



საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო
TRANSPARENCY INTERNATIONAL GEORGIA

ბიუჯეტირება სასამართლო სისტემაში
2011 – 2015 წწ.



USAID
აშშ-ის საერთაშორისო
განვითარების სააგენტოს

E A S T • W E S T
M A N A G E M E N T
I N S T I T U T E
კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა
საქართველოში (PROLoG)

ანგარიშის მომზადება შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის გულუხვი დახმარების წყალობით, რაც აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მეშვეობით იქნა გაწეული. ანგარიშის შინაარსზე პასუხისმგებელია საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო. ანგარიშის შინაარსი შესაძლოა არ ასახავდეს USAID-ის, აშშ-ის მთავრობის ან აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის შეხედულებებს

მოკლე მიმოხილვა

წინამდებარე ანგარიშის მიზანია სასამართლო სისტემის განვითარებისთვის ბიუჯეტის დაგეგმვის გაუმჯობესება. სასამართლო სისტემის განვითარების პროცესზე სხვადასხვა დონეზე პასუხისმგებელი იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, საერთო სასამართლოების დეპარტამენტი და იუსტიციის უმაღლესი სკოლა. ანგარიშში აქცენტი იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში და საერთო სასამართლოების დეპარტამენტში ბიუჯეტირების პროცესზეა, ვინაიდან სასამართლო სისტემის განვითარების როგორც შინაარსობრივ, ისე ტექნიკურ უზრუნველყოფაზე სწორედ ეს ორი უწყებაა პასუხისმგებელი.

საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო სასამართლო სისტემის ადმინისტრირების უმნიშვნელოვანეს ორგანოს წარმოადგენს. იგი ვალდებულია უზრუნველყოს სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის, ეფექტიანობის, მისი ხარისხის ამაღლებისა და განვითარების გარანტიები. სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის, ეფექტური მართლმსაჯულების უზრუნველყოფისა და განვითარებისთვის აუცილებელი პირობების შექმნა კი შედეგებზე ორიენტირებული ბიუჯეტის გარეშე შეუძლებელია.

ამასთანავე, ვინაიდან მოსამართლეთა კვალიფიკაცია სასამართლო სისტემის განვითარების განუყოფელი ნაწილია, ანგარიშში ასევე ვეხებით იუსტიციის უმაღლესი სკოლის ბიუჯეტირების პრობლემებს. იუსტიციის უმაღლესი სკოლა დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში და მასთან მიმართებაში -- იქნება ეს ბიუჯეტირება თუ სხვა საკითხები -- იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს კანონმდებლობით გაწერილი როლი/პასუხისმგებლობა არ გააჩნია, მაშინ როცა საერთო სასამართლოების დეპარტამენტი¹ ექვემდებარება იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს სახელმწიფო კონტროლს, რაც გულისხმობს მის მიერ განხორციელებული საქმიანობის კანონიერების, მიზანშეწონილობის, ეფექტიანობისა და საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის ზედამხედველობას.

ამდენად, ანგარიშში მოცემული რეკომენდაციების ადრესატი იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, საერთო სასამართლოების დეპარტამენტი და იუსტიციის უმაღლესი სკოლაა.

ანგარიშში გაანალიზებულია:

1. რამდენად უწყობს ხელს ბიუჯეტის დაგეგმვა მთლიანობაში იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს, საერთო სასამართლოების დეპარტამენტის და იუსტიციის უმაღლესი სკოლის გამართულ ფუნქციონირებას, საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის ეფექტიანობას, გამჭვირვალობას და ანგარიშვალდებულებას.
2. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს, საერთო სასამართლოების დეპარტამენტის და იუსტიციის უმაღლესი სკოლის ბიუჯეტების დაგეგმვის ხარვეზები, მთლიანად პროცესი და მისი ეფექტურობა.
3. ბიუჯეტების დაგეგმვასთან დაკავშირებული გამოწვევები: საერთო სასამართლოების სისტემის 2011-2015წწ. ბიუჯეტები, საბიუჯეტო განაცხადები², მარეგულირებელი კანონმდებლობით (საერთო სასამართლოების შესახებ კანონი) და სისტემის შიდა რეგულაციებით (იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს

¹ საერთო სასამართლოების დეპარტამენტის დებულების მე-17 მუხლი

² საბიუჯეტო მხარჯავი დაწესებულებები ერთიანი ელექტრონული საბიუჯეტო განაცხადით გეგმავენ საკუთარ ბიუჯეტს და ითხოვენ მათი პროგრამებისთვის აუცილებელ თანხებს ფინანსთა სამინისტროსგან.

რეგლამენტი, საერთო სასამართლოების დეპარტამენტის დებულება) გათვალისწინებული საბიუჯეტო მოწყობა და მისი გავლენა ბიუჯეტის დაგეგმვაზე.

ანგარიშში კონკრეტული მაგალითებით ნაჩვენებია თუ როგორ შეიძლება იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ, საერთო სასამართლოების დეპარტამენტმა და იუსტიციის უმაღლესი სკოლამ მოახდინონ საკუთარი ბიუჯეტის დაგეგმვის შედეგებზე ორიენტირება და მთლიანობაში გაუმჯობესება და მოცემულია რეკომენდაციები შემდეგ საკითხებთან დაკავშირებით:

- ✓ ბიუჯეტის ქვემოდან ზემოთ დაგეგმვის ინსტიტუციონალიზება
- ✓ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს, საერთო სასამართლოების დეპარტამენტისა და იუსტიციის უმაღლესი სკოლის საბიუჯეტო პასუხისმგებლობის დაზუსტება
- ✓ ბიუჯეტის დაგეგმვის ინსტრუმენტის კორექტირების და ამ მიზნებისთვის აუცილებელი ტრენინგების ჩატარება
- ✓ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოში, საერთო სასამართლოების დეპარტამენტში და იუსტიციის უმაღლეს სკოლაში სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის შექმნა კერძოდ, ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის და შიდა აუდიტის სუბიექტის ჩამოყალიბება
- ✓ ბიუჯეტში იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს, საერთო სასამართლოების დეპარტამენტის და იუსტიციის უმაღლესი სკოლის წინაშე მდგარი მიზნების მისაღწევად აუცილებელი თანხების შესაბამისი საორიენტაციო ხარჯთაღრიცხვებით განსაზღვრა
- ✓ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს, საერთო სასამართლოების დეპარტამენტის და იუსტიციის უმაღლესი სკოლის მიერ საკუთარი ფინანსური უფლებამოსილებების დანაწევრება, არამიზნობრივი ხარჯვის და სხვა რისკების შესამცირებლად.

2. პრობლემების ანალიზი

იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში, საერთო სასამართლოების დეპარტამენტში და იუსტიციის უმაღლეს სკოლაში ბიუჯეტის დაგეგმვის და ხარჯვის ანალიზმა შემდეგი ძირითადი პრობლემები გამოიკვეთა:

2.1. სასამართლოების ბიუჯეტი ცენტრალიზებულად (ზემოდან ქვემოთ) იგეგმება: ბიუჯეტის ცენტრალიზებულად (ზემოდან ქვემოთ) დაგეგმვა ნიშნავს იმას, რომ სასამართლოებს ბიუჯეტს საერთო სასამართლოების დეპარტამენტი უდგენს. საბიუჯეტო მხარჯავი დაწესებულებები, მათ შორის იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, საერთო სასამართლოების დეპარტამენტი და იუსტიციის უმაღლესი სკოლა საკუთარ ბიუჯეტს ელექტრონული საბიუჯეტო განაცხადით გეგმავენ და ფინანსთა სამინისტროსგან ამავე განაცხადით ითხოვენ მათი პროგრამებისთვის აუცილებელ თანხებს.

ვინაიდან საკუთარი საჭიროებები ყველაზე უკეთ თავად იციან, სასამართლოები საკუთარ საბიუჯეტო განაცხადს თავად უნდა ავსებდნენ, რასაც შემდეგ საერთო სასამართლოების დეპარტამენტი უნდა განიხილავდეს. საჭიროების შემთხვევაში დეპარტამენტი კონკრეტულ საერთო სასამართლოებთან კონსულტაციით უნდა ახდენდეს მათი ბიუჯეტების კორექტირებას და შემდეგ დეპარტამენტის ბიუჯეტს ამ ბიუჯეტებზე დაყრდნობით შეიმუშავებდეს. ის ალტერნატიული საბიუჯეტო განაცხადი, რასაც დღეს, საერთო სასამართლოების დეპარტამენტის ინფორმაციით, სასამართლოები ავსებენ ბიუჯეტის დაგეგმვის სრულიად არადეკვატური ინსტრუმენტია და არ იძლევა ბიუჯეტის მეტ-ნაკლებად ნორმალურად დაგეგმვის საშუალებას. საბიუჯეტო განაცხადის შევსებაზე, ჩვენი აზრით, სასამართლოების მენეჯერები უნდა იყვნენ პასუხისმგებელი. ბიუჯეტის ცენტრალიზებულად (ზემოდან ქვემოთ) დაგეგმვა ნიშნავს, რომ სასამართლო კი არ ითხოვს თანხას დეპარტამენტისგან, არამედ დეპარტამენტი უდგენს ბიუჯეტს, რაც ნიშნავს იმას, რომ

დეპარტამენტი უსაზღვრავს ქვეყანაში მოქმედ ოცდაექვსივე სასამართლოს თუ რაზე რამდენი დახარჯონ. ბიუჯეტის დაგეგმვის რაციონალიზება კი შეუძლებელია იმ პირობებში, როდესაც ბიუჯეტი ზემოდან ქვემოთ იგეგმება.

კანონმდებლობით და სისტემის შიდა რეგულაციებით, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს და საერთო სასამართლოების დეპარტამენტის საბიუჯეტო პასუხისმგებლობა არ არის კონკრეტულად განსაზღვრული: არსებული მდგომარეობით, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს როლი მდგომარეობს საერთო სასამართლოებისა და საერთო სასამართლოების დეპარტამენტის ბიუჯეტის პროექტის მთავრობისთვის წარდგენაში³. იუსტიციის უმაღლესი საბჭო თავისი რეგლამენტის მიხედვით ასევე ახდენს საბიუჯეტო, მატერიალურ-ტექნიკური და სასამართლო ადმინისტრირების საკითხთა კოორდინირებას, მაშინ როცა არ არის განსაზღვრული საერთო სასამართლოების დეპარტამენტის ვალდებულება თავად განსაზღვროს საკუთარი ბიუჯეტი და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ვალდებულება მოახდინოს დეპარტამენტის ბიუჯეტის განხილვა იმ თვალსაზრისით თუ რამდენად არის ორიენტირებული ეს უკანასკნელი შედეგებზე.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, საერთო სასამართლოების დეპარტამენტის დებულების მე-17 მუხლის თანახმად, დეპარტამენტი ექვემდებარება იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს სახელმწიფო კონტროლს, რაც გულისხმობს მის მიერ განხორციელებული საქმიანობის კანონიერების, მიზანშეწონილობის, ეფექტიანობისა და საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის ზედამხედველობას⁴. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს უფლება აქვს მოითხოვოს კონტროლის განსახორციელებლად საჭირო მასალებისა და ინფორმაციის წარმოდგენა; შეაჩეროს ან გააუქმოს დეპარტამენტის არამართლზომიერი გადაწყვეტილება.

დებულების მე-3 მუხლის თანახმად კი, დეპარტამენტი **1.** დამოუკიდებლად უზრუნველყოფს საერთო სასამართლოების მატერიალურ-ტექნიკურ უზრუნველყოფას. **2.** შეიმუშავებს საერთო სასამართლოების საბიუჯეტო პოლიტიკას **3.** საერთო სასამართლოთა საქმიანობისა და მათი მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის უზრუნველსაყოფად ახორციელებს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილ ასიგნებათა გეგმურ განაწილებას, განკარგვასა და მათი ხარჯვის კონტროლს, კერძოდ, დაგეგმვისა და ანალიზის სამმართველოს მეშვეობით ახორციელებს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში საერთო სასამართლოებისა და დეპარტამენტის დაფინანსების ნაწილის პროექტის ფორმირებას; უზრუნველყოფს სასამართლოებში მართლმსაჯულების განხორციელების ფინანსური და მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფის სწორ დაგეგმარებას, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილ ასიგნებათა გეგმურ განაწილებას, კვარტალური და წლიური საფინანსო და სტატისტიკური ანგარიშების მომზადებას, მონაწილეობას იღებს „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული ხარჯების გეგმის შედგენაში; შეიმუშავებს საერთო

³ იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, თავისი რეგლამენტის მე-9 მუხლის ს) პუნქტის თანახმად, საქართველოს მთავრობას წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტში საერთო სასამართლოებისა და საერთო სასამართლოების დეპარტამენტის დაფინანსების ნაწილის პროექტს.

⁴ საერთო სასამართლოების დეპარტამენტის დებულების მე-17 მუხლის თანახმად, თავად დეპარტამენტმა საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს თანხმობით, კანონმდებლობის შესაბამისად, შეიძლება

ა) შეიძინოს, გაასხვისოს, დატვირთოს უძრავი ქონება

ბ) აიღოს სესხი

გ) გასწიოს თავდებობა;

დ) განსაზღვროს საშტატო ნუსხა და ხელფასის ფონდი

ე) განსაზღვროს თანამშრომელთა მატერიალური წახალისებისათვის გამოსაყოფი სახსრების, აგრეთვე დეპარტამენტის მიერ შესაძენი საწვავისა და გასაწევი საკომუნიკაციო ხარჯების ლიმიტები.

ვ) განახორციელოს დეპარტამენტის ქონებასთან დაკავშირებით სხვა ქმედებები, თუ ისინი სცილდება ჩვეულებრივი საქმიანობის ფარგლებს.

სასამართლოებისათვის საბიუჯეტო პოლიტიკისა და საბიუჯეტო პროცესის მართვის ძირითად პრინციპებს; დადგენილი წესით აღრიცხავს საერთო სასამართლოებისათვის გამოყოფილ საბიუჯეტო სახსრებს.

დებულების მე-4 მუხლის თანახმად, დეპარტამენტი: **1.** შეიმუშავებს სახელმწიფო ბიუჯეტში საერთო სასამართლოებისა და საერთო სასამართლოების დეპარტამენტის დაფინანსების ნაწილის პროექტს და განსახილველად წარუდგენს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს. **2.** იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს განსახილველად წარუდგენს ანგარიშს საერთო სასამართლოების საბიუჯეტო პრინციპების, საერთო სასამართლოების ბიუჯეტის ხარჯვისა და სასამართლოთა მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფის მდგომარეობის შესახებ.

საერთო სასამართლოების დეპარტამენტის დებულების მე-3-4 მუხლების ეს ჩანაწერი პირდაპირ უთითებს, რომ ბიუჯეტის დაგეგმვა არა მხოლოდ პრაქტიკაში ხდება ცენტრალიზებულად (ზემოდან ქვემოთ, რაც ნიშნავს იმას, რომ სასამართლოებს ბიუჯეტს საერთო სასამართლოების დეპარტამენტი უდგენს), არამედ ფორმალურადაც ასეა. საერთო სასამართლოები სრულფასოვან საბიუჯეტო განაცხადებს თავად რომ ავსებდნენ, დეპარტამენტს აღარც საერთო სასამართლოებისა და დაფინანსების ნაწილის პროექტის ფორმირება მოუხდებოდა და აღარც სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ასიგნებების განაწილება, რადგან პროექტიც შედგენილი იქნებოდა და ასიგნებაც -- განაწილებული.

მიუხედავად საერთო სასამართლოების დეპარტამენტთან დაკავშირებული უფლებამოსილებებისა, რაც ზემოთ მიმოვიხილეთ, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს საერთო სასამართლოების დეპარტამენტისა 2015 წლის ბიუჯეტის განხილვის პროცესში⁵ არ გამოუთქვამს ბიუჯეტთან დაკავშირებით არსებითი შენიშვნები.

2.2. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ჩართულობა საერთო სასამართლოების და იუსტიციის უმაღლესი სკოლის ბიუჯეტებისა და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშგებაში: ვინაიდან იუსტიციის უმაღლესი საბჭო არის სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის, ეფექტიანობის, მისი ხარისხის ამაღლებისა და განვითარების გარანტიების უზრუნველყოფი ორგანო, შესაბამისად, საბიუჯეტო კალენდრის ყველაზე მნიშვნელოვან აპრილ-ოქტომბრის პერიოდში საბჭოს ჩართულობა საერთო სასამართლოების დეპარტამენტისა და იუსტიციის უმაღლესი სკოლის ბიუჯეტის შემუშავებასა და განხილვაში კრიტიკულად მნიშვნელოვანია. მიუხედავად იმისა, რომ იუსტიციის უმაღლესი სკოლა დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში და მასთან მიმართებაში -- იქნება ეს ბიუჯეტირება თუ სხვა საკითხები -- იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს კანონმდებლობით გაწერილი როლი/პასუხისმგებლობა არ გააჩნია, უმაღლესი საბჭოს ჩართულობა ასევე მნიშვნელოვანია იუსტიციის უმაღლესი სკოლის ბიუჯეტის შემუშავებასა და განხილვაში ვინაიდან, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, მოსამართლეთა კვალიფიკაცია სასამართლოების სისტემის განვითარების განუყოფელი ნაწილია. საერთო სასამართლოების დეპარტამენტის და იუსტიციის უმაღლესი სკოლის ბიუჯეტების შემუშავებასა და განხილვაში ჩართულობის გარეშე გაუგებარია იუსტიციის უმაღლესი საბჭო როგორ განახორციელებს სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის, ეფექტური მართლმსაჯულების უზრუნველყოფისა და განვითარებისთვის აუცილებელი პირობების შექმნის თავის პასუხისმგებლობას. მიგვაჩნია, რომ ამ ჩართულობის გარეშე საბიუჯეტო სახსრების შედეგებზე ორიენტაცია ვერ მოხდება.

ასევე ძალიან მნიშვნელოვანია იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ჩართულობა საერთო სასამართლოების დეპარტამენტისა და იუსტიციის უმაღლესი სკოლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშგებაში. იუსტიციის უმაღლესი საბჭო არა მხოლოდ ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით უნდა აწყობდეს განხილვას, არამედ

⁵ არსებითი შენიშვნები არც 2014 წლის 31 ოქტომბრის სხდომაზე გამოთქმულა.

ბიუჯეტის შესრულებასთან დაკავშირებითაც. ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშგებაში იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ჩართულობა მჭიდროდ არის დაკავშირებული ბიუჯეტის შემუშავებაში მის ჩართულობასთან. როგორც ქვემოთ ჩანს (თავი 2.7), საერთო სასამართლოების დეპარტამენტმა და იუსტიციის უმაღლესმა სკოლამ 2012-2014წწ. არცთუ ისე მცირე თანხების დახარჯვა ვერ მოახერხეს, რაც პირდაპირ უთითებს ბიუჯეტის დაგეგმვის პრობლემებზე, მაგ., საერთო სასამართლოების დეპარტამენტს 2014 წელს ჯამურად 417,000 ლარზე მეტი დარჩა ასათვისებელი (მთლიანი ასიგნების დაახლოებით 1%). აღსანიშნავია ისიც, რომ ასათვისებელი თანხების ოდენობა 2013 წელთან შედარებით 2014 წელს შემცირებულია, თუმცა უკეთესი დაგეგმვის პირობებში გაცილებით მეტის ათვისებაც იქნებოდა შესაძლებელი. სამართლიანობა მოითხოვს აღინიშნოს, რომ ბიუჯეტის უკეთ დაგეგმვას როგორც სასამართლო სისტემაში, მათ შორის საერთო სასამართლოების დეპარტამენტში, ისე ყველა სხვა საბიუჯეტო დაწესებულებაში, სხვა მიზეზებთან ერთად, რასაც ანგარიშის სხვადასხვა თავში ვეხებით, აფერხებს საკასო მეთოდით აღრიცხვა (ბიუჯეტირება და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშგება)⁶. ამ უკანასკნელს ანგარიშში არ ვეხებით, ვინაიდან ეს მთლიანად საჯარო სექტორის პრობლემაა და არა მხოლოდ სასამართლო სისტემის.

იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს იუსტიციის უმაღლესი სკოლის 2015 წლის ბიუჯეტთან დაკავშირებით არსებითი შენიშვნები არ გამოუთქვამს, მაგალითად არსებითად არ განუხილავს იუსტიციის უმაღლესი სკოლის მიერ 2015 წლის საბიუჯეტო განაცხადით ჭერს ზემოთ 430,000 ლარის მოთხოვნის საკითხი. როგორც აღვნიშნეთ, იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს უმაღლეს სკოლასთან მიმართებაში კანონმდებლობით გაწერილი როლი/პასუხისმგებლობა არ გააჩნია, მაგრამ საბჭოს ჩართულობა მნიშვნელოვანია იუსტიციის უმაღლესი სკოლის ბიუჯეტის შემუშავებასა და განხილვაში ვინაიდან მოსამართლეთა კვალიფიკაცია სასამართლოების სისტემის განვითარების განუყოფელი ნაწილია. ამდენად, როდესაც იუსტიციის უმაღლესი სკოლა თავისი წინა წლის ბიუჯეტთან შედარებით დაახლოებით 30%-ით მეტს ითხოვს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო უნდა დაინტერესდეს იმ საჭიროებებით, რამაც დღის წესრიგში 430,000 ლარით მეტის მოთხოვნის საკითხი დააყენა. იუსტიციის უმაღლესი სკოლის ხელმძღვანელი ჭერს ზემოთ აღნიშნული მოთხოვნის განსახილველად შეხვდა ფინანსთა მინისტრის მოადგილეს, რასაც არ ესწრებოდა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარმომადგენელი. საბოლოოდ ფინანსთა სამინისტროსთან კონსულტაციების შედეგად და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ყოველგვარი მონაწილეობის გარეშე გადაწყდა სკოლის 430,000 ლარის ჭერს ზემოთ მოთხოვნიდან მხოლოდ 100,000 ლარის დაკმაყოფილება, თუმცა წლის მანძილზე სკოლას საერთო სასამართლოების დეპარტამენტმა კიდევ 215,000 ლარი დაუმატა.

2.3. სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის ჩამოყალიბება იუსტიციის უმაღლესი საბჭოში, საერთო სასამართლოების დეპარტამენტსა და იუსტიციის უმაღლესი სკოლაში: სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის ორი ელემენტია შიდა აუდიტი და ფინანსური მართვა და კონტროლი. სასამართლო სისტემის არცერთ ამ ინსტიტუტში არ არსებობს შიდა აუდიტის სუბიექტი. ასევე არ ვიცით როგორ მოქმედებს ფინანსური მართვის და კონტროლის სისტემა, რადგან ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის გამართული მუშაობა ფასდება შიდა აუდიტის სუბიექტის მიერ⁷. მაშასადამე, შეიძლება ითქვას, რომ იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში, საერთო სასამართლოების დეპარტამენტსა და იუსტიციის უმაღლეს

⁶ მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო სექტორში ბუღალტერიის დიდი ნაწილი დარიცხვის მეთოდით წარმოებს, ბიუჯეტის შედგენა და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშგება კვლავ მთლიანად საკასო მეთოდით ხდება. საკასო მეთოდის გამოყენებისას, შემოსავლები აღირიცხება მათი რეალურად მიღების დროს და ხარჯი კი მაშინ, როდესაც რეალურად ვიხდით თანხას.

⁷ სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ კანონის მე-18 მუხლი.

სკოლაში სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ კანონის მიზნებისთვის სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემა არ არსებობს.

შიდა აუდიტორთა საერთაშორისო ინსტიტუტის (IIA) განმარტებით, „შიდა აუდიტი არის დამოუკიდებელი, ობიექტური მტკიცებულებითი და საკონსულტაციო საქმიანობა, რომელიც ქმნის დამატებით ღირებულებას და აუმჯობესებს დაწესებულების ფუნქციონირებას. იგი დაწესებულებას ეხმარება მიზნების მიღწევაში, რისკის მენეჯმენტის, კონტროლისა და მართვის ავტონომიური პროცესების შეფასებასა და გაუმჯობესებაში“. სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ კანონის თანახმად კი, ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემა ინერგება და ხორციელდება დაწესებულების ხელმძღვანელების მიერ დაწესებულების ყველა სტრუქტურულ ერთეულში ფინანსური მართვისა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის გაუმჯობესებისა და დაწესებულების მიზნების მისაღწევად, რაც უზრუნველყოფს საბიუჯეტო სახსრების კანონიერ, გამჭვირვალე, ეკონომიურ, ეფექტიან და პროდუქტიულ გამოყენებას.⁸

საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი და შედეგებზე ორიენტირებული ხარჯვა სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის გამართულად მომუშავე სისტემის გარეშე შეუძლებელია. შიდა აუდიტს და ფინანსური მართვისა და კონტროლს აქვთ თავისი მკვეთრად გამოიჯნული პასუხისმგებლობები და ამდენად ერთი მეორეს ვერ ცვლის, მაგალითად სახელმწიფო შესყიდვები მხოლოდ ფინანსური მართვისა და კონტროლის პასუხისმგებლობაა. კიდევ უფრო მიმდებარე ვითარება, როცა სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის არცერთი ელემენტი არ არსებობს.

იუსტიციის უმაღლესი საბჭო ერთ-ერთ მსხვილი მხარჯავი დაწესებულებაა. მისი დაფინანსება 2015 წელს 50 მილიონ ლარამდე გაიზარდა. საბჭოს შიდა აუდიტის სუბიექტმა საკვანძო როლი უნდა ითამაშოს როგორც მომდევნო წლის ბიუჯეტის პროექტის შემუშავებასა და კრიტიკულ განხილვაში იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ჩართვაში, ისე ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშგებაში. ბიუჯეტის პროექტის შემუშავებასა და კრიტიკულ განხილვას უკავშირდება არაერთი საკითხი, რაზეც შიდა აუდიტის სუბიექტმა დაწესებულებების საქმიანობაზე დაკვირვებით უნდა შეიქმნას სწორი წარმოდგენა. ამდენად, იუსტიციის უმაღლესი საბჭო შიდა აუდიტის სუბიექტის შექმნის გარეშე ბიუჯეტის პროექტის შემუშავებასა და კრიტიკულ განხილვაში სრულფასოვნად ვერ ჩაერთვება.

შიდა აუდიტის სუბიექტის არქონა ნიშნავს, რომ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოში, რომელიც, როგორც აღვნიშნეთ, ერთ-ერთი მსხვილი მხარჯავი დაწესებულებაა, სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის ერთი უმნიშვნელოვანესი ელემენტი არ არსებობს, რაც საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის გამჭვირვალობას და ანგარიშვალდებულებას მნიშვნელოვანი საფრთხის წინაშე აყენებს. სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის გარეშე საბიუჯეტო მხარჯავმა დაწესებულებამ შეუძლებელია უზრუნველყოს ფინანსური და არაფინანსური აქტივების დაცულობა, რისკების შეფასება, კონტროლის მექანიზმების გამოყენება და შესაბამისად, საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის ეფექტიანობა, შედეგიანობა და ანგარიშვალდებულება.

ამასთანავე, შიდა აუდიტის სუბიექტის არქონა ნიშნავს, რომ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოში ვერ ჩამოყალიბდება ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემა, რაც, როგორც აღვნიშნეთ, სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის მეორე უმნიშვნელოვანესი ელემენტია. შიდა აუდიტის არსებობა კრიტიკულად

⁸ მუხლი 6 (1), მუხლი 2 (ვ)

მნიშვნელოვანია ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის არსებობისთვის, რადგან ის აფასებს, თუ რამდენად გამართულად მუშაობს ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემა⁹.

2.4. ფინანსური უფლებამოსილებების დაუნაწევრებლობა: ჩვენმა ანალიზმა აჩვენა, რომ იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში, საერთო სასამართლოების დეპარტამენტსა და იუსტიციის უმაღლეს სკოლაში უფლებამოსილებები სრულიად არასაკმარისად არის დანაწევრებული. უფლებამოვალეობების არასაკმარისი დანაწევრება ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან რისკს წარმოადგენს. შიდა ფინანსური კონტროლის უმნიშვნელოვანესი ელემენტია უფლებამოსილებების დანაწევრება. არ შეიძლება დაწესებულებაში ერთი პიროვნების ხელში იყოს თავმოყრილი აქტივების დაცულობაზე ზრუნვის პასუხისმგებლობა, ტრანსაქციების როგორც ავტორიზება, ისე განხორციელება¹⁰ და ბუღალტრული გატარებები. უფლებამოსილებების დანაწევრების ამოსავალი წერტილი არის ის, რომ ერთი პიროვნების ხელში არ იყოს თავმოყრილი როგორც აქტივებზე პასუხისმგებლობა, ისე ამ აქტივების გამო ანგარიშგება.

ამ უფლებამოსილებების ერთი პიროვნების ხელში თავმოყრას კონკრეტული რისკები ახლავს, რომელთა განეიტრალება შეუძლებელია უფლებამოსილებების დანაწევრების გარეშე. თუ, მაგალითად, მთავარი ბუღალტერი გატარებებთან ერთად ახდენს ფულის გაცემის ავტორიზებას, ეს შიდა კონტროლის სისტემის არსებით ხარვეზზე უთითებს; ან როცა ანგარიშსწორებაზე პასუხისმგებელი პირი ახდენს, მაგალითად, კონტრაქტორების ინვოისების დადასტურებას და გადახდის ავტორიზებას, არსებობს რისკი, რომ ანგარიშსწორება მოხდება საქონლის/მომსახურების ფიქტიური მომწოდებლებისთვის (ფინანსური უფლებამოსილებების დანაწევრების მდგომარეობის ანალიზის საფუძველზე შემუშავებული რეკომენდაციებისთვის იხ. რეკომენდაციები). უფლებამოსილებების დანაწევრების სქემა, რაც ხელს შეუწყობს უფლებამოსილებების არასაკმარისი დანაწევრებით გამოწვეული თაღლითობის და არამიზნობრივი ხარჯვის რისკების შემცირებას.¹¹

⁹ სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ კანონის მიხედვით (მე-18 მუხლი), შიდა აუდიტის მიზნებია: დაწესებულების წინაშე არსებული რისკების დადგენა და მათი მართვის ხარისხის შეფასება; ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ადეკვატურობისა და ეფექტიანობის შეფასება; დაწესებულების საქმიანობის საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის შეფასება/მონიტორინგი; დაწესებულების საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით რეკომენდაციების შემუშავება; ფინანსური და სხვა ინფორმაციის სანდოობის, სიზუსტისა და სისრულის შეფასება; დაწესებულების აქტივების, სხვა რესურსებისა და ინფორმაციის ადეკვატურად დაცულობის შეფასება.

¹⁰ მაგალითად საბანკო გადარიცხვების განხორციელება და ავტორიზება.

¹¹ უფლებამოსილებების დანაწევრების ჩვენი სქემის მიხედვით, ადმინისტრაციული დეპარტამენტის პასუხისმგებელი თანამშრომელი ამზადებს თანხის გადახდის მოთხოვნას; ბუღალტერი ახდენს გადარიცხვას (აქტივებზე ზრუნვის პასუხისმგებლობა), აკეთებს გატარებებს და ცალკე ათავსებს განხორციელებულ გადახდებს (ან ასვამს შტამპს „გადახდილია“); ორგანიზაციის ხელმძღვანელი ახდენს შიდა აუდიტის სუბიექტის დებულებით დადგენილ ზღვარზე მაღალი გადარიცხვის მეორეულ ავტორიზებას (ეს ზღვრები უნდა დადგინდეს); ბუღალტერი მოლარესთან ერთად ახდენს დღის დახურვას; ადმინისტრაციული ან ეკონომიკური დეპარტამენტის თანამშრომელი (მთლიანად დამოუკიდებელი მხარე) ყოველთვიურად ახდენს საანგარიშო პერიოდის დახურვას (ჩვენს მიერ შესწავლილ არცერთ მხარჯავ დაწესებულებაში არ ხდება საანგარიშო პერიოდის ყოველთვიურად დახურვა); შიდა აუდიტი წერს ყოველწლიურ დასკვნას და დასკვნის შემდეგ ყოველწლიური საანგარიშო პერიოდის დახურვას ახდენს მთლიანად დამოუკიდებელი მხარე. ჩვენს მიერ შესწავლილ არცერთ მხარჯავ დაწესებულებაში არ კეთდება ყოველწლიური საანგარიშო პერიოდის მთლიანად დამოუკიდებელი მხარის მიერ დახურვა. აუცილებელია ეს გააკეთოს არა საფინანსო დეპარტამენტმა ან ბუღალტერიამ, არამედ სხვა სტრუქტურულმა ერთეულმა, რისთვისაც აუცილებელია ადმინისტრაციულმა ან სხვა დეპარტამენტებმა იყოლიონ შესაბამისი კვალიფიკაციის თანამშრომელი); ორგანიზაციის ხელმძღვანელი ან მატერიალურად პასუხისმგებელი პირი ახდენს გადამოწმებას (ანგარიშთა გეგმის რომელ კოდზეა დასმული, ხარჯის კატეგორია სწორად არის მითითებული თუ არა, საშემოსავლო სწორად არის თუ არა დარიცხული და ა.შ.) და დადასტურებას, რითიც საბოლოოდ იხურება საანგარიშო პერიოდი. ამრიგად, პირველადი საბუღალტრო

2.5. ხარჯების წინასწარ არდაგეგმვა: ჩვენმა ანალიზმა აჩვენა, რომ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს არაერთი ხარჯის გაწერა არა წინასწარ, არამედ უშუალოდ ხარჯვის პროცესში ხდება. აღნიშნული მიდგომა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ბიუჯეტის დაგეგმვის ერთ-ერთ მთავარ ხარვეზს წარმოადგენს. მაგალითად, 2012 წ. გეგმის დაზუსტების შემდეგ მსუბუქი ავტომანქანების შესყიდვის თანხა 1500%-ით, 50,000 ლარიდან 813,295 ლარამდე გაიზარდა, რაც ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის სერიოზულ ხარვეზს წარმოადგენს. **იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს 2011წ-2013წწ. საბიუჯეტო განაცხადში არ ჩანს:**

- როგორი შესყიდვით, რა რაოდენობით, რა მიზნით მოხდა 2011წ-2013წწ. დაახლოებით 1.682 მილიონი ლარის ღირებულების მსუბუქი ავტომობილების შეძენა.
- რამდენი მანქანის ყიდვას დაგეგმილი, რომელი დაწესებულებისთვის და რა მიზნით.
- როგორ იშლება შეძენილი საქონლისა და მომსახურების, მიზნის და ფასის მიხედვით სხვა დანარჩენ საქონელსა და მომსახურებაზე გაწეული დანარჩენი ხარჯი (94,899.57 ლარი, 2012წ., დაზუსტებული გეგმა - 39,000 ლარი, 2013წ. გეგმა - 39,000 ლარი). აქ პრობლემას წარმოადგენს ის, რომ ბიუჯეტის განაცხადში, ანუ დოკუმენტში, რითიც ფულს ითხოვენ ფინანსთა სამინისტროსგან, არ აქვთ ჩამოილი და პროცესში ახდენენ გაწერას.
- 2011-2013 წლების გეგმის საერთო სასამართლოების (09 00) არაფინანსური აქტივების¹² ზრდის ქვემოთ მოცემული პუნქტების დეტალური ჩამლა შესყიდვის მიზნისა და ფასის მიხედვით:

არაფინანსური აქტივები	2011 (ფაქტი)	2012 (დაზუსტებული გეგმა	2013 (გეგმა)
არასაცხოვრებელი შენობები	1,708,971.17 ლარი	3,427,700 ლარი	519, 600 ლარი
კომპიუტერი	226,764.7 ლარი	343,700 ლარი	312,000 ლარი

დოკუმენტაციის დამუშავება, გადახდების ავტორიზება, აქტივების დაცულობაზე ზრუნვის პასუხისმგებლობა არ შეიძლება ერთი პიროვნების ხელში იყოს თავმოყრილი, ვინაიდან ერთი პიროვნების ხელში იყოს თავმოყრა ქმნის თადლითობის და არამიზნობრივი ხარჯვის რისკებს. აქ არსებითი მნიშვნელობა არ აქვს ვინ რას გააკეთებს. მთავარია, ჩამოთვლილ მოვალეობებს სხვადასხვა მოხელე ასრულებდეს. მითითებული თანამდებობები და ქვედანაყოფები შეიცვლება შესაბამის დაწესებულებაში არსებული იერარქიის გათვალისწინებით.

¹² არაფინანსური აქტივებისა იყოფა ძირითადი აქტივებად, მატერიალურ მარაგებად, ფასეულობებად და არაწარმოებული აქტივებად. ძირითადი აქტივები არის წარმოებული აქტივები, რომლებიც ერთ წელზე მეტი დროის განმავლობაში მრავალჯერადად ან განუწყვეტლივ გამოიყენება წარმოების ან მომსახურების პროცესში და რომელთა ღირებულებაც შეადგენს 500 ლარს და მეტს. მატერიალური მარაგები მოიცავს საქონელს, რომელიც ინახება შემდგომი გაყიდვის, საწარმოო პროცესში გამოყენების ან მომავალში მოხმარების მიზნით.

ფასეულობები წარმოებული საქონელია, რომლებსაც მნიშვნელოვანი ღირებულება გააჩნიათ. ისინი შეძენილია და ინახება, უპირველეს ყოვლისა, როგორც დაგროვების საშუალება და უმთავრესად არ გამოიყენება წარმოების ან მოხმარების მიზნით. არაწარმოებულ აქტივებს განეკუთვნება ბუნებრივად წარმოქმნილი ან სამართლებრივი თუ ბუღალტრული ოპერაციით შექმნილი აქტივები, რომელთა მიმართაც შესაძლებელია საკუთრების დაცვის უზრუნველყოფა.

მობილური ტელეფონი	2,384 ლარი	2100 ლარი	0 ლარი
ვიდეო-აუდიო აპარატურა	44,190 ლარი	109,300 ლარი	0 ლარი
ავეჯი	191,306 ლარი	142,000 ლარი	56,000 ლარი
სხვა მანქანა-დანადგარები და ინვენტარი, რომელიც არ არის კლასიფიცირებული	516,160.94 ლარი	489,500 ლარი	1,312,500 ლარი

2.6. მანდატთან შეუთავსებელი პასუხისმგებლობები: იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს საკუთარი ბიუჯეტის მიხედვით აღებული აქვს თავის მანდატთან სრულიად შეუთავსებელი პასუხისმგებლობები, კერძოდ 2014 წლის და 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტების პროგრამული დანართების მიხედვით, სასამართლო სისტემის პროგრამის აღწერასა და მიზანში, რომლის განხორციელებაზე პასუხისმგებლადც განისაზღვრა იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, მოცემულია საქართველოს უზენაესი და საკონსტიტუციო სასამართლოების გამჭირვალობის და საჯაროობის პროცესის გაგრძელება. გაუგებარია საკონსტიტუციო სასამართლოს და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გამჭირვალობის და საჯაროობის პროცესის გაგრძელების განმახორციელებელი იუსტიციის უმაღლესი საბჭო როგორ შეიძლება იყოს, როდესაც ამ სამი უწყების მოვალეობები არსად იკვეთება. იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ, საერთო სასამართლოების დეპარტამენტმა და იუსტიციის უმაღლესმა სკოლამ ბიუჯეტის შედგენის ეტაპზე თავიანთ ელექტრონულ საბიუჯეტო განაცხადებში აუცილებელია მოახდინონ განსახორციელებელი ღონისძიებების და დაწესებულების ძირითადი ფუნქციების და მიზნების ერთმანეთთან დაკავშირება. აქვე მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს, საერთო სასამართლოების დეპარტამენტის და იუსტიციის უმაღლესი სკოლის რომელი ქვედანაყოფი რა ღონისძიებების განხორციელებაზეა პასუხისმგებელი.

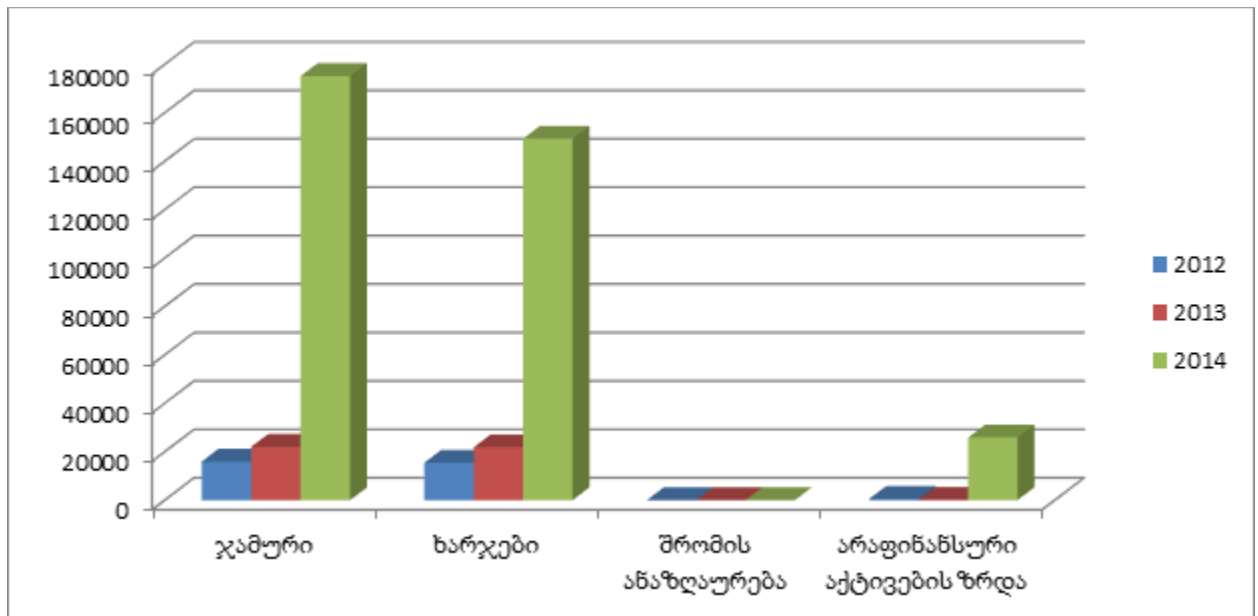
2.7 შედეგებზე ორიენტაცია (ხარჯების აუცილებლობის დასაბუთება): იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს, საერთო სასამართლოების დეპარტამენტის და იუსტიციის უმაღლესი სკოლის ბიუჯეტების ანალიზმა აჩვენა, რომ ამ სამივე დაწესებულებას მნიშვნელოვანი პრობლემები აქვს ხარჯების დასაბუთებაში, რაც პირველ რიგში გამოიხატება იმით, რომ დაგეგმილი ხარჯები შედეგებთან არ არის დაკავშირებული. ბიუჯეტის ხარჯების შედეგებთან დაკავშირება, მაგალითად, იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს არა მხოლოდ თავისი საბიუჯეტო პროგრამების მიზნების მიღწევის გაზომვის/შეფასების საშუალებას მისცემდა, არამედ, სხვა არაერთ უპირატესობასთან ერთად ფინანსთა სამინისტროსთან გაცილებით უკეთეს სავაჭრო პოზიციას მისცემდა. 2013წ. მაგალითად, იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ სასამართლოების სისტემის განვითარებისა და ხელშეწყობის პროგრამისთვის 36.085 მილიონი ლარი მოითხოვა, ფინანსთა სამინისტრომ კი 33.985 მილიონი ლარი გამოუყო, რაც 2.1 მილიონი ლარით ნაკლებია მოთხოვნილზე. ეს სხვაობა საერთო სასამართლოების სისტემაში ხელფასების ზრდისთვის იყო გათვალისწინებული. როგორც გაირკვა, იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს ფინანსთა სამინისტროსთვის არანაირი დასაბუთება არ შეუთავაზებია აღნიშნული სხვაობის მიღების აუცილებლობის დასადასტურებლად. იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს დაგეგმილი ხარჯები შედეგებზე რომ ჰქონოდა მიბმული, ფინანსთა სამინისტროს დაანახვებდა თუ როგორ შეიძლება გაეზარდა სასამართლოების სისტემის ეფექტიანობა ხელფასის დაგეგმილ ზრდას. მაშასადამე, შედეგებზე საკუთარი ბიუჯეტის ორიენტირება იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს საშუალებას მისცემდა ფინანსთა სამინისტროს მიერ მისი ბიუჯეტის შემცირების მცდელობისთვის ამ შემცირებით გამოწვეული კონკრეტული გაზომვადი უარყოფითი შედეგები დაეპირისპირებინა და ის თანხა მიეღო, რასაც ითხოვდა.

სასამართლოების სისტემის არაფინანსური აქტივების ზრდის ძირითადი პუნქტების დეტალური ჩაშლა შესყიდვის მიზნისა და ფასის მიხედვით იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ ბიუჯეტის დაგეგმვის დროს უნდა მოახდინოს და არა ბიუჯეტის დამტკიცების შემდეგ. რასაკვირველია, ეს არ ნიშნავს იმას, რომ არაფინანსური აქტივების დაგეგმილი ზრდა შესყიდვის მიზნისა და ფასის მიხედვით ზუსტად უნდა ემთხვეოდეს

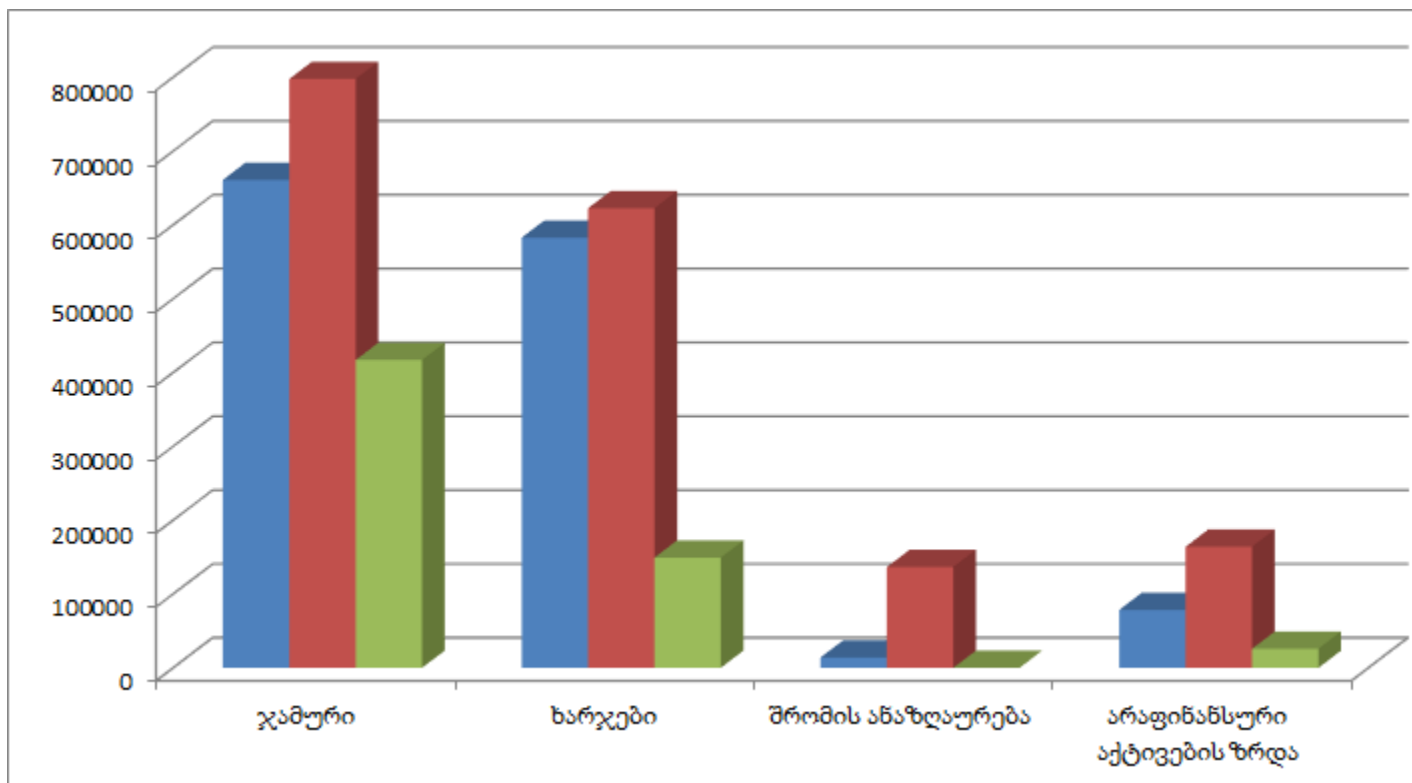
არაფინანსური აქტივების ფაქტობრივ ზრდას, მაგრამ სრულიად გაუმართლებელია ის, რომ არაფინანსური აქტივების ზრდა არ დაიგეგმოს. თუმცა ზუსტად ასევე გაუმართლებელია არაფინანსური აქტივების ზრდის დაგეგმვა უწყების შიდა დოკუმენტით და ბიუჯეტში არასახვა. არაფინანსური აქტივების ზრდის დაგეგმვის მთელი იდეა ის არის, რომ მხარჯავმა დაწესებულებამ ღონისძიებები დაუკავშიროს თავისი საბიუჯეტო პროგრამების შუალედურ და საბოლოო შედეგებს. შეფასებისთვის აუცილებელია ზუსტად აღწეროთ რა მდგომარეობა გვქონდა პროგრამის/ქვეპროგრამის დაწყებამდე რომ შევადგასოთ რა შეიცვალა პროგრამის/ქვეპროგრამის დასრულების შემდეგ:

1. დაუხარჯავი თანხები 2012-2014წწ.:

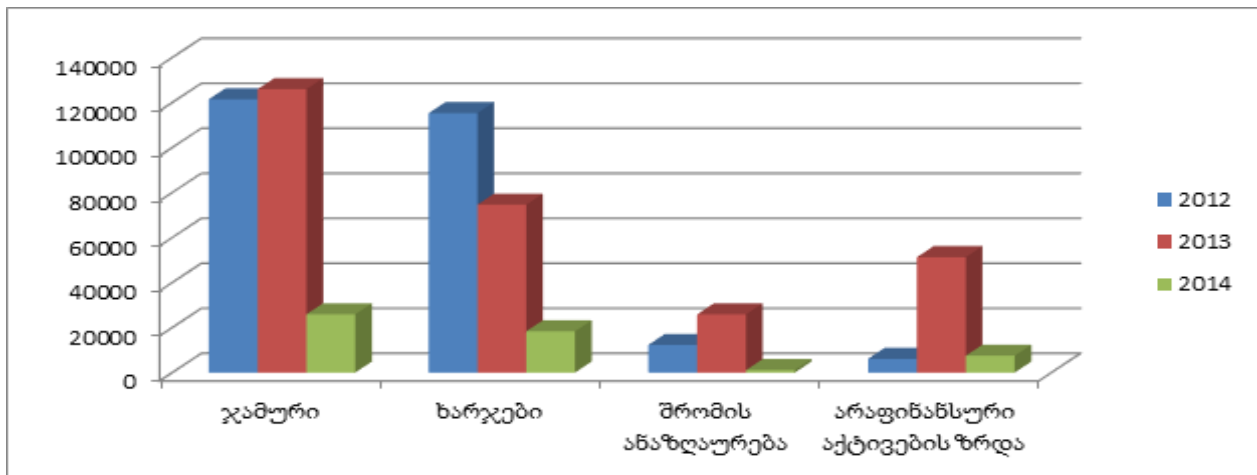
იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, 2012-2014 წწ.



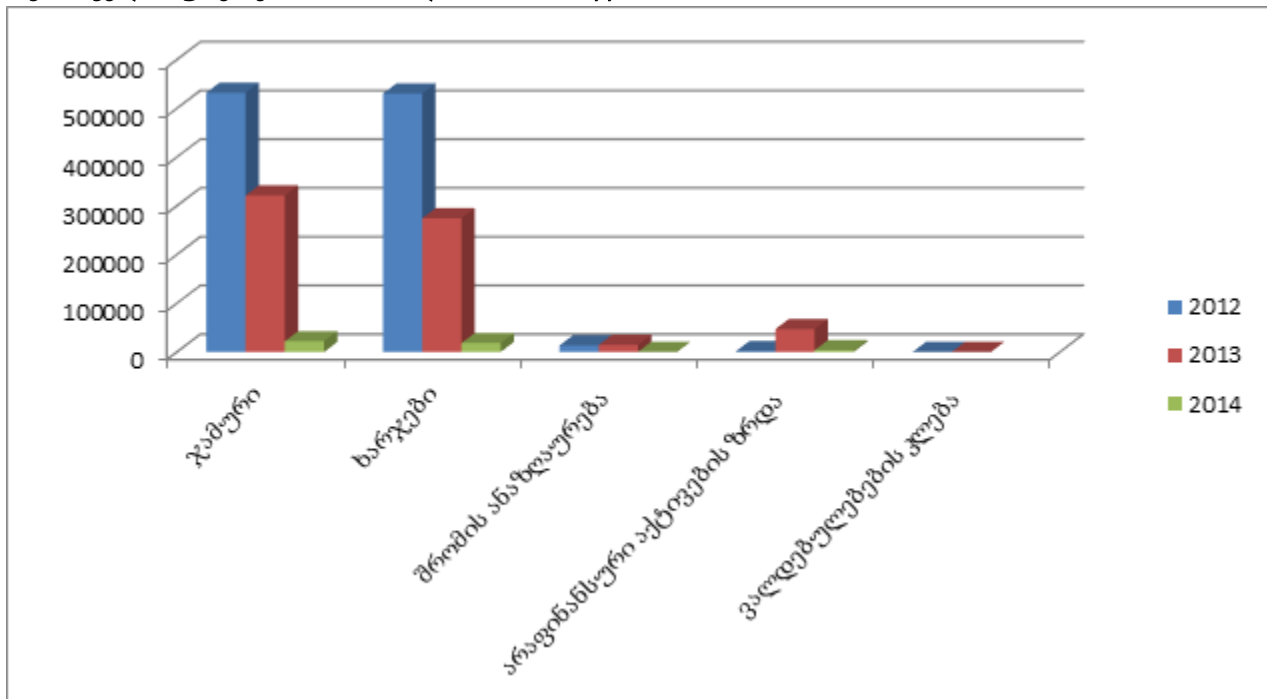
საერთო სასამართლოების დეპარტამენტი, 2012-2014 წწ.



იუსტიციის უმაღლესი სკოლა, 2012-2014 წწ.



საქართველოს უზენაესი სასამართლო, 2012-2014 წწ.



3. რეკომენდაციები:

- საერთო სასამართლოების დეპარტამენტმა უნდა უზრუნველყოს, რომ უმცირესი მხარჯავი დაწესებულებები, ანუ პირველი ინსტანციის და სააპელაციო სასამართლოები, საკუთარ ბიუჯეტს თავად ადგენდნენ, ვინაიდან საკუთარი საჭიროებები ყველაზე უკეთ თავად იციან. ბიუჯეტის შედგენაზე პასუხისმგებელი სასამართლოს მენეჯერები უნდა იყვნენ, თუმცა პროცესში მონაწილეობა უნდა შეეძლოთ მოსამართლეებსაც. მოსამართლეების მიერ ადმინისტრირების ფუნქციების

განხორციელება, რაშიც შედის საბიუჯეტო მართვის უფლებამოსილებაც, მიღებული საერთაშორისო პრაქტიკა¹³. ამგვარად, ბიუჯეტი უნდა იგეგმებოდეს ქვევიდან ზემოთ.

1.1. ბიუჯეტის ქვევიდან ზემოთ დაგეგმვის ინსტიტუციონალიზებისთვის ძალიან მნიშვნელოვანია:

1.1.1. საერთო სასამართლოების შესახებ კანონის ცვლილება, რომლითაც სავალდებულო იქნება საერთო სასამართლოების მიერ საკუთარი ბიუჯეტის შედგენა და 1.1.2. საერთო სასამართლოების დეპარტამენტის დებულების მე-3-4 მუხლის იმ ჩანაწერის ცვლილება, რომლის მიხედვითაც საერთო სასამართლოების დეპარტამენტი ახორციელებს საერთო სასამართლოებისა და ფინანსების ნაწილის პროექტის ფორმირებას და საერთო სასამართლოთა საქმიანობისა და მათი მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის უზრუნველსაყოფად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილ ასიგნებათა გეგმურ განაწილებას.

1.2. იუსტიციის უმაღლესი საბჭომ და საერთო სასამართლოების დეპარტამენტმა საერთო სასამართლოებისთვის უნდა შეიმუშაონ საბიუჯეტო განაცხადის იმგვარი ფორმა, სადაც არ იქნება საერთო სასამართლოებისთვის არასაჭირო გვერდები/შესავსები ველები. საბიუჯეტო განაცხადის კორექტირება იმისთვის, რომ უმცირესმა მხარჯავმა დაწესებულებებმა შეძლონ მისი შევსება, არ ეწინააღმდეგება საქართველოს საბიუჯეტო კანონმდებლობას.

1.3. მას შემდეგ, რაც/თუ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს დაწესებულებების, მათ შორის საერთო სასამართლოების, ბიუჯეტი დაიგეგმება „ქვევიდან ზემოთ“ პრინციპით, იუსტიციის უმაღლესი საბჭომ აუცილებელია უზრუნველყოს საბიუჯეტო განაცხადის შესასავსებად სასამართლოების მენეჯერებისთვის შესაბამისი ტრენინგების ჩატარება.

1.4. აუცილებელია საერთო სასამართლოების შესახებ კანონით, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტით, საერთო სასამართლოების დეპ-ის დებულებით და იუსტიციის უმაღლესი სკოლის წესდებით დაზუსტდეს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს, საერთო სასამართლოების დეპარტამენტისა და იუსტიციის უმაღლესი სკოლის საბიუჯეტო პასუხისმგებლობა, კერძოდ, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტით და საერთო სასამართლოების შესახებ კანონით აუცილებელია განისაზღვროს როგორც იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს როლი მომდევნო წლის ბიუჯეტის შემუშავებასა და კრიტიკულ განხილვაში, ისე ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშგებაში, ხოლო პროცედურები განისაზღვროს შესაბამისი რეგლამენტით, დებულებით და წესდებით. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, საბიუჯეტო მხარჯავი დაწესებულებები, მათ შორის იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, საერთო სასამართლოების დეპარტამენტი და იუსტიციის უმაღლესი სკოლა, საკუთარ ბიუჯეტს ერთიანი ელექტრონული საბიუჯეტო განაცხადით გეგმავენ და ფინანსთა სამინისტროსგან ამავე განაცხადით ითხოვენ მათი პროგრამებისთვის აუცილებელ თანხებს.

1.5. მნიშვნელოვანია, რომ შესაბამისი რეგლამენტით, დებულებით და წესდებით დაზუსტდეს ის, რომ ამ საბიუჯეტო განაცხადს სამივე დაწესებულება ცალკე უნდა ავსებდეს და შემდეგ მათ

¹³ ევროპელი მოსამართლეების საკონსულტაციო საბჭო CCJE (2001) OP N°2. Consultative Council of European Judges (CCJE). Opinion no 2 (2001) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) for the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the funding and management of courts with reference to the efficiency of the judiciary and to article 6 of the European Convention on Human Rights (If judges are given responsibility for the administration of the courts, they should receive appropriate training and have the necessary support in order to carry out the task. In any event, it is important that judges are responsible for all administrative decisions which directly affect performance of the courts' functions).

იუსტიციის უმაღლესი საბჭო საკუთარ საბიუჯეტო განაცხადში ასახავდეს/აერთიანებდეს. ანალოგიურად, საბიუჯეტო განაცხადს პირველი ინსტანციის სასამართლოებიც ცალ-ცალკე უნდა ავსებდნენ, რასაც შემდეგ საერთო სასამართლოების დეპარტამენტი უნდა განიხილავდეს, საჭიროების შემთხვევაში კონკრეტულ საერთო სასამართლოებთან კონსულტაციით ახდენდეს მათი ბიუჯეტების კორექტირებას და შემდეგ დეპარტამენტის ბიუჯეტს ამ ბიუჯეტებზე დაყრდნობით შეიმუშავებდეს. საბიუჯეტო განაცხადის შევსებაზე საერთო სასამართლოების მენეჯერები უნდა იყვნენ პასუხისმგებელი. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ბიუჯეტის ცენტრალიზებულად (ზემოდან ქვემოთ) დაგეგმვა ნიშნავს, რომ საერთო სასამართლო კი არ ითხოვს თანხას დეპარტამენტისგან, არამედ დეპარტამენტი უდგენს ბიუჯეტს, რაც ნიშნავს იმას, რომ დეპარტამენტი უსაზღვრავს ქვეყანაში მოქმედ ოცდაექვსივე სასამართლოს თუ რაზე რამდენი დახარჯონ. ბიუჯეტის დაგეგმვის რაციონალიზება კი შეუძლებელია იმ პირობებში, როდესაც ბიუჯეტი ზემოდან ქვემოთ იგეგმება.

2. სისტემის სამივე დაწესებულებამ სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ კანონის, სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტების (შიდა აუდიტორთა ეთიკის კოდექსი¹⁴, შიდა აუდიტორთა სახელმძღვანელო პრინციპები¹⁵, შიდა აუდიტის მეთოდოლოგია¹⁶, შიდა აუდიტის სტანდარტები¹⁷ და სახელმწიფო სექტორში რისკის მართვის სახელმძღვანელო¹⁸) შესაბამისად უნდა შეიმუშავოს სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის საკუთარი სისტემა, კერძოდ, უნდა შექმნას ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემა და შიდა აუდიტის სუბიექტი.

სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ კანონის მე-5 მუხლის 1-ელი პუნქტის თანახმად, თითოეული დაწესებულება ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემას შეიმუშავებს ფინანსთა სამინისტროს ჰარმონიზაციის ცენტრის მიერ შეიმუშავებული და საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქციის შესაბამისად.

3. ბიუჯეტში უნდა მოხდეს იმ მიზნების მისაღწევად აუცილებელი თანხების შესაბამისი საორიენტაციო ხარჯთაღრიცხვებით განსაზღვრა, რაც იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს, საერთო სასამართლოების დეპარტამენტის და იუსტიციის უმაღლესი სკოლის წინაშე დგას. შემდეგ ამ ხარჯთაღრიცხვების საფუძველზე უნდა მოხდეს შესაბამისი ხარჯების ბიუჯეტში ასახვა, რაც უკვე არაერთმა მხარჯავმა დაწესებულებამ გააკეთა, მაგ., თბილისის მერიამ 2015 წელს, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სამინისტროებმა და სხვა მხარჯავმა დაწესებულებებმა 2014 და 2015 წლებში, როცა საორიენტაციო ხარჯთაღრიცხვებით დაითვალა თითოეული ღონისძიებით შედეგების მისაღწევად საჭირო ფინანსური რესურსების მოცულობა. იუსტიციის უმაღლესი საბჭომ, საერთო სასამართლოების დეპარტამენტმა და იუსტიციის უმაღლესმა სკოლამ, მაგალითად,

¹⁴ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 30 ივლისის №1016 განკარგულება „შიდა აუდიტორთა ეთიკის კოდექსის დამტკიცების შესახებ“, ცვლილებები დამტკიცებული 2011 წლის 14 სექტემბრის № 1836 განკარგულებით.

¹⁵ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 30 ივლისის N1013 განკარგულებით შიდა აუდიტორთა სახელმძღვანელო პრინციპების შესახებ

¹⁶ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 30 ივლისის N1014 განკარგულება შიდა აუდიტის მეთოდოლოგიის შესახებ

¹⁷ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 30 ივლისის №1015 განკარგულება „შიდა აუდიტის სტანდარტების დამტკიცების შესახებ“, ცვლილებები დამტკიცებული საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 14 სექტემბრის №1847 განკარგულებით.

¹⁸ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 31 დეკემბრის ბრძანება N644 სახელმწიფო სექტორში რისკის მართვის სახელმძღვანელოს დამტკიცების თაობაზე

ხარჯთაღრიცხვების საფუძველზე უნდა განისაზღვრონ რა თანხებია საჭირო სასამართლოს საქმიანობის ეფექტურობის ამაღლებისა და საქმეთა განხილვის ხარისხის გასაუმჯობესებლად:

3.1. მიმდინარე საბიუჯეტო წელს და 2015-2018 წლებში რა თანხებია საჭირო რაიონული (საქალაქო) სასამართლოების გასამსხვილებლად, სადაც მაღალკვალიფიციური სამოსამართლო კორპუსის პირობებში, შესაძლებელი გახდება საქმეთა განხილვის სპეციალიზაციის დამკვიდრება.

საერთო სასამართლოების პროგრამის დაფინანსების განსაზღვრისას აუცილებელია იმ რესურსის განსაზღვრა, რამაც ხელი უნდა შეუწყოს სასამართლოების გამსხვილების შედეგად დადებითი შედეგების დადგომას, როგორცაა, მაგ., 1. გამსხვილებულ სასამართლოებში მაღალი კვალიფიკაციის კადრების დამაგრება 2. გაერთიანებულ სასამართლოებში დანიშნული მაგისტრატის მოსამართლეების მიერ მცირე მნიშვნელობის საქმეთა სწრაფად და ეფექტურად გადაწყვეტა, და ა.შ.

თუმცა ამ საბიუჯეტო რესურსის განსაზღვრისას საერთო სასამართლოების დეპარტამენტმა აქ ისიც უნდა გაითვალისწინოს, რომ საერთო სასამართლოების გამსხვილება ისეთ რისკთანაც არის დაკავშირებული, როგორცაა, მაგალითად, გეოგრაფიული ხელმისაწვდომობის შემცირება. შედეგებზე ორიენტირებულ ბიუჯეტში ეს და სხვა რისკები აუცილებლად უნდა იქნას გათვალისწინებული.

3.2. მიმდინარე საბიუჯეტო წელს და 2015-2018 წლებში რა თანხებია საჭირო: 1. სასამართლო სისტემაში ელექტრონული დოკუმენტბრუნვის სისტემის დასაანერგად 2. საკვალიფიკაციო გამოცდებისა და კონკურსების ორგანიზებისთვის 3. სასამართლოს აპარატის მოხელეთა შეფასების სისტემის დასაანერგად.

3.3. მიმდინარე საბიუჯეტო წელს და 2015-2018 წლებში რა თანხებია საჭირო: საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა და აპარატის თანამშრომელთა სოციალური დაცვის გარანტიების გაუმჯობესებისათვის გასატარებელი ღონისძიებებისთვის. აქ აუცილებელია საორიენტაციო ხარჯთაღრიცხვებით მოსამართლეთა და აპარატის თანამშრომელთა დატვირთულობის, განსახილველ საქმეთა სირთულის მიხედვით გასაწვევი შრომის ანაზღაურებისთვის აუცილებელი მოცულობის განსაზღვრა, საერთო სასამართლოების მოსამართლეებისათვის დანამატების დაწესებისა და მათი სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაზღვევის აუცილებელი თანხების ჩათვლით.

3.4. მიმდინარე საბიუჯეტო წელს და 2015-2018 წლებში რა თანხებია საჭირო საზოგადოებისათვის სასამართლო რეფორმის შესახებ ინფორმაციის მისაწოდებლად. მნიშვნელოვანია, რომ აქ ჯერ განისაზღვროს საინფორმაციო კამპანიის მასშტაბი და სამიზნე ჯგუფები, ხოლო შემდეგ ხარჯთაღრიცხვებით მოხდეს მართლმსაჯულების განხორციელებაში საზოგადოების ჩართულობის გასაზრდელი ღონისძიებებისთვის, კერძოდ საგაზეთო პუბლიკაციების და სარეკლამო შინაარსის კლიპების მომზადებისა და სხვ. აუცილებელი თანხების განსაზღვრა.

მიზნების მისაღწევად აუცილებელი თანხების შესაბამისი საორიენტაციო ხარჯთაღრიცხვებით განსაზღვრა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს, საერთო სასამართლოების დეპარტამენტს და იუსტიციის უმაღლესი სკოლას საშუალებას მისცემს, მაგალითად, *საერთო სასამართლოების სისტემის განვითარება და ხელშეწყობის და მოსამართლეებისა და სასამართლოს თანამშრომლების მომზადება-გადამზადებისთვის მოთხოვნილი თანხა იყოს შესაბამისი აქტივობების და ქვეაქტივობების*

დაფინანსებების ჯამი და არა ერთიანი თანხა (lump sum), რომელიც ხარჯვის პროცესში გაიწერება. ამგვარი მიდგომა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს, საერთო სასამართლოების დეპარტამენტს და იუსტიციის უმაღლესი სკოლას მისცემს ხარჯების სტრიმლაინინგის საშუალებას, რაც ხარჯვის რაციონალიზებისთვის ძალიან მნიშვნელოვანია.

4. ხარჯების შედეგებთან დასაკავშირებლად საერთო სასამართლოების დეპარტამენტმა, იუსტიციის უმაღლესმა სკოლამ იუსტიციის უმაღლეს საბჭოსთან ერთად, მაგალითად:
 - ✓ აუცილებელია საკუთარ ბიუჯეტს დაამატონ ქვეპროგრამები და შესაბამისად შუალედური შედეგის ინდიკატორები (სასამართლო სისტემის ბიუჯეტი მხოლოდ პროგრამებისგან შედგება, რაც გვეუბნება რა გაკეთდება ოთხწლიან პერიოდში, მაგრამ არა მინდინარე წელს).
 - ✓ აუცილებელია განსაზღვრონ რა მატერიალური უზრუნველყოფა ჭირდება მართლმსაჯულების შეუფერხებლად და ოპერატიულად განხორციელებას და შესაბამისი დეტალური ხარჯები ასახონ ბიუჯეტში.
 - ✓ აღწერონ ქონების (არაფინანსური აქტივების) ზრდის მუხლის ქვემუხლები, რის გარეშეც შეუძლებელია არა მხოლოდ საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა, არამედ შუალედურ და საბოლოო შედეგებზე ხარჯების ორიენტაცია.

დეტალური სტატისტიკა, რასაც საერთო სასამართლოები უზენაეს სასამართლოს უგზავნიან და რაც შემდეგ უზენაესი სასამართლოს ვებგვერდზე ქვეყნდება, უნდა გამოიყენებოდეს როგორც იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს, ისე საერთო სასამართლოების დეპარტამენტის და იუსტიციის უმაღლესი სკოლის ბიუჯეტების დასაგეგმად. სტატისტიკა უთითებს იმაზე სად არის საჭირო ჩარევა და ჩარევა, ხშირად, ფინანსებს მოითხოვს. ზემდგომი ინსტანციის სასამართლოს მიერ პირველი ინსტანციის ანუ რაიონული სასამართლოს გადაწყვეტილების ძალაში დატოვება-არდატოვება, მაგალითად, უთითებს იმაზე, რამდენად ეფექტურია რაიონული სასამართლო (ანუ რამდენად კვალიფიციურად ახერხებს საქმეების განხილვას და ა.შ). თუ, მაგალითად, ერთი რაიონული სასამართლოს უფრო მეტი გასაჩივრებული გადაწყვეტილება აქვს ზემდგომ ინსტანციას ძალაში დატოვებული, ვიდრე სხვა სასამართლოსი, მაშინ საჭიროა იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ საერთო სასამართლოების დეპარტამენტთან და სკოლასთან ერთად მიზეზები გაანალიზოს და თუ, მიზეზი, მაგალითად, აღმოჩნდება, დატვირთულობა, დაამატოს მოსამართლე. თუ მიზეზი აღმოჩნდება მოსამართლეთა კვალიფიკაცია, მაშინ კვალიფიკაციის პრობლემა მოაგვაროს და ა.შ. ამ და სხვა პრობლემების მოგვარება კი მოითხოვს ფინანსურ რესურსს, რაც ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე უნდა იქნას გათვალისწინებული.

5. იუსტიციის უმაღლესი საბჭომ, საერთო სასამართლოების დეპარტამენტმა და იუსტიციის უმაღლესმა სკოლამ აუცილებელია მოახდინონ ფინანსური უფლებამოსილებების დანაწევრება. უფლებამოსილებების საუკეთესო დანაწევრების მოდელი, რაც ხელს შეუწყობს თაღლითობის და არამიზნობრივი ხარჯვის რისკების შემცირებას, შეიძლება იყოს შემდეგი :

- ადმინისტრაციული დეპარტამენტის პასუხისმგებელი თანამშრომელი ამზადებს თანხის გადახდის მოთხოვნას;

- ბულალტერი ახდენს გადარიცხვას (აქტივებზე ზრუნვის პასუხისმგებლობა), აკეთებს გატარებებს და ცალკე ათავსებს განხორციელებულ გადახდებს (ან ასვამს შტამპს „გადახდილი“);
- ორგანიზაციის ხელმძღვანელი ახდენს შიდა შიდა აუდიტის სუბიექტის დებულებით დადგენილ ზღვარზე მაღალი გადარიცხვის მეორეულ ავტორიზებას (ეს ზღვრები უნდა დადგინდეს);
- ბულალტერი მოლარესთან ერთად ახდენს დღის დახურვას;
- ადმინისტრაციული ან ეკონომიკური დეპარტამენტის თანამშრომელი (მთლიანად დამოუკიდებელი მხარე) ყოველთვიურად ახდენს საანგარიშო პერიოდის დახურვას;
- შიდა აუდიტი წერს ყოველწლიურ დასკვნას და დასკვნის შემდეგ ყოველწლიური საანგარიშო პერიოდის დახურვას ახდენს მთლიანად დამოუკიდებელი მხარე. ყოველწლიური საანგარიშო პერიოდის დახურვა აუცილებელია გააკეთოს არა საფინანსო დეპარტამენტმა ან ბულალტერიამ, არამედ სხვა სტრუქტურულმა ერთეულმა, რისთვისაც აუცილებელია ადმინისტრაციულმა ან სხვა დეპარტამენტებმა იყოლიონ შესაბამისი კვალიფიკაციის თანამშრომელი;
- ორგანიზაციის ხელმძღვანელი ან მატერიალურად პასუხისმგებელი პირი ახდენს გადამოწმებას (ანგარიშთა გეგმის რომელ კოდზეა დასმული, ხარჯის კატეგორია სწორად არის მითითებული თუ არა, საშემოსავლო სწორად არის თუ არა დარიცხული და ა.შ.) და დადასტურებას, რითიც საბოლოოდ იხურება საანგარიშო პერიოდი.

ამგვარად, პირველადი საბულალტრო დოკუმენტაციის დამუშავება, გადახდების ავტორიზება, აქტივების დაცულობაზე ზრუნვის პასუხისმგებლობა არ იქნება ერთი პიროვნების ხელში იყოს თავმოყრილი. აქ არსებითი მნიშვნელობა არ აქვს ვინ რას გააკეთებს. მთავარია, ჩამოთვლილ მოვალეობებს სხვადასხვა მოხელე ასრულებდეს.