



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

სტრატეგიული წერილი

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და
სოციალური დაცვის სამინისტროს 2016 წლის 31
დეკემბრით დასრულებული საანგარიშგებო
პერიოდის კონსოლიდირებული ანგარიშგების
ფინანსური აუდიტის ანგარიშის შედეგების
შესახებ

ტერმინთა განმარტება

1. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო - **სამინისტრო.**
2. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ცენტრალური აპარატი - **ცენტრალური აპარატი.**
3. სსიპ - სოციალური მომსახურების სააგენტო - **სააგენტო.**
4. სსიპ - ლ. საყვარელიძის სახელობის დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრი - **ცენტრი.**
5. სსიპ - ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დაცვისა და დახმარების ფონდი - **ფონდი.**
6. სსიპ - სასწრაფო სამედიცინო დახმარების ცენტრი - **დახმარების ცენტრი.**
7. სსიპ - სამედიცინო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების სააგენტო - **რეგულირების სააგენტო.**
8. ფინანსური ანგარიშგების მომზადებისა და წარდგენის შესაფერისი საფუძვლები - **წარდგენის საფუძვლები.**
9. საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2014 წლის 31 დეკემბრის №429 ბრძანებით დამტკიცებული „საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის და ფინანსური ანგარიშგების შესახებ ინსტრუქცია“ - **ინსტრუქცია.**
10. რეგიონული/მუნიციპალური საზოგადოებრივი ჯანდაცვის ცენტრები - **სჯდ.**

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა სამინისტროს 2016 წლის კონსოლიდირებული ფინანსური ანგარიშგების აუდიტი და გასცა პირობითი მოსაზრება შემდეგ გარემოებათა გამო:

1. პირობითი მოსაზრების საფუძვლები

1.1 ფინანსური აქტივები

გამოვლენილი გარემოება:

- ერთსა და იმავე სამედიცინო დაწესებულების მიმართ შემოწმების შედეგად წარმოქმნილი 181,809 ლარის დებიტორული დავალიანება აღრიცხულია 2-ჯერ;
- 2016 წელს 4 (ოთხი) სამედიცინო დაწესებულებას დაფარული აქვს 107,894 ლარის დებიტორული დავალიანება, რომელიც არ არის ასახული ფინანსურ ანგარიშგებაში;
- აქტები, რომლებიც მიეკუთვნება 2016 წლის ფინანსურ ანგარიშგებას, სააგენტოში აღრიცხულია 2017 წელს, თანხით - 5,343,528 ლარი;
- ფინანსურ ანგარიშგებაში ხელშეკრულების პირობების¹ დარღვევის გამო დაკისრებული პირგასამტეხლო მოთხოვნები ნაცვლად 1,331 ლარისა, ასახულია 66,550 ლარით, რაც გამოწვეულია აღრიცხვაში დაშვებული შეცდომით.

მოცემული უზუსტობების გამო, კონსოლიდირებულ ფინანსურ ანგარიშგებაში (ფორმა №1) სხვა მოკლევადიანი ფინანსური აქტივების საბოლოო ნაშთი შემცირებულია 4,988,606 ლარით². შედეგად, ერთი მხრივ, ბარჯვითი ოპერაცია გაზრდილად არის წარმოდგენილი და იწვევს ბიუჯეტის ფაქტობრივი შესრულების მაჩვენებლის ხელოვნურ ზრდას. ამასთანავე, მოცემული გარემოება წარმოშობს მხარჯავი დაწესებულების მხრიდან დაგეგმვის ეტაპზე საბიუჯეტო ასიგნებაზე დაუსაბუთებელი მოთხოვნის რისკებს. მეორე მხრივ, სამედიცინო დაწესებულებებზე დარიცხული ჯარიმები სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ერთ-ერთი წყაროა და მისი ფინანსურ ანგარიშგებაში აღურიცხაობა ზრდის საპროგნოზო ფისკალური პარამეტრების განუსაზღვრელობის ხარისხს.

რეკომენდაცია NI

სააგენტოს და რეგულირების სააგენტოს

სამართლიანი და უტყუარი ფინანსური ანგარიშგების მომზადების მიზნით შემუშავდეს და დაინერგოს ისეთი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს ოპერაციის ამსახველი სააღრიცხვო დოკუმენტების (გადახდის დამადასტურებელი დოკუმენტები, შემოწმების აქტები) დროულ გადაგზავნას პროგრამების განმახორციელებლის საბუღალტრო სამსახურში. ამასთანავე, სააღრიცხვო ციკლის კონტროლის გარემოს გაუმჯობესებით უზრუნველყოფილ იქნეს შეცდომით გამოწვეული უზუსტობის პრევენცია.

¹ 2015 წლის 29 დეკემბერს გაფორმებული №3/3504/82 ხელშეკრულება.

² ინსტრუქცია, მუხლი 27, პუნქტი 1; მუხლი 28, პუნქტი 2.

1.2 ფინანსური ვალდებულებები

გამოვლენილი გარემოება:

ფინანსური მდგომარეობის შესახებ ანგარიშში (ბალანსი) არ არის ასახული:

- შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) 2015 წლის საწევრო გადასახადის მიხედვით წარმოშობილი კრედიტორული დავალიანება - 230,728 შვეიცარიული ფრანკის ოდენობით, რომელიც 2015 წლის 31 დეკემბერს არსებული კურსით შეადგენდა 557,485 ლარის ეკვივალენტს, ხოლო გადახდის მომენტისათვის (2016 წლის 15 თებერვალი) არსებული კურსით - 587,503 ლარს. შესაბამისად, კურსთაშორისმა სხვაობამ შეადგინა 30,018 ლარი. მოცემული დავალიანების საფუძველია 2015 წელს საქართველოსა და შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის შორის 2019 წლამდე საწევრო გადასახადის გადახდის შეთანხმებული გრაფიკი, რომელიც ითვალისწინებს ყოველწლიურად როგორც მიმდინარე წლების, ისე ძველი დავალიანების დაფარვას და რომლის გათვალისწინება შესაძლებელი იყო ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე.
- „რეფერალური მომსახურების“ პროგრამის ფარგლებში 2015 წლის 17 სექტემბერს სამედიცინო დაწესებულებასთან გაფორმებული მიღება-ჩაბარების აქტების საფუძველზე წარმოშობილი ფინანსური ვალდებულება 408,217 ლარის ოდენობით;
- საყოველთაო ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში 2016 წლის დეკემბერში ასანაზღაურებელი შემთხვევების მიხედვით გაფორმებული მიღება-ჩაბარების აქტების საფუძველზე, სამედიცინო დაწესებულებების მიმართ წარმოშობილი კრედიტორული დავალიანება, სულ - 8,571,895 ლარი. აღნიშნული დავალიანების მოცულობა წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით შემცირებულია 50%-ით.

შედეგად, სამინისტროს კონსოლიდირებულ ფინანსურ ანგარიშგებაში (ფორმა №1) სხვა მოკლევადიანი ფინანსური ვალდებულებების საწყისი ნაშთი შემცირებულია 965,702 ლარით, ხოლო საბოლოო ნაშთი - 8,571,895 ლარით³. ვალდებულებების არასრულად (შემცირებულად) ასახვა ზრდის ფინანსური ანგარიშგების არასწორი გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას იმ მომხმარებლების მხრიდან (პარლამენტი, ფინანსთა სამინისტრო), რომლებიც აფასებენ სამინისტროს მიერ მომსახურების მიწოდების ადეკვატური დონის შენარჩუნებას. ვალდებულება იწვევს ხარჯების ზრდას და აქედან გამომდინარე, ფინანსურ ანგარიშგებაში მიმდინარე ვალდებულების თაობაზე არასრულად (შემცირებულად) წარმოდგენილი ინფორმაცია იწვევს სამინისტროზე გასანაწილებელი საბიუჯეტო რესურსის შესახებ არაადეკვატური გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას და საფრთხის წინაშე აყენებს ბენეფიციარებისათვის მოცემული პროგრამების მიხედვით გათვალისწინებული სამედიცინო სერვისების მიწოდების შესაძლებლობას.

რეკომენდაცია N2

ცენტრალურ აპარატს და სააგენტოს

სამართლიანი და უტყუარი ფინანსური ანგარიშგების მომზადების მიზნით, საბიუჯეტო კოდექსით და წლიური საბიუჯეტო კანონით გათვალისწინებული საფუძვლების არსებობის შემთხვევაში, მოხდეს საანგარიშგებო წლის მიხედვით საბიუჯეტო ასიგნებით არაუზრუნველყოფილი ფინანსური ვალდებულებების სააღრიცხვო რეგისტრაცია.

³ ინსტრუქცია, მუხლი 3, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი „ო“; სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელო, თავი 9, მუხლები 9,13.

1.3 არაფინანსური აქტივები

გამოვლენილი გარემოება:

დუშეთის რაიონის სოფელ ჩანადირებში 4,979 კვ.მ არასასოფლო - სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი - ღირებულებით 138,714 ლარი და მასზე განთავსებული დაუმთავრებელი შენობა-ნაგებობები - ღირებულებით 335,903 ლარი⁴, აღნაგობის უფლებით გადაცემული ჰქონდა სამინისტროს კონტროლირებულ სსიპ - ნარკომანიით დაავადებულ პირთა რეაბილიტაციის ცენტრს, რომელიც ლიკვიდირებულ იქნა 2015 წლის 19 ოქტომბერს, რის გამოც შეწყდა აღნაგობის უფლების რეგისტრაცია და ქონება 2015 წლის 17 ნოემბერს დაუბრუნდა სახელმწიფოს⁵. აღნიშნული ოპერაცია სამინისტროს (სსიპ - ნარკომანიით დაავადებულ პირთა რეაბილიტაციის ცენტრის სამართალმემკვიდრე) მიერ არ იქნა გათვალისწინებული კონსოლიდაციის პროცესში, რის გამოც ფინანსურ ანგარიშგებაში (ფორმა №1 და დანართი №5) არაფინანსური აქტივების საწყისი ნაშთი გაიზარდა 474,617 ლარით⁶.

რეკომენდაცია N3

ცენტრალურ აპარატს:

ფინანსური ანგარიშგების სამართლიანი წარდგენის მიზნით მოცემული უზუსტობის შესწორება განხორციელდეს მომდევნო საანგარიშგებო პერიოდის ფინანსური ანგარიშგების შესადარის ინფორმაციაში.

1.4 ხარჯები

გამოვლენილი გარემოება

„იმუნიზაციის პროგრამის“ ფარგლებში ცენტრის ცენტრალური საწყობიდან ტერიტორიულ სამსახურებზე მარაგების გაცემა აღრიცხულია, როგორც იმავე პერიოდის ხარჯი. მოცემული უზუსტობა დაკავშირებულია სააღრიცხვო პოლიტიკის არასწორად შერჩევასთან და შედეგად, არასწორად არის წარმოდგენილი 168,294 ლარით ფორმა №2-ში, რომელიც საბიუჯეტო პარამეტრების განსაზღვრის ერთ-ერთ წყაროს წარმოადგენს.

რეკომენდაცია N4

ცენტრს:

მოცემული ოპერაციის მიმართ გამოყენებულ იქნეს ისეთი სააღრიცხვო პოლიტიკა, რომელიც შესაბამისობაში იქნება საჯარო სექტორში ფინანსური ანგარიშგების მომზადების და წარდგენის მოთხოვნებთან, კერძოდ, შესყიდული სამკურნალო საშუალებების ხარჯად აღიარება განხორციელდეს სჯდ-ზე მათი განაწილების შემთხვევაში.

1.5 საცნობარო მუხლი

გამოვლენილი გარემოება:

ბალანსის საცნობარო მუხლში „პირობითი მოთხოვნები“ (05) არ არის აღრიცხული 2016 წელს განხილვის სტადიაში მყოფ სასამართლო საქმესთან დაკავშირებული მოთხოვნები, მათ შორის: დახმარების ცენტრის მიხედვით - 56,462 ლარის, ხოლო სააგენტოს მიხედვით - 486,758 ლარის ოდენობით, სულ 543,220 ლარი. საცნობარო მუხლში „პირობითი ვალდებულებები“ (06) არ არის აღრიცხული 2016 წელს განხილვის სტადიაში მყოფ სასამართლო საქმესთან დაკავშირებული ვალდებულებები: დახმარების ცენტრის

⁴ საკადასტრო კოდი 71.56.23.246.

⁵ 2015 წლის 17 ნოემბრის განცხადება №882015657673.

⁶ ინსტრუქცია, მუხლი 44, პუნქტი 1.

მიხედვით - 20,000 ლარის, ხოლო სააგენტოს მიხედვით - 1,689,813 ლარის ოდენობით, სულ 1,709,813 ლარი.

რეკომენდაცია N5

დახმარების ცენტრს და სააგენტოს:

უზრუნველყოფილ იქნეს ბალანსის საცნობარო მუხლში დამატებით ინფორმაციის გამჟღავნება იმ მუხლების შესახებ, რომლებიც მიეკუთვნება ბალანსს, მაგრამ არ აღირიცხება საბალანსო მუხლებად და რომლებმაც შეიძლება გავლენა მოახდინოს ფინანსური ანგარიშგების მომხმარებელთა გადაწყვეტილებებზე.

2. სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები

2.1 ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შესრულების ნაკლოვანებების მიმოხილვა

გამოვლენილი გარემოება:

- „საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონით, სამინისტროში შრომის ანაზღაურების ხარჯის ნაწილში ასიგნებამ შეადგინა 31,491,000 ლარი, რომელიც 3,239,000 ლარით ნაკლებია საბიუჯეტო განაცხადით მოთხოვნილზე. შემცირება ძირითადად (64%) შეეხო მოცემული ხარჯის პრემია-დანამატის ელემენტს. 2016 წელს სამინისტროს მიერ პრემიის სახით გაწული ხარჯი 3,049,000 ლარით აღემატებოდა დამტკიცებული ბიუჯეტის საფუძველზე განხორციელებულ საბიუჯეტო განწერის შესაბამის მაჩვენებელს. ანალოგიური მდგომარეობაა დანამატის შემთხვევაში, სხვაობამ შეადგინა 2,474,000 ლარი. ე.ი. დაზუსტებული ბიუჯეტის საფუძველზე, 2016 წელს პრემია-დანამატის ფაქტობრივი ხარჯი დამტკიცებული ბიუჯეტის შესაბამის მაჩვენებელთან შედარებით გაზრდილი იყო სულ 5,523,783 ლარით. ამ მიზნით რესურსი მოზიდულ იქნა სხვა პროგრამებიდან/ქვეპროგრამებიდან და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის სხვა მუხლებიდან. აღნიშნული რესურსის წყაროს წარმოადგენდა ვაკანტური თანამდებობების (წლის განმავლობაში ცენტრალურ აპარატში ვაკანტური თანამდებობების რაოდენობამ შეადგინა - 44, ფონდში - 32, ცენტრში - 11, ხოლო სააგენტოში - 250 ერთეული) ხარჯზე „თანამდებობრივი სარგოს“ მუხლში წარმოქმნილი ეკონომია - 4,439,000 ლარის ოდენობით, ხოლო 1,098,000 ლარი გადასაწილებლად იქნა ამავე პროგრამის (35 01) საბიუჯეტო კლასიფიკაციის სხვა მუხლებიდან და სხვა პროგრამებიდან. მოცემული განაწილების აუცილებლობა დადგა საბიუჯეტო წლის ბოლოს და განხორციელდა 27 დეკემბერს ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების (ცნობა №1555) საფუძველზე, რომელიც მიმართული იყო ახალი წლის დღესასწაულთან დაკავშირებით თანამშრომელთა მატერიალური წახალისებისთვის;
- საბიუჯეტო კლასიფიკაცია - ხარჯის მუხლი „გრანტები“** - ცენტრის მიერ საბიუჯეტო განაცხადით მოთხოვნილია 300,000 ლარი, საიდანაც დამტკიცდა მხოლოდ 50,000 ლარი. აუდიტის ჯგუფისთვის ვერ იქნა წარმოდგენილი არგუმენტირებული განმარტება, რა კონკრეტულ გარემოებებს და გათვლებს ეფუძნებოდა მოცემული საბიუჯეტო პარამეტრი. ამასთან დაკავშირებით აუდიტის ობიექტის განმარტება ძალიან ზოგადია და მაღალი განუსაზღვრელობით ხასიათდება. ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე არ იყო იდენტიფიცირებული ის ღონისძიებები, რომელთა დასაფინანსებლად იქნებოდა მიმართული აღნიშნული რესურსი. შედეგად, დამტკიცებული რესურსის 83% ფინანსთა სამინისტროს თანხმობით გამოყენებულია სულ სხვა ღონისძიების - ცენტრის თანამშრომელთა პრემიების დასაფინანსებლად;
- მივლინება - თავდაპირველად დამტკიცებული ბიუჯეტის საფუძველზე განხორციელებული საბიუჯეტო განწერის მიხედვით**, ცენტრალური აპარატის „ქვეყნის გარეთ მივლინების“ მუხლით გათვალისწინებულმა ასიგნებამ შეადგინა 30 000 ლარი, ხოლო დაზუსტებული ბიუჯეტის მიხედვით - 131,720 ლარი, საკასო ხარჯმა ამ მუხლის მიხედვით კი შეადგინა 131,720 ლარი, რომელზეც მივლინებული თანამშრომლების მიერ არ არის წარმოდგენილი მოხსენებითი ბარათები (ანგარიშები) მივლინების შედეგების შესახებ, რითაც დადასტურდებოდა მოცემული ხარჯის მიზნობრიობა.

რეკომენდაცია N6

ცენტრალურ აპარატს, ცენტრს, ფონდს და სააგენტოს:

- ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე სამინისტრომ და მისმა კონტროლირებულმა ორგანიზაციებმა განხორციელონ საშტატო რიცხოვნობისა და შესაბამისად, შრომის ანაზღაურების ფონდის ოპტიმალური პარამეტრების განსაზღვრა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ამ ნაწილში წლის განმავლობაში მნიშვნელოვანი ეკონომიების არსებობა.
- კონტროლის გარემოს გაუმჯობესების საფუძველზე განხორციელდეს მივლინების პროცესის სრული მტკიცებულებითი ბაზის შექმნა, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს გაწეული სამივლინებო ხარჯის დასაბუთებულობის (მიზნობრიობის, ეფექტიანობის) შესახებ სათანადო რწმუნების მიღება.

2.2 შესყიდვები

გამოვლენილი გარემოება

სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაციისა და აღჭურვის სახელმწიფო პროგრამა

ახმეტის მუნიციპალიტეტის სოფელ დუისის გადაუდებელი სამედიცინო დახმარების ცენტრი (EMERGENCY)

სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაციისა და აღჭურვის სახელმწიფო პროგრამით განისაზღვრა ახმეტის მუნიციპალიტეტის სოფელ დუისში, გადაუდებელი სამედიცინო დახმარების ცენტრის მშენებლობისათვის⁷ საჭირო საპროექტო მომსახურების და სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვა.

„სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის⁸ საფუძველზე, სამინისტროს ნება დაერთო საპროექტო მომსახურების შესყიდვა გამარტივებული შესყიდვის, ხოლო სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვა - გამარტივებული ელექტრონული ტენდერის საშუალებით განხორციელებინა. აღნიშნული დისკრეციის საფუძველად მითითებული იყო შემდეგი გარემოებები: პანკისის ხეობაში მოსახლეობის ამბულატორიაში მიმართვიანობის მაღალი მაჩვენებელი და დროული, ხარისხიანი სამედიცინო სერვისების გეოგრაფიული ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება.

საპროექტო - სახარჯთაღრიცხვო მომსახურების შესყიდვის მოსამზადებელ ეტაპზე ბაზრის კვლევის განხორციელების მიზნით, შეთავაზება გაეგზავნა 8 პროფილურ და გამოცდილ კომპანიას, საიდანაც მხოლოდ 5-მა წარმოადგინა წინადადება. 2016 წლის 19 მაისს გამარტივებული წესით⁹ გაფორმდა ხელშეკრულება შპს „გრგ ჯგუფთან“, რომელიც არ ფიგურირებდა ბაზრის კვლევაში მონაწილე კომპანიებს შორის და რომელსაც შესყიდვების სააგენტოს ვებგვერდზე მოძიებული ინფორმაციის მიხედვით, გააჩნდა მხოლოდ სარწყავი და სასმელი წყლის ქსელების რეაბილიტაციის სამუშაოების (ჯამური ღირებულებით 71,394 ლარი) შესრულების გამოცდილება. საკონტრაქტო ღირებულებამ

⁷ 2016 წლის აპრილში ახმეტის მუნიციპალიტეტიდან, კახეთის გუბერნატორის შუამდგომლობით, სამინისტროში შემოსულია წერილი რეგიონში სტაციონარული სამედიცინო დაწესებულების არსებობის საჭიროების შესახებ. შუამდგომლობის საფუძველი იყო პანკისის ხეობაში მოსახლეობის ამბულატორიაში მიმართვიანობის მაღალი მაჩვენებელი და დროული, ხარისხიანი სამედიცინო სერვისების გეოგრაფიული ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება.

⁸ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10¹ მუხლის მე-3 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი.

⁹ „სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაციისა და აღჭურვის“ 2016 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 11 იანვრის №2 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე 2016 წლის 11 მაისის მთავრობის დადგენილება №205.

შეადგინა 20,000 ლარი, რომელიც 800 ლარით ნაკლები იყო ბაზრის კვლევის ეტაპზე შპს „მედპროექტის“¹⁰ მიერ შემოთავაზებულ ფასზე.

2016 წლის 7 ივლისს სამშენებლო სამუშაოების მიწოდებაზე გამოცხადდა გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი. შესყიდვის საგნის სავარაუდო ღირებულებამ შეადგინა 687,125 ლარი. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო 2-მა კომპანიამ. გამარჯვებულად გამოვლინდა უმცირესი ფასით სატენდერო წინადადების წარმომდგენი - შპს „ყვარელმშენ 52“ და მასთან 2016 წლის 26 ივლისს გაფორმდა ხელშეკრულება ღირებულებით 668,930 ლარი.

მშენებლობისათვის მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობების შეთანხმების ეტაპზე ახმეტის მუნიციპალიტეტის მიერ გაცემული არქიტექტურულ-გეგმარებით დავალებაში არ იყო გათვალისწინებული მშენებლობისთვის ხელშემშლელი ფაქტორი, კერძოდ: წყლის ცენტრალური მაგისტრალის 600 მმ მილის არსებობა, რითაც მარაგდებოდა ახმეტის მუნიციპალიტეტის სოფლები და რომელზეც პროექტით გათვალისწინებული იყო შენობა-ნაგებობის სამშენებლო სამუშაოების განხორციელება. პრობლემა გამოვლინდა უშუალოდ მშენებლობის პროცესში, რის გამოც საჭირო გახდა ნაგებობის მშენებლობის გადაწყვეა 8 მეტრით და შესაბამისად, წითელი ხაზების ცვლილება. აღნიშნულმა მოითხოვა დამატებითი სამუშაოების განხორციელება, რამაც, თავის მხრივ, განაპირობა სამუშაოების დასრულების ვადების გაჭიანურება და კონტრაქტის ღირებულების ზრდა 31 073 ლარით.

საშემსყიდველო პროცესში მიღებული გადაწყვეტილებების და კონტოლის მექანიზმების არაეფექტიანობამ გამოიწვია მშენებლობის გაჭიანურება (დღემდე მშენებლობა დაუსრულებელია). კერძოდ:

- სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული იყო ქვეკონტრაქტორების არსებობის შესაძლებლობა, მაგრამ არ იყო რეგლამენტირებული პროექტის მთლიან მოცულობაში ქვეკონტრაქტორების მიერ შესასრულებელი სამუშაოს მოცულობა და სახე. ამ შემთხვევაში მომწოდებელს უნდა წარმოედგინა ინფორმაცია ქვეკონტრაქტორის მიერ შესრულებული ანალოგიური სამუშაოების არანაკლებ 2-წლიანი გამოცდილების შესახებ. შპს „ყვარელმშენ 52-ს“ არ გაუმჯაღწებია ქვეკონტრაქტორების არსებობა და შესაბამისად, არ წარმოუდგინა მათი გამოცდილების შესახებ ინფორმაცია. რეალურად კი სამუშაოთა სრული მოცულობა შესრულებულია ქვეკონტრაქტორ შპს „კვარფორტეს“ მიერ, რომელსაც შესყიდვების სააგენტოს ვებგვერდზე მოძიებული ინფორმაციით, არ გააჩნდა არანაირი გამოცდილება მშენებლობის სფეროში. შპს „ყვარელმშენ 52-სა“ და შპს „კვარფორტეს“ შორის გაფორმებული ხელშეკრულების პირობით¹¹, შპს „ყვარელმშენ 52-ის“ მომსახურების სანაცვლოდ, კომპენსაცია შეადგენდა 26,757 ლარს. იმ პრაქტიკის გათვალისწინებით, რომ ხარჯთაღრიცხვა მზადდება (გათვლილია) სამუშაოთა უშუალოდ შემსრულებლისათვის და მასში არ არის გათვალისწინებული გენერალური მოიჯარის საკომისიო მარჟა, გარკვეული სახის სამუშაოები არაჯეროვნად (უხარისხოდ) და ვადების გაჭიანურებით, ხოლო ზოგიერთი სახის სამუშაო საერთოდ არ შესრულდა;
- მოცემული სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ობიექტის, რომლის შეზღუდულ ვადებში დასრულების პრიორიტეტულობა განისაზღვრა მთავრობის სამართლებრივი აქტით, ხელშეკრულებით მიწოდების ვადების დარღვევისათვის გათვალისწინებული იყო დისკრეციის მიზნებთან შეუსაბამო სანქცია - 0,01% ოდენობით, ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე.

¹⁰ შპს „მედპროექტმა“ ბაზრის კვლევის ეტაპზე წარმოადგინა ყველაზე დაბალი ფასი.

¹¹ 2016 წლის 27 ივლისის ქვეკონტრაქტორის ხელშეკრულება, მუხლი 7, პუნქტი 4.

კონტრაქტით სამუშაოების მიწოდების საბოლოო ვადად განსაზღვრული იყო 2016 წლის 27 დეკემბერი. წარმოდგენილი მტკიცებულებების (შპს „მშენეპსპერტის“ და ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს საექსპერტო დასკვნები, ინსპექტირების ჯგუფის მიერ განხორციელებული მონიტორინგის შედეგები) მიხედვით, მოცემული თარიღისათვის ფაქტობრივად შესრულებულმა სამუშაოების ღირებულებამ შეადგინა 655,007 ლარი, სახარჯთაღრიცხვო ღირებულების 94%. მიწოდების ვადის დარღვევისათვის მიმწოდებელს დაეკისრა პირგასამტეხლო და სამუშაოთა დასრულებისათვის მიეცა ვადა 2017 წლის 25 თებერვლამდე. შპს „ყვარელმშენ 52-ის“ მიერ ამ პერიოდში მხოლოდ ნაწილობრივ იქნა უზრუნველყოფილი ვალდებულებების შესრულება, რის შემდეგაც სამინისტრომ ცალმხრივად შეწყვიტა ხელშეკრულება და სასამართლოში შეიტანა სარჩელი მისთვის 88,729 დაკისრების თაობაზე (სასარჩელო მოთხოვნის მოცულობა). მშენებლობის დაწყებიდან წელიწადისა და 6 თვის შემდეგ მშენებლობა დაუსრულებელია.

ქ. ზუგდიდის C ჰეპატიტის სკრინინგცენტრი

სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაციისა და აღჭურვის სახელმწიფო პროგრამით განისაზღვრა ქ. ზუგდიდში სკრინინგცენტრის მშენებლობისთვის საჭირო საპროექტო/საექსპერტო მომსახურების და სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვა, რომელთა ბიუჯეტი შესაბამისად შეადგენდა: 30,000 და 1,100,000 ლარს.

სამინისტრო სკრინინგცენტრის სამშენებლო სამუშაოების შეზღუდულ ვადებში განხორციელების მიზნით, გამარტივებული წესით შესყიდვის განხორციელების უფლებამოსილებით აღიჭურვა „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის¹² შესაბამისად, მთავრობის 2016 წლის 9 ივნისის №256 დადგენილების საფუძველზე. მოცემული უფლებამოსილების მოპოვების მიზნით, აღნიშნული ღონისძიების შეზღუდულ ვადებში განხორციელების აუცილებლობის დასაბუთებაში მითითებული გარემოებები არ შეესაბამება ფაქტობრივ გარემოებებს, კერძოდ:

პროექტის სახარჯთაღრიცხვო ღირებულება შეადგენდა 1,023,951 ლარს, ხოლო პროექტით გათვალისწინებული სამშენებლო სამუშაოების ხანგრძლივობა განისაზღვრა 12 თვით. სამინისტროს მიერ შესყიდვების სააგენტოსადმი წარდგენილ დასაბუთებაში სამუშაოების დასრულების ვადად მითითებული აქვს 3-3.5 თვე.

დასაბუთებაში ასევე მითითებული იყო, რომ საპროექტო და სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია მიწოდებული იქნებოდა 2016 წლის მაისისთვის, მაშინ როდესაც, ჩატარებული კონკურსის შედეგების საფუძველზე საპროექტო/სახარჯთაღრიცხვო მომსახურების შესყიდვაზე ხელშეკრულება გაფორმდა შპს „მედაპროექტთან“ 24 მაისს, ხელშეკრულების გაფორმებიდან მომსახურების მიწოდების 30-დღიანი პირობით, ხოლო მიღება-ჩაბარების აქტი გაფორმებულია 2016 წლის 7 ივლისს.

გარემოებები, რის გამოც გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით სკრინინგცენტრის მშენებლობა შეზღუდულ ვადებში ვერ განხორციელდა:

- 2016 წლის 12 ივლისს სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვაზე ხელშეკრულება გაფორმდა შპს „ფუნდაშენთან“ და კონტრაქტის ღირებულებამ შეადგინა 1,023,594 ლარი. მიწოდების საბოლოო ვადად განისაზღვრა 2016 წლის 31 ნოემბერი (4,5 თვე), სამუშაოების ფაქტობრივი მიწოდება კი განხორციელდა 2017 წლის 20 ივნისს (11 თვის შემდეგ);
- აღნიშნული სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ობიექტის, რომლის შეზღუდულ ვადებში დასრულების პრიორიტეტულობა დადგინდა მთავრობის სამართლებრივი

¹² „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის 10¹ მუხლის მე-3 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი.

აქტით, მიწოდების ვადების დარღვევისათვის განისაზღვრა არაპროპორციული სანქცია 0,01%-ის ოდენობით, ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე;

- პროექტის ტექნიკური დავალებით და მის საფუძველზე შედგენილი თავდაპირველი ხარჯთაღრიცხვით არ იყო გათვალისწინებული ახალი სამუშაოები და მოცულობები (ღირებულებით - 245 963 ლარი), რომლის შესრულებაც დადასტურდა ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს დასკვნით და რომელიც არ იყო შეთანხმებული ხელშეკრულებით. აღნიშნული ფაქტი მიუთითებს დაპროექტების და სამშენებლო პროცესის მონიტორინგის ნაკლოვანებებზე, რამაც, თავის მხრივ, გამოიწვია მშენებლობის ვადების გაჭიანურება;
- აღნიშნული პროექტი სრულად შესრულებულია ქვეკონტრაქტორების მიერ, ამასთანავე, ქვეკონტრაქტორებთან გაფორმებული ხელშეკრულებები ითვალისწინებდა მენარდის ვალდებულებას (ქვეკონტრაქტორი) - შესრულებული სამუშაოს ღირებულების 4%-ის გადახდას დამკვეთისთვის (შპს „ფუნდაშენი“), რომელმაც შეადგინა 40,944 ლარი. არსებული პრაქტიკის მიხედვით, ხარჯთაღრიცხვა მზადდება (გათვლილია) სამუშაოთა უშუალოდ შემსრულებლისათვის და მასში არ არის გათვალისწინებული გენერალური მოიჯარის საკომისიო მარჟა. აღნიშნულმა ნაწილობრივ იმოქმედა მშენებლობის ხარისხზე, კერძოდ, მშენებლობის პროცესში ინსპექტირების შედეგად გამოვლინდა უხარისხოდ შესრულებული სამუშაო, რომლის გამოსწორებაც გახდა მშენებლობის გაჭიანურების ერთ-ერთი მიზეზი.

რეკომენდაცია N7

ცენტრალურ აპარატს:

- გამარტივებული შესყიდვის საშუალების გამოყენებისას, მიმწოდებლის შერჩევის მიზნით განხორციელდეს ბაზრის დეტალური მოკვლევა და მისი შედეგების დადოკუმენტირება, რათა მიღწეულ იქნეს შესაბამისი გადაწყვეტილების დასაბუთების თაობაზე სათანადო რწმუნების მიღება.
- „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ ხელშეკრულებით უზრუნველყოფილ იქნეს შესყიდვის შეზღუდულ ვადებში განხორციელების მიზნებთან პროპორციული (თანაზომიერი) ვადების დარღვევისათვის მიმწოდებელზე დასაკისრებელი პირგასამტეხლოს ზომა.
- სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვის დროს სატენდერო დოკუმენტაციაში მკაფიოდ განისაზღვროს ქვეკონტრაქტორების მიმართ წაყენებული საკვალიფიკაციო მოთხოვნები და მისი დადასტურების ფორმა, ასევე მათ მიერ შესასრულებელი სამუშაოების სახეები და მოცულობები კონტრაქტის ჯამურ ღირებულებასთან მიმართებით. ამასთანავე, ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ იქნეს ქვეკონტრაქტორების მიმართ დაწესებული რეგლამენტაციის პირობების ინსპექტირების კონკრეტული მექანიზმი და ამ პირობებიდან გადახვევის შემთხვევაში, პასუხისმგებლობის ზომები.

2.3 ინვენტარიზაცია

გამოვლენილი გარემოება:

სამინისტროს ცენტრალურ აპარატში არ არის ჩატარებული ფინანსური მოთხოვნების/ვალდებულებების და მატერიალური მარაგების სავალდებულო ინვენტარიზაცია.

რეკომენდაცია N8

ცენტრალურ აპარატს:

სამინისტროს ცენტრალური აპარატის ხელმძღვანელობამ უზრუნველყოს ბალანსზე რიცხული აქტივების, მათ შორის, ფინანსური მოთხოვნებისა და ვალდებულებების პერიოდული ინვენტარიზაცია, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს აქტივებისა და ვალდებულებების არსებობის/სისრულის/სიზუსტის თაობაზე რწმუნების მიღება და შესაბამისად, ფინანსური ანგარიშგების უტყუარობა და საიმედოობა.

2.4. მოთხოვნები და ვალდებულებები გაკოტრებული ორგანიზაციების მიმართ

გამოვლენილი გარემოება:

2016 წლის ნაერთ ფინანსურ ანგარიშგებაში ცენტრალური აპარატის და სააგენტოს მიხედვით ირიცხება დებიტორული და კრედიტორული დავალიანება იმ იურიდიული პირების მიმართ, რომელთა შემთხვევაში 2016 წელს ძალაში შესულია სასამართლო განჩინება მოვალის გაკოტრებულად გამოცხადების და რეგისტრაციის გაუქმების შესახებ:

- დებიტორული დავალიანება - 310,466 ლარი;
- კრედიტორული დავალიანება - 942,658 ლარი.

რეკომენდაცია N9

ცენტრალურ აპარატს და სააგენტოს:

ფინანსური ანგარიშგების სამართლიანი და უტყუარი წარდგენის მიზნით, განხორციელდეს ბალანსზე რიცხული მოთხოვნა-ვალდებულებების ინვენტარიზაცია, დებიტორ-კრედიტორებთან ურთიერთშედარების აქტების გაფორმება, მათი რეალობის, ხანდაზმულობის, ამოღების ალბათობის შესწავლა და კანონშესაბამისი პირობების არსებობის შემთხვევაში, მათი ჩამოწერა.

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

SAO.GE