



შენაბამისობის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამბაქიძე“

სოციალური სფეროს აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი
ზაზა შეყილაძე

23 დეკემბერი 2021 წელი

N 55/36

ეგზ. N1

სსიპ - საქართველოს ეროვნული მუზეუმის
2018-2020 წლების
საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის
ანგარიში

შინაარსი

ძირითადი ნაწილი	ტერმინები და შემოკლებები	2
	შემაჯამებელი მიმოხილვა	3
	რეკომენდაციები	7
	ეროვნულ მუზეუმს	7
	1. შესავალი	9
	ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	9
	აუდიტორის პასუხისმგებლობა	9
	აუდიტის საგანი	9
	აუდიტის მასშტაბი	10
	აუდიტის კრიტერიუმები	10
	აუდიტის მიზანი	11
	ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ	12
	2. აუდიტის მიგნებები	15
	საკონტაქტო ინფორმაცია	33

ტერმინები და შემოკლებები

სამინისტრო – საქართველოს კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტრო.

ეროვნული მუზეუმი – სსიპ – საქართველოს ეროვნული მუზეუმი.

ხელოვნების მუზეუმი – შალვა ამირანაშვილის სახელობის ხელოვნების მუზეუმი.

ქარვასლა – იოსებ გრიშაშვილის სახელობის თბილისის ისტორიის მუზეუმი.

ეთნოგრაფიული მუზეუმი – გიორგი ჩიტაიას სახელობის ეთნოგრაფიული მუზეუმი

ეროვნული გალერეა – დიმიტრი შევარდნაძის სახელობის ეროვნული გალერეა.

საქართველოს მუზეუმი – სიმონ ჯანაშიას სახელობის საქართველოს მუზეუმი.

ინსტრუქცია – სამუზეუმო ფასეულობათა აღრიცხვისა და დაცვის შესახებ ინსტრუქცია.

CPV (Common Procurement Vocabulary) – ევროკავშირის EC N213/2008 დირექტივით გათვალისწინებული შესყიდვების ერთიანი ლექსიკონი.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა სსიპ – საქართველოს ეროვნული მუზეუმის 2018 – 2020 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

სამუზეუმო ფასეულობათა აღრიცხვა/დაცვა

-)/ ეროვნულ მუზეუმში არ არის დასრულებული ფონდების აღრიცხვა-შეჯერების პროცესი.
-)/ რიგ შემთხვევაში დარღვეულია სამუზეუმო ექსპონატების დროებით გამოფენაზე გატანის ვადები.
-)/ ზოგიერთი სამუზეუმო ფონდი (საქართველოს მუზეუმის ეთნოგრაფიული კოლექციის იარაღის, რკინისა და ტყავის ფონდები) არ აწარმოებს ექსპონატების აღრიცხვის საინვენტარო წიგნებს, ხოლო ზოგიერთი აღნიშნულ წიგნებს აწარმოებს არასრულყოფილად. კერძოდ, წიგნებში არ არის შეტანილი საინვენტარო ნომრები, რის გამოც შეუძლებელია კონკრეტული ექსპონატის იდენტიფიცირება.
-)/ რიგ შემთხვევაში სამუზეუმო ექსპონატები განთავსებულია არასათანადო პირობებში (სხვენი, სარდაფი). ზოგიერთი ფონდსაცავი არ არის აღჭურვილი სათანადო ვენტილაცია-კონდიციონერების სისტემით, რაც ქმნის ექსპონატების დაზიანების პირობებს.

ეკონომიკური საქმიანობით მიღებული შემოსავლების მართვა

-)/ რიგ შემთხვევებში ფართის დროებით სარგებლობაში გადაცემაზე გაფორმებული სახელშეკრულებო ღირებულებები არ შეესაბამება დადგენილ ტარიფებს. შედეგად, ეროვნულმა მუზეუმმა 2018 – 2020 წლებში დაკარგა, დაახლოებით, 90 750 ლარიდან 148 250 ლარამდე შემოსავლის მიღების პოტენციალი. აუდიტის ობიექტმა ვერ წარმოადგინა დადგენილი ტარიფებისაგან განსხვავებული სახელშეკრულებო ღირებულების განსაზღვრის სარწმუნო მტკიცებულებები.
-)/ საიჯარო ხელშეკრულებებიდან შვიდ შემთხვევაში კომუნალური ხარჯების აღრიცხვისა და გადახდის ვალდებულება მოიჯარის მიერ არ შესრულებულა და ანაზღაურება განხორციელებულია ეროვნული მუზეუმის მიერ.

შრომის ანაზღაურება

საშტატო ერთეულებზე დასაქმებული თანამშრომლების ნაწილი, შინაგანაწესით დადგენილი ნორმირებული სამუშაო დროის ფარგლებში, თანამდებობრივი პოზიციით გათვალისწინებული სამუშაოს შესრულებისათვის იღებს როგორც თანამდებობრივ სარგოს, ისე დამატებით ანაზღაურებას. დამატებითი ანაზღაურების გაცემის საფუძველია ვადიანი შრომითი ხელშეკრულება. ასეთი სახის დამატებითმა ანაზღაურებამ შესამოწმებელ პერიოდში შეადგინა 269 288 ლარი (საკუთარი სახსრებიდან). ამ სახით დამატებითი კომპენსაციის გაცემა წარმოადგენს კანონმდებლობასთან შეუსაბამო გადაწყვეტილებას. ნორმირებულ დროში ამ სამუშაოს შესრულებისთვის მოხელეს კომპენსაციის სახით ეკუთვნის მხოლოდ თანამდებობრივი სარგო.

სახელმწიფო შესყიდვების მართვის ნაკლოვანებები

კონკურენციის შეზღუდვა

- 2018 წლის 8 ნოემბერს ავეჯის დამზადება-მიწოდებაზე გამოცხადებული ელექტრონული ტენდერის პირობებით, განსაზღვრული იყო მიწოდების შემჭიდროებული ვადა (5 სამუშაო დღე), რამაც შეზღუდა შესყიდვის პროცედურებში მონაწილეობის მსურველთა წრე. შედეგად, ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ერთმა კომპანიამ, რომელთანაც გაფორმდა ხელშეკრულება სავარაუდო ღირებულების იდენტური ღირებულებით.
- 2019 წლის 16 ოქტომბერს მუზეუმმა გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი საქართველოს მუზეუმის არქეოლოგიური საცავის სახურავისა და კედლების რეაბილიტაციაზე. საკვალიფიკაციო მოთხოვნის თანახმად, პრეტენდენტს უნდა ჰქონოდა ანალოგიური, მათ შორის, სამუზეუმო და საცავის ტიპის ნაგებობების გადახურვის გამოცდილება. აღნიშნული სამუშაოები განეკუთვნება სტანდარტულ ბრტყელი გადახურვის სამუშაოებს, კერძოდ, შესრულებულია ლითონის ბადის, ზედაპირის ჰიდროიზოლაციის, იატაკის და ახალი ბაზალტის ფილების მოწყობა, რაც არ საჭიროებს სპეციალურ გამოცდილებას და მისი განხორციელება სამუზეუმო სივრცეებში არ გამოირჩევა განსაკუთრებული თავისებურებებით. შეზღუდული მიწოდების ვადის და შესყიდვის საგნის მიმართ არაპროპორციული, არარელევანტური საკვალიფიკაციო მოთხოვნების ჩამოყალიბებით, შეიზღუდა კონკურენცია და შედეგად გაიზარდა საჯარო სახსრების არარაციონალურად ხარჯვის რისკი.

შესყიდვის ხელოვნურად დაყოფის რისკები

ორ შემთხვევაში, გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით 2019 წელს სხვადასხვა დაფინანსების წყაროდან (საბიუჯეტო, საკუთარი), ჯამში შესყიდული ერთგვაროვანი საქონლის ღირებულება აღემატებოდა გამარტივებული შესყიდვის გამოყენებისათვის დადგენილ მონეტარულ ზღვარს (5000 ლარი). შესყიდვის საშუალების შერჩევისას, მონეტარული ზღვარი მიბმულია ერთ დაფინანსების წყაროსთან და მოცემულ შემთხვევებში არ დაფიქსირებულა ფორმალური კანონშეუსაბამობა. დადგინდა, რომ დაგეგმვის ეტაპზე ზუსტად იყო შესაძლებელი საჭირო რაოდენობის საქონლის განსაზღვრა და არსებობდა ამ რაოდენობის საქონლის შესყიდვის ცალკე აღებული დაფინანსების შესაძლებლობა როგორც საბიუჯეტო სახსრების, ისე საკუთარი შემოსავლების ხარჯზე. აღნიშნული ქმედება შესაძლებლობას მისცემდა მუზეუმს, შესყიდვა განეხორციელებინა ელექტრონული ტენდერის გზით.

შეუსაბამო შესყიდვის საშუალების შერჩევა

-) 2018 წლის 21 მარტს გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, გამარტივებული შესყიდვის საფუძველზე გაფორმებული ხელშეკრულებით, შესყიდვის საგანი იყო ხელოვნების მუზეუმის შენობის ტექნიკური მდგომარეობის პრევენციული ღონისძიებების (აღდგენა-გამაგრების) სამუშაოების განხორციელება. ფაქტობრივად, ხელშეკრულების ფარგლებში არ ჩატარებულა შენობის აღდგენა-გამაგრებითი სამუშაოები, განხორციელდა მხოლოდ ხის დამცავი ღობის მოწყობის სამუშაოები, ხელშეკრულებაზე ხელმოწერიდან ორი თვის შემდეგ.
-) საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 28 მაისის N1196 განკარგულების საფუძველზე მუზეუმს მიეცა უფლება, გამარტივებული შესყიდვით განეხორციელებინა ხელოვნების მუზეუმის ალტერნატიული საცავის მოწყობის, აღჭურვისა და ექსპონატების კონსერვაციისა და გადასატანად მომზადებისათვის საჭირო საქონლისა და სამუშაოების შესყიდვა. ამ საფუძველით მუზეუმმა გააფორმა 15 ხელშეკრულება, რომელთა ჯამურმა ღირებულებამ შეადგინა 422 000 ლარი. აქედან, ოთხი დასახელების (ექსპონატების გადასატანი ყუთები, თაროები და სხვ.) 143 000 ლარის ღირებულების საქონლის შესყიდვისას არ იდგა გამარტივებული შესყიდვის საშუალების გამოყენების აუცილებლობა. შეუსაბამო შესყიდვის საშუალების (გამარტივებული შესყიდვა) გამოყენებით დაიკარგა ეკონომიის მიღების შესაძლებლობა.

გამარტივებული შესყიდვა

შესამოწმებელ პერიოდში ეროვნულ მუზეუმს, გამარტივებული შესყიდვის გზით გაფორმებული ცხრა ერთეული ხელშეკრულების საფუძველზე, განხორციელებული აქვს 313 828 ლარის ღირებულების სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოების შესყიდვა. შესრულებულ სამუშაოებზე წარმოდგენილი საექსპერტო დასკვნებით ვერ დასტურდება მასზე გაწეული ფაქტობრივი დანახარჯები. აქედან გამომდინარე, მუზეუმის მიერ მიმწოდებლებისათვის შესრულებული სამუშაოს ღირებულება ანაზღაურებულია არა ფაქტობრივი ხარჯის, არამედ ხარჯთაღრიცხვით გათვალისწინებული ერთეულის ფასების მიხედვით, რამაც გაზარდა შესრულებული სამუშაოების ზედმეტად ანაზღაურების რისკები.

შრომითი ურთიერთობის ფორმით საპროექტო მომსახურების შესყიდვა

ეროვნული მუზეუმის მიერ 2020 წლის 13 იანვარს არარეზიდენტ ფიზიკურ პირთან გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულების საგანი იყო დმანისის არქეოლოგიურ ძეგლზე ვიზიტორთა ცენტრის პროექტის კონცეფციისა და სქემატური ნახაზების შექმნა, რის საკომპენსაციოდ საკუთარი შემოსავლების ხარჯზე ანაზღაურდა 60 000 ლარი. საპროექტო მომსახურების შესყიდვა არის არა შრომითი ურთიერთობის, არამედ ნასყიდობის ხელშეკრულების საგანი და რეგულირდება სამოქალაქო კანონმდებლობით. კერძოდ, აღნიშნული არის სახელმწიფო შესყიდვა და ის უნდა განხორციელდეს სახელმწიფო

შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობის მოთხოვნათა დაცვით. მოცემულ შემთხვევაში კანონმდებლობა იძლევა შესყიდვის საშუალებად კონკურსის გამოყენების შესაძლებლობას.

რეკომენდაციები**რეკომენდაცია N1****სამინისტროს****ეროვნულ მუზეუმს**

შეფასდეს არსებული კონტროლის მექანიზმები და მის საფუძველზე შემუშავდეს ღონისძიებათა გეგმა, რომლის განხორციელება მუდმივი მონიტორინგის პირობებში უზრუნველყოფს სამუზეუმო ექსპონატების დაცვასა და აღრიცხვის სფეროში შეუსაბამოების პრევენციას, გამოვლენას და მასზე ადეკვატურ რეაგირებას.

რეკომენდაცია N2**ეროვნულ მუზეუმს**

ფართის დროებით სარგებლობაში გადაცემის ტარიფები განისაზღვროს მკაფიოდ ჩამოყალიბებული ფასწარმოქმნის ელემენტის მიხედვით. იდენტიფიცირებულ და დასაბუთებულ იქნეს მომეტებული საჯარო ინტერესის მატარებელი გარემოებები და ფაქტორები, რომლებიც საფუძვლად დაედება ცალკეულ შემთხვევაში დადგენილი ტარიფებისგან განსხვავებულ (შემცირებულ) საფასურზე შეთანხმებას.

რეკომენდაცია N3**ეროვნულ მუზეუმს**

საჯარო სახსრების მიზნობრივი ხარჯვის უზრუნველსაყოფად, შესაბამისი ტექნიკური პირობების არსებობის შემთხვევაში, განხორციელდეს მოიჯარეების ცალკე აბონენტად რეგისტრირება. იმ შემთხვევაში თუ ეს შეუძლებელია, საექსპერტო შეფასების საფუძველზე დადგინდეს მათ მიერ მოხმარებული ელექტროენერგიის მოცულობები და მოიჯარეებმა უზრუნველყონ მისი გადახდა.

რეკომენდაცია N4**ეროვნულ მუზეუმს**

დაინერგოს ისეთი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც გამორიცხავს ნორმირებული სამუშაო დროის ფარგლებში, ერთსა და იმავე თანამშრომელზე შტატიტ გათვალისწინებული სამუშაო აღწერილობისა და ვადიანი შრომითი ხელშეკრულების ფარგლებში შესასრულებელი სამუშაოების დუბლირებას. ამასთანავე, შემუშავდეს და დაინერგოს ისეთი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც დროითი სახელფასო სისტემის პირობებში უზრუნველყოფს ნამუშევარი დროის აღრიცხვას და მის საფუძველზე შრომის ანაზღაურებას.

რეკომენდაცია N5**ეროვნულ მუზეუმს**

შესაბამისი კონტროლის მექანიზმების (მათ შორის, ბაზრის კვლევის) ეფექტიანობის ამაღლების გზით, ჩამოყალიბდეს ისეთი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები და ხელშეკრულების საპროექტო პირობები, რომლებიც იქნება შესყიდვის საგნის, ასევე მასზე საჭიროების დაკმაყოფილების დროის პროპორციული. აღნიშნული უზრუნველყოფს კონკურენტული გარემოს პირობებში კვალიფიციური მიმწოდებლის შერჩევას.

რეკომენდაცია N6**ეროვნულ მუზეუმს**

შესყიდვების წლიური გეგმის შედგენისას გათვალისწინებულ იქნეს წინა წლების გამოცდილება, როგორც შესასყიდი მოცულობის, ასევე არსებული დაფინანსების წყაროების ჭრილში, რითაც თავიდან იქნება აცილებული შესყიდვის ხელოვნური დაყოფა და არაკონკურენტული შესყიდვის საშუალების გამოყენება.

რეკომენდაცია N7**ეროვნულ მუზეუმს**

გამარტივებული შესყიდვის საშუალების შერჩევისას გათვალისწინებულ იქნეს კანონმდებლობით მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილების მიზანი (გადაუდებელი აუცილებლობის არსებობა, შეზღუდულ ვადებში სახელმწიფო და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების შეუფერხებლად ჩატარება და ა.შ.) და შეფასდეს ამ მიზანთან ფაქტობრივი გარემოებების შესაბამისობა. ასევე: დაინერგოს ისეთი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს გადაწყვეტილების შემდგომ, აღნიშნულ მიზანთან ფაქტობრივი მდგომარეობის შეუსაბამობის დროულ გამოვლენას და კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებების გატარებას.

რეკომენდაცია N8**ეროვნულ მუზეუმს**

ახალი კონტროლის მექანიზმების დანერგვით ან არსებული კონტროლის მექანიზმის (საექსპერტო დასკვნა) გაუმჯობესებით, უზრუნველყოფილ იქნეს გამარტივებული წესით შესყიდულ სამუშაოებზე გაწეული ფაქტობრივი ხარჯის დადასტურება და მის საფუძველზე მიმწოდებელთან ანგარიშსწორება.

1. შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია სსიპ – საქართველოს ეროვნული მუზეუმის (შემდგომ – ეროვნული მუზეუმი) მიერ განხორციელებული საქმიანობის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა სამართლებრივი აქტებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფაზე. აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე, პასუხისმგებელია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის მიწოდებული ინფორმაციის სისრულესა და სისწორეზე.

პასუხისმგებლობა ასევე მოიცავს შიდა კონტროლის სისტემის შემუშავებას, დანერგვასა და შენარჩუნებას, რაც საჭიროა საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის პროცესის იმგვარი წარმართვისათვის, რომელიც არ შეიცავს შეცდომით ან განზრახ არამართლზომიერი ქმედებით (თაღლითობით) გამოწვეულ კანონმდებლობასთან არსებით შეუსაბამობებს.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

აუდიტორი პასუხისმგებელია აუდიტის ანგარიშში ასახული გარემოებების სისწორეზე. ეროვნული მუზეუმის შესაბამისობის აუდიტი წარიმართა აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI 4000) შესაბამისად, რაც გულისხმობს პროფესიული ეთიკის მოთხოვნებთან შესაბამისობას, ასევე აუდიტის დაგეგმვასა და ჩატარებას იმ მიზნით, რათა მიღებულ იქნეს გონივრული რწმუნება, შეესაბამება თუ არა ეროვნული მუზეუმის საქმიანობა მოქმედ კანონმდებლობას.

აუდიტი ჩატარდა შერჩევის პრინციპზე დაყრდნობით. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური არ ამოწმებს ყველა ფინანსურ ოპერაციას. აუდიტის ანგარიშში და დასკვნა არ იძლევა საქმიანობის კანონმდებლობასთან სრულად შესაბამისობის გარანტიას. აუდიტის პროცესის თანდაყოლილი შეზღუდვების გამო, აუდიტის მსვლელობისას არსებობს რისკი, რომ გარკვეული შეუსაბამობები დარჩეს შეუმჩნეველი იმის მიუხედავად, რომ აუდიტი დაიგეგმა და შესრულდა საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად.

აუდიტი ითვალისწინებს პროცედურების ჩატარებას საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებების მოსაპოვებლად, აუდიტორული დასკვნის გამყარების მიზნით. პროცედურები შეირჩევა აუდიტორული განსჯის საფუძველზე, რაც მოიცავს არსებითი რისკების შეფასებას. ჩვენ მიერ განხორციელებული აუდიტორული პროცედურები შესაფერისია არსებული გარემოებისთვის.

აუდიტის საგანი

საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს ეროვნული მუზეუმის საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტმა მოიცვა 2018 წლის 1 იანვრიდან 2021 წლის 1 იანვრამდე პერიოდი. გარდამავალ და წინა აუდიტით გამოვლენილ რისკის შემცველ თემებთან დაკავშირებით შესწავლილ იქნა აგრეთვე სხვა პერიოდის ცალკეული შესყიდვებიც.

აუდიტის კრიტერიუმები

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:

-)/ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს შრომის კოდექსი“;
-)/ საქართველოს კანონი საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი;
-)/ საქართველოს კანონი „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „მუზეუმების შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „კულტურის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კანონი „ფასეულობათა საქართველოს ტერიტორიიდან გატანის და შემოტანის შესახებ“;
-)/ საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის მინისტრის 2010 წლის 26 ივლისის N3/121 ბრძანებით დამტკიცებული ინსტრუქცია „საქართველოს სამუზეუმო ფასეულობათა აღრიცხვისა და დაცვის შესახებ“;
-)/ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2019 წლის 5 აპრილის N99 ბრძანებით დამტკიცებული „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაცია“;
-)/ საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის მინისტრის 2019 წლის 13 ივნისის N110/ნ ბრძანება „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს ეროვნული მუზეუმის დებულების დამტკიცების შესახებ“;
-)/ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის N9 ბრძანება „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 17 აგვისტოს N13 ბრძანება „გამარტივებული შესყიდვის კრიტერიუმების განსაზღვრისა და გამარტივებული შესყიდვის ჩატარების წესის დამტკიცების თაობაზე“;
-)/ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის N12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მეთოდური მითითებები სამშენებლო პროექტის განხორციელების მეთოდთან დაკავშირებით;

ს) მშენებლობის შემფასებელთა კავშირის მეთოდური ცნობარი „მშენებლობის და სარემონტო სამუშაოების სახარჯთაღრიცხვო ფასების გაანგარიშების შესახებ“.

აუდიტის მიზანი

აუდიტის მიზნებია:

ა) დასკვნის ჩამოყალიბება საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებების მოპოვების გზით იმის შესახებ, რამდენად შესაბამისია აუდიტის საგანთან დაკავშირებული ინფორმაცია სათანადო კრიტერიუმთან, ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით;

ბ) აუდიტის მასშტაბიდან გამომდინარე, აუდიტის ანგარიშის მომხმარებლებისათვის ინფორმაციის მიწოდება გამოვლენილი ნაკლოვანებების, დასკვნების და სადაც შესაფერისია – რეკომენდაციების შესახებ.

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – საქართველოს ეროვნული მუზეუმი დაფუძნდა საქართველოს პრეზიდენტის 2004 წლის 30 დეკემბრის N626 ბრძანებულებისა და „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, სხვადასხვა მუზეუმის¹ გაერთიანებით. შემდგომ პერიოდებში ეროვნულ მუზეუმს შეუერთდა სხვადასხვა მუზეუმი, ინსტიტუტები, მუზეუმ-ნაკრძალები და სახლ-მუზეუმები. მის საქმიანობაზე სახელმწიფო კონტროლს აუდიტის პერიოდში ახორციელებდა საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო.

ეროვნული მუზეუმი კულტურულ-საგანმანათლებლო და სამეცნიერო-კვლევითი დაწესებულებაა და მისი საქმიანობა უპირატესად ორიენტირებულია სამუზეუმო, კულტურულ, საგანმანათლებლო და სამეცნიერო მიმართულებებზე. მუზეუმში დაცული საგანძური მიეკუთვნება ქვეყნის კულტურულ მემკვიდრეობას, სახელმწიფო საკუთრებას.²

ეროვნული მუზეუმის დაფინანსების ძირითადი წყაროა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული ასიგნებები, ასევე ეკონომიკური საქმიანობიდან მიღებული შემოსავლები (საკუთარი შემოსავლები).

ცხრილი N1. მუზეუმის შემოსავლები 2018 - 2020 წლებში (ლარი)

დასახელება	2018 წელი		2019 წელი		2020 წელი	
	საბიუჯეტო სახსრები	არასაბიუჯეტო სახსრები	საბიუჯეტო სახსრები	არასაბიუჯეტო სახსრები	საბიუჯეტო სახსრები	არასაბიუჯეტო სახსრები
შემოსავლები სულ	9,832,692	4,012,214	9,072,787	3,313,215	24,443,185	3,199,668
სახელმწიფო ბიუჯეტი	9,650,922		8,885,670		8,858,395	
მიზნობრივი გრანტები	85,000		167,413		67,668	
ფულადი ფორმით მიღებული მიმდინარე გრანტები (შოთა რუსთაველის საქართველოს ეროვნული სამეცნიერო ფონდი)		936,021		109,114		468,751
შემოსავლები გაყიდული		1,492,041		2,025,918		183,462

¹ შალვა ამირანაშვილის სახელობის საქართველოს ხელოვნების სახელმწიფო მუზეუმის, სიმონ ჯანაშიას სახელობის ისტორიის სახელმწიფო მუზეუმის, გიორგი ჩიტაიას სახელობის საქართველოს ხუროთმოძღვრებისა და ყოფის სახელმწიფო მუზეუმის, იოსებ გრიშაშვილის სახელობის თბილისის ისტორიის სახელმწიფო მუზეუმისა და ოთარ ლორთქიფანიძის სახელობის ვანის მუზეუმ-ნაკრძალი.

² საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის მინისტრის 2019 წლის 18 ივნისის N110/ნ ბრძანებით დამტკიცებული „სსიპ - საქართველოს ეროვნული მუზეუმის დებულება“, მუხლი 2, პუნქტები: 1, 2.

ბილეთების რელიზაციიდან						
შემოსავლები გაყიდული საქონლის რელიზაციიდან (წიგნები, სუვენირები, ასლები)	24,182		28,963		7,577	
შემოსავლები იჯარიდან	241,248		240,965		217,137	
შემოსავლები მომსახურებიდან	1,302,416		845,367		407,095	
სანქციები, ჯარიმები, საურავები	13,969		3,853		124,176	
გრანტები სხვა დონის სახელმწიფო ერთეულებიდან და გარე ტრანსფერები	95,502	2,337	19,704	59,035	15,517,122	1,789,973
სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები	1,268	-			498	1497

2020 წელს წინა წელთან შედარებით საბიუჯეტო შემოსავლები გაზრდილია 169%-ით, რაც ძირითადად გამოწვეულია გრანტების სხვა დონის სახელმწიფო ერთეულებიდან და „გარე ტრანსფერების“ მუხლის ზრდით. კერძოდ, ეროვნულ მუზეუმს მუნიციპალური განვითარების ფონდისგან გადაეცა 15 517 122 ლარის არაფინანსური აქტივები (არასაცხოვრებელი შენობა – 10 773 699 ლარი, სხვა მანქანა-დანადგარები და მოწყობილობები – 4 311 259 ლარი, მცირეფასიანი აქტივები და მარაგები – 43 2167 ლარი), სხვადასხვა კერძო კომპანიისგან – 1 789 973 ლარის არაფინანსური აქტივები (სხვა მანქანა-დანადგარები და მოწყობილობები – 1 580 023 ლარი, არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა – 62 497 ლარი, მცირეფასიანი აქტივები და მარაგები – 147 453 ლარი). 2020 წლის არასაბიუჯეტო შემოსავლები 2019 წელთან შედარებით შემცირებულია 57%-ით, რაც ძირითადად გამოწვეულია ქვეყანაში შექმნილი ეპიდემდგომარეობით.

ცხრილი N2. ინფორმაცია ეროვნული მუზეუმის მიერ 2018 - 2020 წლებში გაწეული ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის შესახებ (ლარი)

დასახელება	2018 წელი		2019 წელი		2020 წელი	
	საბიუჯეტო სახსრები	არასაბიუჯეტო სახსრები	საბიუჯეტო სახსრები	არასაბიუჯეტო სახსრები	საბიუჯეტო სახსრები	არასაბიუჯეტო სახსრები
1. ხარჯები	7,452,285	4,936,083	6,892,360	4,601,789	8,613,084	2,007,237
1.1 შრომის ანაზღაურება	4,630,226	458,181	4,807,293	378,874	5,465,179	53,140
1.2 საქონელი და მომსახურება	2,648,455	4,209,053	2,013,578	3,697,402	2,999,114	1,599,998
1.3 გრანტები	146,312	1,782	7,352	10,463		926
1.4 სოციალური უზრუნველყოფა	11,931	180	7,663	1,159	6,517	1,209
1.5 სხვა ხარჯები	15,361	266,887	56,474	513,891	142,274	351,964
2. არაფინანსური აქტივების ზრდა	2,561,891	109,754	2,412,038	111,417	16,522,792	1,817,536

გადასახდელებიდან მნიშვნელოვან ნაწილს მოიცავს შრომის ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯები, ჯამში – 22 617 617 ლარი (56%). 2020 წელს შრომის ანაზღაურების ზრდა წინა პერიოდებთან შედარებით გამოწვეულია თანამშრომელთა თანამდებობრივი სარგოს მატებით.³

³ საქართველოს კანონი „საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“.

2. აუდიტის მიგნებები

2.1 სამუზეუმო ფასეულობათა აღრიცხვა და დაცვა

ზოგადი ინფორმაცია

წარმოდგენილი ინფორმაციის თანახმად, აუდიტის პერიოდისთვის ეროვნული მუზეუმის სისტემაში დაცული იყო 124 ფონდი, რომლებიც მოიცავდა 1 939 210 ექსპონატს.

ცხრილი N3. საქართველოს ეროვნულ მუზეუმში დაცული ფონდებისა და ექსპონატების რაოდენობა

მუზეუმი	ფონდების რ-ბა	ექსპონატთა რაოდენობა	შენიშვნა
საქართველოს მუზეუმი	46	1 569 937	
ხელოვნების მუზეუმში	24	145 218	მასში შემავალი სახლ-მუზეუმების ჩათვლით
ეროვნული გალერეა	6	17420	
ქარვასლა	8	55096	
ეთნოგრაფიული მუზეუმი	10	8339	
რეგიონალური მუზეუმები	30	143 200	
სულ:	124	1 939 210	

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ გარკვეულ შემთხვევაში არ არის დანერგილი სამუზეუმო ექსპონატების აღრიცხვის ინსტრუქციით გათვალისწინებული კონტროლის მექანიზმები, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში დანერგილი კონტროლის მექანიზმები გამოირჩევა რიგი ნაკლოვანებებით.

2.1.1 ექსპონატების აღრიცხვის ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი:

- სამუზეუმო ნივთი და კოლექცია ექვემდებარება სავალდებულო სახელმწიფო აღრიცხვას (სახელმწიფო რეესტრში შეტანას), განურჩევლად მათი საკუთრებისა. საქართველოს სამუზეუმო ფონდის სახელმწიფო რეესტრი არის საქართველოს სამუზეუმო ფონდის

სააღრიცხვო დოკუმენტი. ამასთანავე, ამ რეესტრის ფორმის შედგენის, შენახვისა და გამოყენების წესს ადგენს სამინისტრო.⁴

- ჟ) მუზეუმის დირექტორთან ერთად სამუზეუმო ექსპონატების აღრიცხვა-დაცვაზე, კონსერვაციასა და რესტავრაციაზე პასუხისმგებელია ფონდის მცველი. მცველის დანიშვნა-განთავისუფლების დროს აუცილებელია ჩატარდეს ინვენტარიზაცია (ფონდის გადაბარება), რაზეც დგება სპეციალური აქტი.⁵
- ჟ) მუზეუმი ვალდებულია სისტემატურად ჩაატაროს ფონდის ხელახალი აღრიცხვა, ანუ ფონდის შეჯერება მუზეუმის ძირითად შემოსულობათა და საინვენტარო წიგნებთან, აქტებთან და სხვა სააღრიცხვო დოკუმენტაციასთან. თუ შემოწმების შედეგად აღმოჩნდა, რომ ექსპონატები დაკარგულია, შეჯერების აქტი წარედგინება სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელ ორგანოს, დირექტორის ახსნა-განმარტებითი ბარათით (ბარათში აღნიშნული უნდა იყოს ექსპონატების დაკარგვის მიზეზებისა და მიღებული ზომების შესახებ).⁶
- ჟ) მუზეუმის დირექტორს უფლება აქვს გააგრძელოს ექსპონატების დროებით გამოფენაზე გატანის ვადა არაუმეტეს ერთი წლისა.⁷ ქვეყნის შიგნით ექსპონატების გადაადგილების შემთხვევაში, მიმღებ პირს უნდა ჰქონდეს სათანადო მინდობილობა, ყველა გაცემის და დაბრუნების აქტი ექვემდებარება რეგისტრაციასა და აკინძვას სპეციალურ წიგნში.⁸
- ჟ) სამუზეუმო ნივთის დასახასიათებლად განსაკუთრებით სრულყოფილ დოკუმენტად ითვლება საინვენტარო წიგნი, სადაც მოცემულია მასალის ვრცელი აღწერილობა, კლასიფიკაცია და შესწავლის შედეგი. აღნიშნული წიგნი, როგორც იურიდიული დოკუმენტი, შევსებამდე უნდა დაინომროს და დაილუქოს.⁹

ფაქტობრივი გარემოება:

- ჟ) საქართველოს სამუზეუმო ფონდის სახელმწიფო რეესტრის წარმოება არ ხორციელდება. შედეგად, არ არსებობს ექსპონატების აღივსვის ერთიანი საინფორმაციო ბაზა.
- ჟ) ეროვნულ მუზეუმში არ არის დასრულებული ექსპონატების აღრიცხვა-შეჯერების პროცესი (შესაბამისად, N3 ცხრილში მითითებული ექსპონატების რაოდენობა შეჯერების დაუსრულებლობის გამო, დასაზუსტებელია). შესაბამისად, ვერ ხერხდება შედეგების, დანაკლისის/ზედმეტობის დადგენა. აღრიცხვა-შეჯერების პროცესის დასრულებას ხელს უშლის ის გარემოებაც, რომ ეროვნული მუზეუმის შექმნიდან და შემდგომ პერიოდებში შემოერთებული მუზეუმებიდან არ მომხდარა ფონდების და, შესაბამისად, ექსპონატების ოფიციალურად გადაბარება. 2018 – 2020

⁴ საქართველოს კანონი „მუზეუმების შესახებ“, მუხლი 24, პუნქტები: 1, 2, 6.

საქართველოს კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის მინისტრის 2007 წლის 4 ივნისის N3/134 ბრძანება.

⁵ ინსტრუქცია, მუხლი 2, პუნქტები: 1, 3; მუხლი 3, პუნქტი 7.

⁶ ინსტრუქცია, მუხლი 20, პუნქტები: 1, 4.

⁷ ინსტრუქცია, მუხლი 11, პუნქტი 11.

⁸ ინსტრუქცია, მუხლი 12, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი „გ“; პუნქტი 5, ქვეპუნქტები: „ე“ და „ზ“.

⁹ ინსტრუქცია, მუხლი 10, პუნქტი 3; მუხლი 15, პუნქტი 10.

წლებში ეროვნულ მუზეუმში შეიცვალა ხუთი ფონდის მცველი, ინვენტარიზაცია-შეჯერება დასრულებულია, მაგრამ გადამარების სპეციალური აქტები არ არის შედგენილი.

- ჟ) შესამოწმებელ პერიოდში ეროვნული მუზეუმიდან დროებით, სხვადასხვა საგამოფენო სივრცეებში გატანილი 944 ექსპონატიდან დაბრუნდა – 584, ვადა გაუგრძელდა 360 ერთეულს, აქედან, 321-ს ვადა გაუგრძელდა ორჯერ, თითო წლით.

ცხრილი N4. ინფორმაცია 2018 - 2020 წლებში ეროვნული მუზეუმიდან დროებითი სარგებლობის წესით გასული, დაბრუნებული და ვადაგაგრძელებული ექსპონატების შესახებ

ექსპონატი/ მუზეუმები	საქართველოს მუზეუმი	ხელოვნების მუზეუმი	ეროვნული გალერეა	ქარვასლა	სულ
სულ გავიდა	655	245	8	36	944
ქვეყნის გარეთ	478	239	5	0	722
ქვეყნის შიგნით	177	6	3	36	222
სულ დაბრუნდა	524	52	8	0	584
ქვეყნის გარედან	374	47	5	0	426
ქვეყნის შიგნიდან	150	5	3	0	158
ვადა გაუგრძელდა	131	193	0	36	360
ქვეყნის გარეთ	104	192	0	0	296
ქვეყნის შიგნით	27	1	0	36	64

შენიშვნა:

1. აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდისთვის (2021 წელი) დაუბრუნებელი და ვადაგაგრძელებულია 64 ექსპონატი (ყველა - ქვეყნის შიგნით).

2. 1958 წლიდან ეროვნული მუზეუმის შექმნამდე (2005 წელი) გატანილი და დაუბრუნებელი იყო 875 ექსპონატი. 2021 წლის ბოლოსთვის დაბრუნებულია 431 ერთეული, დასაბრუნებელია - 444, აქედან, ქვეყნის გარედან - 160 (საელოზები, სხვადასხვა გამოფენა), ქვეყნის შიგნიდან - 284 (სხვადასხვა ორგანიზაცია, ავტორები, ოჯახები, მემკვიდრეები და გარე მუზეუმები).

- ჟ) საქართველოს მუზეუმის მიხედვით შემოწმდა დროებით სარგებლობაში გატანილი და დაბრუნებულ ექსპონატებზე შედგენილი დოკუმენტაცია, არ არის წარმოდგენილი ექსპონატების გამტანი უფლებამოსილი პირების მინდობილობები და ექსპონატების გატანისა და დაბრუნების აქტების სარეგისტრაციო წიგნი. ეროვნული მუზეუმებიდან დროებით გაცემული ექსპონატების დაბრუნებაზე შედგენილი აქტები არ არის აკინძული და რეგისტრირებული სპეციალურ სარეგისტრაციო წიგნში.

- ჟ) ზოგიერთ სამუზეუმო ფონდში (საქართველოს მუზეუმის ეთნოგრაფიული კოლექციის იარაღის, რკინისა და ტყავის ფონდები) არ აწარმოებენ ექსპონატების აღრიცხვის საინვენტარო წიგნებს, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში წიგნებში ასახული ინფორმაცია არასრულყოფილია. კერძოდ, მასში არ არის შეტანილი საინვენტარო

ნომრები, რის გამოც შეუძლებელია კონკრეტული ექსპონატის იდენტიფიცირება, წიგნები არაა დანომრილი, ზონარგაყრილი და დალუქული (ზოოლოგიური, კავკასიური ტანსაცმლისა და ქსოვილების ფონდები).

2.1.2 სამუზეუმო

ფასეულობათა დაცვის
ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი:

-)/ ეროვნული მუზეუმის ამოცანაა სამუზეუმო ფასეულობათა დაზიანებისაგან, დაავადებისაგან, გაძარცვისა და გაფუჭებისგან დაცვა, ასევე ხელსაყრელი პირობების შექმნა მათი შესწავლის, ჩვენების, დათვალიერებისა და პოპულარიზაციის მიზნით.¹⁰
-)/ აკრძალულია სხვენისა და სარდაფის ფართის გამოყენება ფონდსაცავებად; მუზეუმის შენობაში აკრძალულია სხვა დაწესებულების ან ორგანიზაციის ფუნქციონირება.¹¹
-)/ სამუზეუმო ფონდი თავსდება სპეციალურად მოწყობილ საცავებში, რეგულარული ვენტილაციითა და გათბობით.¹² მუზეუმს უნდა ჰქონდეს ელექტრო-დაცვითი სიგნალიზაცია. შენობის, სარდაფისა და სხვენის ფანჯრებს უნდა ჰქონდეს რკინის გისოსები.¹³

ფაქტობრივი გარემოება:

-)/ ხელოვნების მუზეუმის შენობა არის ავარიული (მესამე კატეგორია), კედლები დაზარალებულია, ჭერი და იატაკი ფრაგმენტულად საგრძნობლად არის დაზიანებული, განსაკუთრებით სარდაფი. ფართობის სიმცირის გამო, ექსპონატები ძირითადად ინახება არასათანადო პირობებში, ექსპონატების გარკვეული ნაწილი დაავადებულია და საჭიროებს რესტავრაციას.
-)/ ქარვასლაში ფონდსაცავ სივრცეს უკავია 481 კვ.მ ფართი, საიდანაც ნაწილი (228 კვ.მ) განლაგებულია მესამე სართულზე, რომელიც არის ავარიულ მდგომარეობაში, კერძოდ, ოთახები სარემონტოა, კედლები დაზარალებული და ჭერი ზოგიერთ ადგილას ჩამოშლილი. ფართობის სიმცირის გამო, ექსპონატები არ არის სათანადოდ განთავსებული და დაცული. 2008 წელს შპს „გორგასალთან“ (2012 წლიდან სამართალმემკვიდრე – შპს „მეიდან ჯგუფი“) გაფორმებული საიჯარო ხელშეკრულებით გათვალისწინებული საინვესტიციო ვალდებულების ფარგლებში, ფონდსაცავი სივრცე არ შეკეთებულა; პირიქით, მოიჯარის მიერ საოფისე ფართის მოწყობის ხარჯზე იგი შემცირდა 44 კვ.მ-ით, მაშინ როდესაც ინვესტიციის ნაწილი მუზეუმის სხვადასხვა საჭიროებასთან ერთად მოხმარდა კომერციული დანიშნულების და საოფისე ფართების მოწყობას. ქარვასლაში დაცული 4 ფონდიდან უმეტესი ნაწილი განთავსებულია შენობის სხვენში. ეროვნული გალერეის კუთვნილი თანამედროვე ქანდაკების ფონდი, დაახლოებით, 1124 ექსპონატით, განთავსებულია თეატრალური

¹⁰ ინსტრუქცია, მუხლი 24, პუნქტი 1.

¹¹ ინსტრუქცია, მუხლი 24, პუნქტი 3.

¹² ინსტრუქცია, მუხლი 28, პუნქტი 1.

¹³ ინსტრუქცია, მუხლი 26, პუნქტები: 2, 6.

უნივერსიტეტის სარდაფში. ასევე ხელოვნების მუზეუმის ქვისა და ხის ფონდიც განთავსებულია სარდაფში.

-) ფონდსაცავების უმეტესი ნაწილი არ არის აღჭურვილი ვენტილაცია-კონდიციონერების სისტემით. ქარვასლის სხვენში არსებულ ფონდსაცავებში არ არის დაცული ხარმარსაწინააღმდეგო და სხვა სახის უსაფრთხოების ნორმები.

დასკვნა

არ არის დანერგილი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს სამუზეუმო ფასეულობების დაცვის პირობებისა და აღრიცხვის შესაბამისობას მოქმედ რეგულაციებთან. აღნიშნული ზრდის თაღლითობის, ექსპონატების ფიზიკური დაზიანებისა და მათ არსებობასთან დაკავშირებულ რისკებს.

რეკომენდაცია N1

სამინისტროს:

ეროვნულ მუზეუმს:

შეფასდეს არსებული კონტროლის მექანიზმები და მის საფუძველზე შემუშავდეს ღონისძიებათა გეგმა, რომელთა განხორციელება მუდმივი მონიტორინგის პირობებში უზრუნველყოფს სამუზეუმო ექსპონატების დაცვასა და აღრიცხვის სფეროში შეუსაბამოების პრევენციას, გამოვლენას და მასზე ადეკვატურ რეაგირებას.

2.2 ეკონომიკური საქმიანობით მიღებული შემოსავლების მართვის ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: ეროვნული მუზეუმის დაქვემდებარებაში მყოფი სტრუქტურული ერთეულების ფართების ერთჯერადად დათმობის ტარიფები დადგენილია გენერალური დირექტორის ბრძანებით.¹⁴ ტარიფები დიფერენცირებულია სხვადასხვა ღონისძიების ჩატარებისა და სრულმეტრაჟიანი ფილმის გადასაღები მცირე და დიდი ჯგუფების, ასევე ფართის სამუშაო და არასამუშაო საათებში დაკავების მიხედვით.

ფაქტობრივი გარემოება: ტარიფებისა და სახელშეკრულებო ღირებულების განსაზღვრის კუთხით არსებობს გარკვეული სახის ნაკლოვანებები, კერძოდ:

- 1) რიგ შემთხვევებში სახელშეკრულებო ღირებულება არ შეესაბამება დადგენილ ტარიფებს. ერთ-ერთი კრიტერიუმი, რაზედაც დამოკიდებულია სატარიფო განაკვეთი, არის შემოქმედებითი ჯგუფების ზომა, თუმცა არ არის განსაზღვრული ჯგუფების „დიდი“ და „მცირე“ ზომებად გამიჯვნის კრიტერიუმები (პირთა რაოდენობა, ტექნიკური პარამეტრები და ა.შ.). შერჩეულ ხელშეკრულებებში არ არის მითითებული ჯგუფის „ზომა“, ასევე ზოგიერთ ხელშეკრულებაში¹⁵ ფართის დათმობის დროის მონაკვეთი განსაზღვრულია არა საათებით, რომელიც ტარიფის განსაზღვრის საფუძველია, არამედ დღეებით. მაგალითად: სს „ქეფსლოქ ფროდაქშენთან“ გაფორმებული ხელშეკრულების თანახმად, ფილმის გადასაღებად დათმობილია ფართი ორი დღით, ჯამში 28 საათი, რისთვისაც გადახდილია 10 000 ლარი და არ არის მითითებული გადამღები ჯგუფის „ზომა“. ერთი საათით მცირე გადამღები ჯგუფისთვის ფართის დათმობის ტარიფი შეადგენს 400 ლარს, ხოლო დიდი ჯგუფისთვის – 600 ლარს. პირველ შემთხვევაში, სახელშეკრულებო ღირებულება 1200 ლარით ნაკლებია დადგენილი ტარიფით გაანგარიშებულ ღირებულებაზე, ხოლო მეორე შემთხვევაში – 6800 ლარით. სულ მსგავსი (განხილულის ჩათვლით) ხელშეკრულებების¹⁶ მიხედვით, 2018 – 2020 წლებში მუზეუმმა დაკარგა, დაახლოებით, 90 750 ლარიდან 148 250 ლარამდე შემოსავლის მიღების პოტენციალი. აუდიტის ობიექტმა ვერ წარმოადგინა მოცემულ შემთხვევებში დადგენილი ტარიფებისაგან განსხვავებით, სახელშეკრულებო ღირებულების განსაზღვრის სარწმუნო მტკიცებულებები.
- 2) მუზეუმის მიზნებიდან და ამოცანებიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციის გადაწყვეტილებით, შესაძლოა დადგინდეს მომსახურების განსხვავებული საფასური,¹⁷ თუმცა არ არის განსაზღვრული ის გარემოებები, რომელთა დადგომის შემთხვევაში შესაძლებელია არსებული ტარიფის ცვლილება და ამ ცვლილების საზღვრები.

დასკვნა

შესაბამისი დასაბუთების გარეშე, დადგენილი ტარიფებისაგან განსხვავებით სახელშეკრულებო ღირებულების განსაზღვრა იწვევს შემოსავლების შემცირებას და არათანაბარ მდგომარეობაში აყენებს ფართით მოსარგებლეებს.

რეკომენდაცია N2**ეროვნულ მუზეუმს:**

ფართით დროებით სარგებლობის ტარიფები განისაზღვროს მკაფიოდ ჩამოყალიბებული ფასწარმოქმნის ელემენტის მიხედვით. იდენტიფიცირებულ და დასაბუთებულ იქნეს მომეტებული საჯარო ინტერესის მატარებელი გარემოებები და ფაქტორები, რომლებიც საფუძვლად დაედება ცალკეულ შემთხვევაში დადგენილი ტარიფებისგან განსხვავებულ (შემცირებულ) საფასურზე შეთანხმებას.

კრიტერიუმი: საიჯარო ხელშეკრულების ერთ-ერთი არსებითი პირობაა, მოიჯარის მიერ იჯარით აღებულ ფართებში კომერციული საქმიანობის განსახორციელებლად მოხმარებული კომუნალური ხარჯების აღრიცხვა და გადახდა.

ფაქტობრივი გარემოება: შესამოწმებელ პერიოდში მოქმედებდა წინა წლებში გაფორმებული 16 საიჯარო ხელშეკრულება. იჯარის საგანია 3245,7 კვ.მ არასაცხოვრებელი ფართი და 685 კვ.მ არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ 7 შემთხვევაში¹⁴ საიჯარო ფართებზე კომუნალური ხარჯების აღრიცხვისა და გადახდის ვალდებულება მოიჯარის მიერ არ შესრულებულა და ანაზღაურება განხორციელებულია ეროვნული მუზეუმის მიერ.

2018 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, მოიჯარეებზე ირიცხებოდა 32 915 ლარის დებიტორული დავალიანება, რომელიც 2021 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით გაიზარდა 346 245 ლარით და შეადგინა 379 160 ლარი (აქედან, 241 083 ლარი – ძირითადი თანხა, 138 077 ლარი – საურავი). ძირითადი დავალიანებების მნიშვნელოვანი ნაწილი, რომელიც წარმოშობილია 2020 წლის 21 მარტიდან 2021 წლის მარტამდე პერიოდში, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით¹⁵ ექვემდებარება ჩამოწერას.

დასკვნა

ხელშეკრულების პირობების შეუსაბამოდ, მუზეუმის მიერ იჯარით გაცემულ ფართებზე გაწეული კომუნალური ხარჯების ანაზღაურება არის საჯარო სახსრების არამიზნობრივი და არამართლზომიერი ხარჯვა.

რეკომენდაცია N3**ეროვნულ მუზეუმს:**

საჯარო სახსრების მიზნობრივი ხარჯვის უზრუნველსაყოფად, შესაბამისი ტექნიკური პირობების არსებობის შემთხვევაში, განხორციელდეს მოიჯარეების ცალკე აბონენტად რეგისტრირება. იმ შემთხვევაში, თუ ეს შეუძლებელია, საექსპერტო შეფასების საფუძველზე განხორციელდეს მათ მიერ მოხმარებული ელექტროენერგიის მოცულობების დადგენა და მოიჯარეების მიერ მისი გადახდა.

¹⁴ N93, 31.01.2018 (დანართი N2).

¹⁵ N 31/ს 28.05.2019; ნომრის გარეშე, 02.04.2019; N37/ს, 23.07.2020.

¹⁶ ხელშეკრულებები: N53, 13.04.2018; N55, 02.05.2018; N1/18, 20.04.2018; N77, 20.07.2018; N85/ს, 06.09.2018; N88/ს, 14.09.2018; N108/ს, 10.11.2018; N8/ს, 26.02.2019; N2-19, 26.02.2019; N16/ს, 19.04.2019; N20/ს, 24.04.2019; N22/ს, 03.05.2019; N15, 17.05.2019; N31, 28.05.2019; N32/ს, 30.05.2019; N38, 05.06.2019; N49, 19.06.2019; N53/ს, 28.06.2019; N56/ს, 26.07.2019; N69/ს, 10.09.2019; N73/ს, 19.09.2019; N78/ს, 07.10.2019; N82/ს, 21.10.2019; N84/ს, 31.10.2019; N35/ს, 10.07.2020; N47/ს, 01.10.2020; 45/ს, N25, 09.2020; N43/ს, 16.09.2020; N32/ს, 21.05.2020; N41/ს, 07.09.2020.

¹⁷ საქართველოს ეროვნული მუზეუმის გენერალური დირექტორის 2018 წლის 31 იანვრის ბრძანება N93, მუხლი 2.

¹⁸ ხელშეკრულებები: N6, N7, N8, N9, N10, N12 და N13; 09.10.2017.

¹⁹ საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 15 ოქტომბრის N507 დადგენილება.

2.3 შრომის ანაზღაურება

2018 – 2020 წლებში ეროვნულ მუზეუმში საშტატო განრიგით განსაზღვრული 52 სტრუქტურული ქვედანაყოფის მიხედვით, ირიცხებოდა 707 თანამშრომელი. საშტატო ერთეულზე დასაქმებული თანამშრომლის საშუალო წლიური ხელფასი შეადგენდა 6 895 ლარს, შტატგარეშე თანამშრომელთა რიცხოვნობა – 232 ერთეულს, ხოლო საშუალო წლიური ანაზღაურება – 4 926 ლარს.

სახელმწიფო სახაზინო სამსახურის მონაცემების მიხედვით, შესამოწმებელ პერიოდში შრომის ანაზღაურებაზე გაწეულია 22 617 617 ლარის ხარჯი, აქედან, საბიუჯეტო სახსრებით – 15 882 188 ლარი, მიზნობრივი გრანტით – 180 849 ლარი, ხოლო საკუთარი შემოსავლებიდან – 6 735 429 ლარი.

კრიტერიუმი: დანამატი მოიცავს არასამუშაო საათებში, ღამის ცვლაში, სადღესასწაულო და დასვენების დღეებში მუშაობისათვის განკუთვნილ დამატებით საზღაურს და კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ნებისმიერ სხვა დანამატს.²⁰ დანამატის გაცემა უნდა შეთანხმდეს კონტროლის განმახორციელებელ სამინისტროსთან.²¹

ფაქტობრივი გარემოება: 2018 – 2020 წლებში დანამატის სახით ანაზღაურებულია 63 570 ლარი. ზეგანაკვეთური სამუშაოები შესრულებულია ეროვნულ მუზეუმს დაქვემდებარებულ სხვადასხვა სტრუქტურულ ერთეულებში (მუზეუმები). აუდიტის ობიექტის მხრიდან ზეგანაკვეთურად ნამუშევარი დროის თაობაზე დამადასტურებელი სარწმუნო მტკიცებულებები ვერ იქნა წარმოდგენილი. ამასთანავე, 2018 წლის გადაწყვეტილებები 31 172 ლარის დანამატის გაცემის თაობაზე არ არის შეთანხმებული სამინისტროსთან.

დასკვნა

შესაბამისი კონტროლის მექანიზმების გარეშე ზეგანაკვეთური შრომის ანაზღაურება ქმნის შეუსრულებელი სამუშაოს ანაზღაურების პირობებს.

კრიტერიუმი: შრომითი ხელშეკრულება შეთავსებით სამუშაოზე შეიძლება დაიდოს პირთან, რომელსაც ძირითადი სამუშაოდან თავისუფალ დროს შეუძლია სხვა ანაზღაურებადი სამუშაოს შესრულება, თუ ასეთი სამუშაო ხელს არ შეუშლის მის ძირითად საქმიანობას.²²

ფაქტობრივი გარემოება: შესამოწმებელ პერიოდში საშტატო ერთეულებზე დასაქმებული თანამშრომლების უმრავლესობა, პარალელურად დამატებით ანაზღაურებას იღებდა მათთან გაფორმებული ვადიანი შრომითი ხელშეკრულებების საფუძველზე. ხშირ შემთხვევაში საშტატო განრიგით გათვალისწინებული თანამდებობების (ძირითადი საქმიანობა) სამუშაო აღწერილობები და შრომითი ხელშეკრულებებით შესასრულებელი სამუშაოს ბუნება იდენტურია. მაგალითად, საშუალოდ 47 თანამშრომელთან, რომლებიც

²⁰ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს N672 და 2019 წლის 5 აპრილის N99 ბრძანებებით დამტკიცებული „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაცია“, თავი V.

²¹ საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის მინისტრის 2016 წლის 23 მაისის N05/12 ბრძანებით დამტკიცებული „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს ეროვნული მუზეუმის დებულება“, მუხლი 9.

²² საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს შრომის კოდექსი“, მუხლი 8.

საშტატო განრიგით დასაქმებული არიან გიდი-პედაგოგის პოზიციაზე, ამავე სამუშაოს შესასრულებლად ასევე გაფორმებული არიან ვადიანი შრომითი ხელშეკრულებებით. ე.ი. შინაგანაწესით დადგენილი ნორმირებული სამუშაო დროის ფარგლებში თანამდებობრივი პოზიციით გათვალისწინებული სამუშაოს შესრულებისათვის ისინი იღებენ როგორც თანამდებობრივ სარგოს, ისე დამატებით ანაზღაურებას. ასეთი სახის დამატებითმა ანაზღაურებამ შესამოწმებელ პერიოდში შეადგინა 269 288 ლარი (საკუთარი სახსრებიდან).

დასკვნა

ამ სახით დამატებითი ანაზღაურების გაცემა კანონმდებლობასთან შეუსაბამო გადაწყვეტილებაა, ვინაიდან ნორმირებულ დროში სამუშაოს შესრულებისთვის მოხელეზე კომპენსაციის სახით გაიცემა მხოლოდ თანამდებობრივი სარგო.

რეკომენდაცია N4

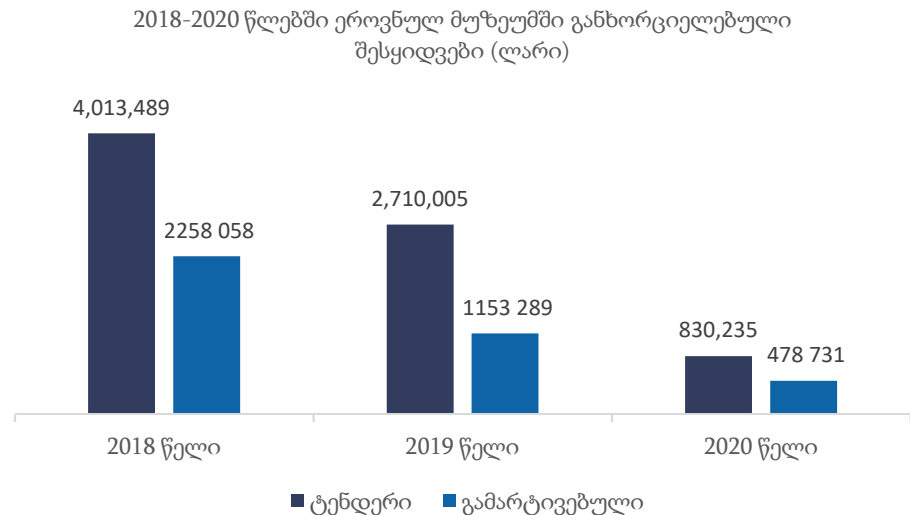
ეროვნულ მუზეუმს:

დაინერგოს ისეთი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც გამორიცხავს ნორმირებული სამუშაო დროის ფარგლებში, ერთსა და იმავე თანამშრომელზე შტატით გათვალისწინებული სამუშაო აღწერილობის და ვადიანი შრომითი ხელშეკრულების ფარგლებში შესასრულებელი სამუშაოების დუბლირებას. ამასთანავე, შემუშავდეს და დაინერგოს ისეთი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც დროითი სახელფასო სისტემის პირობებში, უზრუნველყოფს ნამუშევარი დროის აღრიცხვას და მის საფუძველზე შრომის ანაზღაურებას.

2.4 სახელმწიფო შესყიდვების მართვის ნაკლოვანებები

ზოგადი ინფორმაცია

ეროვნულმა მუზეუმმა 2018 – 2020 წლებში გააფორმა 1624 ერთეული შესყიდვის ხელშეკრულება, 11 443 807 ლარის ღირებულებით.



2.4.1 კონკურენციის შეზღუდვა

კრიტერიუმი: ყოველი კონკრეტული ელექტრონული ტენდერის ჩატარების შემთხვევაში განისაზღვრება მოთხოვნები, რომელთაც უნდა აკმაყოფილებდეს პრეტენდენტი და შესყიდვის ობიექტი. მოთხოვნები უნდა გამომდინარეობდეს შემსყიდველი ორგანიზაციის საჭიროებიდან, უნდა იყოს პროპორციული და არადისკრიმინაციული, ხელს უნდა უწყობდეს ჯანსაღი კონკურენციის დამკვიდრებას და პრეტენდენტთა მიმართ თანასწორ მოპყრობას.²³

ფაქტობრივი გარემოება: საქართველოს ეროვნულმა მუზეუმმა 2018 წლის 8 ნოემბერს (საგრანტო შემოსავლებიდან) ავეჯის დამზადება-მიწოდებაზე გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი 12 000 ლარის სავარაუდო ღირებულებით, მიწოდების ვადად განსაზღვრული იყო 5 სამუშაო დღე. მიწოდების შეზღუდულმა ვადამ გაზარდა სატენდერო პროცედურებში პოტენციურ მიმწოდებელთა მონაწილეობის შეზღუდვის რისკი (ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ერთმა კომპანიამ (შპს „ოქროს ხელები“), რომელთანაც 2018 წლის 26 ნოემბერს გაფორმდა ხელშეკრულება იმავე ღირებულებით). აღნიშნული შეფასება ეფუძნება შემდეგ გარემოებებს:

-) საგრანტო ხელშეკრულების ფარგლებში, ავეჯის შეძენა განკუთვნილი იყო საქართველოს მუზეუმში „კულტურული მემკვიდრეობის ევროპული წლის“ აღსანიშნავი საგამოფენო სივრცის მოსაწყობად. ავეჯის შესყიდვის საჭიროების დასაბუთებაში²⁴ არ არის მითითებული შეზღუდულ ვადებში მისი მიწოდების აუცილებლობაზე.

²³ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის ბრძანება N12-ით დამტკიცებული „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესი“, მუხლი 18, პუნქტები: 1, 2.

²⁴ ეროვნული მუზეუმის რესტავრაციისა და კონსერვაციის კვლევითი ინსტიტუტის ხელმძღვანელის მოხსენებითი ბარათი N5598, 25.10.2018.

ს) სხვა შემთხვევებში ანალოგიური საქონლის შესაძენად დადგენილია გაცილებით ხანგრძლივი ვადები, კერძოდ, 2019 წლის 1 მაისს გამოცხადებულია ტენდერი საგამოფენო ავეჯის შესასყიდად, მიწოდების ვადად განსაზღვრულია ერთი თვე. ტენდერი ჩატარდა კონკურენტულ გარემოში (მიღებულია ეკონომია 11%-ის ოდენობით). ასევე გამარტივებული შესყიდვის საფუძველზე, ამ სახის და ანალოგიური მოცულობის საქონლის შესყიდვის მიზნით, 2018 წლის 29 ივნისს გაფორმებული ხელშეკრულებით საქონლის მიწოდების ვადად განსაზღვრულია ხელშეკრულების გაფორმებიდან ერთი თვე.

2019 წლის 16 ოქტომბერს მუზეუმმა გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი საქართველოს მუზეუმში, არქეოლოგიური საცავის სახურავისა და კედლების რეაბილიტაციაზე, შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება შეადგენდა 130 000 ლარს. სატენდერო პირობების თანახმად, პრეტენდენტებს უნდა ჰქონოდათ ანალოგიური, მათ შორის, სამუზეუმო და საცავის ტიპის ნაგებობების გადახურვის გამოცდილება. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო სამმა პრეტენდენტმა, საიდანაც საკვალიფიკაციო მოთხოვნების (მათ შორის, შესაბამისი გამოცდილება) დაუკმაყოფილებლობის გამო, დისკვალიფიცირებულ იქნა უმცირესი სატენდერო წინადადების ფასის წარმოდგენი შპს „კა ემ სი“ და შპს „გაერთიანებული სამშენებლო კომპანია“. შესაბამისად, 2019 წლის 19 ნოემბერს ხელშეკრულება გაფორმდა შპს „მეტალ +“-სთან, ღირებულებით – 113 999 ლარი.

წარმოდგენილი ხარჯთაღრიცხვით და შესრულებული სამუშაოს (ფორმა N2) მიხედვით, აღნიშნული სამუშაოები განეკუთვნება სტანდარტულ ბრტყელი გადახურვის სამუშაოებს. კერძოდ, შესრულებულია ლითონის ბადის, ზედაპირის ჰიდროიზოლაციის, იატაკის და ახალი ბაზალტის ფილების მოწყობა, რაც არ საჭიროებს სპეციალურ გამოცდილებას და მისი განხორციელება სამუზეუმო სივრცეებში არ გამოირჩევა განსაკუთრებული თავისებურებებით.

დასკვნა

შეზღუდული მიწოდების ვადის და შესყიდვის საგნის მიმართ არარელევანტური საკვალიფიკაციო მოთხოვნების ჩამოყალიბებით, შეიზღუდა კონკურენცია და შედეგად გაიზარდა საჯარო სახსრების არარაციონალურად ხარჯვის რისკი.

რეკომენდაცია N5

ეროვნულ მუზეუმს:

შესაბამისი კონტროლის მექანიზმების (მათ შორის, ბაზრის კვლევის) ეფექტიანობის ამაღლების გზით, ჩამოყალიბდეს ისეთი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები და ხელშეკრულების საპროექტო პირობები, რომლებიც იქნება შესყიდვის საგნის, ასევე მასზე საჭიროების დაკმაყოფილების დროის პროპორციული. აღნიშნული უზრუნველყოფს კონკურენტული გარემოს პირობებში კვალიფიციური მიმწოდებლის შერჩევას.

2.4.2 შესყიდვის ხელოვნურად დაყოფის რისკები

კრიტერიუმი: სახელმწიფო შესყიდვის ხელოვნურად დაყოფა გულისხმობს შესყიდვის ერთგვაროვანი ობიექტების შესყიდვის რაოდენობის ან მოცულობის შემცირებას ან/და დაყოფას, როდესაც შემსყიდველი ორგანიზაციისთვის წინასწარ ცნობილია, რომ იმავე საბიუჯეტო წელს აუცილებელი გახდება იმავე ან მისი ერთგვაროვანი შესყიდვის ობიექტის დამატებით შესყიდვა და დამატებითი შესყიდვისთვის სახსრები წინასწარვა გათვალისწინებული იმავე საბიუჯეტო წლის სახელმწიფო შესყიდვების გეგმაში.²⁵

ფაქტობრივი გარემოება: მუზეუმში შესასვლელი ბილეთების შესყიდვის მიზნით, 2019 წლის 15 თებერვალს 2240000 CPV კოდით, გამარტივებული შესყიდვის საფუძველზე, ხელშეკრულება გაფორმდა შპს „კოლორპარკთან“ – ღირებულებით 4 410 ლარი. აღნიშნული შესყიდვის დაფინანსების წყარო იყო საბიუჯეტო სახსრები. იმავე წლის 23 სექტემბერს, იმავე კომპანიისგან დამატებით იქნა შეძენილი 2 240 ლარის ბილეთები და ამ შემთხვევაში უკვე დაფინანსების წყარო იყო საკუთარი შემოსავლები. მუზეუმისთვის ცნობილი იყო, რომ ყოველწლიურად იზრდებოდა ვიზიტორთა რაოდენობა, რაც შესასყიდი ბილეთების საორიენტაციო რაოდენობის დადგენის შესაძლებლობას ქმნიდა. არსებული გამოცდილებით (2018 წელს შეძენილ იქნა 4900 ლარის ღირებულების ბილეთები) 2019 წელს შესასყიდი ბილეთების სავარაუდო (საორიენტაციო) ღირებულება სცდებოდა გამარტივებული შესყიდვისათვის დადგენილ მონეტარულ ზღვარს (5000 ლარი) და საჭიროებდა შესყიდვის საშუალებად ელექტრონული ტენდერი გამოყენებას. ამასთანავე, გაზრდილი რაოდენობით ბილეთების შესყიდვის დაფინანსების შესაძლებლობა არსებობდა ცალკე აღებული როგორც საბიუჯეტო სახსრების, ისე საკუთარი შემოსავლების ხარჯზე.

ანალოგიური მდგომარეობა ფიქსირდებოდა 31400000 CPV კოდით კომპიუტერის აკუმულატორების (ups) შესყიდვის შემთხვევაში. 2019 წლის 22 თებერვალს, გამარტივებული შესყიდვის საფუძველზე, შპს „ივერსისაგან“ საბიუჯეტო ასიგნებების ფარგლებში, სვანეთის ეთნოგრაფიული მუზეუმის სერვერის ოთახისთვის შეძენილ იქნა 3 168 ლარის ღირებულების, 100 ცალი კომპიუტერის აკუმულატორი (ups). იმავე წლის 22 აპრილს, იმავე მიზნით დამატებით იქნა შეძენილი 3 045 ლარის ღირებულების 95 ერთეული აკუმულატორი. ამჯერად დაფინანსების წყარო იყო საკუთარი შემოსავლები. აღნიშნულ შემთხვევაში, დაგეგმვის ეტაპზე შესაძლებელი გახდა, განსაზღვრულიყო საჭირო რაოდენობის კომპიუტერის აკუმულატორების ზუსტი რაოდენობა. ამასთანავე, არსებობდა ამ რაოდენობის აკუმულატორების შესყიდვის დაფინანსების შესაძლებლობა, როგორც ცალკე საბიუჯეტო სახსრების, ისე საკუთარი შემოსავლების ხარჯზე.

დასკვნა

ზემოთ აღნიშნულ შემთხვევებში, შესყიდვის ხელოვნურად დაყოფის გამო, გამარტივებული შესყიდვის გამოყენებამ შეზღუდა კონკურენცია, რამაც შექმნა საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიურად ხარჯვის პირობები.

²⁵ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 9, პუნქტი 3¹.

რეკომენდაცია N6**ეროვნულ მუზეუმს:**

შესყიდვების წლიური გეგმის შედგენისას გათვალისწინებულ იქნეს წინა წლების გამოცდილება, როგორც შესასყიდი მოცულობის, ასევე არსებული დაფინანსების წყაროების კრილში, რითაც თავიდან იქნება აცილებული შესყიდვის ხელოვნური დაყოფა და არაკონკურენტული შესყიდვის საშუალების გამოყენება.

**2.4.3 შეუსაბამო შესყიდვის
საშუალების შერჩევა**

კრიტერიუმი: გადაუდებელი აუცილებლობა არის მდგომარეობა, რომელიც რეალურ საფრთხეს უქმნის შემსყიდველი ორგანიზაციის ფუნქციონირებას და არ შეიძლება წინასწარ იყოს განსაზღვრული ან/და, რომლის დადგომა არ არის გამოწვეული შემსყიდველი ორგანიზაციის ქმედებით.²⁶ შესასყიდი საქონლის რაოდენობა, სამუშაო ან მომსახურების მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს გადაუდებელი აუცილებლობით გამოწვეული პრობლემის მოსაგვარებლად საჭირო შესაბამის ვადებს.²⁷

ფაქტობრივი გარემოება: 2018 წლის 21 მარტს, გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, გამარტივებული შესყიდვის საფუძველზე ხელშეკრულება გაფორმდა შპს „მეტალ“-სთან, ღირებულებით – 77 975 ლარი. შესყიდვის საგანი იყო ხელოვნების მუზეუმის შენობის ტექნიკური მდგომარეობის პრევენციული ღონისძიებების გატარება.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა გარემოებები, რომელთა ერთობლიობით არ დასტურდება შესყიდვის გადაუდებელი აუცილებლობა. კერძოდ, ხელოვნების მუზეუმის შენობის ტექნიკური მდგომარეობის შეფასების მიზნით, სსიპ – ლევან სამხარაულის ექსპერტიზის ეროვნულმა ბიურომ საექსპერტო სამუშაოები დაიწყო 2017 წლის ზაფხულიდან, დაიდო რამდენიმე დასკვნა. ექსპერტები აკვირდებოდნენ ბზარების გახსნის დინამიკას და საბოლოო დასკვნა, შენობის მდგომარეობის შესახებ, თარიღდება 2018 წლის 23 თებერვლით. დასკვნის მიხედვით, „შენობის ტექნიკური მდგომარეობა არადაზიანებულია, შენობაზე არსებული დაზიანებები შეესაბამება მესამე ხარისხის დაზიანებას და მისი შემდგომი ექსპლუატაცია დროული აღდგენა-გამაგრების გარეშე დაუშვებელია და საფრთხის შემცველია“.

ფაქტობრივად, ხელშეკრულების ფარგლებში არ განხორციელებულა საექსპერტო დასკვნით გათვალისწინებული შენობის აღდგენა-გამაგრებითი სამუშაოები. მსგავსი სახის სამუშაო (კედლების ლითონის ბადით გამაგრება) გათვალისწინებული იყო თავდაპირველ ხელშეკრულებაზე თანდართული ხარჯთაღრიცხვით, რომელიც შემდეგ მხარეთა შეთანხმებით ამოღებულ იქნა შესასრულებელ სამუშაოთა ნუსხიდან. დარჩენილი სამუშაო – ხის დამცავი ღობის მოწყობა, რომელიც მიმართული იყო საექსპერტო დასკვნით გაცემული რეკომენდაციის შესასრულებლად, ჩატარდა ორი თვის დაგვიანებით.

კრიტერიუმი: სახელმწიფო შესყიდვა შეიძლება განხორციელდეს გამარტივებული შესყიდვით, თუ სახელმწიფო და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების შეზღუდულ ვადებში შეუფერხებლად ჩატარების მიზნით, შესყიდვის განხორციელება დადგინდა საქართველოს მთავრობის

²⁶ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 3, პუნქტი „ლ“; მუხლი 10¹, პუნქტი 3, ქვეპუნქტი „ბ“.

²⁷ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 10¹, პუნქტი 3, ქვეპუნქტი „ბ“.

სამართლებრივი აქტით.²⁸ ამასთანავე აუცილებელია, რომ შეზღუდული დროის გამო, ღონისძიების ჩატარებასთან დაკავშირებული შესყიდვის ობიექტების შესყიდვა ელექტრონული ტენდერის ან კონკურსის პროცედურების მეშვეობით იწვევდეს ამ ღონისძიების არსებითი შეფერხებით ჩატარებას, ჩაშლას ან/და ხელს უშლიდეს მის უწყვეტ ჩატარებას. შემსყიდველმა ორგანიზაციამ მაქსიმალურად უნდა აარიდოს თავი ისეთ ქმედებას, რომელიც ხელოვნურად იწვევს ღონისძიების არსებითი შეფერხებით ჩატარებას, ჩაშლას ან/და მისი უწყვეტი ჩატარების ხელშეშლას.²⁹

ფაქტობრივი გარემოება: საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 28 მაისის N1196 განკარგულების საფუძველზე მუზეუმს მიეცა უფლება, გამარტივებული შესყიდვით განხორციელებინა ავარიული მდგომარეობის გამო, ხელოვნების მუზეუმის ექსპონატების უსაფრთხოდ განთავსების უზრუნველსაყოფად, ალტერნატიული საცავის მოწყობის, აღჭურვისა და ექსპონატების კონსერვაციისა და გადასატანად მომზადებისათვის საჭირო საქონლის და სამუშაოების შესყიდვა. ამ საფუძველით მუზეუმმა გააფორმა 15 ხელშეკრულება, რომელთა ჯამურმა ღირებულებამ შეადგინა 422 000 ლარი.

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოში წარდგენილ მიმართვაში მუზეუმი ითხოვდა სამუშაოს და სხვადასხვა საქონლის გამარტივებული წესით შესყიდვაზე თანხმობას, რაც სააგენტომ დააკმაყოფილა და ამის საფუძველზე გამოიცა ზემოთ აღნიშნული მთავრობის განკარგულება. აუდიტით დადგინდა, რომ მხოლოდ სამუშაოები საჭიროებდა შეზღუდულ ვადებში განხორციელებას. კერძოდ, სამუზეუმო ექსპონატების განთავსების მიზნით უნდა ჩატარებულიყო თრელიგორაში (თბილისი) მდებარე ალტერნატიული საცავის სარემონტო სამუშაოები. მხოლოდ ამ სამუშაოების დასრულების შემდეგ, საცავის მზადყოფნის შემთხვევაში დადგებოდა დანარჩენი 4 CPV კოდით გათვალისწინებული საქონლის (ექსპონატების გადასატანი ყუთები, თაროები და სხვ.) შესყიდვის აუცილებლობა. ფაქტობრივად, ალტერნატიული საცავის სარემონტო სამუშაოები (ღირებულებით – 422 000 ლარი) დასრულდა მთავრობის განკარგულების გამოცემიდან სამი თვის შემდეგ, 2018 წლის 30 აგვისტოს, რაც მიუთითებს იმ გარემოებაზე, რომ 2018 წლის მაისში არ იდგა მისი აღჭურვის შეზღუდულ ვადებში განხორციელების აუცილებლობა. ამასთანავე აღსანიშნავია, რომ აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდშიც არ იყო სამუზეუმო ექსპონატები გადატანილი ახალ ფონდსაცავში.

დასკვნა

ოთხი დასახელების 143 000 ლარი ღირებულების საქონლის ელექტრონული ტენდერის პროცედურებით შესყიდვა არ იწვევდა აღნიშნული ღონისძიების არსებითი შეფერხებით ჩატარებას, ჩაშლას ან/და მის უწყვეტ ჩატარებას, შესაბამისად, არ იდგა გამარტივებული შესყიდვის საშუალების გამოყენების აუცილებლობა. შეუსაბამო შესყიდვის საშუალების (გამარტივებული შესყიდვა) გამოყენებით, დაიკარგა ეკონომიის მიღების შესაძლებლობა.

²⁸ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 10¹, პუნქტი 3, „დ“ ქვეპუნქტი.

²⁹ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 17 აგვისტოს N13 ბრძანება, მუხლი 4, პუნქტი 7.

რეკომენდაცია N7**ეროვნულ მუზეუმს:**

გამარტივებული შესყიდვის საშუალების შერჩევისას, გათვალისწინებულ იქნეს კანონმდებლობით მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილების მიზანი (გადაუდებელი აუცილებლობის არსებობა, შეზღუდულ ვადებში სახელმწიფო და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების შეუფერხებლად ჩატარება და ა.შ.) და შეფასდეს ამ მიზანთან ფაქტობრივი გარემოებების შესაბამისობა. ასევე დაინერგოს ისეთი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს გადაწყვეტილების შემდგომ, აღნიშნულ მიზანთან ფაქტობრივი მდგომარეობის შეუსაბამობის დროულ გამოვლენას და კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებების გატარებას.

**2.4.4 გამარტივებული
შესყიდვები**

კრიტერიუმი: სამშენებლო სამუშაოების გამარტივებული შესყიდვის შესრულებული სამუშაოების ღირებულება (ასანაზღაურებელი) განისაზღვრება შესაბამისი ხელშეკრულების ხარჯთაღრიცხვით გათვალისწინებული ერთეულის ფასების ფარგლებში, ფაქტობრივი დანახარჯების მიხედვით.³⁰

ფაქტობრივი გარემოება: შესამოწმებელ პერიოდში ეროვნულ მუზეუმს გამარტივებული შესყიდვის გზით გაფორმებული ცხრა ერთეული ხელშეკრულების საფუძველზე განხორციელებული აქვს 313 828 ლარის ღირებულების სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოების შესყიდვა.³¹ შესრულებულ სამუშაოებზე წარმოდგენილი საექსპერტო დასკვნებით არ დასტურდება მასზე გაწეული ფაქტობრივი დანახარჯები და შემსყიდველის მიერ მიმწოდებლებისათვის შესრულებული სამუშაოს ღირებულება ანაზღაურებულია შესაბამისი სამუშაოების ხარჯთაღრიცხვით გათვალისწინებული ერთეულის ფასების მიხედვით, რაც ზრდის შემსყიდველის მიერ სამუშაოების ზედმეტად ანაზღაურების რისკებს.

აღნიშნულ სამუშაოებზე ფაქტობრივი დანახარჯების განსაზღვრის მიზნით, აუდიტის ჯგუფის მიმართვის საფუძველზე, მუზეუმმა მიმწოდებელი სამშენებლო კომპანიებისგან გამოითხოვა ხარჯის დამადასტურებელი პირველადი სააღრიცხვო დოკუმენტაცია. სამშენებლო კომპანიას აღნიშნული დოკუმენტაცია არ წარმოუდგენია.

დასკვნა

ფაქტობრივი ხარჯების დადასტურების გარეშე, მიმწოდებელთან ანგარიშსწორების განხორციელება ზრდის საბიუჯეტო სახსრების ზედმეტად ანაზღაურების რისკებს.

რეკომენდაცია N8**ეროვნულ მუზეუმს:**

ახალი კონტროლის მექანიზმების დანერგვით ან არსებული კონტროლის მექანიზმის (საექსპერტო დასკვნა) გაუმჯობესებით, უზრუნველყოფილ იქნეს

³⁰ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის N55 დადგენილება, პუნქტი 3, ქვეპუნქტი „გ“.

³¹ ხელშეკრულებები: N1-1/20, 21.03.2018; N1-1/43, 29.05.2018; N1-1/64, 05.07.2018; N1-1/76, 07.08.2018; NIII-1/92, 13.11.2018; NII-1/267, 30.08.2019; NII-1/287, 30.09.2019; NII-1/325, 06.12.2019; NII-1/114, 09.07.2020.

გამარტივებული წესით შესყიდულ სამუშაოებზე გაწეული ფაქტობრივი ხარჯის დადასტურება და მის საფუძველზე მიმწოდებელთან ანგარიშსწორება.

2.4.5 შრომითი ურთიერთობის ფორმით საპროექტო მომსახურების შესყიდვა

ეროვნულმა მუზეუმმა 2020 წლის 13 იანვარს N18/ხ შრომითი ხელშეკრულება გააფორმა არარეზიდენტ ფიზიკურ პირთან. ხელშეკრულების საგანი იყო დმანისის არქეოლოგიურ ძეგლზე ვიზიტორთა ცენტრის პროექტის კონცეფციისა და სქემატური ნახაზების შექმნა, რის საკომპენსაციოდ საკუთარი შემოსავლების ხარჯზე ანაზღაურდა 60 000 ლარი.

საპროექტო მომსახურების შესყიდვა არ არის შრომითი ურთიერთობის საგანი, ვინაიდან ამ შემთხვევაში პრიორიტეტია შედეგი (პროექტის კონცეფცია და სქემატური ნახაზები) და არა თავად შრომა ან მისი ორგანიზება. ამასთანავე, შრომითი ურთიერთობის დროს დამქირავებელი გარკვეულ უპირატესობებს ფლობს დაქირავებულთან შედარებით, კონკრეტულად, დაქირავებული შრომით საქმიანობას ახორციელებს დამქირავებლის მიერ ორგანიზებულ პირობებში. აქედან გამომდინარე, შრომითი ურთიერთობა სპეციალიზებული კანონმდებლობით, კერძოდ, შრომითი კანონმდებლობით რეგულირდება. რაც შეეხება ისეთი სახის მომსახურებებს, როგორებიცაა, საპროექტო, საკონსულტაციო და სხვა ანალოგიური მომსახურებები, ნასყიდობის ხელშეკრულების საგანია და რეგულირდება სამოქალაქო კანონმდებლობით. კონკრეტულად აღნიშნული შესყიდვა არის სახელმწიფო შესყიდვა³² და ის უნდა განხორცილდეს სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობის მოთხოვნათა დაცვით,³³ რაც ამ შემთხვევაში იძლევა შესყიდვის საშუალებად კონკურსის გამოყენების შესაძლებლობას.³⁴ კონკურსის პირობებში წინადადების შერჩევა ხდება ხარისხის და ფასის შეწონილი კრიტერიუმების საფუძველზე, რაც კონკურენციის გზით უზრუნველყოფს საუკეთესო წინადადების გამარჯვებას.

მოცემულ შემთხვევაში აუდიტის ობიექტმა არ გაითვალისწინა ზემოაღნიშნული მოთხოვნები და კანონშესაბამო გადაწყვეტილებით გაზარდა საჯარო სახსრების არარაციონალური ხარჯვის რისკი.

2.4.6 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილება

ეროვნული მუზეუმის მიერ 2019 წლის 20 აგვისტოს შპს „მეტალ+“-თან გაფორმდა ხელშეკრულება³⁵ ქსნის (ნასტაკისის) არქეოლოგიური და სამეცნიერო-კვლევითი ბაზის/საცავის სარემონტო-საინჟინრო სამუშაოების შესყიდვის თაობაზე. ხელშეკრულების ღირებულებამ შეადგინა 313 999 ლარი. მომსახურების მიწოდების ვადად განისაზღვრა 2019 წლის 30 ნოემბერი, რომლის გასვლიდან 18 დღის შემდეგ მხარეთა შორის შეთანხმებით ხელშეკრულებაში შევიდა ცვლილება: ხარჯთაღრიცხვას დაემატა 73 520 ლარის ღირებულების სამუშაოები, შენობის ნულოვან სართულზე ჩაშენებული მყარი ბეტონის კედლის დემონტაჟი და სხვ. ამავე ცვლილებით, 42 235 ლარით შემცირდა თავდაპირველი კრებსითი ხარჯთაღრიცხვით გათვალისწინებული

³² საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 1, პუნქტი 2.

³³ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 3, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი „ა“.

³⁴ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 10², პუნქტი 1.

³⁵ N1-1/73.

გარკვეული სამუშაოების ღირებულებები, კერძოდ, შვიდი ლოკალური ხარჯთაღრიცხვიდან სამ ერთეულში (საერთო ღირებულებით – 80 086 ლარი) შემცირება განხორციელდა ორი ფორმით, ერთ შემთხვევაში (10 318 ლარი) შემცირდა გარკვეული სახის სამუშაოთა მოცულობები, მეორე შემთხვევაში (19 246 ლარი) – ხარჯთაღრიცხვიდან ამოღებულ იქნა ზოგიერთი მასალა/დანადგარი. ასევე თავდაპირველი კრებვითი ხარჯთაღრიცხვიდან ამოღებულ იქნა გაუთვალისწინებელი ხარჯები (12 671 ლარი). ასეთი სახის ცვლილებებმა იმ პირობებში, როდესაც ხარჯთაღრიცხვით არ იყო განსაზღვრული სამშენებლო მასალებისა და მოწყობილობების კონკრეტული ხარისხობრივი სპეციფიკაციები და საექსპერტო დასკვნებით არ დასტურდებოდა შესრულებული სამუშაოების ხარისხი, გაზარდა შემსყიდველის მიერ არაჯეროვნად და უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების მიღების რისკები.

2.5 შიდა კონტროლის სისტემები

2.5.1 შეუსაბამო მუზეუმების სახელმწიფო რეესტრთან

ეროვნული მუზეუმის დებულებით გათვალისწინებული მუზეუმების ნუსხა სისრულის თვალსაზრისით არ შეესაბამება მუზეუმების სახელმწიფო რეესტრს. კერძოდ, მუზეუმების სახელმწიფო რეესტრში დაფიქსირებულია 11 მუზეუმი, 4 – სახლ-მუზეუმი, 3 – მუზეუმ-ნაკრძალი, თბილისის არქეოლოგიური საცავი და ეროვნული გალერეა (სულ: 20 ერთეული), ეროვნული მუზეუმის დებულების მიხედვით კი ფიქსირდება 16 ერთეული.³⁶ ამასთანავე, დებულებით ეროვნული მუზეუმის შემადგენლობაშია გურჯაანის მხარეთმცოდნეობის მუზეუმი, რომელიც არ არის მუზეუმების სახელმწიფო რეესტრში, ხოლო რეესტრში აღრიცხული საბჭოთა ოკუპაციის მუზეუმი, ძალისას მუზეუმ-ნაკრძალი, ელენე ახვლედიანისა და მოსე თოიძის სახლ-მუზეუმები არაა შეტანილი ეროვნული მუზეუმის დებულებაში.

2.5.2 შრომის ანაზღაურება

-) არ ხდება დასაქმებულთა მიერ ნამუშევარი დროის აღრიცხვა. ეროვნული მუზეუმის სისტემაში არ არის დამონტაჟებული თანამშრომელთა ყოველდღიური აღრიცხვის სპეციალური ელექტრონული სისტემა (ე.წ. „ტურნიკეტი“), ხოლო იქ, სადაც დამონტაჟებულია (საქართველოს მუზეუმი) – არ ფუნქციონირებს.
-) „კულტურული ღონისძიებების ხელშეწყობის“ პროგრამის ფარგლებში ღონისძიებების განხორციელების მიზნით, ფიზიკურ პირებთან გაფორმებული ხელშეკრულებებით არ ხდება მათ მიერ შესასრულებელი სამუშაოს იდენტიფიცირება.

2.5.3 შესყიდვები

არ ხდება ბაზრის კვლევის შედეგების დადოკუმენტირება. მუზეუმის მიერ ბაზრის კვლევები ძირითადად განხორციელებულია მხოლოდ ფასთა

³⁶ საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის მინისტრის 2019 წლის 18 ივნისის N110/ნ ბრძანებით დამტკიცებული „სსიპ - საქართველოს ეროვნული მუზეუმის დებულება“, მუხლი 1, პუნქტი 2.

გამოკითხვის გზით, რომელიც იძლევა არასრულ ინფორმაციას საბაზრო პირობების შესახებ.

2.5.4 მივლინება

- სამსახურებრივი მივლინების შედეგებზე წარმოდგენილი ანგარიშებით არ დგინდება მივლინებული პირის მიერ შესრულებული კონკრეტული სამუშაო.
- რიგ შემთხვევებში მივლინებასთან დაკავშირებული დოკუმენტაცია გაფორმებულია არასრულყოფილად: მივლინებაში გამგზავრებისა და ადგილზე ჩასვლის ფაქტი დასტურდება ერთი და იმავე პირის მიერ. კერძოდ, 2019 წლის 12 დეკემბრის N328 ბრძანების თანახმად, ეროვნული მუზეუმის ხუთი თანამშრომელი სამუშაო ვიზიტით იქნა მივლინებული სიღნაღში. სამივლინებო მოწმობებში დაფიქსირებულია ერთი და იგივე ხელმოწერა და ბეჭედი (ეროვნული მუზეუმის), მაშინ როდესაც ეროვნული მუზეუმის გენერალური დირექტორის ბრძანებით სიღნაღის ისტორიულ-ეთნოგრაფიულ და რამდენიმე სხვა მუზეუმს მინიჭებული აქვს მივლინების მოწმობის დადასტურების უფლებამოსილება.³⁷

2.5.5 ავტოტრანსპორტი

- საშტატო ნუსხითა და შრომითი ხელშეკრულებით დაქირავებულ მძღოლებთან მატერიალურ პასუხისმგებლობაზე გაფორმებული ხელშეკრულებებით არ არის იდენტიფიცირებული მატერიალური ფასეულობა.
- საგზურის ფურცლებით დაფიქსირებული ფაქტობრივად გარბენილი კილომეტრები საგრძნობლად აღემატება დამტკიცებულ ნორმებს. 2018 წელს სხვაობამ შეადგინა 71 941 კმ (30%), 2019 წელს – 38 535 კმ (16%), 2020 წელს – 45 629 კმ (24%), რაც მიუთითებს ავტომანქანების არასამსახურებრივი დანიშნულებით გამოყენების რისკებზე.

2.5.6 ქონების მართვა

ეროვნული მუზეუმის ბალანსზე არსებული ქონებიდან 514 067 ლარის ღირებულების 19 ერთეული შენობა-ნაგებობა არ არის რეგისტრირებული სსიპ – საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოში, ხოლო 20 228 571 ლარის ღირებულების 13 ერთეული ქონება საჭიროებს ხელახალ რეგისტრაციას.

³⁷ საქართველოს ეროვნული მუზეუმის გენერალური დირექტორის 2018 წლის 31 დეკემბრის N2986 ბრძანება.

აუდიტორები

ხელმოწერა

ელგუჯა ბეროშვილი

წამყვანი აუდიტორი



ხათუნა აგულაშვილი

აუდიტორი



გიორგი გოგოლიძე

უფროსი აუდიტორ-ასისტენტი



კახა კუპრავა

აუდიტორ-ასისტენტი



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

SAO.GE