



შენაბამისობის აუდიტის ანგარიში





სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

საერთო დანიშნულების სახელმწიფო
მომსახურების სფეროს აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი კეკელიშვილი

21 ოქტომბერი 2020 წელი

N 29/36

ეგზ.: N1

სსიპ – ლევან სამხარაულის სახელობის
სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული
ბიუროს 2018-2019 წლების შესაბამისობის
აუდიტის ანგარიში

შინაარსი

ძირითადი ნაწილი	შემაჯამებელი მიმოხილვა	3	
	რეკომენდაციები	4	
	1. შესავალი		6
	ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	6	
	აუდიტორის პასუხისმგებლობა	6	
	აუდიტის საგანი	6	
	აუდიტის მასშტაბი	6	
	აუდიტის კრიტერიუმები	6	
	აუდიტის მიზანი	7	
	აუდიტის მეთოდოლოგია	7	
	ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ	8	
	2. აუდიტის მიგნებები		8
	2.2 შრომის ანაზღაურება	12	
	2.2.1 დაუსაბუთებლად გაცემული დანამატი	12	
	2.2.2 ზღვრულზე მეტი ოდენობით გაცემული დანამატი	13	
	2.2.3 არასწორი საბიუჯეტო კლასიფიკაციით გაცემული სოციალური დახმარება	13	
	3. სხვა საკითხები		15
	საკონტაქტო ინფორმაცია	17	

შემაჯამებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა სსიპ – ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს (შემდგომ – ბიურო) 2018 წლის 1 იანვრიდან 2019 წლის 31 დეკემბრამდე პერიოდის შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

სახელმწიფო შესყიდვები

შესყიდვების დაგეგმვის ნაკლოვანებები

შესყიდვების დაზუსტებული გეგმა წლიურ გეგმასთან შედარებით 2018 წელს გაზრდილია 26%-ით, ხოლო 2019 წელს – 78%-ით.

მიღებული განმარტებით, 2019 წლის შესყიდვების გეგმის არსებითი ცვლილება გამოწვეული იყო იმ გარემოებით, რომ 2019 წლის 12 ივნისს ბიურომ საქართველოს მთავრობის თანხმობით, აიღო 5,000 ათასი ლარის ოდენობის საბანკო სესხი. შესაბამისად, გაიზარდა შესყიდვების წლიური გეგმაც.

აღსანიშნავია, რომ 2019 წლის დაზუსტებული გეგმის მიხედვით, შესყიდვები სრულყოფილად ვერ განხორციელდა, რაც შესყიდვების დაგეგმვისა და შესრულების პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს.

არასისტემატიზებული განხორციელებული ბაზრის კვლევა

ბიუროში შესყიდვის განხორციელებამდე ჩატარებული ბაზრის კვლევა არ არის სისტემატიზებული სახით განხორციელებული. კერძოდ, აუდიტორული პროცედურებით შერჩეული შესყიდვებიდან, დაახლოებით, 15%-ზე ბაზრის კვლევის დოკუმენტაცია ვერ მოიძებნა, რის მიზეზსაც ბიუროს განმარტებით, ბაზრის კვლევის დოკუმენტაციის არასისტემატიზებული არქივაცია (დაარქივება) წარმოადგენს. შედეგად, აუდიტის ჯგუფი მოკლებულია შესაძლებლობას დაასკვნას, იყო თუ არა ყველა შესყიდვაზე განხორციელებული ბაზრის სრულყოფილი კვლევა.

შრომის ანაზღაურება

დაუსაბუთებლად გაცემული დანამატი

2018-2019 წლებში თანამშრომლებზე გაცემულმა დანამატმა ჯამში 526,038 ლარი შეადგინა. დანამატის საფუძვლად წარმოდგენილ იქნა მოხსენებითი ბარათები, რომლებიც ისევე, როგორც ბრძანებები, იყო ზოგადი ხასიათის და არ შეიცავდა ინფორმაციას, თუ რა კონკრეტული სამუშაოს შესრულებისთვის გაიცა დანამატი. ასევე ვერ იქნა წარმოდგენილი სხვა რაიმე დოკუმენტი, რომელიც გაცემულ დანამატს დაასაბუთებდა.

არასწორი კლასიფიკაციით გაცემული სოციალური დახმარება

2018-2019 წლებში ბიუროში წარმოდგენილია 306 ერთეული საავადმყოფო ფურცელი (ბიულეტენი), რომელზე ასანაზღაურებელი 118.2 ათასი ლარი, ნაცვლად „დამქირავებლის მიერ გაწეული სოციალური დახმარების“ სახაზინო მუხლისა, გაცემულია „თანამდებობრივი სარგოს“ სახაზინო მუხლით, რაც შეუსაბამოა კანონმდებლობით დადგენილი საბიუჯეტო ხარჯების კლასიფიკაციის მოთხოვნებთან.

თანამშრომელთა ნამუშევარი დროის აღრიცხვის ნაკლოვანებები

2018-2019 წლებში ბიუროს ადმინისტრაცია არ აწარმოებდა სამუშაო დროის

გამოყენების და ხელფასის გაანგარიშების ტაბელს. შედეგად, არ ხდებოდა თანამშრომელთა ყოველდღიური სამუშაო დროის ზუსტი აღრიცხვა, საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით განსაზღვრული ფორმის შესაბამისად.

მარაგების აღრიცხვისას არსებული ნაკლოვანებები

ბიუროში არ არის ჩამოყალიბებული მატერიალური მარაგების ჩამოწერასთან დაკავშირებული სააღრიცხვო პოლიტიკა. ექსპერტიზის ჩასატარებლად საჭირო მასალები (მარაგები) საწყობიდან გასვლის და სხვადასხვა დეპარტამენტზე გადაცემისას, ჩამოიწერება პირდაპირ ხარჯებში და არ აღირიცხება ისინი ანგარიშვალდებულ პირებზე, რაც მატერიალურ მარაგებზე არსებული კონტროლის მექანიზმების სისუსტეზე მიუთითებს.

საექსპერტო მომსახურების ანგარიშსწორების წესის ნაკლოვანება

ექსპერტიზის დამკვეთებთან ანგარიშსწორება წარმოებს მხოლოდ საექსპერტო დასკვნების მომზადების შემდეგ. შედეგად, 2018-2019 წლებში ბიუროს მიერ გაწეული ფასიანი მომსახურებებით სულ წარმოიშვა 1,204.7 ათასი ლარის დებიტორული დავალიანება და 794 ერთეული სამართლებრივი დავა საექსპერტო მომსახურების დამკვეთების წინააღმდეგ.

საექსპერტო დასკვნების მომზადების შემდეგ ანგარიშსწორების პრაქტიკა წარმოშობს დებიტორული დავალიანებისა და სასამართლო დავების ზრდის შესაძლებლობას, რაც დაკავშირებულია ადამიანური რესურსებისა და ფინანსურ დანახარჯებთან, ასევე წარმოშობს მისაღები შემოსავლების დანაკარგების რისკს.

გამოვლენილი ნაკლოვანებების აღმოსაფხვრელად გაიცა შემდეგი რეკომენდაციები:

რეკომენდაციები

რეკომენდაცია N1

საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურად ხარჯვისა და შესყიდვის სავარაუდო ღირებულების სწორად გაანგარიშების მიზნით, სსიპ – ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნულმა ბიურომ შესყიდვების წლიური გეგმის პროექტის შემუშავებისა და თითოეული შესყიდვის პროცედურის დაწყებამდე განხორციელებული ბაზრის კვლევის დოკუმენტაცია შეინახოს სათანადოდ.

რეკომენდაცია N2

საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურად ხარჯვის უზრუნველყოფის მიზნით, მიზანშეწონილია სსიპ – ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნულმა ბიურომ, დანამატის ზღვრული ოდენობით გაცემისთვის, შეიმუშაოს შიდა ინსტრუქცია, რომელიც მიმართული იქნება ზეგანაკვეთური სამუშაოს ან/და დამატებითი ფუნქციების შესრულებისათვის, მათ შორის, ღამის საათებში, დასვენების/უქმე დღეს ან ჯანმრთელობისათვის რისკის შემცველ სამუშაო პირობებში შესრულებული სამუშაოს აღრიცხვისა და ანაზღაურებისათვის.

რეკომენდაცია N3

საბიუჯეტო სახსრების სწორი კლასიფიკაციით განკარგვისა და აღრიცხვის მიზნით, სსიპ – ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის

ეროვნულ ბიუროში თანამშრომელთა დროებითი შრომისუუნარობის გამო დახმარების გაანგარიშება და შემდგომში გაცემა, განხორციელდეს კანონმდებლობით დადგენილი შესაბამისი სახაზინო მუხლიდან.

რეკომენდაცია N4

ხელფასის დარიცხვის პროცესში კონტროლის მექანიზმების გაუმჯობესების მიზნით, სსიპ – ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს ხელმძღვანელობამ უზრუნველყოს თანამშრომელთა ნამუშევარი დროის აღრიცხვისა და კონტროლის მექანიზმების დანერგვა, რაც ხელს შეუწყობს ფულადი სახსრების რაციონალურ ხარჯვას.

რეკომენდაცია N5

ბიურომ აქტივების დაცულობის და შიდა კონტროლის მექანიზმების გაუმჯობესების მიზნით, გაცემული მარაგების ბუღალტრული ჩამოწერა განახორციელოს ფაქტობრივი ხარჯვისას, შესაბამისი დოკუმენტაციის საფუძველზე.

რეკომენდაცია N6

გაწეული მომსახურების შედეგად, მისაღები შემოსავლების დანაკარგების შემცირების მიზნით, საჭიროა სსიპ – ლევან სამხარაულის ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს მიერ შემუშავდეს საექსპერტო მომსახურების სათანადო ანგარიშსწორების მეთოდი, რომელიც უზრუნველყოფს მომსახურების გაწევისას ანაზღაურების დროულ მიღებას.

1. შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

სსიპ – ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობით და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე. ხელმძღვანელობა ასევე პასუხისმგებელია, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე, მიწოდებული ინფორმაციის სისრულესა და სისწორეზე. ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა ასევე მოიცავს შიდა კონტროლის სისტემის შემუშავებას, დანერგვასა და შენარჩუნებას, რაც საჭიროა საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის პროცესის იმგვარად წარმართვისათვის, რომელიც არ შეიცავს შეცდომით ან განზრახ არამართლობიერი ქმედებით (თაღლითობით) გამოწვეულ არსებით კანონშესაბამოებს.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

აუდიტორი პასუხისმგებელია აუდიტის ანგარიშში ასახული გარემოებების სისწორეზე. აუდიტი წარიმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტის (ISSAI 4000-4899) შესაბამისად.

აღნიშნული სტანდარტით მოითხოვება, რომ აუდიტორის სამუშაო შეესაბამებოდეს ეთიკის ნორმებს და ითვალისწინებს აუდიტის იმგვარად დაგეგმვასა და ჩატარებას, რომ მოპოვებულ იქნეს საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებები იმის შესახებ, რომ სსიპ – ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობა შეიცავს თუ არა მოქმედ საკანონმდებლო და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან არსებითი შეუსაბამობის ფაქტებს.

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

აუდიტი წარიმართა აუდიტორების პროფესიულ მსჯელობაზე დაყრდნობით, დასაბუთებული რწმუნების მისაღებად, რაც მოიცავს პროცედურების ჩატარებას იმ შეფასებულ მნიშვნელოვან კანონშესაბამოებების რისკებზე, რომლებიც გამოწვეულია თაღლითობით ან შეცდომით. მიგვაჩნია, რომ ჩატარებული აუდიტორული პროცედურები საკმარისი და შესაფერისი საფუძველია აუდიტორული დასკვნების გამოსატანად.

აუდიტის საგანი

აუდიტის საგნად განისაზღვრა:

-) სახელმწიფო შესყიდვები;
-) შრომის ანაზღაურება.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა სსიპ – ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს მიერ 2018 წლის 1 იანვრიდან 2019 წლის 31 დეკემბრამდე პერიოდში გაცემული შრომის ანაზღაურება და განხორციელებული შესყიდვები.

აუდიტის კრიტერიუმები

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:

-)/ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი;
-)/ „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისი N12 ბრძანება; „საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს N672 ბრძანება;
-)/ „დროებითი შრომისუნარობის გამო დახმარების დანიშვნისა და გაცემის წესი“ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2009 წლის 20 თებერვლის N87/ნ ბრძანება;
-)/ „შემსყიდველი ორგანიზაციის ანგარიშგების წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 10 თებერვლის N2 ბრძანება;
-)/ „საბიუჯეტო ორგანიზაციების პირველადი საბუღალტრო დოკუმენტებისა და სააღრიცხვო რეგისტრირების ფორმების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2013 წლის 31 დეკემბრის N449 ბრძანება;
-)/ „საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის ანგარიშთა გეგმის და მისი გამოყენების შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2020 წლის 16 იანვრის N17;
-)/ „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს მიერ სახელმწიფო შესყიდვის გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით განხორციელების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 25 მაისის N1031 განკარგულება;
-)/ „საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის ანგარიშთა გეგმის და მისი გამოყენების შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2020 წლის 16 იანვრის N17 ბრძანება.

აუდიტის მიზანი

- ა) დასკვნის ჩამოყალიბება საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებების მოპოვების გზით იმის შესახებ, რამდენად შეესაბამება აუდიტის საგანი სათანადო კრიტერიუმს, ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით;
- ბ) აუდიტის ანგარიშის მომხმარებლებისათვის ინფორმაციის მიწოდება მიგნებების, დასკვნებისა და სადაც შესაფერისია, რეკომენდაციების შესახებ.

აუდიტის მეთოდოლოგია

-)/ აუდიტის ობიექტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზი;
-)/ სამართლებრივი რეაგირების ღონისძიებების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შესწავლა;
-)/ ინტერვიუები აუდიტის ობიექტის თანამშრომლებთან;
-)/ მონაცემთა ანალიზი.

2. აუდიტის მიგნებები

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

სსიპ “ლევან სამხარაულის სახელობის - სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიურო” ჩამოყალიბდა 2004 წლის 4 ნოემბერს.¹ იგი წარმოადგენს სახელმწიფო საექსპერტო დაწესებულებას და მისი საქმიანობა რეგულირდება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით და სხვა ნორმატიული აქტების საფუძველზე.

ბიუროს მომსახურებით სარგებლობა შეუძლია ყველა დაინტერესებულ პირს. სხვადასხვა საექსპერტო მომსახურებაზე ტარიფები დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.²

ბიურო ახორციელებს ექსპერტიზებს შემდეგ დარგებში:

-)/ დოკუმენტების ტექნიკური და ხელწერის ექსპერტიზა;
-)/ ბალისტიკური ექსპერტიზა;
-)/ ტრასოლოგიური ექსპერტიზა;
-)/ დაქტილოსკოპიური ექსპერტიზა;
-)/ ავტო-ტექნიკური, სატრანსპორტო ტექნიკური, ავტო-სასაქონლო, საავიაციო და სარკინიგზო-ტექნიკური ექსპერტიზა;
-)/ კომპიუტერული, ვიდეო და ფონოსკოპიური ექსპერტიზა;
-)/ სახანძრო-ტექნიკური ექსპერტიზა;
-)/ ფინანსური ექსპერტიზა;
-)/ სამშენებლო და საინჟინრო-ტექნიკური ექსპერტიზა;
-)/ სასაქონლო ექსპერტიზა;
-)/ ზოგადი ქიმიური ექსპერტიზა;
-)/ ნარკოტიკული, მომწამვლელი ნივთიერებებისა და ფარმპრეპარატების ექსპერტიზა;
-)/ კვების პროდუქტების, თამბაქოს ნაწარმის, ალკოჰოლიანი და უალკოჰოლო სასმელების ექსპერტიზა;
-)/ ნავთობპროდუქტების ექსპერტიზა;
-)/ რადიაციული ექსპერტიზა;
-)/ სამედიცინო ექსპერტიზა;
-)/ ფსიქიატრიული და ფსიქოლოგიური ექსპერტიზა;
-)/ ნარკოლოგიური ექსპერტიზა;
-)/ ბიოლოგიური ექსპერტიზა;
-)/ სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს სხვა მომსახურება.

საექსპერტო საქმიანობა ხორციელდება საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით, ბიურო აკრედიტირებულია ISO17025-ი სტანდარტის მოთხოვნების შესაბამისად და აღჭურვილია საერთაშორისო სტანდარტების ლაბორატორიებით

2.1 სახელმწიფო შესყიდვები

N1 ცხრილში წარმოდგენილია ინფორმაცია აუდიტის პერიოდში ბიუროს მიერ განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ:

¹ ლევან სამხარაულის სახელი მიენიჭა 2009 წლის 1 იანვრიდან.

² 2012 წლის 8 მაისის საქართველოს მთავრობის N171 დადგენილება

ცხრილი N1.

შესყიდვის საშუალება	2018 წელი		2019 წელი	
	რაოდენობა	ხელშეკრულების დირებულება	რაოდენობა	ხელშეკრულების დირებულება
ელექტრონული ტენდერი	136	3,392,690	133	5,695,110
კონსოლიდირებული ტენდერი	19	357,910	51	493,842
ექსკლუზივი	2	316,840	1	850
გამარტივებული შესყიდვა	124	2,055,242	129	2,548,657
სულ	281	6,122,682	314	8,738,459

2.1.1 შესყიდვების
დაგეგმვის ნაკლოვანებები

„სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, შესყიდვების წლიური გეგმის პროექტის შემუშავების დროს, შემსყიდველის მიერ გათვალისწინებული უნდა იყოს შესყიდვის განხორციელების აუცილებლობა, მისაწოდებელი საქონლის რაოდენობა, შესასრულებელი სამუშაოს ან გასაწევი მომსახურების მოცულობა არსებული მარაგების გათვალისწინებით.³

N2 ცხრილში წარმოდგენილია ინფორმაცია 2018-2019 წლებში ბიუროს მიერ დაგეგმილი, დაზუსტებული და ფაქტობრივად განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ:

ცხრილი N2.

წელი	შესყიდვების გეგმა	დაზუსტებული შესყიდვების გეგმა	სხვაობის %	განხორციელებული შესყიდვები	სხვაობის %
1	2	3	(3-2)/2	4	(4-3)/3
2018	5,200,000	6,550,000	26%	6,138,820	6%
2019	5,450,000	9,686,879	78%	8,775,051	9%

როგორც ცხრილიდან ჩანს, შესყიდვების დაზუსტებული გეგმა წლიურ გეგმასთან შედარებით, 2018 წელს გაზრდილია 26%-ით, ხოლო 2019 წელს – 78%-ით. 2019 წელს შესყიდვების გეგმის არსებითად გაზრდის საფუძველი⁴ გახდა სხვადასხვა ლაბორატორიული ტექნიკა-აღჭურვილობების შესყიდვა და რეგიონალურ ოფისებში სარემონტო სამუშაოების ჩატარება.⁵

მიღებული განმარტებით, 2019 წლის შესყიდვების გეგმის არსებით ცვლილება გამოწვეული იყო იმ გარემოებით, რომ 2019 წლის 12 ივნისს ბიურომ

³ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მე-6 პუნქტი.

⁴ წერილი N5001527419; 13/03/2019.

⁵ სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოები - ღირებულებით 1,088,900 ლარი; მაღალი გამავლობის ა/მანქანა სამორიგეო (საექსპერტო) დანიშნულებით ღირებულებით 80,000 ლარი; IT უსაფრთხოების სისტემები, საინფორმაციო სისტემები და სერვერები, სარეზერვო ინფრასტრუქტურა, კომპიუტერული ექსპერტიზა და სხვ. ღირებულებით 2,050,000 ლარი; საექსპერტო კვლევებისათვის საჭირო სხვადასხვა ხელსაწყოები/დანადგარები ღირებულებით 1,781,100 ლარი.

საქართველოს მთავრობის თანხმობით⁶ აიღო 5,000 ათასი ლარის ოდენობის საბანკო სესხი. შესაბამისად, გაიზარდა შესყიდვების წლიური გეგმაც.

აღსანიშნავია, რომ 2019 წლის დაზუსტებული გეგმის მიხედვით, შესყიდვები სრულყოფილად ვერ განხორციელდა,⁷ რაც შესყიდვების დაგეგმვისა და შესრულების პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს.

2.1.2 არასისტემატიზებული განხორციელებული ბაზრის კვლევა

ყოველი შესყიდვის განხორციელების პროცედურების დაწყებამდე, წლიური გეგმის შესაბამისად, შემსყიდველი ორგანიზაცია ატარებს მოსამზადებელ სამუშაოებს.⁸ შესყიდვის მოსამზადებელი სამუშაოები ტარდება ობიექტის მახასიათებლების, სავარაუდო ღირებულების, შესყიდვის განხორციელების საშუალების და დაფინანსების მოცულობის დაზუსტების, სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებასთან დაკავშირებული დოკუმენტების მომზადების მიზნით.

ბიუროში შესყიდვის განხორციელებამდე, ჩატარებული ბაზრის კვლევა არ არის სისტემატიზებული სახით განხორციელებული. კერძოდ, აუდიტორული პროცედურებით შერჩეული შესყიდვებიდან, დაახლოებით 15%-ზე ბაზრის კვლევის დოკუმენტაცია ვერ მოიძებნა, რის მიზეზსაც ბიუროს განმარტებით, ბაზრის კვლევის დოკუმენტაციის არასისტემატიზებული არქივაცია წარმოადგენს. შედეგად, აუდიტის ჯგუფი მოკლებულია შესაძლებლობას დაასკვნას იყო თუ არა ყველა შესყიდვაზე განხორციელებული ბაზრის სრულყოფილი კვლევა.

სრულყოფილად განხორციელებული ბაზრის კვლევა უზრუნველყოფს ტენდერში მაღალ კონკურენციას, რაც მნიშვნელოვნად ამცირებს შესყიდვების არაეკონომიურად ჩატარების რისკს.

ბიუროს 2018-2019 წლებში განხორციელებული შესყიდვების ანალიზიდან ჩანს, რომ ერთი პრეტენდენტის მონაწილეობით ტენდერებში ფასის კლება საშუალოდ 9%-ია, ხოლო 6 (ექვსი) პრეტენდენტის მონაწილეობისას – 41%-მდე აღწევს. ანუ იმ ტენდერებში, სადაც კონკურენცია შედგა, გამარჯვებული პრეტენდენტების სატენდერო წინადადების ფასები არსებითად მცირდებოდა შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებასთან შედარებით. შესაბამისად, კონკურენციის არარსებობის პირობებში წარმოიშობა საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიურად განკარგვის რისკი.

ბიუროს შესყიდვების სტატისტიკიდან ჩანს, რომ 2018-2019 წლებში 266 ელექტრონული ტენდერიდან, 143 შემთხვევაში (54%) მონაწილეობდა მხოლოდ ერთი პრეტენდენტი.⁹

ამასთან ერთად, არასწორად განსაზღვრულ სავარაუდო ღირებულებას პირდაპირი გავლენა აქვს ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის პროცესზე. იმ შემთხვევებში, როდესაც ვაჭრობის შედეგად ფასის კლება 20%-ზე მეტია, პრეტენდენტი ვალდებულია დაასაბუთოს ფასწარმოქმნის ადეკვატურობა.

აღნიშნული იწვევს შესყიდვის პროცედურის გაჭიანურებას, წარმოშობს დამატებით ხარჯს მიმწოდებელი კომპანიისთვის, ხოლო დოკუმენტაციის

⁶ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 30 აპრილის N1011 განკარგულება.

⁷ დაზუსტებული გეგმიდან ვერ განხორციელდა გურჯაანის სამედიცინო ექსპერტიზის განყოფილების მშენებლობის სამუშაოები (418,900 ლარი), სკანირებადი ელექტრონული მიკროსკოპი (1,200,000 ლარი) და სხვ.

⁸ შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 10 თებერვლის N2 ბრძანების მე-4 მუხლის მე-6 პუნქტი.

⁹ წარმოდგენილ მონაცემებში არ მონაწილეობს პრეისკუორანტით გამოცხადებული ტენდერები.

რეკომენდაცია

დროულად ვერ წარმოდგენის შემთხვევაში, ხდება პრეტენდენტის დისკვალიფიკაცია.

საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურად ხარჯვისა და შესყიდვის სავარაუდო ღირებულების სწორად გაანგარიშების მიზნით, სსიპ – ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნულმა ბიურომ უზრუნველყოს შესყიდვების წლიური გეგმის პროექტის შემუშავებისა და თითოეული შესყიდვის პროცედურის დაწყებამდე განხორციელებული ბაზრის კვლევის დოკუმენტაციის სათანადოდ შენახვა.

2.2 შრომის ანაზღაურება

ქვემოთ მოცემულ N3 ცხრილში წარმოდგენილია ინფორმაცია 2018-2019 წლებში ბიუროში „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაცემული თანხების და მომუშავეთა რიცხოვნობის შესახებ:

ცხრილი N3.

დასახელება	2018	2019	სულ
სულ შრომის ანაზღაურება	11,229,574	11,682,905	22,912,478
შტატთან მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურება	8,696,022	8,922,687	17,618,708
მათ შორის:			
- თანამდებობრივი სარგო	8,438,417	8,597,674	17,036,090
- დანამატი	229,665	296,373	526,038
- ჯილდო	27,940	28,640	56,580
შტატთან მოსამსახურეთა საშუალო რიცხოვნება	308	335	
შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურება	2,533,552	2,760,218	5,293,770
შტატგარეშე მომუშავეთა საშუალო რიცხოვნება	141	143	

2.2.1 დაუსაბუთებლად გაცემული დანამატი

საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით,¹⁰ დანამატის კატეგორია მოიცავს არასამუშაო საათებში, ღამის ცვლაში, სადღესასწაულო და დასვენების დღეებში მუშაობისათვის განკუთვნილ დამატებით საზღაურს და კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ნებისმიერ სხვა დანამატს. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით, მოხელეს სახელოფასო დანამატი ეძლევა: ზემდგომი თანამდებობის პირის დავალებით შესრულებული ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესაბამისად, დამატებითი ფუნქციების დაკისრებისას, მათ შორის, ღამის საათებში, დასვენების/უქმე დღეს და ჯანმრთელობისათვის რისკის შემცველ სამუშაო პირობებში საქმიანობის გამო. დანამატის გაცემისას, სათანადოდ უნდა დასაბუთდეს თითოეული მოხელის მიერ შესრულებული ზეგანაკვეთური სამუშაო ან განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვა.

2018-2019 წლებში ბიუროს ხელმძღვანელის ბრძანებით თანამშრომლებზე გაცემულმა დანამატმა 526,038 ლარი შეადგინა. დანამატის საფუძვლად წარმოდგენილ იქნა მოხსენებითი ბარათები, რომლებიც, ისევე როგორც ბრძანებები, იყო ზოგადი ხასიათის და არ შეიცავდა ინფორმაციას, თუ რა კონკრეტული სამუშაოს შესრულებისთვის გაიცა დანამატი. ასევე ვერ იქნა წარმოდგენილი სხვა რაიმე დოკუმენტი, რომელიც გაცემულ დანამატს დასაბუთებდა.

რეკომენდაცია

საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურად ხარჯვის უზრუნველყოფის მიზნით, მიზანშეწონილია, სსიპ – ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნულმა ბიურომ, დანამატის ზღვრული ოდენობით გაცემისთვის, შეიმუშაოს შიდა ინსტრუქცია, რომელიც მიმართული იქნება ზეგანაკვეთური სამუშაოს ან/და დამატებითი ფუნქციების შესრულებისათვის, მათ შორის, ღამის საათებში, დასვენების/უქმე დღეს ან ჯანმრთელობისათვის რისკის შემცველ სამუშაო პირობებში შესრულებული სამუშაოს აღრიცხვისა და ანაზღაურებისათვის.

¹⁰ „საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს N672 ბრძანება (კოდი: 21114 – „დანამატები“).

2.2.2 ზღვრულზე მეტი ოდენობით გაცემული დანამატი

შრომის ანაზღაურების შესახებ საქართველოს კანონმდებლობით,¹¹ სახელფასო დანამატის ერთდროული ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს შესაბამისი თანამდებობისათვის/პოზიციისათვის გათვალისწინებული თანამდებობრივი სარგოს ერთი თვის ოდენობას, ხოლო წლის განმავლობაში მიღებული მთლიანი სახელფასო დანამატის ოდენობა – თანამდებობრივი სარგოს წლიური ოდენობის 20%-ს.

2019 წელს ბიუროს ადმინისტრაციის მიერ გაცემულმა სახელფასო დანამატმა, სულ 296,373 ლარი შეადგინა. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ 2 (ორი) შემთხვევაში, სახელფასო დანამატის წლიურმა ოდენობამ მცირედით გადააჭარბა კანონით დადგენილ ზღვარს.¹²

აღსანიშნავია, რომ მიგნების თანხობრივი ოდენობა არაარსებითია, თუმცა კონტროლის მექანიზმების ნაკლოვანებიდან გამომდინარე, აუდიტის სამსახურმა მიზანშეწონილად მიიჩნია აღნიშნული საკითხი ასახულიყო აუდიტის ანგარიშში.

2.2.3 არასწორი საბიუჯეტო კლასიფიკაციით გაცემული სოციალური დახმარება

კანონმდებლობის შესაბამისად,¹³ დროებითი შრომისუნარობის (ავადმყოფობისას) შემთხვევაში, თანამშრომელს ენიშნება დახმარება, რომელიც საბიუჯეტო კლასიფიკაციით „დამქირავებლის მიერ გაწეული სოციალური დახმარების“¹⁴ სახაზინო მუხლით¹⁵ გაიცემა.

გამოვლინდა, რომ 2018-2019 წლებში ბიუროში წარმოდგენილია 306 საავადმყოფო ფურცელი (ბიულეტენი),¹⁶ რომლის ასანაზღაურებელი 118.2 ათასი ლარი, ნაცვლად „დამქირავებლის მიერ გაწეული სოციალური დახმარების“ სახაზინო მუხლისა, გაცემულია „თანამდებობრივი სარგოს“ სახაზინო მუხლით,¹⁷ რაც შეუსაბამოა კანონმდებლობით¹⁸ დადგენილი ხარჯების კლასიფიკაციის მოთხოვნებთან.¹⁹

რეკომენდაცია

საბიუჯეტო სახსრების სწორი კლასიფიკაციით განკარგვისა და აღრიცხვის მიზნით, სსიპ – ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნულ ბიუროში თანამშრომელთა დროებითი შრომისუნარობის გამო დახმარების გაანგარიშება და შემდგომში გაცემა, განხორციელდეს კანონმდებლობით დადგენილი შესაბამისი სახაზინო მუხლიდან.

¹¹ „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის 26-ე მუხლი.

¹² ზედმეტად გაცემულმა თანხამ 793 ლარი შეადგინა.

¹³ „დროებითი შრომისუნარობის გამო დახმარების დანიშვნისა და გაცემის წესი“ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2009 წლის 20 თებერვლის N87/5 ბრძანებით დამტკიცებული წესის მე-2 მუხლის პირველი, მე-2 და მე-3 პუნქტები.

¹⁴ „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაცია“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს N672 ბრძანებით დამტკიცებული წესის მე-4 თავი (კოდი: 3112).

¹⁵ კოდი: 273.

¹⁶ 2018 წელს - 158 ერთეული, ხოლო 2019 წელს - 148 ერთეული საავადმყოფო ფურცელი.

¹⁷ კოდი: 21111.

¹⁸ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს N672 ბრძანებით დამტკიცებული „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის“ მე-4 თავი, კოდეზი 2, 211 და 273.

¹⁹ მიღებული განმარტებით, 2020 წლის ოქტომბრის თვიდან მოწესრიგდა დროებითი შრომისუნარობის გამო დახმარების გაცემის მანამდე არსებული პრაქტიკა.

2.2.4 თანამშრომელთა ნამუშევარი დროის აღრიცხვის ნაკლოვანებები

საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით,²⁰ საბიუჯეტო ორგანიზაციებს ევალებათ აწარმოონ პირველადი საბუღალტრო დოკუმენტებისა და სააღრიცხვო რეგისტრების დამტკიცებული ფორმები, სამუშაო დროის გამოყენების და ხელფასის გაანგარიშებისთვის გამოიყენონ სამუშაო ტაბელი, რაც სამუშაო დროის აღრიცხვის კონტროლის ერთ-ერთი მექანიზმია.

2018-2019 წლებში ბიუროს ადმინისტრაცია არ აწარმოებდა სამუშაო დროის გამოყენების და ხელფასის გაანგარიშების ტაბელს.²¹ შედეგად, ბიურო თანამშრომელთა ყოველდღიური სამუშაო დროის ზუსტ აღრიცხვას არ ახორციელებდა საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით განსაზღვრული ფორმის შესაბამისად.

რეკომენდაცია

ხელფასის დარიცხვის პროცესში კონტროლის მექანიზმების გაუმჯობესების მიზნით, სსიპ – ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს ხელმძღვანელობამ უზრუნველყოს თანამშრომელთა ნამუშევარი დროის აღრიცხვისა და კონტროლის მექანიზმების დანერგვა, რაც უზრუნველყოფს ფულადი სახსრების რაციონალურ ხარჯვას.

²⁰ „საბიუჯეტო ორგანიზაციების პირველადი საბუღალტრო დოკუმენტებისა და სააღრიცხვო რეგისტრირების ფორმების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება N449 2013 წლის 31 დეკემბერი.

²¹ მიღებული განმარტებით, ბიურო თანამშრომელთა ნამუშევარი დროის აღრიცხვას აწარმოებს ელექტრონული საშუალებით.

3. სხვა საკითხები

აუდიტის პერიოდში ზემოთ მოყვანილი ფაქტების გარდა, გამოიკვეთა სხვა საკითხებიც, რომლებიც მიზანშეწონილად მივიჩნიეთ ასახულიყო აუდიტის ანგარიშში.

3.1 მარაგების აღრიცხვისას არსებული ნაკლოვანებები

მატერიალური მარაგების მართვისა და კონტროლის ეფექტიან მექანიზმად ითვლება პირობები, როდესაც საწყობიდან აღნიშნული მარაგების გასვლისას (გატანისას) განსაზღვრული არიან ანგარიშვალდებული პირები და გაფორმებულია შესაბამისი დოკუმენტაცია. ასევე აღსანიშნავია, რომ ფაქტობრივად გახარჯული მარაგების შესახებ დოკუმენტების წარმოება ხელს უწყობს, ფინანსურ ანგარიშგებაში სწორად აისახოს ინფორმაცია გახარჯული და ნაშთად არსებული მარაგების შესახებ.

2018-2019 წლებში ექსპერტიზის განმახორციელებელ დეპარტამენტზე გაცემული იყო 4,064,457 ლარის ღირებულების სხვადასხვა სახარჯი მასალა (რეაგენტები და სხვა.), რაც საწყობიდან გაცემისთანავე ჩამოწერილია ხარჯებში.

ბიუროში არ არის ჩამოყალიბებული მატერიალური მარაგების ჩამოწერასთან დაკავშირებული სააღრიცხვო პოლიტიკა. ექსპერტიზის ჩასატარებლად საჭირო მასალების (მარაგების) საწყობიდან გასვლის და სხვადასხვა დეპარტამენტზე გადაცემისას, აღნიშნული მასალები (მარაგები) ჩამოიწერება პირდაპირ ხარჯებში და არ ხდება მათი აღრიცხვა ანგარიშვალდებულ პირებზე, რაც მატერიალურ მარაგებზე არსებული კონტროლის მექანიზმების სისუსტეზე მიუთითებს.

რეკომენდაცია

ბიურომ აქტივების დაცულობის და შიდა კონტროლის მექანიზმების გაუმჯობესების მიზნით, გაცემული მარაგების ბუღალტრული ჩამოწერა განახორციელოს ფაქტობრივი ხარჯვისას, შესაბამისი დოკუმენტაციის საფუძველზე.

3.2 საექსპერტო მომსახურების ანგარიშსწორების წესის ნაკლოვანება

ბიუროს საექსპერტო მომსახურებით სარგებლობენ როგორც სახელმწიფო, ისე სხვა დაინტერესებული პირები. გაფორმებული საექსპერტო მომსახურების ხელშეკრულებების²² თანახმად, ექსპერტიზის დამკვეთებთან ანგარიშსწორება წარმოებს მხოლოდ საექსპერტო დასკვნების მომზადების შემდეგ.

შედეგად, 2018-2019 წლებში ბიუროს მიერ გაწეული ფასიანი მომსახურებებით სულ წარმოიშვა 1,204.7 ათასი ლარის დებიტორული დავალიანება და 794 ერთეული სამართლებრივი დავა საექსპერტო მომსახურების დამკვეთების წინააღმდეგ.

მიღებული განმარტებით, გარკვეულ მომსახურებებზე რთულია საავანსო ღირებულების წინასწარ განსაზღვრა, ვინაიდან ზოგიერთი საექსპერტო-კვლევითი მიმართულებით ფიქსირებული ტარიფები არ არის დადგენილი, ასევე ხშირად ექსპერტიზის მიმდინარეობისას, საჭირო ხდება დამატებითი ექსპერტიზების ჩატარება, რაც ართულებს წინასწარ საავანსო ღირებულების განსაზღვრას.

²² საექსპერტო მომსახურების ტარიფები დგინდება საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 8 მაისის N171 დადგენილებით - „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს მომსახურების ტარიფების დამტკიცების შესახებ“.

N4 ცხრილში წარმოდგენილია 2018-2019 წლებში ბიუროში წარმოშობილი დებიტორული დავალიანებისა და სამართლებრივი დავების შესახებ ინფორმაცია:

ცხრილი N4.

წელი	2018	2019
დებიტორული დავალიანება	357,828	846,902
სამართლებრივი დავა	278	516
დაფარული დავალიანება	215,114	500,104
<i>ნაშთი²³</i>	142,714	346,799

საექსპერტო დასკვნების მომზადების შემდეგ ანგარიშსწორების პრაქტიკა წარმოშობს დებიტორული დავალიანებისა და სასამართლო დავების ზრდის შესაძლებლობას, რაც დაკავშირებულია ადამიანური რესურსებისა და ფინანსურ დანახარჯებთან, ასევე წარმოშობს მისაღები შემოსავლების დანაკარგების რისკს.

რეკომენდაცია

გაწეული მომსახურების შედეგად, მისაღები შემოსავლების დანაკარგების შემცირების მიზნით, საჭიროა: სსიპ – ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს მიერ შემუშავდეს საექსპერტო მომსახურების სათანადო ანგარიშსწორების მეთოდი, რომელიც უზრუნველყოფს მომსახურების გაწევისას ანაზღაურების დროულ მიღებას.

აუდიტორები

ბორის მჭედლიშვილი
უფროსი აუდიტორი

ბესიკ ფერაძე
უფროსი აუდიტორი

ირაკლი ქანთარია
უფროსი აუდიტორ-ასისტენტი

ხელმოწერა

 21.10.2020
 21.10.2020
 21/10/2020

²³ ცხრილში მონაცემები აღებულია 2020 წლის 4 აგვისტოს მდგომარეობით.²¹

საკონტაქტო ინფორმაცია

ვებგვერდი და სოციალური მედია

<https://www.sao.ge/>
<https://www.budgetmonitor.ge/ka>
<http://www.blog.sao.ge/>
<http://www.sai.ge/main/>
<https://www.linkedin.com/company/stateauditoffice/>
<https://www.youtube.com/user/saogeorgia>
<https://www.facebook.com/www.sao.ge>

ცხელი ხაზი

(+995 32) 243 81 81

ელექტრონული ფოსტა

sao@sao.ge

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური
ქ.თბილისი, 0144, წმ. ქეთევან დედოფლის გამზირი N96
+995 32 243 84 38