



შიდა კონტროლის ინსტიტუციები საქართველოში: შიდა პოლიცია თუ შიდა აუდიტი?

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის მიხედვით საქართველოს მთავრობამ უნდა შეიმუშაოს სტრატეგიული დოკუმენტი და საკანონმდებლო ჩარჩო შიდა სახელმწიფოებრივი ფინანსური კონტროლისთვის. ამასთანავე, საზოგადოებრივი შემოსავლების, დანახარჯების, აქტივებისა და ვალდებულებების კონტროლი და აუდიტი საერთაშორისო სტანდარტებთან და საუკეთესო ევროპულ პრაქტიკასთან შესაბამისობაში უნდა იქნას მოყვანილი.¹ OECD-ის ანგარიში ანტიკორუფციული ქმედებების მონიტორინგის შესახებ მიუთითებს, რომ საქართველოს ხელისუფლებამ ხელი უნდა შეუწყოს შიდა კონტროლის ისეთი ინსტიტუტების განვითარებას, როგორცაა გენერალური ინსპექცია.²

შიდა კონტროლის მიმართულებებს ეხება საქართველოს მთავრობის სხვა სტრატეგიული დოკუმენტებიც. საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია პრიორიტეტად ასახელებს შიდა და გარე აუდიტის საერთაშორისო დონეზე აღიარებულ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანას. სტრატეგია განსაზღვრავს გენერალური ინსპექციის კანონმდებლობის შემუშავებასა და დამოუკიდებელი გენერალური ინსპექციების ჩამოყალიბებას. გენერალური ინსპექციები უზრუნველყოფენ უნდა იყოს აუცილებელი პოლიტიკური და მოქმედების თავისუფლების გარანტიებით და შესაბამისი ადამიანური, მატერიალური და სხვა რესურსებით, რაც საჭიროა ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებში საჯარო მოხელის საქმიანობის გამომიხილვისთვის. სტრატეგიის თანახმად, გენერალური ინსპექცია ასევე პასუხისმგებელი უნდა იყოს შიდა აუდიტზეც. მისი უფლებამოსილება უნდა გაიმიჯნოს პროკურატურისა და საქართველოს კონტროლის პალატის უფლებამოსილებებისაგან.³

ნაკისრი ვალდებულებების მიუხედავად, კანონი გენერალური ინსპექციების შესახებ ჯერ კიდევ არ არის მიღებული. ამჟამად პრემიერ-მინისტრის მიერ დამტკიცებული დებულებების შესაბამისად თითოეულ სამინისტროში მოქმედებს შიდა კონტროლის სამსახური. ეს დებულებები გამოხატავს სახელმწიფოს პოლიტიკურ ნებას ქმედითი შიდა კონტროლის მექანიზმების არსებობის შესახებ. სამინისტროების დებულებების თანახმად, თითოეულმა მინისტრმა უნდა დაამტკიცოს სპეციალური დებულება, რომელიც განსაზღვრავს შიდა კონტროლის სამსახურის სტრუქტურას, ფუნქციებს და ვალდებულებებს. უმეტეს შემთხვევებში ამ სამსახურებს გენერალური ინსპექციები ეწოდება. ორ შემთხვევაში ისინი განსხვავებულად არიან მოხსენიებულნი: კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის სამინისტროში მას შიდა აუდიტისა და მონიტორინგის სამსახური ეწოდება, ხოლო ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროში – შიდა კონტროლის სამმართველო.

ეს ანგარიში აანალიზებს გენერალური ინსპექციის სტრუქტურას, რესურსებსა და საქმიანობას საქართველოს სამოქალაქო სამინისტროებში. მონაცემები ეყრდნობა გენერალური ინსპექციის წარმომადგენლების გამოკითხვის შედეგებს, რომელშიც ათი სამოქალაქო სამინისტროს გენერალური ინსპექციის წარმომადგენელი იღებდა მონაწილეობას. შესაძარებლად მოტანილია თბილისის მერიის კანონიერების დაცვის გენერალური ინსპექციის მონაცემები, რომელმაც ასევე მიიღო მონაწილეობა გამოკითხვაში.

¹ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა. სამოქმედო გეგმა. ევროკავშირი-საქართველო, ნაწილი 5.5. გვ.26.

² OECD, მონიტორინგის ანგარიში – საქართველო. დამტკიცებულია მონიტორინგის ჯგუფის მეხუთე შეხვედრაზე, 2006 წლის 13 ივნისი, პარიზის სათავო ოფისი, გვ:22

³ საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, დამტკიცებულია საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 24 ივნისის №550 ბრძანებულებით.



რეგულირება და დერეგულირება

ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის თანახმად, საქართველოს მთავრობამ სტანდარტიზებული შიდა კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბება პრიორიტეტულად გამოაცხადა და შესაბამისი კანონპროექტის მომზადება 2005 წლის კანონშემოქმედების გეგმაში შეიტანა.⁴ დავალების შესრულებაზე პასუხისმგებლობა დაეკისრა იუსტიციის სამინისტროს, რომელმაც კანონპროექტი მოამზადა და 2005 წლის ზაფხულში ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებს დაუგზავნა.

კანონპროექტმა განსაზღვრა გენერალური ინსპექციის სტატუსი, ფუნქციები, სტრუქტურა და ორგანიზაციული მოწყობა. კანონპროექტის თანახმად, გენერალური ინსპექციის ფუნქციებია: მოსახლეობის უფლებების დარღვევებზე რეაგირება, ნორმატიული აქტების მოთხოვნების დანერგვის ზედამხედველობა, ფინანსური და სხვა რესურსების ხარჯვის მეთვალყურეობა და აგრეთვე, დისციპლინისა და ეთიკური ნორმების დამკვიდრების ხელშეწყობა. კანონპროექტმა შემოწმების განსახორციელებლად ერთთვიანი ვადა დააწესა (განსაკუთრებულ შემთხვევებში დასაშვები იყო სამთვიანი შემოწმებაც). კანონპროექტის მიხედვით, გენერალური ინსპექცია ვალდებული იყო თითოეული შემთხვევა შეეტანა რეესტრში, სადაც ზუსტად იქნებოდა განსაზღვრული შემოწმების ამოცანები, ვადები და პასუხისმგებელი პირები. კანონპროექტი უფლებას აძლევდა გენერალურ ინსპექციებს შეექმნათ საბჭო, რომელშიც ჩაერთვებოდნენ როგორც არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციები, ასევე მედია.

კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის მიხედვით, მისი მიღება გავლენას არ მოახდენდა საბიუჯეტო შემოსავლებსა და ხარჯებზე. თუმცა შესაძლებელი იყო ვარაუდი, რომ შიდა კონტროლის მექანიზმების ჩამოყალიბება თითოეულ სამინისტროს ფინანსებს მნიშვნელოვან ტვირთად დააწვევდა (რასაკვირველია, თუკი შიდა კონტროლის ინსტიტუტის გაძლიერება სამინისტროების სხვა დანაყოფების ხარჯზე არ მოხდებოდა). ქმედითი გენერალური ინსპექცია ასევე შეიძლებოდა განხილულიყო საზოგადოებრივი რესურსების ეფექტური მობილიზაციისა და ეფექტიანი ხარჯვის ხელშეწყობ საშუალებად.

კანონპროექტი წარდგენილ იქნა პარლამენტში, თუმცა ოფიციალურად არც დარეგისტრირებული ყოფილა და არც კომიტეტებში განხილულა. პარლამენტარებმა კანონპროექტი იმ მიზეზით დაიწუნეს, რომ იგი მათ საბჭოთა პერიოდის კონტროლის სისტემის აღდგენის მცდელობად მიიჩნიეს. ამ ინიციატივის უარყოფით პარლამენტმა შიდა კონტროლის სისტემის დერეგულირება მოახდინა, არადა მისი რეგულირების ვალდებულება ჰქონდა ადებული.

გენერალური ინსპექციების სტრუქტურა და ავტონომია

ყველაზე ადრე გენერალური ინსპექცია შინაგან საქმეთა სამინისტროში ჩამოყალიბდა, სადაც პირადი შემადგენლობის კონტროლის სისტემა ჯერ კიდევ საბჭოთა დროში არსებობდა. სამოქალაქო სამინისტროებში პირველი გენერალური ინსპექცია 2000 წელს შემოსავლების სამინისტროში დაარსდა. მას შემდეგ, რაც 2002 წელს შემოსავლებისა და ფინანსთა სამინისტროები გაერთიანდა, ამ უწყებამ ფინანსთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის სახით განაგრძო მუშაობა. სხვა სამოქალაქო სამინისტროებში კონტროლის მექანიზმები საკმაოდ სუსტი იყო და სხვადასხვა ფუნქციები და სტრუქტურა გააჩნდათ. მაგალითად, გენერალური ინსპექციის უწყების დაარსებამდე განათლების სამინისტროში არსებობდა კონტროლის სამი სტრუქტურა, რომელთა ფუნქციები ხშირად ერთმანეთს ფარავდა: გენერალური ინსპექცია, ომბუდსმენის სამსახური და პროფესიული დავების სამსახური.

ვინაიდან კანონი გენერალური ინსპექციის შესახებ არ დამტკიცდა, თითოეულ სამინისტროში გენერალური ინსპექცია სამინისტროს დებულების მიხედვით მოქმედებს. სწორედ ამან განაპირობა გენერალური ინსპექციის სტრუქტურისა და ორგანიზების საკითხისადმი სხვადასხვაგვარი მიდგომა. ჩვენი კვლევის პროცესში ინსპექციის სტრუქტურის ორი ტიპი იკვეთება: ყველაზე ხშირად გენერალური ინსპექცია სამინისტროს სტრუქტურულ ერთეულს წარმოადგენს და უშუალოდ

⁴ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 31 იანვრის №10 განკარგულება.

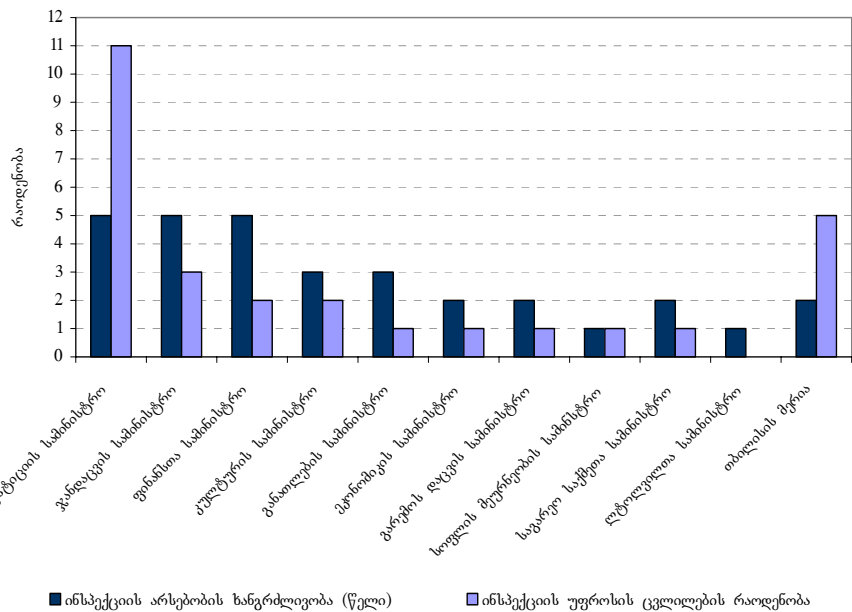


მინისტრს ექვემდებარება. გენერალური ინსპექციის უფროსს თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს მინისტრი, ხოლო მისი რანგი და ხელფასი ჩვეულებრივი დეპარტამენტის უფროსის შესაბამისია. სხვაგვარად უდგება საკითხს ფინანსთა სამინისტრო: აქ გენერალურ ინსპექციას სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების სტატუსი აქვს, რომლის უფროსსაც მინისტრის წარდგინებით პრემიერ-მინისტრი ამტკიცებს.

ფუნქციების მიხედვით გენერალური ინსპექციების დაყოფა ასევე ორ ჯგუფად შეიძლება: სამოქალაქო სამინისტროებში გენერალური ინსპექცია უფლებამოსილია განახორციელოს აუდიტი და ადმინისტრაციული კონტროლი, თუმცა ვერ აწარმოებს საგამომიებო ქმედებებს. იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს სამართალდარღვევის საფუძვლიანი ეჭვი, საქმე სამართალდამცავ ორგანოებს გადაეცემა (გენერალური პროკურატურა, ფინანსური პოლიცია, შინაგან საქმეთა სამინისტრო). სამართალდამცავი ორგანოები ვალდებული არიან გენერალურ ინსპექციებს მიაწოდონ ინფორმაცია საპასუხო ღონისძიებების განხორციელების შესახებ, თუმცა, როგორც გენერალური ინსპექციის წარმომადგენლები აცხადებენ, ჩვეულებრივ, მათ საბოლოო შედეგების შესახებ ინფორმაციას არ აწვდიან. სამოქალაქო სამინისტროებისგან განსხვავებით, გენერალურმა პროკურატურამ, შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროებმა გენერალური ინსპექციას საგამომიებლო ფუნქციებიც მიანიჭეს. ამ შემთხვევებში გენერალური ინსპექცია თავად იძიებს ფინანსურ თუ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებს და საქმეს სასამართლოს გადასცემს.

განხორციელების შესახებ, თუმცა, როგორც გენერალური ინსპექციის წარმომადგენლები აცხადებენ, ჩვეულებრივ, მათ საბოლოო შედეგების შესახებ ინფორმაციას არ აწვდიან. სამოქალაქო სამინისტროებისგან განსხვავებით, გენერალურმა პროკურატურამ, შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროებმა გენერალური ინსპექციას საგამომიებლო ფუნქციებიც მიანიჭეს. ამ შემთხვევებში გენერალური ინსპექცია თავად იძიებს ფინანსურ თუ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებს და საქმეს სასამართლოს გადასცემს.

დიაგრამა 1. გენერალური ინსპექციების სტაბილურობა



გენერალური ინსპექციის ორგანიზაციული და ფუნქციური მახასიათებლები ბევრწილად განსაზღვრავს მის ავტონომიურობას სამინისტროს შიგნით. სამართალდამცავ ორგანოებში გენერალური ინსპექცია „შიდა პოლიცია“ არის მიჩნეული და განსაკუთრებული პატივით სარგებლობს, მაშინ, როცა სამოქალაქო სამინისტროებში გენერალური ინსპექციის მუშაობა ნაკლებად თვალსაჩინოა.

როგორც წესი, სამინისტროებში გენერალური ინსპექციის უფროსები ხშირად იცვლებიან. განსაკუთრებულ შემთხვევად შეიძლება მივიჩნიოთ იუსტიციის სამინისტრო, სადაც 5 წლის განმავლობაში უფროსი 11-ჯერ შეიცვალა (იხ. დიაგრამა 1). როგორც წესი, ახალი მინისტრის მოსვლასთან ერთად იცვლება გენერალური ინსპექციის უფროსიც. ახლახანს, გენერალური ინსპექციის უფროსები სოფლის მეურნეობისა და ეკონომიკური განვითარების ახლად დანიშნულმა მინისტრებმაც შეიცვალეს. გენერალური ინსპექციის თანამშრომლებს ესმით, რომ ახალ მინისტრს სანდო პიროვნება სჭირდება, რომელიც თავის თავზე აიღებს დაქვემდებარებული სტრუქტურების კონტროლს. ამ თვალსაზრისით, საყურადღებოა ფინანსთა სამინისტროს გენერალური ინსპექცია: მიუხედავად იმისა, რომ მინისტრი ორჯერ შეიცვალა, გენერალური ინსპექციის უფროსი იგივე დარჩა, რადგან მას პრემიერ-მინისტრი ნიშნავს.

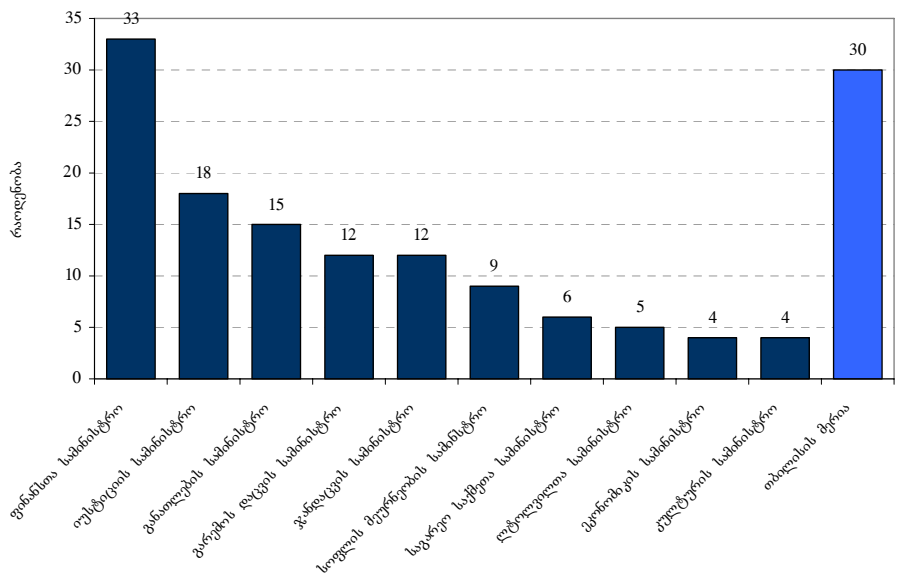


გენერალური ინსპექციის უფროსების ხშირი ცვლა და არასტაბილური გარემო უნდა იყოს მიზეზი ამ უწყებებში სუსტი „ინსტიტუციური მექანიზმებისა“. მეორე ფაქტორი, რაც გენერალური ინსპექციის სისუსტეს განაპირობებს, არის ის, რომ არ ხდება წარმოებული მოკვლევების შესახებ ანგარიშებისა და ჩანაწერების შენახვა და ახალი ხელმძღვანელობისათვის გადაცემა. რამდენიმე გენერალური ინსპექციის უფროსმა განაცხადა, რომ მისთვის ცნობილი იყო მხოლოდ მის პერიოდში განხორციელებული საქმიანობის შესახებ.

გენერალური ინსპექციების რესურსები

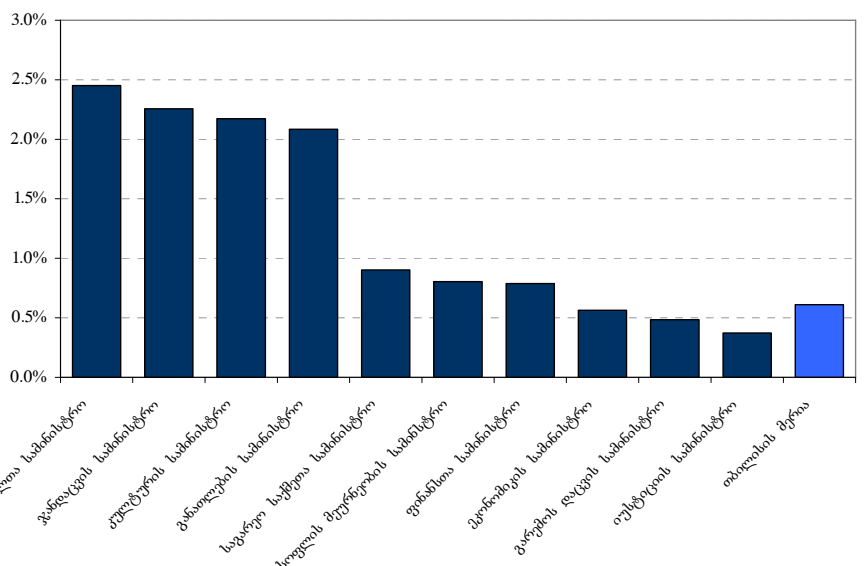
თითქმის არც ერთ სამოქალაქო სამინისტროში გენერალურ ინსპექციას არ აქვს საკმარისი ადამიანური და მეტერიალური რესურსი ეფექტური საქმიანობისათვის. გენერალურ ინსპექციები სახსრების განკარგვაზე გადაწყვეტილებებს ვერ იღებენ, რადგან მათი დანახარჯები სამინისტროს საერთო ხარჯების ნაწილს შეადგენს. გამონაკლისს წარმოადგენს თბილისის მერიის კანონიერების დაცვის გენერალური ინსპექცია, სადაც შიდა კონტროლისათვის განკუთვნილი სახსრები გაწერილია ბიუჯეტის ცალკე მუხლში. შესაბამისად, მერიას ზუსტად შეუძლია განსაჯოს, თუ რა უჯდება შიდა კონტროლის განხორციელება. ამ მხრივ გამოირჩევა ფინანსთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციაც, რომელსაც საკუთარი ანგარიში აქვს სახელმწიფო ხაზინაში, თუმცა გენერალური ინსპექციისათვის უშუალოდ ხელმისაწვდომი თანხა შეზღუდულია. 2006 წელს ამ უწყებას სამუშაოდ 5000 ლარი გამოეყო, რაც მთლიანად საწვავსა და საკანცელარიო საქონელზე დაიხარჯა. ისეთი ხარჯები კი, როგორიცაა ხელფასები, სამინისტროს ერთიანი ბიუჯეტიდან დაფინანსდა.

დიაგრამა 2. გენერალური ინსპექციების თანამშრომლები



დიაგრამა 3. გენერალური ინსპექციების თანამშრომელთა პროცენტული რაოდენობა (2006)

რაც შეეხება ადამიანურ რესურსებს, როგორც წესი, არც ერთ გენერალურ ინსპექციაში არ არის თანამშრომლების საკმარისი რაოდენობა. ყველაზე ნაკლები თანამშრომელი მუშაობს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროსა და კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის სამინისტროში, ყველაზე მეტი – ფინანსთა სამინისტროში. თბილისის მერიის გენერალურ ინსპექციას უფრო მეტი თანამშრომელი ჰყავს, ვიდრე სამოქალაქო სამინისტროების ინსპექციებს, ფინანსთა სამინისტროს გამოკლებით





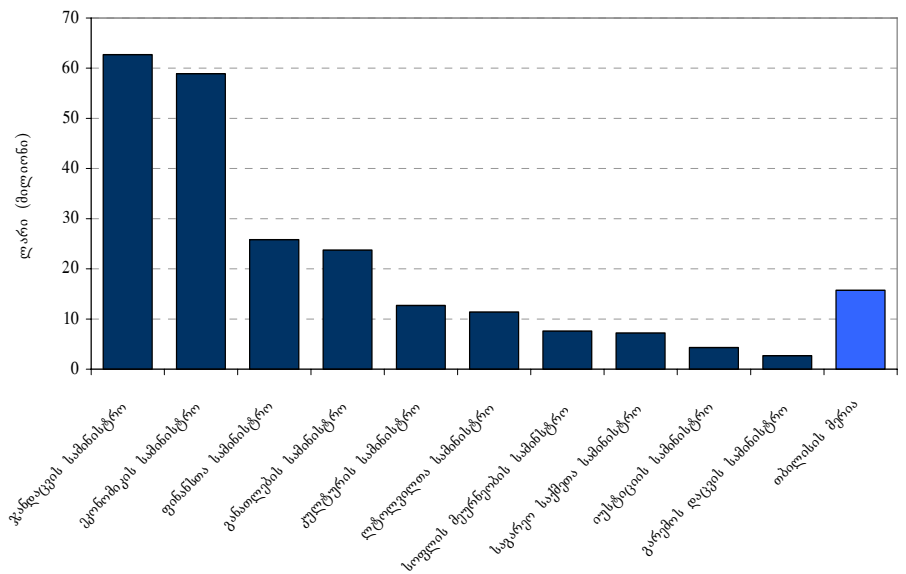
(იხ. დიაგრამა 2).

გენერალური ინსპექციის თანამშრომელთა რიცხოვნობა მაჩვენებელი მხოლოდ ნაწილობრივ ინფორმაციას გვაწვდის. გენერალური ინსპექციის სიდიდე ორი ძირითადი ცვლადის მიხედვით უნდა განისაზღვროს: სამინისტროს თანამშრომელთა საერთო რაოდენობა და სამინისტროს წლიური ბიუჯეტი. მნიშვნელოვანია გენერალური ინსპექციის თანამშრომელთა რაოდენობის შედარება სამინისტროს თანამშრომელთა საერთო რაოდენობასთან, მეორე მხრივ კი – სამინისტროს დანახარჯებთან. გენერალური ინსპექციის თანამშრომელთა სამინისტროს თანამშრომლების რაოდენობასთან ფარდობის მხრივ პირველ ადგილზეა ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრო – აქ გენერალური ინსპექციაში სამინისტროს თანამშრომლების 2.45 % მუშაობს. იგივე მაჩვენებელი ყველაზე დაბალია იუსტიციის სამინისტროში – 0.37% (იხ. დიაგრამა 3).

ხარჯებისა და გენერალური ინსპექციის ზომის შეფარდების თვალსაზრისით, ყველაზე უარესი მაჩვენებელი ჯანმრთელობის, შრომისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს აქვს. ამ სამინისტროს ხარჯები ყველა სხვა სამინისტროს ხარჯებზე მაღალია: 2006 წელს იგი 717.3 მილიონ ლარს უტოლდებოდა, ანუ მთლიანი შიდა პროდუქტის 5.5%-ი იყო. 2007 წელს ხარჯები 888 მილიონამდე გაიზარდა და მთლიანი შიდა პროდუქტის 6.6%-ს მიაღწია, მაშინ, როცა გენერალური ინსპექციის თანამშრომელთა რაოდენობა 12-დან (2006) 8-მდე (2007) შემცირდა. როგორც მე-4 დიაგრამა გვაჩვენებს, სამინისტროს ხარჯების ფარდობა გენერალური ინსპექციის თანამშრომელთა რაოდენობასთან მერყეობს 62 მილიონიდან (ჯანმრთელობის, შრომისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო) 2.65 მილიონამდე (გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო).

გენერალური ინსპექციის უფროსების უმრავლესობას სამართალდამცავ ორგანოებში მუშაობის გამოცდილება აქვს, მაგალითად, შინაგან საქმეთა სამინისტროში, უშიშროების სამსახურებში ან იუსტიციის სამინისტროში. შედარებით იშვიათია აუდიტორული, ან სხვა ფინანსური გამოცდილების მქონე ინსპექციის უფროსები. თუმცა გენერალური ინსპექციები ხშირად დაკომპლექტებულია კონტროლის პალატის ყოფილი თანამშრომლებით. აღმოჩნდა, რომ მართვის (მენეჯმენტის)

დიაგრამა 4. საერთო ხარჯები გენერალური ინსპექციის ერთ თანამშრომელზე (2006)



ანალიტიკოსი მხოლოდ ლტოლვილთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციაში მუშაობს. ამის მიზეზი შეიძლება იყოს ის, რომ გენერალური ინსპექციები ძირითადად დაკავებული არიან სამინისტროებში ადმინისტრაციული დარღვევების გამოვლენით და ნაკლებ ინტერესს იჩენენ მართვის სისტემების ძირეული პრობლემების მიმართ. მოკვლევის თუ აუდიტის მიზანი ცალკეული გადაცდომების გამოვლენით კი არ უნდა შემოიფარგლოს, არამედ უნდა მოხდეს შემთხვევების ანალიზი, სისტემური სისუსტეების წარმოჩენა და სამინისტროს ხელმძღვანელობისათვის პრევენციული ზომების შესახებ რეკომენდაციების შემუშავება. ამგვარ საქმიანობაში მართვის ანალიტიკოსებს დიდი წვლილის შეტანა შეუძლიათ.

გენერალური ინსპექციის ადამიანური რესურსების ეფექტური მართვის მნიშვნელოვანი მაჩვენებელია სპეციალიზაციის უნარი, რაც უფლებამოსილებების სათანადო განაწილებაში გამოიხატება. გენერალური ინსპექციები ამ მიმართულებითაც ნაკლებ წარმატებულად მუშაობენ. მხოლოდ ორ



უწყებას (ფინანსთა და იუსტიციის სამინისტრო) აღმოაჩნდა სამმართველოები, რომლებიც ინაწილებდნენ აუდიტის, მოკვლევისა და საგანგებო დავალებათა ფუნქციებს. დანარჩენი გენერალური ინსპექციები ქმნიან ინსპექციის ჯგუფებს იმისდა მიხედვით, თუ რა დავალებაა შესასრულებელი.

გენერალური ინსპექციების საქმიანობა

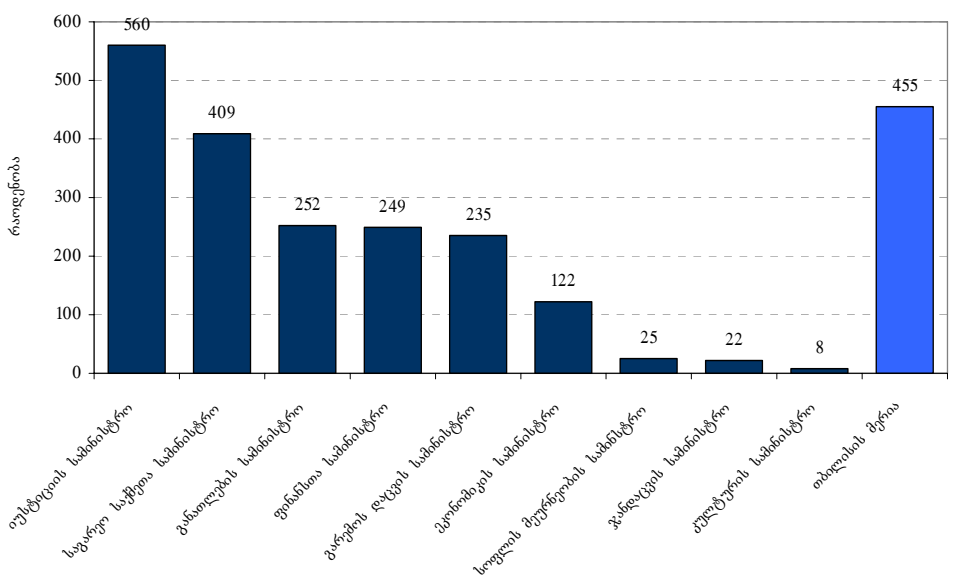
გენერალური ინსპექცია უშუალოდ მინისტრს ექვემდებარება და მოქმედებს მხოლოდ მასთან შეთანხმების საფუძველზე. გენერალური ინსპექციის ტიპიური დებულება მოიცავს შემდეგ საქმიანობას:

- საკანონმდებლო მოთხოვნების გატარების ზედამხედველობა;
- საზოგადოებრივ სამსახურზე პასუხისმგებელი სამინისტროს თანამშრომელთა საქმიანობის შემოწმება;
- სამინისტროს საჯარო მოხელეთა მხრიდან სამართალდარღვევების მოკვლევა და გამოვლენა;
- სამართალდარღვევათა ხელშემწყობი სისტემური სისუსტეების გამოვლენა;
- სამინისტროს სისტემაში შემავალი ორგანიზაციებისაგან გამოყოფილი თანხების მიზნობრივი ხარჯვის კონტროლი;
- ეთიკის კოდექსის შესრულების კონტროლი;
- დისციპლინისა და კანონის პატივისცემის გაძლიერება;
- სათანადო რეკომენდაციების შემუშავება.

გენერალური ინსპექციების საქმიანობის ნაწილი „პრო-აქტიურია“, ნაწილი კი – „რეაქტიული.“ ზოგიერთი ქმედება წინასწარაა განსაზღვრული გენერალური ინსპექციის წლიური სამოქმედო გეგმის მიხედვით, რომელსაც მინისტრი ამტკიცებს. წლიური გეგმით გათვალისწინებული შემოწმებები აღგენენ საჯარო მოხელეთა ქმედებების შესაბამისობას სამართლებრივ მოთხოვნებთან. ამ სახის შიდა კონტროლის მთავარი ამოცანაა შემთხვევათა გაანალიზება, ადმინისტრაციულ და ფინანსურ საქმიანობაში ნაკლოვანებათა გამოვლენა და რეკომენდაციების შემუშავება მართვის გაუმჯობესებისათვის. თუმცა საქმიანობის უმეტესი წილი თანამშრომლების ან მოქალაქეთა მხრიდან შემოსულ განცხადებებსა და საჩივრებზე მოდის. ამის დასტურად შეიძლება რამდენიმე მიგნების მოყვანა:

გენერალური ინსპექციის უფროსების უმეტესობა აცხადებს, რომ ისინი მხოლოდ მინისტრის ინსტრუქციების საპასუხოდ მოქმედებენ. ხშირ შემთხვევაში ეს ინსტრუქციები ზეპირად გაიცემა. როგორც გენერალური ინსპექციების წარმომადგენლებმა აღნიშნეს, შემოწმების გადაუდებელი ხასიათის გამო ხშირად არ რჩება დრო განკარგულებების წერილობითი ფორმით მოსამზადებლად. გამოკითხვისას გენერალური ინსპექციის უფროსთა უმრავლესობამ აღნიშნა, რომ არ აქვთ წლიური სამოქმედო გეგმა. მათი აზრით, უფრო მნიშვნელოვანია შეზღუდული ადამიანური რესურსების მიმართვა გადაუდებელი

დიაგრამა 5. გენერალური ინსპექციების შემოწმებები (2006)



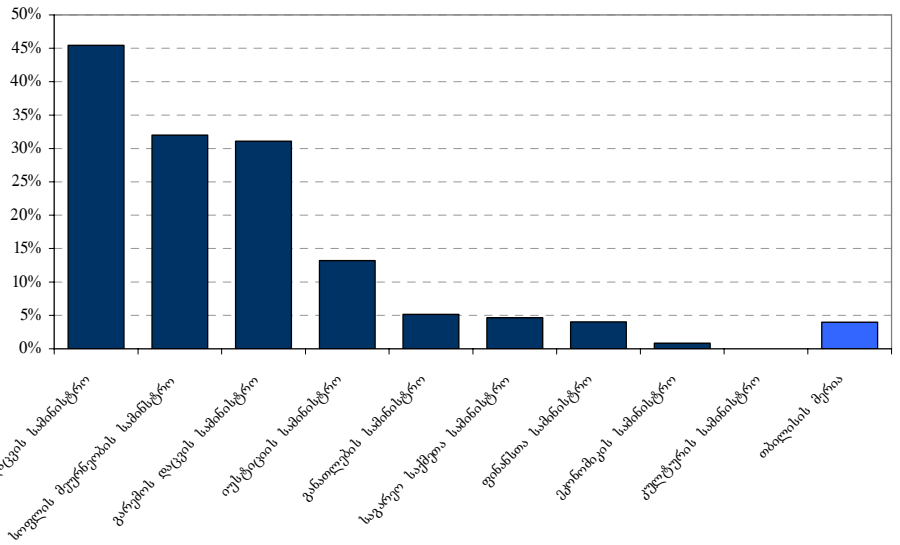


შემოწმებებისა და მინისტრის პერიოდული დავალებების შესასრულებლად. გენერალურ ინსპექციებს არ აქვთ შემუშავებული მონაცემთა შეგროვების და ანალიზის სტანდარტიზებული პროცედურები.

შეიძლება ამით აიხსნას მნიშვნელოვანი რაოდენობრივი განსხვავება ინსპექციების მიერ ჩატარებულ შემოწმებებში (იხ. დიაგრამა 5). კითხვაზე – წლიური შემოწმების საერთო რაოდენობის შესახებ, ზოგმა გენერალურმა ინსპექციამ დაასახელა მოკვლევათა რიცხვი, რომელიც მინისტრისათვის წარდგენილ წლიურ წერილობით ანგარიშში აისახა. ზოგმა კი მიუთითა როგორც წერილობით, ასევე ცხელი ხაზით მიღებული ინფორმაციის მოთხოვნათა საერთო რაოდენობა. გენერალური ინსპექციის

წარმომადგენლებთან საუბრისას გაირკვა, რომ შემოსული ინფორმაციის უმრავლესობა ცდება მათი კომპეტენციის სფეროს ან შეიცავს გადაუმოწმებელ ინფორმაციას. ხშირად საჩივრის ობიექტი უკვე აღარ მუშაობს სამინისტროში ან მოწოდებული ინფორმაცია არ არის სათანადოდ გამყარებული ფაქტებით.

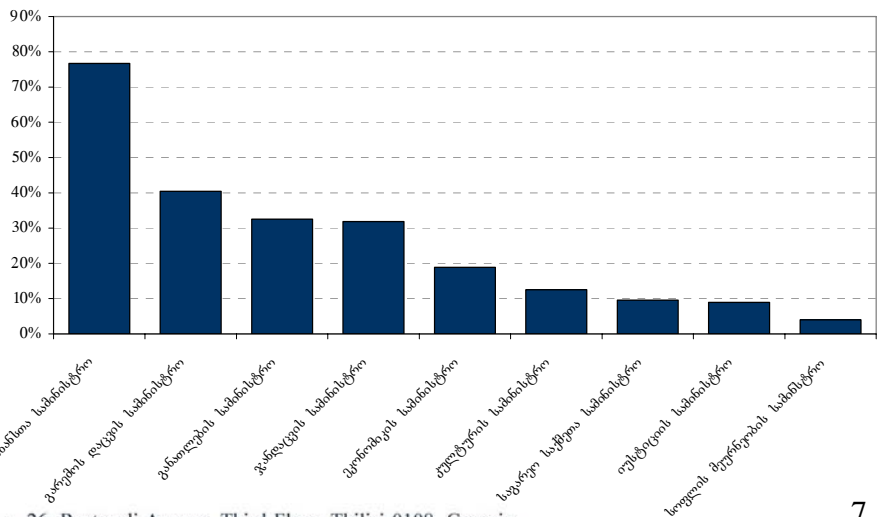
დიაგრამა 6. სამართალდამცავებისთვის გადაზღვრული საქმები



გამოკითხვისას ერთი საინტერესო ტენდენცია გამოვლინდა: გენერალური ინსპექციები მეტ ინფორმაციას იძლევიან ადმინისტრაციულ

დარღვევებზე, ვიდრე ფინანსური შემოწმების შემთხვევებზე. ზოგიერთმა გენერალურმა ინსპექციამ საერთოდ ვერ მოგვაწოდა ინფორმაცია საჯარო თანხების არამიზნობრივი გამოყენების შესახებ. გენერალური ინსპექციები, როგორც წესი, აღრიცხავენ სამართალდამცავი ორგანოებისათვის გადაცემული საქმეების რაოდენობას (იხ. დიაგრამა 6). ყველაზე უკეთესად აღრიცხება იმ საჯარო მოხელეთა სტატისტიკა, რომლებსაც დისციპლინარული სანქციები დაეკისრათ (იხ. დიაგრამა 7). ეს შეიძლება ორგვარად აიხსნას: პირველი ისაა, რომ, რადგან გენერალური ინსპექციის უფროსები ძირითადად სამართალდამცავი ორგანოებიდან მოდიან, ისინი მეტ ყურადღებას უთმობენ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებს. მეორე მიზეზი კი შეიძლება იმაში ვეძიოთ, რომ ფინანსურ აუდიტს მეტი რესურსი და დრო სჭირდება, ვიდრე გენერალურ ინსპექციებს აქვთ. შედეგად გენერალური

დიაგრამა 7. ადმინისტრაციული სანქციები



ინსპექციები/უწყებები უფრო მეტად მოგვაგონებს „შიდა პოლიციას“, ვიდრე შიდა აუდიტის ინსტიტუტებს.

გამოკითხვის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი მიგნება ის გახდა, რომ გენერალური ინსპექციები იშვიათად ამხავილებდა ყურადღებას სამინისტროს თანამშრომელთა საქმიანობის ხარისხსა და ეფექტიანობაზე. მხოლოდ რამდენიმე ინსპექციის წარმომადგენელმა



განაცხადა, რომ მათ ფუნქციებში ფინანსური ეფექტურობის შეფასებაც შედიოდა, თუმცა ვერც მათ შეძლეს წარმოედგინათ ამ საქმიანობის შესრულების დოკუმენტაცია. უმეტესობა ამტკიცებდა, რომ ეფექტიანობისა და ხარისხის უზრუნველყოფა სამინისტროს დარგობრივ ქვედანაყოფებს ევალებოდათ.

კოლექტიური ქმედება ქვემოდან

გენერალური ინსპექციის თანამშრომლებისთვის ცნობილია ის ფინანსური და ადმინისტრაციული წინააღმდეგობები, რასაც შიდა კონტროლის ინსტიტუტი აწყდებდა. გამოკითხულთა უმრავლესობა აცხადებს, რომ გენერალური ინსპექციების საქმიანობას უფრო ეფექტურს გახდის შიდა კონტროლის სტანდარტების დადგენა და მათი ადმინისტრაციული ავტონომიის გაზრდა. რადგან გენერალური ინსპექციების რეგულირება კანონის საშუალებით ვერ მოხერხდა, პროფესიული სტანდარტების დამკვიდრების ინიციატივა ქვემოდან წამოვიდა დამოუკიდებელი ასოციაციის შექმნის მეშვეობით. გენერალური ინსპექციების ასოციაცია 2005 წლის აგვისტოში შეიქმნა და ოფიციალურად 2005 წლის ნოემბერში დარეგისტრირდა. იგი აერთიანებს ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების გენერალური ინსპექციების ყოფილ და მოქმედ თანამშრომლებს. თავდაპირველად ასოციაციის საბჭო გენერალური ინსპექციების უფროსებით დაკომპლექტდა. მართალია, რამდენიმე მათგანმა უკანასკნელ წლებში დაკარგა თანამდებობა, მაგრამ ისინი კვლავ რჩებიან საბჭოს წევრებად.

ასოციაციამ შეიმუშავა სტრატეგიული გეგმა 2007-2011 წლებისთვის. ამ დროისათვის იგი გეგმავს გახდეს ძლიერი პროფესიული ორგანიზაცია საკმარისი მატერიალური და ინტელექტუალური რესურსით. მისი მიზანია მხარი დაუჭიროს ფინანსურად და სტრუქტურულად დამოუკიდებელი გენერალური ინსპექციების ჩამოყალიბებას, აგრეთვე, კორუფციის შემცირებასა და კანონის უზენაესობის დამკვიდრებას საკანონმდებლო, საგანმანათლებლო და კვლევითი საქმიანობის მეშვეობით. ასოციაცია მუშაობს შემდეგი სტრატეგიული მიმართულებებით: 1. დაამყაროს ურთიერთობა სამთავრობო, არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან; 2. გააძლიეროს სახსრების მოზიდვის მექანიზმები; 2 განავითაროს მომსახურება, რომელიც შემოსავალს მოიტანს. 2007 წლის ზაფხულისათვის ორგანიზაციას დაგეგმილი აქვს კანონპროექტის შემუშავება გენერალური ინსპექციის შესახებ და მისი იუსტიციის სამინისტროში წარდგენა საკანონმდებლო ინიციატივისათვის.

არსებული სიტუაციიდან გამომდინარე, ბუნებრივია, გენერალური ინსპექციების ასოციაცია სიძლიერით არ გამოირჩევა. ამ ეტაპზე ორგანიზაციას ეხმარება ამერიკის იურისტთა ასოციაცია (ABA), რომელიც მას საოფისე ფართით, საორგანიზაციო დახმარებითა და ექსპერტიზით უზრუნველყოფს. ამერიკის იურისტთა ასოციაციის დახმარებით საქართველოს გენერალური ინსპექციების ასოციაცია აშშ-ის გენერალური ინსპექტორების ასოციაციის საერთაშორისო წევრი ორგანიზაცია გახდა. ასოციაცია აქტიურად ეძებს პარტნიორებს როგორც სამთავრობო, ასევე საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენელთა შორის შიდა კონტროლის ინსტიტუტების უკეთ ამოქმედების მიზნით. ორგანიზაციამ სტრატეგიული გეგმა 2007 წლის თებერვალში დაამტკიცა, 2007 წლის 6 მარტს კი იგი საჯაროდ გააცნეს გენერალური ინსპექციის თანამშრომლებს და საზოგადოებას.

რეკომენდაციები

ზემოთ მოყვანილი მსჯელობის საფუძველზე კარგად ჩანს, რომ საქართველოში მოქმედი შიდა კონტროლის მექანიზმები შორსაა ხელისუფლების მიერ დასახული მიზნებისაგან. გენერალური ინსპექციებს აკლიათ პროფესიული სტანდარტები, ადამიანური და მატერიალური რესურსები, რაც საჭიროა ფუნქციების სრულად შესასრულებლად. გენერალური ინსპექციის თანამშრომლები აცნობიერებენ არსებულ პრობლემებს და მზად არიან რეფორმების განსახორციელებლად. შიდა კონტროლის ინსტიტუტი რომ სრულად ამოქმედდეს, აუცილებელია თანაბარი ყურადღება მიქცეს ეფექტურობასა და ეფექტიანობას. გენერალურმა ინსპექციებმა უნდა შეძლონ საჯარო მოხელეების ადმინისტრაციული და საფინანსო საქმიანობის დროულად შეფასება. ამასთან, შიდა კონტროლი



ზედმეტი დანახარჯების გარეშე უნდა განხორციელდეს. ამ ფაქტორების გათვალისწინებით რეკომენდებულია შემდეგი ქმედებების განხორციელება:

უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელია ჩამოყალიბდეს შიდა კონტროლის ერთიანი **სტანდარტები და პროცედურები**. ამის განხორციელება შესაძლებელია სამართლებრივი აქტის მეშვეობით, ან პროფესიული ასოციაციის, როგორც სტანდარტების დამდგენი უწყების ოფიციალურად აღიარების საშუალებით. ეს ორი შესაძლებლობა ერთმანეთს არ გამოირიცხავს. კანონმდებელს შეუძლია შეიმუშაოს ზოგადი სამართლებრივი საფუძვლები, ხოლო ასოციაცია თავის თავზე აიღებს ინსპექტირების პროფესიული სტანდარტების მომზადებას და დანერგვას.

მეორე, უნდა მოხდეს შიდა კონტროლის მექანიზმების **დეცენტრალიზაცია**, როგორც ამას გვთავაზობს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს გენერალური ინსპექცია. ამ მოდელის მიხედვით, გენერალური ინსპექცია პასუხისმგებელი გახდება შიდა კონტროლისა და აუდიტის საერთო ზედამხედველობაზე, ხოლო სხვადასხვა სპეციფიკურ საკითხებზე უფლებამოსილება სამინისტროს ტერიტორიულ ერთეულებს გადაეცემათ. ეს მიზანშეწონილია იმიტომ, რომ სამინისტროს ტერიტორიული დანაყოფები მჭიდროდ არიან დაკავშირებული საგანმანათლებლო ინსტიტუციებთან და განათლების სისტემის ბენეფიციარებთან. ფუნქციების დელეგირება, განსაკუთრებით საჩივრებსა და განცდებებზე რეაგირების კუთხით, შეამცირებს ინსპექტირების ხარჯებს. მსგავსი მიდგომა სხვა სამინისტროებმაც შეიძლება გამოიყენონ. თუმცა, ისიც აღსანიშნავია, რომ კონტროლისა და აუდიტის დეცენტრალიზაცია მოითხოვს აუდიტის დადგენილი სტანდარტების დანერგვას, თანამშრომელთა სწავლებას და გენერალური ინსპექციის ზედამხედველობითი ფუნქციის განვითარებას.

შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესება შესაძლებელია **კონტრაქტების სისტემის** საშუალებითაც. ეს განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს მიმდინარე სამთავრობო რესტრუქტურისა და პირობებში, როცა სამინისტროების რაოდენობა მცირდება და ხშირ შემთხვევაში იზრდება მათზე დაქვემდებარებული ორგანიზაციების რიცხვი. გენერალური ინსპექცია ვერ შესძლებს სამინისტროს სისტემაში არსებული ყველა ორგანიზაციის საქმიანობის შემოწმებას. ამდენად, მას უნდა მიენიჭოს უფლება, მოკლევადიანი კონტრაქტები გაუფორმოს კონსულტანტებს შესაბამის სფეროებში დამატებითი პროფესიული მოკვლევების განსახორციელებლად. იმის გათვალისწინებით, რომ გენერალური ინსპექციის თანამშრომელთა უმრავლესობა ეკონომისტები და იურისტები არიან, დამატებითი კონტრაქტების გარეშე ვართულებდა ისეთი სფეროების ინსპექტირება, როგორცაა, მაგალითად, ბიომრავალფეროვნება (გარემოს დაცვის სამინისტრო), სპეციალური განათლება (განათლების სამინისტრო) ან ტრანსპორტის სისტემა (ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო).

მნიშვნელოვანია, რომ გენერალური ინსპექციების ფუნქციები დადგინდეს საჯარო სექტორის რეფორმის კონტექსტში. სახელმწიფომ უნდა განსაზღვროს საჯარო სექტორის ოპტიმალური სიდიდე და სახელმწიფოს როლი სხვადასხვა სფეროს რეგულირებაში. ამის შემდეგ გენერალური ინსპექციის როლის განსაზღვრა უკეთ იქნება შესაძლებელი. მთავრობის მოქმედმა დერეგულაციისა და პრივატიზაციის სტრატეგიამ უნდა შეძლოს საჯარო სამსახურის ოპტიმიზაცია და გაზარდოს კერძო სექტორის როლი ყოფილ სახელმწიფო სექტორში. ეს ხელს შეუწყობს გენერალური ინსპექციის ფუნქციებისა და რესურსების სწორად განსაზღვრას და აამაღლებს გენერალური ინსპექციის როლს სახსრების კანონიერი განკარგვისა და მაღალი ხარისხის მომსახურების საკითხებში.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო“ ანგარიშის მომზადებაში გაწეული დახმარებისათვის მადლობას უხდის პატონ ლევან გვეგშიძეს, საქართველოს გენერალური ინსპექციების ასოციაციის პრეზიდენტს, ქალბატონ ანი მორგოშაას და პატონ მეთეუ რეგერს (ამერიკის იურისტთა ასოციაცია). დიდ მადლობას ვუხდით ჩვენი გამოკითხვის მონაწილე გენერალური ინსპექციის ხელმძღვანელებს: განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროდან, გარემოს დაცვის და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროდან, ეკონომიკური განვითარების სამინისტროდან, იუსტიციის სამინისტროდან, კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის სამინისტროდან, ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტროდან, საგარეო საქმეთა სამინისტროდან, სოფლის მეურნეობის სამინისტროდან, ფინანსთა სამინისტროდან, შრომის, ჯანდაცვის და სოციალური უზრუნველყოფის სამინისტროდან. ასევე დიდი მადლობა თბილისის მერიის კანონიერების დაცვის გენერალური ინსპექციის ხელმძღვანელებს.