სსიპ ,,საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზია და რადიო“

შიდა აუდიტორული ანგარიში

(01.01.2015-31.12.2016)

აუდიტის ობიექტი:

საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - ,,საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზია და რადიოს“ მრჩეველთა საბჭო/მრჩეველთა საბჭოს აპარატი

ს ა რ ჩ ე ვ ი:

1. შესავალი - გვ. 3

2. შემოკლებანი - გვ. 4

3. ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ - გვ. 5

4. შემაჯამებელი მიმოხილვა - გვ. 7

5. ძირითადი ტექსტი - გვ.9

6. აუდიტის ობიექტის მოსაზრება - გვ.17

7. შიდა აუდიტის სუბიექტის მოსაზრება - გვ. 18

შ ე ს ა ვ ა ლ ი

შესაბამისობის აუდიტის საფუძველი - შიდა აუდიტის სამსახურის წლიური (2017 წელი) გეგმა.

შიდა აუდიტის სუბიექტი - საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - ,,საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზია და რადიო"-ს შიდა აუდიტის სამსახური.

შიდა აუდიტის ობიექტი - საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - ,,საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზია და რადიოს" მრჩეველთა საბჭო/მრჩეველთა საბჭოს აპარატი

შიდა აუდიტორული შემოწმების სახე - შესაბამისობის აუდიტი.

შესაბამისობის აუდიტის პერიოდი - 2015 წლის 01 იანვრიდან 2016 წლის 31 დეკემბრამდე.

შესაბამისობის აუდიტის ჩატარების ვადა - 2017 წლის 05 იანვრიდან 2017 წლის 01 მაისამდე (დაწყება – დასრულება).

აუდიტის მიზანი - საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - ,,საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიო"-ს მრჩეველთა საბჭოს აპარატის საქმიანობის გაუმჯობესებისათვის, მისი ფუნქციებისა და ამოცანების კანონმდებლობის შესაბამისად განხორციელებისათვის, შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ განხორციელდა მრჩეველთა საბჭოს აპარატის საქმიანობის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის შეფასება, შიდა აუდიტორული შემოწმების ინდივიდუალური გეგმით გათვალისწინებული საკითხების მიხედვით:

1. მრჩეველთა საბჭოს აპარატის ფუნქცია-ამოცანების შესწავლა/ანალიზი;
2. აპარატის საქმიანობის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის შეფასება.

შემოკლებანი:

<u>მაუწყებელი</u>	საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - ,,საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზია და რადიო“
<u>დირექტორი</u>	სსიპ - ,,საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიო“-ს დირექტორი
<u>მრჩეველთა საბჭო</u>	სსიპ- ,,საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიო“-ს მრჩეველთა საბჭო
<u>შიდა აუდიტის სუბიექტი</u>	შიდა აუდიტის სამსახური
<u>შიდა აუდიტის ობიექტი</u>	მრჩეველთა საბჭო/მრჩეველთა საბჭოს აპარატი

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - ,,საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზია და რადიო" დაფუძნებულია ,,მაუწყებლობის შესახებ" საქართველოს კანონის შესაბამისად. მაუწყებლის ერთ-ერთ ხელმძღვანელ ორგანოს წარმოადგენს მაუწყებლის მრჩეველთა საბჭო[1], რომელიც შედგება 5 წევრისაგან. მრჩეველთა საბჭოსათვის დაკისრებული მოვალეობების შესასრულებლად გამოყოფილი თანხა შეადგენს საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიოს ბიუჯეტის 3%-ს. აქედან მრჩევლების ჰონორარისათვის გამოყოფილი თანხა არ უნდა აღემატებოდეს ბიუჯეტის 2%-ს. მაუწყებლის დებულების მე-3 მუხლის 3.1.1. პუნქტის თანახმად მაუწყებლის სტრუქტურულ ერთეულს წარმოადგენს მაუწყებლის მრჩეველთა საბჭო და მისი აპარატი.

მაუწყებლის მრჩეველთა საბჭოს რეგლამენტის[2] 26-ე მუხლის თანახმად მრჩეველთა საბჭოს საქმიანობის ორგანიზაციულ უზრუნველყოფას ახორციელებს მრჩეველთა საბჭოს აპარატი (შემდგომში - აპარატი).

აპარატის საქმიანობის კოორდინაციას უზრუნველყოფს მრჩეველთა საბჭოს თავმჯდომარე, ხოლო მისი არყოფნის შემთხვევაში თავმჯდომარის მოადგილე.

მრჩეველთა საბჭოს რეგლამენტის თანახმად აპარატი ახორციელებს:

ა) მრჩეველთა საბჭოს საქმიანობის ორგანიზაციულ-ტექნიკურ უზრუნველყოფას, რაც მოიცავს:

- მრჩეველთა საბჭოს ღონისძიებების (სხდომები, კონფერენციები, საზოგადოებრივი მოსმენები) ორგანიზება;
- მრჩეველთა საბჭოს მუშაობის განრიგის და სხდომათა დღის წესრიგის ფორმირებას, სხდომის შედეგების მიხედვით მასალების დარიგებას/დაგზავნას შესაბამისი პირებისათვის;
- მრჩეველთა საბჭოს საქმიანობის დოკუმენტურ გაფორმებას და საქმისწარმოების გაძღოლას;
- სხვა ფუნქციებს თავისი კომპეტენციის ფარგლებში;

ბ) მრჩეველთა საბჭოს საქმიანობის ინფორმაციულ უზრუნველყოფას, რაც მოიცავს:

[1] ,,მაუწყებლობის შესახებ" საქართველოს კანონის 35[3]-ე მუხლი.
[2] მაუწყებლის მრჩეველთა საბჭოს 2016 წლის 14 ივლისის N01-01/14 გადაწყვეტილება.

- მრჩეველთა საბჭოს მიერ ჩასატარებელი ღონისძიებების და სხდომების შესახებ მრჩევლების ინფორმირებას;

- მრჩეველთა საბჭოს საქმიანობის მაუწყებლის ოფიციალურ ვებ-გვერდზე ასახვის კოორდინაციას;

- სხვა ფუნქციებს კომპეტენციის ფარგლებში.

აპარატი ვალდებულია:

ა) უზრუნველყოს წინამდებარე დებულებით დაკისრებული ფუნქციების ჯეროვანი შესრულება;

ბ) მის კომპეტენციას მიკუთვნებული ფუნქციების განხორციელებისას დაიცვას ინფორმაციის საიდუმლოება, რომლის გამჟღავნებაც დაუშვებულია საქართველოს კანონმდებლობით;

გ) დაიცვას და შეასრულოს მაუწყებლის მრჩეველთა საბჭოს მიერ მიღებული აქტებით განსაზღვრული მოთხოვნები.

აპარატი შედგება მაუწყებლის თანამშრომლებისაგან, რომლებსაც მრჩეველთა საბჭოს წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს მაუწყებლის დირექტორი, შესაბამისი შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

1. სამართლებრივი აქტით არ არის განსაზღვრული მრჩეველთა საბჭოს აპარატის სტრუქტურა. მრჩეველთა საბჭოს აპარატი მუშაობს დებულების გარეშე, რომლითაც დარეგულირებული უნდა იყოს მრჩეველთა საბჭოს აპარატის თანამშრომელთა ფუნქცია-მოვალეობა, პასუხისმგებლობა, აპარატის მუშაობის ზოგადი პრინციპები, აპარატის თანამშრომელთა მიერ დოკუმენტაციის განხილვისა და მისი მომზადების წესი.
2. მრჩეველთა საბჭოს აპარატში დასაქმებულ თანამშრომლებთან არ არის გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებები, შესაბამისად თანამშრომელთა ფუნქცია-მოვალეობები და პასუხისმგებლობები არ არის გაწერილი.
3. მრჩეველთა საბჭოს აპარატში დასაქმებულ თანამშრომელთა დანიშვნის ბრძანებებში არ არის მითითება დასაქმებულებზე მაუწყებლის შრომის შინაგანაწესის მოქმედების გავრცელების თაობაზე, ამასთან აუდიტის სუბიექტის მიერ ვერ იქნა მიღებული სათანადო რწმუნება იმის შესახებ, რომ დასაქმებულს შრომითი ხელშეკრულების დადებამდე დამსაქმებელმა გააცნო შრომის შინაგანაწესი, რაც შრომითი კანონმდებლობის მიხედვით დასაქმებულებზე შრომის შინაგანაწესის მოთხოვნების გავრცელების წინაპირობას წარმოადგენს.
4. აუდიტის სუბიექტმა ვერ მიიღო სათანადო რწმუნება აპარატის მუშაობის შეფასებისა და კონტროლის მექანიზმების დადგენილ მოთხოვნებთან შესაბამისობის თაობაზე. მრჩეველთა საბჭოს მხრიდან აპარატის მუშაობის კონტროლის ეფექტურობას ამცირებს ის გარემოებაც, რომ აპარატი მუშაობს სამუშაო გეგმის გარეშე და არ არის ვალდებული მრჩევლებს წარადგინოს ანგარიში გაწეული საქმიანობის შესახებ.
5. სააუდიტო პერიოდში (2015-2016 წწ) მრჩეველთა საბჭოს მიერ გაცემულია, მხოლოდ ერთი რეკომენდაცია, რომელიც ეხება აჭარის მაღალმთიან მუნიციპალიტეტებში აჭარის ტელევიზიის საკორესპონდენტო ჯგუფების უკეთ ფუნქციონირებასთან დაკავშირებულ საკითხებს. სააუდიტო პერიოდში მრჩეველთა საბჭოს სხდომებზე[3] განხილული

[3] http://board.ajaratv.ge/videos.php

საკითხების ანალიზი აჩვენებს, რომ მრჩეველთა საბჭო გამოთქვამს მენეჯმენტის მისამართით სხვადასხვა სახის პრეტენზიებს, რომელიც არ არის შემდგომ ფორმულირებული რეკომენდაციებში და რჩება მხოლოდ განცხადების[4] დონეზე. პრობლემური საკითხების უკეთ გადაწყვეტის მიზნით, მნიშვნელოვანია მრჩეველთა საბჭოს სხდომები დაიგეგმოს ისე, რომ ყველა მხარეს მიეცეს შესაძლებლობა იყოს ჩართული საკითხის განხილვაში, მოხდეს განსხვავებული პოზიციების შეჯერება და მისი ასახვა მრჩეველთა საბჭოს რეკომენდაციებში.

6. თვითრეგულირების მექანიზმის ფარგლებში საჩივრების განხილვის დებულება ვერ უზრუნველყოფს საჩივრების სამართლიან განხილვას, დასარეგულირებელია საჩივრის განმხილველი კომისიის წევრების აცილებასთან/თვითაცილებასთან დაკავშირებული საკითხები.
7. მაუწყებლის მიერ არ არის შექმნილი სამაუწყებლო პოლიტიკის შესახებ დოკუმენტი. სამაუწყებლო პოლიტიკის განსაზღვრის გარეშე მაუწყებლის მუშაობა რისკის შემცველია, ვინაიდან აღნიშნული დოკუმენტი უნდა წარმოადგენდეს მაუწყებლის სტრატეგიის განსაზღვრის ერთ-ერთ მთავარ საფუძველს.
8. მრჩეველთა საბჭოს მიერ დამტკიცებული პროგრამული პრიორიტეტებით და არც ცალკე დოკუმენტით არ არის განსაზღვრული კონცეფცია და გეგმა რომლითაც დარეგულირებული იქნება საეთერო დროის 25%-ის გარეპროდუქციისთვის დათმობის, კანონით გათვალისწინებული ვალდებულების[5] შესრულების წესი და პირობები. აუდიტის სუბიექტის მოსაზრებით აღნიშნული კონცეფციისა და გეგმის გარეშე მაუწყებლის მუშაობა შიდა კონტროლის სისუსტეზე მიუთითებს.

[4] მრჩეველთა საბჭოს ცალკეული წევრები სხვადასხვა სახის პრეტენზიებს აცხადებდნენ ასევე მაუწყებლის სატელევიზიო ეთერში.
[5] ,,მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-16 მუხლის ,,ზ“ ქვეპუნქტი.

ძირითადი ტექსტი

(გამოვლენილი ნაკლოვანებები და რეკომენდაციები)

მაუწყებლის სამართლებრივი სტატუსი განისაზღვრება ,,მაუწყებლის შესახებ“ საქართველოს კანონის III [1] თავით, რომლის თანახმად „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის საფუძველზე იქმნება საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზია და რადიო, რომლის ხელმძღვანელი ორგანოები არიან: (ა) დირექტორი; (ბ) მრჩეველთა საბჭო. კანონის თანახმად მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობა განისაზღრება 5 წევრით. მრჩეველთა საბჭოს წევრებს ირჩევს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო კანონმდებლობით დადგენილი წესით. [6]

მაუწყებლის მრჩეველთა საბჭოს სიითი შეამდგენლობა 2016 წლის 16 აგვისტომდე განისაზღვრებოდა 5 წევრით, აღნიშნული თარიღის შემდეგ კი განისაზღვრება 4 წევრით[7].

სააუდიტო პერიოდში მრჩეველთა საბჭოს აპარატში დასაქმებულთა რიცხოვნობა განისაზღვრებოდა 2 ერთეულით.

2015-2016 წწ. მრჩეველთა საბჭოს წევრებზე და აპარატის თანამშრომლებზე გაცემული შრომის ანაზრაურების ოდენობა შეადგენს 213 812,25 ლარს. მათ შორის მრჩეველთა ჰონორარისთვის გაიხარჯა 172 410.62 ლარი, ხოლო აპარატის თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურებისათვის 41 401,63 ლარი.

,,მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 35[3]-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად ,,საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიოს სტრუქტურა განისაზღვრება ამ კანონის საფუძველზე საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს მიერ დამტკიცებული დებულებით.“

მაუწყებლის დებულების (დამტკიცებულია მრჩეველთა საბჭოს მიერ 2014 წელს) 4.4 პუნქტის თანახმად მრჩეველთა საბჭოს მუშაობის რეგლამენტი განისაზღვრება საბჭოს გადაწყვეტილებით.

---

[6] ,,მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 35 [5] - მუხლი.

[7] მრჩეველთა საბჭოს თავმჯდომარეს ,,მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 36[6] -ე პირველი პუნქტის ,,ე“ ქვეპუნქტის საფუძველზე შეუწდა უფლებამოსილება.

მრჩეველთა საბჭო მიუხედავად აღნიშნული ვალდებულებისა 2016 წლის 14 ივლისამდე[8] მუშაობდა რეგლამენტის გარეშე.

მრჩეველთა საბჭოს რეგლამენტი მნიშვნელოვანი დოკუმენტია, რომელიც განსაზღვრავს და არეგულირებს მრჩეველთა საბჭოს სხდომების დაგეგმვის, საბჭოს სამართლებრივი აქტების მომზადების, გაფორმების, მიღებისა და გამოქვეყნების, საბჭოს სხდომების ჩატარების, საბჭოს საქმიანობასთან დაკავშირებულ სხვა საკითხებზე პროექტების მომზადების ორგანიზაციას, პროცედურასა და ვადებს.[9]

მრჩეველთა საბჭოს რეგლამენტის 26-ე მუხლით განსაზღვრულია მრჩეველთა საბჭოს აპარატის უფლება-მოვალეობა. რეგლამენტის მიღებამდე არ იყო განსაზღვრული სამართლებრივი აქტით მრჩეველთა საბჭოს აპარატის უფლებამოსილება.

მიუხედავად იმისა, რომ მრჩეველთა საბჭოს რეგლამენტი არეგულირებს მრჩეველთა საბჭოს აპარატის უფლება-მოვალეობას, რეგლამენტით არ არის განსაზღვრული მრჩეველთა საბჭოს აპარატის სტრუქტურა. მრჩეველთა საბჭოს აპარატი მუშაობს დებულების გარეშე, რომლითაც დარეგულირებული უნდა იყოს მრჩეველთა საბჭოს აპარატის თანამშრომელთა ფუნქცია-მოვალეობა, პასუხისმგებლობა, აპარატის მუშაობის ზოგადი პრინციპები, აპარატის თანამშრომელთა მიერ დოკუმენტაციის განხილვისა და მისი მომზადების წესი და ა.შ. აუდიტის სუბიექტის მოსაზრებით დებულების გარეშე აპარატის ფუნქციონირება შიდა კონტროლის არ არსებობაზე მიუთითებს.

მრჩეველთა საბჭოს აპარატში დასაქმებულია ორი თანამშრომელი, სამართლებრივი უზრუნველყოფისა და საქმისწარმოების სპეციალისტი, რომელიც დანიშნულია მაუწყებლის დირექტორის 2014 წლის 09 დეკემბრის N01-05/168 ბრძანებით და საბჭოს აპარატის მდივანი დანიშნულია მაუწყებლის დირექტორის 2014 წლის 09 დეკემბრის N01-05/169 ბრძანებით.

მაუწყებლის დირექტორის აღნიშნული ბრძანებების მე-2 პუნქტის თანახმად მხარეთა უფლება-მოვალეობები და შრომის ანაზღაურების საკითხები განისაზღვრება ხელშეკრულებების შესაბამისად. ამასთან, რეგლამენტის 26-ე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად ,, აპარატი შედგება

[8] მრჩეველთა საბჭოს 2016 წლის 14 ივლისის N01-01/14 ოქმი N8 გადაწყვეტილებით დამტკიცებული იქნა მრჩეველთა საბჭოს რეგლამენტი.

[9] მრჩეველთა საბჭოს რეგლამენტის პირველი მუხლი.

მაუწყებლის თანამშრომლებისაგან, რომლებსაც მრჩეველთა საბჭოს წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს მაუწყებლის დირექტორი, შესაბამისი შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე.“

მრჩეველთა საბჭოს აპარატის თანამშრომლებთან არ არის გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულება, შესაბამისად თანამშრომელთა ფუნქცია-მოვალეობები და პასუხისმგებლობები არ არის გაწერილი. დანიშვნის ბრძანებებში არ არის მითითება დასაქმებულებზე მაუწყებლის შრომის შინაგანაწესის მოქმედების გავრცელების თაობაზე, ამასთან, აუდიტის სუბიექტის მიერ ვერ იქნა მიღებული სათანადო რწმუნება იმის შესახებ, რომ დასაქმებულს შრომითი ხელშეკრულების დადებამდე დამსაქმებელმა გააცნო შრომის შინაგანაწესი.[10]

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მიერ დადგენილი სასამართლო პრაქტიკის[11] თანახმად შრომის შინაგანაწესის ხელშეკრულების შემადგენელ ნაწილად განსაზღვრისათვის აუცილებელია დასტურდებოდეს დასაქმებულისათვის შინაგანაწესის გაცნობის, ხოლო შემდგომ მასში შეტანილი ცვლილებების გაცნობის ფაქტი. ამ გარემოების მტკიცების ტვირთი სასამართლო დავის შემთხვევაში ეკისრება დამსაქმებელს.

შესაბამისად მაუწყებლის საკადრო ბაზის განვითარების სამსახურმა საქართველოს ორგანული კანონის ,,შრომის კოდექსის“ მოთხოვნათა თანახმად უნდა შექმნას შესაბამისი დოკუმენტი, რომლითაც დადასტურდება ხელშეკრულების დადებამდე დასაქმებულის მიერ შრომის შინაგანაწესისა და შემდგომში მასში შეტანილი ყველა ცვლილების გაცნობის ფაქტი.

მრჩეველთა საბჭოს მხრიდან აპარატის მუშაობის კონტროლის ეფექტურობას ამცირებს ის გარემოებაც, რომ აპარატი მუშაობს სამუშაო გეგმის გარეშე და არ არის ვალდებული მრჩევლებს წარადგინოს ანგარიში გაწეული საქმიანობის შესახებ.

აუდიტის სუბიექტის მოსაზრებით აღნიშნული გარემოებები შიდა კონტროლის არსებით სისუსტეზე მიუთითებს.

,,მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 35[9] -ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად მაუწყებლის მრჩეველთა საბჭო ,,მაუწყებლობის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი

[10] საქართველოს ორგანული კანონი ,,შრომის კოდექსი“ მე-6 მუხლის მე-5 ნაწილი.
[11] საქმის ნომერი ას-138-134-2016

მიმართულებებისა და პრიორიტეტების შესაბამისად, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ინტერესების გათვალისწინებით, განსაზღვრავს საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიოს პროგრამულ პრიორიტეტებს და ათანხმებს საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს.“ ამავე კანონის მე-20 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად ,,სამეურვეო საბჭო საზოგადოებრივი მაუწყებლობის პროგრამული პრიორიტეტების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით.“

მრჩეველთა საბჭოს მიერ განსაზღვრული იქნა 2015-2016 წწ და 2016-2017 წწ პროგრამული პრიორიტეტები. ამასთან განსაზღვრული იქნა 2016-2017 წწ პროგრამული პრიორიტეტები რადიოს ნაწილში. [12]

2016-2017 წწ. პროგრამული პრიორიტეტები მრჩეველთა საბჭოს მიერ მიღებული იქნა საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით, რომელიც შეთანხმებული იქნა სსიპ ,,საზოგადოებრივი მაუწყებლის“ სამეურვეო საბჭოსთან.[13]

,,მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 35[13]-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტების თანახმად

,, 1. მრჩეველთა საბჭო არაუგვიანეს ყოველი წლის 1 აპრილისა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოსა და საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს წარუდგენს და აქვეყნებს ანგარიშს გასული წლის საქმიანობის შესახებ.

2. ანგარიში უნდა შეიცავდეს ამ კანონის 35-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებულ ინფორმაციას.“

35-ე მუხლის მე-2 პუნქტის ,,ა“ ქვეპუნქტის თანახმად ანგარიში უნდა შეიცავდეს საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამაუწყებლო პოლიტიკის შესახებ ინფორმაციას.

მაუწყებლის მიერ განსაზღვრულია მხოლოდ პროგრამული პრიორიტეტები და არ არის განსაზღვრული სამაუწყებლო პოლიტიკა.

სამაუწყებლო პოლიტიკის განსაზღვრის გარეშე მაუწყებლის მუშაობა რისკის შემცველია, ვინაიდან აღნიშნული დოკუმენტი უნდა წარმოადგენდეს მაუწყებლის სტრატეგიის

[12] მრჩეველთა საბჭოს გადაწყვეტილება N01-01/12 14.07.2016 წელი ოქმი N8.
[13] სსიპ ,,საზოგადოებრივი მაუწყებლის“ სამეურვეო საბჭოს გადაწყვეტილება N349 01.11.2016 წელი ოქმი N330.

განსაზღვრის საფუძველს, შესაბამისად სამაუწყებლო პოლიტიკის განსაზღვრა მნიშვნელოვანია, რადგან იგი მაუწყებლის სამოქმედო გეგმის შედგენის ერთ-ერთი ლეგიტიმური საფუძველი უნდა იყოს.

ამასთან, სამაუწყებლო პოლიტიკა უნდა შეესაბამებოდეს საპროგრამო პრიორიტეტებს და ის უნდა ატარებდეს სამაუწყებლო პოლიტიკის ხასიათს, რომელიც შემდგომ კონკრეტულ გადაცემებში უნდა გაიშალოს. შესაბამისად აუდიტის სუბიექტის მოსაზრებით აღნიშნული დოკუმენტის შედგენის პროცესში მაუწყებლის მენეჯმენტის ჩართვა და მისი როლი მნიშვნელოვანია.

,,მაუწყებლობის შესახებ" საქართველოს კანონის მე-16 მუხლის ,,ზ" ქვეპუნქტის თანახმად ,, მაუწყებელი ვალდებულია ეთერის არანაკლებ 25%-ისა დაუთმოს დამოუკიდებელი კერძო სამართლის იურიდიული პირების მიერ მომზადებულ პროგრამებს, რომელთა შესყიდვა განხორციელდება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ" საქართველოს კანონითა და ამ კანონით დადგენილი წესით."

მაუწყებლის მიერ არ არის დარეგულირებული აღნიშნული ვალდებულების შესრულების წესი და პირობები.

შესაბამისად მაუწყებლის მრჩეველთა საბჭომ შიდა კონტროლის გაზრდის მიზნით უნდა განსაზღვროს შინაარსობრივი ვალდებულების შესრულების კონტროლის ეფექტური მექანიზმები.

მრჩეველთა საბჭოს აპარატის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, მრჩეველთა საბჭოს 2015-2016 წწ. გაცემული აქვს, მხოლოდ ერთი რეკომენდაცია[14] აჭარის მაღალმთიან მუნიციპალიტეტებში აჭარის ტელევიზიის საკორესპონდენტო ჯგუფების უკეთ ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული საკითხების (ინტერნეტ კავშირი, საოფისე ფართის დაქირავება) მოგვარების თაობაზე.

აუდიტის სუბიექტის მოსაზრებით, მრჩეველთა საბჭოს მიერ რეგლამენტში შეტანილი უნდა იქნას შესაბამისი ცვლილებები, რომელიც დაარეგულირებს მრჩეველთა საბჭოს მიერ გაცემული რეკომენდაციების/მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულების მდგომარეობის,

[14] მრჩეველთა საბჭოს რეკომენდაცია N01-08/21 12.06.2015 წელი.

მათი მოქმედებების პერიოდში გამოვლენილი ხარვეზის აღმოსაფხვრელად საჭირო ღონისძიებების განსახორციელების წესს და პროცედურას.

შიდა აუდიტის სუბიექტის მოსაზრებით აღნიშნული პროცედურების განსაზღვრა სხვა არსებულ საშუალებებთან ერთად უზრუნველყოფს შიდა კონტროლის გაზრდასა და ეფექტიანობას.

მაუწყებლის დირექტორის 2015 წლის 01 ოქტომბრის N02-03/18 ბრძანებით დამტკიცებული მაუწყებლის მიერ თვითრეგულირების მექანიზმის ფარგლებში საჩივრების განხილვის დებულების[15] მე-2 მუხლის თანახმად ,,თვითრეგულირების მექანიზმის ფარგლებში საჩივრებს განიხილავს აჭარის ტელევიზიისა და რადიოს დირექტორის ბრძანებით შექმნილი კომისია, რომლის შემადგენლობაში შედიან კომისიის თავმჯდომარე და წევრები.“

აღნიშნული დებულების მე-9 მუხლის პირველი და მეორე პუნქტების თანახმად:

,,1. კომისიის მიერ საჩივრის თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს 7 სამუშაო დღის ვადაში (გადაწყვეტილების მიღებიდან), სააპელაციო კომისიაში;

2. სააპელაციო კომისიას წარმოადგენს სსიპ “საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიოს“ მრჩეველთა საბჭო.“

თვითრეგულირების მექანიზმის ფარგლებში საჩივრებს განმხილველ კომისიას (შემდგომში - კომისია) 2015 წლის 14 დეკემბერს წარედგინა მრჩეველთა საბჭოს წევრის ბეჟან გობაძის საჩივარი[16] . საჩივრის ავტორი მაუწყებლის ერთ-ერთი თანამშრომელს ედავებოდა მაუწყებლის ქცევის კოდექსის დარღვევას მიუკერძოებლობისა და სამართლიანი გაშუქების ნაწილში.

ბეჟან გობაძის საჩივარი ნაწილობრივ დაკმაყოფილდა[17] კომისიის მიერ (გადაწყვეტილება N1 13.01.2015 წელი).

კომისიის აღნიშნული გადაწყვეტილება მაუწყებლის თანამშრომლის მიერ გასაჩივრდა[18] სააპელაციო კომისიაში. აპელანტი ითხოვდა კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების ბათილად ცნობას.

[15] შეთანხმებულია მაუწყებლის მრჩეველთა საბჭოსთან 2015 წლის 29 სექტემბრის N01-01/11 გადაწყვეტილება

[16] http://ajaratv.ge/files/attach/sachivari.pdf

[17] http://ajaratv.ge/files/attach/gadawyvetilebaianvari.pdf

მრჩეველთა საბჭოს მიერ 2016 წლის 23 თებერვალს მიღებული N01-01/04 გადაწყვეტილებით [19] მრჩეველთა საბჭოს წევრებმა განაცხადეს თვითაცილების შესახებ და შესაბამისად სააპელაციო საჩივარი დარჩა განუხილველი.

თვითაცილების საფუძვლად მრჩეველთა საბჭოს მიერ მითითებული იქნა შემდეგი გარემოება ,,იმის გათვალისისწინებით, რომ დავის ერთ-ერთი მონაწილე (საჩივრის ავტორი, სააპელაციო მოპასუხე) არის მრჩეველთა საბჭოს წევრი, არსებობს თვითაცილების პირდაპირი საფუძველი.“

ამასთან გადაწყვეტილებაში სამართლებრივ საფუძვლად მითითებულია კომისიის დებულების მე-9 მუხლის მე-5 პუნქტი, რომლის თანახმადაც ,, სააპელაციო კომისიის წევრი არ შეიძლება იყოს ის პირი, რომელიც რაიმე სახით დაკავშირებულია დაინტერესებულ მხარესთან ან არსებობს გარემოებები, რომლებიც გამორიცხავს მის მიერ საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტას“.

აუდიტის სუბიექტის მოსაზრებით მოცემულ შემთხვევაში თვითრეგულირების მექანიზმის ფარგლებში ვერ განხორციელდა სააპელაციო საჩივრის სამართლიანი განხილვის უფლების რეალიზაცია. ამასთან, საქმის ამდაგვარი განვითარება განაპირობა კომისიის დებულებაში არსებულმა ხარვეზმა, კერძოდ, კომისიის დებულება არ ითვალისწინებს სააპელაციო კომისიის სრული შემადგენლობის აცილების/თვითაცილების შემთხვევაში სააპელაციო კომისიის ახალი შემადგენლობით დაკომპლექტების წესს და პროცედურას.

რეკომენდირებულია მაუწყებლის იურიდიული მხარდაჭერის სამსახურთან ერთად მრჩეველთა საბჭოს აპარატმა შეიმუშავოს თვითრეგულირების მექანიზმის ფარგლებში საჩივრის/განცხადების სამართლიანი განხილვის ეფექტური მექანიზმები, რომელიც შემდგომში უნდა აისახოს კომისიის დებულებაში.

2016 წლის 16 სექტემბრის N01-01-20 გადაწყვეტილებით მრჩეველთა საბჭოს მიერ დამტკიცებული იქნა მაუწყებლის დირექტორის თანამდებობაზე დანიშვნის (არჩევის) წესი. აუდიტის სუბიექტის მიერ შემოწმებული იქნა საკონკურსო პროცედურები და დირექტორის არჩევასთან დაკავშირებით მრჩეველთა საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები.

---

[18] http://ajaratv.ge/files/attach/sarcheli.pdf
[19] http://ajaratv.ge/files/attach/mrchevelta04.pdf

აუდიტის სუბიექტის მოსაზრებით დირექტორის დანიშვნისას მრჩეველთა საბჭომ სრულად დაიცვა მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები და იხელმძღვანელა გამჭვირვალობის, სამართლიანობის და მიუკერძოებლობის პრინციპებით.

რეკომენდაციები

1. განისაზღვროს მრჩეველთა საბჭოს აპარატის სტრუქტურა და მიღებული იქნას მრჩეველთა საბჭოს აპარატის დებულება;
2. მრჩეველთა საბჭოს აპარატში დასაქმებულ თანამშრომლებთან გაფორმდეს შრომითი ხელშეკრულებები;
3. შეიქმნას დოკუმენტი, რომლითაც დადასტურდება შრომითი ხელშეკრულების დადებამდე აპარატის თანამშრომლის მიერ შრომის შინაგანაწესის გაცნობის ფაქტი.
4. მრჩეველთა საბჭოს აპარატმა შეიმუშაოს აპარატის მუშაობის შეფასებისა და კონტროლის მექანიზმები.
5. თვითრეგულირების მექანიზმის ფარგლებში საჩივრების განხილვის დებულებაში გათვალისწინებული იქნას საჩივრის განმხილველი კომისიის წევრების აცილებასთან/თვითაცილებასთან დაკავშირებული საკითხები.
6. რეგლამენტით დარეგულირდეს მრჩეველთა საბჭოს მიერ გაცემული რეკომენდაციების/მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულების მდგომარეობის, მათი მოქმედებების პერიოდში გამოვლენილი ხარვეზის აღმოსაფხვრელად საჭირო ღონისძიებების განსახორციელების წესი და პროცედურა.
7. მაუწყებელმა განსაზღვროს შინაარსობრივი ვალდებულების შესრულების კონტროლის ეფექტური მექანიზმები.
8. მაუწყებელში შეიქმნას სამაუწყებლო პოლიტიკის შესახებ დოკუმენტი.

აუდიტის ობიექტის მოსაზრება

მრჩეველთა საბჭოს აპარატის ფუნქციები გაწერილია მრჩეველთა საბჭოს რეგლამენტში, აპარატში დასაქმებულია ორი თანამშრომელი, მრჩეველთა საბჭოს აპარატის სამართლებრივი უზრუნველყოფისა და საქმისწარმოების სპეციალისტი და მრჩეველთა საბჭოს აპარატის მდივანი. აპარატი ახორციელებს:

ა) მრჩეველთა საბჭოს ორგანიზაციულ-ტექნიკურ უზრუნველყოფას, რაც მოიცავს:

- მრჩეველთა საბჭოს ღონისძიებების (სხდომები, კონფერენციები, საზოგადოებრივი მოსმენები) ორგანიზება;

- მრჩეველთა საბჭოს მუშაობის განრიგის და სხდომათა დღის წესრიგის ფორმირებას, სხდომის შედეგების მიხედვით მასალების დარიგებას/დაგზავნას შესაბამისი პირებისათვის;

- მრჩეველთა საბჭოს საქმიანობის დოკუმენტურ გაფორმებას და საქმისწარმოების გაძღოლას;

- სხვა ფუნქციებს თავისი კომპეტენციის ფარგლებში;

ბ) მრჩეველთა საბჭოს საქმიანობის ინფორმაციულ უზრუნველყოფას, რაც მოიცავს:

- მრჩეველთა საბჭოს მიერ ჩასატარებელი ღონისძიებების და სხდომების შესახებ მრჩევლების ინფორმირებას;

- მრჩეველთა საბჭოს საქმიანობის მაუწყებლის ოფიციალურ ვებ-გვერდზე ასახვის კოორდინაციას;

აღნიშნული ფუნქციების განხორციელებას უზრუნველყოფს მრჩეველთა საბჭოს აპარატის სამართლებრივი უზრუნველყოფისა და საქმისწარმოების სპეციალისტი და მრჩეველთა საბჭოს აპარატის მდივანი.

ფუნქციები დეტალურად არის გაწერილი რეგლამენტით, ამასთან აპარატში დასაქმებულია მხოლოდ ორი პირი და აპარატს არ ჰყავს ხელმღვანელი, გამომდინარე აქედან აპარატის დებულების მიღების საჭიროება არ დამდგარა.

- გამომდინარე იქედან, რომ აპარატის საქმიანობა მთლიანად დაკავშირებულია მრჩეველთა საბჭოს ფუნქციების განხორციელებასთან, შესაბამისად აპარატს ვერ ექნება ცალკე თავისი გეგმები. იგი არის დამხმარე მექანიზმი, რათა მრჩეველთა საბჭომ განახორციელოს კანონით გათვალისწინებული უფლებამოვალეობანი სრულად.

- მრჩეველთა საბჭო მიიჩნევს, რომ ცვლილებები არის შესატანი სსიპ ,,საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიოს“ მიერ თვითრეგულირების მექანიზმის ფარგლებში საჩივრების განხილვის დებულებში, კერძოდ უნდა გადაისინჯოს მრჩეველთა საბჭოს, როგორც სააპელაციო ორგანოს არსებობის საკითხი. აქვე გასათვალისწინებელია ისიც, რომ მრჩეველთა საბჭოს კანონით მსგავსი ფუნქცია არ გააჩნია.

- საეთერო დროის 25%-ის გარე პროდუქციისთვის დათმობის საკითხს იმპერატიულად განსაზღვრავს კანონი (,,მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-16 მუხლის ,,ზ“ პუნქტი), სადაც მითითებულია, რომ შესყიდვა უნდა განხორციელდეს ,,სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონითა და ამ კანონით დადგენილი წესით. შესაბამისად მიგვაჩნია, რომ დამატებითი რეგულაციების აუცილებლობა არ არის, თუმცა შესაძლებელია ამ მიმართულებით მუშაობა.

აუდიტის ობიექტის მოსაზრებები აუდიტის სუბიექტის მიერ არ იქნა გაზიარებული ანგარიშში მოცემული სამართლებრივი და ფაქტობრივი გარემოებების გამო.

შიდა აუდიტის სუბიექტის მოსაზრება

მრჩეველთა საბჭოს აპარატის ფუნქცია-ამოცანების შესწავლა/ანალიზისა და აპარატის საქმიანობის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის შეფასების და შემოწმებისას დადგინდა, რომ მრჩეველთა საბჭოს/მრჩეველთა საბჭოს აპარატის წინაშე არსებობს გარკვეული რისკები, ანუ, ალბათობა ისეთი მოვლენის მოხდენისა, რომელმაც შესაძლოა უარყოფითი გავლენა იქონიოს მაუწყებლის მიზნების მიღწევასა და ამოცანების შესრულებაზე.

არსებული რისკები ძირითადად უკავშირდება მრჩეველთა საბჭოს აპარატის თანამშრომელთა ფუნქცია-მოვალეობების, პასუხისმგებლობის, აპარატის მუშაობის ზოგადი პრინციპების, აპარატის თანამშრომელთა მიერ დოკუმენტაციის განხილვისა და მისი მომზადების წესის დარეგულირებას, აპარატის მუშაობის შეფასებისა და კონტროლის მექანიზმების არარსებობას, მაუწყებლის მიერ სამაუწყებლო პოლიტიკის განსაზღვრის გარეშე მუშაობას, შინაარსობრივი ვალდებულებების შესრულების კონტროლის ეფექტური მექამიზმების შემუშავებას, მრჩევლების მიერ რეკომენდაციების გაცემის წესს/პროცედურას და თვითრეგულირების მექანიზმის ფარგლებში საჩივრების განხილვის სისტემის არაეფექტურობას, რაც საერთო ჯამში შიდა კონტროლის სისუსტეზე მიუთითებს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით შიდა აუდიტის სუბიექტის მიერ შემუშავებულ და გაცემულ იქნა შესაბამისი რეკომენდაციები.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია: მაუწყებლის სტრუქტურულ ერთეულებს (მრჩეველთა საბჭოს აპარატი, იურიდიული მხარდამჭერის სამსახური, საკადრო ბაზის განვითარების სამსახური) გადაეგზავნოს შიდა აუდიტორული ანგარიში და მიეცეს ერთთვიანი ვადა ანგარიშში ასახული რეკომენდაციების შესრულებასთან დაკავშირებით გატარებული ღონისძიებების შესახებ ინფორმაციის წარმოდგენის თაობაზე.

ზვიად ბერიძე
შიდა აუდიტის სამსახურის უფროსი
28.04.2017 წ.