



შენაბამისთვის აუდიტის ანგარიში





სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების სფეროს
აუდიტის დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი კეკელიძე

8 ივნისი 2020 წელი

N 23/36

კვზ.: NI

ხელშეკრულებების მართვის შესაბამისობის
სისტემური აუდიტის ანგარიში

შინაარსი

ძირითადი ნაწილი	ტერმინები და შემოკლებები	3
	შემაჯამებელი მიმოხილვა	4
	რეკომენდაციები	8
	1. შესავალი	11
	ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	11
	აუდიტორის პასუხისმგებლობა	11
	აუდიტის საგანი	11
	აუდიტის მასშტაბი	11
	აუდიტის კრიტერიუმები	13
	აუდიტის მიზანი	14
	2. აუდიტის მიგნებები	14
	საკონტაქტო ინფორმაცია	33

**ტერმინები და
შემოკლებები**

სსიპ – გიორგი ელიავას სახელობის ბაქტერიოფაგიის, მიკრობიოლოგიისა და ვირუსოლოგიის ინსტიტუტი – **ბაქტერიოფაგიის ინსტიტუტი.**
ა(ა)იპ – ბორჯომის ცენტრალური (ისტორიული) პარკი – **ბორჯომის პარკი.**
სსიპ – სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო – **სააგენტო.**
სსიპ – საქართველოს მეცნიერებათა ეროვნული აკადემია – **მეცნიერებათა აკადემია.**
თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის შიდა აუდიტისა და მონიტორინგის სამსახური – **შიდა აუდიტის სამსახური.**

შემაჯამებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ხელშეკრულებების მართვის შესაბამისობის სისტემური აუდიტი.

აუდიტის დაგეგმვის და განხორციელების ძირითადი მოტივი იყო საჯარო სექტორში ხელშეკრულებების მართვის კუთხით სისტემური ხასიათის არსებითი ნაკლოვანებების გამოვლენა და მათ აღმოსაფხვრელად ქმედითი რეკომენდაციების გაცემა.

ხელშეკრულების ტიპების და არსებითობის გათვალისწინებით, შევარჩიეთ **შრომითი, იჯარის და საქონლისა და მომსახურების შესყიდვაზე** გაფორმებული ხელშეკრულებები, ხოლო შესწავლის საგნად განისაზღვრა ხელშეკრულების გაფორმებამდე **დაგეგმვის, პირობების შედგენის, ცვლილებების და შესრულების კონტროლის პროცესი.**

აუდიტის ობიექტებად განისაზღვრა 32 ორგანიზაცია, მათ შორის, ცენტრალური ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი 21 და ადგილობრივი ბიუჯეტის 11 ორგანიზაცია.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

დაგეგმვის პროცესი

დასახული მიზნებისა და ამოცანების ეკონომიურად და პროდუქტიულად შესასრულებლად, ხელშეკრულების გაფორმებამდე აუცილებელია სწორი დაგეგმვა, რაც გულისხმობს დაკავშირებული რისკების და გარანტიების გათვალისწინებას, რეალური მოცულობის, ღირებულების და ვადების დადგენას. ასევე მნიშვნელოვანია ხარისხსა და დროულ შესრულებაზე პასუხისმგებელი პირებისა და კონტროლის მექანიზმების განსაზღვრა, რაც საბიუჯეტო თანხების რაციონალური ხარჯვის წინაპირობაა.

გამოვლინდა, რომ ა(ა)იპ – თბილისის განვითარების ფონდში არ იყო დანერგილი პროექტების მართვისადმი ერთგვაროვანი მიდგომა, რამაც ერთ შემთხვევაში, გავლენა იქონია პროექტის ღირებულებასა და ვადებზე. (იხ. 2.1.1 პარაგრაფი)

ხელშეკრულების პირობები

ხელშეკრულების მართვის პროცესში მნიშვნელოვანია მკაფიოდ განსაზღვრული პირობები, რომლებიც უნდა უზრუნველყოფდეს მხარეთა თანასწორ უფლებებსა და მოვალეობებს. დასახული მიზნების მისაღწევად, ხელშეკრულება სხვა მრავალ ფაქტორთან ერთად, უნდა ითვალისწინებდეს: ხელშეკრულებაში ცვლილების განხორციელების შესაძლებლობას, ვალდებულების უზრუნველყოფის გარანტიებს, საკანონმდებლო მოთხოვნებს, მათ შორის, პირგასამტეხლოს, ერთგვაროვანი ტიპის ხელშეკრულებებში ერთნაირ პირობებს და ა.შ. ამასთანავე, ხელშეკრულება უნდა ასახავდეს ყველა ძირითად პირობას.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

- 1) შემოწმებული 12 ობიექტიდან 4 ორგანიზაციის მიერ გაფორმებული საიჯარო ხელშეკრულებები არ ითვალისწინებს სახანძრო უსაფრთხოების წესების დაცვის ვალდებულებას და წესების დაუცველობის შემთხვევაში, მაღალია სახელმწიფო ქონების დაზიანების რისკი. ასევე ორგანიზაციებმა, რომელთა ხელშეკრულებები ითვალისწინებდა ზემოთ აღწერილ პირობებს, ვერ წარმოადგინეს ვალდებულებების შესრულების კონტროლის დამადასტურებელი

დოკუმენტები, გარდა სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს მიერ გაფორმებული ერთი ხელშეკრულებისა.¹ (იხ. 2.2.1 პარაგრაფი)

- ს) შემოწმებული 12 ობიექტიდან 5 ორგანიზაციის მიერ გაფორმებულ ზოგიერთ ხელშეკრულებებში პირგასამტეხლოს ოდენობა შეუსაბამოა კანონმდებლობის მოთხოვნასთან, რამაც შესაძლოა გამოიწვიოს მხარეთა არათანაბარ პირობებში ჩაყენება და უარყოფითი გავლენა იქონიოს მისაღებ შემოსავალზე. (იხ. 2.2.1 პარაგრაფი)
- ს(ა)იპ – თბილისის განვითარების ფონდის მიერ სარეაბილიტაციო სამუშაოების საპროექტო დოკუმენტაციის შესყიდვაზე გაფორმებული ზოგიერთი ხელშეკრულებების პირობები ჩამოყალიბებულია არაერთგვაროვნად. (იხ. 2.2.2 პარაგრაფი)
- ს(ა)იპ – თბილისის განვითარების ფონდში ზოგიერთი ხელშეკრულების გაფორმებისას არ ტარდება ანალიზი, რამდენად რეალურია ხელშეკრულების ყველა პირობის შესრულება და კონტროლი, რაც შესაძლებელია არათანაბარ პირობებში აყენებდეს კონტრაქტორებს და გამოიწვიოს საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიური ხარჯვა. (იხ. 2.2.3 პარაგრაფი)
- სსიპ – დაცვის პოლიციის დეპარტამენტს შრომითი ხელშეკრულებებით არ აქვს განსაზღვრული დასაქმებულის სამუშაო დრო, დასვენების დრო და შვებულების უფლება. (იხ. 2.2.4 პარაგრაფი)
- ს) 11 ობიექტიდან 8 ორგანიზაციის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებების უმეტესი ნაწილი არ ითვალისწინებდა საიჯარო ქირის ოდენობის გადახედვას ეკონომიკური პირობების ცვლილებების საფუძველზე. გრძელვადიან პერიოდში, შესაძლოა სახელშეკრულებო ღირებულება მკვეთრად განსხვავდებოდეს საბაზრო ფასებისაგან, რაც ამცირებს მისაღებ საბიუჯეტო შემოსავლებს. (იხ. 2.2.5 პარაგრაფი)
- ს) ბაქტერიოფაგიის ინსტიტუტი და მეცნიერებათა აკადემია, გარკვეულ შემთხვევებში მოკლებულნი არიან შესაძლებლობას დაიკომპენსირონ ვალდებულებათა შეუსრულებლობით გამოწვეული ზიანი, რადგან ზოგიერთი ხელშეკრულება არ ითვალისწინებს ან არასათანადო ოდენობით ითვალისწინებს პირგასამტეხლოს. (იხ. 2.2.6 პარაგრაფი)

ხელშეკრულებაში განხორციელებული ცვლილებები

ორგანიზაციის დასახული მიზნების და ამოცანების შესასრულებლად მნიშვნელოვანია, ხელშეკრულების პირობების ჩამოყალიბებამდე სრულყოფილად გაანალიზდეს ყველა საჭიროება. შესაბამისად, ხელშეკრულებაში განხორციელებული ძირეული ცვლილებები შესაძლოა მიუთითებდეს დაგეგმვის ეტაპზე არსებულ ხარვეზებზე, ხოლო ობიექტური მიზეზებით განხორციელებული ცვლილებები საჭიროებს სათანადო დასაბუთებას.

სსიპ – საქარუჯელს მუნიციპალური განვითარების ფონდი გამოვლინდა, რომ ხელშეკრულებების ხშირი ცვლილება გამოწვეულია როგორც გაუთვალისწინებელი, ასევე დამკვეთის მხრიდან არაზუსტად ჩამოყალიბებული მოთხოვნის მიზეზით. შედეგად, იზრდება პროექტების ღირებულება და დასრულების ვადები. (იხ. 2.3.1 პარაგრაფი)

¹ კ/თ „ელისოს“ შენობის ფართი.

ხელშეკრულების პირობების შესრულების კონტროლი

ამასთანავე, ზოგიერთ შემთხვევაში, ხელშეკრულებაში განხორციელებული ცვლილებები არ არის სათანადოდ დასაბუთებული, რაც ზღუდავს ხელშეკრულების მართვის პროცესის გამჭვირვალობას და შესაძლოა გამოიწვიოს კონტრაქტორების მიმართ არასამართლიანი მიდგომა. (იხ. 3.1 პარაგრაფი)

სახელშეკრულებო სამართლის ზოგადი პრინციპებიდან გამომდინარე, მხარეთა შორის დადებული ხელშეკრულება ექვემდებარება კეთილსინდისიერად შესრულებას ამავე ხელშეკრულების პირობების და მოქმედი კანონმდებლობის დაცვით. შესაბამისად, მხარეთა მიერ ხელშეკრულებით განსაზღვრული უფლებებისა და მოვალეობების ჯეროვნად და თავისდროულად შესრულებისათვის, საჭიროა სათანადო კონტროლის მექანიზმის არსებობა, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს ხელშეკრულებების მართვის პროცესში არსებითი ხასიათის მქონე დარღვევების პრევენცია და აღმოფხვრა.

კანონმდებლობის² შესაბამისად, თითოეული დაწესებულება შეიმუშავებს ფინანსური მართვისა და კონტროლის საკუთარ სისტემას, რამაც უნდა უზრუნველყოს მიზნების მიღწევისას სახსრების კანონიერი, გამჭვირვალე, ეკონომიური, ეფექტიანი და პროდუქტიული გამოყენება.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი ნაკლოვანებები:

- ⌋ ა(ა)იპ – თბილისის განვითარების ფონდის მიერ სხვადასხვა ხელშეკრულებით განისაზღვრა ერთი და იმავე სამუშაოების შესყიდვა. (იხ. 2.4.1 პარაგრაფი)
- ⌋ ზოგიერთ ორგანიზაციაში (იხ. N9 ცხრილი) შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა მიერ შესრულებულ სამუშაოთა დადასტურების კონტროლის მექანიზმები სუსტია და მეტ გამჭვირვალობას საჭიროებს. (იხ. 2.4.2 პარაგრაფი)
- ⌋ უფასო სასადილოებით მომსახურების პროგრამის ფარგლებში თბილისის გამგეობების მიერ ხელშეკრულების შესრულებაზე დანერგილი პრევენციული კონტროლის მექანიზმები ვერ უზრუნველყოფდა მისაღწევი შედეგების მაქსიმიზაციას. (იხ. 2.4.3 პარაგრაფი)
- ⌋ გამოვლინდა, რომ შპს „სახელმწიფო კვებით უზრუნველყოფაში“ პროდუქციის მოწოდების სიხშირის და სახეობათა მრავალფეროვნებიდან გამომდინარე, ზოგიერთი ხელშეკრულების პირობების შესრულების კონტროლი საჭიროებდა სისტემატიზაციას, რაც არ განხორციელებულა. (იხ. 2.4.4 პარაგრაფი)
- ⌋ გამოვლინდა შემთხვევა, როდესაც შპს „სახელმწიფო კვებითმა უზრუნველყოფამ“ შეიძინა ხელშეკრულებით განსაზღვრულ ხარისხთან შეუსაბამო პროდუქცია, რაც საბიუჯეტო სახსრების არაპროდუქტიულ ხარჯვაზე მიუთითებს. (იხ. 2.4.5 პარაგრაფი)
- ⌋ შემოწმებული 10 ორგანიზაცია³, ხელშეკრულების პირობების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, არ იყენებს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ უპირობო და გამოუხმობი საბანკო გარანტიას/ბეს.

²„სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2, მე-5 და მე-6 მუხლები.

³იხ. ცხრილი N3, თბილისის მერიას და სსიპ - ბორჯომის პარკს კანონმდებლობით პირგასამტეხლოსთვის საბანკო გარანტიის/ბეს გამოყენება არ ევალებოდათ.

შესაბამისად, ვერ ხერხდება დარიცხული პირგასამტეხლოს მიღება. (იხ. 2.4.6 პარაგრაფი)

- სსიპ - ქონების ეროვნული სააგენტო გარკვეულ პერიოდში 3 შემთხვევაში არ ფლობდა ინფორმაციას მის საკუთრებაში მყოფ სახელმწიფო ქონების შესახებ, შესაბამისად, არც ამ ქონებებზე გაფორმებული საიჯარო ხელშეკრულებების შესახებ გააჩნდა ინფორმაცია, ამიტომ ქონების სარგებლობაში გადაცემით შემოსავლები შესაბამის პერიოდებში არ მიიღებოდა. (იხილეთ 2.4.7 პარაგრაფი)

ყველა ზემოთ აღწერილი მაგალითი გამოწვეულია ხელშეკრულების პირობების სუსტი კონტროლის მექანიზმებით, რამაც გარკვეულ შემთხვევებში გამოიწვია როგორც საბიუჯეტო სახსრების ზედმეტად ხარჯვა ან მისაღები შემოსავლების შემცირება.

აუდიტის პერიოდში ხელშეკრულების მართვის პროცესში აღმოჩენილი მიგნებების გარდა, გამოვლინდა სხვადასხვა ხასიათის ნაკლოვანება:

სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები

- შემოწმებულ 9 ორგანიზაციაში შრომითი ხელშეკრულებით პირები დასაქმებულნი არიან ხანგრძლივად და პრაქტიკულად ასრულებენ შტატით განსაზღვრული თანამდებობის იდენტურ ფუნქციამოვალეობებს, რაც შეუსაბამოა კანონმდებლობის მოთხოვნებთან. (იხ. 2.5.1 პარაგრაფი)
- 9 ობიექტიდან 2 ორგანიზაციაში იდენტურ პოზიციებზე დასაქმებული პერსონალის შრომის ანაზღაურება იყო განსხვავებული, აღნიშნული ზღუდავს სახელფასო პოლიტიკის გამჭვირვალობას და ქმნის შრომის არასამართლიანი ანაზღაურების შესაძლებლობას. (იხ. 2.5.2 პარაგრაფი)
- ბაქტერიოფაგიის ინსტიტუტში საიჯარო ხელშეკრულებებით საბანკო გარანტიების ოდენობები, ხოლო სსიპ - შემოსავლების სამსახურში საბანკო გარანტიების ვადები არ შეესაბამებოდა კანონმდებლობით მოთხოვნილს და ამცირებს ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობით მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესაძლებლობას. (იხ. 2.5.3 პარაგრაფი)

რეკომენდაციები

ყველა შემოწმებულ ორგანიზაციას:

რეკომენდაცია N1.

სახელმწიფოს და მუნიციპალიტეტების საკუთრებაში არსებული ქონების იჯარით გადაცემის საფასურის გონივრული ოდენობით განსაზღვრისათვის, მიზანშეწონილია ორგანიზაციები დარწმუნდნენ, რომ საიჯარო ქირის საწყისი ოდენობა არ არის საწყისი საპრივატიზებო თანხის 5%-ზე ნაკლები.

რეკომენდაცია N2.

სახელმწიფო ქონების ხანძრისგან დაცვის მიზნით, აუცილებელია უძრავი ქონების იჯარის ხელშეკრულებები ითვალისწინებდეს მოიჯარის მიერ სახანძრო უსაფრთხოების წესების დაცვის ვალდებულებას და დაინერგოს ამ პირობათა შესრულების სათანადო კონტროლის მექანიზმები, რაც შეამცირებს შესაძლო ზიანის მიყენების რისკს.

რეკომენდაცია N3.

სახელმწიფო ქონების სასყიდლიან სარგებლობაში გადაცემიდან საბიუჯეტო შემოსავლების სრული მოცულობით მიღებისა და მხარეთა თანაბარი პირობების უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია ორგანიზაციებმა ხელშეკრულებებში პირგასამტეხლოს განსაზღვრისას იხელმძღვანელონ კანონმდებლობით განსაზღვრული ნორმით.

რეკომენდაცია N4.

ხელშეკრულების შესრულებაზე კონტროლის სათანადო მექანიზმების უზრუნველსაყოფად, საჭიროა ორგანიზაციებმა შეიმუშაონ ხელშეკრულების პირობების განსაზღვრის ერთგვაროვანი მიდგომა, რაც აღმოფხვრის ხელშეკრულებაში უმოქმედო ნორმების არსებობას და კონტრაქტორებისთვის შექმნის თანასწორუფლებიან გარემოს.

რეკომენდაცია N5.

მისაღები საბიუჯეტო შემოსავლების ოპტიმიზაციის მიზნით, მიზანშეწონილია ხელშეკრულებები ითვალისწინებდეს ღირებულების გადახედვას ეკონომიკური ცვლილების შესაბამისად. ასევე, ხელშეკრულების პირობების ჯეროვნად შესრულების მიზნით, ორგანიზაციებმა პერიოდულად უზრუნველყონ სახელმწიფო ფასების გადახედვა ყველა მოქმედი ფაქტორის გათვალისწინებით და სათანადო დასაბუთებით.

რეკომენდაცია N6.

საბიუჯეტო რესურსების ეფექტიანად განკარგვის და ხელშეკრულების ძირითადი პირობების შეუსრულებლობით მიყენებული ზიანის საკომპენსაციოდ, მიზანშეწონილია, გაფორმებული ხელშეკრულებები სახელმწიფო ორგანიზაციებს აძლევდეს შესაბამისი ოდენობის პირგასამტეხლოების დაკისრების შესაძლებლობას, თუ კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის დადგენილი.

რეკომენდაცია N7.

დასახული მიზნების და ამოცანების ეფექტიანად და ეკონომიურად შესასრულებლად, ხელშეკრულების გაფორმებამდე აუცილებელია, ორგანიზაციებმა განახორციელონ საჭიროებების სრულყოფილი ანალიზი, ასევე სათანადოდ დაასაბუთონ ცვლილებები, რაც ხელს შეუწყობს მათი რაოდენობის შემცირებას და ხელშეკრულების მართვის პროცესს უფრო გამჭვირვალეს გახდის.

რეკომენდაცია N8.

ხელშეკრულების პირობათა ჯეროვნად შესრულებისა და პირგასამტეხლოს სახით მისაღები შემოსავლების ოპტიმიზაციისთვის, მიზანშეწონილია ორგანიზაციებმა დარიცხული პირგასამტეხლოს ასანაზღაურებლად, დროულად განიხილონ საბანკო გარანტიის/ბეს გამოყენების საკითხი.

რეკომენდაცია N9

სახელმწიფო ქონებაზე სათანადო კონტროლისა და შემოსავლების ოპტიმიზაციის მიზნით, სახელმწიფო ორგანიზაციებმა უზრუნველყოთ კუთვნილ ქონებათა რეესტრის სრულყოფა, მოიძიონ ინფორმაცია მათი განკარგვის შესახებ და შედეგებიდან გამომდინარე, განახორციელონ კანონმდებლობის შესაბამისი რეაგირება.

რეკომენდაცია N10.

გამჭვირვალე და სამართლიანი შრომის ანაზღაურების პოლიტიკის უზრუნველსაყოფად, ორგანიზაციებმა შეიმუშაონ თითოეული პოზიციის შესაბამისი შრომის ანაზღაურების მოცულობის დადგენის ობიექტური და დასაბუთებული კრიტერიუმები.

რეკომენდაცია N11.

ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობით მიყენებული ზიანის შესამცირებლად, მიზანშეწონილია ორგანიზაციებმა შეიმუშაონ კონტროლის სათანადო მექანიზმები, რომლითაც უზრუნველყოფილი იქნება კანონმდებლობით განსაზღვრულის შესაბამისი საბანკო გარანტიის ოდენობა და მოქმედების ვადა.

ა(ა)იპ – თბილისის განვითარების ფონდს:

რეკომენდაცია N1.

შესასრულებელი პროექტების ეკონომიურად, პროდუქტიულად და ეფექტიანად წარმართვისთვის, მიზანშეწონილია დაგეგმვის პროცესში გაანალიზდეს ყველა რისკი, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ისეთი შემთხვევები, რომლებიც პროექტის განხორციელების ეტაპზე გამოიწვევს დამატებით ხარჯებსა და ვადების ზრდას. ასევე, ხელშეკრულებები უნდა ითვალისწინებდეს დაკავშირებული რისკების დაზღვევის (გარანტიების) სათანადო მექანიზმებს.

რეკომენდაცია N2.

ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების ჯეროვნად და სრულყოფილად შესრულების, ასევე საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად ხარჯვის მიზნით,

ა(ა)იპ – თბილისის განვითარების ფონდმა შეიმუშაოს და დანერგოს ხელშეკრულებების პირობების შესრულებაზე კონტროლის სათანადო მექანიზმები. ამასთანავე, ზედმეტად გადახდილი თანხების დასაბრუნებლად განახორციელოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

შპს „სახელმწიფო კვებით უზრუნველყოფას“:

რეკომენდაცია N1.

კომპანიის საქმიანობის შეუფერხებლად წარმართვისათვის შპს „სახელმწიფო კვებითა უზრუნველყოფამ“ ხელშეკრულების პირობების შესრულების კონტროლი განახორციელოს ელექტრონული საშუალებებით. კონტროლის სისტემის ეფექტიანად ფუნქციონირებისათვის მიზანშეწონილია დადგინდეს იმ პირთა წრე, რომლებიც პასუხისმგებელი იქნებიან ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების დაცვაზე.

რეკომენდაცია N2.

ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების ჯეროვნად შესრულებისა და საბიუჯეტო სახსრების პროდუქტიულად ხარჯვის მიზნით, შპს „სახელმწიფო კვებითა უზრუნველყოფამ“ დანერგოს ხელშეკრულებების პირობების შესრულებაზე კონტროლის სათანადო მექანიზმები. ასევე უზრუნველყოს ხელშეკრულების პირობების დარღვევით მიწოდებული საქონლის შემდგომი განკარგვის თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილებების და შედეგების აღრიცხვა.

რეკომენდაცია ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის გამგეობებს

უფასო სასაბუღალტრო მომსახურების პროგრამის ფარგლებში მისაღწევი შედეგების მაქსიმიზაციის მიზნით, შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა შეიმუშაონ და დანერგონ ხელშეკრულებათა შესრულების კონტროლის ისეთი სისტემა, რომელიც სრულად უზრუნველყოფს ბენეფიციარებისთვის დამზადებული და გაცემული ულუფების/კერძების რაოდენობისა და საკვებში გამოყენებული ინგრედიენტების ოდენობების აღრიცხვას.

1. შესავალი

**ხელმძღვანელ
ობის
პასუხისმგებლობა**

აუდიტის ობიექტ(ებ)ის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობით და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე. 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 იმგვარი წარმართვისათვის, რომელიც არ შეიცავს შეცდომით ან განზრახ არამართლზომიერი ქმედებით (თაღლითობით) გამოწვეულ არსებით კანონშეუსაბამობებს.

**აუდიტორის
პასუხისმგებლობა**

ხელშეკრულებების მართვის შესაბამისობის სისტემური აუდიტი წარმართა აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI) შესაბამისად, რაც გულისხმობს პროფესიული ეთიკის მოთხოვნებთან შესაბამისობას, ასევე აუდიტის დაგეგმვასა და ჩატარებას იმ მიზნით, რომ მიღებულ იქნეს გონივრული რწმუნება იმასთან დაკავშირებით, შეესაბამება თუ არა ხელშეკრულებების მართვის მიმართულებით ორგანიზაციების საქმიანობა მოქმედ კანონმდებლობას.

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

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

**აუდიტის
საგანი**

აუდიტის საგნად განისაზღვრა:

-) დაგეგმვის პროცესი;
-) ხელშეკრულების პირობები;
-) ხელშეკრულებაში განხორციელებული ცვლილებები;
-) ხელშეკრულების პირობების შესრულების კონტროლი.

**აუდიტის
მასშტაბი**

ხელშეკრულება არის შეთანხმება (გარიგება), რომელიც სამართლებრივი თვალსაზრისით, იწვევს მხარეთა მიმართ უფლებებისა და ვალდებულებების წარმოშობას, რომელიც დაფუძნებულია თავისუფალი ნების გამოვლენისა და თანასწორუფლებიანობის პრინციპზე.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტის ანგარიშებში ხშირად არის განხილული ნაკლოვანებები, რომელიც ხელშეკრულებების მართვის კუთხით არსებულ პრობლემებს უკავშირდება და გარკვეულ შემთხვევებში ფინანსურ დანაკარგებსაც იწვევს. აღნიშნულის

გათვალისწინებით, დაიგეგმა ხელშეკრულებების მართვის შესაბამისობის სისტემური აუდიტი.

გამოვლენილი ხარვეზების, ხელშეკრულების ტიპების და არსებითობის გათვალისწინებით, პრიორიტეტულად განისაზღვრა შემდეგი მიმართულებები:

- დამსაქმებლებსა და დასაქმებულებს შორის გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებები;
- საქონლისა და მომსახურების შესყიდვაზე გაფორმებული ხელშეკრულებები;
- სახელმწიფო ქონების (მოძრავი და უძრავი) იჯარასა და მართვაში (უზუფრუქტი, ქირავნობა და სხვა) გადაცემაზე გაფორმებული ხელშეკრულებები;

დამსაქმებლებსა და დასაქმებულებს შორის გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებები

შტატგარეშე მომსახურეთა რაოდენობის გათვალისწინებით შერჩეული აუდიტის 9 ობიექტის ჩამონათვალი წარმოდგენილია N1 ცხრილში:

N1 ცხრილი

ორგანიზაციის დასახელება	რაოდენობა	ანაზღაურება
1. სსიპ - საგანგებო სიტუაციების კოორდინაციისა და გადაუდებელი დახმარების ცენტრი	2,904	25,062,682
2. შსს-ს ცენტრალური აპარატი ⁴	1,202	6,314,266
3. სსიპ - სურსათის ეროვნული სააგენტო	806	7,885,473
4. სსიპ - სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო	747	7,438,042
5. სსიპ - საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო	634	7,411,587
6. სსიპ - შემოსავლების სამსახური	339	4,104,359
7. შსს-ს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება - საქართველოს სასაზღვრო პოლიცია	292	1,880,952
8. სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო	68	3,293,102
9. სსიპ - ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაცია	52	1,429,993
სულ:	7,044	64,820,456

საქონლისა და მომსახურების შესყიდვაზე გაფორმებული ხელშეკრულებები

გაფორმებულ ხელშეკრულებათა ღირებულების, მათში შეტანილ ცვლილებათა რაოდენობის, აგრეთვე შესასყიდი საქონლის/მომსახურების სახეობის გათვალისწინებით, შერჩეული აუდიტის 16 ობიექტის ჩამონათვალი წარმოდგენილია N2 ცხრილში:

N2 ცხრილი

ორგანიზაციის დასახელება	შესყიდვის საგანი	ხელშეკრ. რაოდ.	ბ
1-10 ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის 10 გამგეობა	კვების პროდუქტები	11	
11 ა(ა)იპ - თბილისის განვითარების ფონდი	სამშენებლო სამუშაოები	17	
12 ქალაქ თბილისის მერია	გზების შეკეთება	4	
13 სსიპ - მუნიციპალური განვითარების ფონდი	სამშენებლო სამუშაოები	16	
14 შსს-ს აპარატი	კომპიუტერული ტექნიკა	6	
15 საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტი	კომპიუტერული ტექნიკა	3	
16 შპს „სახელმწიფო კვებითი უზრუნველყოფა“	კვების პროდუქტები	46	
სულ:		103	

სახელმწიფო ქონების იჯარასა და მართვაში გადაცემაზე გაფორმებული ხელშეკრულებები

⁴ არ მოიცავს საპატრულო პოლიციის მონაცემებს

2018 წელს საკუთრებაში არსებული მიწის და შენობა-ნაგებობების იჯარით ან მართვაში გადაცემიდან მიღებულმა შემოსავალმა – სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების შემთხვევაში, შეადგინა 18,152,178 ლარი,⁵ ხოლო სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების შემთხვევაში – 15,020,907 ლარი.

სახელმწიფო ქონების იჯარასა და მართვაში გადაცემიდან 2018 წელს მიღებული შემოსავლის ოდენობის გათვალისწინებით შერჩეული აუდიტის 12 ობიექტის ჩამონათვალი წარმოდგენილია N3 ცხრილში:

N3 ცხრილი

ორგანიზაციის დასახელება	იჯარით მიღებული შემოსავალი
1. სსიპ - შემოსავლების სამსახური	5,054,842
2. ქალაქ თბილისის მერია	4,755,412
3. სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო	4,053,080
4. სსიპ - ეროვნული სატყეო სააგენტო	1,868,795
5. სსიპ - სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო	1,305,129
6. სსიპ - იუსტიციის სახლი	620,801
7. სპეციალური პენიტენციური სამსახური	614,211
8. სსიპ - საქართველოს მეცნიერებათა ეროვნული აკადემია	337,173
9. სსიპ - საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტო	329,233
10. სსიპ - გიორგი ელიავას სახელობის ბაქტერიოფაგიის, მიკრობიოლოგიისა და ვირუსოლოგიის ინსტიტუტი	307,520
11. სსიპ - საზოგადოებრივი მაუწყებელი	300,452
12. ა(ა)იპ - ბორჯომის ცენტრალური (ისტორიული) პარკი	224,151
სულ:	19,770,799

აუდიტის კრიტერიუმები

აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები:

-)/ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი;
-)/ „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონი;
-)/ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
-)/ „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
-)/ „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონი;
-)/ „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 20 ოქტომბერის N326 დადგენილება „სახელმწიფო ქონების სარგებლობაში გადაცემისას საჯარო აუქციონის ჩატარების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 10 დეკემბერის N328 დადგენილება „სახელმწიფო ქონების საპრივატიზებო საფასურის, საწყისი საპრივატიზებო საფასურისა და სარგებლობაში გადაცემის საფასურის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“;
-)/ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 8 დეკემბრის N669 დადგენილება „მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზების, სარგებლობისა და მართვის

⁵ ცენტრალური ბიუჯეტის შემოსავალი 5,007,020 ლარი, ტერიტორიული ერთეულების – 13,145,158 ლარი.

- უფლებით გადაცემის, საწყისი საპრივატიზებო საფასურის, ქირის საწყისი საფასურის განსაზღვრის და ანგარიშსწორების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- ქ) ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 22 დეკემბრის N19-78 დადგენილება „ქ.თბილისის მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემის წესის დამტკიცების შესახებ“;
- ლ) საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2011 წლის 10 თებერვლის ბრძანება N1-1/172, „სახელმწიფო ქონების განკარგვისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემისას ელექტრონული აუქციონის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- მ) სსიპ – საგანგებო სიტუაციების კოორდინაციისა და გადაუდებელი დახმარების ცენტრის დირექტორის 2017 წლის 1 ივნისის N12 - 37/ო ბრძანება „სსიპ საგანგებო სიტუაციების კოორდინაციისა და გადაუდებელი დახმარების ცენტრის ცენტრალური აპარატის სტრუქტურული ქვედანაყოფების დებულების დამტკიცების თაობაზე“.

აუდიტის მიზანი

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

2. აუდიტის მიგნებები

2.1 დაგეგმვის პროცესი

ანგარიშში აუდიტის მიგნებები წარმოდგენილია შესწავლის საგნით განსაზღვრული საკითხების შესაბამისად, ესენია:

1. დაგეგმვის პროცესი;
2. ხელშეკრულების პირობები;
3. ხელშეკრულებაში განხორციელებული ცვლილებები;
4. ხელშეკრულების პირობების შესრულების კონტროლი;

2.1.1 სარეაბილიტაციო სამუშაოების დაგვიანებით დაწყების შედეგად გამოწვეული ხარჯი

ა(ა)იპ – თბილისის განვითარების ფონდი რეაბილიტაციის პერიოდში ხელშეკრულების შესაბამისად ახორციელებს სარეაბილიტაციო სახლების ბინათმესაკუთრეთა ბინის ქირის კომპენსირებას.

ქ. თბილისში, ალ. პუშკინის ქუჩაზე მდებარე ავარიული სახლის⁶ საპროექტო დოკუმენტაცია ფონდმა შეისყიდა⁷ მაცხოვრებელთა გამოსახლებიდან 23 თვის შემდეგ, ხოლო ტენდერი შენობის მშენებლობაზე (რეაბილიტაცია) გამოცხადდა 50 თვის შემდეგ.⁸ აღნიშნულ პერიოდში (50 თვე) ფონდის მიერ ბინის ქირის სახით გაწეულია 91,200 ლარის ხარჯი.⁹

დასკვნა

ზემოაღნიშნული მიუთითებს, რომ პროექტების მართვისას არ იყო დანერგილი თანმიმდევრული მიდგომა, რაც გავლენას ახდენს პროექტის ღირებულებაზე და ვადებზე.

რეკომენდაცია N1

შესასრულებელი პროექტების ეკონომიურად, პროდუქტიულად და ეფექტიანად წარმართვისთვის, მიზანშეწონილია დაგეგმვის პროცესში გაანალიზდეს ყველა

⁶ ა(ა)იპ – თბილისის განვითარების ფონდის განმარტებით, სახლი იყო ავარიული და ნგრევასაშიმ მდგომარეობაში, თუმცა ფაქტის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია ვერ იქნა წარმოდგენილი.

⁷ 23.10.2015.

⁸ 17.02.2017.

⁹ 2013 წლის 1 იანვრიდან, ფონდი თითოეულ მესაკუთრეს საცხოვრებელი სახლის რეაბილიტაციის დასრულებამდე ყოველთვიურად უხდის ბინის ქირას 400 ლარის ოდენობით (საშემოსავლო გადასახადის გარეშე).

რისკი, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ისეთი შემთხვევები, რომლებიც პროექტის განხორციელების ეტაპზე გამოიწვევს დამატებით ხარჯებსა და ვადების ზრდას. ასევე, ხელშეკრულებები უნდა ითვალისწინებდეს დაკავშირებული რისკების დაზღვევის (გარანტიების) სათანადო მექანიზმებს.

2.2 ხელშეკრულების პირობები

ხელშეკრულების მართვის პროცესში მნიშვნელოვანია მკაფიოდ განსაზღვრული პირობები, რომლებიც უნდა უზრუნველყოფდეს მხარეთა თანასწორ უფლებებსა და მოვალეობებს.

2.2.1 საკანონმდებლო ნორმების უგულბელოდ გაფორმებული ხელშეკრულებები

კანონმდებლობით,¹⁰ სახელმწიფოს და მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების აუქციონის წესით იჯარით გადაცემისას, საწყის წლიურ საფასურს განსაზღვრავს მეიჯარე, დამოუკიდებელი აუდიტორის (ექსპერტის) მიერ განსაზღვრული საპრივატიზებო თანხის არანაკლებ 5%-ის ოდენობით.

საიჯარო ხელშეკრულებების საფასურის განსაზღვრა

შემოწმებულ ორგანიზაციებში¹¹ სახელმწიფო და მუნიციპალიტეტის ქონების საიჯარო ქირის განსაზღვრისას, არ არის დანერგილი ერთგვაროვანი მიდგომა, ვინაიდან გარკვეულ შემთხვევებში, ექსპერტების მიერ შეფასებულია მხოლოდ ქირის და არა ქონების საპრივატიზებო თანხის ოდენობები. შესაბამისად, გაურკვეველია განსაზღვრული იყო თუ არა საწყისი საიჯარო ქირის საფასური კანონმდებლობის დაცვით.

რეკომენდაცია N2

სახელმწიფოს და მუნიციპალიტეტების საკუთრებაში არსებული ქონების იჯარით გადაცემის საფასურის გონივრული ოდენობით განსაზღვრისათვის, მიზანშეწონილია ორგანიზაციები დარწმუნდნენ, რომ საიჯარო ქირის საწყისი ოდენობა არ არის საწყისი საპრივატიზებო თანხის 5%-ზე ნაკლები.

საიჯარო ხელშეკრულებებში სახანძრო უსაფრთხოების წესების გათვალისწინება

კანონმდებლობით,¹² მხარეთა შორის დადებული ხელშეკრულება უნდა ითვალისწინებდეს მოიჯარის მიერ სახანძრო უსაფრთხოების წესების დაცვის ვალდებულებას. აღნიშნული ნორმებით მაქსიმალურად არის უზრუნველყოფილი იჯარით გადაცემული სახელმწიფო ქონების და იქ მომუშავეთა დაცვის მექანიზმები.

გამოვლინდა, რომ შემოწმებული 12 ობიექტიდან 4 ორგანიზაციის მიერ გაფორმებული საიჯარო ხელშეკრულებები არ ითვალისწინებდა ან ნაწილობრივ ითვალისწინებდა სახანძრო უსაფრთხოების წესების დაცვის ვალდებულებას (იხ. N4 ცხრილი):

¹⁰ საქართველოს მთავრობის N328 და N669 დადგენილებები.

¹¹ იხ. N3 ცხრილი.

¹² საქართველოს მთავრობის დადგენილება N326 „სახელმწიფო ქონების სარგებლობაში გადაცემისას საჯარო აუქციონის ჩატარების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“, მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტი.

N4 ცხრილი

	ორგანიზაციის დასახელება	ითვალისწინებს
დასკვნა	ქალაქ თბილისის მერია	v
	სსიპ - საზოგადოებრივი მაუწყებელი	
	სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო	
	სპეციალური პენიტენციური სამსახური	
	სსიპ - შსს-ს მომსახურების სააგენტო	v
	სსიპ - იუსტიციის სახლი	v
	სსიპ - სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო	v
	სსიპ - შემოსავლების სამსახური	v
	ბაქტერიოფაგიის ინსტიტუტი	
	სსიპ - საქართველოს მეცნიერებათა ეროვნული აკადემია	v

რეკომენდაცია N3

უმეტეს შემთხვევაში, ხელშეკრულებები არ ითვალისწინებს სახანძრო უსაფრთხოების წესების დაცვის ვალდებულებას, რაც მნიშვნელოვანია სახელმწიფო ქონების და იქ მომუშავეთა უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად. ხოლო ორგანიზაციების მიერ, რომელთა ხელშეკრულებები ითვალისწინებდა აღწერილ პირობებს, ვერ იქნა წარმოდგენილი ვალდებულებების შესრულების კონტროლის დამადასტურებელი დოკუმენტები, გარდა სსიპ - იუსტიციის სახლის და სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს მიერ გაფორმებული ერთი ხელშეკრულებისა.¹³

სახელმწიფო ქონების ხანძრისგან დაცვის მიზნით, აუცილებელია უძრავი ქონების იჯარის ხელშეკრულებები ითვალისწინებდეს მოიჯარის მიერ სახანძრო უსაფრთხოების წესების დაცვის ვალდებულებას და დაინერგოს ამ პირობათა შესრულების სათანადო კონტროლის მექანიზმები, რაც შეამცირებს შესაძლო ზიანის მიყენების რისკს.

კანონმდებლობით განსაზღვრული პირგასამტეხლო

საქართველოს მთავრობის დადგენილებით,¹⁴ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პირობების დაუცველობის შემთხვევაში, სახელმწიფო ქონების სარგებლობის უფლებით მიმღები იღებს გაფრთხილებას წერილობითი ფორმით, სადაც მიეთითება დარღვევის გამოსწორების ვადა და ეკისრება შესაბამისი პირგასამტეხლო, რომლის ოდენობა სარგებლობაში გადაცემის საფასურის გადაუხდელობის შემთხვევაში განისაზღვრება გადაუხდელი თანხის 0,1 %-ით, დარღვევის დღიდან ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე.

შემოწმებული 12 ობიექტიდან 5 ორგანიზაციაში ხელშეკრულებები ითვალისწინებს პირსაგამტეხლოს, საიჯარო ქირის 0,1%-ის ოდენობით, ნაცვლად გადაუხდელი თანხის 0,1 %-ის (იხ. N5 ცხრილი).

¹³ კ/თ „ელისოს“ შენობის ფართი.

¹⁴ საქართველოს მთავრობის N326 დადგენილება, მე-7 მუხლი; საქართველოს მთავრობის N669 დადგენილება, 28-ე მუხლი; ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება N19-78, მე-11 მუხლი.

N5 ცხრილი

ორგანიზაციის დასახელება	საიჯარო ქირიდან
ქალაქ თბილისის მერია	
ბორჯომის პარკი	
სსიპ - საზოგადოებრივი მაუწყებელი	
სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო	
სპეციალური პენიტენციური სამსახური	V
სსიპ - შსს-ს მომსახურების სააგენტო	V
სსიპ - იუსტიციის სახლი	
სსიპ - სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო	
სსიპ - შემოსავლების სამსახური	V
სსიპ - ეროვნული სატყეო სააგენტო	
ბაქტერიოფაგიის ინსტიტუტი	V
სსიპ - საქართველოს მეცნიერებათა ეროვნული აკადემია	V

შედეგად, ზოგიერთ შემთხვევაში პირგასამტეხლო დაერიცხება ნაკლები,¹⁵ ხოლო ზოგ შემთხვევაში – ზედმეტი ოდენობით.¹⁶

დასკვნა

რეკომენდაცია N4

ასევე აღსანიშნავია, რომ შემოწმებულ 12 ორგანიზაციას, გარდა სსიპ – იუსტიციის სახლის, სსიპ – ქონების ეროვნული სააგენტოსა და ა(ა)იპ – ბორჯომის პარკისა, გაფორმებულ ხელშეკრულებებში არ აქვთ გათვალისწინებული კანონმდებლობით განსაზღვრული პირგასამტეხლო 0.1%-ის ოდენობით. ხელშეკრულებებში პირგასამტეხლო განსაზღვრულია როგორც გადაუხდელი თანხის 0.1%-ზე მეტი, ასევე ნაკლები ოდენობით.

ხელშეკრულებებში პირგასამტეხლოს კანონმდებლობის მოთხოვნასთან შეუსაბამო განსაზღვრა იწვევს მხარეთა არათანაბარ პირობებში ჩაყენებას და ასევე შესაძლოა უარყოფითი გავლენას იქონიოს მისაღებ საბიუჯეტო სახსრებზე.

2.2.2 ერთგვაროვანი ტიპის ხელშეკრულებები განსხვავებული პირობებით

სახელმწიფო ქონების სასყიდლიან სარგებლობაში გადაცემიდან საბიუჯეტო შემოსავლების სრული მოცულობით მიღებისა და მხარეთა თანაბარი პირობების უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია ორგანიზაციებმა ხელშეკრულებებში პირგასამტეხლოს განსაზღვრისას იხელმძღვანელონ კანონმდებლობით განსაზღვრული ნორმით.

იდენტური პირობებით შეთანხმება, ხელშეკრულების ერთგვაროვანი საგნის შემთხვევაში, ამარტივებს მის მართვას და თანაბარ პირობებში აყენებს კონტრაქტორებს.

ა(ა)იპ – თბილისის განვითარების ფონდის მიერ სარეაბილიტაციო სამუშაოების საპროექტო დოკუმენტაციის შესყიდვაზე გაფორმებული ხელშეკრულებების პირობები ჩამოყალიბებულია არაერთგვაროვნად, კერძოდ:

სამშენებლო სამუშაოების მიმდინარეობისას, ზოგიერთი საპროექტო ორგანიზაცია ვალდებული იყო საავტორო ზედამხედველობა განეხორციელებინა ანაზღაურების გარეშე, ხოლო ზოგიერთი ხელშეკრულება ამ პირობას არ ითვალისწინებდა.

¹⁵ როდესაც რამდენიმე თვის ქირის გადაუხდელობისას, პირგასამტეხლო გამოითვლება ერთი თვის ქირის საფასურიდან.

¹⁶ როდესაც საიჯარო ქირის ნაწილობრივ გადახდისას, პირგასამტეხლო დარიცხულია სრულ ოდენობაზე.

2.2.3 ხელშეკრულების არასათანადო პირობები

საპროექტო ორგანიზაციებთან გაფორმებული ხელშეკრულებები არ ითვალისწინებს შემსრულებლის მიერ პროექტში ძირეული ხასიათის ცვლილების შეტანას ანაზღაურების გარეშე იმ შემთხვევაში, როდესაც ასეთი ცვლილების შეტანის აუცილებლობა წარმოიშვა მშენებლობის მიმდინარეობისას და გამოწვეულია პროექტირების პროცესში დაშვებული შეცდომებით. ამასთანავე, ხელშეკრულება არ იძლევა ძირეული ხასიათის ცვლილების განმარტებას.

დასკვნა

სამუშაო პროცესის ეფექტიანი მართვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მექანიზმია ხელშეკრულების ისეთი პირობები, რომლებიც მკაფიოდ ასახავს მხარეთა საჭიროებებს, არის მოქმედების პერიოდში განხორციელებადი და შესრულების კონტროლი შესაძლებელია.

რეკომენდაცია N5

ა(ა)იპ – თბილისის განვითარების ფონდსა და საპროექტო ორგანიზაციებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებებით, მომწოდებელი ვალდებული იყო ხელშეკრულების ან სამუშაოს მიღება-ჩაბარების აქტის გაფორმებიდან ერთი წლის განმავლობაში საპროექტო დოკუმენტაციაში ცვლილებები განეხორციელებინა დამატებითი ანაზღაურების გარეშე. თუმცა, იმის გათვალისწინებით, რომ სამშენებლო სამუშაოები იწყებოდა ერთი წლის შემდეგ, ხელშეკრულების აღნიშნული ნორმა არ მოქმედებდა და მეტწილად ატარებდა ფორმალურ ხასიათს.

ხელშეკრულების გაფორმებისას არ ტარდება ანალიზი, რამდენად რეალურია ხელშეკრულების ყველა პირობის შესრულება და კონტროლი, რაც შესაძლებელია არათანაბარ პირობებში აყენებდეს კონტრაქტორებს და გამოიწვიოს საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიური ხარჯვა.

2.2.4 ძირითადი პირობების გარეშე გაფორმებული ხელშეკრულებები

ხელშეკრულების შესრულებაზე კონტროლის სათანადო მექანიზმების უზრუნველსაყოფად, საჭიროა ორგანიზაციებმა შეიმუშაონ ხელშეკრულების პირობების განსაზღვრის ერთგვაროვანი მიდგომა, რაც აღმოფხვრის ხელშეკრულებაში უმოქმედო ნორმების არსებობას და კონტრაქტორებისთვის შექმნის თანასწორუფლებიან გარემოს.

სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას, მოხელე ვალდებულია იხელმძღვანელოს საქართველოს კანონმდებლობით და მის მიერ დაკავებული თანამდებობისათვის დადგენილი სამუშაო აღწერილობით. აღწერილობები დეტალურად უნდა ასახავდეს დასაქმებულის ფუნქციებს და მოვალეობებს, რაც ხელს შეუწყობს სამუშაოთა შესრულების კონტროლს. საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის უფლებები და მოვალეობები განისაზღვრება ხელშეკრულებით, რომელშიც განსაზღვრული უნდა იყოს სამუშაო დრო, დასვენების დრო და შვებულების უფლება.

სსიპ – დაცვის პოლიციის დეპარტამენტს შრომითი ხელშეკრულებებში არ აქვს განსაზღვრული დასაქმებულის სამუშაო დრო, დასვენების დრო და შვებულების უფლება.

საქართველოს სასაზღვრო პოლიციაში, ერთი შრომითი ხელშეკრულება არ ითვალისწინებდა ხელშეკრულების მოქმედების პერიოდს.

ხშირ შემთხვევაში სამუშაო აღწერილობები საერთოდ არ არსებობდა ან არ იყო დეტალური (იხ. N6 ცხრილი):

N6 ცხრილი

ორგანიზაციის დასახელება	შესწავლილი ხელშ.	სამუშაო აღწერილობების ოდენობა		
		დეტალური	შაბლონური	არ არსებობს
სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო	37	37	-	-
ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაცია	52	-	50	2
სურსათის ეროვნული სააგენტო	90	62	28	-
შსს-ს ცენტრალური აპარატი	70	63	5	2
საქართველოს სასაზღვრო პოლიცია	26	3	-	23
საჯარო რეესტრი ¹⁷	91	64	-	27
სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო	85	27	-	58
გადაუდებელი დახმარების ცენტრი	146	120	-	26
შემოსავლების სამსახური	76	73	-	3
სულ:	673	449	83	141

გადაუდებელი დახმარების ცენტრის 3 თანამშრომლის ხელშეკრულებაში, არ არის განსაზღვრული დაკავებული თანამდებობა, შესაბამისად გაურკვეველია მათი სამუშაო აღწერილობაც.

2.2.5 სახელშეკრულებო ღირებულების ცვლილების შესაძლებლობის გაუთვალისწინებლობა

როგორც N6 ცხრილიდან ჩანს, ორგანიზაციათა ნაწილს, შრომითი ხელშეკრულებების უმეტეს შემთხვევაში, აქვს დეტალურად შედგენილი სამუშაო აღწერილობები, რაც კარგი პრაქტიკის მაგალითად შეიძლება ჩაითვალოს.

საბაზრო ეკონომიკის პრინციპებიდან გამომდინარე, ყველა ქვეყნის ეკონომიკურ ზრდასთან ერთად შეუქცევადია ინფლაციის პროცესი, რაც გულისხმობს ბაზარზე ფასების მატებას. აქედან გამომდინარე, კომერციული გარიგებები ითვალისწინებს ინფლაციის ფაქტორს და ხელშეკრულების მხარეები, განსაკუთრებით გრძელვადიანი ურთიერთობისას, თანხმდებიან დროის გარკვეულ პერიოდში ფასების გადახედვაზე. ამასთანავე, კანონმდებლობით, თუ ეკონომიკური პირობები არსებითად იცვლება, მხარეები ვალდებული არიან თავიდან შეთანხმდნენ აღნაგობის საზღაურზე,¹⁸ ასევე, კანონი ყველა შემთხვევაში შეცვლილი გარემოებებისადმი ხელშეკრულების მისადაგების შესაძლებლობას ითვალისწინებს.¹⁹

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ 11 ობიექტიდან 8 ორგანიზაციის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებები არ ითვალისწინებდა საიჯარო ქირის ოდენობის გადახედვას ეკონომიკური პირობების ცვლილებების საფუძველზე (იხ. N7 ცხრილი):

¹⁷ აუდიტის მიმდინარეობისას არსებული ნაკლოვანება აღმოიფხვრა.

¹⁸ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 236-ე მუხლი.

¹⁹ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 398-ე მუხლი.

N7 ცხრილი

ორგანიზაციის დასახელება	ითვალისწინებს
ქალაქ თბილისის მერია	v
ა(ა)იპ ბორჯომის ცენტრალური (ისტორიული) პარკი	v
სსიპ - საზოგადოებრივი მაუწყებელი	
სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო	ნაწილობრივ
სპეციალური პენიტენციური სამსახური	
სსიპ - შსს-ს მომსახურების სააგენტო	
სსიპ - იუსტიციის სახლი	
სსიპ - სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო	
სსიპ - შემოსავლების სამსახური	
ბაქტერიოფაგიის ინსტიტუტი	v
სსიპ - საქართველოს მეცნიერებათა ეროვნული აკადემია	

მაღალი ალბათობით, საბაზრო ღირებულებასთან შეუსაბამო საიჯარო ფასის მაგალითია სს „ქართული ფილმის“ მიერ 2005 წელს²⁰ იჯარით გაცემული (2013 წლიდან სს „ქართული ფილმის“ უფლებამონაცვლეა ქონების ეროვნული სააგენტო), ქ.თბილისში, დავით აღმაშენებლის გამზირზე 970 კვ.მ კომერციული და 1,350 კვ.მ დამხმარე ფართი, სადაც 1კვ. მ-ის საიჯარო ღირებულება შეადგენს - 0.92 აშშ დოლარს.²¹ მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული ხელშეკრულება ითვალისწინებდა საიჯარო ქირის ოდენობის 5 წელიწადში ერთხელ გადახედვას, აღნიშნული პირობა სააგენტოს არ შეუსრულებია.

ვინაიდან შემოწმებული ხელშეკრულებების უმეტესი ნაწილი არ ითვალისწინებდა საიჯარო ქირის ოდენობის გადახედვას ეკონომიკური პირობების ცვლილებების საფუძველზე, შესაძლოა სახელშეკრულებო ღირებულება მკვეთრად განსხვავდებოდეს საბაზრო ფასებისაგან, რაც ამცირებს მისაღებ საბიუჯეტო შემოსავლებს.

დასკვნა

მიუხედავად იმისა, რომ ხელშეკრულებების უმეტესი ნაწილი არ ითვალისწინებდა საიჯარო ქირის ოდენობის გადახედვის პირობას, მხარეებს მაინც შეეძლოთ კანონმდებლობის შესაბამისად შეეცვალათ ქირის ოდენობა, შეცვლილი გარემოებების შესაბამისად. თუმცა ხელშეკრულებაში აღნიშნული ჩანაწერის არსებობა, მხარეებისთვის უფრო მკაფიოდ უსვამს ხაზს მის მნიშვნელობას და მართვის კარგი მექანიზმია.

რეკომენდაცია N6

მისაღები საბიუჯეტო შემოსავლების ოპტიმიზაციის მიზნით, მიზანშეწონილია ხელშეკრულებები ითვალისწინებდეს ღირებულების გადახედვას ეკონომიკური ცვლილების შესაბამისად. ასევე, ხელშეკრულების პირობების ჯეროვნად შესრულების მიზნით, ორგანიზაციებმა პერიოდულად უზრუნველყონ სახელშეკრულებო ფასების გადახედვა ყველა მოქმედი ფაქტორის გათვალისწინებით. შესაბამისად, აღნიშნული უნდა დასაბუთდეს სათანადოდ.

2.2.6 ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებები შესაბამისი უზრუნველყოფის გარეშე

ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულების ჯეროვნად შესრულების სტიმულირების ერთ-ერთ საშუალებას წარმოადგენს განსაზღვრული პირგასამტეხლო.

²⁰ საიჯარო ხელშეკრულება გაფორმდა 2005 წლის 1 ოქტომბერს, სს „ქართული ფილმის“ და შპს „შანსს“ შორის, ხოლო 2013 წლის 28 იანვარიდან სსიპ - ქონების ეროვნული სააგენტოსა და შპს „შანსს“ შორის.

²¹ 2013 წლის 3 ოქტომბერს ქონების ეროვნული სააგენტოსა და შპს „ჯიტიქსს“ შორის გაფორმებული ხელშეკრულების ცვლილება.

აუდიტის შედეგად ბაქტერიოფაგიის ინსტიტუტში²² გამოვლინდა – ერთი და მეცნიერებათა აკადემიაში²³ – ორი შემთხვევა, როდესაც ხელშეკრულების ძირითადი პირობების (ფართის დროულად გაუთავისუფლებლობის შემთხვევაში) შეუსრულებლობაზე არ იყო გათვალისწინებული რაიმე სახის პირგასამტეხლო.

ასევე, ბაქტერიოფაგიის ინსტიტუტის მიერ ორგანიზაციებთან გაფორმებული ხელშეკრულებებით განსაზღვრული პირგასამტეხლოს ოდენობა ვერ უზრუნველყოფდა ფართის დროულად გაუთავისუფლებით მიყენებული დანაკარგის სრულ ანაზღაურებას (იხ. N8 ცხრილი):

N8 ცხრილი

მოიჯარე	ხელშეკრულების გაფორმების თარიღი	ყოველთვიური საიჯარო ქირა (ლარი)
შპს „დიაგნოზი 90“	01.11.2015	1,500
შპს „ბაქტერიოფაგების ბიოპრეპარატები“	01.11.2015	1,400
შპს „მერკური“	02.07.2016	1,070
შპს „მერკური“	18.06.2018	2,680
შპს „სონნეთქონსტრაშენი“	20.11.2018	2,010

დასკვნა

რეკომენდაცია N7

პირგასამტეხლოს გარეშე ან არასაკმარისი ოდენობით გაფორმებული ხელშეკრულების პირობებში, სახელმწიფო ორგანიზაციები, მათ მიმართ ნაკისრ სხვადასხვა ვალდებულებათა შეუსრულებლობისას, მოკლებულნი არიან შესაძლებლობას დაიკომპენსირონ ვალდებულებათა შეუსრულებლობით გამოწვეული ზიანი, რაც საბიუჯეტო რესურსების არაეფექტიანი განკარგვის რისკებს წარმოშობს.

საბიუჯეტო რესურსების ეფექტიანად განკარგვის და ხელშეკრულების ძირითადი პირობების შეუსრულებლობით მიყენებული ზიანის საკომპენსაციოდ, მიზანშეწონილია, გაფორმებული ხელშეკრულებები სახელმწიფო ორგანიზაციებს აძლევდეს შესაბამისი ოდენობის პირგასამტეხლოების დაკისრების შესაძლებლობას, თუ კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის დადგენილი.

2.3 ხელშეკრულებაში განხორციელებული ცვლილებები

ორგანიზაციის დასახული მიზნების და ამოცანების შესასრულებლად, მნიშვნელოვანია ხელშეკრულების პირობების ჩამოყალიბებამდე სრულყოფილად გაანალიზდეს ყველა საჭიროება. შესაბამისად, ხელშეკრულებაში განხორციელებული ძირითადი ცვლილებები შესაძლოა მიუთითებდეს დაგეგმვის ეტაპზე არსებულ ხარვეზებზე, ხოლო ობიექტური მიზეზებით განხორციელებული ცვლილებები საჭიროებს სათანადო დასაბუთებას.

2.3.1 დაგეგმვისა და სხვადასხვა ნაკლოვანებით გამოწვეული ცვლილებები

სსიპ – საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდმა მუნიციპალიტეტების დაკვეთით შეისყიდა სხვადასხვა ტიპის სამუშაოები. გამოვლინდა, რომ თავდაპირველი დაგეგმვისა და პროექტის მიმდინარეობისას

²² შპს „სონნეთ ქონსტრაქშენთან“ გაფორმებული ხელშეკრულება.
²³ კომერციულ ბანკთან და შპს „ჯორჯიან ბეიქერსთან“ გაფორმებული ხელშეკრულებები.

წარმოშობილი სხვადასხვა ხარვეზიდან გამომდინარე, საჭირო ხდებოდა ისეთი დამატებითი სამუშაოების ჩატარება, რომლებიც არ იყო გათვალისწინებული:

საჩხერის მუნიციპალიტეტის სოფლების წყლის მიწოდების სამუშაოების მიმდინარეობისას, ცენტრალურ მაგისტრალზე მაღალი სიმტკიცის ფოლადის მილების ნაცვლად, რომელთა სამუშაო წნევა შეადგენდა 60 ატმოსფეროს, საჭირო გახდა 75 ატმოსფეროს მქონე ფოლადის მილების გამოყენება და სხვა დამატებითი სამუშაოების ჩატარება, რამაც გამოიწვია სამუშაოების ღირებულების ზრდა 2,138,681 ლარით.²⁴

გარდა ამისა, არასათანადო წნევის მარეგულირებლების დამონტაჟების გამო, მაღალმა წნევამ შიდა წყალსადენის ქსელზე დააზიანა სხვადასხვა წყლის მოწყობილობა. სამუშაოები დღეის მდგომარეობით დასრულებულია.

ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის დაკვეთით, დაბა ლაითურის წყალსადენის რეაბილიტაციის თავდაპირველი პროექტი ითვალისწინებდა მოსახლეობის მხოლოდ ნაწილის წყალმომარაგებას.²⁵ ხელშეკრულებაში შეტანილმა ცვლილებამ მოიცვა ლაითურის მოსახლეობის სრული წყალმომარაგება, რამაც გამოიწვია ვადის გაგრძელება 4 თვით. ხელშეკრულებით სამუშაოები უნდა დასრულებულიყო 2019 წლის იანვარში, თუმცა 2019 წლის 23 დეკემბრის მდგომარეობით შესრულებულია სამუშაოების 88%.

კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლის – „ტაძარი ნიკორწმინდის“ მიმდებარე ინფრასტრუქტურის სამშენებლო და ძეგლამდე მისასვლელი საავტომობილო გზის რეაბილიტაციის სამუშაოებზე საჭირო გახდა მოცულობების კორექტირება. კერძოდ, თავდაპირველი პროექტით ტაძრამდე მისასვლელი საავტომობილო გზის ორივე მხარეს უნდა გაკეთებულიყო ტროტუარი, რაც გამოიწვევდა გზის შევიწროვებას და შეუძლებელი იქნებოდა ტრანსპორტის ორმხრივი მოძრაობა. ხელშეკრულებაში შეტანილი ორი ცვლილებით, შესრულების ვადა გაიზარდა 18 თვით და დასრულების თარიღად განისაზღვრა 2019 წლის 10 ივნისი. სამუშაოები დღეის მდგომარეობით დასრულებულია.

ჭიათურის მუნიციპალიტეტში ახალი საბაგირო-სატრანსპორტო სისტემების სამონტაჟო და შესაბამისი ინფრასტრუქტურული ობიექტების სამშენებლო სამუშაოების წარმოების პერიოდში გამოვლენილი გაუთვალისწინებელი გარემოებების გამო,²⁶ ხელშეკრულების ღირებულება გაიზარდა 207,935 ლარით. ამასთანავე, სამუშაოები უნდა დასრულებულიყო 2018 წლის იანვარში, თუმცა მიწის საკუთრებასთან წარმოშობილი დავისა და სხვადასხვა მიზეზის გამო,

²⁴ სსიპ – საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის განმარტებით, პროექტი მომზადებული იყო საჩხერის მუნიციპალიტეტის დაკვეთით.

²⁵ სსიპ – საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის განმარტებით, მოსახლეობის ნაწილის წყალმომარაგება უნდა განხორციელებულიყო მშენებარე ციხის წყალსადენის ქსელიდან, რომლის მშენებლობაც შეჩერებულია.

²⁶ MT-3 საყრდენის მიმდებარე ტერიტორიაზე გრუნტის ჩამოშლის თავიდან ასაცილებლად საჭირო გახდა დამატებითი საყრდენი კედლის მოწყობა, MT-2 საყრდენის ქვაბულის მოსაწყობად გაიზარდა ხიმინჯების რაოდენობა და საყრდენი ანძების გამაგრების სამუშაოების მოცულობა.

2019 წლის 1 დეკემბრის მდგომარეობით შესრულებულია სამუშაოთა, დაახლოებით, 69%.

დასკვნა

ამასთანავე, ზოგიერთ შემთხვევაში, ხელშეკრულებაში განხორციელებული ცვლილებები არ არის სათანადოდ დასაბუთებული, რაც ზღუდავს ხელშეკრულების მართვის პროცესის გამჭვირვალობას და შესაძლოა გამოიწვიოს კონტრაქტორების მიმართ არასამართლიანი მიდგომა.

რეკომენდაცია N8

ზემოაღნიშნული მაგალითები მიუთითებს, რომ ხელშეკრულებების ხშირი ცვლილება გამოწვეულია როგორც გაუთვალისწინებელი, ასევე რიგ შემთხვევებში, დამკვეთის (მუნიციპალიტეტების) მხრიდან არაზუსტად ჩამოყალიბებული მოთხოვნის მიზეზით. შედეგად, იზრდება პროექტების ღირებულება და დასრულების ვადები.

2.4 ხელშეკრულების პირობების შესრულების კონტროლი

დასახული მიზნების და ამოცანების ეფექტიანად და ეკონომიურად შესასრულებლად, ხელშეკრულების გაფორმებამდე აუცილებელია, ორგანიზაციებმა განახორციელონ საჭიროებების სრულყოფილი ანალიზი, ასევე, ცვლილებების სათანადო დასაბუთება, რაც ხელს შეუწყობს მათი რაოდენობის შემცირებას და ხელშეკრულების მართვის პროცესს უფრო გამჭვირვალეს გახდის.

სახელშეკრულებო სამართლის ზოგადი პრინციპებიდან გამომდინარე, მხარეთა შორის დადებული ხელშეკრულება ექვემდებარება კეთილსინდისიერად შესრულებას, ამავე ხელშეკრულების პირობების და მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად.

მხარეთა მიერ ხელშეკრულებით განსაზღვრული უფლებებისა და მოვალეობების ჯეროვნად და დროულად შესრულებისათვის, საჭიროა სათანადო კონტროლის მექანიზმის არსებობა, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს ხელშეკრულებების მართვის პროცესში არსებითი ხასიათის მქონე დარღვევების პრევენცია და აღმოფხვრა.

2.4.1 ხელშეკრულების პირობების არასათანადო კონტროლით გამოწვეული ხარჯი

საქართველოს კანონით „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, ²⁷ თითოეული დაწესებულება შეიმუშავებს ფინანსური მართვისა და კონტროლის საკუთარ სისტემას, რაც უზრუნველყოფს მისი მიზნების მიღწევისას სახსრების კანონიერ, გამჭვირვალე, ეკონომიურ, ეფექტიან და პროდუქტიულ გამოყენებას.

ა(ა)იპ – თბილისის განვითარების ფონდის მიერ რესტავრაცია-რეაბილიტაციის საპროექტო დოკუმენტაციის სახელმწიფო შესყიდვაზე გაფორმებულ რამდენიმე ხელშეკრულებაში, მიმწოდებელი ვალდებული იყო მშენებლობის მიმდინარეობისას, პროექტის საავტორო ზედამხედველობა განეხორციელებინა დამატებითი ანაზღაურების გარეშე.

მიუხედავად ზემოაღნიშნულისა, აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, 2 შემთხვევა, როდესაც სარეაბილიტაციო სამუშაოების ხარჯთაღრიცხვებში დამატებით გათვალისწინებული იყო საავტორო ზედამხედველობის თანხები, რაც საპროექტო ხელშეკრულებით უნდა შესრულებულიყო დამატებითი ანაზღაურების გარეშე, ასევე ერთი შემთხვევა, როდესაც პროექტის ზედამხედველსა და სამუშაოთა შემსრულებელს წარმოადგენდა ერთი და იგივე კომპანია, კერძოდ:

²⁷ მე-2, მე-5 და მე-6 მუხლები.

ქ) პუშკინის ქ. N19-ში დემონტირებული საცხოვრებელი სახლის ადგილზე, ახალი საცხოვრებელი სახლის და მიმდებარე ელექტროტრანსფორმატორის შენობის ფასადების პროექტის მიმწოდებელს²⁸ საავტორო ზედამხედველობისათვის აუნაზღაურდა 13,032 ლარი (დღგ-ის ჩათვლით).

ქ) გუდიაშვილის მოედნის სარეაბილიტაციო-სარესტავრაციო სამუშაოების პროექტის ავტორისათვის²⁹ სამუშაოთა შემსრულებელ კომპანიას³⁰ ანაზღაურებული აქვს 132,575 ლარი (დღგ-ის ჩათვლით), რაც საავტორო ზედამხედველობისთვის ჯამურად გათვალისწინებული ღირებულების – 229,460 ლარის 58%-ია.

დასკვნა

ქ) ივ. ჯავახიშვილის ქ. N7-ში მდებარე შენობის (ილიას მუზეუმი) რეაბილიტაციის პროექტის ავტორს, რომელიც ამავე დროს სარეაბილიტაციო სამუშაოების შემსრულებელი კომპანიაა,³¹ ზედმეტად აუნაზღაურდა საავტორო ზედამხედველობის საფასური 15,144 ლარი (დღგ-ის ჩათვლით).

რეკომენდაცია N9

ხელშეკრულებების პირობების შესრულებაზე არსებული კონტროლის ნაკლოვანებებიდან გამომდინარე, სხვადასხვა ხელშეკრულებით განისაზღვრა ერთი და იმავე სამუშაოების შესყიდვა. სულ ზემოაღნიშნულ შემთხვევებში საავტორო ზედამხედველობის სამუშაოებისათვის დამატებით ფონდის მიერ ანაზღაურებულია 28,176 ლარი,³² ხოლო სამუშაოთა შემსრულებელი კომპანიის მიერ – 132,575 ლარი, რაც ჯამში 160,751 ლარს შეადგენს.

2.4.2 ხელშეკრულებით დასაქმებულთა მიერ შესრულებული სამუშაოების დადასტურების ნაკლოვანებები

ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების ჯეროვნად და სრულყოფილად შესრულების, ასევე საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად ხარჯვის მიზნით, ა(ა)იპ – თბილისის განვითარების ფონდმა შეიმუშაოს და დანერგოს ხელშეკრულებების პირობების შესრულებაზე კონტროლის სათანადო მექანიზმები. ამასთანავე, ზედმეტად გადახდილი თანხების დასაბრუნებლად განახორციელოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

მოქმედი კანონმდებლობით,³³ შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების მიერ შესრულებული სამუშაოები დოკუმენტურად უნდა იყოს დადასტურებული.

ზოგიერთი შრომითი ხელშეკრულებით მკაფიოდაა განმარტებული პირის მიერ შესასრულებელი სამუშაოები. არის სამუშაოები, რომელთა შესრულების დადასტურება რთულია, თუმცა არსებობს მარტივად დასადასტურებელი სამუშაოებიც, მაგალითად: კვლევები, ანგარიშების შედგენა, ხარჯთაღრიცხვების წარმოება და ა.შ.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ გარკვეულ შემთხვევებში ორგანიზაციების მიერ ვერ იქნა წარმოდგენილი შრომითი ხელშეკრულებით

²⁸ შპს „არქინდუსტრია“, 2015 წლის 23 ოქტომბრის N15-10-122 ხელშეკრულება, ღირებულებით - 19,175 ლარი.
²⁹ ა(ა)იპ - ძეგლებისა და ღირსშესანიშნავი ადგილების საკითხების საერთაშორისო საბჭოს საქართველოს ეროვნული კავშირი, 25.01.2016/N16-01-25, ღირებულება -177,000 ლარი და N16-01-26, ღირებულება - 191,160 ლარი (სულ 368,160 ლარი),
³⁰ შპს „ინ სი“.
³¹ შპს „იკორთა 2007“, საპროექტო ხელშეკრულება N616-08-148 და სარეაბილიტაციო სამუშაოების ხელშეკრულება N17-05-56.
³² 2019 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, ფონდს ზედმეტად გადახდილი თანხების დაბრუნებაზე რეაგირება არ მოუხდენია.
³³ „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის მე-3 პუნქტი. „კ“ ქვეპუნქტი: კონტროლის ღონისძიებები მოიცავს დაწესებულების მიერ განხორციელებული ყველა ოპერაციის დოკუმენტირებას.

დასაქმებულ პირთა მიერ შესრულებული სამუშაოების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია (იხ. N9 ცხრილი):

N9 ცხრილი

ორგანიზაციის დასახელება	შესწავლილი ხელშეკრულებები	დადასტურებული სამუშაო
ქონების ეროვნული სააგენტო	37	37
ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაცია	52	44
სურსათის ეროვნული სააგენტო	90	79
შსს-ს ცენტრალური აპარატი	202	174
საქართველოს სასაზღვრო პოლიცია	75	52
საჯარო რეესტრი	91	74
სერვისების განვითარების სააგენტო	85	66
გადაუდებელი დახმარების ცენტრი	146	89
შემოსავლების სამსახური	76	40

დასკვნა

ორგანიზაციების განმარტებით, შესრულებული სამუშაოების დადასტურება ხშირად შეუძლებელია სამსახურის სპეციფიკიდან გამომდინარე, რაც მიჩნეულია ობიექტურად და N9 ცხრილში წარმოდგენილია დადასტურებულად. თუმცა არის შემთხვევები, როდესაც ისეთ სამუშაოებზე არ არის წარმოდგენილი დოკუმენტაცია, როგორებიცაა: კვლევები, ანგარიშების შედგენა, ხარჯთაღრიცხვების წარმოება და ა.შ.

2.4.3 პრევენციული კონტროლის მექანიზმების ნაკლოვანება

შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა მიერ შესრულებულ სამუშაოთა დადასტურების კონტროლის მექანიზმები სუსტია და გამოიკვეთა, რომ შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებზე გაცემული ანაზღაურების პროცესი, მეტ გამჭვირვალობას საჭიროებს.

თბილისის სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის უფასო სასადილოებით მომსახურების პროგრამის ფარგლებში, რაიონული გამგეობების მიერ მომწოდებელთან გაფორმებული ხელშეკრულებები განსაზღვრავდა ბენეფიციარებზე ყოველდღიურად გასაცემი საკვების დასახელებას, ინგრედიენტებს და კვებით ღირებულებას. ყოველდღიური ულუფა შედგებოდა 2 ძირითადი კერძის, დესერტის ან უალკოჰოლო სასმელის და პურისგან. საკვების გაცემა დასტურდება სასადილოების მიხედვით, ინდივიდუალურად, ელექტრონული ან ჟურნალური აღრიცხვის მეთოდით. ხელშეკრულების თანახმად, მიმწოდებლები ყოველი თვის ბოლოს გამგეობებს წარუდგენენ ინფორმაციას ბენეფიციარებზე გაწეული ფაქტობრივი მომსახურების შესახებ.

რაიონული გამგეობების მიერ ხორციელდებოდა სასადილოების პერიოდული შემოწმება, თუმცა შემოწმების ოქმების მიხედვით, რაიმე მნიშვნელოვანი შეუსაბამობა არ გამოვლენილა. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის შიდა აუდიტისა და მონიტორინგის სამსახურის მიერ ჩატარებული შემოწმებების³⁴ შედეგად გამოვლინდა დარღვევები საკვები ულუფების რაოდენობასთან, წონასთან და კერძებში გამოყენებული ინგრედიენტების რაოდენობებთან დაკავშირებით. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ რაიონული გამგეობებისა და მერიის შიდა აუდიტის სამსახური ახორციელებდა გამოვლენითი სახის კონტროლს. ასევე აღსანიშნავია, რომ ჩულურეთის, დიდუბის, ისნის, მთაწმინდის, სამგორის და საბურთალოს რაიონების გამგეობებმა გაცემული საკვების სტატისტიკურ მონაცემებზე დაყრდნობით, განახორციელეს გასაცემი

დასკვნა

³⁴ ჩატარებულია 36 შემოწმება.

ულუფების რაოდენობების კორექტირება, რამაც ხელი შეუწყო საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიას. თუმცა აღნიშნული ვერ ჩაითვლება პრევენციული კონტროლის სრულყოფილ მექანიზმად, ვინაიდან იგი ვერ უზრუნველყოფს დამზადებული ულუფების და ბენეფიციარების მიერ მიღებული კერძების რაოდენობის, ასევე საკვებში გამოყენებული ინგრედიენტების სრულყოფილ აღრიცხვას.

რეკომენდაცია N10

ზემოაღნიშნული მიუთითებს, რომ უფასო სასადილოებით მომსახურების პროგრამის ფარგლებში გამგეობების მიერ ხელშეკრულების შესრულებაზე დანერგილი კონტროლის მექანიზმები არ იყო პრევენციული ხასიათის და ვერ უზრუნველყოფდა მისაღწევი შედეგების მაქსიმიზაციას.

2.4.4 ხელშეკრულებების პირობების არასისტემატიზებული კონტროლი

უფასო სასადილოებით მომსახურების პროგრამის ფარგლებში მისაღწევი შედეგების მაქსიმიზაციის მიზნით, შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა შეიმუშაონ და დანერგონ ხელშეკრულებათა შესრულების კონტროლის ისეთი სისტემა, რომელიც სრულად უზრუნველყოფს ბენეფიციარებისთვის დამზადებული და გაცემული ულუფების/კერძების რაოდენობისა და საკვებში გამოყენებული ინგრედიენტების ოდენობების აღრიცხვას.

ხელშეკრულებათა პირობების შესრულებაზე სისტემატიზებული კონტროლის მექანიზმები განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია მაშინ, როდესაც ნაკისრი ვალდებულებები სრულდება ყოველდღიურად და პირობების შეუსრულებლობამ, შესაძლოა გამოიწვიოს მნიშვნელოვანი შეფერხებები სამუშაო პროცესში.

შპს „სახელმწიფო კვებითი უზრუნველყოფის“ მიერ მიმწოდებლებთან გაფორმებული ხელშეკრულებებით,³⁵ შეკვეთილი საქონლის ფაქტობრივი მიწოდება უნდა განხორციელდებოდა სასაქონლო ზედნადების გაფორმების დღეს. მიწოდების ვადების დარღვევის შემთხვევაში გათვალისწინებული იყო პირგასამტეხლო.

დასკვნა

ხშირ შემთხვევაში, კომპანიის მიერ პროდუქციის ფაქტობრივად მიღებისა და მიმწოდებლის სასაქონლო ზედნადების შედგენის თარიღი არ ემთხვეოდა ერთმანეთს, რაც მიღებული განმარტებით გამოწვეული იყო დაწუნებული პროდუქციის უკან მიბრუნებით³⁶ ან პროდუქციის გადაწონისას გამოვლენილი სხვაობების საფუძველზე, ზედნადების კორექტირებით. კომპანია არ ახორციელებდა ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული პირობების მიხედვით ფაქტობრივად და ზედნადებით მიწოდებული მონაცემების ურთიერთშედარებას, კორექტირებული მონაცემების სისტემურ აღრიცხვას³⁷ და ხელშეკრულებებით მინიჭებული უფლების, პირგასამტეხლოს დარიცხვას. ამასთანავე, კომპანიაში არ არიან განსაზღვრული ხელშეკრულების პირობების კონტროლის განმახორციელებელი კონკრეტული პირები.

რეკომენდაცია N11

³⁵ მე-6 მუხლი: შესყიდვის ობიექტის მიწოდება და შესაბამისი დოკუმენტები.

³⁶ საწყობის უფროსი ან სასადილოს მენეჯერი.

³⁷ შეკვეთების კორექტირებები აუდიტის ობიექტის განმარტებით, გამოწვეულია შემდეგი მიზეზებით: სამხედრო ნაწილების როტაცია, მოთხოვნილი რაოდენობის მოულოდნელი ცვლილება, დისტრიბუციის მანქანის დატვირთულ მდგომარეობაში გაფუჭება და სხვ. შეკვეთის კორექტირებები 18 საათის შემდეგ ძირითადად ხორციელდება მობილური ტელეფონის საშუალებით, რაც შეკვეთის გადაცემის ძირითადი საშუალებაა.

პროდუქციის მოწოდების სიხშირის და სახეობათა მრავალფეროვნებიდან გამომდინარე, ხელშეკრულების პირობების შესრულების კონტროლი საჭიროებდა სისტემატიზაციას, რაც არ განხორციელებულა. კომპანიაში ხელშეკრულების პირობების შესრულების კონტროლის მექანიზმები სუსტია და წარმოშობს ორგანიზაციის საქმიანობის შეფერხების რისკს.

2.4.5 ხელშეკრულების პირობებთან შეუსაბამო ხარისხის საქონლის მიწოდება

კომპანიის საქმიანობის შეუფერხებლად წარმართვისათვის შპს „სახელმწიფო კვებითა უზრუნველყოფამ“ ხელშეკრულების პირობების შესრულების კონტროლი განახორციელოს ელექტრონული საშუალებებით. კონტროლის სისტემის ეფექტიანად ფუნქციონირებისათვის მიზანშეწონილია დადგინდეს იმ პირთა წრე, რომლებიც პასუხისმგებელნი იქნებიან ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების დაცვაზე.

შპს „სახელმწიფო კვებითი უზრუნველყოფას“ 2018 წლის მარტი-ივნისის პერიოდში გაყინული საქონლის ხორციტ ამარაგებდა შპს „როიალ დისტრიბუცია“. მიმწოდებელთან გაფორმებული 617,601 ლარის საერთო ღირებულების 3 ხელშეკრულება ითვალისწინებდა კომპანიის 50 ობიექტზე 46,600 კგ უმაღლესი და/ან პირველი კატეგორიის საქონლის გაყინული ხორცის მიწოდებას. მიმწოდებლის მიერ შემსყიდველისათვის გადასაცემი საქონლის ხარისხი, სტანდარტები, ძირითადი მახასიათებლები და სხვა პარამეტრები უნდა ყოფილიყო საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ წესების, ნორმების და ხელშეკრულებით განსაზღვრულ პირობების შესაბამისი.

შპს „როიალ დისტრიბუცია“,³⁸ საგადასახადო ანგარიშ-ფაქტურებით და სასაქონლო ზედნადებებით, ხელშეკრულების მოქმედების პერიოდში შესყიდული აქვს 47,244 კგ გაყინული საქონლის ხორცი, მათ შორის, 16,004 კგ უმაღლესი და პირველი ხარისხის, ხოლო დანარჩენი 31,240 კგ – მეორე ხარისხის. ამავე პერიოდში, შპს „სახელმწიფო კვებითი უზრუნველყოფისათვის“ მიწოდებული აქვს 46,577 კგ გაყინული საქონლის ხორცი.³⁹ ამდენად, როგორც მოპოვებული დოკუმენტაციით ირკვევა, კომპანიისათვის მიწოდებული ხორცის ხარისხი ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს სრულად ვერ აკმაყოფილებდა, რისი მიზეზიც კომპანიის მიერ მიღებული პროდუქტების ხარისხზე არასათანადო კონტროლია.

დასკვნა

გარდა ამისა, შპს „სახელმწიფო კვებითა უზრუნველყოფამ“ ვერ წარმოადგინა ინფორმაცია, უზრუნველდება თუ არა ხელშეკრულებებით განსაზღვრულ ხარისხთან შეუსაბამო სხვადასხვა დასახელების საქონელი მიმწოდებელს და ხდება თუ არა მისი ჩანაცვლება შესაბამისი ხარისხის პროდუქტით.

რეკომენდაცია N12

გამომდინარე იქიდან, რომ შპს „სახელმწიფო კვებით უზრუნველყოფას“ არ აქვს დანერგილი ხელშეკრულების პირობების შესრულების სათანადო კონტროლი, დოკუმენტაციით წარმოდგენილი 617,601 ლარის ღირებულების საქონლის ხორცის 66%, ღირებულებით 405,922 ლარი, წარმოადგენდა ხელშეკრულებით განსაზღვრულ ხარისხთან შეუსაბამოს, რაც საბიუჯეტო სახსრების არაპროდუქტიულ ხარჯვაზე მიუთითებს.

³⁸ რეგისტრირებულია ხელშეკრულების გაფორმებამდე 27 დღით ადრე, 2018 წლის 2 მარტს.

³⁹ გარდა ამისა, წარმოდგენილი მასალების მიხედვით, შპს „როიალ დისტრიბუციას“ 66 კგ. გაყინული საქონლის ხორცი მიწოდებული აქვს შპს „პიტა ფრეშისთვის“ და 450 კგ. - შპს „ლოტანისთვის“.

2.4.6 პირგასამტეხლოს მოთხოვნისა და ანაზღაურების ნაკლოვანებები

მოსათხოვი და აუნაზღაურებელი პირგასამტეხლო

ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების ჯეროვნად შესრულებისა და საბიუჯეტო სახსრების პროდუქტიულად ხარჯვის მიზნით, შპს „სახელმწიფო კვებითმა უზრუნველყოფამ“ დანერგოს ხელშეკრულებების პირობების შესრულებაზე კონტროლის სათანადო მექანიზმები. ასევე, უზრუნველყოს ხელშეკრულების პირობების დარღვევით მიწოდებული საქონლის შემდგომი განკარგვის თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილებების და შედეგების აღრიცხვა.

პირგასამტეხლო არის მხარეთა შეთანხმებით განსაზღვრული ფულადი თანხა, რომელიც მოვალემ უნდა გადაიხადოს ვალდებულების შეუსრულებლობის ან არაჯეროვანი შესრულებისათვის. შესაბამისად, იგი ვალდებულების ჯეროვნად შესრულების დამატებითი სტიმულირების საშუალებას წარმოადგენს.

ყველა ხელშეკრულება ითვალისწინებს მხარეთა უფლებებსა და ვალდებულებებს. ხელშეკრულების პირობებიდან გამომდინარე, შეუსრულებელ ვალდებულებებზე გათვალისწინებულია სხვადასხვა ოდენობის პირგასამტეხლო. ამასთანავე, გამჭირავებელს შეუძლია ხელშეკრულება მოშალოს ვადამდე, თუ დამჭირავებელმა ქირა არ გადაიხადა სამი თვის განმავლობაში.⁴⁰

გამოვლინდა, რომ შემოწმებული 12 ობიექტიდან 9 ორგანიზაცია ვალდებულებათა შეუსრულებლობის შემთხვევებში, გარკვეულ ხელშეკრულებებზე არ/ან დაგვიანებით ახორციელებდნენ პირგასამტეხლოს მოთხოვნას. ამასთანავე, რიგ შემთხვევებში, მიუხედავად ვალდებულებათა ხანგრძლივი პერიოდით შეუსრულებლობისა, ორგანიზაციებს არ უმსჯელიათ ხელშეკრულებების შეწყვეტაზე (იხ. N10 ცხრილი):

N10 ცხრილი

	ორგანიზაციის დასახელება	პირგასამტეხლო არ არის მოთხოვნილი
დასკვნა	ქალაქ თბილისის მერია	
	ბორჯომის პარკი	v
	სსიპ - საზოგადოებრივი მაუწყებელი	v
	სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო	
	სპეციალური პენიტენციური სამსახური	v
	სსიპ - შსს-ს მომსახურების სააგენტო	
საბანკო გარანტია/ზე პირგასამტეხლოს ასანაზღაურებლად	სსიპ - შემოსავლების სამსახური	
	ბაქტერიოფაგიის ინსტიტუტი	v
	მეცნიერებათა აკადემია	v

ორგანიზაციების მიერ გარკვეულ შემთხვევებში არ განხილულა ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პირგასამტეხლოს მოთხოვნის საკითხი.

უპირობო და გამოუხმობი საბანკო გარანტია/ზე, მისი მოქმედების განმავლობაში უზრუნველყოფს ვალდებულებების შეუსრულებლობის შედეგად დაკისრებული პირგასამტეხლოს ანაზღაურებას.

შემოწმებული 10 ორგანიზაცია⁴¹ არ იყენებდა საბანკო გარანტიის/ზეს დაკისრებული პირგასამტეხლოს გადახდის უზრუნველყოფად.

⁴⁰ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 558.

⁴¹ იხ. ცხრილი N3. თბილისის მერიას და სსიპ - ბორჯომის პარკს კანონმდებლობით პირგასამტეხლოსთვის საბანკო გარანტიის/ზეს გამოყენება არ ევალებოდათ.

ქვემოთ მოცემულია მაგალითები, სადაც დარიცხულმა პირგასამტეხლებმა გადააჭარბა საბანკო გარანტიის/ზეს ოდენობას:

- ქ) ქონების ეროვნულ სააგენტოსა და სს „სტიმორ ასოტიატეს“ შორის გაფორმებული ხელშეკრულება ითვალისწინებდა 30,000 ლარის ოდენობის საბანკო გარანტიას/ზეს, ხოლო პირობების შეუსრულებლობის გამო დარიცხული და გადაუხდელი პირგასამტეხლო 2019 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, შეადგენს 81,795 ლარს.
- ქ) ქონების ეროვნულ სააგენტოსა და შპს „სამგორი ტბორს“ შორის გაფორმებული ხელშეკრულება ითვალისწინებდა 365,250 ლარის ოდენობის საბანკო გარანტიას/ზეს, ხოლო პირობების შეუსრულებლობის გამო დარიცხული და გადაუხდელი პირგასამტეხლო 2019 წლის 19 ნოემბრის⁴² მდგომარეობით, შეადგენს 1,092,769 ლარს.
- ქ) სსიპ – საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტოსა და შპს „ექსპრეს-კვებას“ შორის გაფორმებული ხელშეკრულება ითვალისწინებდა 2,700 ლარის ოდენობის საბანკო გარანტიას/ზეს, ხოლო პირობების შეუსრულებლობის გამო დარიცხული და გადაუხდელი პირგასამტეხლო 2018 წლის 18 იანვრის⁴³ მდგომარეობით შეადგენს 5,075 ლარს.

სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს განმარტებით, პირობების შეუსრულებლობაზე პირგასამტეხლოს დარიცხვისას, ორგანიზაცია ორიენტირებულია კერძო სექტორის მხრიდან ხელშეკრულების შესრულებაზე, რათა სახელმწიფო ქონება მაქსიმალურად იყოს ჩართული ეკონომიკურ აქტივობაში. შესაბამისად, ხელშეკრულების მოშლის უფლებას იყენებს მას შემდგომ, რაც ვალდებულების შესრულების ხელშეწყობის ყველა მცდელობას ამოწურავს.

დასკვნა

ბაქტერიოფაგიის ინსტიტუტმა საბანკო გარანტია/ზე საიჯარო ქირის გამოსაქვითად გამოიყენა ხელშეკრულების გაფორმებიდან პირველივე გადახდისას. ვინაიდან მისი შევსება არ განხორციელებულა, ხელშეკრულების დარღვევის შემთხვევაში ორგანიზაცია საბანკო გარანტიით ვერ ისარგებლებდა.

რეკომენდაცია N13

ასევე აღსანიშნავია, რომ ორგანიზაციებს კანონმდებლობით⁴⁴ ევალებათ დავალიანების შემთხვევაში მოიჯარეებისათვის გაფრთხილების წერილის გაგზავნა, რაც 3 შემთხვევაში არ განხორციელებულა.⁴⁵

2.4.7 ხელშეკრულების პირობების შესრულების კონტროლის სხვა ნაკლოვანებები

გამომდინარე იქიდან, რომ არ ხდება ხელშეკრულების პირობების შეუსრულებლობის შემთხვევაში კანონმდებლობით გათვალისწინებული უპირობო და გამოუხმობი საბანკო გარანტიის/ზეს გამოყენება, ვერ ხერხდება დარიცხული პირგასამტეხლოს მიღება.

⁴² 2019 წლის 19 ნოემბერს შეწყდა ხელშეკრულება.
⁴³ 2018 წლის 18 იანვარს შეწყდა ხელშეკრულება.
⁴⁴ საქართველოს მთავრობის N326 დადგენილების მე-7 მუხლის მე-5 პუნქტი.
⁴⁵ წერილები არ გაუგზავნიათ: ბაქტერიოფაგს, მეცნიერებათა აკადემიას, სსიპ - ბორჯომის პარკს.

ხელშეკრულების პირობათა ჯეროვნად შესრულებისა და პირგასამტეხლოს სახით მისაღების შემოსავლების ოპტიმიზაციისთვის, მიზანშეწონილია ორგანიზაციებმა დარიცხული პირგასამტეხლოს ასანაზღაურებლად, დროულად განიხილონ საბანკო გარანტიის/ბეს გამოყენების საკითხი.

მოქმედი ხელშეკრულებების აღრიცხვა და მონიტორინგი სახელმწიფო ორგანიზაციების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ფუნქციას, რაც უზრუნველყოფს სახელმწიფო რესურსების რაციონალურ განკარგვას.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ სსიპ – ქონების ეროვნული სააგენტო 3 შემთხვევაში არ ფლობდა ინფორმაციას გაფორმებული ხელშეკრულებების შესახებ და შესაბამისად, ქონების სარგებლობაში გადაცემით საბიუჯეტო შემოსავლები შესაბამის პერიოდებში არ მიიღებოდა.

) 2006 წელს თეთრიწყაროს რაიონის გამგეობასა და შპს „ლამპარს“⁴⁶ შორის გაფორმებული ხელშეკრულებით, კომპანიას სოფელ ტბეთში 59 წლით გადაეცა 345 კვ.მ არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი. მეიჯარის უფლებამონაცვლე 2012 წლის 17 სექტემბრიდან გახდა სააგენტო, ხოლო ინფორმაცია ხელშეკრულების შესახებ მისთვის ცნობილი გახდა 2017 წლის მაისში და შესაბამისად, ამ პერიოდამდე მიუღებულმა საიჯარო შემოსავალმა 1,200 ლარი შეადგინა. ამჟამად დავალიანება დაფარულია.

) 2002 წლის 15 იანვარს ქალაქ თბილისის მთავრობასა და შპს „ვეფხვს“ შორის გაფორმებული ხელშეკრულებით, კომპანიას 20 წლის ვადით გადაეცა ბელიაშვილის ქუჩაზე მდებარე 358 კვ.მ ფართის არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი. მეიჯარის უფლებამონაცვლე 2012 წლის 17 სექტემბრიდან გახდა სააგენტო, ხოლო გაფორმებული ხელშეკრულების შესახებ მისთვის ცნობილი გახდა 2013 წლის იანვარში. ხელშეკრულების გაფორმებიდან შეწყვეტამდე,⁴⁷ შპს „ვეფხვს“ საიჯარო ქირა არ გადაუხდია. აღსანიშნავია, რომ სააგენტოს აღნიშნული დავალიანების მისაღებად რაიმე ქმედითი ღონისძიება არ გაუტარებია და არც ქირის ოდენობა⁴⁸ დაუდგენია.

დასკვნა

) 2001 წლის 14 მარტს დმანისის გამგეობასა და შპს „გზამშენს“ შორის გაფორმებული ხელშეკრულებით, კომპანიას 49 წლით გადაეცა დმანისის რაიონში მდებარე 10,000 კვ.მ არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი. მეიჯარის უფლებამონაცვლე 2012 წლის 17 სექტემბრიდან გახდა სააგენტო, ხოლო ინფორმაცია ხელშეკრულების შესახებ მისთვის ცნობილი გახდა 2014 წლის აპრილში. 2001-2014 წლების საიჯარო თანხა 7,700 ლარის ოდენობით დაიფარა 2015 წლის ივლისში.

რეკომენდაცია N14

აღსანიშნავია, რომ მიგნებაში წარმოდგენილი მაგალითები არ ეხება არსებითი ოდენობის თანხებს და წარმოშობილია მრავალი წლის წინ. თუმცა, საყურადღებოა სსიპ – ქონების ეროვნულ სააგენტოში სახელმწიფო ქონებათა აღრიცხვის კონტროლის მექანიზმების გაძლიერების უზრუნველსაყოფად,

⁴⁶ 2011 წლის 8 ივნისს შპს „ლამპარს“ ჩაენაცვლა შპს „ჯ.ბ.ჯ.“, ხოლო 2017 წლის 10 მაისს - „ემ.ჯი რენიუებლზი“.

⁴⁷ ხელშეკრულების მოქმედება შეწყდა 2016 წლის 14 ივნისს.

⁴⁸ ხელშეკრულებით ქირის ოდენობა უნდა განსაზღვრულიყო ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ დადგენილი ნორმატიული ფასების შესაბამისად.

2.5 სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები

2.5.1 მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები

2.5.2 გაუმჭვირვალე სახელფასო პოლიტიკა

ვინაიდან აღნიშნულმა შესაძლოა უარყოფით გავლენას იქონიოს მისაღებ შემოსავლებზე.

სახელმწიფო ქონებაზე სათანადო კონტროლისა და შემოსავლების ოპტიმიზაციის მიზნით, სახელმწიფო ორგანიზაციებმა უზრუნველყონ კუთვნილ ქონებათა რეესტრის სრულყოფა, მოიძიონ ინფორმაცია მათი განკარგვის შესახებ და შედეგებიდან გამომდინარე, განახორციელონ რეაგირება კანონმდებლობის შესაბამისად.

აუდიტის პერიოდში ზემოთ მოყვანილი ფაქტების გარდა, გამოვლინდა სხვადასხვა ხასიათის ნაკლოვანება.

ხელშეკრულებით დაქირავებული თანამშრომლების ზღვრული ოდენობების რეგულირების გაუმჯობესებისა და ქმედითუნარიანი ლიმიტების განსაზღვრის მიზნით, კანონმდებლობით ერთმანეთისგან გაიმიჯნა ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით და შრომითი ხელშეკრულებით, მათ შორის, დამხმარე და არამუდმივი ამოცანების შესრულების მიზნით დასაქმებული პირები. ამასთანავე, ხელშეკრულების ტიპიდან გამომდინარე დასაქმებულთა რაოდენობებისათვის დაწესდა გარკვეული ზღვრები.

შემოწმებულ 9 ორგანიზაციაში⁴⁹ შრომითი ხელშეკრულებით პირი დასაქმებულია ხანგრძლივად და პრაქტიკულად ასრულებს შტატით განსაზღვრული თანამდებობის იდენტურ ფუნქცია-მოვალეობებს, რაც შეუსაბამოა კანონმდებლობის მოთხოვნებთან.

შრომის ანაზღაურების სისტემა ემყარება თანასწორობისა და გამჭვირვალობის პრინციპებს, რომლებიც გულისხმობს თანამდებობის/პოზიციის ფუნქციური დატვირთვის გათვალისწინებით თანაბარი სამუშაოს შესრულებისათვის წინასწარ დადგენილი წესების დაცვით თანაბარი ანაზღაურების მიღებას.⁵⁰

შრომის სამართლიანი ანაზღაურების უზრუნველსაყოფად, ორგანიზაციაში უნდა არსებობდეს თანაბარი შრომის თანაბარი ანაზღაურების წინასწარ დადგენილი სისტემა. შესაბამისად, თითოეული პოზიციისთვის უნდა არსებობდეს ხელშეკრულების გაფორმებისას გაწერილი სამუშაო აღწერილობა.

მსგავსი სამუშაო აღწერილობებით, ხელშეკრულებით დასაქმებულთა სარგო დადგენილია არსებითად განსხვავებული ოდენობით (იხ. N11 ცხრილი):

N11 ცხრილი

დასკვნა

რეკომენდაცია N15

ორგანიზაციის დასახელება	პოზიცია	სარგო 1	სარგო 2	სხვაობის %
ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაცია	ტექ. კოორდინატორი	1,250*	1,600	28%
გადაუდებელი დახმარების ცენტრი	შტატგარეშე თანამშრომელი	1,400	1,875	34%
გადაუდებელი დახმარების ცენტრი	შტატგარეშე თანამშრომელი	1,400	2,500	79%
გადაუდებელი დახმარების ცენტრი	შტატგარეშე თანამშრომელი	800	1,300	63%
ტურიზმის ადმინისტრაცია	ბაზრის კვლ. კოორდინატორი	1,250*	1,500	20%

სამუშაო აღწერილობით განსაზღვრული აქვთ მეტი ფუნქციები, მაღალი სარგოს მქონე პირებთან შედარებით.

⁴⁹ იხ. N1 ცხრილი.

⁵⁰ „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის, პირველი პუნქტი.

იდენტურ პოზიციებზე დასაქმებული პერსონალის შრომის ანაზღაურებებს შორის სხვაობა ვერ უზრუნველყოფს სახელფასო პოლიტიკის გამჭვირვალობას და ქმნის შრომის არასამართლიანი ანაზღაურების შესაძლებლობას.

გამჭვირვალე და სამართლიანი შრომის ანაზღაურების პოლიტიკის უზრუნველსაყოფად, ორგანიზაციებმა შეიმუშაონ თითოეული პოზიციის შესაბამისი შრომის ანაზღაურების მოცულობის დადგენის ობიექტური და დასაბუთებული კრიტერიუმები.

2.5.3 უპირობო და გამოუხმობი საბანკო

კანონმდებლობით,⁵¹ სახელმწიფო და მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების იჯარით გაცემისას, უპირობო და გამოუხმობი საბანკო გარანტიის ოდენობა განისაზღვრება საწყისი საიჯარო საფასურის არანაკლებ 10%-ის და არაუმეტეს 80%-ისა, რომლის მოქმედების ვადა 7 კალენდარული დღით უნდა აღემატებოდეს სარგებლობაში გადაცემის ვადას.

გარანტიის არასაკმარისი ოდენობა

შემოწმებული 9 ობიექტიდან⁵² ბაქტერიოფაგიის ინსტიტუტში გამოვლინდა, რომ გარანტიის თანხა არ შეესაბამებოდა კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ოდენობებს, კერძოდ, შპს „მერკურსა“ და შპს „ნიუფასადთან“ გაფორმებული ხელშეკრულებების უზრუნველსაყოფად გამოყენებული საბანკო გარანტია შეადგენს საწყისი საიჯარო საფასურის 4%-ს.

ასევე, სსიპ – შემოსავლების სამსახურში იყო შემთხვევები, როდესაც გრძელვადიანი ხელშეკრულების მოქმედების სრულ პერიოდზე არ იყო წარმოდგენილი საბანკო გარანტია:

- J) სსიპ – შემოსავლების სამსახურსა და შპს „დუთი ფრი ალიანსს“ შორის გაფორმებული 10-წლიანი ხელშეკრულების მოქმედების პერიოდში საბანკო გარანტიები მხოლოდ 3 წელზე იყო წარმოდგენილი.
- J) სსიპ – შემოსავლების სამსახურსა და სს „ლიბერთი ბანკს“ შორის გაფორმებული 3-წლიანი ხელშეკრულების მოქმედების პერიოდში საბანკო გარანტიები მხოლოდ ერთ წელზე იყო წარმოდგენილი.

დასკვნა

მოიჯარეების მიერ კანონმდებლობით მოთხოვნილი ოდენობისა და ვადების შეუსაბამოდ წარმოდგენილი საბანკო გარანტიები, ამცირებს ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობით მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესაძლებლობას.



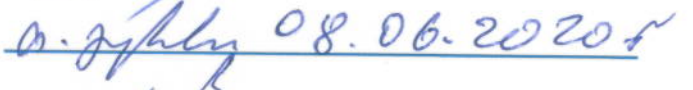
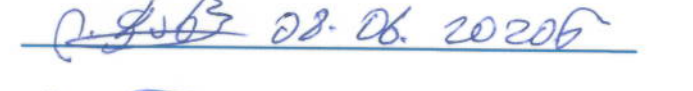
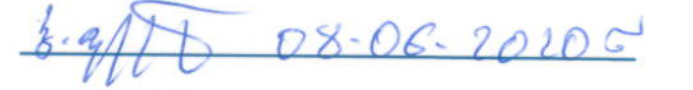




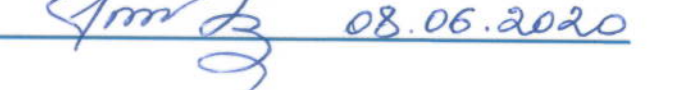
რეკომენდაცია N16

ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობით მიყენებული ზიანის შესამცირებლად, მიზანშეწონილია ორგანიზაციებმა შეიმუშაონ კონტროლის სათანადო მექანიზმები, რომლითაც უზრუნველყოფილი იქნება

⁵¹ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 8 დეკემბრის N669 დადგენილება „მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზების, სარგებლობისა და მართვის უფლებით გადაცემის, საწყისი საპრივატიზებო საფასურის, ქირის საწყისი საფასურის განსაზღვრის და ანგარიშსწორების წესის დამტკიცების შესახებ“, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2011 წლის 10 თებერვლის ბრძანება N1-1/172, „სახელმწიფო ქონების განკარგვისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემისას ელექტრონული აუქციონის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“.

⁵² იხ. N3 ცხრილი.

კანონმდებლობით განსაზღვრულის შესაბამისი საბანკო გარანტიის ოდენობა და მოქმედების ვადა.

აუდიტორები	ხელმოწერა
მერაბ ზაიცევი უფროსი აუდიტორი	 08.06.2020
მანანა ღვინაძე უფროსი აუდიტორი	 08.06.2020
თენგიზ გურასაშვილი უფროსი აუდიტორი	 08.06.2020
ლაშა ჭანტურიშვილი უფროსი აუდიტორი	 08.06.2020
ბესიკ ფერაძე უფროსი აუდიტორი	 08.06.2020
პაპუნა ხოფერია უფროსი აუდიტორი	 08.06.2020
შალვა ჯავახიშვილი უფროსი აუდიტორი	 08.06.2020
თეიმურაზ გოდუაძე აუდიტორი	 08.06.2020
გიორგი მურვანიძე უფროსი აუდიტორ-ასისტენტი	 08.06.2020
დიანა გასპარიანი აუდიტორ-ასისტენტი	 08.06.2020

3. საკონტაქტო ინფორმაცია

ვებგვერდი და სოციალური მედია	https://www.sao.ge/ https://www.budgetmonitor.ge/ka http://www.blog.sao.ge/ http://www.sai.ge/main/ https://www.linkedin.com/company/stateauditoffice/ https://www.youtube.com/user/saogeorgia https://www.facebook.com/www.sao.ge
ცხელი ხაზი	(+995 32) 243 81 81
ელექტრონული ფოსტა	sao@sao.ge

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