



აუდიტორების აუდიტის ანგარიში



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

“ვაგბედიშვილი”

ეფექტიანობის აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი
ირაკლი წიწილაშვილი

“ 16 ” 02 “ 2018 წელი

N 91/36

ვგზ: N: 3

სეპტორულ სამინისტროსა და მის
დაქვემდებარებაში არსებულ საჯარო
სამართლის იურიდიულ პირებს შორის
ანგარიშვალდებულების წინაპირობების
უზრუნველყოფა

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ შემუშავებული
რეგულაციები და საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების
სამინისტროს მიერ გატარებული ღონისძიებები

სარჩევი

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები	3
შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები	4
1. შესავალი	8
1.1 აუდიტის მოტივაცია	8
1.2 აუდიტის მიზანი	10
1.3 შეფასების კრიტერიუმები	10
1.4 აუდიტის მასშტაბი	12
1.5 მეთოდოლოგია	13
2. აუდიტის მიგნებები	14
2.1 სსიპ-ების ზედამხედველი პირების როლები და პასუხისმგებლობები სათანადოდ არ არის განსაზღვრული	17
2.2 შერჩეული სსიპ-ების მისაღწევი შედეგები და ინდიკატორები საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმაში ნათლად განსაზღვრული არ არის	22
2.3 არსებული შესრულების ანგარიშები არ წარმოადგენს განათლების სამინისტროს მხრიდან შერჩეული სსიპ-ების საქმიანობის მონიტორინგისთვის საკმარის მექანიზმს..	26
2.4 შესრულების ანგარიშების განხილვისა და შერჩეულ სსიპ-ებთან უკუკავშირის მექანიზმები გაწერილი არ არის	29
ბიბლიოგრაფია	32

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები

OECD - ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია.

SIGMA – SIGMA (მმართველობისა და მართვის გაუმჯობესების მხარდაჭერა) წარმოადგენს ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციისა და ევროკავშირის ერთობლივ ინიციატივას.

SMART კრიტერიუმები - კონკრეტული, გაზომვადი, მიღწევადი, შედეგის შესაბამისი და დროში გაწერილი ინდიკატორები.

განათლების სამინისტრო - საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო.

მასწავლებელთა ცენტრი - სსიპ – მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრი.

პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგია - საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ დამტკიცებული პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია.

რაოდენობრივი ინდიკატორი - აღწერს პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მისაღწევ შედეგებს კატეგორიაში - „რამდენი“.

სსიპ - საჯარო სამართლის იურიდიული პირი.

სსიპ-ის ზედამხედველი პირი - განათლების სამინისტროს შემთხვევაში სსიპ-ის ზედამხედველი პირია სსიპ-ის კურატორი მინისტრის მოადგილე/მინისტრი, რომელიც კოორდინაციას უწევს სსიპ-ის საქმიანობას.

ფინანსთა სამინისტრო - საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

ფინანსური მართვისა და კონტროლის ინსტრუქცია - მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქცია.

ხარისხის ცენტრი - სსიპ - განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრი.

ხარისხობრივი ინდიკატორი - აფასებს გაწეული მომსახურების, თუ მიღებული შედეგის ხარისხს.

შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები

ანგარიშვალდებულება საჯარო სექტორში კარგი მმართველობის მთავარი წინაპირობაა. ეფექტიანი ანგარიშვალდებულების პროცესი სექტორულ სამინისტროსა და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს შორის (შემდგომში - სსიპ) უზრუნველყოფს ჩართული მხარეების მიერ მოლოდინების ნათლად განსაზღვრას, მიღწეული შედეგების შეფასებას, საქმიანობაში არსებული მიღწევებისა და ხარვეზების იდენტიფიცირებას და სათანადო ცვლილებების განხორციელებას, რაც დროთა განმავლობაში ქვეპროგრამების შედეგების გაუმჯობესების წინაპირობას წარმოადგენს.

ანგარიშვალდებულების პროცესის გაუმჯობესება საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს (შემდგომში - ფინანსთა სამინისტრო) მიერ ხორციელდება საქართველოს მთავრობის ორი მიმდინარე რეფორმის ფარგლებში: პროგრამული ბიუჯეტირებისა და ფინანსური მართვისა და კონტროლის რეფორმები.

აუდიტის ანგარიშში განხილულია რამდენად უზრუნველყოფს ფინანსთა სამინისტროს რეგულაციები და ღონისძიებები სექტორულ სამინისტროსა და მის დაქვემდებარებაში არსებულ სსიპ-ებს შორის ეფექტიანი ანგარიშვალდებულების პროცესის წინაპირობების შექმნას. ამასთანავე, შეფასდა რამდენად ხდება ფინანსთა სამინისტროს მიერ შემუშავებული მექანიზმების პრაქტიკაში დანერგვა საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროსა (შემდგომში - განათლების სამინისტრო) და მის დაქვემდებარებაში არსებულ ორ სსიპ-ს შორის.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ, ფორმალურად, განათლების სამინისტროში შერჩეული სსიპ-ების კურატორი მინისტრის მოადგილეები/მინისტრი (შემდგომში - ზედამხედველი პირი) სსიპ-ების ქვეპროგრამების ფარგლებში მისაღწევი შედეგებისა და შეფასების ინდიკატორების განსაზღვრის პროცესში სათანადოდ არ არიან ჩართულნი, რამაც ვერ უზრუნველყო ქვეპროგრამის შედეგებისა და ინდიკატორების ქმედით ინსტრუმენტად ჩამოყალიბება შემდგომში სსიპ-ების საქმიანობის შეფასების მიზნით. კერძოდ, შერჩეული ორი სსიპ-ის ქვეპროგრამის ფარგლებში მისაღწევი შედეგებისა და ინდიკატორების ანალიზით გამოვლინდა, რომ წარმოდგენილი ინფორმაცია ხარვეზებითაა შემუშავებული და წლის ბოლოს შეაფერხებს განათლების სამინისტროში სსიპ-ების ზედამხედველი პირების მიერ მიღწეული შედეგების შეფასებას¹.

აღნიშნული მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნით, ფინანსთა სამინისტროს აუდიტის პერიოდში არ ჰქონდა განსაზღვრული ტრენინგებისა და სამუშაო შეხვედრების ჩატარება სსიპ-ების/სამინისტროს პოლიტიკის განმსაზღვრელ მაღალ/საშუალო რგოლის მენეჯმენტთან, რომელთა პასუხისმგებლობაა პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში მისაღწევი შედეგებისა და ინდიკატორების შემუშავება. განათლების სამინისტროს

¹ აღნიშნული ანალიზი ჩატარდა განათლების სამინისტროს 2017-2020 წლების საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის დოკუმენტზე.

მხრიდან ფინანსთა სამინისტროს მიერ ჩატარებულ სამუშაო შეხვედრებში უმეტესად სსიპ-ების/განათლების სამინისტროს ეკონომიკური/ფინანსური დეპარტამენტის წარმომადგენლები იღებდნენ მონაწილეობას.

აუდიტის შედეგად ასევე გამოვლინდა, რომ სსიპ-ების მიერ განათლების სამინისტროში განხორციელებული ანგარიშგება არ წარმოადგენს სსიპ-ების საქმიანობის მონიტორინგის წინაპირობას, რადგან არსებული ანგარიშები დაგეგმვისა და შესრულების ეტაპზე არ შეიცავს ანალიზისთვის საჭირო ყველა კომპონენტს. ამასთანავე, განათლების სამინისტროში განხორციელებულ ღონისძიებებსა და მიღწეულ შედეგებზე ანგარიშების გაგზავნის შემდგომ სსიპ-ებს რეაგირების ამსახველი დოკუმენტაცია მათი ზედამხედველი პირებისგან არ მიუღიათ, რაც პირდაპირ მიანიშნებს სსიპ-ების საქმიანობის ზედამხედველობის პროცესში არსებულ ხარვეზებზე.

ქვეპროგრამების ფარგლებში მიღწეულ შედეგებსა და განხორციელებულ ღონისძიებებზე სსიპ-ებსა და სექტორულ სამინისტროებს შორის ანგარიშგების პროცესი ფინანსთა სამინისტროს მიერ დარეგულირდა ფინანსური მართვისა და კონტროლის ინსტრუქციით, თუმცა, ფინანსთა სამინისტროს მიერ არ მოხდა სსიპ-ების მიერ სექტორულ სამინისტროსთან ანგარიშგების ფორმების დამტკიცება. ამასთანავე, ფინანსთა სამინისტროს რეგულაციები არ შეიცავს განმარტებებს, თუ როგორ უნდა განახორციელოს სექტორულმა სამინისტრომ სსიპ-ების მიერ წარდგენილი შესრულების ანგარიშების განხილვა და მათზე რეაგირება.

განათლების სამინისტროსა და შერჩეულ სსიპ-ებს შორის ანგარიშვალდებულების პროცესში არსებული ხარვეზები შეაფერხებს სსიპ-ების საქმიანობაში მიმდინარე გამოწვევების იდენტიფიცირებას და გაუმჯობესების გზების დასახვას განათლების სამინისტროს მხრიდან, რაც ეფექტიანი ანგარიშვალდებულების პროცესის არსებობის ერთ-ერთი მთავარი მიზანია.

არსებული გამოწვევების საპასუხოდ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა შეიმუშავა რეკომენდაციები, რომელთა შესრულების შემთხვევაშიც შესაძლებელია გაუმჯობესდეს ანგარიშვალდებულების პროცესი განათლების სამინისტროსა და მის დაქვემდებარებაში არსებულ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს შორის.

რეკომენდაციები:

განათლების სამინისტროსა და მის დაქვემდებარებაში არსებულ სსიპ-ებს შორის ეფექტიანი ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად, ფინანსთა სამინისტროსა და განათლების სამინისტროსთვის გაიცა შემდეგი რეკომენდაციები:

როლები და პასუხისმგებლობები

- იმ მიზნით, რომ შეიქმნას საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროსა და მის დაქვემდებარებაში არსებულ სსიპ-ებს შორის ანგარიშვალდებულების ფორმალური მექანიზმები და გაუმჯობესდეს

ანგარიშვალდებულების პროცესის ხარისხი, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ უზრუნველყოს სსიპ-ების საქმიანობის დაგეგმვის დოკუმენტების მომზადებისა და მონიტორინგის პროცესებში მონაწილე სსიპ-ების ზედამხედველი პირების ჩართულობის დოკუმენტირება და სათანადოდ განსაზღვროს მათი როლები და პასუხისმგებლობები პროცესის თითოეულ ეტაპზე.

საქმიანობის შედეგები და შეფასების ინდიკატორები

იმ მიზნით, რომ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს დაგეგმვის დოკუმენტები წარმოადგენდეს ქმედით დოკუმენტებს და მუდმივად უმჯობესდებოდეს მათში წარმოდგენილი შედეგებისა და ინდიკატორების ხარისხი, საჭიროა:

- › **საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ** ცნობიერების ამაღლების მიზნით, ფინანსური მართვისა და კონტროლის რეფორმის ფარგლებში გააძლიეროს სათანადო ღონისძიებები (მაგალითად, ტრენინგები, სამუშაო შეხვედრები და ა.შ.) უშუალოდ სსიპ-ების/სექტორული სამინისტროების მაღალი/საშუალო რგოლის მენეჯმენტთან;
- › **საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ** უზრუნველყოს სსიპ-ების/სამინისტროს მაღალი/საშუალო რგოლის მენეჯერების ეფექტიანი და სისტემატური ჩართულობა ფინანსურ მართვასა და კონტროლსა და პროგრამულ ბიუჯეტირებასთან დაკავშირებულ ტრენინგებსა და სამუშაო შეხვედრებში.

მნიშვნელოვანია, რომ ტრენინგებსა და სამუშაო შეხვედრებში ჩართული პირები არ იყვნენ მხოლოდ ეკონომიკური დეპარტამენტის წარმომადგენლები. აქ უნდა შედიოდნენ ის პირები, რომელთა უშუალო პასუხისმგებლობაა ქვეპროგრამების ფარგლებში მისაღწევი შედეგების, ინდიკატორებისა და განსახორციელებელი ღონისძიებების განსაზღვრა (სსიპ-ებში შესაბამისი საქმიანობის მიმართულებით პასუხისმგებელი პირები, სსიპ-ების ხელმძღვანელები, შესაბამის სამინისტროში მათი ზედამხედველი პირები - მათ შორის, სსიპ-ების კურატორი მინისტრი/მინისტრის მოადგილეები).

სსიპ-ების საქმიანობის მონიტორინგი

- › იმ მიზნით, რომ სექტორულ სამინისტროებს ჰქონდეთ სსიპ-ების საქმიანობის პერიოდული მონიტორინგისთვის საჭირო მექანიზმი, საჭიროა საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ ფინანსური მართვისა და კონტროლის რეფორმის ფარგლებში დაამტკიცოს სსიპ-ების მიერ სამინისტროსთან წარსადგენი ანგარიშგების ფორმები. აღნიშნულმა ფორმებმა უნდა უზრუნველყოს სექტორული სამინისტროს მიერ სსიპ-ების განხორციელებული ღონისძიებებისა და მიღწეული შედეგების შედარება დაგეგმილ მაჩვენებელთან და არსებული განსხვავებების გამოვლენა (მაგალითად, ღონისძიებების შეუსრულებლობა, გეგმასთან მიმართებით ჩამორჩენა, გატარებული ღონისძიების არასაკმარისი შედეგი და სხვ.);

- საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ სსიპ-ების საქმიანობაში არსებული გამოწვევების იდენტიფიცირების მიზნით, საჭიროა სამინისტრომ მოსთხოვოს სსიპ-ებს დაგეგმვის ეტაპზე კონკრეტული განსახორციელებელი ღონისძიებების წარდგენა ვადების მითითებით და უზრუნველყოს შესრულების სტატუსის შემდგომი მონიტორინგი სამინისტროს მიერ გაწერილი ფორმალური მექანიზმებით. აღნიშნული შესაძლებელია განხორციელდეს „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქციის“ მოთხოვნების გათვალისწინებით.

ანგარიშების განხილვისა და რეაგირების მექანიზმები

- იმ მიზნით, რომ სექტორულ სამინისტროებში უზრუნველყოფილი იყოს სსიპ-ების ზედამხედველი პირების მიერ სსიპ-ების საქმიანობაში იდენტიფიცირებულ გამოწვევებზე სათანადო რეაგირება და გაუმჯობესების გზების დასახვა, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ ფინანსური მართვისა და კონტროლის რეფორმის ფარგლებში განსაზღვროს სსიპ-ების ზედამხედველი პირების მიერ სსიპ-ების წარდგენილი ანგარიშების განხილვისა და მათთან ეფექტიანი უკუკავშირის მექანიზმები;
- იმ მიზნით, რომ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მხრიდან დაისახოს სსიპ-ების საქმიანობის გაუმჯობესების გზები, საჭიროა სამინისტროში არსებობდეს გაწერილი და სავალდებულო მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს ზედამხედველი პირების მიერ სსიპ-ების წარდგენილი ანგარიშების შეფასებით გამოწვევების იდენტიფიცირებას (მაგალითად, იმ მიზეზების იდენტიფიცირებას, თუ რა ახდენს გავლენას დაგეგმილსა და ფაქტობრივად განხორციელებულ ღონისძიებებს/შედეგებს შორის არსებულ განსხვავებებზე), იდენტიფიცირებულ გამოწვევებზე სსიპ-ებთან შესაბამის უკუკავშირს და მომდევნო წლის დაგეგმვის პროცესში გათვალისწინებას.

1. შესავალი

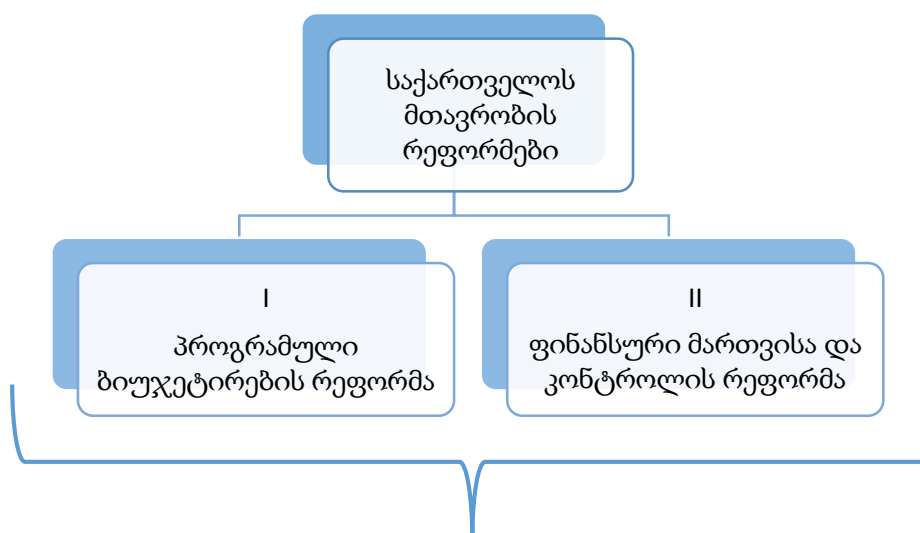
1.1 აუდიტის მოტივაცია

ანგარიშვალდებულება სექტორულ სამინისტროებსა და მის დაქვემდებარებაში არსებულ სსიპ-ებს შორის მოიცავს დელეგირების ფარგლებში სსიპ-ების მიერ დაგეგმილ შედეგთან მიმართებაში მიღწეული შედეგების დემონსტრირებას და სსიპ-ების ხელმძღვანელობის მხრიდან შედეგებზე პასუხისმგებლობის აღებას შესაბამის სამინისტროებში ზედამხედველი პირების წინაშე.

ანგარიშვალდებულების პროცესის გაუმჯობესება ფინანსთა სამინისტროს მიერ შემუშავებული რეგულაციებით ხორციელდება საქართველოს მთავრობის მიმდინარე ორი რეფორმის ფარგლებში: პირველი, პროგრამული ბიუჯეტირების რეფორმა და მეორე, ფინანსური მართვისა და კონტროლის რეფორმა, რომელიც შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმის კომპონენტს წარმოადგენს (იხ. სქემა №1.1.1).

აღნიშნული რეფორმები წინ გადადგმული ნაბიჯია საქართველოს საჯარო სექტორში და მათი წარმატებით დანერგვა მაღალი რგოლის მენეჯმენტისგან პოლიტიკურ ნებასა და დიდ ჩართულობას მოითხოვს. ამასთანავე, მსოფლიო პრაქტიკის მიხედვით ამ რეფორმების წარმატებით განხორციელების პროცესი კომპლექსური და საკმაოდ ხანგრძლივია. სწორედ ამ უმნიშვნელოვანეს პროცესში ანგარიშვალდებულების კომპონენტის ეფექტიანი მექანიზმების დროული დანერგვა მათი წარმატებით დასრულებისათვის საჭირო და აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს.

სქემა №1.1.1: საქართველოში მიმდინარე რეფორმები



ანგარიშვალდებულება

I. პროგრამული ბიუჯეტირების რეფორმა

პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვა საქართველოში 2012 წლიდან ხორციელდება. მისი მომზადება რეგულირდება პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიით², რომელშიც განსაზღვრულია პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში მისაღწევი შედეგებისა და მათი შეფასების ინდიკატორების შემუშავების წესი. პროგრამული ბიუჯეტირების მიზანია ბიუჯეტის დაგეგმვა მისაღწევ შედეგებზე დაფუძნებით, წლის ბოლოს მიღწეული შედეგების შეფასება და განსხვავებული შედეგის დადგომის შემთხვევაში, მიზეზების იდენტიფიცირება და შესაბამისი ცვლილებების განხორციელება.

II. ფინანსური მართვისა და კონტროლის რეფორმა

2017 წელს ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშავა ფინანსური მართვისა და კონტროლის ინსტრუქცია³, რომლის მიზანია დაწესებულების შიგნით როლებისა და პასუხისმგებლობების გადანაწილება, მიზნების განსაზღვრა ზემდგომი ხელმძღვანელის მიერ და ეფექტიანი ანგარიშგების სისტემის ჩამოყალიბება, რის შედეგადაც ცალკეული პროგრამის შედეგიანობის შესახებ სანდო ინფორმაცია მიეწოდება ხელმძღვანელს⁴.

2017 წლის მონაცემებით, სექტორული სამინისტროების მიერ **95 პროგრამა** ხორციელდება, რომელთა ჯამურმა ბიუჯეტმა **9 მილიარდ ლარამდე** შეადგინა. აღნიშნული პროგრამები წინასწარ დაგეგმილი საბოლოო შედეგის მისაღწევად არის შემუშავებული და თავისი როლი აკისრია ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებასა და მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლებაში. შესაბამისად, უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება იმას, თუ რამდენად შედეგიანად იხარჯება არსებული რესურსი.

აუდიტის სამსახურის ბიუჯეტის მოხსენებებისა და სხვადასხვა აუდიტის ანგარიშების მიხედვით, საჯარო სექტორში ვლინდება სისტემური ხარვეზები, რომლებიც უკავშირდება შიდა კონტროლის სისუსტეებსა და ანგარიშვალდებულების პროცესებში არსებულ პრობლემებს. არსებული ხარვეზებიდან ერთ-ერთია პროგრამების ფარგლებში მისაღწევი შედეგებისა და ინდიკატორების შემუშავებასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები, რომლებიც ართულებს მიღწეული შედეგების შეფასებას და შესაბამისი ცვლილებების განხორციელებას.

² საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანებით დამტკიცებული „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია“.

³ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის №133 დადგენილებით დამტკიცებული „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქცია“.

⁴ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის №512 განკარგულებით დამტკიცებული „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარების სტრატეგია“.

აუდიტის დაგეგმვისას აღნიშნულ პრობლემებზე ასევე მიუთითებდა OECD/SIGMA-ს მიერ ჩატარებული ხარვეზების ანალიზი,⁵ რომლის მიხედვით, ანგარიშგების პროცესში არსებული პრობლემები ხელს უშლის სექტორულ სამინისტროებს შეაფასოს, რამდენად ეფექტიანი და პროდუქტიულია სსიპ-ის მიერ განხორციელებული საქმიანობა სამინისტროს მიზნების მისაღწევად.

1.2 აუდიტის მიზანი

აუდიტის ანგარიშის მიზანია, ერთი მხრივ, შეაფასოს რამდენად უზრუნველყოფს ფინანსთა სამინისტროს რეგულაციები და ღონისძიებები სექტორულ სამინისტროებსა და მის დაქვემდებარებაში არსებულ სსიპ-ებს შორის ეფექტიანი ანგარიშვალდებულების წინაპირობების შექმნას და მეორე მხრივ, შეისწავლოს განათლების სამინისტროს მაგალითზე, რამდენად უზრუნველყოფილია ფინანსთა სამინისტროს მიერ შექმნილი შესაბამისი მექანიზმების პრაქტიკაში განხორციელება.

აუდიტის შედეგებზე დაყრდნობით გაიცემა შესაბამისი რეკომენდაციები, რომლებიც ხელს შეუწყობს გამოვლენილი ნაკლოვანებების გამოსწორებას და ფინანსთა სამინისტროს რეფორმების მიზნების მიღწევას.

1.3 შეფასების კრიტერიუმები

პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიის⁶ მიხედვით:

- საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შედგენისას აუცილებელია პროცესში ჩართული იყოს სექტორული სამინისტროს/უწყების მაღალი რგოლის მენეჯმენტი, რომელიც ხედავს სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ ღონისძიებებს, შესაბამისი მიმართულებით არსებული ერთიანი პოლიტიკის კონტექსტში;
- პროგრამების/ქვეპროგრამების შედეგები ჩამოყალიბებული უნდა იყოს ნათლად და კონკრეტულად, ხოლო შესრულების ინდიკატორები უნდა იყოს კონკრეტული, გაზომვადი, მიღწევადი, შედეგის შესაბამისი და დროში გაწერილი. ამასთანავე, რაოდენობრივ ინდიკატორთან ერთად სასურველია პროგრამა მოიცავდეს ხარისხობრივი შეფასების ინდიკატორსაც;
- მნიშვნელოვანია შეფასდეს, რამდენად შესრულდა ის, რაც დაიგეგმა. შეფასებისა და ანგარიშგების პირველადი დანიშნულებაა გაანალიზდეს, რა ახდენს გავლენას გეგმებსა და ფაქტობრივად განხორციელებულ ღონისძიებებს შორის არსებულ განსხვავებებზე, პრობლემა წარმოიშვება დაგეგმვის თუ განხორციელების ეტაპებზე და რა შეიძლება გაკეთდეს აღნიშნულის გამოსწორების მიზნით.

⁵ Gap Analysis – PIFC of the Republic of Georgia with Focus on Financial Management and Control – OECD/SIGMA, June 2015.

⁶ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის ბრძანება №385 „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“.

ფინანსური მართვისა და კონტროლის ინსტრუქციის⁷ მიხედვით:

- ბიუჯეტი სექტორულ სამინისტროში უნდა მომზადდეს მის დაქვემდებარებაში არსებული სსიპ-ების, სსიპ-ების ზედამხედველი პირების და სექტორული სამინისტროების ეკონომიკური დეპარტამენტის უშუალო ჩართულობით, პროგრამის მიზნებისა და ამოცანების შესაბამისად;
- სსიპ-ის ზედამხედველი პირი პასუხისმგებელია პროგრამის/ქვეპროგრამის მართვაზე - მიზნების შესრულებაზე, მონიტორინგსა და ინფორმაციის კონსოლიდაციაზე;
- სექტორულ სამინისტროებში პროგრამის შედეგიანობის და ბიუჯეტის მაჩვენებლების კონტროლი უნდა განხორციელდეს პასუხისმგებელი მენეჯერებისა და ეკონომიკური დეპარტამენტის მიერ, კომპეტენციის ფარგლებში. ბიუჯეტის მაჩვენებლებისა და პროგრამის მიზნების შესაძლო შეუსრულებლობის შემთხვევაში დაუყოვნებლივ უნდა მოხდეს მიზეზების იდენტიფიცირება და ანალიზი.

აუდიტის ჯგუფმა გარდა ფინანსთა სამინისტროს რეგულაციებისა, კრიტერიუმად გამოიყენა 2015 წელს OECD/SIGMA-ს მიერ ჩატარებული ხარვეზების ანალიზი⁸, რომელიც განხორციელდა ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო შიდა კონტროლის დეპარტამენტის (ჰარმონიზაციის ცენტრის) ინიციატივით და უშუალო ჩართულობით. აღნიშნულ ანგარიშში წარმოდგენილია შემდეგი მნიშვნელოვანი საკითხები:

- მაკონტროლებელმა სამინისტრომ მუდმივად უნდა მიიღოს ინფორმაცია დაქვემდებარებული სსიპ-ის აქტივობების შესახებ იმაში დასარწმუნებლად, რომ სსიპ პასუხობს განსაზღვრულ მიზნებს, საქმიანობის სტანდარტებსა და დროის ლიმიტებს პროდუქტიულად და ეფექტიანად. აღნიშნულის არარსებობის შემთხვევაში ზემდგომი პირისათვის უცნობი იქნება, როგორ სრულდება დელეგირებული პასუხისმგებლობები;
- სსიპ-ების საქმიანობის მონიტორინგი უნდა განხორციელდეს შესაბამისი კურატორი მინისტრის მოადგილის ან სხვა დელეგირებული პირის მიერ. აღნიშნულ პირთან თავი უნდა მოიყაროს მონიტორინგის შედეგად გამოვლენილმა პრობლემებმა თუ შესათანხმებელმა ცვლილებებმა, რის შედეგადაც გაიცემა რეკომენდაციები იმ საოპერაციო თუ სტრატეგიულ საკითხებში, რომელიც ეხება სსიპ-ის საქმიანობას და მის შედეგებს.

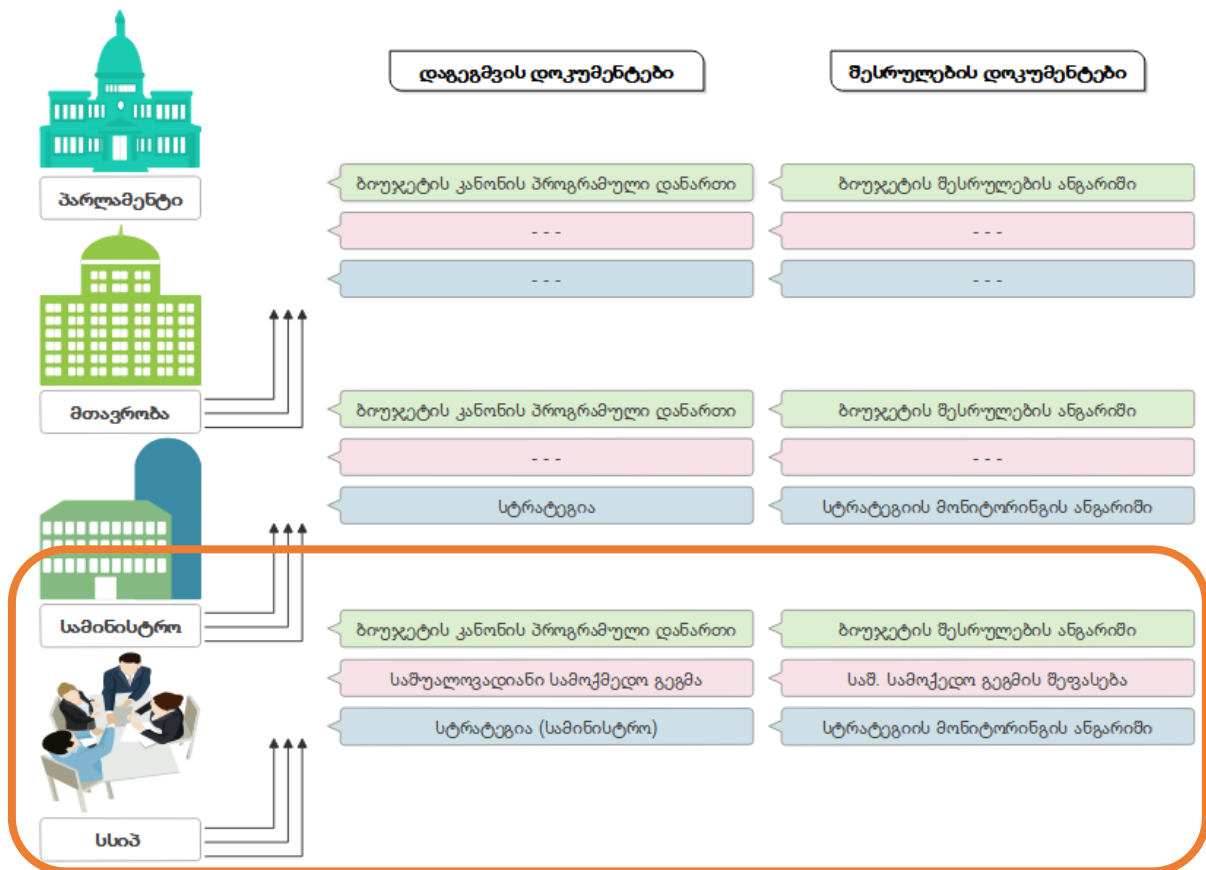
⁷ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის დადგენილება №133 „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“.

⁸ Gap Analysis – PIFC of the Republic of Georgia with Focus on Financial Management and Control – OECD/SIGMA, June 2015.

1.4 აუდიტის მასშტაბი

სქემა №1.4.1 აჩვენებს საჯარო უწყებებს შორის ანგარიშვალდებულების პროცესში დაგეგმვის დოკუმენტებისა და შესრულების დოკუმენტების ანგარიშების მოძრაობას. აუდიტის ანგარიში შეისწავლის მხოლოდ სექტორულ სამინისტროსა და შესაბამის სსიპ-ებს შორის არსებულ ანგარიშვალდებულების პროცესს.

სქემა №1.4.1: ანგარიშვალდებულება საჯარო სექტორში



ზემოთ მოცემული სქემიდან, აუდიტის ანგარიში განიხილავს მხოლოდ ფინანსთა სამინისტროს მიერ რეგულირებულ დოკუმენტებს და ამ დოკუმენტების პრაქტიკაში განხორციელებას, შესაბამისად, ანგარიშში არ იქნა განხილული განათლების სამინისტროს სტრატეგიის შემუშავების პროცესი. ამასთანავე, ფინანსთა სამინისტროს მიერ რეგულირებული ორი დოკუმენტიდან (საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა და ბიუჯეტის კანონის პროგრამული დანართი) აუდიტის ანგარიშში განხილული იქნება მხოლოდ საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესი, რადგან აღნიშნული არის განათლების სამინისტროს ყველაზე დეტალური ოფიციალური დოკუმენტი (მტკიცდება მინისტრის ბრძანებით), რომელიც მოიცავს პროგრამული დანართის კომპონენტებსაც (ქვე-პროგრამის ფარგლებში მისაღწევი შედეგები და ინდიკატორები).

რაც შეეხება შესრულების ანგარიშებს, ანგარიშში განიხილება საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის წინა ორი წლის (2015-2016 წლები) შეფასება და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშები

(2016 წლის წლიური და 2016-2017 წლების კვარტალური ანგარიშები), რადგან განათლების სამინისტროში აუდიტის პერიოდში ფინანსური მართვისა და კონტროლის ინსტრუქციით მოთხოვნილი ანგარიშგების ნაწილი ჯერ კიდევ არ იყო დანერგილი.

აუდიტის ობიექტები არიან:

- › **ფინანსთა სამინისტრო**, რადგან მის მიერ შემუშავებულმა რეგულაციებმა და ღონისძიებებმა უნდა უზრუნველყოს სექტორულ სამინისტროსა და შესაბამის სსიპ-ებს შორის ეფექტიანი ანგარიშვალდებულების წინაპირობების შექმნა;
- › **განათლების სამინისტრო**, რადგან ანგარიშვალდებულების პროცესი სამინისტროსა და შესაბამის სსიპ-ებს შორის შესწავლილია განათლების სამინისტროს მაგალითზე.

სსიპ-ებსა და განათლების სამინისტროს შორის არსებული ანგარიშვალდებულების პროცესის შეფასების მიზნით, აუდიტის ჯგუფმა შემთხვევითი შერჩევის საფუძველზე შეარჩია განათლების სამინისტროს 2 სსიპ: **სსიპ - განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრი** (შემდგომში - ხარისხის ცენტრი) და **სსიპ - მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრი** (შემდგომში - მასწავლებელთა ცენტრი).

აუდიტის პერიოდად განისაზღვრება 2016 და 2017 წლები.

1.5 მეთოდოლოგია

აუდიტის პროცესში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა გამოიყენა ანალიზის სხვადასხვა ტიპები:

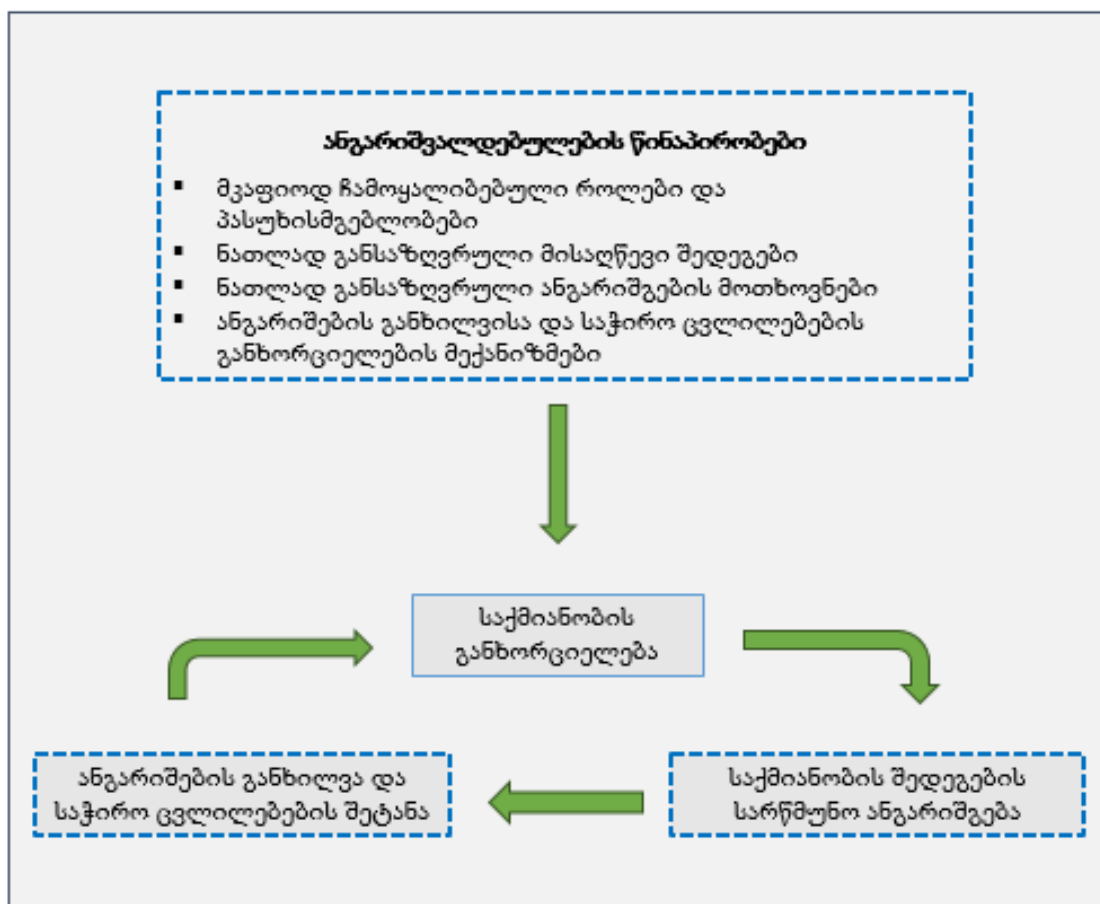
- › სამართლებრივი ბაზისა და მარეგულირებელი ნორმების ანალიზი;
- › დოკუმენტური ინფორმაციის ანალიზი;
- › შერჩეულ სსიპ-ებთან, განათლებისა და ფინანსთა სამინისტროების შესაბამის პასუხისმგებელ პირებთან ინტერვიუები.

2. აუდიტის მიგნებები

ანგარიშვალდებულების წინაპირობები

სექტორულ სამინისტროსა და სსიპ-ს შორის ეფექტიანი ანგარიშვალდებულებისათვის საჭიროა სათანადო წინაპირობების არსებობა, სსიპ-ის მიერ სარწმუნო ანგარიშგება მიღწეულ შედეგებსა და განხორციელებულ ღონისძიებებზე, გამოწვევებისა და წინსვლების იდენტიფიცირების მიზნით, ზედამხედველი პირის მიერ ანგარიშების განხილვა (მონიტორინგი) და სათანადო ცვლილებების განხორციელება. აღნიშნული შეჯამებულია სქემა №2.1-ში.

სქემა №2.1: ეფექტიანი ანგარიშვალდებულების პროცესი⁹



სქემაში მოცემული ანგარიშვალდებულების წინაპირობები გულისხმობს შემდეგს:

⁹ Auditor General of Canada to the House of Commons - Chapter 9, Modernizing Accountability in the Public Sector, 2002.

სქემა №2.2: ანგარიშვალდებულების წინაპირობები

მკაფიოდ ჩამოყალიბებული როლები და პასუხისმგებლობები - ანგარიშვალდებულების პროცესში ჩართული მხარეებისთვის ფუნქციებისა და ვალდებულებების მკაფიოდ განსაზღვრა

ნათლად განსაზღვრული მისაღწევი შედეგები - ზედამხედველ პირთან შეთანხმება დაგეგმილი შედეგებისა და განსახორციელებელი ღონისძიებების შესახებ. აღნიშნულის ასახვა ხდება დაგეგმვის დოკუმენტებში

ნათლად განსაზღვრული ანგარიშგების მოთხოვნები - წინასწარ განსაზღვრული მოთხოვნები: რა ინფორმაციის/ანგარიშების წარდგენა უნდა მოხდეს ზედამხედველ პირთან

ანგარიშების განხილვისა და ცვლილებების განხორციელების მექანიზმები - წინასწარ დადგენილი პროცედურები: როგორ მოხდება წარდგენილი ანგარიშების განხილვა ზედამხედველი პირის მიერ და საჭირო ცვლილებების განხორციელება

აღნიშნული წინაპირობები ხშირად ასახულია დოკუმენტურად, რაც უფრო ძლიერს ხდის ორ მხარეს შორის ანგარიშვალდებულების პროცესს, რადგან მასში ასახული შეთანხმებები არ იცვლება ცალკეული პირების ცვლილებების შედეგად.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა სქემა №2.3-ში მოცემული განათლების სამინისტროში არსებული დაგეგმვის და შესრულების დოკუმენტები.

სქემა №2.3: დაგეგმვისა და შესრულების დოკუმენტები

1. სამინისტროს
საშუალოვადიანი სამოქმედო
გეგმა

2. საშუალოვადიანი
სამოქმედო გეგმის წინა 2
წლის შეფასების ანგარიში

3. ბიუჯეტის შესრულების
კვარტალური და წლიური
ანგარიშები

საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა (1)

საბიუჯეტო კოდექსის¹⁰ მიხედვით, განათლების სამინისტრო შეიმუშავებს საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმას მომდევნო 4 წლის პერიოდისათვის, რა მიზნითაც განათლების სამინისტროს ეკონომიკური დეპარტამენტი სსიპ-ებისგან და სტრუქტურული ერთეულებისგან ითხოვს შესაბამის ინფორმაციას. საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა არის განათლების სამინისტროს შიდა დოკუმენტი, რომელიც მტკიცდება მინისტრის ბრძანებით ყოველი წლის 30 ივნისამდე და შეიცავს შემდეგ კომპონენტებს:

¹⁰ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, 2009.

პროგრამების/ქვეპროგრამების აღწერა და მიზანი, მომდევნო 4 წლის განმავლობაში განსახორციელებელი ღონისძიებების ჩამონათვალი, ბიუჯეტი, პროგრამის, ქვეპროგრამის და შესაბამისი ღონისძიებების მოსალოდნელი შედეგები და ინდიკატორები.

იქიდან გამომდინარე, რომ განათლების სამინისტროში აუდიტის პერიოდში ფინანსური მართვისა და კონტროლის ინსტრუქციაში გათვალისწინებული ანგარიშგების ნაწილი ჯერ კიდევ არ იყო დანერგილი, აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა მხოლოდ საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშები მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული ანგარიშების მომზადების მიზანს არ წარმოადგენს სამინისტროს მხრიდან სსიპ-ების საქმიანობის მონიტორინგის მექანიზმის შექმნა.

საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის წინა 2 წლის შეფასების ანგარიში (2)

ფინანსთა სამინისტროს დადგენილების¹¹ მოთხოვნის საფუძველზე, განათლების სამინისტროს ეკონომიკური დეპარტამენტი სსიპ-ებიდან ითხოვს წინა ორი წლის საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შეფასებას, რომელშიც მოცემულია მიღწეული შედეგები და შედეგების შეფასების ინდიკატორები.

ბიუჯეტის შესრულების კვარტალური და წლიური ანგარიშები (3)

საბიუჯეტო კოდექსში¹² განსაზღვრულია დამტკიცებული ბიუჯეტისათვის კვარტალური და წლიური შესრულების ანგარიშის წარდგენა. კვარტალური ანგარიშები ფინანსურ ინფორმაციასთან ერთად მოიცავს მხოლოდ განხორციელებული ღონისძიებების შესახებ ინფორმაციას. წლიური ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის პროგრამულ დანართში მოცემულია პროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგები, შეფასების ინდიკატორები და განსხვავებული შედეგის მიღების შემთხვევაში, შესაბამისი განმარტება. ბიუჯეტის შესრულების კვარტალური/წლიური ანგარიშის მომზადების პროცესის კოორდინირებას ახორციელებს განათლების სამინისტროს ეკონომიკური დეპარტამენტი.

¹¹ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 2 მარტის დადგენილება №107 „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის შედგენის მიზნით განსახორციელებელ ღონისძიებათა შესახებ“.

¹² საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, 2009.

როლების და პასუხისმგებლობების მკაფიოდ ჩამოყალიბება

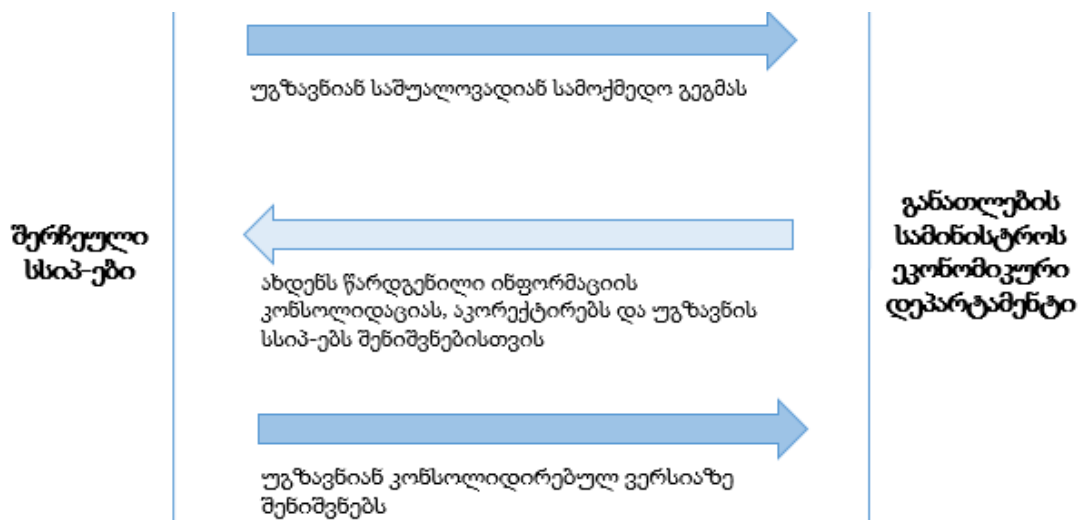
2.1 სსიპ-ების ზედამხედველი პირების როლები და პასუხისმგებლობები სათანადოდ არ არის განსაზღვრული

საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში სსიპ-ების ზედამხედველი პირების ჩართულობა შეზღუდულია

პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიის მიხედვით, საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში საჭიროა ჩართული იყოს სსიპ-ის/სამინისტროს მაღალი და საშუალო რგოლის მენეჯმენტი, რომელიც ზუსტად ხედავს სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ ღონისძიებებს შესაბამისი მიმართულებით არსებული ერთიანი პოლიტიკის კონტექსტში. სსიპ-ების ზედამხედველი პირების ბიუჯეტის მომზადების პროცესში ჩართულობას ხაზს უსვამს ფინანსური მართვისა და კონტროლის ინსტრუქცია.

პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიის რეკომენდაციის მიხედვით, განათლების სამინისტრომ მაღალი/საშუალო რგოლის მენეჯმენტის საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში ჩართვის მიზნით, შექმნა **სამუშაო ჯგუფი**. თუმცა, განათლების სამინისტროში საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის მომზადების პროცესის შეფასებით გამოვლინდა, რომ **შერჩეულ სსიპ-ებს - ხარისხის ცენტრსა და მასწავლებელთა ცენტრს** დოკუმენტის შემუშავების პროცესში უმეტესად კომუნიკაცია აქვთ განათლების სამინისტროს ეკონომიკურ დეპარტამენტთან (იხ. სქემა №2.1.1), ხოლო სსიპ-ების ზედამხედველი პირები ფორმალურად სამუშაო ჯგუფის ფორმატში, დამტკიცებამდე 3 დღით ადრე ერთგვებიან (იხ. სქემა №2.1.2). განათლების სამინისტროს განცხადებით, დაგეგმვის ეტაპზე დოკუმენტის შინაარსობრივ ნაწილზე არაფორმალური სახით ინტენსიური კომუნიკაცია ხორციელდება სსიპ-ებსა და მათ ზედამხედველ პირებს შორის.

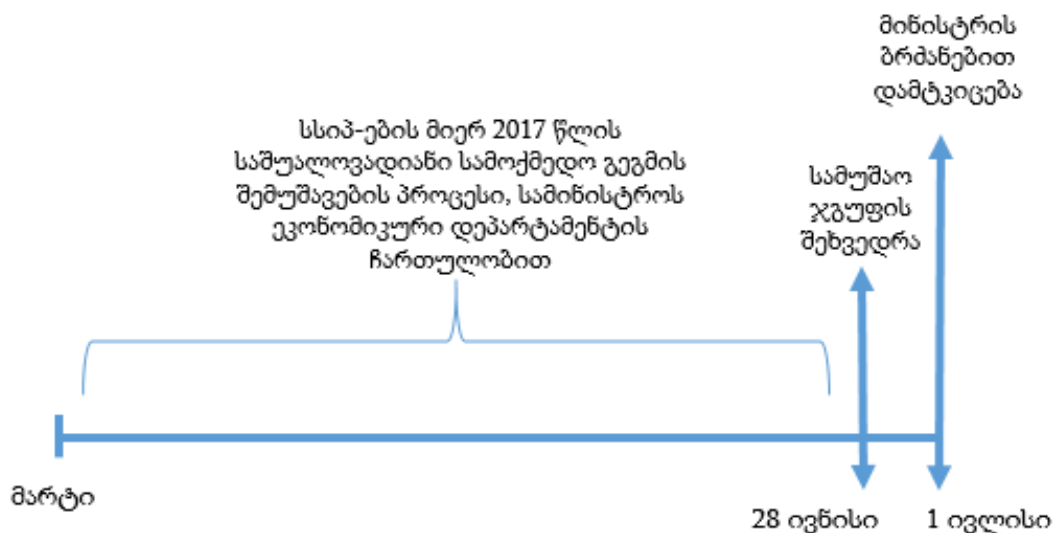
სქემა №2.1.1: საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში შერჩეული სსიპ-ებისა და განათლების სამინისტროს ეკონომიკური დეპარტამენტის ჩართულობა



როგორც სქემიდან ჩანს, შერჩეული სსიპ-ები სამინისტროს მოსალოდნელ შედეგებსა და შეფასების ინდიკატორებზე ინფორმაციას პირდაპირ განათლების სამინისტროს ეკონომიკურ დეპარტამენტს აწვდიან, რომელიც მისი კომპეტენციის ფარგლებში არ არის ვალდებული დეტალურად იცნობდეს სსიპ-ის საქმიანობის სპეციფიკას, მის მიზნებს, რათა შეაფასოს მათ მიერ წარმოდგენილი ინფორმაცია მისაღწევი შედეგებისა და განსახორციელებელი ღონისძიებების შესახებ.

განათლების სამინისტროს ეკონომიკურ დეპარტამენტთან კოორდინაციის შემდეგ სამუშაო ჯგუფი განიხილავს საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის კონსოლიდირებულ ვერსიას. 2017 წლის საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ სამუშაო ჯგუფის შეხვედრა ფორმალურად გაიმართა გეგმის დამტკიცებამდე მხოლოდ 3 დღით ადრე (იხ. სქემა №2.1.2).

სქემა №2.1.2: სამუშაო ჯგუფის ჩართულობა



ხარისხის ცენტრისა და მასწავლებელთა ცენტრის ზედამხედველი პირების საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმაზე რეაგირების ერთადერთი ამსახველი დოკუმენტაცია არის ზემოთ მოცემულ სქემაში წარმოდგენილი სამუშაო ჯგუფის შეხვედრის ოქმი, რომლის მიხედვით, შერჩეულ სსიპ-ებს დაევალოთ წარმოდგენილი შეფასების ინდიკატორების ერთი სამუშაო დღის ვადაში უკეთ ჩამოყალიბება და წარდგენა კვლავ განათლების სამინისტროს ეკონომიკურ დეპარტამენტთან. საკითხის მნიშვნელობისა და საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის მოცულობის გათვალისწინებით, 1-დღიანი ვადა არ აღმოჩნდა საკმარისი საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმაში წარმოდგენილი ინფორმაციის გასაუმჯობესებლად, რადგან, როგორც აუდიტის ჯგუფის მიერ ჩატარებული ანალიზიდან გამოვლინდა, შერჩეული სსიპ-ების მიერ შემუშავებული სამოქმედო გეგმები ვერ აკმაყოფილებს პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიის მოთხოვნებს (საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმაზე ჩატარებული ანალიზი იხ. 2.2 ქვეთავში, შერჩეული სსიპ-ების მაგალითზე).

მონიტორინგის პროცესში შერჩეული სსიპ-ების ზედამხედველი პირების როლები და პასუხისმგებლობები ნათლად განსაზღვრული არ არის

განათლების სამინისტროს არც ერთ შიდა ბრძანებაში არ არის გაწერილი რა პასუხისმგებლობები ეკისრებათ ხარისხის ცენტრის და მასწავლებელთა ცენტრის ზედამხედველ პირებს მათი საქმიანობის მონიტორინგის პროცესში. კერძოდ, არ არის განსაზღვრული ზედამხედველი პირის მიერ მონიტორინგის მიზნით ინფორმაციის მოგროვების, მისი განხილვისა და აღნიშნულზე სათანადო რეაგირების ვალდებულება.

შედეგად, შერჩეული სსიპ-ები შესრულების კვარტალურ და წლიურ ანგარიშებს გზავნიან განათლების სამინისტროს ეკონომიკურ დეპარტამენტში და არა შესაბამის ზედამხედველ პირთან. ამასთანავე, გაგზავნილ ანგარიშებზე დაყრდნობით, განათლების სამინისტროსგან შესაბამისი რეაგირების ამსახველი დოკუმენტაცია შერჩეულ სსიპ-ებს არ მიუღიათ (იხ. ქვე-თავი 2.4.). აღნიშნული შეაფერხებს შერჩეული სსიპ-ების საქმიანობის შედეგების შეფასებას და საჭიროების შემთხვევაში, გაუმჯობესებაზე მიმართულ რეაგირებას განათლების სამინისტროს მხრიდან.

ფინანსური მართვისა და კონტროლის ინსტრუქციაში გათვალისწინებული ანგარიშვალდებულების მექანიზმები განათლების სამინისტროში შემუშავებული არ არის

ფინანსური მართვისა და კონტროლის ინსტრუქციაში¹³ სსიპ-ებსა და სექტორულ სამინისტროებს შორის ანგარიშვალდებულების პროცესის გაუმჯობესების მიზნით, გათვალისწინებულია შემდეგი მექანიზმები:

უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობების განაწილების წესი

ფინანსური მართვისა და კონტროლის ინსტრუქციის მიხედვით, დაწესებულების ხელმძღვანელი ადგენს ფინანსური კონტროლის სისტემის ფარგლებში არსებული პასუხისმგებლობების განაწილებას, სადაც განსაზღვრული უნდა იყოს სსიპ-ების, მათი ზედამხედველი პირების და სხვა ანგარიშვალდებულები საშუალო რგოლის მენეჯერების უფლებამოსილება, პასუხისმგებლობა და ანგარიშების კომპეტენცია.

¹³ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის დადგენილება №133 „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“.

2016 წლის ივნისში განათლების სამინისტრომ ფინანსური მართვისა და კონტროლის ინსტრუქციის მოთხოვნებიდან გამომდინარე, სამინისტროში უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობების განაწილების მიზნით, გამოსცა ბრძანება №501¹⁴, თუმცა აუდიტის პერიოდისთვის აღნიშნული ბრძანება პრაქტიკაში განხორციელებადი აღარ იყო, რადგან საჭიროებდა განახლებას/ცვლილებებს ბრძანებაში გაწერილი მაღალი და შუალედური რგოლის ხელმძღვანელების ცვლილებიდან გამომდინარე. აღნიშნული ფაქტორის გამო, სსიპ-ების ზედამხედველი პირების პასუხისმგებლობები ინსტრუქციის შესაბამისად არ იყო განსაზღვრული.

სექტორულ სამინისტროსა და მის დაქვემდებარებაში არსებულ სსიპ-ებს შორის შეთანხმება საბიუჯეტო პროგრამის ფარგლებში მომსახურების გაწევის შესახებ

ფინანსური მართვისა და კონტროლის რეფორმის ფარგლებში მიმდინარეობს სამინისტროებსა და მათ სისტემაში შემავალ სსიპ-ებს შორის შეთანხმების გაფორმება, რომელიც შეიცავს სსიპ-ისა და სამინისტროს ვალდებულებებს ქვეპროგრამის ფარგლებში მისაწოდებელი მომსახურების ხარისხთან/მახასიათებლებთან დაკავშირებით, სსიპ-ის საქმიანობის ეფექტიანობის შეფასების ინდიკატორებს და შუალედური და საბოლოო შედეგების მონიტორინგის სისტემას.

ინსტრუქციის მიხედვით, სექტორულ სამინისტროებს 2018 წლისთვის ევალებათ „საბიუჯეტო პროგრამის ფარგლებში მომსახურების გაწევის შესახებ შეთანხმების“ გაფორმება ყველა შესაბამის სსიპ-ებთან, ხოლო იმის გამო, რომ განათლების სამინისტრო წარმოადგენდა ფინანსური მართვისა და კონტროლის რეფორმაში ჩართულ საპილოტე სამინისტროს, ფინანსთა სამინისტროს მიერ რეკომენდებული იყო 2017 წლისთვისაც მინიმუმ, ერთ სსიპ-თან გაეფორმებინა შეთანხმება მომსახურების გაწევის შესახებ, თუმცა ანალიზის შედეგად გამოვლინდა, რომ 2017 და 2018 წლებისთვის აღნიშნული შეთანხმებები არ გაფორმებულა.

დასკვნა:

აუდიტის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ ხარისხის ცენტრსა და მასწავლებელთა ცენტრს საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში კომუნიკაცია აქვთ ეკონომიკურ დეპარტამენტთან, ხოლო მათი ზედამხედველი პირი ფორმალურად ერთვება მხოლოდ შემუშავებული დოკუმენტის განხილვის ეტაპზე დოკუმენტის დამტკიცებისას, რამაც ვერ უზრუნველყო ქვეპროგრამის შედეგებისა და ინდიკატორების ქმედით ინსტრუმენტად ჩამოყალიბება შემდგომში სსიპ-ების საქმიანობის შეფასების მიზნით.

¹⁴ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2016 წლის 22 ივნისის ბრძანება №501 „საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს სისტემაში ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების მიზნებისთვის უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობების განაწილების წესის დამტკიცების შესახებ და „საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს სისტემაში ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების მიზნებისთვის უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობების განაწილების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2016 წლის 12 თებერვლის №84 ბრძანების ძალადაკარგულად გამოცხადების შესახებ“.

ამასთანავე, განათლების სამინისტროში არ არის განსაზღვრული რა პასუხისმგებლობები ეკისრებათ შერჩეული სსიპ-ების ზედამხედველ პირებს სსიპ-ების საქმიანობის მონიტორინგის პროცესში. შედეგად, შერჩეული სსიპ-ები განხორციელებული ღონისძიებებისა და შედეგების შესახებ ინფორმაციას აწვდიან განათლების სამინისტროს ეკონომიკურ დეპარტამენტს და არა ზედამხედველ პირს, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს შერჩეული სსიპ-ების საქმიანობის შესაბამისობა განათლების სამინისტროს მიზნებთან. აღნიშნული დოკუმენტების გაგზავნის შემდგომ, ზედამხედველი პირისგან რაიმე რეაგირების ამსახველი დოკუმენტაცია შერჩეულ სსიპ-ებს არ მიუღიათ.

რეკომენდაცია

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს:

- › იმ მიზნით, რომ შეიქმნას საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროსა და მის დაქვემდებარებაში არსებულ სსიპ-ებს შორის ანგარიშვალდებულების ფორმალური მექანიზმები და გაუმჯობესდეს ანგარიშვალდებულების პროცესის ხარისხი, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ უზრუნველყოს სსიპ-ების საქმიანობის დაგეგმვის დოკუმენტების მომზადებისა და მონიტორინგის პროცესებში მონაწილე სსიპ-ების ზედამხედველი პირების ჩართულობის დოკუმენტირება და სათანადოდ განსაზღვროს მათი როლები და პასუხისმგებლობები პროცესის თითოეულ ეტაპზე.

მისაღწევი შედეგების და შეფასების ინდიკატორების ნათლად განსაზღვრა

2.2 შერჩეული სსიპ-ების მისაღწევი შედეგები და ინდიკატორები საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმაში ნათლად განსაზღვრული არ არის

ანგარიშვალდებულების ერთ-ერთი მთავარი კომპონენტია ნათლად იყოს განსაზღვრული სსიპ-ის მიერ მისაღწევი შედეგები და განსახორციელებელი ღონისძიებები, რათა ზედამხედველმა პირმა ანგარიშგების ღონისძიებებით შეაფასოს მიღწეული შედეგები, შეძლოს საქმიანობის პროცესში გამოწვევების დროული იდენტიფიცირება და პრობლემების აღმოფხვრა.

პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიის მიხედვით, პროგრამების/ქვეპროგრამების შედეგები ჩამოყალიბებული უნდა იყოს ნათლად და კონკრეტულად, ხოლო შესრულების ინდიკატორები უნდა იყოს კონკრეტული, გაზომვადი, მიღწევადი, შედეგის შესაბამისი და დროში გაწერილი. აგრეთვე, სასურველია, რაოდენობრივ ინდიკატორთან ერთად ხარისხობრივი ინდიკატორის წარმოდგენაც, რათა სრულად გაიზომოს მიღწეული შედეგები. ამასთანავე, მეთოდოლოგიის მიხედვით, სამოქმედო გეგმები განსხვავებით სტრატეგიისგან, უნდა ქმნიდეს არა ზოგად ჩარჩოს, არამედ უნდა განსაზღვრავდეს კონკრეტულ ღონისძიებებს.

აუდიტის ჯგუფმა გააანალიზა ხარისხის ცენტრისა და მასწავლებელთა ცენტრის მიერ შემუშავებული 2017-2020 წლების საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა. კვლევის შედეგად გამოვლენილი ხარვეზები შეჯამებულია ქვემოთ:

ხარისხის ცენტრი

საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმაში ცენტრის 3 შედეგიდან ერთ-ერთ ძირითად შედეგზე წარმოდგენილია 10 შეფასების ინდიკატორი, საიდანაც 7 არ აკმაყოფილებს პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიით განსაზღვრულ SMART კრიტერიუმებს. ამასთანავე, 3-ვე შედეგისთვის წარმოდგენილი 12 ინდიკატორიდან არც ერთი არ არის ხარისხობრივი.

მაგალითად, შეფასების ინდიკატორი: „ავტორიზაცია-აკრედიტაციის მიმდინარე პროცესების ანალიზი, საჭიროებების დადგენა და სრულყოფის მიზნით კონკრეტული ღონისძიებების დაგეგმვა“ წარმოადგენს ღონისძიებას და არა შედეგის შეფასების ინდიკატორს, შესაბამისად, წლის ბოლოს ვერ გაზომავს სსიპ-ის საქმიანობის შედეგს.

მასწავლებელთა ცენტრი

მასწავლებელთა ცენტრს 2017 წელს ჰქონდა 13 ქვეპროგრამა¹⁵, თუმცა საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმაში შედეგები და ინდიკატორები წარმოდგენილია მხოლოდ 5 ქვეპროგრამისთვის.

მაგალითად, შედეგები და ინდიკატორები არ არის მოცემული ქვეპროგრამისთვის „ასწავლე საქართველოსთვის“, რომლის ერთ-ერთ შედეგს სსიპ-ის დეტალური დაგეგმვის დოკუმენტის მიხედვით წარმოადგენს მაღალმთიან სოფლებში ვაკანტური ადგილების შევსება. შედეგად, სამინისტროსთვის წლის ბოლოს უცნობი იქნება, რამდენად მიაღწია აღნიშნულმა ქვეპროგრამამ დასახულ შედეგს და ზედამხედველი პირი სრულად ვერ შეაფასებს სსიპ-ის საქმიანობას.

ზემოთ მოცემული ხარვეზები წლის ბოლოს აფერხებს შერჩეული სსიპ-ების ზედამხედველი პირების მიერ მიღწეული შედეგების შეფასებასა და საჭირო ცვლილებების დაგეგმვას.

იმის გათვალისწინებით, რომ პროგრამული ბიუჯეტირება საქართველოში ჯერ კიდევ დანერგვის პროცესშია და მისი დანერგვის პროცესი კომპლექსური და დროში გაწელილია, მნიშვნელოვანია ფინანსთა სამინისტროს შემუშავებული ჰქონდეს მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობს შერჩეულ სსიპ-ებს მისაღწევი შედეგებისა და ინდიკატორების სათანადო ხარისხით მომზადებაში.

პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიის და ფინანსური მართვისა და კონტროლის ინსტრუქციის მიხედვით საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში აუცილებელია სამინისტროს/სსიპ-ების მაღალი რგოლის მენეჯმენტის ჩართვა. აღნიშნულ პირებს შესაძლოა წარმოადგენდნენ სსიპ-ების ხელმძღვანელები, კურატორი მინისტრის მოადგილე/მინისტრი ან პირი/დეპარტამენტი, რომელზეც იქნება დელეგირებული სსიპ-ების მიერ წარდგენილი ინფორმაციის ხარისხის გაუმჯობესება. შესაბამისად, ფინანსთა სამინისტროს ტრენინგებსა და სამუშაო შეხვედრებში მონაწილეობას უნდა იღებდეს პოლიტიკის განმსაზღვრელი პირები და არა მხოლოდ სექტორული სამინისტროს/სსიპ-ების ეკონომიკური/ფინანსური დეპარტამენტის წარმომადგენლები.

აღსანიშნავია, რომ აუდიტის პერიოდში ფინანსთა სამინისტროს არ ჰქონდა განსაზღვრული სექტორული სამინისტროებიდან/სსიპ-ებიდან მაღალი/საშუალო რგოლის მენეჯმენტის (სსიპ-ებში შესაბამისი საქმიანობის მიმართულებით პასუხისმგებელი პირები, სსიპ-ების ხელმძღვანელები, შესაბამის სამინისტროში მათი ზედამხედველი პირები) ჩართულობა დაგეგმვის დოკუმენტებში წარმოდგენილი შედეგებისა და

¹⁵ პროგრამა დამტკიცებულია სსიპ-ის ხელმძღვანელის ბრძანებით.

ინდიკატორების ხარისხის გაუმჯობესების მიზნით გამართულ სამუშაო შეხვედრებსა და ტრენინგებში.

ფინანსთა სამინისტროს განცხადებით, სექტორულ სამინისტროებში სამუშაო შეხვედრები და ტრენინგები რეფორმების დანერგვის მიზნით ტარდება ყოველწლიურად და იმ გადაწყვეტილებას, თუ ვინ ჩაერთვება სამუშაო შეხვედრასა თუ ტრენინგში, იღებს თავად სექტორული სამინისტრო. ფინანსთა სამინისტროს მიერ განსაზღვრული კვოტის ფარგლებში ტრენინგის/სამუშაო შეხვედრის ფორმატის გათვალისწინებით.

აუდიტის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ განათლების სამინისტროდან სამუშაო შეხვედრებსა და ტრენინგებში უმეტესად ჩართული არიან განათლების სამინისტროს/სსიპ-ების ეკონომიკური/ფინანსური დეპარტამენტის წარმომადგენლები და არა სამინისტროს/სსიპ-ების მაღალი/საშუალო რგოლის მენეჯმენტი, რომელთა პასუხისმგებლობაც არის შედეგებისა და ინდიკატორების შემუშავება.

აღნიშნული გარემოებები შეაფერხებს შერჩეული სსიპ-ების მიერ უკეთესი ხარისხის ინფორმაციის მომზადებას, ხოლო ზედამხედველი პირების მხრიდან წარდგენილი ინფორმაციის ხარისხის გაუმჯობესებას.

დასკვნა:

აუდიტის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ ხარისხის ცენტრის და მასწავლებელთა ცენტრის მიერ შემუშავებულ საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმაში ასახული მისაღწევი შედეგები და შეფასების ინდიკატორები არ აკმაყოფილებს პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიის მოთხოვნებს.

აუდიტის პერიოდში ფინანსთა სამინისტროს არ ჰქონდა განსაზღვრული სექტორული სამინისტროებიდან/სსიპ-ებიდან მაღალი/საშუალო რგოლის მენეჯმენტის ჩართულობა სამუშაო შეხვედრებსა და ტრენინგებში. განათლების სამინისტროდან ფინანსთა სამინისტროს მიერ გამართულ სამუშაო შეხვედრებში/ტრენინგებში მონაწილეობას იღებდნენ განათლების სამინისტროს/სსიპ-ების ეკონომიკური/ფინანსური დეპარტამენტის წარმომადგენლები და არა სსიპ-ების/სამინისტროს მაღალი რგოლის მენეჯმენტი, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან განსაზღვრონ ქვეპროგრამის ფარგლებში მისაღწევი შედეგები და შეფასების ინდიკატორები.

რეკომენდაცია

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს:

იმ მიზნით, რომ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს დაგეგმვის დოკუმენტები წარმოადგენდეს ქმედით დოკუმენტებს და მუდმივად უმჯობესდებოდეს მათში წარმოდგენილი შედეგებისა და ინდიკატორების ხარისხი, საჭიროა:

- › **საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ** ცნობიერების ამაღლების მიზნით, ფინანსური მართვისა და კონტროლის რეფორმის ფარგლებში გააძლიეროს სათანადო ღონისძიებები (მაგალითად, ტრენინგები, სამუშაო შეხვედრები და ა.შ.) უშუალოდ სსიპ-ების/სექტორული სამინისტროების მაღალი/საშუალო რგოლის მენეჯმენტთან;
- › **საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ** უზრუნველყოს სსიპ-ების/სამინისტროს მაღალი/საშუალო რგოლის მენეჯერების ეფექტიანი და სისტემატური ჩართულობა ფინანსურ მართვასა და კონტროლსა და პროგრამულ ბიუჯეტირებასთან დაკავშირებულ ტრენინგებსა და სამუშაო შეხვედრებში.

მნიშვნელოვანია, რომ ტრენინგებსა და სამუშაო შეხვედრებში ჩართული პირები არ იყვნენ მხოლოდ ეკონომიკური დეპარტამენტის წარმომადგენლები. აქ უნდა შედიოდნენ ის პირები, რომელთა უშუალო პასუხისმგებლობაა ქვეპროგრამების ფარგლებში მისაღწევი შედეგების, ინდიკატორებისა და განსახორციელებელი ღონისძიებების განსაზღვრა (სსიპ-ებში შესაბამისი საქმიანობის მიმართულებით პასუხისმგებელი პირები, სსიპ-ების ხელმძღვანელები, შესაბამის სამინისტროში მათი ზედამხედველი პირები - მათ შორის, სსიპ-ების კურატორი მინისტრი/მინისტრის მოადგილეები).

შესრულებული სამუშაოს წარსადგენად საჭირო ანგარიშგების მოთხოვნები

2.3 არსებული შესრულების ანგარიშები არ წარმოადგენს განათლების სამინისტროს მხრიდან შერჩეული სსიპ-ების საქმიანობის მონიტორინგისთვის საკმარის მექანიზმს

სსიპ-ების საქმიანობის მონიტორინგი უნდა განხორციელდეს შესაბამისი კურატორი მინისტრის მოადგილის ან სხვა დელეგირებული პირის მიერ, რომელიც მუდმივად მიიღებს ინფორმაციას დაქვემდებარებული სსიპ-ის აქტივობების შესახებ იმაში დასარწმუნებლად, რომ სსიპ პასუხობს განსაზღვრულ მიზნებს, საქმიანობის სტანდარტებსა და დროის ლიმიტებს პროდუქტიულად და ეფექტიანად. აღნიშნულის არ არსებობის შემთხვევაში ზემდგომი პირისათვის უცნობი იქნება, როგორ ხორციელდება დელეგირებული პასუხისმგებლობები¹⁶.

ამასთანავე, განხორციელებული ღონისძიებებისა და მიღწეული შედეგების შეფასებისათვის საჭიროა შესაბამისი დაგეგმვის დოკუმენტების არსებობა, რათა მიღწეული მაჩვენებლები შედარდეს დაგეგმილ მაჩვენებლებს.

ფინანსური მართვისა და კონტროლის ინსტრუქციის მიხედვით, სსიპ-ის საქმიანობის მონიტორინგის მექანიზმია ყოველთვიური/კვარტალური და წლიური ანგარიშგება, რომლის მიზანია დაწესებულების ხელმძღვანელის (მინისტრის) ინფორმირება საოპერაციო საქმიანობის შესახებ. აღნიშნული მოთხოვნა განისაზღვრა განათლების სამინისტროში უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობების განაწილების მიზნით 2016 წლის ივნისში გამოცემულ №501 ბრძანებაში, თუმცა იმის გამო, რომ 2017 წელს ბრძანება პრაქტიკაში განხორციელებადი არ იყო, სსიპ-ებს აღნიშნული ანგარიშგების წარდგენის ვალდებულება განათლების სამინისტროსთან არ ჰქონდათ.

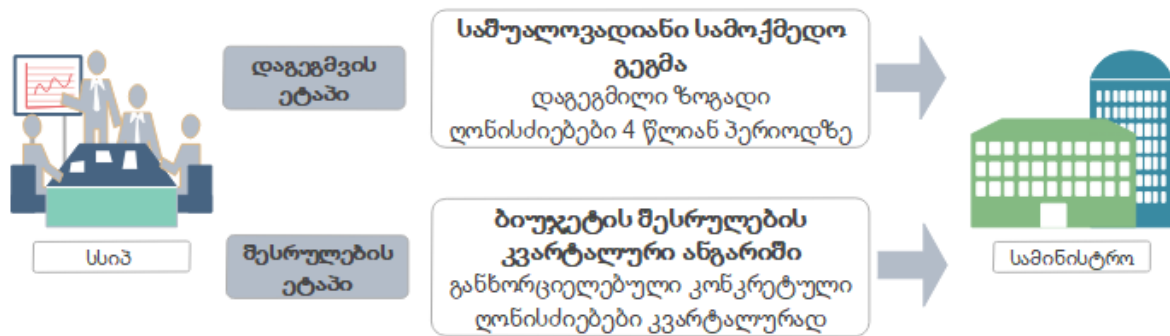
აუდიტის პერიოდისთვის განათლების სამინისტროს, შერჩეული სსიპ-ების განხორციელებული ღონისძიებებისა და მიღწეული შედეგების შეფასების შესახებ, ინფორმაცია მიეწოდებოდა მხოლოდ საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის გასული ორი წლის შეფასების და ბიუჯეტის შესრულების კვარტალური და წლიური ანგარიშგების ფარგლებში.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ კვარტალური შესრულების ანგარიშები ვერ იქნება გამოყენებული განათლების სამინისტროს მიერ **ხარისხის ცენტრის** და **მასწავლებელთა ცენტრის** საქმიანობის და განხორციელებული ღონისძიებების პერიოდული მონიტორინგის საშუალებად. კერძოდ, ბიუჯეტის შესრულების კვარტალური ანგარიშგების ფარგლებში შერჩეული სსიპ-ები განათლების სამინისტროს უგზავნიან ინფორმაციას განხორციელებული ღონისძიებების შესახებ, თუმცა აღნიშნულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით განათლების სამინისტრო ვერ შეაფასებს რამდენად განახორციელეს

¹⁶ Gap Analysis – PIFC of the Republic of Georgia with Focus on Financial Management and Control – OECD/SIGMA, 2015.

შერჩეულმა სსიპ-ებმა აღნიშნულ პერიოდში დაგეგმილი ყველა ღონისძიება, რადგან სამინისტროსთან არ ხდება პერიოდების მიხედვით გაწერილი დაგეგმილი კონკრეტული ღონისძიებების შესახებ ინფორმაციის გაზიარება (იხ. სქემა №2.3.1).

სქემა №2.3.1: დაგეგმვის და შესრულების ეტაპზე ანგარიშგება



ერთადერთი დაგეგმვის დოკუმენტი, რომელშიც შერჩეულ სსიპ-ებს დაგეგმილი ღონისძიებების შესახებ ინფორმაციის წარდგენა მოეთხოვებათ, არის საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა. როგორც საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის ანალიზით გამოვლინდა, შერჩეული სსიპ-ები საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმაში განსახორციელებელი კონკრეტული ღონისძიებების ნაცვლად წარადგენენ ქვეპროგრამის ფარგლებში საქმიანობის ზოგად მიმართულებებს. აღნიშნული გარემოება სსიპ-ების მხრიდან მოსალოდნელია, რადგან სამოქმედო გეგმა არის 4-წლიანი, საშუალოვადიანი პერიოდის და არა მომდევნო 1 წლის დეტალური დაგეგმვის დოკუმენტი, შესაბამისად დოკუმენტის არსებული ფორმატის გათვალისწინებით, 1 წლისთვის კონკრეტული ღონისძიებების წარდგენა პერიოდების (კვარტლის) მითითებით, აღნიშნულ დოკუმენტში ვერ მოხდება. შედეგად, კვარტლის და წლის ბოლოს განათლების სამინისტროს მიეწოდება ინფორმაცია განხორციელებული კონკრეტული ღონისძიებების შესახებ, როდესაც დაგეგმილი კონკრეტული ღონისძიებები პერიოდების (კვარტლების) მიხედვით მასთან არ გაზიარებულა. აღნიშნულის გამო განათლების სამინისტრო ვერ შეაფასებს შერჩეული სსიპ-ების საქმიანობას.

აღსანიშნავია, რომ სექტორულ სამინისტროსა და მის დაქვემდებარებაში არსებულ სსიპ-ებს შორის შეთანხმება საბიუჯეტო პროგრამის ფარგლებში მომსახურების გაწევის შესახებ მოიცავს განსახორციელებელ აქტივობებზე ინფორმაციას, თუმცა როგორც ზევით აღინიშნა, განათლების სამინისტროში აღნიშნული შეთანხმებები ჯერ გაფორმებული არ არის.

იმის გათვალისწინებით, რომ განათლების სამინისტროს ანგარიშგების პრაქტიკაში ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშების გარდა სხვა მონიტორინგის ფორმალური მექანიზმი არ არსებობს, ჩნდება საჭიროება, რომ ფინანსთა სამინისტრომ დროულად დაამტკიცოს სექტორული სამინისტროს მხრიდან სსიპ-ების საქმიანობის მონიტორინგისათვის აუცილებელი ფორმები.

დასკვნა:

განათლების სამინისტროში სსიპ-ების ზედამხედველი პირი არ ითხოვს შერჩეული სსიპ-ებისგან დაგეგმილი კონკრეტული ღონისძიებების შესახებ ინფორმაციის წარდგენას ვადების მითითებით იმ მიზნით, რომ მოახდინოს შესრულების სტატუსის პერიოდული (მაგალითად, კვარტალური) მონიტორინგი. შედეგად, შერჩეული სსიპ-ების მიერ განხორციელებული ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშების ფარგლებში ღონისძიებების ანგარიშგებით, განათლების სამინისტრო ვერ შეაფასებს მათ საქმიანობას დაგეგმილთან მიმართებაში და არ აქვს გამოწვევების დროულად იდენტიფიცირების საშუალება.

ფინანსთა სამინისტრომ ფინანსური მართვისა და კონტროლის ინსტრუქციაში გაითვალისწინა სსიპ-ების მიერ შესაბამის სამინისტროსთან ანგარიშგების მექანიზმები, თუმცა არ დაამტკიცა ანგარიშგების ფორმები.

რეკომენდაციები

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს:

- იმ მიზნით, რომ სექტორულ სამინისტროებს ჰქონდეთ სსიპ-ების საქმიანობის პერიოდული მონიტორინგისთვის საჭირო მექანიზმი, საჭიროა საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ ფინანსური მართვისა და კონტროლის რეფორმის ფარგლებში დაამტკიცოს სსიპ-ების მიერ სამინისტროსთან წარსადგენი ანგარიშგების ფორმები. აღნიშნულმა ფორმებმა უნდა უზრუნველყოს სექტორული სამინისტროს მიერ სსიპ-ების განხორციელებული ღონისძიებებისა და მიღწეული შედეგების შედარება დაგეგმილ მაჩვენებელთან და არსებული განსხვავებების გამოვლენა (მაგალითად, ღონისძიებების შეუსრულებლობა, გეგმასთან მიმართებით ჩამორჩენა, გატარებული ღონისძიების არასაკმარისი შედეგი და სხვ.);

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს:

- საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ სსიპ-ების საქმიანობაში არსებული გამოწვევების იდენტიფიცირების მიზნით, საჭიროა სამინისტრომ მოსთხოვოს სსიპ-ებს დაგეგმვის ეტაპზე კონკრეტული განსახორციელებელი ღონისძიებების წარდგენა ვადების მითითებით და უზრუნველყოს შესრულების სტატუსის შემდგომი მონიტორინგი სამინისტროს მიერ გაწერილი ფორმალური მექანიზმებით. აღნიშნული შესაძლებელია განხორციელდეს „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქციის“ მოთხოვნების გათვალისწინებით.

ანგარიშების განხილვის, გამოწვევების იდენტიფიცირებისა და შესაბამისი ცვლილებების განხორციელების მექანიზმები

2.4 შესრულების ანგარიშების განხილვისა და შერჩეულ სსიპ-ებთან უკუკავშირის მექანიზმები გაწერილი არ არის

პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიის მიხედვით, მნიშვნელოვანია შეფასდეს, რამდენად შესრულდა ის, რაც დაიგეგმა. შეფასებისა და ანგარიშგების პირველადი დანიშნულებაა გაანალიზდეს, რა ახდენს გავლენას გეგმებსა და ფაქტობრივად განხორციელებულ ღონისძიებებს შორის არსებულ განსხვავებებზე (ღონისძიებების შეუსრულებლობა, გეგმასთან მიმართებით ჩამორჩენა, გატარებული ღონისძიების არასაკმარისი შედეგი და ა.შ.), პრობლემა წარმოიშვება დაგეგმვის თუ განხორციელების ეტაპებზე და რა შეიძლება გაკეთდეს აღნიშნულის გამოსწორების მიზნით.

კარგი პრაქტიკით, შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების მიზანს წარმოადგენს სსიპ-ების მიღწეულ შედეგებზე დაყრდნობით სექტორული სამინისტროს მიერ მომდევნო წელს პროგრამის ფარგლებში ცვლილებების განხორციელება და დაფინანსების განსაზღვრა¹⁷. ფინანსთა სამინისტრო, სექტორული სამინისტროებისგან მიღებულ ინფორმაციას იხილავს და გასულ წელს მიღწეულ შედეგებს ითვალისწინებს მომდევნო წლის დაგეგმვის პროცესში.

საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით ასევე აღსანიშნავია ფინანსთა სამინისტროს ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მექანიზმი, რომლის მეშვეობითაც ეს უკანასკნელი განსხვავებული/სხვადასხვა ინსტრუმენტების გამოყენებით აფასებს სახელმწიფო პროგრამებს, რის შედეგადაც პროგრამებს ენიჭებათ შესაბამისი სტატუსი. აღნიშნული პროცესის შედეგებზე დაყრდნობით პროგრამის განმახორციელებლებს ეძლევათ საშუალება, მიიღონ გადაწყვეტილებები მომდევნო წლის დაგეგმვის პროცესში¹⁸.

სამინისტროს საქმიანობის შედეგების გასაუმჯობესებლად ფინანსთა სამინისტროს მიერ შეიძლება გამოყენებულ იქნეს სხვადასხვა ფინანსური თუ არაფინანსური მასტიმულირებელი მექანიზმები¹⁹ (იხ. ცხრილი №2.4.1).

¹⁷ OECD – Performance Budgeting in OECD Countries, 2007.

¹⁸ Office of Management and Budget of US Government.

¹⁹ OECD – Performance Budgeting in OECD Countries, 2007.

ცხრილი №2.4.1: მასტიმულირებელი მექანიზმები

წახალისება	სანქცირება
უწყებისთვის დაფინანსების ზრდა	უწყებისთვის დაფინანსების შემცირება
მენეჯერებისა და დასაქმებულების ფინანსური წახალისება	მენეჯერებისა და დასაქმებულების ხელფასის შემცირება
შრომის ანაზღაურების ფონდის ზრდა	შრომის ანაზღაურების ფონდის შემცირება
რიგი დოკუმენტაციის წარდგენის მოთხოვნისგან გათავისუფლება	წარსადგენი დოკუმენტაციის ზრდა
პროგრამების შედეგების გასაჯაროება	არაეფექტიანობის საჯარო კრიტიკა

ცხრილში მოცემულმა მექანიზმებმა სტიმული უნდა მისცეს სექტორულ სამინისტროებს და შესაბამისად, სსიპ-ებს მიაღწიონ დასახულ მაჩვენებლებს და წლიდან წლამდე გაიუმჯობესონ საქმიანობის შედეგები.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, სსიპ-ების ფორმალური ზედამხედველობის მექანიზმი აუდიტის პერიოდში იყო ბიუჯეტის შესრულების კვარტალური და წლიური ანგარიშების ფარგლებში წარდგენილი ინფორმაცია.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ შესრულების ანგარიშების გაგზავნის შემდგომ, ზედამხედველი პირებისგან რაიმე უკუკავშირი **ხარისხის ცენტრთან** და **მასწავლებელთა ცენტრთან** ოფიციალურად არ ხდება, რაც პირდაპირ მიანიშნებს წარდგენილი კვარტალური და წლიური ანგარიშების განხილვისა და შერჩეული სსიპ-ების საქმიანობის ზედამხედველობის პროცესში არსებულ შესაძლო ხარვეზებზე.

ფინანსური მართვისა და კონტროლის ინსტრუქციაში არ არის გათვალისწინებული, როგორ უნდა მოხდეს სექტორულ სამინისტროში სსიპ-ების მიერ წარდგენილი ანგარიშების განხილვა და სსიპ-ებთან უკუკავშირი ზედამხედველი პირის მიერ.

სსიპ-ების მიერ წარდგენილ ანგარიშებზე დაყრდნობით რეაგირების ოფიციალური მექანიზმების არარსებობა განათლების სამინისტროში შეაფერხებს სსიპ-ების საქმიანობის გაუმჯობესების გზების დასახვას სამინისტროს მხრიდან, რაც ანგარიშებისა და ეფექტიანი ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის ერთ-ერთ მთავარ კომპონენტს წარმოადგენს.

რაც შეეხება ცხრილ №2.4.1-ში მოცემული მექანიზმების გამოყენებას მიღწეულ შედეგებზე დაყრდნობით, აღნიშნული პირველ რიგში მოითხოვს დაგეგმვის დოკუმენტებში წარმოდგენილი მისაღწევი შედეგებისა და ინდიკატორების სათანადო ხარისხით წარმოდგენას და ანგარიშების პროცესის გამართულ ფუნქციონირებას შესაბამისი პირების ჩართულობით. აღნიშნული პროცესები, კი როგორც ზემოთ წარმოდგენილ ქვე-თავებშია განხილული, პრობლემებით ხასიათდება.

დასკვნა:

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ ხარისხის ცენტრსა და მასწავლებელთა ცენტრს ანგარიშების გაგზავნის შემდგომ ზედამხედველი პირებისგან რეაგირების ამსახველი დოკუმენტაცია არ მიუღიათ. შედეგად, არსებულ ანგარიშებზე დაყრდნობით განათლების სამინისტროს მიერ ვერ მოხდება შერჩეული სსიპ-ების საქმიანობაში არსებული გამოწვევების იდენტიფიცირება და მათთან ერთად გაუმჯობესების გზების დასახვა. ფინანსთა სამინისტროს მიერ არ რეგულირდება სექტორულ სამინისტროებში სსიპ-ების მიერ წარდგენილი ანგარიშების განხილვისა და მათთან ეფექტიანი უკუკავშირის მექანიზმები ზედამხედველი პირების მიერ.

რეკომენდაციები

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს:

- › იმ მიზნით, რომ სექტორულ სამინისტროებში უზრუნველყოფილი იყოს სსიპ-ების ზედამხედველი პირების მიერ სსიპ-ების საქმიანობაში იდენტიფიცირებულ გამოწვევებზე სათანადო რეაგირება და გაუმჯობესების გზების დასახვა, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ ფინანსური მართვისა და კონტროლის რეფორმის ფარგლებში განსაზღვროს სსიპ-ების ზედამხედველი პირების მიერ სსიპ-ების წარდგენილი ანგარიშების განხილვისა და მათთან ეფექტიანი უკუკავშირის მექანიზმები;

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს:

- › იმ მიზნით, რომ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მხრიდან დაისახოს სსიპ-ების საქმიანობის გაუმჯობესების გზები, საჭიროა სამინისტროში არსებობდეს გაწერილი და სავალდებულო მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს ზედამხედველი პირების მიერ სსიპ-ების წარდგენილი ანგარიშების შეფასებით გამოწვევების იდენტიფიცირებას (მაგალითად, იმ მიზეზების იდენტიფიცირებას, თუ რა ახდენს გავლენას დაგეგმილსა და ფაქტობრივად განხორციელებულ ღონისძიებებს/შედეგებს შორის არსებულ განსხვავებებზე), იდენტიფიცირებულ გამოწვევებზე სსიპ-ებთან შესაბამის უკუკავშირს და მომდევნო წლის დაგეგმვის პროცესში გათვალისწინებას.

ბიბლიოგრაფია

ნორმატიული მასალა:

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, 2009;

საქართველოს კანონი „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“, 1999;

საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის ბრძანება №385 „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“;

საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის №512 განკარგულებით დამტკიცებული „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარების სტრატეგია“;

საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის დადგენილება №133 „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“;

საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 2 მარტის დადგენილება №107 „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის შედგენის მიზნით განსახორციელებელ ღონისძიებათა შესახებ“;

საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 26 თებერვლის დადგენილება №104 „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის შედგენის მიზნით განსახორციელებელ ღონისძიებათა შესახებ“;

საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2012 წლის 11 აპრილის ბრძანება №112 „სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშების ფორმებისა და მათი წარდგენის ვადების დამტკიცების თაობაზე“;

საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 21 მაისის დადგენილება №37 „საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“;

საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 31 მარტის დადგენილება №168 „საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“.

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2013 წლის 4 დეკემბრის ბრძანება №193/ნ „საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ეკონომიკური დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ“;

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2013 წლის 4 დეკემბრის ბრძანება №193/ნ „საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ეკონომიკური დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების თაობაზე“;

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2010 წლის 14 სექტემბრის ბრძანება №89/ნ „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - განათლების აკრედიტაციის ეროვნული ცენტრის რეორგანიზაციის გზით საჯარო სამართლის იურიდიული პირის-განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ“;

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2014 წლის 29 დეკემბრის ბრძანება №163/ნ „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – მასწავლებელთა პროფესიული

განვითარების ეროვნული ცენტრის დაფუძნებისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ“;

საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - საჯარო სამსახურის ბიუროს 2017 წლის 25 აპრილის ბრძანება №199/სა „საჯარო დაწესებულებების ფუნქციური ანალიზის განხორციელების მეთოდოლოგიისა და ორგანიზაციული მოწყობის სახელმძღვანელო პრინციპების დამტკიცების თაობაზე“.

სახელმძღვანელოები და პუბლიკაციები:

საჯარო აუდიტის ინსტიტუტი - შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება, უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელო, 2015;

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური - მოხსენება საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ; 2017;

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური - დასკვნა „საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე, 2016.

Gap Analysis – PIFC of the Republic of Georgia with Focus on Financial Management and Control – OECD/SIGMA, 2015;

Auditor General of Canada to the House of Commons - Chapter 9, Modernizing Accountability in the Public Sector, 2002;

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო - საქართველოს საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია 2014-2017;

OECD - Performance Budgeting in OECD Countries, 2007;

Australia - Public Governance, Performance and Accountability Act 2013, 2013;

USA - Government Performance and Results Act of 1993, 1993;

The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – Improving Organizational Performance and Governance, 2014;

INTOSAI GOV 9100 – Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector;

INTOSAI GOV 9120 – Internal Control: Providing a Foundation for Accountability in Government.

ვებ-გვერდები:

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო - www.mof.gov.ge

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო - www.mes.gov.ge

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური - www.geostat.ge

Office of Management and Budget of US Government - www.whitehouse.gov

Department of Finance of Australian Government – www.finance.gov.au

აუდიტორთა ხელმოწერა:

უფროსი აუდიტორი ნინო ლაგვილავა



წამყვანი აუდიტორი ცირა ლაშქარავა



