასთან დაკავშირებით, ვერ წარმოადგინა ჩატარებული ბაზრის კვლევის შედეგები, ხოლო სახელმწიფო შესყიდვები ხუთივე შემთხვევაში, განხორციელებულია ერთი კომპანიისგან.¹⁵⁷

დასკვნა

იმერეთის ადმინისტრაციის მიერ 5,000 ლარზე მეტი ღირებულების ერთგვაროვანი საქონელის შეძენა განხორციელებულია გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით, არ იქნა გამოყენებული სატენდერო პროცედურები, შედეგად დაირღვა მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები და ვერ იქნა მიღებული შესაძლო ეკონომია.

აუდიტორები

ხელმოწერა

პაპუნა ხოფერია

წამყვანი აუდიტორი

შალვა ჯავახიშვილი

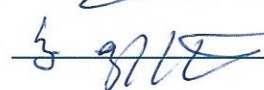
წამყვანი აუდიტორი

ბესიკ ფერაძე

უფროსი აუდიტორი

გიორგი მშვილდაძე

აუდიტორი

 11.03.2024წ.
 11.03.2024წ.
 11.03.2024წ.
 11.03.2024წ.

¹⁵⁶ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მე-3 პუნქტი.

¹⁵⁷ შპს „კომლენდი“

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, წმ. ქეთევან დედოფლის გამზირი N96
+995 32 243 84 38

SAO.GE