



შენაბავისთვის აუდიტის ანგარიში



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

“ვამტკიცებ“

საერთო დანიშნულების სახელმწიფო

მომსახურების სფეროს აუდიტის

დეპარტამენტის უფროსი

გიორგი კეკელიშვილი

“28“ აგვისტო“ 2018 წელი

N-82/36

ეგზ: N:2

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სსიპ -
შემოსავლების სამსახურის მიერ
2016 - 2017 წლებში განხორციელებული
სახელმწიფო შესყიდვების, შრომის
ანაზღაურების და ძირითადი აქტივების
გარეგანი შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში

სარჩევი

შემაჯამებელი მიმოხილვა.....	3
შესავალი.....	7
ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	7
აუდიტორის პასუხისმგებლობა	7
აუდიტის საგანი	7
აუდიტის მასშტაბი	7
აუდიტის კრიტერიუმები	7
აუდიტის მიზანი	8
აუდიტის მეთოდოლოგია	9
ორგანიზაციის ზოგადი მიმოხილვა.....	10
აუდიტის მიგნებები	11
1. სახელმწიფო შესყიდვები	11
1.1 შესყიდვის საჭიროების განსაზღვრაში არსებული ნაკლოვანებები.....	11
1.2 შესყიდვების დაგეგმვაში არსებული ნაკლოვანებები	12
1.3 პრეტენდენტთა შერჩევა-შეფასებაში არსებული ნაკლოვანებები	14
1.4 ინტერესთა კონფლიქტი	15
1.5 სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოების ხარისხის კონტროლის სისუსტე	16
2. შრომის ანაზღაურება	17
2.1 შრომის დასაბუთებასთან დაკავშირებული ხარვეზები.....	17
2.2 დაუსაბუთებლად გაცემული დანამატი	18
3. ძირითადი აქტივების მართვა	19
3.1 აქტივების არასათანადო მოვლა - შენახვა	19
3.2 სარკინიგზო რენტგენო-სკანერების არასრულყოფილი გამოყენება	20

შემაჯამებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – შემოსავლების სამსახურის (შემდგომში – შემოსავლების სამსახური) მიერ 2016 - 2017 წლებში განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვების, შრომის ანაზღაურების და ძირითადი აქტივების მართვის შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი სახის ნაკლოვანებები:

განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვები

შესყიდვის საჭიროების განსაზღვრაში არსებული ნაკლოვანებები

2016-2017 წლებში სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოებთან დაკავშირებით გაფორმებულ 10 ხელშეკრულებაში, რომელთა თავდაპირველი ღირებულება 1,309,088 ლარს შეადგენდა, ცვლილებების შეტანის საფუძველი იყო სამუშაოს სახეობების დაზუსტება და მოცულობების მნიშვნელოვანი შემცირება, რაც შესყიდვების დაგეგმვის ეტაპზე საჭიროებების იდენტიფიცირების პრობლემაზე მიუთითებს. ზედმეტად გაწერილმა მოთხოვნებმა შესაძლოა ტენდერში პრეტენდენტთა მონაწილეობის შეზღუდვა გამოიწვიოს, ხოლო ხელშეკრულებაში ცვლილებების შეტანამ შესაძლოა კონტრაქტორი კომპანია ჩააყენოს უპირატეს მდგომარეობაში (მიწოდების ვადის გაზრდა, პირგასამტეხლოს დარიცხვისგან თავის არიდება და ა.შ.). თუმცა აღსანიშნავია, რომ შერჩეული ტენდერების უმრავლესობაში იყო კონკურენცია.

ბაზრის კვლევის დოკუმენტაციის არასისტემატიზირებული შენახვა

2016-2017 წლებში ტენდერის საშუალებით განხორციელებულ შესყიდვებთან დაკავშირებით, შემოსავლების სამსახურმა სრულყოფილად ვერ წარმოადგინა ბაზრის კვლევის დოკუმენტაცია, რომლის მიზეზს წარმოადგენს სამსახურის მიერ მათი არასისტემატიზირებული შენახვა, რაც კონტროლის მექანიზმების სისუსტეზე მიუთითებს.

ბაზრის კვლევის გარეშე განსაზღვრული სატენდერო პირობები

2016-2017 წლებში სურსათის ლაბორატორიული კვლევითი მომსახურების შესყიდვასთან დაკავშირებით, რომლის ღირებულებამ აღმოსავლეთ საქართველოში ჯამურად 148,330 ლარი შეადგინა, შემოსავლების სამსახურის მიერ მიწოდების ბაზარი არასათანადოდ იყო მოკვლეული. სამსახურის მიერ არ იყო შეფასებული ეკონომიურობის პრინციპების¹ გათვალისწინებით შესყიდვის ყველაზე ოპტიმალური გზები. შედეგად, შემოსავლების სამსახურმა დაკარგა შესაძლებლობა ტენდერში შეექმნა კონკურენტული გარემო, რაც უზრუნველყოფდა მომსახურების უფრო ნაკლები ღირებულებით შესყიდვას.

დისკვალიფიკაციის უფლების არაერთგვაროვანი გამოყენება

შემოსავლების სამსახურის მიერ ტენდერში მონაწილე კომპანიების მიმართ დისკვალიფიკაციის უფლების არაერთგვაროვანი გამოყენების გამო, ვერ იქნა უზრუნველყოფილი 82,000 ლარის ეკონომიის მიღების შესაძლებლობა.

ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის დასაბუთების გარეშე გაფორმებული ხელშეკრულებები

სამ ტენდერში, რომელთა ჯამური სავარაუდო ღირებულება 49,057 ლარს შეადგენდა, სატენდერო დოკუმენტაციით გათვალისწინებული ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის დასაბუთების ვალდებულების

¹ „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის „კ“ ქვეპუნქტი: ეკონომიურობა - რესურსების ღირებულების მინიმუმამდე შემცირება მისაღები ხარისხის პირობებში, რაც გულისხმობს შესაბამისი ხარისხისა და რაოდენობის საჭირო რესურსების დროულად და საუკეთესო ფასად შეძენას.

მიუხედავად, შემოსავლების სამსახურის სატენდერო კომისიას პრეტენდენტებისთვის აღნიშნული მოთხოვნით არ მიუმართავს, რაც შეუსაბამობაშია კანონმდებლობის მოთხოვნებთან².

ინტერესთა კონფლიქტი

შემოსავლების სამსახურსა და შპს „სინერჯი ჯგუფს“ შორის გამარტივებული წესით სახელმწიფო შესყიდვის ხელშეკრულება გაფორმდა ადამიანური რესურსების მართვასთან დაკავშირებული საკონსულტაციო მომსახურებების შესყიდვის მიზნით, რომლის ღირებულება 60,000 ლარს შეადგენდა. ხელშეკრულების შესრულებაზე კონტროლისა და ზედამხედველობის განმახორციელებელი პირი და მიმწოდებელი კომპანია წარმოადგენდნენ ურთიერთდამოკიდებულ პირებს.

სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოების ხარისხის კონტროლის სისტემა

2016 წელს საბაჟო გამშვები პუნქტი „წითელი ხიდის“ შენობისა და მიმდებარე ტერიტორიის გზის საფარის სარემონტო სამუშაოების შესყიდვაზე გამოცხადებულ ელექტრონულ ტენდერში გამარჯვებულმა შპს „პრიორიტეტმა“ სამუშაოების ნაწილის (142,086 ლარი) შესრულების შემდგომ წარმოადგინა შპს „ქრიზოლითი“-ის მიერ გაცემული ექსპერტიზის დასკვნა, რომლის მიხედვით სამუშაოების ხარისხი იყო დამაკმაყოფილებელი. დარჩენილი სამუშაოების (157,907 ლარი) მიმდინარეობის პერიოდში აღმოჩნდა, რომ ატმოსფერული ზემოქმედებით (ყინვა და ნალექი), მრავალ ადგილას დაზიანდა უკვე მოწყობილი ბეტონის გზის საფარი. სსიპ „ლევან სამხარაულის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს“ ალტერნატიული ექსპერტიზის მიერ გაცემული დასკვნის თანახმად, ბეტონის ხარისხი არ შეესაბამებოდა ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ პირობებს, შემსრულებელმა კომპანიამ გაიზიარა ექსპერტიზის დასკვნის შენიშვნები და დათანხმდა თანხის უკან დაბრუნებას.

სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოებთან დაკავშირებით წარმოდგენილი ექსპერტიზის დასკვნები, ხშირ შემთხვევაში იდენტური შინაარსისაა და მათში აღნიშნულია, რომ შესრულებული სამუშაოები ვიზუალურად დამაკმაყოფილებელია, ხოლო სამუშაოების მაღალხარისხიანად შესრულების განმსაზღვრელი სხვა დეტალური კრიტერიუმები არ არის დაკონკრეტებული. შედეგად, იზრდება შესრულებული სამუშაოების ხარისხის საიმედოობის რისკი, რამაც შესაძლოა გამოიწვიოს სამსახურის ფუნქციონირების შეფერხება და საბიუჯეტო სახსრების დამატებით ხარჯვა.

შრომის ანაზღაურება

პრემიის დასაბუთებასთან დაკავშირებული ხარვეზები

2016 წელს 3,604 თანამშრომელზე გაცემული 7,128,200 ლარის პრემია არ არის საკმარისად დასაბუთებული.

2016 - 2017 წლებში შემოსავლების სამსახურის უფროსის მოტივირებული შუამდგომლობის გარეშე 809 თანამშრომელზე გაცემული პრემია, 391,750 ლარით აღემატება პრემირებულ თანამშრომელთა ყოველთვიურ თანამდებობრივ სარგოს ოდენობას.

2016 - 2017 წლებში 85 თანამშრომელზე 94,825 ლარის პრემია გაიცა მათი დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოქმედების პერიოდში, ხოლო 39,675 ლარის ოდენობის პრემია გაიცა 45 თანამშრომელზე, რომელთა თანამდებობაზე დანიშნვიდან 30 კალენდარულ დღეზე ნაკლები იყო გასული, რაც სამსახურის შინაგანაწესით განსაზღვრული შეზღუდვების ფორმალურ ხასიათზე მიუთითებს.

² „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის N12 ბრძანებით დამტკიცებული წესის მე-18 მუხლის მე-6 პუნქტი

დაუსაბუთებლად გაცემული დანამატი

2016-2017 წლებში შემოსავლების სამსახურის უფროსის შესაბამისი ბრძანებებით არ იყო დაკონკრეტებული დანამატის გაცემის მოტივი და მიზნობრიობა. შედეგად, დანამატის სახით 2 წლის მანძილზე გაწეული მთლიანი ხარჯი არ არის სათანადოდ დასაბუთებული.

ძირითადი აქტივების მართვა

აქტივების არასათანადო მოვლა

ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტის სოფელ მაწიმში მდებარე დაუმთავრებელი მშენებლობის მოვლა-პატრონობის მიზნით, შემოსავლების სამსახურის მიერ არ არის განხორციელებული ქონების კონსერვაციისთვის კანონით გათვალისწინებული ღონისძიებები. კონსერვაციის განუხორციელებლობამ შესაძლოა გამოიწვიოს აქტივის დაზიანება ან განადგურება.

გაცემული რეკომენდაციები

გამოვლენილი ნაკლოვანებების აღმოსაფხვრელად, გაიცა შემდეგი რეკომენდაციები:

რეკომენდაცია N1.

სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალედ და ობიექტურად განხორციელების მიზნით, შემოსავლების სამსახურმა დაგეგმვის ეტაპზე მაქსიმალური სიზუსტით განსაზღვროს სამუშაოების სახეობების და მოცულობების რეალურ საჭიროებასთან შესაბამისობა და უზრუნველყოს ხელშეკრულებაში ცვლილების შეტანის აუცილებლობის სათანადო დასაბუთება.

რეკომენდაცია N2.

საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურად ხარჯვის და შესყიდვების პროცესის მეტი გამჭვირვალობის მიზნით, მნიშვნელოვანია, შემოსავლების სამსახურმა დანერგოს ბაზრის კვლევის მეთოდები, რომლის შედეგები უნდა დადოკუმენტირდეს.

რეკომენდაცია N3.

დასახული მიზნების და მიღებული შედეგების ურთიერთშესაბამისობის უზრუნველყოფის მიზნით, მნიშვნელოვანია, შესყიდვის ობიექტის სპეციფიკიდან გამომდინარე, შემოსავლების სამსახურმა მიღება-ჩაბარების პროცესში შეიმუშაოს შესრულებული სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოების ხარისხის განმსაზღვრელი კრიტერიუმები.

რეკომენდაცია N4.

სახელმწიფო ქონების ეფექტიანი განკარგვის მიზნით, შემოსავლების სამსახურმა უზრუნველყოს ძირითადი აქტივების გამოყენებისგან მისაღები სარგებლის საუკეთესო ალტერნატივების შეფასება და აქტივების მოვლა-შენახვასთან დაკავშირებული პრობლემების დროული გადაჭრა.

რეკომენდაცია N5.

აქტივის პროდუქტიულად გამოყენების და საბაჟო პროცედურების ეფექტურად განხორციელების მიზნით, შემოსავლების სამსახურმა უზრუნველყოს სარკინიგზო მატარებლების გადაჭარბებული სიჩქარით მოძრაობის აღმკვეთი მექანიზმის დანერგვა.

შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

შემოსავლების სამსახურის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობით და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე. შემოსავლების სამსახური 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 იმგვარად წარმართვისათვის, რომელიც არ შეიცავს შეცდომით ან განზრახ არამართლზომიერი ქმედებით (თაღლითობით) გამოწვეულ არსებით შეუსაბამობებს.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

აუდიტორი პასუხისმგებელია აუდიტის ანგარიშში ასახული გარემოებების სისწორესა და მიზანშეწონილობაზე. აუდიტი წარიმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტის (ISSAI 4000) შესაბამისად. აღნიშნული სტანდარტით მოითხოვება, აუდიტორის სამუშაო შეესაბამებოდეს ეთიკის ნორმებს და ითვალისწინებდეს აუდიტის იმგვარად დაგეგმვასა და ჩატარებას, რომ მოპოვებულ იქნეს საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებები დასკვნის გამოსატანად იმის შესახებ, შეიცავს თუ არა შემოსავლების სამსახურის 2016-2017 წლების შესწავლის საგნით გათვალისწინებული საქმიანობა დადგენილ კრიტერიუმებთან მიმართებაში არსებით შეუსაბამობის ფაქტებს.

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

აუდიტის საგანი

აუდიტის საგნად განისაზღვრა:

- ┌ სახელმწიფო შესყიდვები
- ┌ შრომის ანაზღაურება
- ┌ ძირითადი აქტივების მართვა³

აუდიტის მასშტაბი

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა შემოსავლების სამსახურის მიერ 2016-2017 წლებში განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვების, შრომის ანაზღაურების და ძირითადი აქტივების მართვის შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის კრიტერიუმები

- ┌ „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- ┌ „სსიპ – შემოსავლების სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი;

³ ძირითადი აქტივი წარმოადგენს წარმოებულ აქტივს, რომლის გამოყენება წარმოებისა და მომსახურების პროცესში ხდება ერთ წელზე მეტი დროის განმავლობაში მრავალჯერადად ან განუწყვეტლივ, ღირებულება 500 ლარი და მეტია და აკმაყოფილებს აქტივად აღიარებისათვის განსაზღვრულ მოთხოვნებს

-)/ „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
-)/ „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
-)/ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი;
-)/ „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
-)/ „ზოგიერთი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ბიუჯეტის, საშტატო ნუსხისა და სახელფასო ფონდის შეთანხმების მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 26 დეკემბრის N726 დადგენილება;
-)/ „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 24 მარტის N57 დადგენილება;
-)/ „საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის N449 დადგენილება;
-)/ „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - შემოსავლების სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 23 მაისის N303 ბრძანება;
-)/ „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - შემოსავლების სამსახურის შინაგანაწესის დამტკიცების შესახებ“ შემოსავლების სამსახურის უფროსის 2014 წლის 18 ივლისის N34134 ბრძანება;
-)/ „საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის და ფინანსური ანგარიშგების შესახებ“ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2014 წლის 31 დეკემბრის N429 ბრძანება;
-)/ „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის N9 ბრძანება;
-)/ „გამარტივებული შესყიდვის კრიტერიუმების განსაზღვრისა და გამარტივებული შესყიდვის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 17 აგვისტოს N13 ბრძანება;
-)/ „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის N12 ბრძანება;
-)/ საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის“ დამტკიცების შესახებ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის N605 ბრძანება.

აუდიტის მიზანი

აუდიტის მიზნებია:

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

აუდიტის მეთოდოლოგია

აუდიტის საგნის შესასწავლად გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები:

-)/ აუდიტის ობიექტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზი;
-)/ მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შესწავლა-ანალიზი;
-)/ ინტერვიუები აუდიტის ობიექტის თანამშრომლებთან;
-)/ მონაცემთა ბაზების დამუშავება/ანალიზი;
-)/ ძირითადი აქტივების სამუშაო პროცესზე დაკვირვება.

ორგანიზაციის ზოგადი მიმოხილვა

სსიპ – შემოსავლების სამსახური არის საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელიც შექმნილია „შემოსავლების სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე.

შემოსავლების სამსახურის ფუნქციებია:

- 1) გადასახადის/გადასახდელის გადამხდელისათვის მისი უფლებებისა და მოვალეობების შესახებ ინფორმაციის მიწოდება;
- 2) გადასახადების/გადასახდელის, აგრეთვე კომპეტენციის ფარგლებში შესაბამისი მოსაკრებლების ადმინისტრირება;
- 3) გადასახადით/გადასახდელით დაბეგვრის საკითხებზე სამართლებრივი აქტების, მათ შორის, საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების პროექტების მომზადებაში მონაწილეობის მიღება;
- 4) კომპეტენციის ფარგლებში სამართალდარღვევათა პრევენცია და გამოვლენა.

შემოსავლების სამსახურის სტრუქტურა და სტრუქტურული ერთეულების უფლებამოსილებები განისაზღვრება სამსახურის დებულებით, რომელიც დამტკიცებულია საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მიერ.

შემოსავლების სამსახურის დაფინანსების წყაროებია საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი სახსრები, სამსახურის მიერ მომსახურების გაწევისათვის დადგენილი საფასური და საქართველოს კანონმდებლობით ნებადართული სხვა შემოსავლები.

ქვემოთ მოცემულ N1 ცხრილში წარმოდგენილია ინფორმაცია 2016-2017 წლებში შემოსავლების სამსახურის მიერ მიღებული შემოსულობების და გაწეული ხარჯების შესახებ:

ცხრილი N1.

	სახელმწიფო ბიუჯეტი		საკუთარი შემოსავლები		სულ	
	შემოსულობები	საკასო ხარჯი	შემოსულობები	საკასო ხარჯი	შემოსულობები	საკასო ხარჯი
	2016 წელი		2016 წელი			
	34,638,300		102,567,600		137,205,900	
შრომის ანაზღაურება		32,056,700		40,854,000		72,910,700
საქონელი და მომსახურება		2,252,600		25,940,200		28,192,800
გრანტები		-		5,580,300		5,580,300
სოციალური უზრუნველყოფა		-		1,674,000		1,674,000
სხვა ხარჯები		-		23,257,200		23,257,200
არაფინანსური აქტივების ზრდა		329,000		2,243,700		2,572,700
ვალდებულებების კლება		-		15,700		15,700
სულ:	34,638,300	34,638,300	102,567,600	99,565,100	137,205,900	134,203,400
	2017 წელი		2017 წელი			
	32,957,300		108,518,500		141,475,800	
შრომის ანაზღაურება		27,100,000		38,818,700		65,918,700
საქონელი და მომსახურება		1,609,400		29,854,100		31,463,500
გრანტები		-		13,426,600		13,426,600
სოციალური უზრუნველყოფა		-		1,693,500		1,693,500
სხვა ხარჯები ⁴		56,600		22,884,400		22,941,000
არაფინანსური აქტივების ზრდა ⁵		3,866,300		3,116,600		6,982,900
ვალდებულებების კლება		325,000		225,700		550,700
სულ:	32,957,300	32,957,300	108,518,500	110,019,600	141,475,800	142,976,900
სულ 2016 - 2017	67,595,600	67,595,600	211,086,100	209,584,700	278,681,700	277,180,300

⁴ როგორც 2016 წელს, ასევე 2017 წელს სხვა ხარჯები მოიცავდა სატრანსპორტო საშუალებების დაზღვევის ხარჯს, მოსაკრებლებს და სხვა მიმდინარე ხარჯებს

⁵ არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლი როგორც 2016 წელს, ასევე 2017 წელს ძირითადად მოიცავს კაპიტალურ რემონტის ხარჯებს

აუდიტის მიგნებები

1. სახელმწიფო შესყიდვები

შემოსავლების სამსახურის მიერ განხორციელებული შესყიდვების ჯამურმა სახელშეკრულებო ღირებულებამ 33,099,652 ლარი შეადგინა, მათ შორის 2016 წელს – 12,164,424 ლარი, ხოლო 2017 წელს – 20,935,228 ლარი.

ქვემოთ მოცემულ N2 ცხრილში წარმოდგენილია ინფორმაცია 2016-2017 წლებში განხორციელებული შესყიდვების ტიპების შესახებ:

ცხრილი N2.

შესყიდვის საშუალება	2016 წელი		2017 წელი		სულ	
	ხელშ. რაოდენობა	ხელშ. ღირებულება	ხელშ. რაოდენობა	ხელშ. ღირებულება	ხელშ. რაოდენობა	ხელშ. ღირებულება
ტენდერი	212	10,990,216	230	16,135,970	442	27,126,186
გამარტივებული	390	1,174,208	509	4,799,258	899	5,973,466
სულ:	602	12,164,424	739	20,935,228	1,341	33,099,652

1.1 შესყიდვის საჭიროების განსაზღვრაში არსებული ნაკლოვანებები

დადგენილი პრაქტიკით, დაგეგმვის ეტაპზე წინასწარ უნდა იყოს იდენტიფიცირებული შესყიდვის საჭიროება, რომელიც გულისხმობს სამუშაოთა სახეობების, მოცულობის და რაოდენობის მაქსიმალური სიზუსტით განსაზღვრას. ხელშეკრულებაში ყოველი ცვლილება უნდა ეფუძნებოდეს მყარ არგუმენტებს და ემსახურებოდეს ორგანიზაციის მიზნების მიღწევას.

2016 - 2017 წლებში სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოებთან დაკავშირებით გაფორმებულ ხელშეკრულებებში ცვლილებების შეტანის საფუძველს წარმოადგენდა სამუშაოს სახეობების დაზუსტება და მოცულობების მნიშვნელოვანი კლება, რაც დაგეგმვის ეტაპზე შესყიდვის საჭიროების იდენტიფიცირების პრობლემაზე მიუთითებს.

ქვემოთ მოცემულ N3 ცხრილში მოყვანილია ინფორმაცია ხელშეკრულებებში ცვლილებების გამომწვევი მიზეზების შესახებ:

ცხრილი N3.

ტენდერის ნომერი	მონაწილეთა რაოდენობა	საწყისი ღირებულება	საბოლოო ღირებულება	ცვლილე ბა	ცვლილების გამომწვევი მიზეზი
SPA160024595	2	352,681	211,749	40%	გაუქმდა ზოგიერთი სახის სამუშაო
SPA160021921	4	261,440	198,315	24%	ზოგიერთი სამუშაო გაუქმდა და შეიცვალა
NAT170002574	3	173,120	145,124	16%	შემცირდა სამუშაოების მოცულობა
SPA170011862	3	98,161	91,805	6%	გაუქმდა ზოგიერთი სახის სამუშაო
SPA170002824	3	84,800	84,800	0%	შეიცვალა ჩასატარებელი სამუშაოები
SPA150035183	4	71,380	64,814	9%	ცალკეულ პოზიციაზე მოცულობები შემცირდა/გაიზარდა
SPA160024242	1	69,700	69,699	0%	შეიცვალა ჩასატარებელი სამუშაოები
SPA170012365	2	69,500	69,500	0%	ზოგიერთი სამუშაო გაუქმდა და შეიცვალა
SPA160016227	1	64,970	62,867	3%	შემცირდა შესასრულებელი სამუშაოები
SPA160014482	1	63,336	57,993	8%	გაუქმდა ზოგიერთი სამუშაო
სულ		1,309,088	1,056,666		

გამოცხადებულ ტენდერში ზედმეტად გაწერილმა მოთხოვნებმა შესაძლოა პრეტენდენტთა მონაწილეობის შეზღუდვა გამოიწვიოს, ხოლო ხელშეკრულებაში ცვლილებების შეტანამ, შესაძლოა კონტრაქტორი კომპანია ჩააყენოს უპირატეს მდგომარეობაში (მიწოდების ვადის გაზრდა, პირგასამტეხლოს დარიცხვისგან თავის

არიდება და ა.შ.). თუმცა აღსანიშნავია, რომ N3 ცხრილში წარმოდგენილი ტენდერების უმრავლესობაში იყო კონკურენცია.

რეკომენდაცია

სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალედ და ობიექტურად განხორციელების მიზნით, შემოსავლების სამსახურმა დაგეგმვის ეტაპზე მაქსიმალური სიზუსტით განსაზღვროს სამუშაოების სახეობების და მოცულობების რეალურ საჭიროებასთან შესაბამისობა და უზრუნველყოს ხელშეკრულებაში ცვლილების შეტანის აუცილებლობის სათანადო დასაბუთება.

1.2 შესყიდვების დაგეგმვაში არსებული ნაკლოვანებები

კანონმდებლობით გათვალისწინებული მოთხოვნების გარდა, პრაქტიკაში არსებობს ბაზრის მოკვლევის ექვსი ძირითადი მიმართულება⁶:

-)/ ბაზრის სტრუქტურა;
-)/ კონკურენციის პირობები;
-)/ ღირებულების დარიცხვის ჯაჭვი;
-)/ შემცველი (ალტერნატიული) საქონელი/მომსახურება;
-)/ შემსყიდველი ორგანიზაციის, როგორც კლიენტის მნიშვნელობა;
-)/ სხვა გარემო ფაქტორები.

ბაზრის მოკვლევისას ზემოაღნიშნული მიმართულებების გამოყენება დამოკიდებულია ბაზრის კვლევის ჩატარების კონკრეტულ მიზნებზე და განისაზღვრება ინდივიდუალურად შემსყიდველი ორგანიზაციის შეხედულებისამებრ.

ბაზრის კვლევის დოკუმენტაციის არასისტემატიზირებული შენახვა

2016-2017 წლებში ტენდერის საშუალებით განხორციელებულ შესყიდვებთან დაკავშირებით, შემოსავლების სამსახურმა სრულყოფილად ვერ წარმოადგინა ბაზრის კვლევის დოკუმენტაცია, რომლის მიზეზს წარმოადგენს სამსახურის მიერ მათი არასისტემატიზირებული შენახვა, რაც კონტროლის მექანიზმების სისუსტეზე მიუთითებს.

ბაზრის კვლევის გარეშე განსაზღვრული სატენდერო პირობები

საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსული სურსათის უვნებლობის კონტროლის მიზნით, შემოსავლების სამსახურს 2016-2017 წლებში გამოცხადებული ჰქონდა ტენდერები სურსათის „მიკრობიოლოგიურ“ და „სხვადასხვა“⁷ მაჩვენებლებზე ლაბორატორიული კვლევების შესყიდვასთან დაკავშირებით. ტენდერები გამოცხადებული იყო ტერიტორიული ნიშნის⁸ მიხედვით და სატენდერო დოკუმენტაციით პრეტენდენტს მოეთხოვებოდა აკრედიტაცია ყველა კვლევით მაჩვენებელზე.

2016-2017 წლებში აღმოსავლეთ საქართველოში გამოცხადებულ ტენდერებში სავარაუდო ღირებულების ტოლი თანხით, შესაბამისად, 45,000 ლარი და 103,330 ლარი, გაიმარჯვა შპს „გ. ნათაძის სახელობის

⁶ <http://procurement.gov.ge/getattachment/ELibrary/metod-mititebebi-da-recomendaciebi/plans.pdf.aspx> გვ.12

⁷ ფიზიკო-ქიმიური და პარაზიტოლოგიური მაჩვენებლები, ტოქსიური ელემენტები, მიკოტოქსინები, პესტიციდები, ანტიბიოტიკები, რადიონუკლიდები

⁸ აღმოსავლეთი საქართველო - ლაბორატორიული კვლევა უნდა განხორციელდეს თბილისში და/ან მის მიმდებარე ტერიტორიაზე. დასავლეთი საქართველო - ლაბორატორიული კვლევა უნდა განხორციელდეს აჭარის რეგიონში

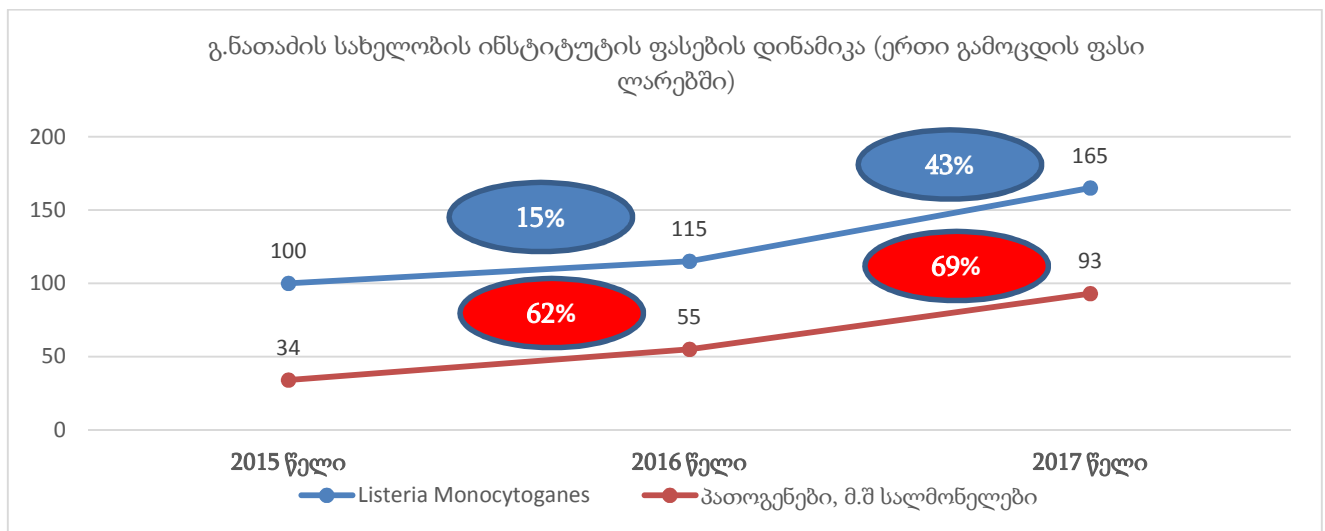
სანიტარიის, ჰიგიენის და სამედიცინო ეკოლოგიის სამეცნიერო-კვლევითმა ინსტიტუტმა“ (შემდგომში - გ.ნათაძის სახელობის ინსტიტუტი).

2016 წლის ტენდერში⁹ მონაწილეობა მიიღო სამმა პრეტენდენტმა, საიდანაც ორი მონაწილის დისკვალიფიკაციის მიზეზს კვლევის რამდენიმე მაჩვენებელზე აკრედიტაციის არქონა წარმოადგენდა, ხოლო 2017 წლის ტენდერში გ.ნათაძის სახელობის ინსტიტუტმა უკონკურენტო გარემოში გაიმარჯვა.

2016-2017 წლებში დასავლეთ საქართველოს მასშტაბით ანალოგიური მომსახურების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებულ ტენდერებში გაიმარჯვა სსიპ - ლაბორატორიულმა კვლევითმა ცენტრმა.

ქვემოთ მოცემულ N1 გრაფიკში წარმოდგენილია ინფორმაცია 2015-2017 წლებში ორ ძირითად „მიკრობიოლოგიურ მაჩვენებელზე“ – „Listeria Monocytogenes“ და „პათოგენები, მ.შ. სალმონელები“ გ.ნათაძის სახელობის ინსტიტუტის მიერ დაფიქსირებული ფასების შესახებ:

გრაფიკი N1



წარმოდგენილი გრაფიკის მიხედვით, 2015-2017 წლებში გ. ნათაძის სახელობის ინსტიტუტის მიერ დაფიქსირებული ფასების დინამიკა ზრდის ტენდენციით ხასიათდებოდა, მაშინ როდესაც ანალოგიურ მაჩვენებლებზე სსიპ - ლაბორატორიული კვლევითი ცენტრის მიერ დაფიქსირებული ფასი არ იცვლებოდა და ერთი გამოცდის ღირებულება 60 ლარს შეადგენდა. შედეგად, მხოლოდ აღნიშნული ორი მაჩვენებლის¹⁰ გამოცდაზე 2017 წელს შემოსავლების სამსახურმა გ. ნათაძის სახელობის ინსტიტუტს აუნაზღაურა 40,959 ლარით მეტი, ვიდრე იმავე მომსახურებაში აუნაზღაურებდა სსიპ - ლაბორატორიულ კვლევით ცენტრს. ბაზრის კვლევის დამადასტურებელი დოკუმენტების არარსებობის გამო, შეუძლებელია იმის განსაზღვრა, თუ რამდენად სრულყოფილად და კვალიფიციურად განხორციელდა შესყიდვის სავარაუდო ღირებულების დადგენა.

ზემოაღნიშნულ ნაკლოვანებებზე მეტყველებს ისიც, რომ შემოსავლების სამსახურმა 2018 წელს შესასყიდი ლაბორატორიული მომსახურება განაცალკევა „მიკრობიოლოგიური“ და „სხვა მაჩვენებლების“ კვლევების მიხედვით, რომლის შედეგად აღმოსავლეთ საქართველოს მასშტაბით გამოცხადებულ ორივე ტენდერში გაიზარდა პრეტენდენტთა რიცხვი და ფასიც მნიშვნელოვნად შემცირდა. კერძოდ:

1) „მიკრობიოლოგიური მაჩვენებლების“ ლაბორატორიული კვლევის მომსახურების შესყიდვაზე, რომელშიც გამარჯვებულად კვლავ გ.ნათაძის სახელობის ინსტიტუტი გამოცხადდა, ხელშეკრულება

⁹ SPA150032669

¹⁰ „Listeria Monocytogenes“ და „პათოგენები, მ.შ. სალმონელები“

სავარაუდო ღირებულებასთან შედარებით 66%-ით ნაკლებ თანხაზე გაფორმდა. საგულისხმოა, რომ „Listeria Monocytogenes“ და „პათოგენები, მ.შ სალმონელის“ ერთი გამოცდის ფასმა წინა წელთან შედარებით ორივე მაჩვენებელზე 63%-ით დაიკლო.

„სხვა მაჩვენებლების“ გამოკვლევების მიზნით გამოცხადებულ მეორე ტენდერში, რომელშიც შპს „ეტალონმა“ გაიმარჯვა, სავარაუდო ღირებულება 61%-ით შემცირდა. ორივე ტენდერში წარმოქმნილმა ეკონომიამ ჯამში 170,460 ლარი შეადგინა.

2016-2017 წლებში შემოსავლების სამსახურის მიერ არ იყო გაანალიზებული პოტენციურ მიმწოდებელთა სპეციალიზების სფერო და მათი შესაძლებლობები, არ იყო შეფასებული ეკონომიურობის პრინციპების¹¹ გათვალისწინებით შესყიდვის ყველაზე ოპტიმალური გზები. შედეგად, შემოსავლების სამსახურმა დაკარგა შესაძლებლობა ტენდერში შეექმნა კონკურენტული გარემო, რაც უზრუნველყოფდა მომსახურების უფრო ნაკლები ღირებულებით შესყიდვას.

რეკომენდაცია

საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურად ხარჯვის და შესყიდვების პროცესის მეტი გამჭვირვალობის მიზნით, მნიშვნელოვანია, შემოსავლების სამსახურმა დანერგოს ბაზრის კვლევის მეთოდები, რომლის შედეგები უნდა დადოკუმენტირდეს.

1.3 პრეტენდენტთა შერჩევა-შეფასებაში არსებული ნაკლოვანებები

დისკვალიფიკაციის უფლების არაერთგვაროვანი გამოყენება

სატენდერო კომისიამ ნიმუშის წარსადგენად უნდა განსაზღვროს გონივრული, მაგრამ არაუმეტეს 15 სამუშაო დღის ვადა. აღნიშნული ვადა შესაძლებელია გაგრძელდეს არაუმეტეს 5 სამუშაო დღით, მხოლოდ სატენდერო კომისიის დასაბუთებული გადაწყვეტილებით, რომელშიც მითითებული იქნება სათანადო ობიექტური მიზეზი¹².

2016 წლის 19 ივნისს კარტრიჯების შეძენის მიზნით, შემოსავლების სამსახურმა გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი¹³, რომლის სავარაუდო ღირებულება 214,100 ლარს შეადგენდა. 2017 წლის 10 აგვისტოს სატენდერო კომისიამ ნიმუშის 2 დღეში წარმოუდგენლობის გამო, დისკვალიფიკაცია მიანიჭა შპს „ალფა ფორვარდს“, რომელიც ითხოვდა ვადის გაზრდას დამატებით 5 დღით. ვადის გაგრძელებაზე უარის თქმის მოტივი იყო **პრეტენდენტის მიერ არასათანადოდ დასაბუთებული მიზეზი ვადის გაგრძელებაზე და შემოსავლების სამსახურში კარტრიჯების მარაგის სიმცირე**, რაც საფრთხეს უქმნიდა ორგანიზაციის ფუნქციონირებას, მაშინ როდესაც, სატენდერო კომისიამ მომდევნო უმცირესი ფასის მქონე პრეტენდენტის¹⁴ მიერ წარმოდგენილი ინფორმაცია განიხილა დისკვალიფიცირებული პრეტენდენტის მიერ მოთხოვნილი მაქსიმალური ვადიდან 14 დღის შემდეგ - 31 აგვისტოს. შედეგად, შემოსავლების სამსახურმა საქონელი შეიძინა უფრო გვიან და დაკარგა შესაძლებლობა საქონელი შეესყიდა 41,000 ლარით ნაკლები ღირებულებით.

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანებით დამტკიცებული წესით¹⁵, პრეტენდენტი ექვემდებარება დისკვალიფიკაციას, თუ მისი ტექნიკური დოკუმენტაცია არ შეესაბამება სატენდერო პირობებს.

¹¹ „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის „კ“ ქვეპუნქტი: ეკონომიურობა - რესურსების ღირებულების მინიმუმამდე შემცირება მისაღები ხარისხის პირობებში, რაც გულისხმობს შესაბამისი ხარისხისა და რაოდენობის საჭირო რესურსების დროულად და საუკეთესო ფასად შეძენას

¹² შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის N12 ბრძანების 28-ე მუხლის მე-2 პუნქტი

¹³ SPA170006790

¹⁴ შპს „აქსელი“

¹⁵ „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის“ 32 -ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი

2017 წლის 22 ივნისს შემოსავლების სამსახურის ადმინისტრაციული შენობის სხვადასხვა სარემონტო და აღდგენითი სამუშაოების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებულ ტენდერში¹⁶, რომლის სავარაუდო ღირებულება 250,000 ლარს შეადგენდა, მონაწილეობა მიიღო ოთხმა პრეტენდენტმა. შპს „ზმ ჯგუფის“ დისკვალიფიკაცია განხორციელდა წარმოდგენილ ხარჯთაღრიცხვაში (სამშენებლო ნაწილში) ხელფასის პოზიციაში ერთეულის ფასის ორჯერ დაფიქსირების მიზეზით, რაც იწვევდა დაზუსტებული ხარჯთაღრიცხვის მთლიანი ღირებულების ზრდას.

შპს „ზმ ჯგუფის“ მიერ წარმოდგენილი ხარჯთაღრიცხვის შესწავლით გამოვლინდა, რომ ხელფასის პოზიციაში დაფიქსირებული ციფრები საბოლოო კალკულაციაზე გავლენას არ ახდენდნენ და შესაბამისად, მთლიანი ღირებულების ზრდასაც არ იწვევდნენ. შედეგად, შესამოსავლების სამსახურმა დაკარგა შესაძლებლობა მომსახურება შეესყიდა 41,009 ლარით ნაკლები ღირებულებით.

ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის დასაბუთების გარეშე გაფორმებული ხელშეკრულებები

მოქმედი კანონმდებლობით¹⁷, სატენდერო დოკუმენტაციაში ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის დასაბუთების ვალდებულების გათვალისწინების შემთხვევაში, სატენდერო კომისიამ პრეტენდენტისგან უნდა მოითხოვოს ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის დამადასტურებელი დოკუმენტ(ებ)ის წარდგენა, თუ მის მიერ ელექტრონული ვაჭრობის შედეგად დაფიქსირებული წინადადების საბოლოო ფასი 20%-ით ან მეტით ნაკლებია შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულებაზე.

2017 წელს შემოსავლების სამსახურის მიერ გამოცხადებულ 3 ტენდერში¹⁸, რომელთა ჯამური სავარაუდო ღირებულება 49,057 ლარს შეადგენდა, ყველაზე დაბალი ფასის წინადადების მქონე პრეტენდენტის მიერ სისტემაში დაფიქსირებული საბოლოო ფასი 20%-ით ან მეტით დაბალი იყო შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულებაზე. სატენდერო დოკუმენტაციით გათვალისწინებული ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის დასაბუთების ვალდებულების მიუხედავად, სატენდერო კომისიას პრეტენდენტებისთვის აღნიშნული მოთხოვნით არ მიუმართავს, რითაც უგულებელყოფილია სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანების მოთხოვნები.

ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის დასაბუთების გარეშე, ხელშეკრულებების გაფორმებით იზრდება მიმწოდებლების მიერ ვალდებულებების არაჯეროვნად შესრულებასთან დაკავშირებული რისკები, რაც საფრთხეს უქმნის შემსყიდველი ორგანიზაციისთვის საჭირო საქონლისა თუ მომსახურების სრულყოფილად მიღებას.

1.4 ინტერესთა კონფლიქტი

„სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით¹⁹, შესყიდვის განხორციელებისას ხელშეკრულების შესრულებაზე კონტროლისა და ზედამხედველობის განმახორციელებელ ფიზიკურ პირს ექნება ინტერესთა კონფლიქტი პრეტენდენტთან ან მიმწოდებელთან, თუ მათ შორის არსებობს საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მე-19 მუხლით გათვალისწინებული ურთიერთობები.

2017 წლის 24 ივლისს შემოსავლების სამსახურსა და შპს „სინერჯი ჯგუფს“ შორის გაფორმდა გამარტივებული წესით სახელმწიფო შესყიდვის ხელშეკრულება ადამიანური რესურსების მართვასთან დაკავშირებული საკონსულტაციო მომსახურებების შესყიდვის მიზნით, რომლის ღირებულება 60,000 ლარს შეადგენდა. შემოსავლების სამსახურის მხრიდან ხელშეკრულების შესრულებაზე კონტროლის²⁰ განმახორციელებელი

¹⁶ SPA170008584

¹⁷ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის N12 ბრძანების მე-18 მუხლის მე-6 პუნქტი

¹⁸ SPA170010081, NAT170002571, SPA170006300

¹⁹ მე-8 მუხლი

²⁰ ხელშეკრულების ვადებისა და მომსახურების ინსპექტირება

პირი იყო შტატგარეშე მოსამსახურე²¹, რომელიც სამსახურში ხელშეკრულებით აყვანილ იქნა სინერჯი ჯგუფთან ხელშეკრულების გაფორმებამდე 3 დღით ადრე²². შტატგარეშე მოსამსახურე და მიმწოდებელი კომპანია იყვნენ ურთიერთდამოკიდებული პირები, ვინაიდან საჯარო რეესტრის მონაცემებით, ისინი ერთობლივად ფლობდნენ წილს²³ სხვა საწარმოში²⁴. ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან არიდების მიზნით, მოსამსახურეს უნდა განეცხადებინა აღნიშნული გარემოებების თაობაზე და შეეწყვიტა მონაწილეობა ამ შესყიდვაში, რაც არ განხორციელებულა. შემოსავლების სამსახურის განმარტებით „შტატგარეშე მოსამსახურეს პრეტენდენტის შერჩევასა და ხელშეკრულების გაფორმებაში მონაწილეობა არ მიუღია. აღნიშნული პროექტი შეთანხმებული იყო საქართველოს ფინანსთა მინისტრსა და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მისიასთან, რომლის მიღება განხორციელდა სხვადასხვა დაინტერესებული და უფლებამოსილი სუბიექტების თანხმობითა და მონაწილეობით“.

1.5 სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოების ხარისხის კონტროლის სისუსტე

2016-2017 წლებში სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოების შესყიდვებთან დაკავშირებით შემოსავლების სამსახურის მიერ შედგენილი სატენდერო დოკუმენტები, შესრულებული სამუშაოების ხარისხის დადგენის მიზნით, მიმწოდებლების მხრიდან ითვალისწინებდა სსიპ – ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს ან სხვა აკრედიტებული პირის მიერ გაცემული ექსპერტიზის დასკვნების წარმოდგენის ვალდებულებას.

2016 წლის 16 აგვისტოს საბაჟო გამშვები პუნქტის „წითელი ხიდი“ შენობისა და მიმდებარე ტერიტორიის გზის საფარის სარემონტო სამუშაოების შესყიდვაზე გამოცხადებულ ელექტრონულ ტენდერში²⁵ გამარჯვებულმა შპს „პრიორიტეტმა“ სამუშაოების ნაწილის (142,086 ლარი) შესრულების შემდგომ წარმოადგინა შპს „ქრიზოლითი“-ის მიერ გაცემული ექსპერტიზის დასკვნა, რომლის მიხედვით, სამუშაოების ხარისხი იყო დამაკმაყოფილებელი.

დარჩენილი 157,907 ლარის სამუშაოების მიმდინარეობის პერიოდში აღმოჩნდა, რომ ატმოსფერული ზემოქმედებით (ყინვა და ნალექი), მრავალ ადგილას დაზიანდა უკვე მოწყობილი ბეტონის გზის საფარი. სსიპ – ლევან სამხარაულის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს ალტერნატიული ექსპერტიზის მიერ გაცემული დასკვნის თანახმად, ბეტონის ხარისხი არ შეესაბამებოდა ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ პირობებს. შპს „პრიორიტეტმა“ გაიზიარა შენიშვნები და დათანხმდა თანხის უკან დაბრუნებას.

სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოებთან დაკავშირებით წარმოდგენილი ექსპერტიზის დასკვნები, ხშირ შემთხვევაში იდენტური შინაარსისაა და მათში აღნიშნულია, რომ შესრულებული სამუშაოები ვიზუალურად დამაკმაყოფილებელია, ხოლო სამუშაოების მაღალხარისხიანად შესრულების განმსაზღვრელი სხვა დეტალური კრიტერიუმები არ არის დაკონკრეტებული. შედეგად, იზრდება შესრულებული სამუშაოების ხარისხის საიმედოობის რისკი, რამაც შესაძლოა გამოიწვიოს სამსახურის ფუნქციონირების შეფერხება და საბიუჯეტო სახსრების დამატებით ხარჯვა.

რეკომენდაცია

დასახული მიზნების და მიღებული შედეგების ურთიერთშესაბამისობის უზრუნველყოფის მიზნით, მნიშვნელოვანია, შესყიდვის ობიექტის სპეციფიკიდან გამომდინარე, შემოსავლების სამსახურმა მიღება-ჩაბარების პროცესში შეიმუშაოს შესრულებული სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოების ხარისხის განმსაზღვრელი კრიტერიუმები.

²¹ დაევალა სამსახურის უფროსის მრჩეველის მოვალეობის შესრულება; ერთი თვის შრომის ანაზღაურება-5,000 ლარი

²² 2017 წლის 21 ივლისიდან 30 ნოემბრის ჩათვლით

²³ შპს „სინერჯი ჯგუფი“ - 40%; შემოსავლების სამსახურის შტატგარეშე მოსამსახურე ფიზ.პირი- 35%; სხვა ფიზ.პირი-25%.

²⁴ შპს „კარიერული წარმატების ჯგუფი“ (ს/კ 400154462)

²⁵ SPA160026181

2. შრომის ანაზღაურება

2016-2017 წლებში შემოსავლების სამსახურის გეგმით გათვალისწინებული საშტატო რიცხოვნობა 3,568 ერთეულით განისაზღვრა. ფაქტობრივად დასაქმებულ თანამშრომელთა საშუალო რაოდენობა 2016 წელს – 3,334 ერთეულს, ხოლო 2017 წელს – 3,335 ერთეულს შეადგენდა.

ქვემოთ მოცემულ N4 ცხრილში წარმოდგენილია ინფორმაცია 2016-2017 წლებში შტატით დასაქმებულ და შტატგარეშე მოსამსახურეებზე შრომის ანაზღაურების მუხლით გაწეული საკასო ხარჯების შესახებ:

ცხრილი N4.

დასახელება	საკასო ხარჯი (ლარი)					
	2016 წელი	თანაფარდობა	2017 წელი	თანაფარდობა	სულ	თანაფარდობა
შტატით დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურება	72,910,684		65,918,680		138,829,364	
თანამდებობრივი სარგო	41,788,290	57%	42,088,836	64%	83,877,126	61%
პრემია	16,023,435	22%	6,691,250	10%	22,714,685	16%
დანამატი	15,098,959	21%	17,138,594	26%	32,237,553	23%
დასაქმებულთა საშუალო რიცხოვნობა	3,334		3,335			
შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურება	2,678,207		2,330,003		5,008,210	
თანამდებობრივი სარგო	1,878,796	70%	1,845,323	79%	3,724,119	74%
პრემია	799,411	30%	484,680	21%	1,284,091	26%
დასაქმებულთა საშუალო რიცხოვნობა	267		234			
სულ:	75,588,891		68,248,683		143,837,574	

2.1 პრემიის დასაბუთებასთან დაკავშირებული ხარვეზები

დაუსაბუთებლად გაცემული პრემია

პრემია გაიცემა საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული პირების მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასების (საჯარო დაწესებულებაში სამუშაოს შეფასების სისტემის არსებობის შემთხვევაში²⁶) ან/და დასაბუთების საფუძველზე²⁷.

2016 წლის მარტსა და სექტემბერში 3,604 თანამშრომელზე გაცემული 7,128,200 ლარის პრემია, არ იყო საკმარისად დასაბუთებული, ვინაიდან ბრძანებებში არ იყო დაკონკრეტებული პრემიების გაცემის მოტივი და მიზნობრიობა.

თანამდებობრივ სარგოზე მეტი ოდენობით გაცემული პრემია

საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ პირზე ერთჯერადად გაცემული პრემიის ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს აღნიშნული პირის თანამდებობრივ სარგოს. გამონაკლისის დაშვება შესაძლებელია ხელმძღვანელი პირის მოტივირებული შუამდგომლობით²⁸, ზემდგომი თანამდებობის პირის თანხმობის საფუძველზე.

²⁶ თანამშრომელთა შეფასების სისტემა სამსახურში არ იყო დანერგილი

²⁷ „საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება 2014 წლის 15 ივლისის N449 -ის მე-3 მუხლის 1-ლი პუნქტი

²⁸ „საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის N449 დადგენილების მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტი

2016-2017 წლებში 809 თანამშრომელზე გაცემულ პრემიასთან²⁹ დაკავშირებით, რომელიც მათ თანამდებობრივ სარგოს 391,750 ლარით აღემატებოდა, შემოსავლების სამსახურმა ვერ წარმოადგინა შემოსავლების სამსახურის უფროსის მოტივირებული შუამდგომლობა, რომელშიც მითითებული იქნებოდა სარგოზე მეტი ოდენობით პრემიების გაცემის დეტალური მოტივი.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოქმედების პერიოდში გაცემული პრემია

შემოსავლების სამსახურის შინაგანაწესის³⁰ მიხედვით, დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოქმედების ვადაში დაუშვებელია თანამშრომლის მიმართ წახალისების ფორმის გამოყენება³¹, ასევე თანამშრომელზე პრემია არ გაიცემა, თუ მისი სამსახურში თანამდებობაზე დანიშნვიდან, პრემიის გაცემის შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ - სამართლებრივი აქტის გამოცემის მომენტამდე გასულია 30 კალენდარულ დღეზე ნაკლები. განსხვავებული გადაწყვეტილება³² შესაძლებელია მიღებულ იქნეს სამსახურის უფროსის მიერ.

2016-2017 წლებში 85 თანამშრომელზე გაიცა 94,825 ლარის ოდენობით პრემია მათი დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოქმედების პერიოდში, ხოლო 39,675 ლარის ოდენობის პრემია გაიცა 45 თანამშრომელზე, რომელთა თანამდებობაზე დანიშნვიდან 30 კალენდარულ დღეზე ნაკლები იყო გასული, რაც შინაგანაწესით განსაზღვრული შეზღუდვების ფორმალურ ხასიათზე მიუთითებს.

2.2 დაუსაბუთებლად გაცემული დანამატი

2016-2017 წლებში მოქმედი საბიუჯეტო კლასიფიკაციის³³ მიხედვით, დანამატის კატეგორია მოიცავდა არასამუშაო საათებში, ღამის ცვლაში, სადღესასწაულო და დასვენების დღეებში მუშაობისათვის განკუთვნილ დამატებით საზღაურს და კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ნებისმიერ სხვა დანამატს, მათ შორის, განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვის საზღაურს.

დანამატის გაცემაზე შემოსავლების სამსახურის უფროსის შესაბამისი ბრძანებებით³⁴ არ იყო დაკონკრეტებული დანამატის გაცემის მოტივი და მიზნობრიობა, ამიტომ ვერ შევძელით დავრწმუნებულიყავით თანამშრომელთა მიერ ზეგანაკვეთურად შესრულებული სამუშაოების და განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვის რეალობაში. შედეგად, ორგანიზაციაში არ იყო უზრუნველყოფილი შრომის ანაზღაურების სათანადო გამჭვირვალობა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციასთან შესაბამისობა.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, 2016 - 2017 წლებში შემოსავლების სამსახურის მიერ დანამატის სახით გაწეული მთლიანი ხარჯი არ არის სათანადოდ დასაბუთებული.

²⁹ ბრძანება N1557 -26/01/2016, ბრძანება N38551 -28/12/2016, ბრძანება N9397-07/04/2017, ბრძანება N35582 – 27/12/2017

³⁰ სსიპ - შემოსავლების სამსახურის შინაგანაწესის დამტკიცების შესახებ 2014 წლის 18 ივლისის ბრძანება N34134

³¹ სსიპ - შემოსავლების სამსახურის შინაგანაწესის დამტკიცების შესახებ 2014 წლის 18 ივლისის ბრძანება N34134 -ის მე-17 მუხლის მე-5 პუნქტი

³² სსიპ - შემოსავლების სამსახურის შინაგანაწესის დამტკიცების შესახებ 2014 წლის 18 ივლისის ბრძანება N34134 -ის მე-16 მუხლის პირველი „დ“ ქვეპუნქტი

³³ „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს N672 ბრძანება

³⁴ ბრძანებების საფუძველად გამოყენებულია შემდეგი ნორმები: „შემოსავლების სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტი, „სსიპ- შემოსავლების სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 23 მაისის N303 ბრძანების მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის მ¹ ქვეპუნქტი

3. ძირითადი აქტივების მართვა

2016 წლის ბოლოს შემოსავლების სამსახურის ბალანსზე ირიცხებოდა 227,755,392 ლარის, ხოლო 2017 წლის ბოლოს – 223,053,683 ლარის ღირებულების ძირითადი აქტივები. დეტალური ინფორმაცია მოყვანილია N5 ცხრილში:

ცხრილი N5.

დასახელება	31.12.2016	31.12.2017
შენობა-ნაგებობები	154,619,212	159,123,091
მანქანა-დანადგარები და ინვენტარი	64,824,719	58,853,839
დაუმთავრებელი მშენებლობა	7,734,850	3,883,978
სხვა ძირითადი აქტივები	576,611	1,192,775
სულ:	227,755,392	223,053,683

3.1 აქტივების არასათანადო მოვლა - შენახვა

მოქმედი კანონმდებლობით, ორგანიზაცია ვალდებულია უზრუნველყოს აქტივების დაცვა დაკარგვისაგან, არამართლზომიერი გამოყენებისაგან და დაზიანებისაგან³⁵. საქართველოს მთავრობის დადგენილებით³⁶, მშენებლობის პროცესის 6 თვეზე მეტ ხანს შეჩერების შემთხვევაში, უნდა განხორციელდეს მშენებარე ობიექტის კონსერვაცია, რომლის მიზანია ობიექტის მდგრადობის, უსაფრთხოების და სანიტარული ნორმების დაცვა და მისი კონსტრუქციული ელემენტების დაუზიანებლად შენარჩუნება.

შემოსავლების სამსახურის ბალანსზე დაუმთავრებელი მშენებლობის სახით ირიცხება ლაგოდების მუნიციპალიტეტის სოფელ მაწიმში მდებარე შენობა³⁷, რომლის მშენებლობა დაიწყო 2012 წელს და შეწყდა 2016 წელს. სამშენებლო სამუშაოებზე გაიხარჯა 1,454,975 ლარი.

მშენებლობის პროცესის 6 თვეზე მეტხანს შეჩერების მიუხედავად, მშენებლობის კონსერვაცია არ განხორციელებულა. ობიექტის ადგილზე დათვალიერებით გამოვლინდა, რომ მიწის და ბეტონის სამუშაოებს ხანგრძლივი დროის განმავლობაში ღია ცის ქვეშ ყოფნის შედეგად აშკარად ეტყობა გარემოს ზემოქმედების კვალი. აღსანიშნავია, რომ 2016-2017 წლებში შემოსავლების სამსახურის საინვენტარიზაციო კომისიის მიერ შედგენილ საინვენტარიზაციო ოქმში არ არის მითითებული სამუშაოების შეწყვეტის მიზეზები და არ არის შენიშვნა გამოთქმული ქონების შენახვის პირობების დარღვევაზე, რაც შეუსაბამოა საქართველოს ფინანსთა მინისტრის N605 ბრძანების³⁸ მოთხოვნებთან.

მშენებლობის კონსერვაციისთვის საჭირო ღონისძიებების შეუსრულებლობამ შესაძლოა გამოიწვიოს აქტივის დაზიანება/განადგურება.

რეკომენდაცია

სახელმწიფო ქონების ეფექტიანი განკარგვის მიზნით, შემოსავლების სამსახურმა უზრუნველყოს ძირითადი აქტივების გამოყენებისგან მისაღები სარგებლის საუკეთესო ალტერნატივების შეფასება და აქტივების მოვლა-შენახვასთან დაკავშირებული პრობლემების დროული გადაჭრა.

³⁵ „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლი

³⁶ „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 24 მარტის N57 დადგენილების 90-ე მუხლი

³⁷ მშენებარე ობიექტი, რომელიც გამოყენებული უნდა ყოფილიყო, როგორც ლაგოდების სგპ-ის შენობა. ს/კ 54.02.52.071

³⁸ საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის“ დამტკიცების შესახებ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის N605 ბრძანების მე-2 და მე-9 მუხლები

3.2 სარკინიგზო რენტგენო-სკანერების არასრულყოფილი გამოყენება

ორგანიზაციების მიზნების მისაღწევად და ამოცანების შესასრულებლად, მნიშვნელოვანია დაწესებულების აქტივების პროდუქტიული გამოყენება.

შემოსავლების სამსახურის ბალანსზე ირიცხება 6,348,120 ლარის ღირებულების ორი ერთეული სარკინიგზო რენტგენო-სკანერი, რომლებიც განლაგებულია გარდაბნის მუნიციპალიტეტის და ქ. ფოთის ტერიტორიებზე. სკანერის საშუალებით ხორციელდება რკინიგზით გადაადგილებული ტვირთის დათვალიერება, რაც ხელს უწყობს საბაჟო კონტროლის ღონისძიებების ეფექტურად განხორციელებას.

დანადგარის ტექნიკური დოკუმენტაციის³⁹ მიხედვით, რკინიგზის ვაგონის სკანირების პროცესში აუცილებელია მატარებლის მოძრაობის სიჩქარე არ გადაჭარბოს განსაზღვრულ ზღვარს. სკანერების სამუშაო პროცესის შესწავლით გამოვლინდა, რომ რიგ შემთხვევაში მატარებლები მოძრაობენ დასაშვებზე მაღალი სიჩქარით, რის გამოც სკანერები თავიანთ ფუნქციას ვერ ასრულებენ. მატარებლის სიჩქარის არასათანადო შემზღუდველი მექანიზმები, წარმოშობს აქტივის არაპროდუქტიულად გამოყენების რისკს. აუდიტის შედეგად გამოვლენილ სარკინიგზო ტვირთთან დაკავშირებით, შემოსავლების სამსახურის განმარტებით „გადაჭარბებული სიჩქარით გაიარა ღია ტიპის ცარიელმა პლატფორმა-ვაგონებმა, რომლებიც არ წარმოადგენდნენ ინტერესს საბაჟო პროცედურების განხორციელების მხრივ“.

რეკომენდაცია

აქტივის პროდუქტიულად გამოყენების და საბაჟო პროცედურების ეფექტურად განხორციელების მიზნით, შემოსავლების სამსახურმა უზრუნველყოს სარკინიგზო მატარებლების გადაჭარბებული სიჩქარით მოძრაობის აღმკვეთი მექანიზმის დანერგვა.

აუდიტორთა ხელმოწერა:

სახელი, გვარი

ხელმოწერა

ვახტანგ პერტაია

უფროსი აუდიტორი

პაპუნა ხოფერია

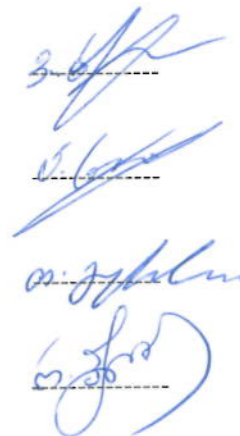
უფროსი აუდიტორი

თენგიზ გურასაშვილი

უფროსი აუდიტორი

რუსუდან აბულაშვილი

აუდიტორ - ასისტენტი



³⁹ <http://www.nuctech.com/en/SitePages/ThDetailPage.aspx?nk=PAS&k=AIFEEF>

