



“ვ ა მ ტ კ ი ც ე პ”
სოციალური სფეროს აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი

ზაზა შეშილაძე

„17“ 09 „ 2015 წელი

2

„მოსწავლეების სახელმძღვანელოებით უზრუნველყოფის პროგრამის“

შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში

2010-2014 წლები

აქტ 57/00

სარჩევი

ანგარიშში გამოყენებული შემოკლებანი	3
შემაჯამებელი მიმოხილვა	3
აუდიტის მიზანი და მასშტაბი	6
პროგრამის მოკლე მიმოხილვა	7
პროგრამის ბიუჯეტი	8
1. გრიფირების პროცესი	9
2. პროგრამის ბენეფიციართა არასრული და არაზუსტი მონაცემთა ბაზები 2010-2011 წლებში	11
3. სახელმძღვანელოების საჭირო რაოდენობის განსაზღვრა	12
4. სახელმწიფო შესყიდვები	17
4.1 ბაზრის კვლევა და შესყიდვის საშუალების განსაზღვრა	18
4.2 სადისტრიბუციო მომსახურება - შპს „საქართველოს ფოსტა“	23
4.3 დაურიცხავი ჯარიმები	25
4.4 შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულების არასწორად განსაზღვრა	27
4.5 საწვავი	27
5. სახელმძღვანელოების სადისტრიბუციო მომსახურების პროცესის კონტროლის სისტემები	28
6. ანგარიშგება პროგრამის შესრულებაზე	30
7. ინვენტარიზაცია	31

ანგარიშში გამოყენებული შემოკლებანი

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო - „სამინისტრო“;

სსიპ - საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტო - „სააგენტო“;

სსიპ - განათლების მართვის საინფორმაციო სისტემა - „EMIS“;

სპს - გაერთიანებული ქართული სტამბა - ფავორიტი პრინტი & მკ - „გაერთიანებული ქართული სტამბა“;

„სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი ოჯახების მოსწავლეების სახელმძღვანელოთი უზრუნველყოფის პროგრამა“/„მოსწავლეების სახელმძღვანელოებით უზრუნველყოფის პროგრამა“ - „პროგრამა“;

„მოსწავლეთა მართვის საინფორმაციო სისტემა“ - ელექტრონული სისტემა.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

ძირითადი შედეგები:

✓ სუსტი კონტროლის მექანიზმების გამო „ელექტრონულ სისტემაში“ ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების მიერ ვარგისი სახელმძღვანელოების რაოდენობის შესახებ ასახული არაზუსტი მონაცემების საფუძველზე „EMIS“-ის მიერ ხდება შესაძენი სახელმძღვანელოების არასწორად, მეტობით დაანგარიშება და სააგენტოს მიერ მათი შეძენა. რაც იწვევს გამოყენებული, მაგრამ ვარგისი სახელმძღვანელოების მნიშვნელოვანი ნაწილის ახლით ჩანაცვლებას და სკოლებში როგორც გამოსაყენებლად ვარგისი, ასევე მეტობით მიღებული ახალი სახელმძღვანელოების არაოპტიმალური და დაუსაბუთებელი მარაგის ფორმირებას. აღნიშნული ასევე გამოწვეულია „ელექტრონულ სისტემაში“ მეორე სავალდებულო უცხოური ენის სახელმძღვანელოს არასწორად დაანგარიშებით. კერძოდ, შერჩეული 56 საჯარო სკოლის მიხედვით 2014-2015 სასწავლო წლისთვის მეტობით შეძენილ იქნა დაახლოებით 254 600 ლარის ღირებულების გერმანული და ფრანგული ენის სახელმძღვანელოები;

✓ სამინისტრომ 2011 წელს სახელმძღვანელოების სადისტრიბუციო მომსახურების გაწევის მიზნით გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით ხელშეკრულება გააფორმა შპს „საქართველოს ფოსტას“-თან ღირებულებით 350 460 ლარი. 2012 წელს სამინისტრომ მიიღო განსხვავებული გადაწყვეტილება - სახელმძღვანელოების შეძენა და დისტრიბუცია გააერთიანა შესყიდვის ერთ ობიექტად და გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით მისი შეძენა განახორციელა შპს „საქართველოს ფოსტის“-სგან. მოცემულ შემთხვევაში მომსახურების ღირებულებამ შეადგინა 1 480 ათასი ლარი. აუდიტის ჯგუფმა 2013-2014 წწ. ელექტრონულ ტენდერებზე ვაჭრობის შედეგად სახელმძღვანელოების ერთეულზე ჩამოყალიბებული სადისტრიბუციო მომსახურების საშუალო ფასის საფუძველზე განსაზღვრა მოცემულ მომსახურებაზე საბაზრო ღირებულება. აღნიშნული დაანგარიშებების გათვალისწინებით, 2011-2012 წლებში სახელმძღვანელოების სადისტრიბუციო

მომსახურების შესყიდვისას, აუდიტის ობიექტის მხრიდან დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში კანონმდებლობით გათვალისწინებული შესყიდვის საშუალებებიდან ყველაზე მისაღები (კანონშესაბამისი) საშუალების (ელ. ტენდერის) გამოყენების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, შესაძლებელი იყო დაახლოებით 1 500 ათასი ლარის ოდენობის საბიუჯეტო სახსრების დაზოგვა;

✓ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 22 მაისის N904 განკარგულებით¹ დადგინდა სახელმწიფო და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების (სახელმძღვანელოების ბეჭდვის მომსახურების შეძენა) შეზღუდულ ვადებში შეუფერხებელი განხორციელების აუცილებლობა და სააგენტო „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის 10¹ მუხლის მე-3 ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტის საფუძველზე აღიჭურვა გამარტივებული შესყიდვის საშუალების გამოყენების უფლებამოსილებით. მოცემულ შემთხვევაში სახელმძღვანელოების შეზღუდულ ვადებში შეუფერხებლად შეძენის საჭიროება წარმოიშვა არა გარემოებათა ობიექტური განვითარებით, არამედ შესყიდვის მოსამზადებელი ეტაპის მართვის ხარვეზებით და სახელმძღვანელოების მოძრაობაზე სუსტი კონტროლის მექანიზმების არსებობით, რომლებმაც თავის მხრივ განაპირობა შესყიდვის გაჭიანურება და ელექტრონული ტენდერის გამოყენების შესაძლებლობის შეზღუდვა;

✓ რიგ შემთხვევებში არ ხდებოდა ხელშეკრულების პირობების დარღვევისათვის დაწესებული საჯარიმო სანქციების გამოყენება, რამაც ჯამურად შეადგინა დაახლოებით 105 000 ლარი;

✓ გადაუდებელი აუცილებლობიდან გამომდინარე, ერთ პირთან მოლაპარაკების საშუალებით სამინისტრომ 2010 წელს საკუთარი ძალებით სახელმძღვანელოების მიწოდების მიზნით განახორციელა 6 550 ლარის ღირებულების საწვავის შეძენა. წარმოდგენილი მტკიცებულებებით ვერ დასტურდება გადაუდებელი აუცილებლობის საფუძველით მოცემული შესყიდვის განხორციელების საჭიროება;

✓ აუდიტის პერიოდში სააგენტოს მხრიდან არ განხორციელებულა სახელმძღვანელოების ინვენტარიზაცია „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის N605 ბრძანების შესაბამისად. აღნიშნულიდან გამომდინარე, აუდიტის ჯგუფმა ვერ მიიღო რწმუნება მოცემული მატერიალური ფასეულობების არსებობის შესახებ.

¹ „საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტოს მიერ სახელმწიფო შესყიდვის გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით განხორციელების შესახებ“

რეკომენდაციები:

სამინისტროს:

- გრიფირების პროცესში ცალკეული სახელმძღვანელოების მაკეტის შეფასებისას მოხდეს „სახელმძღვანელოს მაკეტის ტექნიკური პარამეტრების კომპონენტის - „სავარჯიშოების“ კრიტერიუმის პრიორიტეტულობის რანჟირება, რომელიც უზრუნველყოფს ეროვნული სასწავლო გეგმის მოთხოვნების და საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვის ინტერესების ოპტიმალურ თანაფარდობას;
- არსებული კანონმდებლობის შესაბამისად განხორციელდეს სახელმძღვანელოების პერიოდული ინვენტარიზაცია, რომლის შედეგები გათვალისწინებული იქნება სახელმძღვანელოების საჭირო რაოდენობის გაანგარიშებისას.

„EMIS“-ს:

- კომუნიკაციის გაძლიერებისა და მუდმივი მონიტორინგის საშუალებით მოხდეს ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების უფლებამოსილი პირების მაქსიმალური და სწორი ინფორმირება, რათა უზრუნველყოფილი იქნას მოსწავლეთა მართვის საინფორმაციო სისტემაში ასახული ინფორმაციის სიზუსტე და სისრულე;
- უზრუნველყოფილი იქნას სკოლებში ნაშთის სახით არსებული ახალი რვეულების თაობაზე ინფორმაციის ასახვა „ელექტრონულ სისტემაში“;
- შესაბამისი ეფექტიანი კონტროლის სისტემების დანერგვისა და პროგრამის მუშაობის არსებული გამოცდილების გათვალისწინების საფუძველზე, სახელმძღვანელოების საჭირო რაოდენობა განისაზღვროს გონივრულ ვადებში, რათა თავიდან იქნას აცილებული შეზღუდულ ვადებში სახელმძღვანელოების შესყიდვის შეუფერხებელი განხორციელების საჭიროება.

სააგენტოს:

- კონკრეტული შესყიდვის შემთხვევაში განხორციელდეს ბაზრის სრულყოფილი და კვალიფიციური ანალიზი. აღნიშნული კვლევის პროცესი და შედეგები უნდა ეფუძნებოდეს შესაბამის მატერიალურ და იდენტიფიცირებად მტკიცებულებებს. ბაზრის კვლევის შედეგებში აღინიშნოს შეხედულებები, მოსაზრებები, კრიტერიუმები და ფაქტობრივი გარემოებები, რომელთა მიხედვითაც მოხდა კონკრეტული მიმწოდებლის შერჩევა.

აუდიტის მიზანი და მასშტაბი

შესაბამისობის აუდიტის მიზანია, აუდიტის ჯგუფმა წარმოადგინოს ანგარიში პროგრამის ფარგლებში აუდიტის ობიექტის მიერ 2010-2014 წლების განმავლობაში გაწეული საქმიანობა რამდენად შესაბამისობაშია შესაფერის კრიტერიუმებთან. აუდიტის ჯგუფმა აუდიტის ობიექტის პროგრამის ფარგლებში საქმიანობის შეფასების კრიტერიუმები განსაზღვრა მოცემული სფეროს მარეგულირებელი საკანონმდებლო, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების, ხელშეკრულებების და მოცემულ სფეროში მოქმედი სტანდარტების საფუძველზე, ასევე სხვა რელევანტური ინფორმაციის გათვალისწინებით.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა პროგრამის ფარგლებში სამინისტროს/სააგენტოს ძირითადი საქმიანობა 2010-2014 წლებში.

აუდიტის ანგარიშის დანიშნულება

შესაბამისობის აუდიტის ანგარიშის დანიშნულებას აუდიტის ანგარიშის მომხმარებლებს მიაწოდოს ინფორმაცია ყველა იმ საკითხზე, რომელიც რისკების, შეუსაბამობების ან/და ნაკლოვანების სახით გამოვლენილი იქნა განსაზღვრული აუდიტის მასშტაბიდან.

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

სამინისტროს/სააგენტოს ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია 2010-2014 წლებში პროგრამის ფარგლებში განხორციელებული საქმიანობის არსებულ კრიტერიუმებთან შესაბამისობაზე. სამინისტროს/სააგენტოს ხელმძღვანელობა ასევე პასუხისმგებელია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე მოწოდებული 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 კანონშესაბამობებს.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

აუდიტორი პასუხისმგებელია აუდიტის ანგარიშში ასახული ფაქტობრივი გარემოებების სისწორესა და მიზანშეწონილობაზე. აუდიტი წარიმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტის შესაბამისად (ISSAI 4100), რომელიც მოიცავს შესაბამისობის აუდიტის ჩატარებას, განცალკევებით ფინანსური ანგარიშგების აუდიტისაგან.

აღნიშნული სტანდარტით მოითხოვება, აუდიტორის სამუშაო შეესაბამებოდეს ეთიკის ნორმებს და ითვალისწინებს აუდიტის ისეთ დაგეგმვასა და ჩატარებას, რომ მოპოვებულ იქნეს საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებები იმის შესახებ, რომ პროგრამის ფარგლებში სამინისტროს/სააგენტოს 2010-2014 წლების საქმიანობა არ შეიცავს კრიტერიუმებთან არსებითი შეუსაბამობის ფაქტებს.

შესაბამისობის აუდიტის ანგარიშის ფორმა

შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში შედგენილია უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტის (ISSAI 4100) მოთხოვნების მიხედვით - „ანგარიში ვრცელი ფორმით“, რაც გულისხმობს აუდიტის შედეგებისა და გამოვლენილი გარემოებების უფრო დეტალურ განხილვას და რეკომენდაციების გაცემას, რაც ეხმარება აუდიტის ანგარიშის მომხმარებლებს საკითხების ყოველმხრივ გაგებასა და მასზე დაყრდნობით ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მიღებაში.

პროგრამის მოკლე მიმოხილვა

პროგრამის მიზანი - სრული ზოგადი განათლებისა და საგანამანათლებლო რესურსების თანაბრად ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა.

პროგრამის ამოცანა - სასწავლო წლის დასაწყისისთვის პროგრამის ბენეფიციარი მოსწავლეებისათვის სრული ზოგადი განათლების მისაღებად საჭირო სახელმძღვანელოების უსასყიდლოდ (დროებით სარგებლობაში) გადაცემა.

პროგრამა² დაინერგა 2010 წელს - „სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი ოჯახების მოსწავლეების სახელმძღვანელოთი უზრუნველყოფის პროგრამის“ სახელწოდებით, რადგან პროგრამის მიზანს წარმოადგენდა მხოლოდ იმ სოციალურად დაუცველი ოჯახების I-XII კლასის მოსწავლე - შვილების სასკოლო სახელმძღვანელოებით უზრუნველყოფა, რომელთა ოჯახების სარეიტინგო ქულა შეადგენდა 57 001-ზე ნაკლებს.

აღნიშნული პროგრამა გაგრძელდა მომდევნო წლებშიც და განიცადა გარკვეული სახის ცვლილებები. კერძოდ, 2011 წელს გაფართოვდა პროგრამის ბენეფიციართა რაოდენობა და სახელმძღვანელოებით უზრუნველყოფილ იქნა სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი იმ ოჯახების I-VI კლასის მოსწავლეები, რომელთა სარეიტინგო ქულა ნაკლები იყო 70001-ზე და VII-XII კლასის მოსწავლეები, რომელთა ოჯახის სარეიტინგო ქულა ნაკლები იყო 57001-ზე.

პროგრამის მასშტაბის არსებითად გაზრდის შესაბამისად, 2012 წელს შეიცვალა პროგრამის სახელწოდება და ჩამოყალიბდა ახალი რედაქციით, „მოსწავლეების სახელმძღვანელოებით უზრუნველყოფის პროგრამა“, ხოლო ბენეფიციარებად განისაზღვრნენ სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ

² „სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი ოჯახების მოსწავლის სახელმძღვანელოთი უზრუნველყოფის პროგრამის“ დამტკიცების შესახებ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს N675 ბრძანება.

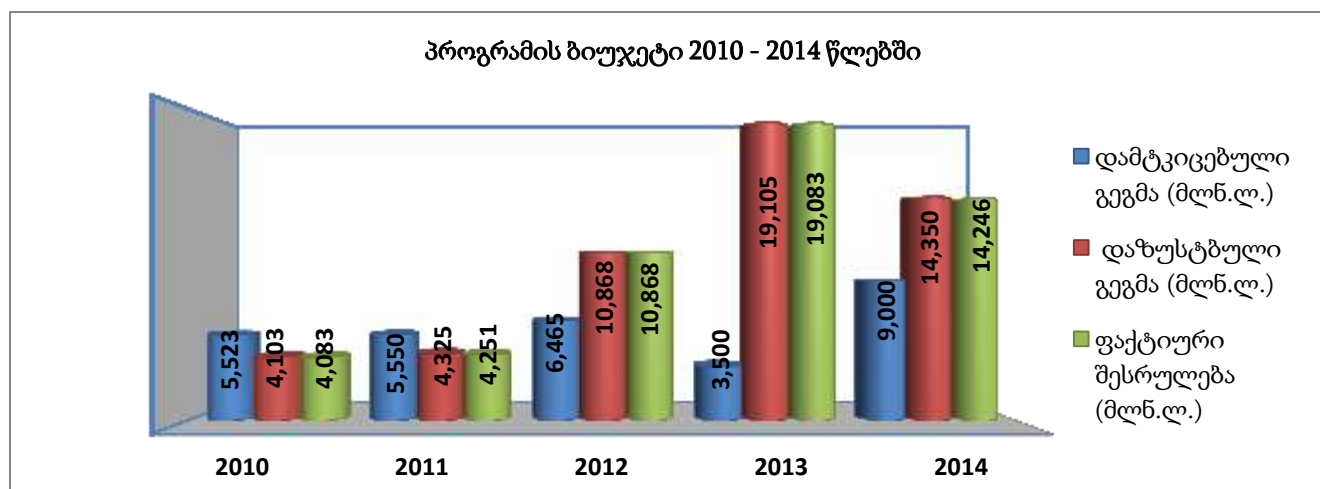
მყოფი იმ ოჯახების I-XII კლასის მოსწავლეები, რომელთა ოჯახის სარეიტინგო ქულა ნაკლები იყო - 70001-ზე, 2008 წლის აგვისტოს ომში დაღუპული მეომრების მოსწავლე - შვილები, ასევე იმ ოჯახების მოსწავლეები, სადაც ერთობლივად მცხოვრები სამი ან მეტი და-ძმა სწავლობდა ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებში და ამ მოსწავლეების მშობელი არ წარმოადგენდა ქონების გადასახადის გადამხდელს.

რაც შეეხება მომდევნო 2013-2014 წლებს, სამინისტროს ახალი ინიციატივის შესაბამისად, პროგრამამ სრულად მოიცვა ყველა საჯარო სკოლის მოსწავლე და კერძო სკოლის სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი იმ ოჯახების I-XII კლასის მოსწავლეები, რომელთა ოჯახის სარეიტინგო ქულა ნაკლებია - 70001-ზე, აგრეთვე 2008 წლის აგვისტოს ომში დაღუპული მეომრების მოსწავლე - შვილები და ახალგორის მუნიციპალიტეტისა და გალის რაიონის (ენგურის 9 სკოლა) ოკუპირებულ ტერიტორიებზე არსებული იმ სკოლების მოსწავლეები, სადაც სწავლება ხორციელდება ქართულ ენაზე.

პროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი ღონისძიებების განხორციელების საერთო კოორდინაციას 2010-2012 წლებში უზრუნველყოფდა სამინისტრო, ხოლო 2013-2014 წლებში - სააგენტო. სააგენტო სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირია და შექმნილია საქართველოს განათლების სისტემაში საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების მიზნით, რომელიც 2013 წლიდან აღნიშნული პროგრამის განხორციელებას უწევს კოორდინაციას.

პროგრამის ბიუჯეტი

პროგრამის დამტკიცებული ბიუჯეტი 2010-2014 წლებში ჯამურად შეადგენდა 30.038 ათას ლარს. ბიუჯეტის კანონში ასახული 2 ცვლილებისა და პროგრამებს, ქვეპროგრამებსა და მუხლებს შორის განხორციელებული 41 ცვლილების შედეგად, პროგრამის დაზუსტებულმა ბიუჯეტმა შეადგინა 52.751 ათასი ლარი, ხოლო საკასო ხარჯმა - 52.530 ათასი ლარი.



2013 წელს პროგრამის (32 02 06) ბიუჯეტის მნიშვნელოვანი ზრდა განაპირობა საჯარო სკოლის ყველა კლასის მოსწავლის სახელმძღვანელოებით უზრუნველყოფის გადაწყვეტილებამ, რამაც თავის მხრივ გამოიწვია პროგრამის ბენეფიციართა რაოდენობის ზრდა და შესაბამისად გაიზარდა საკასო ხარჯიც.

1. გრიფირების პროცესი

გამოვლენილი გარემოება: სკოლის სახელმძღვანელო არის ეროვნული სასწავლო გეგმის საგნობრივი პროგრამის მიხედვით შედგენილი სასწავლო გამოცემა, რომელიც განკუთვნილია ამავე საგნობრივი პროგრამის სტანდარტით განსაზღვრული შედეგების მისაღწევად. ამასთანავე წიგნში არ უნდა იყოს მოსწავლისათვის განკუთვნილი ნებისმიერი სავარჯიშო, აქტივობა თუ ტესტი, რომელიც მოითხოვს სახელმძღვანელოში რაიმეს ჩაწერას/ჩახატვას/ჩახაზვას, ხოლო მოსწავლის რვეული არის სახელმძღვანელოს ნაწილი, კონკრეტული საგნობრივი პროგრამის დაძლევის ხელშესაწყობად გამოიზნული სავარჯიშოების და მითითების კრებული.³

იმისათვის, რომ სახელმძღვანელო გამოყენებულ იქნას სასწავლო პროცესისთვის, სავალდებულოა მიენიჭოს გრიფი, რომელიც გულისხმობს სახელმძღვანელოს მეთოდურ, შინაარსობრივ და ტექნიკურ შეფასებას და ეროვნულ სასწავლო გეგმასთან შესაბამისობის დადგენას. გრიფის მინიჭების პროცესში სახელმძღვანელო გადის რამდენიმე ეტაპს, ხოლო შეფასების საბოლოო შედეგის საფუძველზე, უფლებამოსილი პირის გადაწყვეტილებით, ენიჭება გრიფი. კონკრეტული კლასის სახელმძღვანელოების/სერიის⁴ გრიფის მოქმედების ვადა განსაზღვრულია 6 წლით.

გრიფის მისანიჭებლად სავალდებულოა, რომ წარმოდგენილმა სახელმძღვანელოს მაკეტმა გადალახოს ტექნიკური პარამეტრების ჯამური ქულების 50% და შინაარსის შეფასების - 90%. თუ მოსწავლის წიგნი აკმაყოფილებს გრიფირების წესით დადგენილ „სახელმძღვანელოების შეფასების კრიტერიუმებით“ განსაზღვრულ მოთხოვნას, დადებითი პასუხი ფასდება 1 ქულით, უარყოფითი - 0 ქულით. ამასთანავე, გამოყოფილია შეფასების რამდენიმე კომპონენტი, რომელთა ქულები მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს სახელმძღვანელოს/სერიის საბოლოო შეფასებაზე. კერძოდ, გარკვეული (შეფასების ფორმა N1-ის 1.1; 1.4; 2.7) კომპონენტის 0 ქულით შეფასების შემთხვევაში, ამ სახელმძღვანელოსთვის სხვა კრიტერიუმებში დაწერილი ქულები ნულდება.⁵ 2011 წელს გრიფი მიენიჭა I-VI კლასის, ხოლო 2012 წელს - VII-XII კლასის სახელმძღვანელოებს. (აღნიშნული საკითხი სამართალდამცავი ორგანოების კვლევის საგანია).

³ „ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების სახელმძღვანელოს გრიფის მინიჭების წესისა და საფასურის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2011 წლის 25 თებერვლის N30/ნ ბრძანება, სახელმძღვანელოს მაკეტის ტექნიკური პარამეტრებით შეფასების კრიტერიუმის ერთ-ერთი კომპონენტი „სავარჯიშოები (დანართი N18 და N19, მუხლი 8 „კომპონენტი-სავარჯიშოები“),

⁴ სახელმძღვანელოების სერია (შემდგომში - სერია) – ზოგადი განათლების ერთი საფეხურის ფარგლებში ერთსა და იმავე კონცეფციაზე აგებული ერთი საგნის სახელმძღვანელოების ნაკრები ყველა იმ კლასის/დონის საგნისათვის, რომლისთვისაც არსებობს ეროვნული სასწავლო გეგმით განსაზღვრული საგნობრივი პროგრამა.

⁵ „ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების სახელმძღვანელოს გრიფის მინიჭების წესისა და საფასურის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2011 წლის 25 თებერვლის N30/ნ ბრძანება.

აუდიტის ჯგუფის მიერ „სახელმძღვანელოების მაკეტის შეფასების კრიტერიუმების“ შესწავლით დადგინდა, რომ მოსწავლის წიგნში სავარჯიშოების არსებობის კრიტერიუმის მიხედვით მიღებული უარყოფითი ქულა გავლენას ვერ ახდენს კონკრეტული მოსწავლის წიგნის შეფასების საბოლოო შედეგზე. აქედან გამომდინარე, მოცემული წესი უშვებს იმის შესაძლებლობას, რომ მოხდეს ისეთი „მოსწავლის წიგნის“ გრიფირება, სადაც განთავსებულია ამოსაჭრელ/ჩასაწერ/ჩასახაზი სავარჯიშოები და მისი გამოყენება შესაძლებელია მხოლოდ ერთი სასწავლო წლის განმავლობაში. აღნიშნულს ადასტურებს კომისიის⁶ ანგარიში, რომელმაც გრიფირებული სახელმძღვანელოების შინაარსობრივი შესწავლისა და ვიზუალური დათვალირების შედეგად გამოავლინა, რომ გრიფმინიჭებული „მოსწავლის წიგნის“ 283 სახეობიდან (236-ქართულენოვანი და 47-ბილინგური), დაახლოებით 160-ში განთავსებულია ამოსაჭრელ/ჩასაწერ/ჩასახაზი სავარჯიშოები ან მინიშნებები სავარჯიშოების „მოსწავლის წიგნში“ შესასრულებლად.

„სახელმძღვანელოების მაკეტის შეფასების კრიტერიუმების“ არსებული სისტემა რისკის შემცველია საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვის თვალსაზრისით, რომელიც კლინდება შემდეგში - შესაბამისი შეფასების კრიტერიუმის ნაკლებპრიორიტეტულობის გამო, გრიფი ენიჭება ისეთ „მოსწავლის წიგნს“, რომელშიც არსებობს ამოსაჭრელ/ჩასაწერ/ჩასახაზი სავარჯიშოები და ამ მიზეზით, მათი უმრავლესობა გამოუსადეგარია მომდევნო სასწავლო წლისათვის. არსებული გარემოების გათვალისწინებით, გრიფმინიჭებული სახელმძღვანელოების 57% მაღალი რისკის შემცველია მათი მომდევნო სასწავლო წლისათვის გამოყენების თვალსაზრისით, რაც 2014-2015 სასწავლო წლისთვის ჩანაცვლებული სახელმძღვანელოების მაღალი პროცენტული მაჩვენებლის ერთ-ერთი საფუძველია.

რეკომენდაცია:

სამინისტროს

გრიფირების პროცესში ცალკეული სახელმძღვანელოების მაკეტის შეფასებისას მოხდეს „სახელმძღვანელოს მაკეტის ტექნიკური პარამეტრების კომპონენტის - „სავარჯიშოების“ კრიტერიუმის პრიორიტეტულობის რანჟირება, რომელიც უზრუნველყოფს ეროვნული სასწავლო გეგმის მოთხოვნების და საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვის ინტერესების ოპტიმალურ თანაფარდობას.

⁶ „ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების მოსწავლეთა სახელმძღვანელოებით უზრუნველყოფის პროგრამასთან დაკავშირებით პრობლემების შემსწავლელი და რეკომენდაციების შემუშავებელი კომისია“.

2. პროგრამის ბენეფიციართა არასრული და არაზუსტი მონაცემთა ბაზები 2010-2011 წლებში

2010 წლის პროგრამის შესაბამისად⁷, სოციალურად დაუცველი მოსწავლის წარმომადგენლის მიერ სოციალურად დაუცველთა ერთიან ბაზაში შესაბამისი ქულით რეგისტრაციის დამადასტურებელი დოკუმენტის წარმოდგენით, მოსწავლე ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებაში აღირიცხება როგორც პროგრამის ბენეფიციარი. მიღებული ინფორმაციის დამუშავება და სოციალური მომსახურების სააგენტოს ბაზასთან გადამოწმების უზრუნველყოფა ევალება სამინისტროს ინფორმაციული ტექნოლოგიების და სტატისტიკურ-ანალიტიკურ დეპარტამენტს, რომელიც საბოლოო დაზუსტებულ ინფორმაციას წარუდგენს სამინისტროს.

პროგრამის⁸ შესაბამისად, 2011 წელს სოციალურად დაუცველი მოსწავლის შესახებ მონაცემებს, ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებები ასახვენ სააგენტოს მიერ ადმინისტრირებადი ელექტრონული სისტემის მეშვეობით, ელექტრონულ მისამართზე estudents.emis.ge. ელექტრონულ სისტემაში ბენეფიციართა შესახებ მონაცემების ასახვას ახორციელებს შესაბამისი ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების უფლებამოსილი პირი. ელექტრონულ სისტემაში არსებული მონაცემების დამუშავებას და სოციალური მომსახურების სააგენტოს ბაზასთან გადამოწმებას ახორციელებს სააგენტო, რომელიც სამინისტროს წერილობით წარუდგენს დაზუსტებულ ინფორმაციას პროგრამის ბენეფიციართა შესახებ.

გამოვლენილი გარემოება: 2010 წლის პროგრამის ბრძანებით დეტალურად არის განსაზღვრული ბენეფიციართა აღრიცხვისთვის გასატარებელი ღონისძიებები, მათი იდენტიფიცირება და შედარება სოციალურად დაუცველთა ერთიან ბაზაში ასახულ მონაცემებთან. აუდიტის ჯგუფის მიერ დადგინდა, რომ პროგრამის განხორციელების ფარგლებში, რესურსცენტრებიდან ბენეფიციარების შესახებ ინფორმაცია სამინისტროში შემოდიოდა უმეტესად წერილობითი სახით, რიგ შემთხვევაში კი - ელექტრონულად. სამინისტროს მიერ ვერ იქნა წარმოდგენილი სრული და კონსოლიდირებული ელექტრონული ბაზა 2010 წელს ბენეფიციართა რაოდენობისა და პერსონალური მონაცემების შესახებ, ასევე რაიმე დასაბუთება აღნიშნული მონაცემების სოციალური მომსახურების სააგენტოს ბაზასთან შედარების შესახებ, რომელიც დაადასტურებდა მოცემულ პერიოდში ბენეფიციართა ზუსტ რაოდენობას.

2011 წლის პროგრამის ბენეფიციართა შესახებ სრულყოფილი ინფორმაცია სამინისტროს მხრიდან წარმოდგენილი არ არის, თუმცა სამინისტროში შემოსული კორესპონდენციების საფუძველზე, შიდა აუდიტის დეპარტამენტის მიერ შესწავლილ იქნა პროგრამის ფარგლებში გასატარებელი

7 „სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი ოჯახის მოსწავლეების სასკოლო სახელმძღვანელოებით უზრუნველყოფის პროგრამის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს N675 ბრძანება.

8 „სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი ოჯახის მოსწავლეები სასკოლო სახელმძღვანელოებით უზრუნველყოფის პროგრამის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2011 წლის 30 დეკემბრის N1044 ბრძანება

ღონისძიებები, კერძოდ, სკოლების მიერ სოციალურად დაუცველი ოჯახების მოსწავლეებისათვის სახელმძღვანელოების გადაცემის საკითხი. შედეგად დადგინდა, რომ რიგ შემთხვევებში არ სრულდებოდა პროგრამით გათვალისწინებული პირობები. კერძოდ:

- სააგენტოს მიერ ადმინისტრირებად მოსწავლეთა მართვის საინფორმაციო სისტემაში რიგ შემთხვევებში სკოლების მიერ სრულად არ იქნა ასახული ბენეფიციართა მონაცემები;
- ბენეფიციარებს გადაეცემოდათ არაგრიფირებული I-VI კლასის სახელმძღვანელოები;
- სახელმძღვანელოები გადაეცათ მოსწავლეებს, რომლებიც არ იყვნენ მითითებულნი სააგენტოს დაზუსტებულ სიებში. მსგავსი ფაქტი დაფიქსირებულია 179 ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებაში;
- ბენეფიციარებისთვის სახელმძღვანელოების გადაცემისას მიღება-ჩაბარების აქტები ან არ იქნა შედგენილი ან შედგენილია ხარვეზით;
- ბენეფიციარებისთვის სახელმძღვანელოები შეძენილ იქნა სხვადასხვა საშუალებით. კერძოდ, 77 ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებამ სახელმძღვანელოები შეისყიდა საკუთარი სახსრებით.

დასკვნა: 2010-2011 წლებში პროგრამის ბენეფიციართა შესახებ არასრული მონაცემების წარმოდგენის გამო, აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა სათანადო რწმუნება როგორც ბენეფიციართა, ისე მათ დასაკმაყოფილებლად შეძენილი სახელმძღვანელოების რაოდენობის სიზუსტის შესახებ. შესაბამისად, აუდიტის ჯგუფი ვერ გამოთქვამს მოსაზრებას პროგრამის პირობების შესრულების შესახებ. ამასთანავე, 2011 წელს სამინისტროს შიდა აუდიტის დეპარტამენტის მიერ გამოვლენილი ზემოთმოყვანილი შეუსაბამოებები მიუთითებს ხსენებულ პერიოდში პროგრამის ფარგლებში საბიუჯეტო სახსრების არარაციონალურ ხარჯვის რისკებზე.

3. სახელმძღვანელოების საჭირო რაოდენობის განსაზღვრა

კრიტერიუმი: პროგრამის ფარგლებში შესაძენი სახელმძღვანელოების და მათი რაოდენობის განსაზღვრა ხდება, როგორც სახელმძღვანელოების დისტრიბუციის დასრულების შემდეგ სააგენტოში არსებული მარაგის, ასევე ელექტრონულ ბაზაში⁹ ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების მიერ მათთან არსებული ვარგისი სახელმძღვანელოების შესახებ ასახული ინფორმაციის საფუძველზე. ამის შემდეგ EMIS-ი უზრუნველყოფს მომდევნო სასწავლო წლისათვის საჭირო სახელმძღვანელოებისა და რვეულების დაანგარიშებას და მიღებულ საბოლოო მონაცემებს აწვდის სააგენტოს, რომელიც ახორციელებს მათ შეძენას და დანიშნულების ადგილზე მიწოდებას.

გამოვლენილი გარემოება:

1. აუდიტის ჯგუფის მიერ შესწავლილ იქნა როგორც EMIS-ის მიერ მოწოდებული ინფორმაცია, აგრეთვე სააგენტოს მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტაცია სახელმძღვანელოების

⁹ მოსწავლეთა მართვის საინფორმაციო სისტემა www.estudents.emis.ge (www.eschool.emis.ge),

ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებისთვის მიწოდების თაობაზე. დოკუმენტაციის ანალიზის შედეგად გამოვლინდა, რომ 2012 და 2013 წლებში ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებისთვის მიწოდებული სასკოლო წიგნების რაოდენობამ შეადგინა 4 450 ათასი ერთეული, რაც დაახლოებით 300 ათასით აღემატება EMIS-ის მიერ წარმოდგენილ დაანგარიშებებს. ცდომილება ძირითადად გამოწვეულია ელექტრონულ სისტემაში სკოლების მიერ არაზუსტი ინფორმაციის ასახვით, კონტროლის სისუსტითა და აღრიცხვის პროცედურების არასათანადო მონიტორინგით.

წარმოდგენილი დაანგარიშების მიხედვით, 2014-2015 სასწავლო წლისთვის გამოსაყენებლად ვარგისი მოსწავლის წიგნის რაოდენობამ (10%-იანი¹⁰ მეტობის გათვალისწინებით) შეადგინა დაახლოებით 2.700 ათასი ერთეული, 2012 და 2013 წლებში ფაქტობრივად გაცემული¹¹ სახელმძღვანელოებიდან, 1.750 ათასი ერთეული მოსწავლის წიგნი გამოუსადეგარია მომდევნო სასწავლო წლისთვის, რომელიც ამავე პერიოდში გაცემული წიგნების 40%-ია, ხოლო მათ ჩასანაცვლებლად გადახდილმა თანხამ 2014-2015 სასწავლო წელს სახელმძღვანელოების საშუალო ღირებულების - 4.1 ლარის¹² გათვალისწინებით, დაახლოებით, 7 მილიონი ლარი შეადგინა.

ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების მიერ „ელექტრონულ სისტემაში“ ვარგისი სახელმძღვანელოების შესახებ ასახული ინფორმაციის სიზუსტის რწმუნების მიღების მიზნით, აუდიტის ჯგუფის მიერ შერჩეულ შვიდ საჯარო სკოლაში განხორციელდა დათვალიერების პროცედურა, რის შედეგადაც გამოვლინდა შემდეგი: სკოლების ბიბლიოთეკებში არსებობს როგორც ახალი, გამოყენებული სახელმძღვანელოების, აგრეთვე წინა წლების სასწავლო პროცესში გამოყენებული, მაგრამ ვარგისი სახელმძღვანელოების მნიშვნელოვანი მარაგი. პასუხისმგებელი პირების განმარტებებით, 2014-2015 სასწავლო წელს ცალკეულ შემთხვევებში, სახელმძღვანელოების დაგვიანებით მიწოდების გამო, სკოლებმა დანაკლისი შეავსეს მათთან არსებული სახელმძღვანელოების მარაგებიდან. სკოლებში მოსწავლის ვარგისი წიგნების მნიშვნელოვანი მარაგის არსებობის დასადასტურებლად, აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა სკოლების მიერ მოთხოვნილი და ბიბლიოთეკებში არსებული წიგნების მარაგების თაობაზე წარმოდგენილი ინფორმაციის ანალიზი და დაადგინა, რომ EMIS- ის მიერ მოწოდებული მონაცემების მიხედვით, შერჩეულმა საჯარო სკოლებმა 2014-2015 სასწავლო წლის დასაწყისისათვის ელექტრონული სისტემის მეშვეობით მოითხოვა 29 305 მოსწავლის წიგნი, ხოლო ამავე სკოლების მიერ წარმოდგენილი დასტურის წერილების თანახმად, მოსწავლეთა სახელმძღვანელოებით სრულად უზრუნველყოფის შემდეგ, დღეის მდგომარეობით, ბიბლიოთეკებში დარჩენილი ვარგისი (ახალი, გამოყენებული) მოსწავლის წიგნის რაოდენობამ შეადგინა 23 159 ერთეული, რომელიც მოთხოვნილი რაოდენობის 79%-ს შეადგენს. ზემოაღნიშნული ფაქტები მიუთითებს სასწავლო წლისთვის საჭირო სახელმძღვანელოების რაოდენობის დაანგარიშების პროცესის ხარვეზებზე.

¹⁰ 10% - იანი მეტობა გულისხმობს სახელმძღვანელოების რაოდენობრივ ცდომილებას (მობილობა, პირველკლასელთა რეგისტრაცია, სახელმძღვანელოების საბოლოო რაოდენობა სასწავლო წლის დასრულებისთვის)

¹¹ 2012 წელს გაიცა 966.5 ათასი, ხოლო 2013 წელს - 3 484 ათასი მოსწავლის წიგნი)

¹² სახელმძღვანელოების ჯამური ღირებულების შეფარდება სახელმძღვანელოების ჯამურ რაოდენობაზე

2. EMIS-ის მიერ 2014-2015 სასწავლო წლისთვის შესაძენი უცხოური ენის სახელმძღვანელოებისა და რვეულების სავარაუდო რაოდენობის დაანგარიშებისას დაშვებულია გარკვეული უზუსტობები, კერძოდ: ეროვნული სასწავლო გეგმით, უცხოური ენების საგნობრივ ჯგუფში პროგრამის შინაარსი განსაზღვრული იყო ოთხი უცხოური ენისათვის (ფრანგული, გერმანული, რუსული და ინგლისური). მათგან სავალდებულო საგნებად ისწავლებოდა ორი უცხოური ენა - ინგლისური და მეორე ენა (ფრანგული, გერმანული, ან რუსული), 2014 წლამდე მეორე უცხოური ენის სწავლება იწყებოდა VII კლასიდან, ხოლო 2014-2015 სასწავლო წლისთვის იწყება V კლასიდან.¹³ აუდიტორული პროცედურების ჩატარების შედეგად დადგინდა, რომ მეორე სავალდებულო უცხოური ენის სახელმძღვანელოს რაოდენობა ნაცვლად თითოეული მოსწავლისთვის საჭირო რაოდენობისა, EMIS-ის მიერ დაანგარიშებული იყო მოსწავლეთა სრული ოდენობის მიხედვით. ზემოაღნიშნული ნაკლოვანებები იწვევდა უცხოური ენის სახელმძღვანელოების მნიშვნელოვნად მეტობით დაანგარიშებას. კერძოდ, 539 ქართულენოვანი საჯარო სკოლიდან, სადაც მეორე სავალდებულო უცხოურ ენად ისწავლება გერმანული ან/და ფრანგული ენები, მოსწავლეთა მაღალი რიცხოვნობის მიხედვით, აუდიტის ჯგუფის მიერ შეირჩა 56 სკოლა. სკოლებიდან მოთხოვნილი იქნა დასტურის წერილები კლასების მიხედვით უცხოური ენის ჯგუფებში მოსწავლეთა რაოდენობის შესახებ. აღნიშნული შეუდარდა EMIS-ის მიერ მოწოდებულ იმ მონაცემებს, რომელთა საფუძველზეც განხორციელდა სახელმძღვანელოების შეძენა/მიწოდება.

მოცემული აუდიტორული პროცედურების შედეგად დადგინდა:

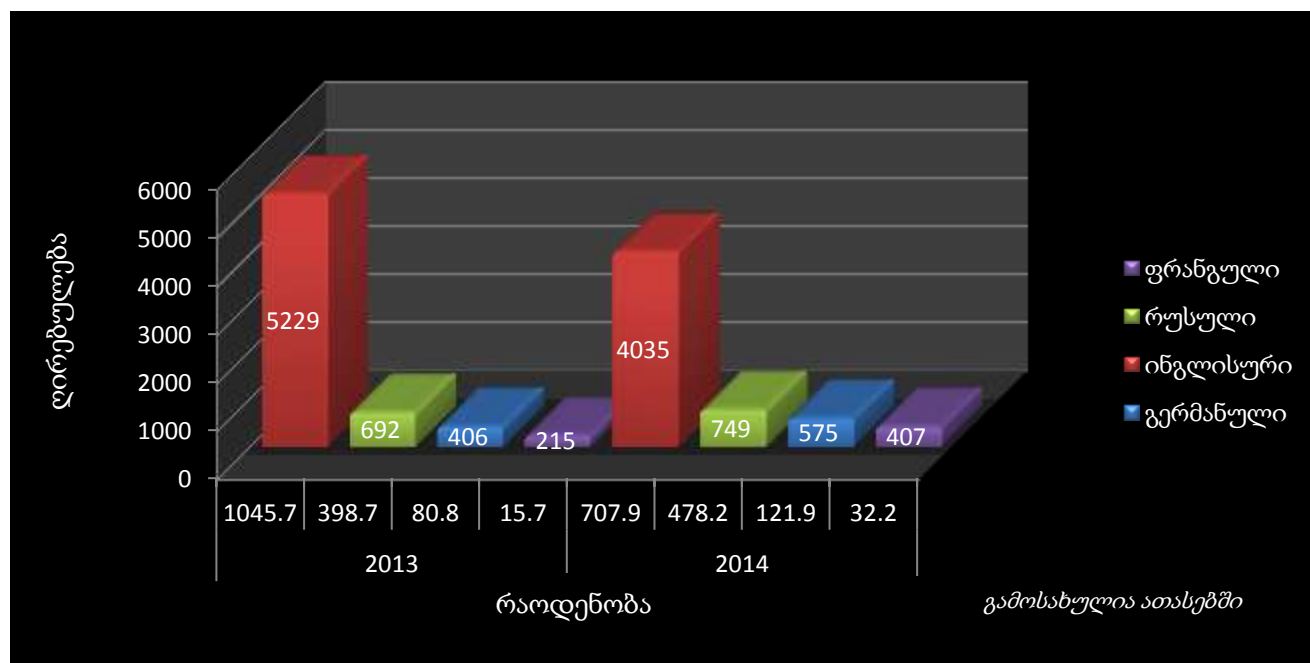
➤ შერჩეული 56 სკოლის VII-XII კლასის მოსწავლეების ფრანგული ენის სახელმძღვანელოებით უზრუნველყოფის მიზნით შეძენილ იქნა 6 550 სახელმძღვანელო, მაშინ როცა აღნიშნულ სკოლებში ფრანგულ ენას რეალურად სწავლობდა 1 502 მოსწავლე. ამასთანავე, აღნიშნულ სკოლებს ნაშთად ერიცხებოდა ვარგისი 900 ერთეული სახელმძღვანელო. არსებული ნაშთის გათვალისწინებით, 2014-2015 სასწავლო წლისათვის სააგენტოს მიერ მეტობით არის შეძენილი დაახლოებით 126 900 ლარის ღირებულების სახელმძღვანელო და 35 700 ლარის - ღირებულების რვეული, რაც მოცემული სკოლების სახელმძღვანელოებით უზრუნველსაყოფად შეძენილი ფრანგული ენის სახელმძღვანელოებისა და რვეულებისთვის გაწეული ხარჯის 88%-ს შეადგენს.

➤ მსგავსი ხარვეზით ხასიათდება გერმანული ენის სახელმძღვანელოების დაანგარიშებაც. კერძოდ, ზემოაღნიშნული 56 სკოლის VII-XII კლასის მოსწავლეების გერმანული ენის სახელმძღვანელოებით უზრუნველყოფის მიზნით შეძენილ იქნა 10 929 ერთეული სახელმძღვანელო მაშინ, როდესაც აღნიშნულ სკოლებში გერმანულ ენას სწავლობდა მხოლოდ 4 295 მოსწავლე. მოცემულ სკოლებში არსებული ნაშთის (2 090 სახელმძღვანელო) გათვალისწინებით, 2014-2015 სასწავლო წლისათვის სააგენტოს მიერ გერმანული ენის სახელმძღვანელოებისა და რვეულების შესაძენად გაწეული 123 643 ლარის ხარჯიდან

¹³ „ეროვნული სასწავლო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2011 წლის 11 მარტის N36/ნ ბრძანებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2014 წლის 23 ივლისის N91/ნ ბრძანება.

დაახლოებით, 58 300 ლარის ღირებულების სახელმძღვანელო და 33 700 ლარის - რვეული მეტობით არის შეძენილი, რაც მთლიანი ღირებულების 74%-ია.

ქვემოთ მოყვანილ დიაგრამაში წარმოდგენილია შეძენილი უცხოური ენის სახელმძღვანელოების (წიგნები/რვეულები/დამატებითი მასალები) რაოდენობისა და ღირებულების დინამიკა წლების მიხედვით.



2013 და 2014 წლებში უცხოური ენის სახელმძღვანელოების (გერმანული, ფრანგული, რუსული) შეძენის დინამიკა მზარდია მიუხედავად იმისა, რომ 2013 წელს სააგენტომ უზრუნველყო თითქმის ყველა მოსწავლე საჭირო უცხოური ენის სახელმძღვანელოებით. კერძოდ, EMIS-ის დაანგარიშების შედეგად სააგენტოს მიერ 2013 წელს შეძენილ იქნა 211 100 ერთეული სავალდებულო მეორე უცხოური ენის - გერმანულის, ფრანგულის, რუსულის წიგნი და 284.1 - რვეული¹⁴, ხოლო 2014 წელს - 237 500 ერთეული წიგნი და 394.8 რვეული. ამასთანავე, გასათვალისწინებელია რომ ეროვნულ სასწავლო გეგმაში შესული ცვლილების თანახმად მე-5 კლასის მოსწავლეებისთვის გაიცა მეორე სავალდებულო უცხოური ენის დაახლოებით, 47 000 წიგნი. 2014 წელს 190 500 წიგნი ხელმეორედ შეიძინეს, რაც წინა წელს შეძენილი უცხოური ენის წიგნების 90%-ს შეადგენს.

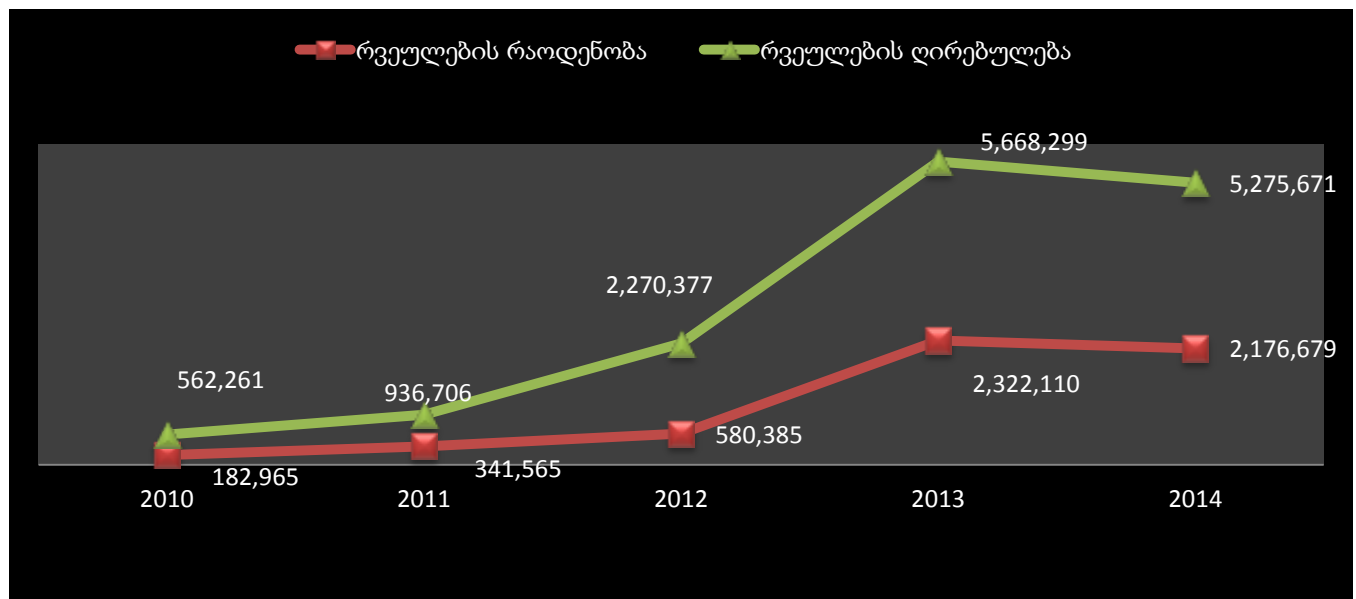
რაც შეეხება ინგლისური ენის სახელმძღვანელოს, 2013 წელს პროგრამის ფარგლებში შეძენილ იქნა 5 228 650 ლარის ღირებულების 467 893 ინგლისური ენის წიგნი და 577 838 რვეული. ხოლო 2014 წელს - 4 035 041 ლარის 249 128 ინგლისური ენის წიგნი და 459 072 რვეული, რომელიც 2013 წელს მოსწავლეებისათვის გადაცემული დაახლოებით 442 ათასი წიგნის 55%-ია.

¹⁴ რვეული - მოსწავლის რვეული და სხვა დამატებითი მასალა (ტესტი, CD და ა.შ.)

▪ აუდიტის ობიექტის განმარტებით, შერჩეულ სკოლებში სახელმძღვანელოების დიდი ოდენობით მარაგის არსებობა ნაწილობრივ უკავშირდება მოსწავლეთა მობილობას.

3. პროგრამის ფარგლებში მოსწავლეები უზრუნველყოფილნი არიან უფასო წიგნებითა და რვეულებით. წიგნები მრავალჯერადი გამოყენებისაა და არ საჭიროებს ყოველწლიურად სრული რაოდენობით ჩანაცვლებას, ხოლო რვეულები გათვალისწინებულია მხოლოდ ერთი სასწავლო წლისათვის, მათი თვისობრიობის გამო. შესაბამისად, სამინისტროს ყოველწლიურად უწევს რვეულების სრული ოდენობით შეძენა ბენეფიციართა რაოდენობის გათვალისწინებით. თუმცა შერჩევითი შემოწმების შედეგად, უფლებამოსილი პირის განმარტების საფუძველზე დადგინდა, რომ გარკვეულ სკოლებში არსებობს ახალი რვეულების მარაგი. ელექტრონული სისტემა ვერ უზრუნველყოფს სკოლებში არსებული ახალი რვეულების ნაშთის თაობაზე ინფორმაციის ასახვას, რაც იწვევს სკოლებში ახალი რვეულების მარაგის წარმოქმნას.

ქვემოთ მოცემული დიაგრამა ასახავს წლების მიხედვით სამინისტროს მიერ შეძენილი რვეულების ჯამურ რაოდენობას და მათ შესაძენად გაწეულ ხარჯს.



მიზეზი:

- არასათანადო კომუნიკაცია სკოლასა და EMIS-ს შორის იწვევს ინფორმაციის არაერთგვაროვან აღქმას სკოლების უმეტესი ნაწილის მხრიდან და შესაბამისად, არასწორი ინფორმაციის ასახვას ელექტრონულ სისტემაში.
- ელექტრონული სისტემის ნაკლოვანება, რომელმაც ვერ უზრუნველყო მეორე სავალდებულო უცხოური ენის სახელმძღვანელოების საჭირო რაოდენობის განსაზღვრა თითოეული მოსწავლის მიხედვით.

➤ საჯარო სკოლების მიერ ელექტრონულ სისტემაში სახელმძღვანელოების (მიღებული, ვარგისი და ნაშთად დარჩენილი) მოძრაობის სუსტი კონტროლის მექანიზმები.

შედეგი: ელექტრონულ სისტემაში ასახული მონაცემების არასათანადო მონიტორინგის შედეგად ხდება ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებში სახელმძღვანელოების არაოპტიმალური და დაუსაბუთებელი მარაგების ფორმირება. აუდიტის ჯგუფის მიერ შერჩეული 56 სკოლის მიხედვით, უცხოური ენების (გერმანული, ფრანგული) სახელმძღვანელოების მეტობით შემენაზე გაწეულმა ხარჯმა შეადგინა 254 600 ლარი.

რეკომენდაცია:

სამინისტროს

- არსებული კანონმდებლობის შესაბამისად განხორციელდეს სახელმძღვანელოების პერიოდული ინვენტარიზაცია, რომლის შედეგები გათვალისწინებული იქნება სახელმძღვანელოების საჭირო რაოდენობის გაანგარიშებისას.

EMIS-ს

- კომუნიკაციის გაძლიერებისა და მუდმივი მონიტორინგის საშუალებით მოხდეს ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების უფლებამოსილი პირების მაქსიმალური და სწორი ინფორმირება, რათა უზრუნველყოფილ იქნას მოსწავლეთა მართვის საინფორმაციო სისტემაში ასახული ინფორმაციის სიზუსტე და სისრულე;

- უზრუნველყოფილი იქნას სკოლებში ნაშთის სახით არსებული ახალი რვეულების თაობაზე ინფორმაციის ასახვა ელექტრონულ სისტემაში.

4.სახელმწიფო შესყიდვები

კრიტერიუმი: სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის მიზანია:

ა) სახელმწიფო შესყიდვებისათვის განკუთვნილი ფულადი სახსრების რაციონალური ხარჯვის უზრუნველყოფა;

ბ) სახელმწიფო საჭიროებისათვის აუცილებელი საქონლის წარმოების, მომსახურების გაწევისა და სამშენებლო სამუშაოს შესრულების სფეროში ჯანსაღი კონკურენციის განვითარება.¹⁵

¹⁵ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი

4.1 ბაზრის კვლევა და შესყიდვის საშუალების განსაზღვრა

გამოვლენილი გარემოება: 2013 წელს სახელმძღვანელოების ბეჭდვის მომსახურების შესყიდვის მიზნით, სამინისტრომ განახორციელა უცხოური და შიდა ბაზრის კვლევა.

უცხოური ბაზრის კვლევის თაობაზე წარმოდგენილი მასალები შესაბამისობაში არ მოდის აუდიტის ობიექტის მიერ მოწოდებულ განმარტებით ბარათში ასახულ ინფორმაციასთან, რომელიც მოიცავს ანალიზს ბაზრის კვლევის ეტაპზე განხორციელებული პროცედურებისა და მიღებული შედეგების შესახებ. კერძოდ, განმარტებითი ბარათის მიხედვით, ელექტრონული ფოსტით დაკავშირება მოხდა 30 კომპანიასთან, ხოლო აუდიტის ჯგუფისათვის წარმოდგენილია მხოლოდ 4 კომპანიასთან კომუნიკაციის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია, ხოლო დანარჩენ კომპანიებთან მიმოწერის დამადასტურებელი ინფორმაცია ვერ იქნა წარმოდგენილი. შესაბამისად, აუდიტის ჯგუფმა ვერ მიიღო რწმუნება განმარტებით ბარათში მოყვანილ დანარჩენ კომპანიებთან კომუნიკაციის თაობაზე.

რაც შეეხება შიდა ბაზრის კვლევას, სამინისტრომ 2013 წლის 25 მარტს მიმართა საქართველოს პოლიგრაფისტთა ასოციაციას, საქართველოს ბაზარზე არსებული იმ პოლიგრაფიული საწარმოების ანალიზის შესახებ ინფორმაციის მოწოდების თაობაზე, რომელთაც შეეძლოთ 4 თვის განმავლობაში 4-4,5 მილიონი ეგზემპლარი სახელმძღვანელოს დაბეჭდვა. საქართველოს პოლიგრაფისტთა ასოციაციამ, სამინისტროს მიერ შეთავაზებული პირობების გათვალისწინებით, იმავე დღეს, 25 მარტის წერილით, პერსონალური კვლევისა და გამოცდილების საფუძველზე რეკომენდაცია გაუწია შემდეგ სტამბებს: შპს „ფავორიტი პრინტი“, შპს „მვპ“, შპს „ფორმა“, შპს „სეზანი“, შპს „კოლორი“. აუდიტის ჯგუფის მიერ ვერ იქნა მოპოვებული მტკიცებულებები, რომელიც დაადასტურებდა გაცემული რეკომენდაციის საფუძვლიანობას.

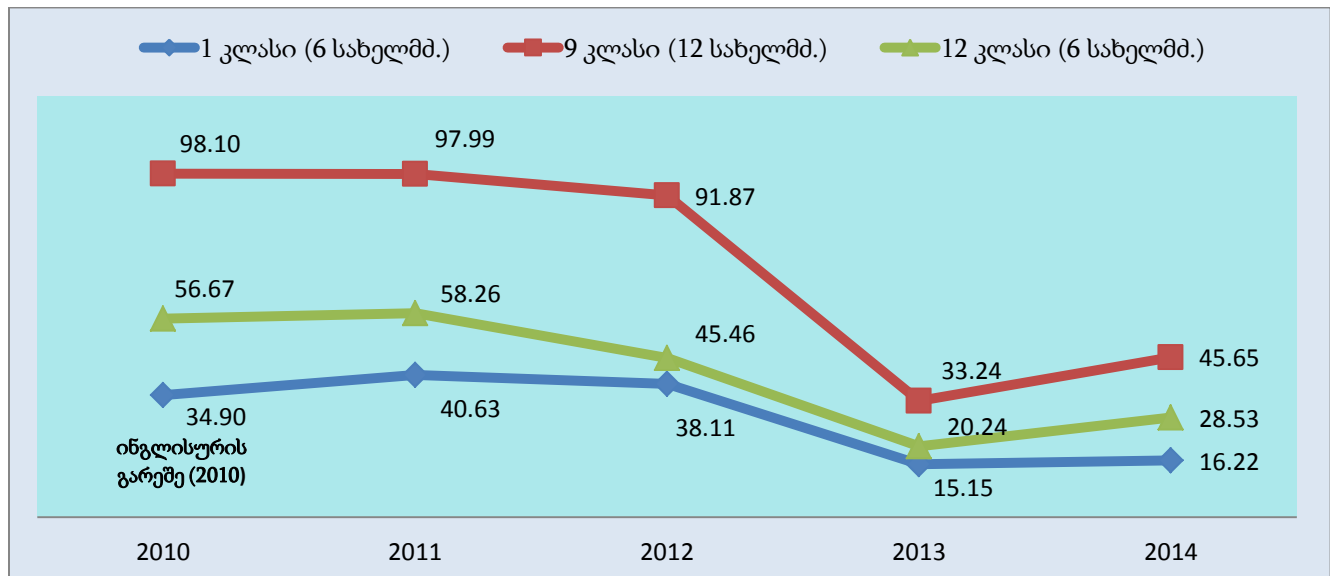
აღნიშნული რეკომენდაციის გაცემიდან რამოდენიმე დღეში, 2013 წლის 29 მარტს რეგისტრირებულ იქნა სოლიდარული პასუხისმგებლობის საზოგადოება „გაერთიანებული ქართული სტამბა ფავორიტი პრინტი & მვპ“, სადაც გაერთიანდა „საქართველოს პოლიგრაფისტთა ასოციაციის“ მიერ რეკომენდებული სტამბები (შპს „კოლორის“ გარდა), რომელთანაც ასევე განხორციელდა კომუნიკაცია სახელმძღვანელოების ბეჭდვასთან დაკავშირებით. წარმოდგენილი განმარტებითი ბარათის მიხედვით, მიწოდების ვადებისა და ფასის გათვალისწინებით უპირატესობა მიენიჭა სწორედ „გაერთიანებულ ქართულ სტამბას“. საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 18 აპრილის N320 განკარგულებით, სააგენტო უფლებამოსილ იქნა გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით განეხორციელებინა სახელმძღვანელოების ბეჭდვის მომსახურების შესყიდვა.

ზემოთმოყვანილი გარემოებებისა და გრიფმინიჭებული სახელმძღვანელოების გამომცემლებთან დადებული ლიცენზიის ხელშეკრულების შესაბამისად (აღნიშნული საკითხი სასამართლო დავის საგანია¹⁶), სამინისტრომ სასკოლო სახელმძღვანელოების ბეჭდვაზე ლიცენზიის უფლება გადასცა

¹⁶ 1. გამომცემლობების სარჩელი საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს წინააღმდეგ დავის საგანზე „ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების სახელმძღვანელოს გრიფის მინიჭების წესისა და საფასურის დამტკიცების შესახებ“

გაერთიანებულ ქართულ სტამბას, რომელთანაც გაფორმდა სამი ხელშეკრულება საერთო ღირებულებით - 9 939.5 ათასი ლარი.

მოცემული ხელშეკრულებების მიხედვით სახელმძღვანელოების ფასი წინა წლებთან შედარებით მნიშვნელოვნად შემცირდა, რაც წარმოდგენილია დიაგრამის სახით, სადაც ნაჩვენებია სახელმძღვანელოების (მოსწავლის წიგნი) ფასების დინამიკა პირველი, მე-9 და მე-12 კლასების მიხედვით, წლების შესაბამისად (2010 წელს სახელმძღვანელოების ფასი წარმოდგენილია ინგლისური ენის სახელმძღვანელოს გარეშე).



2014 წელს შესყიდვის ობიექტის ფასის დადგენის მიზნით სააგენტომ განახორციელა შიდა და უცხოური ბაზრის კვლევა. წარმოდგენილი განმარტებითი ბარათის მიხედვით, 45 კომპანიასთან (6 ქართული და 39 უცხოური) შედგა კომუნიკაცია როგორც სატელეფონო (15 საერთაშორისო კომპანიასთან), ასევე ელექტრონული ფოსტის მეშვეობით (30 კომპანიასთან). სააგენტოს

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2011 წლის 25 თებერვლის N30/ნ ბრძანების N1 დანართის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის „თ.ა“ და „თ.ბ“ ქვეპუნქტების, ასევე მე-10 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტისა და მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ და „გ“ ქვეპუნქტების კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან და ასევე 23-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადებასთან მიმართებით. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 24 ივნისის განჩინებით (საქმე N1/3/559) „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 43-ე მუხლის მე-2, მე-7 და მე-8 პუნქტების, „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტისა და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს რეგლამენტის 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის საფუძველზე, შეწყდა.

2. გამომცემლობების სარჩელი საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს წინაღმდეგ დავის საგანზე „უკანონოდ იქნეს ცნობილი საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ქმედება - გამომცემლობების საკუთრებაში არსებული სასკოლო სახელმძღვანელოების ბეჭდვა და გავრცელება; ბათილად იქნეს ცნობილი საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 15 აგვისტოს N1051 ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი; საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს დაეკისროს ზიანის ანაზღაურება“, თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2014 წლის 22 ოქტომბრის გადაწყვეტილებით (საქმე N3/3445-13) საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის პირველი მუხლის მე-2 ნაწილის, მე-13, 32-ე, 34-ე მუხლების, სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის მე-8, 55-ე, 243-244-ე, 248-249-ე, 257-ე და 369 მუხლების საფუძველზე, გამომცემლობების სარჩელი არ დაკმაყოფილდა. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატამ გამომცემლობების სარჩელი თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2014 წლის 22 ოქტომბრის გადაწყვეტილების გაუქმების თაობაზე არ დააკმაყოფილა.

განმარტებით, კომპანიების დიდი ნაწილი არ დაინტერესდა და უარი თქვა ფასების კვლევაში მონაწილეობის მიღებაზე, ხოლო დაინტერესებულმა კომპანიებმა წარმოადგინეს შემოთავაზებები. აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით წარმოდგენილი მასალა (ელექტრონული ფოსტის მიმოწერები), რომლითაც დასტურდება კომუნიკაცია მხოლოდ 6 უცხოურ კომპანიასთან, ამასთანავე, მათ მიერ ცალკეულ შემთხვევაში მოწოდებულია ფასები არასრულ ტირაჟზე.

ცხრილში წარმოდგენილია საუკეთესო შეთავაზების მქონე სტამბების ფასები (ეროვნულ ვალუტაში) როგორც სრულ, ისე არასრულ ტირაჟზე თბილისამდე ტრანსპორტირების დანახარჯების გათვალისწინებით.

ქვეყანა	კომპანია	რაოდენობა	ფასი	საშუალო ფასი	შენიშვნა
საქართველო	სპს "გაერთიანებული ქართული სტამბა"	2,840,088	7,584,747.81	2.670603098	სრული რაოდენობა
ჩინეთი	LTD Wattmark paper Group	2,840,088	5,290,640.26	1.862843778	სრული რაოდენობა
საქართველო	სპს "გაერთიანებული ქართული სტამბა"	359,179	726,770.98	2.023422806	მხოლოდ I კლასის რაოდენობა
ბულგარეთი	Dimitar Blagoev" Printing House	359,179	491,232.03	1.367652424	მხოლოდ I კლასის რაოდენობა
თურქეთი	DPP Design Print Post	359,179	617,822.1295	1.720095355	მხოლოდ I კლასის. რაოდენობა

განმარტებით ბარათში მოყვანილია სხვა კომპანიებთან შედარებით გაერთიანებული ქართული სტამბის უპირატესობის არგუმენტები. კერძოდ:

1. მიუხედავად იმისა, რომ ჩინური კომპანიის მიერ წარმოდგენილი ფასები ფინანსურად მომგებიანია (დაახლოებით 2 300 ათასი ლარით ნაკლები გაერთიანებული ქართული სტამბის მიერ შემოთავაზებულ ფასთან), კომპანიის მიერ შემოთავაზებული სამუშაოს შესრულების ვადების გათვალისწინებით (სახელმძღვანელოების თბილისში ტრანსპორტირების ჩათვლით (3 თვე და 1 კვირა), გამარტივებული შესყიდვის შემთხვევაშიც კი დარჩენილი პერიოდი საკმარისი არ იქნებოდა როგორც საქონლის მოწოდების, ასევე დისტრიბუციისთვის (ჩინური კომპანია სახელმძღვანელოების სრული ტირაჟის მოწოდებას განახორციელებდა ერთჯერადად);
2. სახელმძღვანელოების ქვეყნის შიგნით დაბეჭდვა გამოიწვევს ადგილობრივი მუშახელის დასაქმებას და ხელს შეუწყობს სახელმძღვანელოების დაბეჭდვისათვის გამოყოფილი თანხების ქვეყნის შიგნით აკუმულირებას.

აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, საქართველოს მთავრობამ 2014 წლის 22 მაისის N904 განკარგულებით¹⁷ დაადგინა სახელმწიფო და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების (სახელმძღვანელოების ბეჭდვის მომსახურების შეძენა) შეზღუდულ ვადებში შეუფერხებელი განხორციელების აუცილებლობა და სააგენტო „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის 10¹ მუხლის მე-3 ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტის საფუძველზე აღიჭურვა გამარტივებული შესყიდვის საშუალების გამოყენების უფლებამოსილებით. აუდიტის ობიექტის შესაბამისი უფლებამოსილი პირის განმარტებით, მთავრობის მოცემული განკარგულების გამოცემის მომენტისათვის ზემოაღნიშნული გარემოებები არ შეცვლილა და მას არ უმსჯელია კანონშესაბამისი შესყიდვის სხვა საშუალების ან/და ფორმის იმ მომენტისათვის გამოყენების შესაძლებლობაზე. შედეგად, გამარტივებული შესყიდვის საშუალების გზით, სააგენტომ 2014 წელს - სახელმძღვანელოების ბეჭდვის მომსახურების შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულება გააფორმა გაერთიანებულ ქართულ სტამბასთან. სახელშეკრულებო ღირებულებამ შეადგინა 7 016 ათასი ლარი.

მოცემულ შემთხვევაში სახელმძღვანელოების შეზღუდულ ვადებში შეუფერხებლად შეძენის საჭიროება წარმოიშვა არა გარემოებათა ობიექტური განვითარებით, არამედ შესყიდვის მოსამზადებელი ეტაპის მართვის ხარვეზებით და სახელმძღვანელოების მოძრაობაზე სუსტი კონტროლის მექანიზმების არსებობით, რომლებმაც თავის მხრივ განაპირობა შესყიდვის გაჭიანურება და ელექტრონული ტენდერის გამოყენების შესაძლებლობის შეზღუდვა. აღნიშნულს ადასტურებს შემდეგი გარემოებები:

➤ სახელმძღვანელოების საჭირო რაოდენობის განსაზღვრის ვადასა და საქონლის მიწოდების ვადას შორის დროის დიდი პერიოდის არსებობა.

ა) 2014 წელს EMIS-ის მიერ ვარგისი სახელმძღვანელოების შესახებ ინფორმაციის მოძიება განხორციელდა 2 ეტაპად და სააგენტოსთვის მიწოდებულ იქნა თებერვლისა და აპრილის მდგომარეობით. სააგენტომ სახელმძღვანელოების შეძენისათვის გათვალისწინებული პროცედურების (ბაზრის კვლევა) განხორციელება დაიწყო აპრილის შუა რიცხვებიდან. სააგენტომ საბოლოო დაზუსტებული ინფორმაცია საჭირო რაოდენობის სახელმძღვანელოების საპროგნოზო მონაცემების შესახებ EMIS-დან მიიღო 7 მაისს. მათივე განმარტებით, დარჩენილი პერიოდი საკმარისი არ აღმოჩნდა 2014-2015 სასწავლო წლის დაწყებამდე სახელმძღვანელოების როგორც ელექტრონული ტენდერის საშუალებით შესაძენად, ასევე უცხოეთში საუკეთესო შემოთავაზების მქონე პრეტენდენტთან გამარტივებული შესყიდვის განსახორციელებლად. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ შესაძენი სახელმძღვანელოების როგორც საწყისი, ასევე საბოლოო გაანგარიშება წარმოადგენდა საპროგნოზო მონაცემებს. აუდიტის ჯგუფის შეფასებით, არსებობდა იმის შესაძლებლობა, რომ პირველი ეტაპის მონაცემების საფუძველზე განსაზღვრულიყო სახელმძღვანელოების ცვეთის საშუალო პროცენტული მაჩვენებელი დარჩენილი სასწავლო პერიოდისთვის, რაც EMIS-ს მისცემდა საშუალებას პირველივე ეტაპზე დაედგინა შესაძენი

¹⁷ განკარგულება „საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტოს მიერ სახელმწიფო შესყიდვის გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით განხორციელების შესახებ“

სახელმძღვანელოების საპროგნოზო რაოდენობა. აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ სახელმძღვანელოების შეძენა ხორციელდება საპროგნოზო მონაცემების 10%-იანი მეტობით.

ბ) სააგენტომ 2014 წლის მიხედვით შესაძენი სახელმძღვანელოების რაოდენობის შესახებ საბოლოო დაზუსტებული ინფორმაცია EMIS-ისგან მიიღო 2014 წლის 16 მაისს, რომელშიც უკვე გათვალისწინებული არიან კერძო სკოლის სოციალურად დაუცველი ოჯახების მოსწავლეები, აგვისტოს ომში დაღუპული მეომრების მოსწავლე-შვილები, აგრეთვე გალისა და ახალგორის ქართულენოვანი სკოლის მოსწავლეები. ინფორმაციის მოწოდების საბოლოო თარიღი გარკვეულწილად უკავშირდება სოციალურად დაუცველი მოსწავლეების მონაცემთა ბაზის დამუშავებას 2014 წლის 30 აპრილის მდგომარეობით. მოცემული კატეგორიის ბენეფიციართა რაოდენობამ შეადგინა დაახლოებით 2 350 მოსწავლე, რომლებიც 2014 წლის მიხედვით პროგრამის ბენეფიციარების (520 ათასი მოსწავლე) ჯამური რაოდენობის 0,5%-ს შეადგენენ. აქედან გამომდინარე, კერძო სკოლის სოციალურად დაუცველი მოსწავლეების სეგმენტი ვერ იქნებოდა პროგრამის ფარგლებში შესაძენი სახელმძღვანელოების საბოლოო რაოდენობის განსაზღვრის შემაფერხებელი გარემოება;

➤ სახელმძღვანელოების ბეჭდვის ბაზარი აქტიური და კონკურენტულია, რასაც ადასტურებს წინა წლებში მოცემული პროგრამის ფარგლებში მიმწოდებელი კომპანიების რაოდენობა, კვალიფიკაცია და გამოცდილება;

➤ შესასყიდი საქონლის ტექნიკური პარამეტრებისა და მიმწოდებლებისადმი წასაყენებელი ტექნიკური და საკვალიფიკაციო მოთხოვნების სიმარტივე;

➤ „სახელმძღვანელოების გრიფირების წესისა“ და გამომცემლებთან გაფორმებული ლიცენზიის ხელშეკრულების პირობების თანახმად, სამინისტრომ გამოიყენა მინიჭებული უფლებამოსილება, რომლის მიხედვითაც, აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებიდან გამომდინარე, იგი უფლებამოსილია გრიფმინიჭებული სახელმძღვანელოს ბეჭდვის უფლება გადასცეს ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს. შესაბამისად, აღნიშნული გარემოება ზრდის კონკურენციის შესაძლებლობას;

➤ შესყიდვის ობიექტის სპეციფიკურობის და მისი არეალის შეზღუდულობის პირობებში, მოცემული შესყიდვის მიხედვით ხელშეკრულების ღირებულება მიმზიდველია იმ კომპანიებისთვის, რომლებიც ოპერირებენ აღნიშნულ ბაზარზე.

4.2 სადისტრიბუციო მომსახურება - შპს „საქართველოს ფოსტა“

აუდიტის პერიოდში სასკოლო სახელმძღვანელოების სადისტრიბუციო მომსახურებაზე სულ გაწეულია 2 867.3 ათასი ლარის ფაქტობრივი ხარჯი. აღნიშნულის თაობაზე წლების მიხედვით გაფორმებული ხელშეკრულების მონაცემები წარმოდგენილია ცხრილის სახით.

წელი	დისტრიბუტორი	სადისტრიბუციო მომსახურების სახელშეკრულებო ღირებულება	დარიგებული სახელმძღვანელოების რაოდენობა	დისტრიბუციის მომსახურების საშუალო ღირებულება ერთ ერთეულზე	მიწოდების ვადა	მომსახურების სტრუქტურა
2010	შპს "ჯიეითი სტუდიო"	33,000	112,725	0.29	21.10.10-10.11.10	დასაწყობება, დახარისხება და მიწოდება 68 რესურსცენტრში
2011	შპს „საქართველოს ფოსტა“	350,460	596,623	0.59	01.09.11-20.10.11	დისტრიბუცია 70 რესურსცენტრში
2012	შპს „საქართველოს ფოსტა“	1,478,000 ¹⁸	1,541,583	0.96	17.08.12-01.10.12	სახელმძღვანელოების შეძენა, დასაწყობება, დახარისხება და დისტრიბუცია 70 რესურსცენტრში
2013	შპს „დ.მ.გ. ვესტლანი“	669,877	5,438,012	0.13	15.05.13-10.09.13	დასაწყობება, დაფასოება რეგიონების 55 რესურსცენტრებისა და დიდი ქალაქების (თბილისი, რუსთავი, ქუთაისი, ბათუმი, ფოთი)
2014	შპს „კარგოლინკი“	399,088	4,128,289	0.10	29.07.14-23.09.14	საჯარო სკოლების მიხედვით, ტვირთის ტრანსპორტირება, დასაწყობება და მისი განთავსება ადგილზე მიტანით.

აუდიტის ჯგუფის მიერ შესწავლილ იქნა სადისტრიბუციო მომსახურების შესყიდვასთან დაკავშირებული სამემსყიდველო და სააღრიცხვო დოკუმენტაცია, რომლის საფუძველზეც შპს „საქართველოს ფოსტასთან“ გაფორმებული ხელშეკრულებების მიხედვით დადგინდა მაღალი რისკის შემცველი გარემოებები, სადაც სამინისტრო, როგორც საჯარო-სამართლებრივი და შპს „საქართველოს ფოსტა“- კერძო-სამართლებრივი ორგანიზაციული ფორმით წარმოადგენს საჯარო უფლებამოსილების განმახორციელებელ პირებს, რომელთა საქმიანობის პირდაპირი და არაპირდაპირი კონტროლი ხორციელდება მთავრობის მიერ. 2011-2012 წლებში განხორციელდა მნიშვნელოვანი მასშტაბის ოპერაციები, რომლებიც ეკონომიურობისა და ეფექტიანობის

¹⁸ მოცემული თანხა შეადგენს სხვაობას სამინისტროს მიერ შპს „საქართველოს ფოსტისთვის“ გადახდილ სახელშეკრულებო თანხასა და შპს „საქართველოს ფოსტის“ მიერ მის ქვეკონტრაქტორებისთვის გადახდილ თანხას შორის.

პრინციპების კუთხით, საჯარო სექტორის საქმიანობის ჩვეულებრივი პრაქტიკის ჩარჩოებს სცილდება, კერძოდ:

➤ 2011 წელს სახელმძღვანელოების სადისტრიბუციო მომსახურებაზე სამინისტრომ გამარტივებული შესყიდვის ფორმით ხელშეკრულება გააფორმა შპს „საქართველოს ფოსტასთან“ ღირებულებით 350 460 ლარი. აღნიშნული მომსახურების შეზღუდულ ვადებში შეუფერხებლად განხორციელების მიზნით, გამარტივებული შესყიდვის განხორციელების დისკრეციული უფლებამოსილება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის 10¹ მუხლის „დ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, სამინისტროს მიენიჭა საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 4 აგვისტოს N1579 განკარგულების საფუძველზე, რის შემდეგ სამინისტრომ მიიღო გადაწყვეტილება და სადისტრიბუციო მომსახურება განხორციელა გამარტივებული შესყიდვის წესით. შედეგად, ერთეულზე მოცემული მომსახურების ღირებულებამ შეადგინა 0.59 ლარი. შესყიდვის ობიექტის საბოლოო (დაზუსტებული) პარამეტრები (საბიუჯეტო ასიგნება, წიგნების რაოდენობა და მიწოდების გეოგრაფიული არეალი) აუდიტის ობიექტისთვის პროგრამის შესაბამისად ცნობილი უნდა ყოფილიყო 2011 წლის 6 აგვისტოსათვის, ხელშეკრულება კი შპს „საქართველოს ფოსტასთან“ გაფორმდა საქართველოს მთავრობის განკარგულების გამოცემიდან 27 დღეში.

➤ ა) 2012 წელს სამინისტრომ მიიღო სრულიად განსხვავებული გადაწყვეტილება, სახელმძღვანელოების შეძენა და დისტრიბუცია გააერთიანა შესყიდვის ერთ ობიექტად და საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 31 ივლისის N1493 განკარგულებით მინიჭებული უფლებამოსილების საფუძველზე, მისი შესყიდვა გამარტივებული წესით განხორციელა შპს „საქართველოს ფოსტის“ მეშვეობით. ხელშეკრულების შესრულების მიზნით, შპს „საქართველოს ფოსტამ“, თავის მხრივ, სახელმძღვანელოების შესაძენად გამომცემლებთან გააფორმა 40 ხელშეკრულება. აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა როგორც შპს „საქართველოს ფოსტასთან“, ასევე ამ უკანასკნელის მიერ ქვეკონტრაქტორებთან გაფორმებული ხელშეკრულებები. შესწავლის შედეგად დადგინდა, რომ სამინისტროსთვის გაწეული მომსახურების ღირებულებასა და სახელმძღვანელოების შეძენის ფასს შორის სხვაობამ შეადგინა დაახლოებით 1 480 ათასი ლარი, ერთეულზე - 0.96 ლარი. ხელშეკრულების თანახმად, შპს „საქართველოს ფოსტა“ უზრუნველყოფდა სახელმძღვანელოების შეძენას, მათ დასაწყობებას, დახარისხებასა და დისტრიბუციას. აღსანიშნავია, რომ სახელმძღვანელოების შეძენას აუდიტის ობიექტი როგორც გასულ, ასევე მომდევნო წლებში უზრუნველყოფდა საკუთარი რესურსითა და დამატებითი ფინანსური დანახარჯის გარეშე.

ბ) პროგრამის თანახმად EMIS -ს სახელმძღვანელოების რაოდენობისა და დასახელების შესახებ საბოლოო ინფორმაცია სამინისტროსთვის უნდა მიეწოდებინა 2012 წლის 20 ივლისამდე, თუმცა შპს „საქართველოს ფოსტასთან“ ხელშეკრულება გაფორმდა 2012 წლის 17 აგვისტოს. შესყიდვის საშუალების გამოყენების თავისაზრისით, საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვის პოზიციიდან გამომდინარე, სახელმძღვანელოს შეძენა და დისტრიბუცია პოტენციურად განსხვავებული შესაძლებლობით ხასიათდება. იმ შემთხვევაში, როცა სახელმძღვანელოების ბეჭდვა-გამოცემა გამომცემლების ექსკლუზიური უფლებაა, კანონმდებლობა ითვალისწინებს ყველაზე შეზღუდული, „კონსერვატორული“ გამარტივებული შესყიდვის საშუალების

გამოყენების შესაძლებლობას. აქტიური და კონკურენტული ბაზრიდან გამომდინარე, სადისტრიბუციო მომსახურება ასეთი შეზღუდულობით არ ხასიათდება და მისი შესყიდვის დროს დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების პირობებშიც კი სამინისტროს გადაწყვეტილება შესყიდვის საშუალების შერჩევის თაობაზე, კანონშესაბამისობის მაღალ სტანდარტებს უნდა აკმაყოფილებდეს. თუმცა სამინისტროს მიერ ვერ იქნა წარმოდგენილი დასაბუთება, თუ რა არსებითი გარემოებების საფუძველზე იქნა მიღებული გადაწყვეტილება სახელმძღვანელოების შეძენისას სამინისტროსა და გამომცემლებს შორის შუამავალი რგოლის დამატების თაობაზე და რა უპირატესობის საფუძველზე შეირჩა შპს „საქართველოს ფოსტა“, რომელმაც განახორციელა შინაარსობრივად განსხვავებული ორი მომსახურება (შეძენა/დისტრიბუცია) გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით. მაშინ, როდესაც წინა წლებში მოცემული მომსახურების შესყიდვა ხდებოდა დამოუკიდებლად და გამარტივებული შესყიდვის საშუალების გამოყენების მიუხედავად ერთეულის ფასი გაცილებით დაბალი იყო 2012 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. ასევე აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ სამინისტროს მხრიდან ვერ იქნა წარმოდგენილი ინფორმაცია 2011 და 2012 წლებში სადისტრიბუციო მომსახურების ბაზრის შესწავლის თაობაზე, რომელიც დაასაბუთებდა მოცემულ წლებში შესასყიდი მომსახურების ღირებულების საფუძვლიანობას.

შედეგი: აუდიტის ჯგუფმა მოცემულ მომსახურებაზე საბაზრო ღირებულება განსაზღვრა 2013-2014 წლებში ელექტრონულ ტენდერებზე ვაჭრობის შედეგად ერთ ერთეულზე ჩამოყალიბებული საშუალო ფასის საფუძველზე, რომელმაც შეადგინა 0,13 ლარი. ამასთანავე, წინა წლებთან შედარებით 2013-2014 წლებში დისტრიბუციის მომსახურების ფარგლებში შესასრულებელი სამუშაოს მასშტაბი, მოცულობა და მიწოდების გეოგრაფიული არეალი მნიშვნელოვნად გაფართოვდა. ზემოაღნიშნული დაანგარიშებების გათვალისწინებით, 2011-2012 წლებში სახელმძღვანელოების სადისტრიბუციო მომსახურების შესყიდვისას, აუდიტის ობიექტის მხრიდან დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში კანონმდებლობით გათვალისწინებული შესყიდვის საშუალებებიდან ყველაზე მისაღები (კანონშესაბამისი) საშუალების (ელ. ტენდერის) გამოყენების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, შესაძლებელი იყო დაახლოებით 1 500 ათასი ლარის ოდენობის საბიუჯეტო სახსრების დაზოგვა.

4.3 დაურიცხავი ჯარიმები

➤ 2012 წლის 17 აგვისტოს, სამინისტროსა და შპს „საქართველოს ფოსტას“ შორის გაფორმდა სახელმძღვანელოების შეძენა/დისტრიბუციის N08-102/1 ხელშეკრულება საერთო ღირებულებით 9 615 193 ლარი, სადაც სამუშაოს შესრულების საბოლოო ვადად განისაზღვრა 2012 წლის 10 სექტემბერი. შპს „საქართველოს ფოსტის“ 2012 წლის 7 სექტემბრის N15/6-4759 წერილის საფუძველზე მოცემულ ხელშეკრულებაში შევიდა ცვლილება და მიწოდების საბოლოო ვადად განისაზღვრა 2012 წლის 1 ოქტომბერი. წერილის თანახმად, ხელშეკრულების პირობების შეუსრულებლობა განპირობებული იყო შპს „საქართველოს ფოსტის“ ქვეკონტრაქტორის ა(ა)იპ „წყაროსთვალისგან“ დამოუკიდებელი მიზეზით, კერძოდ ა(ა)იპ „წყაროსთვალის“ პარტნიორ კომპანიას - შპს „მვპ“-ს ელექტროენერგიის ძაბვის ცვალებადობამ დაუზიანა საბეჭდი დანადგარი, რის გამოც შპს „მვპ“-მ სასკოლო სახელმძღვანელოების დაბეჭდვის შეკვეთა გაგზავნა

საზღვარგარეთ. მხარეთა შეთანხმებით, აღნიშნული ვითარება კვალიფიცირებული იყო, როგორც ფორსმაჟორული გარემოება დამატებითი მტკიცებულების წარმოდგენის გარეშე. თუ გავითვალისწინებთ, რომ შპს „საქართველოს ფოსტას“ სახელმძღვანელოების რესურსცენტრებისათვის მიწოდება 2012 წლის 10 სექტემბრისთვის უნდა დაესრულებინა და ა(ა)იპ „წყაროსთვალს“ ამ დროისათვის მიწოდებული არ ჰქონდა არც ერთი სახელმძღვანელო, შესაბამისად, მის მიერ 6 სექტემბერს წარმოდგენილი წერილით მოყვანილი გარემოება საფუძველს მოკლებულია. ამასთან, ა(ა)იპ „წყაროსთვალის“ 6 სექტემბრის წერილში მოყვანილი გარემოება ვერ ჩაითვლება ფორს-მაჟორად, ვინაიდან მიმწოდებელს უნდა ჰქონოდა მსგავსი გარემოების დადგომის აცილების, ან/და ალტერნატიული გზების მოძიების შესაძლებლობა ისე, რომ არ შეფერხებულიყო ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პირობების შესრულება. ყოველივე ზემოთმოყვანილი გარემოებების გათვალისწინებით, შპს „საქართველოს ფოსტა“ ექვემდებარებოდა დაჯარიმებას ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების საფუძველზე - თითოეულ ვადაგადაცილებულ დღეზე (11 დღე) ხელშეკრულების¹⁹ საერთო ღირებულების 0,1%-ით. შესაბამისად, დაურიცხავმა ჯარიმამ შეადგინა, დაახლოებით, 105 000 ლარი.

➤ სააგენტოსა და გაერთიანებულ ქართულ სტამბას შორის 2013 წლის 14 ივნისს გაფორმებული N01/102 ხელშეკრულება, ღირებულებით - 557 610 ლარი, ითვალისწინებდა საქონლის მიწოდებას ორ ეტაპად (ივნისი, აგვისტო). წიგნებისა და რვეულების ჯამური რაოდენობის 50% - 103 294 ერთეულის მიწოდება, საშუალო ღირებულებით - 278 805 ლარი, უნდა განხორციელებულიყო პირველ ეტაპზე, 25 ივნისს. მიღება-ჩაბარებით კი საქონლის მიწოდება დასტურდება 16 ივლისს, 21 დღის ვადაგადაცილებით. აღნიშნულ შემთხვევაში მიმწოდებელი არღვევს ხელშეკრულებით²⁰ დადგენილი მიწოდების პირობებს, რომელიც ითვალისწინებს ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე პირგასამტეხლოს, მიუწოდებელი საქონლის ღირებულების 0,3%-ის ოდენობით, რაც დაახლოებით 9 250 ლარს შეადგენს. სააგენტოს კი მიმწოდებელი არ დაუჯარიმებია.

აუდიტის ჯგუფის მიერ აღნიშნული ფაქტის გამოვლენის შემდეგ სააგენტოს მხრიდან მოხდა შესაბამისი რეაგირება და 2015 წლის 19 მაისის წერილით ხელშეკრულების მეორე მხარე ინფორმირებულ იქნა ნაკისრი ვალდებულების არაჯეროვანი შესრულებისთვის ჯარიმის დაკისრების თაობაზე, რომელიც მიმწოდებლის მიერ გადახდილ იქნა 2015 წლის 2 ივნისს.

შედეგი: პროგრამის ფარგლებში ხელშეკრულების პირობების დარღვევისათვის დაუკისრებელი ჯარიმების ჯამურმა თანხამ შეადგინა 105 000 ლარი.

¹⁹ სამინისტროსა და შპს „საქართველოს ფოსტას“ შორის 2012 წლის 17 აგვისტოს გაფორმებული გამარტივებული შესყიდვის N08-120/1 ხელშეკრულების პუნქტები - 5.1.; 10.1.; 10.2.; 14.1.

²⁰ სააგენტოსა და სპს „გაერთიანებულ ქართულ სტამბას“ შორის 2013 წლის 14 ივნისს გაფორმებული N320206/01/102 ხელშეკრულების პუნქტები - 5.1.; 11.3.ბ.

4.4 შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულების არასწორად განსაზღვრა

2013-2014 წლებში სააგენტოს მიერ გამოცხადდა 2 გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი²¹, ე.წ. ბრაილის შრიფტით აწყობილი გრიფმინიჭებული სასკოლო სახელმძღვანელოების მომსახურების შესყიდვაზე. ორივე შემთხვევაში, სატენდერო განაცხადით შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულება განისაზღვრა დღგ-ის გათვალისწინებით. ორივე ტენდერში გამარჯვებულად გამოცხადდა ერთადერთი მონაწილე, პრეტენდენტი - ხათუნა გოგიძე („ტიფლოპოლიგრაფია“), რომლის მიერ წარმოდგენილი სატენდერო წინადადების ფასი ემთხვევა შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულებას, სადაც ხელშეკრულებების ჯამურმა ღირებულებამ შეადგინა 138 063 ლარი დღგ-ის გარეშე. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 168-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ო“ ქვეპუნქტის შესაბამისად მოცემული საქონლის მიწოდება ჩათვლის უფლების გარეშე განთავისუფლებულია დღგ-ისაგან.

იმ შემთხვევაში, როდესაც საქონლის ან/და მომსახურების მიწოდება განთავისუფლებულია დღგ-საგან სატენდერო განაცხადში მისი სავარაუდო ღირებულება უნდა განისაზღვროს დღგ-ს გარეშე. წინააღმდეგ შემთხვევაში დღგ-ის თანხით სავარაუდო ღირებულების გაზრდა იწვევს ტენდერში ვაჭრობის შედეგად არარაციონალური, ბაზრის პირობებისადმი არაადეკვატური ფასის ჩამოყალიბებას და შესაბამისად საბიუჯეტო სახსრების არარაციონალური ხარჯვის რისკის შემცველია.

4.5 საწვავი

2010 წლის ასიგნების ფარგლებში, სამინისტრომ გადაუდებელი აუცილებლობიდან გამომდინარე შპს „რომპეტროლთან“ ერთ პირთან მოლაპარაკების გზით გაფორმებული ხელშეკრულების შედეგად შეიძინა 6 550 ლარის ღირებულების 3 500 ლიტრი დიზელის საწვავი. აუდიტის ობიექტის განმარტებით მოცემული შესყიდვის გადაუდებელი აუცილებლობით განხორციელება გამოწვეული იყო შეძენილი სახელმძღვანელოების შეზღუდულ ვადებში (სასწავლო წლის დაწყებამდე) რესურსცენტრებზე მიწოდებით. აუდიტის ჯგუფმა დაადგინა რომ სამინისტროს აღნიშნული მიზნებისათვის საწვავი მოცემულ პერიოდში არ გაუხარჯავს და 2010 წლის 27 დეკემბერს გამოცემული მინისტრის ბრძანებით, პროგრამის ფარგლებში შესყიდული 3 500 ლიტრი დიზელის საწვავი შემდგომი გამოყენების მიზნით აისახა სამინისტროს აპარატის ბალანსზე²².

²¹ SPA 130022865; SPA 140018718

²² „საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს N675 ბრძანებით დამტკიცებული „სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი ოჯახების მოსწავლეების სასკოლო სახელმძღვანელოებით უზრუნველყოფის პროგრამის“ ფარგლებში შესყიდული დიზელის საწვავის საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ბალანსზე ასახვის შესახებ“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2010 წლის 27 დეკემბრის N980 ბრძანება

რეკომენდაცია:

EMIS-ს

შესაბამისი ეფექტიანი კონტროლის სისტემების დანერგვისა და პროგრამის მუშაობის არსებული გამოცდილების გათვალისწინების საფუძველზე, სახელმძღვანელოების საჭირო რაოდენობა განისაზღვროს გონივრულ ვადებში, რათა თავიდან იქნას აცილებული შეზღუდულ ვადებში სახელმძღვანელოების შესყიდვის შეუფერხებელი განხორციელების საჭიროება;

სააგენტოს

კონკრეტული შესყიდვის შემთხვევაში განხორციელდეს ბაზრის სრულყოფილი და კვალიფიციური ანალიზი. აღნიშნული კვლევის პროცესი და შედეგები უნდა ეფუძნებოდეს შესაბამის მატერიალურ და იდენტიფიცირებად მტკიცებულებებს. ბაზრის კვლევის შედეგებში აღინიშნოს შეხედულებები, მოსაზრებები, კრიტერიუმები და ფაქტობრივი გარემოებები, რომელთა მიხედვითაც მოხდა კონკრეტული მიმწოდებლის შერჩევა.

5. სახელმძღვანელოების სადისტრიბუციო მომსახურების პროცესის კონტროლის სისტემები

1. სააგენტომ 2013 წელს ელექტრონული ტენდერის საშუალებით შპს „დ.მ.გ. ვესტლაინთან“ გაფორმებული ხელშეკრულების ფარგლებში, დაახლოებით 5 438 000 სახელმძღვანელოს სადისტრიბუციო მომსახურება შეისყიდა 670 ათას ლარად. ხელშეკრულების პირობის თანახმად, მიმწოდებელს უნდა განეხორციელებინა ტვირთის გადაზიდვა და დასაწყობება საგანმანათლებლო რესურსცენტრებსა და ქვეყნის დიდი ქალაქების საჯარო სკოლებში.

ხელშეკრულების ფარგლებში მიმწოდებელსა და სკოლებს/რესურსცენტრებს შორის სახელმძღვანელოების მიწოდების თაობაზე გაფორმდა მიღება-ჩაბარების აქტები, რომლებშიც ასახული ინფორმაცია სახელმძღვანელოების დასახელებასა და რაოდენობის შესახებ ცალკეულ შემთხვევებში, არ შეესაბამებოდა ფაქტობრივად მიწოდებულს. არსებული შეუსაბამობის გასწორების მიზნით, ხელმეორედ შედგა ახალი მიღება-ჩაბარების აქტები, რომლებშიც ასახულია არა მხოლოდ კორექტირებული მონაცემები, არამედ პირველად მიღება-ჩაბარების აქტებში ასახული რაოდენობებიც ისე, რომ არ მომხდარა ძველი, დასაკორექტირებელი აქტების გაუქმება, რამაც გამოიწვია მიღება-ჩაბარების აქტებში მიწოდებული სახელმძღვანელოების თაობაზე ასახული მონაცემების დუბლირება. ამასთანავე, სააგენტოს მიერ არ არის იდენტიფიცირებული ის სკოლები/რესურსცენტრები, სადაც ადგილი ჰქონდა აღნიშნულ ხარვეზებს. არსებული გარემოების გათვალისწინებით, შეუძლებელია გაიმიჯნოს სახელმძღვანელოების მიწოდების ფარგლებში შედგენილი პირველადი და კორექტირებული მიღება-ჩაბარების აქტები ერთმანეთისგან და

დადგინდეს ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებისთვის საბოლოოდ გადაცემული სახელმძღვანელოების ზუსტი რაოდენობა.

სააგენტოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, მიწოდების დასრულების შემდეგ დისტრიბუტორმა დააბრუნა ნაშთად დარჩენილი, სკოლებისთვის გადაუცემელი 388 ათასი სახელმძღვანელო. მიმწოდებლის მიერ დაახლოებით, 7 ათასი ერთეული სახელმძღვანელოს სააგენტოსთვის გადაცემა დოკუმენტურად ვერ დასტურდება.

2. ელექტრონული ტენდერის შედეგად 2014 წლის 29 ივლისს სააგენტოსა და შპს „კარგოლინკს“ შორის გაფორმებული ხელშეკრულება ითვალისწინებდა სახელმძღვანელოების სადისტრიბუციო მომსახურების გაწევას 2014 წლის 5 სექტემბრის ჩათვლით. იქიდან გამომდინარე, რომ სახელმძღვანელოების შეძენის თაობაზე გაერთიანებულ ქართულ სტამბასთან გაფორმებული ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად სახელმძღვანელოების საბოლოო მიწოდება განხორციელდა 2014 წლის 5 სექტემბერს (1 სექტემბრიდან 5 სექტემბრის ჩათვლით მიწოდებულ იქნა 561 887 სახელმძღვანელო, სრული რაოდენობის დაახლოებით 20%)., შეუძლებელი აღმოჩნდა იმავე დღეს საქონლის სრულად დახარისხება და დისტრიბუცია საქართველოს მასშტაბით. სახელმძღვანელოების დისტრიბუციის საბოლოო ვადა გადაიწია 8 კალენდარული დღით, რაც უკავშირდება სააგენტოს მიერ პროგრამის ფარგლებში გასატარებელი ღონისძიებების არასწორ დაგეგმარებას.

გარდა ზემოაღნიშნული ვადისა, შპს „კარგოლინკს“ დამატებით მიეცა დრო 23 სექტემბრამდე, თუმცა სააგენტოს მიერ მიმწოდებლისთვის განსაზღვრული ვადის ორჯერ გაზრდის მიუხედავად, სამუშაოები შესრულდა არაჯეროვნად. ეს უკანასკნელი გამოიხატა იმაში, რომ კომპანიის მიერ სკოლებისთვის/რესურსცენტრებისთვის სახელმძღვანელოების დახარისხებისა და დარიგების პროცესი წარიმართა მნიშვნელოვანი ხარვეზებით. შესაბამისად, მომსახურების მიწოდების ვადის დარღვევისთვის და არაჯეროვანი შესრულებისთვის შპს „კარგოლინკი“ დაჯარიმდა 59 863 ლარით.

მიმწოდებლის მიერ დისტრიბუციის არაჯეროვანი შესრულებისა და აუდიტის მიმდინარეობისას მომსახურების დაუსრულებელობის გამო შეუძლებელია შეძენილი და გაცემული სახელმძღვანელოების შედარება და სააგენტოსთვის გადაცემული ნაშთის სისრულისა და სიზუსტის დადგენა. ამასთანავე, წარმოდგენილი მიღება-ჩაბარების აქტები არ ასახავს რეალურ სურათს ფაქტობრივად გადაცემული სახელმძღვანელოების რაოდენობისა და დასახელების შესახებ.

3. 2011 წელს სამინისტროს მიერ შპს „საქართველოს ფოსტისათვის“ სადისტრიბუციო მომსახურების ფარგლებში სახელმძღვანელოების გადაცემა დოკუმენტურად დასტურდება 2011 წლის 29 სექტემბერს გაფორმებული მიღება-ჩაბარების აქტით მაშინ, როდესაც 2011 წელს სასწავლო პროცესი დაიწყო 15 სექტემბერს. თავის მხრივ, რესურსცენტრებისთვის სახელმძღვანელოების გადაცემის თაობაზე გაფორმებული მიღება-ჩაბარების აქტები დაუნომრავი და დაუთარიღებელია, მითითებულია მხოლოდ სექტემბრის თვე, ხოლო უმეტეს შემთხვევაში,

მოცემული არ არის დანართში ასახული საქონლის რაოდენობა და ღირებულება. წარმოდგენილი დოკუმენტური მტკიცებულებების შესაბამისად, სამუშაო შესრულებულია ერთი დღის ვადაში, რაც წარმოშობს რისკს, რომ პირველადი აღრიცხვის დოკუმენტები შედგენილი არ არის მომსახურების შესრულების პარალელურად.

რაც შეეხება 2012 წელს შპს „საქართველოს ფოსტის“ მიერ შესრულებულ სადისტრიბუციო მომსახურებას, წარმოდგენილი სასაქონლო ზედნადებებიდან ირკვევა, რომ სასკოლო სახელმძღვანელოების მიწოდება განხორციელდა საგანმანათლებლო რესურსცენტრებში 2012 წლის 9, 21 და 27 სექტემბერს. აღნიშნული დოკუმენტების მიხედვით, საქონლის მიწოდება ქვეყნის 70 რესურსცენტრში განხორციელდა 9 სექტემბერს, 2 საათის განმავლობაში, 3 სატრანსპორტო საშუალების მიერ, რაც პრაქტიკულად შეუძლებელია და წარმოშობს რისკს, რომ ფინანსური დოკუმენტაციის/მიღება-ჩაბარების აქტების გაფორმება არ მომხდარა სამუშაოს შესრულების პარალელურად. შესაბამისად, ვერ დასტურდება სამუშაოს შესრულება ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვადების დაცვით. მსგავსი შეუსაბამობით ხასიათდება 21 და 27 სექტემბერს განხორციელებული სადისტრიბუციო მომსახურების ამსახველი პირველადი დოკუმენტები.

2013 წელს სახელმძღვანელოების დისტრიბუციის დასრულების შემდეგ, უფლებამოსილი პირის განმარტებით, საჭირო გახდა დამატებით დაახლოებით 280 ათასი სახელმძღვანელოს მიწოდება სკოლებისთვის და მათ მიერ დისტრიბუციის პროცესში ზედმეტად მიღებული 86 ათასი სახელმძღვანელოს უკან დაბრუნება, რაც სააგენტომ საკუთარი რესურსით უზრუნველყო. აღნიშნულის თაობაზე სააგენტოს წარმომადგენლების მიერ გაფორმებულია მიღება-ჩაბარების აქტები, რომლებიც შეიცავს მრავლობითი სახის ნაკლოვანებას. კერძოდ, მიღება-ჩაბარების აქტების ნაწილი ხელმოუწერელია და შედგენილია უფლებამოსილი პირის მითითების გარეშე, არ შეიცავს მონაცემს სახელმძღვანელოების რაოდენობის შესახებ, დაუთარილებელია და შეუძლებელია აქტის იდენტიფიცირება დანართთან მიმართებაში, ხოლო მათი დანართების უმრავლესობა არის ხელით შევსებული, დაუნომრავი და არ არის მითითებული სახელმძღვანელოების ჯამური რაოდენობა.

6. ანგარიშგება პროგრამის შესრულებაზე

პროგრამის ფარგლებში ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებს გააჩნდათ ვალდებულება მოსწავლეებისათვის სახელმძღვანელოების გადაცემის შესახებ ინფორმაცია 2010-2012 წლებში წარედგინათ სამინისტროში, ხოლო 2013-2014 წლებში - სააგენტოში. აუდიტის ჯგუფისთვის წარმოდგენილ იქნა საგანმანათლებლო რესურსცენტრებიდან მოწოდებული ინფორმაცია მხოლოდ 2012 წელს მიღებული და მოსწავლეებისათვის გადაცემული სახელმძღვანელოების შესახებ, რომელიც არ ასახავს სრულ სურათს და უმეტესი ნაწილი წარმოდგენილია პროგრამით განსაზღვრული ვადის დარღვევით. ხოლო რაც შეეხება დანარჩენ წლებს, როგორც სამინისტროში, ასევე სააგენტოში აღნიშნული ინფორმაცია აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა. შესაბამისად, ვერ დასტურდება პროგრამით განსაზღვრული პირობების შესრულება. ამასთან, სააგენტოს მიერ ვერ იქნა მოწოდებული ინფორმაცია სკოლების მიერ სახელმძღვანელოების ელექტრონული რეესტრის წარმოებისა და მათი სააგენტოში წარმოდგენის თაობაზე. „სახელმძღვანელოების სარგებლობის

წესის²³ თანახმად, სააგენტოსთვის რეესტრის წარდგენის შემთხვევაში სკოლებს ეძლევათ შესაძლებლობა მომდევნო სასწავლო წელს ისარგებლონ აღნიშნული პროგრამით. აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა მტკიცებულება 2013-2014 წლებში სკოლების მიერ სახელმძღვანელოების ელექტრონული რეესტრის წარმოებისა და მათი სააგენტოში წარდგენის თაობაზე.

7. ინვენტარიზაცია

2013 წელს სააგენტოს მიერ პროგრამის ფარგლებში შეძენილი სახელმძღვანელოების ინვენტარიზაცია არ ჩატარებულა. ხოლო რაც შეეხება 2014 წელს, სააგენტოს მიერ ინვენტარიზაციის ჩატარების თაობაზე წარმოდგენილი დოკუმენტაცია არ შეესაბამება საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით დადგენილ მოთხოვნებს. კერძოდ, არ დასტურდება სახელმძღვანელოების ფაქტობრივი რაოდენობა, ვინაიდან საინვენტარიზაციო აღწერის დამადასტურებელ დოკუმენტში წარმოდგენილია მხოლოდ სახელმძღვანელოების ღირებულება. აუდიტის ჯგუფმა ვერ მიიღო სათანადო რწმუნება მოცემული აქტივების არსებობის, მათი სააღრიცხვო და ფაქტობრივი ნაშთების შესაბამისობის, ასევე მათი შენახვისა და დაცვის პირობების შესახებ.

აუდიტის ჯგუფის წევრები:

აუდიტორები:

ზურაბ ზუმბაძე

ნათია კუპატაძე

აუდიტორ ასისტენტები:

გიორგი გოგოლიძე

მაკა წოწონავა

ნინო გოზალიშვილი

ილია ლომაური

²³ “მოსწავლის სასკოლო სახელმძღვანელოებით და დამხმარე ლიტერატურით უზრუნველყოფის მიზნით სახელმწიფოს მიერ მოსწავლის მშობლის/კანონიერი წარმომადგენლისათვის უსასყიდლოდ, დროებით სარგებლობაში გადაცემული სკოლის სახელმძღვანელოების და დამხმარე ლიტერატურის გამოყენების ზოგადი წესისა და მათი მოვლა-პატრონობის შეფასების კრიტერიუმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2013 წლის 5 აგვისტოს N103/ნ ბრძანება.