



შენაბამისობის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

აუდიტის დეპარტამენტის უფროსი
აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში

კახაბერ კირტავა

23 თებერვალი, 2023 წელი

N 4/36

ეგზ.: N 1

შპს „აჭარის პროექტების მართვის კომპანიის“
2020-2021 წლების საქმიანობის შესაბამისობის
აუდიტის ანგარიში

შინაარსი

ძირითადი ნაწილი	ტერმინები და შემოკლებები	2
	შემაჯამებელი მიმოხილვა	3
	რეკომენდაციები	5
	შპს „აჭარის პროექტების მართვის კომპანიას“	5
	1. შესავალი	6
	ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	6
	აუდიტორის პასუხისმგებლობა	6
	აუდიტის საგანი	6
	აუდიტის მასშტაბი	6
	აუდიტის კრიტერიუმები	6
	აუდიტის მიზანი	7
	აუდიტის მეთოდოლოგია	7
	ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ	7
	2 . აუდიტის მიგნებები	9
	საკონტაქტო ინფორმაცია	23

ტერმინები და შემოკლებები

პროექტების მართვის კომპანია – შპს „აჭარის პროექტების მართვის კომპანია“.

ექსპერტიზის ეროვნული ბიურო – სსიპ – ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიურო.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა შპს „აჭარის პროექტების მართვის კომპანიის“ 2020-2021 წლების საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი სახის ნაკლოვანებები:

შემოსავლები და ხარჯები**ქონების იჯარით გაცემისა და საწვავის გამოყენებასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები**

2021 წლის 31 დეკემბრის მდგომარებით, კომპანიის საკუთრებაში არსებული ქონების იჯარით გაცემის შესახებ გაფორმებული ხელშეკრულებების შესაბამისად, საიჯარო გადასახადისა და პირგასამტეხლოს სახით გადაუხდელია 198.233 ლარი, ხოლო სათანადო დოკუმენტური დასაბუთების გარეშე გახარჯულია 13.341 ლარის საწვავი; ამასთანავე, არ არის უზრუნველყოფილი აქტივების ეფექტიანი გამოყენება.

სახელმწიფო შესყიდვები**სატენდერო მოთხოვნების განსაზღვრასთან და შერჩევა-შეფასებასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები**

აუდიტის პერიოდში ჩატარებული ტენდერებიდან რიგ შემთხვევებში პრეტენდენტთა საკვალიფიკაციო მოთხოვნები და ტენდერის სავარაუდო ღირებულება არასათანადოდ განისაზღვრა, ხოლო შერჩევა-შეფასების ეტაპზე მიღებულმა გადაწყვეტილებებმა ტენდერების და, შესაბამისად, ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების შეფერხება განაპირობა.

საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები

საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შედგენისას, სამშენებლო სამუშაოებისა და მასალების ღირებულების ფაქტობრივ ღირებულებებთან არსებული სხვაობები, ბაზრის კვლევის ხარვეზებზე მიუთითებს, ხოლო არასრულყოფილად შედგენილ საპროექტო დოკუმენტაციაში გადახდილია 729.100 ლარი.

მშენებლობის ზედამხედველობასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები

სამშენებლო სამუშაოების ტექნიკურ ზედამხედველობასთან დაკავშირებული მომსახურების შესყიდვის პროცესის არასათანადო დაგეგმვა-განხორციელების შედეგად, სამშენებლო სამუშაოების გარკვეული ნაწილი სათანადო ტექნიკური ზედამხედველობის განხორციელების გარეშე წარიმართა, რაც შესრულებული სამუშაოების მოცულობებთან და ხარისხთან დაკავშირებით რისკებს წარმოშობს.

სამშენებლო სამუშაოების შესრულებასა და ანაზღაურებასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები

პროექტების მართვის კომპანიაში არსებულმა შიდა კონტროლის სისტემამ ვერ უზრუნველყო სამშენებლო სამუშაოებთან დაკავშირებით არსებული რეგულაციებისა და ხელშეკრულების

პირობების შესრულების სათანადო დადასტურება. ამასთანავე, სახელმწიფო შესყიდვების არასათანადო დაგეგმვა-განხორციელების შედეგად ახალი სპორტული კომპლექსის მშენებლობა ვერ დასრულდა.

რეკომენდაციები

შპს „აჭარის პროექტების მართვის კომპანია“

რეკომენდაცია №1. პროექტების მართვის კომპანიამ გააძლიეროს შიდა კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს კომპანიის საკუთრებაში არსებული ქონების ოპტიმალურ გამოყენებასა და საიჯარო ხელშეკრულების პირობების შესრულებაზე სათანადო ზედამხედველობას. ამასთანავე, სახსრების დასაბუთებული და რაციონალური ხარჯვის უზრუნველსაყოფად, შემუშავდეს მოქმედი ნორმატივების შესაბამისი საწვავის ხარჯვის კონტროლის სისტემა.

რეკომენდაცია №2. შესყიდვის სავარაუდო ღირებულების ადეკვატურად განსაზღვრის მიზნით, პროექტების მართვის კომპანიამ დანერგოს ისეთი კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს შესყიდვის წინამოსამზადებელი სამუშაოების კანონმდებლობის შესაბამისად დროულ და ხარისხიან განხორციელებასა და პრეტენდენტთა მიერ წარმოდგენილი წინადადებების არგუმენტირებულ შეფასებებს.

რეკომენდაცია №3. მოქმედი ნორმატიული აქტების მოთხოვნების შესაბამისი საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვისა და ტენდერების სავარაუდო ღირებულების ადეკვატურად განსაზღვრის უზრუნველსაყოფად, პროექტების მართვის კომპანიამ შეიმუშაოს ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც შესყიდვების მომზადების ეტაპზე გააუმჯობესებს ყველა სამართლებრივი და ხელმისაწვდომი ინფორმაციისა და რელევანტური პირობის სათანადო შესწავლასა და ანალიზს.

რეკომენდაცია №4. კომპანიამ დანერგოს ისეთი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც მშენებლობის სათანადო ზედამხედველობით უზრუნველყოფს მშენებლობის ნორმების, წესებისა და ტექნიკური პირობების დაცვას და ინფრასტრუქტურული პროექტების ეფექტიან განხორციელებას.

რეკომენდაცია №5. პროექტების მართვის კომპანიამ სამშენებლო სამუშაოებთან დაკავშირებით შეიმუშაოს და პრაქტიკაში დანერგოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს არსებული რეგულაციებისა და ხელშეკრულების პირობების შესრულებასა და სათანადო დადასტურებას.

1. შესავალი

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	შპს „აჭარის პროექტების მართვის კომპანიის“ 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 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	აუდიტორი პასუხისმგებელია აუდიტის ანგარიშში ასახული გარემოებების სისწორეზე. აუდიტი წარიმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტის (ISSAI) შესაბამისად. აღნიშნული სტანდარტი მოითხოვს, რომ აუდიტორის სამუშაო შეესაბამებოდეს ეთიკის ნორმებს და ითვალისწინებს აუდიტის იმგვარად დაგეგმვასა და ჩატარებას, რომ მოპოვებულ იქნეს საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებები იმის შესახებ, შპს „აჭარის პროექტების მართვის კომპანიის“ 2020-2021 წლების საქმიანობა შეიცავს თუ არა მოქმედ საკანონმდებლო და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან არსებითი შეუსაბამობის ფაქტებს. აუდიტი წარიმართა აუდიტორების პროფესიულ მსჯელობაზე დაყრდნობით გონივრული რწმუნების მისაღებად, რაც მოიცავს პროცედურების ჩატარებას იმ შეფასებულ მნიშვნელოვან კანონშეუსაბამობების რისკებზე, რომლებიც გამოწვეულია თაღლითობით ან შეცდომით. მიგვაჩნია, რომ ჩატარებული აუდიტორული პროცედურები საკმარისი და შესაფერისი საფუძველია აუდიტორული დასკვნების გამოსატანად.
აუდიტის საგანი	შპს „აჭარის პროექტების მართვის კომპანიის“ მიერ განხორციელებული საქმიანობის კანონმდებლობასა და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა.
აუდიტის მასშტაბი	აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა 2020-2021 წლებში შპს „აჭარის პროექტების მართვის კომპანიის“ მიერ განხორციელებული საქმიანობა. შესაბამისობის აუდიტმა მოიცვა კომპანიის ხარჯები, ჯამში – 304,500,744 ლარი.
აუდიტის კრიტერიუმები	აუდიტის ძირითად კრიტერიუმებად განისაზღვრა შემდეგი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნორმები: • საქართველოს საგადასახადო კოდექსი; • საქართველოს კანონი „მეწარმეთა შესახებ“; • საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“; • აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის 2020 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“; • აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის 2021 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“;

	• აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების მართვისა და განკარგვის შესახებ“; • „საქართველოში ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 6 თებერვლის №70 ბრძანებულება; • „ეკონომიკურ საქმიანობაში გამოყენებულ ძირითად საშუალებაზე (ავტოტრანსპორტი, სპეცტექნიკა და სხვ.) გახარჯული საწვავის ერთობლივი შემოსავლიდან გამოქვითვის წესის“ დამტკიცების თაობაზე საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 18 აპრილის №230 ბრძანება; • სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“; • სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 17 აგვისტოს №13 ბრძანება „გამარტივებული შესყიდვის კრიტერიუმების განსაზღვრისა და გამარტივებული შესყიდვის ჩატარების წესის დამტკიცების თაობაზე“; • ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტები.
აუდიტის მიზანი	ა) დასკვნის ჩამოყალიბება საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებების მოპოვების გზით იმის შესახებ, შეესაბამება თუ არა აუდიტის საგანი სათანადო კრიტერიუმს, 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:)/ დოკუმენტური შემოწმება;)/ ფიზიკური დათვალიერება;)/ ინტერვიუები.
ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ	აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ფინანსთა და ეკონომიკის მინისტრის 2012 წლის 1 მაისის №88 ბრძანების საფუძველზე დაფუძნდა შპს Boulevard trading. კომპანიის წესდებაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად შეიცვალა კომპანიის სახელწოდება და მას ჯერ შპს „სტადიონი“, ხოლო შემდეგ – შპს „აჭარის პროექტების მართვის კომპანია“ ეწოდა. საზოგადოების დამფუძნებელი, 100%-იანი წილობრივი მონაწილეობით არის აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა, რომლის უფლებამოსილებას აჭარის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრო ახორციელებს. კომპანიის ძირითად საქმიანობას მსხვილი ინფრასტრუქტურული პროექტების მშენებლობის შესყიდვა წარმოადგენს. 2020 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით კომპანიის საწესდებო კაპიტალი 127.704.071 ლარს შეადგენდა, რომელიც განხორციელებული ცვლილებების შესაბამისად, 14.287.931 ლარით შემცირდა და 2021 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით – 113.416.140 ლარით განისაზღვრა.

2020-2021 წლებში პროექტების მართვის კომპანიას სხვადასხვა პროექტის განხორციელების მიზნით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან მიღებული აქვს 45.388.008 ლარი, ხოლო საკუთარი შემოსავლის სახით – 11.851.814 ლარი. აუდიტის პერიოდში განხორციელებული პროექტების ჯამური ღირებულება 292.746.998 ლარს შეადგენს.

2. აუდიტის მიგნებები

2.1 შემოსავლები და ხარჯები

აუდიტის პერიოდში კომპანიის საკუთარმა შემოსავლებმა 11.851.814 ლარი შეადგინა. ამავე პერიოდში გაწეულია 17.158.528 ლარის ხარჯი. ფინანსური შედეგების შესაბამისად, პროექტების მართვის კომპანიამ 2020 წელი 275.047 ლარის – მოგებით, ხოლო 2021 წელი 5.581.761 ლარის ზარალით დაასრულა, რაც ძირითადად აქტივებზე დარიცხულმა ცვეთამ განაპირობა.

2.1.1 ქონების იჯარით გაცემასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: ქონების იჯარით გაცემის შემთხვევაში, საიჯარო ქირა და მისი გადახდის პირობები განისაზღვრება შესაბამისი იჯარის ხელშეკრულებებით. ამასთანავე, საიჯარო გადასახადის გადახდის ვალდებულება ბუღალტრულად აისახება მოთხოვნებში. ქონების სარგებლობასთან დაკავშირებით გაფორმებული ხელშეკრულებების პირობები უნდა შეესაბამებოდეს კომპანიის და, ზოგადად, სახელმწიფო ინტერესებს და უზრუნველყოფდეს აქტივების სწორ და ეფექტიან გამოყენებას.¹

ფაქტობრივი გარემოება: კომპანიის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით, აუდიტის პერიოდში მოქმედებდა ქონების იჯარით გაცემის შესახებ გაფორმებული – 24 და სტადიონისთვის სახელის მინიჭების, ასევე რეკლამისა და სხვა სახის უფლებებით სარგებლობის ერთი ხელშეკრულება. აღნიშნული ხელშეკრულებების შესაბამისად, გადასახდელმა თანხამ 1.234.101 ლარი შეადგინა, საიდანაც 2021 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით გადახდილია 1.113.257 ლარი. ჩატარებული აუდიტორული პროცედურების შედეგად გაირკვა, რომ 2020 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, კომპანიის საკუთრებაში არსებული ქონების იჯარით გაცემის შესახებ გაფორმებული ხელშეკრულებების შესაბამისად, გადაუხდელმა საიჯარო გადასახადმა, 9 შემთხვევაში 120.845 ლარი შეადგინა,² ხოლო პირგასამტეხლოს სახით გადახდას ექვემდებარება 77.388 ლარი.

● პროექტების მართვის კომპანიამ, პირდაპირი განკარგვის წესით,³ შპს „ანაგთან“ გააფორმა ხელშეკრულებები ბუნებრივი ბალახის ზრდის ხელოვნური სანათი მოწყობილობების იჯარით გაცემის შესახებ,⁴ თუმცა აუდიტორული პროცედურებით ირკვევა, რომ სანათი მოწყობილობები ექსპერტების⁵ მიერ მითითებულ პერიოდში სრულად არ არის გამოყენებული.

¹ აუდიტის პერიოდში ქონების სარგებლობასთან დაკავშირებით გაფორმებული ხელშეკრულებები.

² დავალინება ერიცხება შპს „დინამო ბათუმს“, საფეხბურთო სტადიონის დაქირავების გადაუხდელი საფასურის სახით.

³ აჭარის ა/რ ფინანსთა და ეკონომიკის მინისტრის 2021 წლის 23 აპრილის №01-01-3/207 და 29 ოქტომბრის №01-01-3/548 ბრძანებები.

⁴ სანათი მოწყობილობა, შესყიდულია შპს „აჭარის პროექტების მართვის კომპანიის“ მიერ 1.465.000 ლარად; ყოველთვიური საიჯარო ქირა შეადგენდა 12.208 ლარს, ხოლო მოხმარებული ელექტროენერგიის ღირებულება თვეში, საშუალოდ, 40.000 ლარს.

⁵ ირლანდიური კომპანია SIS-ის მიერ ჩატარებული, ბათუმის სტადიონის დაჩრდილვის ზონების კვლევის შედეგების შესაბამისად, თითქმის ნახევარი სტადიონი ვერ იღებს საჭირო რაოდენობით მზის სხივებს, განსაკუთრებით ოქტომბრიდან მარტამდე პერიოდში.

2.1.2 საწვავის გამოყენებასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: ეკონომიკურ საქმიანობაში გამოყენებულ ძირითად საშუალებებზე გახარჯული საწვავის ერთობლივი შემოსავლიდან გამოქვითვისათვის დოკუმენტურად უნდა დადასტურდეს, რომ გახარჯული საწვავი უკავშირდება ეკონომიკურ საქმიანობას. გადასახადის გადამხდელმა, ეკონომიკურ საქმიანობაში გამოყენებული ავტოსატრანსპორტო საშუალების მიერ საწვავის ხარჯვის დასადასტურებლად, უნდა აწარმოოს განვლილი მანძილის რეესტრი, მარკის სატრანსპორტო საშუალების საწვავის ხარჯვის ტექნიკური მახასიათებლების გათვალისწინებით.⁶ ამასთანავე, ოდომეტრის ჩვენება უნდა დაფიქსირდეს, არანაკლებ, თვეში ერთხელ. საწვავი ჩამოიწერება ფაქტობრივი ხარჯვისა და ცალკეული მარკის სატრანსპორტო საშუალების საწვავის ხარჯვის ტექნიკური მახასიათებლების გათვალისწინებით.⁷

ფაქტობრივი გარემოება: წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესაბამისად, 2020-2021 წლებში პროექტების მართვის კომპანიაში ირიცხება 2 ავტომანქანა, რომლებზეც გახარჯულია 13.341 ლარის ღირებულების საწვავი. საწვავის ღირებულება აღიარებულია ხარჯად, თუმცა არ არის შემუშავებული გახარჯული საწვავის აღრიცხვის ყოველთვიური რეესტრი, ოდომეტრის მონაცემებისა და გავლილი კილომეტრების მითითებით.

დასკვნა

2021 წლის 31 დეკემბრის მდგომარებით, კომპანიის საკუთრებაში არსებული ქონების იჯარით გაცემის შესახებ გაფორმებული ხელშეკრულებების შესაბამისად, საიჯარო გადასახადისა და პირგასამტეხლოს სახით გადაუხდელია 198.233 ლარი, ხოლო სათანადო დოკუმენტური დასაბუთების გარეშე გახარჯულია 13.341 ლარის საწვავი. ამასთანავე, არ არის უზრუნველყოფილი აქტივების ეფექტიანი გამოყენება.

რეკომენდაცია №1

პროექტების მართვის კომპანიამ გააძლიეროს შიდა კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს კომპანიის საკუთრებაში არსებული ქონების ოპტიმალურ გამოყენებასა და საიჯარო ხელშეკრულების პირობების შესრულებაზე სათანადო ზედამხედველობას. ამასთანავე, სახსრების დასაბუთებული და რაციონალური ხარჯვის უზრუნველსაყოფად, შემუშავდეს მოქმედი ნორმატივების შესაბამისი საწვავის ხარჯვის კონტროლის სისტემა.

⁶ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 18 აპრილის №230 ბრძანებით დამტკიცებული „ეკონომიკურ საქმიანობაში გამოყენებულ ძირითად საშუალებაზე (ავტოსატრანსპორტი, სპეცტექნიკა და სხვ.) გახარჯული საწვავის ერთობლივი შემოსავლიდან გამოქვითვის წესი“.

⁷ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 18 აპრილის №230 ბრძანებით დამტკიცებული „ეკონომიკურ საქმიანობაში გამოყენებულ ძირითად საშუალებაზე (ავტოსატრანსპორტი, სპეცტექნიკა და სხვ.) გახარჯული საწვავის ერთობლივი შემოსავლიდან გამოქვითვის წესი“.

2.2 სახელმწიფო შესყიდვები

2.2.1 სატენდერო მოთხოვნების განსაზღვრასთან და შერჩევა-შეფასებასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები

აუდიტის პერიოდში განხორციელებული პროექტების⁸ ჯამური ღირებულება 292.746.998 ლარს შეადგენს, მათ შორის, აუდიტის პერიოდში გაფორმებულია 195 ხელშეკრულება, საერთო ღირებულებით – 18.554.067 ლარი.

კრიტერიუმი: მოქმედი რეგულაციით, შემსყიდველმა ორგანიზაციამ შესყიდვის პროცედურების დაწყებამდე უნდა მოამზადოს სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებასთან დაკავშირებული დოკუმენტები და ხელშეკრულების პროექტი.⁹ ამასთანავე, ისე უნდა განისაზღვროს პირობები, რომ უზრუნველყოფილ იქნეს სახელმწიფო შესყიდვების მონაწილეთა მიმართ თანასწორი მოპყრობა, პროპორციული/არადისკრიმინაციული მიდგომა და ჯანსაღი კონკურენციის განვითარება.¹⁰ ელექტრონული ტენდერის შერჩევა-შეფასების ეტაპზე ფასდება პრეტენდენტის ტექნიკური დოკუმენტაციის, აგრეთვე არსებობის შემთხვევაში, ნიმუშის, ექსპერტიზის დასკვნის ან/და ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის დამადასტურებელი დოკუმენტ(ებ)ის სატენდერო პირობებთან შესაბამისობა.¹¹

ფაქტობრივი გარემოება: სატენდერო კომისიამ რიგ შემთხვევებში არასათანადოდ განსაზღვრა პრეტენდენტთა საკვალიფიკაციო მოთხოვნები და სახელმწიფო შესყიდვების შერჩევა-შეფასების ეტაპზე მიიღო გადაწყვეტილებები, რომლებმაც ტენდერების პროცედურის გახანგრძლივება და, შესაბამისად, ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების შეფერხება განაპირობა, კერძოდ:

- საფეხბურთო სტადიონის სამშენებლო სამუშაოების ტექნიკური ზედამხედველობის მომსახურების შესყიდვის შესახებ გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი პირველად 2016 წლის 20 იანვარს გამოცხადდა, თუმცა ხელშეკრულება¹² შპს „სიემსისთან“ მხოლოდ 2018 წლის 5 ივლისს, ანუ 895 დღის შემდეგ გაფორმდა. ჩატარებული აუდიტორული პროცედურების შედეგად გაირკვა, რომ ხელშეკრულებები დაგვიანებით გაფორმდა, რადგან 6 ტენდერი უშედეგოდ დასრულდა, რომელთაგან სამ შემთხვევაში¹³ – კომპანიის სატენდერო კომისიის გადაწყვეტილებები შესყიდვების სააგენტოს დავების განხილვის საბჭომ უსაფუძვლოდ გამო გააუქმა. დავების განხილვის საბჭომ მიიჩნია, რომ სატენდერო კომისიას სრულყოფილად არ გამოუკვლევია საქმის მასალები, არასრულყოფილად იმსჯელა პრეტენდენტის პერსონალის გამოცდილებასთან დაკავშირებით, მიწოდებული ინფორმაცია არ განიხილა შინაარსობრივად, რაც სატენდერო კომისიის მიერ პრეტენდენტთა შეფასებისას მიღებულ არაარგუმენტირებულ გადაწყვეტილებებზე მიუთითებს.

⁸ წინა პერიოდში დაწყებული პროექტების ჩათვლით, რომლებიც დასრულებულია აუდიტის პერიოდში.

⁹ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 10 თებერვლის №2 ბრძანება „შემსყიდველი ორგანიზაციის ანგარიშების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 4, პუნქტი 6.

¹⁰ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 2.

¹¹ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანებით დამტკიცებული „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესი“, მუხლი 2, პუნქტი 1, „უ“ ქვეპუნქტი.

¹² ხელშეკრულება №47, ღირებულება - 2.388.580 ლარი.

¹³ NAT 160000647; NAT 180003386; SPA 160017758.

● 170-საწოლიანი, მრავალპროფილური კლინიკური საავადმყოფოს მშენებლობის ტექნიკური ზედამხედველობის მომსახურების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებული ტენდერები,¹⁴ პრეტენდენტების მიერ ტექნიკური დოკუმენტაციის არასწორად წარმოდგენის გამო, უარყოფითი შედეგით დასრულდა, რის გამოც აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის განკარგულების¹⁵ შესაბამისად, ტექნიკური ზედამხედველობის მომსახურების სავარაუდო ღირებულება 665.182 ლარიდან, 750.000 ლარამდე – გაიზარდა. პასუხიმგებელი პირების განმარტებით, ტენდერის სავარაუდო ღირებულება ბაზრის კვლევისა და ბიუჯეტის შესაძლებლობების გათვალისწინებით განისაზღვრა, თუმცა კონკრეტული ტენდერის სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრის გაანგარიშება ვერ იქნა წარმოდგენილი.

სავარაუდო ღირებულების ზრდასთან ერთად, 2016 წლის 20 ივნისს გამოცხადებულ ტენდერში¹⁶ შეიცვალა ასევე პრეტენდენტების გამოცდილებასთან დაკავშირებული მოთხოვნები და ის წინა ტენდერში მონაწილე ერთ-ერთი პრეტენდენტის – შპს „უმრავი ქონების ექსპერტის“ გამოცდილების ანალოგიურად განისაზღვრა. კერძოდ: წინა ორი ტენდერით¹⁷ მოთხოვნილია, რომ პრეტენდენტს უნდა ჰქონოდა არანაკლებ სამი – IV-V კლასის ობიექტის სამშენებლო სამუშაოების ტექნიკური ზედამხედველობის მომსახურების მიწოდების გამოცდილება, რომელიც დასაბუთების გარეშე შეიცვალა, ერთი – დასრულებული და ორი – მიმდინარე ხელშეკრულებებით განსაზღვრული გამოცდილებით. ტენდერში აღნიშნულმა პრეტენდენტმა შეცვლილი შპს „იოკო ჯგუფის“ სახელით მიიღო მონაწილეობა და სატენდერო კომისიის გადაწყვეტილებით გამარჯვებულად დასახელდა, თუმცა დავების განხილვის საბჭოს მიერ, შპს „კოლიერს ინტერნეიშნალ ჯორჯიას“ საჩივართან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილების შესაბამისად, ტენდერი შეწყდა. დავების განხილვის საბჭოს გადაწყვეტილებას საფუძვლად დაედო საერთაშორისოდ აღიარებული პრაქტიკა, რომლის მიხედვითაც მოთხოვნილ უნდა იქნეს არა საწარმოს, არამედ პროექტის განხორციელებაზე პასუხიმგებელ პირთა-პერსონალის გამოცდილება.

2016 წლის 1 აგვისტოს ხელახლად გამოცხადებულ ტენდერში¹⁸ ყურადღება პერსონალის გამოცდილებაზე გამახვილდა, თუმცა გამარჯვებული პრეტენდენტის მიერ შესყიდვების სისტემაში ატვირთული დოკუმენტებით, პერსონალის კვალიფიკაციასა და გამოცდილებასთან დაკავშირებული მოთხოვნა არ დასტურდება. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული მოთხოვნა პრეტენდენტების შერჩევის მთავარ კრიტერიუმს წარმოადგენდა, სატენდერო კომისიამ ამ შემთხვევაში არ განახორციელა პრეტენდენტის დისკვალიფიკაცია და

¹⁴ SPA 160001779, 18.01.2016 წელი და SPA 160007805, 07.03.2016 წელი.

¹⁵ აჭარის ა/რ მთავრობის 2016 წლის 17 ივნისის №76 განკარგულება.

¹⁶ SPA 160017761.

¹⁷ SPA 160001779 და SPA 160007805.

¹⁸ NAT 160000645.

გამარჯვებულად კვლავ შპს „იოკო ჯგუფი“ დასახელდა, რომელთანაც 2016 წლის 28 სექტემბერს გაფორმდა ხელშეკრულება 494.999 ლარის ღირებულებით. აღნიშნული, შესყიდვების განხორციელების პროცესში პრეტენდენტთა შერჩევასთან დაკავშირებით, არაერთგვაროვანი მიდგომის რიკებს წარმოშობს.

დასკვნა

აუდიტის პერიოდში ჩატარებული ტენდერებიდან რიგ შემთხვევებში პრეტენდენტთა საკვალიფიკაციო მოთხოვნები და ტენდერის სავარაუდო ღირებულება არასათანადოდ განისაზღვრა, ხოლო შერჩევა-შეფასების ეტაპზე მიღებულმა გადაწყვეტილებებმა ტენდერების და, შესაბამისად, ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების შეფერხება განაპირობა.

რეკომენდაცია №2

შესყიდვის სავარაუდო ღირებულების ადეკვატურად განსაზღვრის მიზნით, პროექტების მართვის კომპანიამ დანერგოს კონტროლის ისეთი სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს შესყიდვის წინამოსამზადებელი სამუშაოების კანონმდებლობის შესაბამისად დროულ და ხარისხიან განხორციელებასა და პრეტენდენტთა მიერ წარმოდგენილი წინადადებების არგუმენტირებულ შეფასებებს.

2.2.2 საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, შესყიდვის წინამოსამზადებელი სამუშაოები მოიცავს ბაზრის კვლევას, შესასყიდი საქონლის/მომსახურების ტექნიკური პარამეტრების, მახასიათებლების ჩამოყალიბებას და სავარაუდო ღირებულების დადგენას. შემსყიდველმა შესყიდვის პროცესს ორგანიზება ისე უნდა გაუწიოს, რომ თავიდან აიცილოს უხარისხო ან/და დაბალი ხარისხის სამუშაოს, საქონლისა და მომსახურების შემენა.¹⁹

ფაქტობრივი გარემოება: ქალაქ ბათუმში, 20000 მაცურებელზე გათვლილი სტადიონის საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვის მიზნით, პროექტების მართვის კომპანიასა და პროექტანტ კომპანიას²⁰ შორის გაფორმდა ხელშეკრულება,²¹ რომლის ღირებულება 767.000 ლარით განისაზღვრა.

წარმოდგენილი დოკუმენტებისა და მოპოვებული ინფორმაციის შესაბამისად ირკვევა, რომ ხელშეკრულების მოთხოვნების²² გათვალისწინების გარეშე, პროექტების მართვის კომპანიაში ვალდებულებათა შესრულების მონიტორინგის კომისია არ შექმნილა, ხოლო საპროექტო დოკუმენტაცია არასრულყოფილად არის წარმოდგენილი.²³

¹⁹ „სახელმწიფოს შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის „ვ“ ქვეპუნქტი.

²⁰ შპს „ბაჭიძარ ქულ მიმარლიქ ინშაათ თააჰჰუთთიჯარეთ ვე სანაიას ქალაქ ბათუმის ფილიალი“.

²¹ ხელშეკრულების გაფორმების საფუძველია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2015 წლის 28 ოქტომბრის №203 განკარგულება, რომლის შესაბამისად, კომპანიას უფლება მიეცა საპროექტო დოკუმენტაციის შესყიდვა განხორციელებინა გამარტივებული შესყიდვის ფორმით.

²² გაფორმებული ხელშეკრულების მე-2.2 და მე-3 პუნქტები.

²³ არ არის წარმოდგენილი დეტალური ხარჯთაღრიცხვა.

აღნიშნულ პირობებში, მიღება-ჩაბარების აქტის გაფორმებამდე,²⁴ 2016 წლის 16 მაისს მიმწოდებელს გადაერიცხა სახელშეკრულებო ღირებულების 80%, ანუ 613.600 ლარი, 2016 წლის 11 ივლისს – 15%, 115.500 ლარი, ხოლო 5%, ანუ 38.350 ლარი დაკავებულია სამშენებლო სამუშაოების დასრულებამდე.

სსიპ – ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს მიერ წარმოდგენილი დასკვნების შესაბამისად ირკვევა, რომ საპროექტო დოკუმენტაციის პროექტი შესრულებულია არასრულყოფილად და მოითხოვს საფუძვლიან კორექტირებას.

აღსანიშნავია, რომ ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს ზემოთ აღნიშნული დასკვნები გაკეთდა პროექტების მართვის კომპანიის მოთხოვნის საფუძველზე, ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ანგარიშსწორების განხორციელების შემდეგ.²⁵ ამასთანავე, პროექტის კორექტირების მოთხოვნაზე პროექტანტის²⁶ უარყოფითი პასუხი არ გასაჩივრებულა სასამართლოში.

შექმნილი მდგომარეობიდან გამომდინარე, პროექტების მართვის კომპანიის მიმართვის საფუძველზე, 2017 წლის 10 მარტს სსიპ – ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნულ ბიუროსთან გაფორმდა ხელშეკრულება 700.000 ათასი ლარის ღირებულებით. ხელშეკრულება ითვალისწინებდა აეროდინამიკური და გეოფიზიკური კვლევების ჩატარებას და მიღებული შედეგების გათვალისწინებით, პროექტის მუშა ნახაზებისა და ხარჯთაღრიცხვების მომზადებასა და წარმოდგენას.

საქართველოს მთავრობის განკარგულების²⁷ შესაბამისად, მხარეებს მიეცათ უფლება მომსახურების საფასურის განსაზღვრისას არ ეხელმძღვანელათ საქართველოს მთავრობის დადგენილებით „სსიპ – ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს მომსახურების ტარიფების დამტკიცების შესახებ“, თუმცა ინფორმაცია ხელშეკრულების ღირებულების განსაზღვრასთან დაკავშირებით ვერ იქნა მოწოდებული.

2017 წლის 11 სექტემბერს ექსპერტიზის ეროვნულმა ბიურომ, პროექტების მართვის კომპანიასთან გაფორმებული ხელშეკრულების შესაბამისად, წარმოადგინა საფეხბურთო სტადიონის საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია, აეროდინამიკური კვლევების ელექტრონული ვერსია და გეოფიზიკური კვლევები. აღსანიშნავია, რომ ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს მიერ წარმოდგენილი ხარჯთაღრიცხვით სტადიონის სამშენებლო სამუშაოების ღირებულება 180.709.097 ლარს შეადგენს, რაც 96.539.259 ლარით მეტია²⁸ თურქული კომპანიის მიერ წარმოდგენილი პროექტით განსაზღვრულ ღირებულებაზე.

²⁴ მიღება-ჩაბარების აქტი გაფორმდა 2016 წლის 4 ივლისს.

²⁵ 2016 წლის 19 ოქტომბერი.

²⁶ შპს „ბაჰიდარ ქულ მიმარლიქ ინშაათ თააჰჰუთთიჯარეთ ვე სანაიას ქალაქ ბათუმის ფილიალი“.

²⁷ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 2 მარტის №373 განკარგულება.

²⁸ თურქული კომპანიის მიერ წარმოდგენილი პროექტის შესაბამისად, საფეხბურთო სტადიონის სამშენებლო სამუშაოების ღირებულება 34.190.364 აშშ დოლარს (ოფიციალური გაცლითი კურსი 2017 წლის 11 სექტემბრისთვის - 2,4618 ლარი), ანუ 84.169.838 ლარს შეადგენს.

ამრიგად, ხელშეკრულების შესრულებაზე არასათანადო მონიტორინგის შედეგად, საბიუჯეტო სახსრები გადახდილ იქნა არასრულყოფილად შედგენილ საპროექტო დოკუმენტაციაში. ამასთანავე, პროექტის კორექტირების მოთხოვნაზე მიმწოდებელი კომპანიის უარყოფითი პასუხი არ გასაჩივრებულა სასამართლოში. აღნიშნულმა დამატებით 700.000 ლარის ხარჯის გაწევა განაპირობა, ხოლო არასრულყოფილად შედგენილ საპროექტო დოკუმენტაციაში გადახდილია 729.100 ლარი,²⁹ რაც საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიანად ხარჯვის რისკებს წარმოშობს.

ფაქტობრივი გარემოება: აუდიტის პერიოდში ხშირია კომპანიის მიერ ტენდერის შედეგად გაფორმებული ხელშეკრულებების ცვლილებები. ცვლილებების უმეტესობა პროექტებში არსებული ხარვეზების გამოსასწორებლად არის განხორციელებული, რაც პროექტანტი კომპანიების მიერ საპროექტო სამუშაოების არასათანადო შესრულებისა და კომპანიის მიერ მომსახურების მიღებისას საპროექტო დოკუმენტაციის არასათანადო შეფასების შედეგია.

კერძოდ: შპს „აჭარის პროექტების მართვის კომპანიის“ მიერ საფეხბურთო სტადიონის, კლინიკური საავადმყოფოს და სპორტული კომპლექსის მშენებლობების შესახებ გაფორმებულ ხელშეკრულებებში განხორციელებული 46 ცვლილების შესაბამისად, ხარჯთაღრიცხვებს დაემატა 307 ახალი დასახელების სამუშაო, რომელთა ღირებულება მხარეებს შორის გაფორმებული შეთანხმებებით 7.374.827 ლარით განისაზღვრა.

ფაქტობრივი დანახარჯების შესახებ შერჩევითი წესით მოპოვებული აუდიტორული მტკიცებულებების შესაბამისად, გამოვლინდა საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო, შესყიდვისა და ფაქტობრივ ღირებულებებს შორის სხვაობები, რაც პროექტის შედგენისას ბაზრის არასათანადო კვლევებზე მიუთითებს.

დასკვნა

საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შედგენისას, სამშენებლო სამუშაოებისა და მასალების ღირებულების ფაქტობრივ ღირებულებებთან არსებული სხვაობები, ბაზრის კვლევის ხარვეზებზე მიუთითებს, ხოლო არასრულყოფილად შედგენილ საპროექტო დოკუმენტაციაში გადახდილია 729.100 ლარი, რაც საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიანად ხარჯვის რისკებს წარმოშობს.

რეკომენდაცია №3

მოქმედი ნორმატიული აქტების მოთხოვნების შესაბამისი საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესყიდვისა და ტენდერების სავარაუდო ღირებულების ადეკვატურად განსაზღვრის უზრუნველსაყოფად, პროექტების მართვის კომპანიამ შეიმუშაოს ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც შესყიდვების მომზადების ეტაპზე გააუმჯობესებს ყველა სამართლებრივი და ხელმისაწვდომი ინფორმაციისა და რელევანტური პირობის სათანადო შესწავლასა და ანალიზს.

²⁹ 613.600+115.500 =729.100.

2.2.2 მშენებლობის ზედამხედველობასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: სამშენებლო სამუშაოების ტექნიკური ზედამხედველობა ითვალისწინებს შესრულებული სამუშაოების მოცულობებისა და ხარისხის შემოწმებას და დადასტურებას, გამოსაყენებელი ძირითადი სამშენებლო მასალებისა და აღჭურვილობის, მსგავსი სამუშაოებისათვის დადგენილ ნორმებთან შესაბამისობის კონტროლს, სავალდებულო ლაბორატორიული კვლევების ჩატარების უზრუნველყოფას და მიღებული შედეგების პროექტთან შესაბამისობის დადგენას. მშენებლობის ნებართვის მაძიებელი ვალდებულია, სანებართვო დოკუმენტაციასთან ერთად ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოში წარადგინოს ტექნიკური ზედამხედველის საკანონმდებლო მოთხოვნებთან შესაბამისობის დამადასტურებელი დოკუმენტები.³⁰

ფაქტობრივი გარემოება: სამშენებლო სამუშაოების ტექნიკური ზედამხედველობასთან დაკავშირებული მომსახურების შესყიდვის პროცესის არასათანადო დაგეგმვა-განხორციელების შედეგად, განსაკუთრებული მნიშვნელობის (უსაფრთხოების მომატებული ფაქტორი) შენობა-ნაგებობების მშენებლობის გარკვეული ნაწილი სათანადო ტექნიკური ზედამხედველობის განხორციელების გარეშე წარიმართა, კერძოდ:

ცხრილი. ინფორმაცია ტექნიკური ზედამხედველობის შესახებ გაფორმებული ხელშეკრულებების თაობაზე

პროექტის დასახელება	ტექნიკური ზედამხედვე ლი	მშენებლობის ხელშეკრულე ბის გაფორმების თარიღი	ტექნიკური ზედამხედველობის ხელშეკრულების გაფორმების თარიღი	ტექნიკური ზედამხედველო ბის გარეშე განხორციელებუ ლი მშენებლობების ღირებულება
ქ. ბათუმში, 170-საწოლიანი მრავალპროფილური კლინიკური საავადმყოფოს შენობის მშენებლობა	შპს „იოკო ჯგუფი“	18.01.2016	28.09.2016	2.835.140
ქ. ბათუმში, 20000 მაყურებელზე გათვლილი UEFA-ს IV კატეგორიის საფეხბურთო სტადიონის სამშენებლო სამუშაოები	შპს „სიემსი“	14.12.2017	27.09.2018	23.474.656

როგორც ცხრილიდან ჩანს, ტექნიკური ზედამხედველობის მომსახურების შესყიდვის ხელშეკრულებები, მშენებლობის ხელშეკრულებებთან მიმართებით, მნიშვნელოვანი დაგვიანებით გაფორმდა. წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესაბამისად, მათი გაფორმების პერიოდისათვის შესრულებული იყო 26.309.796 ლარის

³⁰ „სანებართვო დოკუმენტაციის საექსპერტო შეფასებისა და ტექნიკური ზედამხედველობის განხორციელების დროებითი წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 მაისის №256 დადგენილება.

სახელშეკრულებო ღირებულების სამშენებლო სამუშაოები. გამოცხადებული ტენდერების ტექნიკური პირობებით, ტექნიკურ ზედამხედველს ევალებოდა შესრულებული სამუშაოების მოცულობებისა და ხარისხის შემოწმება და დადასტურება, გამოსაყენებელი ძირითადი სამშენებლო მასალებისა და აღჭურვილობის, მსგავსი სამუშაოებისათვის დადგენილ ნორმებთან შესაბამისობის კონტროლი, მიმწოდებლის მიერ სავალდებულო ლაბორატორიული კვლევების ჩატარების უზრუნველყოფა და მიღებული შედეგების პროექტთან შესაბამისობის დადგენა და სხვ. ტექნიკური დავალებით გათვალისწინებული მომსახურება უნდა გაწეულიყო შესაბამისი სტაჟისა და გამოცდილების მქონე, სულ მცირე, 5 სპეციალისტის³¹ მიერ, თუმცა აღნიშნულის ნაცვლად მშენებლობის ტექნიკური ზედამხედველობა კომპანიის მხოლოდ ერთმა თანამშრომელმა გასწია.

დასკვნა

სამშენებლო სამუშაოების ტექნიკურ ზედამხედველობასთან დაკავშირებული მომსახურების შესყიდვის პროცესის არასათანადო დაგეგმვა-განხორციელების შედეგად, სამშენებლო სამუშაოების გარკვეული ნაწილი სათანადო ტექნიკური ზედამხედველობის განხორციელების გარეშე წარიმართა, რაც შესრულებული სამუშაოების მოცულობებთან და ხარისხთან დაკავშირებით რისკებს წარმოშობს.

რეკომენდაცია №4

კომპანიამ დანერგოს ისეთი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც მშენებლობის სათანადო ზედამხედველობით უზრუნველყოფს მშენებლობის ნორმების, წესებისა და ტექნიკური პირობების დაცვას და ინფრასტრუქტურული პროექტების ეფექტიან განხორციელებას.

2.2.3 სამშენებლო სამუშაოების შესრულებასა და ანაზღაურებასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები

კრიტერიუმი: საქართველოს ტერიტორიაზე სამშენებლო სფეროში მოქმედი ნორმებისა და წესების მიხედვით,³² მშენებლობის საპროექტო ხარჯთაღრიცხვები წარმოდგენილი უნდა იქნეს ლოკალურ-რესურსული მეთოდით, სახარჯთაღრიცხვო ლიმიტებით განსაზღვრული შეზღუდვების გათვალისწინებით. დროებითი შენობა-ნაგებობების ხარჯი შესაძლებელია განისაზღვროს როგორც ფაქტობრივი დანახარჯების, ასევე სამუშაოების სახარჯთაღრიცხვო ღირებულებიდან, შესაბამისი პროცენტული ანარიცხების შესაბამისად. ამასთანავე, დროებითი შენობა-ნაგებობების ღირებულების ფაქტობრივი დანახარჯებით ანაზღაურების შემთხვევაში, მშენებლობის ხარჯთაღრიცხვაში უნდა იყოს მოცემული აღნიშნული შენობა-ნაგებობების ჩამონათვალი.

ფაქტობრივი გარემოება: საფეხბურთო სტადიონის მშენებლობასთან დაკავშირებით გაფორმებული ხელშეკრულებების ხარჯთაღრიცხვების

³¹ სამოქალაქო და სამრეწველო მშენებლობის ინჟინერი, თბომომარაგებისა და ვენტილაციის ინჟინერი, წყალმომარაგებისა და წყალარინების ინჟინერი, ინჟინერ-ელექტრიკოსი, ინჟინერ-ელექტრიკოსი და შენობა-ნაგებობათა არქიტექტორი.

³² „საქართველოს ტერიტორიაზე ტექნიკური ზედამხედველობისა და სამშენებლო სფეროში 1992 წლამდე მოქმედი ნორმების, წესების და ტექნიკური რეგულირების სხვა დოკუმენტების გამოყენების შესახებ“ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2011 წლის 16 თებერვლის №1-1/251 ბრძანება (სნიპ IV- 9-84; 3.3).

შესაბამისად, დროებითი შენობა-ნაგებობების მშენებლობისთვის გათვალისწინებულია ანარიცხები სახელშეკრულებო ღირებულების 1.5%-ის ოდენობით. ამასთანავე, აუდიტის პერიოდში შპს „ანაგიდან“ გამოთხოვილი ინფორმაციის შესაბამისად ირკვევა, რომ კომპანიაში დროებით შენობებთან დაკავშირებული ხარჯების ინდივიდუალური აღრიცხვა არ წარმოებდა.

ფაქტობრივი გარემოება: მრავალპროფილური კლინიკური საავადმყოფოს შენობის სამშენებლო სამუშაოებთან დაკავშირებით ჩატარებული აუდიტორული პროცედურების შედეგად დადგენილია, რომ ხელშეკრულებაში განხორციელებული ცვლილებებით, ოთხ შემთხვევაში 71.408 ლარით გაზრდილია შესასრულებელ სამუშაოთა ღირებულებები.

მოპოვებული აუდიტორული მტკიცებულებით ირკვევა, რომ სამუშაოთა ღირებულებების მატება, გამოსაყენებელი მასალების რაოდენობის ზრდამ გამოიწვია, რომელიც ხელშეკრულებაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, საპროექტო და სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შეუსაბამობის გამო, შესასრულებელ სამუშაოებში არასწორად გაანგარიშებული და გაუთვალისწინებელი მასალების სახით დაემატა. აღსანიშნავია, რომ საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის არაერთი ექსპერტიზით აღნიშნული შეუსაბამო ფაქტები არ არის გამოვლენილი. ამასთანავე, ოთხივე შემთხვევაში სამუშაოები ფარულია, თუმცა ინფორმაცია ფარულ სამუშაოთა აქტებში გამოყენებული მასალების რაოდენობის შესახებ არ არის დაფიქსირებული.

ფაქტობრივი გარემოება: საფეხბურთო სტადიონის, კლინიკური საავადმყოფოსა და სპორტული კომპლექსის მშენებლობის შესყიდვის შესახებ გაფორმებულ ხელშეკრულებებში განხორციელებული ცვლილებების შესაბამისად, ხარჯთაღრიცხვებს დაემატა ახალი სამუშაოები, რომელთა ღირებულებაც ფაქტობრივი დანახარჯების მიხედვით უნდა განსაზღვრულიყო.

აუდიტის პერიოდში შერჩევითი წესით მშენებელი კომპანიებიდან გამოთხოვილი ინფორმაციით დადგინდა, რომ აღნიშნული სამუშაოები შესრულებული აქვს ქვეკონტრაქტორ კომპანიებს, რომელთა მიერ შესრულებული სამუშაოების ღირებულებით განისაზღვრებოდა სამუშაოთა ფაქტობრივი ღირებულება.

ფაქტობრივ დანახარჯებთან დაკავშირებით წარმოდგენილი ინფორმაციის შესაბამისად კი გამოვლინდა, რომ ქალაქ ბათუმში, ლეონიძის ქ. №15-ში მდებარე სპორტულ კომპლექსში, პარკეტის იატაკის დაგების სამუშაოების შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულება შპს „საბა კონსტრაქშენს“ გაფორმებული აქვს შპს „მედეგთან“, რომელმაც, თავის მხრივ, აღნიშნული სამუშაოები შპს „ბაუფლექს“ დაუკვეთა. სამუშაოების მიღება-ჩაბარების შესახებ 2021 წლის 14 ივლისს გაფორმებული აქტით, სულ შესრულებულია 585.975 ლარის (დღგ-ის გარეშე) ღირებულების სამუშაოები, რაც 144.626 ლარით ნაკლებია

მირითადი კონტრაქტორის – შპს „საბა კონსტრაქშენის“ მიერ შესრულებულად ნაჩვენებ სამუშაოთა ღირებულებაზე³³.

აუდიტის პერიოდში ქვეკონტრაქტორი კომპანიების მიერ გაწეული ფაქტობრივი დანახარჯების შესახებ სრულყოფილი ინფორმაცია ვერ იქნა წარმოდგენილი.

ფაქტობრივი გარემოება: აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრომ,³⁴ 43-ე მსოფლიო საჭადრაკო ოლიმპიადისა და ფიდეს 89-ე კონგრესის ღონისძიებების ჩასატარებლად აუცილებელი ფართით უზრუნველყოფის მიზნით, შპს „სტადიონს“ 2017 წლის 7 თებერვალს დაავალა სპორტული კომპლექსის პროექტირების მომსახურების და შემდგომში – სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვა. კომპანიისთვის ოლიმპიადის გამართვამდე³⁵ 19 თვით ადრე ცნობილი იყო განსახორციელებელი პროექტის მასშტაბურობა და მნიშვნელობა, თუმცა მაინც ვერ მოხერხდა შესყიდვების სათანადო დაგეგმვა-განხორციელება, რის გამოც, სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების შეზღუდულ ვადებში განხორციელების მიზნით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს, შპს „სტადიონსა“ და კანადურ კომპანია Westincor limited-ს შორის გამარტივებული შესყიდვის ფორმით³⁶ გაფორმდა სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ხელშეკრულება,³⁷ ქალაქ ბათუმში, ლადო ასათიანის ქუჩა № 7-ში მდებარე მიწის ნაკვეთებზე ახალი საცურაო აუზისა და ყინულის დარბაზის საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შედგენისა და მშენებლობის შესახებ. ხელშეკრულების ღირებულება 19.990.002 აშშ დოლარით განისაზღვრა და ითვალისწინებდა საქართველოში მოქმედი ნორმატიული აქტების მოთხოვნების შესაბამისად, საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შედგენას, ფასთა ადეკვატურობის თაობაზე ერთმნიშვნელოვნად დადებითი საექსპერტო დასკვნის წარმოდგენას და დამკვეთთან შეთანხმებული პროექტით გათვალისწინებული მშენებლობის წარმოებას.

სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს დასკვნით, კომპანია Westincor limited-ის მიერ წარდგენილი ხარჯთაღრიცხვა არ არის შედგენილი საქართველოში მოქმედი ნორმატიული აქტების მოთხოვნების შესაბამისად. ხარჯთაღრიცხვის მონაცემები არ იძლევა სრულ ინფორმაციას შესასრულებელ სამუშაოებზე და არ არის შედგენილი ლოკალურ-რესურსული მეთოდითა და საბაზრო ფასების გათვალისწინებით. ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ზემოთ აღნიშნული პირობების შესრულებასთან დაკავშირებით, მხარეებს შორის წარმოიშვა დავა, რომელმაც ხელშეკრულების შეწყვეტა

³³ აუდიტის პირველად ანგარიშთან დაკავშირებით წარმოდგენილი დოკუმენტების შესაბამისად შპს „საბა კონსტრაქშენს“, შესრულებულად ნაჩვენებ სამუშაოთა ღირებულებიდან დაეჭვითა ზედმეტად გაცემული თანხა.

³⁴ 2017 წლის 7 თებერვლის №01-10/527 წერილი.

³⁵ 2018 წლის 23 სექტემბერი.

³⁶ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2018 წლის 13 თებერვლის №468 და აჭარის ა/რ მთავრობის 2018 წლის 14 თებერვლის №15 განკარგულებები.

³⁷ SMP 180000399. ხელშეკრულება №14, 27.02.2018 წელი.

განაპირობა. პროექტების მართვის კომპანიამ, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროსთან შეთანხმების შემდეგ, 2020 წლის 1 აპრილს აცნობა კომპანია Westincor limited-ს ხელშეკრულების შეწყვეტის შესახებ და გარანტორი ბანკებიდან გამოითხოვა ავანსის სახით გადახდილი 3.998.001 აშშ დოლარი და ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის საგარანტიო თანხა – 999.500 აშშ დოლარი, რომლებიც პროექტების მართვის კომპანიის ანგარიშზე ჩარიცხულია სრულად.

2021 წლის 20 დეკემბერს Westincor Limited-მა მოითხოვა მის მიერ ხელშეკრულების პირველი ფაზის მშენებლობაზე ფაქტობრივად გაწეული ხარჯების, ასევე შპს „სტადიონის“ მიერ გამოთხოვილი ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის გარანტიით გათვალისწინებული თანხა და ვადაგადაცილებული გადახდების გამო დამატებით დარიცხული ჯარიმების, ჯამში სულ – 10.016.007 აშშ დოლარის გადახდა.

შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, გადაწყვეტილება საკითხთან დაკავშირებით არსებული პრაქტიკის³⁸ გათვალისწინებით მიიღეს. აღსანიშნავია, რომ ხელშეკრულების პირობა მხარეებს შორის წარმოშობილი სადავო საკითხების, საერთაშორისო სავაჭრო პალატის წესებით განხილვასთან დაკავშირებით, გათვალისწინებულ იქნა ქალაქ ბათუმში, დახურული სპორტული კომპლექსის საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შედგენისა და მშენებლობის მიზნით გამოცხადებულ ინტერესთა გამოხატვაში გამარჯვებულის გამოვლენის შემდეგ,³⁹ კომპანია Westincor Limited-ის მოთხოვნის საფუძველზე, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში სპორტული ინფრასტრუქტურის განვითარების ხელშეწყობის პროგრამის განხორციელების მიზნით შექმნილი სამთავრობო კომისიის გადაწყვეტილების შესაბამისად, თუმცა ხელშეკრულების გაფორმებისას არ მოხდა აღნიშნული მოთხოვნის სათანადო ანალიზი, რამდენად შეესაბამებოდა ხელშეკრულების პირობები საერთაშორისო სავაჭრო პალატის წესებით განსაზღვრულ მოთხოვნებს.

ფაქტობრივ ხარჯებთან დაკავშირებით ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს დასკვნების საფუძველზე, 2021 წლის 29 დეკემბერს Westincor Limited-თან გაფორმდა მორიგების ხელშეკრულება, რომლის შესაბამისად შემსყიდველები⁴⁰ იღებენ ვალდებულებას, მიმწოდებელ კომპანიას გადაუხადონ 10.016.007 აშშ დოლარი, რომელიც მოიცავს:

- ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის საბანკო გარანტიის სახით გამოთხოვილ თანხას – 999.730 აშშ დოლარს და მასზე დარიცხულ პროცენტის თანხას – 40.843 აშშ დოლარს, სულ – 1.040.573 აშშ დოლარს;

³⁸ საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს 2021 წლის 21 დეკემბრის №16620 წერილი და საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 27 დეკემბრის №2386 განკარგულება.

³⁹ აჭარის ა/რ ფინანსთა და ეკონომიკის მინისტრის 2017 წლის 26 დეკემბრის №01-3/655 ბრძანება.

⁴⁰ აჭარის ა/რ ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრო და შპს „აჭარის პროექტების მართვის კომპანია“.

- Westincor Limited-ის მიერ ადგილობრივი საპროექტო, საინჟინრო და გეოტექნიკური სამუშაოების ღირებულების სახით გადახდილ თანხას – 309.050 აშშ დოლარს;
- აპარატურის ხარჯს – 265.412 აშშ დოლარის ოდენობით, რომელიც შეძენილ იქნა აღნიშნული პროექტისათვის;
- უკვე შესრულებული სამუშაოების საბაზრო ღირებულების ანაზღაურებას, ჯამში – 8.400.972 აშშ დოლარის ოდენობით.

აღსანიშნავია, რომ პროექტისათვის შეძენილი აპარატურა აუდიტის პერიოდისათვის მოწოდებული არ იყო, თუმცა მისი ღირებულება შედის მორიგების ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ გადასახდელო თანხაში. კომპანიის პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, აღნიშნული თანხის გადახდა განხორციელდება მოწოდებული აპარატურის ვარგისიანობისა და ღირებულების გათვალისწინებით⁴¹. აუდიტის პერიოდში წარმოდგენილი ინფორმაციის შესაბამისად, 2022 წლის 1 მაისის მდგომარეობით მორიგების აქტით განსაზღვრული გრაფიკის შესაბამისად, Westincor Limited-ზე გადახდილია 5.784.162 აშშ დოლარი.

შესრულებული სამუშაოების ღირებულების განსაზღვრასთან დაკავშირებით, ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს დასკვნის შესაბამისად⁴² ირკვევა, რომ სულ შესრულებულია⁴³ (დარიცხვების გარეშე) 1.810.375 აშშ დოლარის ღირებულების პირველი ეტაპის სამუშაოები. აღსანიშნავია რომ აუდიტის პერიოდში, ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს მიერ გაცემულია დასკვნა, რომლის შესაბამისადაც შესრულებულ სამუშაოთა ღირებულება მოქმედი კანონმდებლობას შესაბამისადაა განსაზღვრული.⁴⁴

- შესრულებულ სამუშაოთა ღირებულების განსაზღვრისას გამოყენებულია დროებითი შენობა-ნაგებობების ანარიცხები 1.5 %-ის ოდენობით, თუმცა არ იქნა გათვალისწინებული ამავე რეგულაციით⁴⁵ განსაზღვრული მოთხოვნა დროებითი შენობა-ნაგებობების ღირებულების 15%-ის დაბრუნებასთან დაკავშირებით. ამასთანავე, მშენებლობა 2018 წლის გაზაფხული-ზაფხულის პერიოდში ჩატარდა, თუმცა შესრულებული სამუშაოების ღირებულების განსაზღვრისას გათვალისწინებულია ზამთრის პერიოდში ჩატარებულ სამუშაოებზე გაწეული დანახარჯები. ზემოთ აღნიშნული შეუსაბამობის შედეგად,

⁴¹ აუდიტის პირველად ანგარიშთან დაკავშირებით წარმოდგენილი დოკუმენტების შესაბამისად აპარატურის მიღებასთან დაკავშირებით შედგენილია მიღება-ჩაბარების აქტი და განხორციელებულია ანგარიშსწორება.

⁴² ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს 2020 წლის 12 აგვისტოს №004717220 დასკვნა.

⁴³ ქალაქ ბათუმში, დახურული სპორტული კომპლექსის - ყინულის არენისა და საცურაო დარბაზის მშენებლობის სამუშაოები შესრულებულ იქნა კომპანია „ვესტინკორ ლიმიტედ საქართველოს“ ქვეკონტრაქტორის, შპს „ანაგის“ მიერ.

⁴⁴ ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს 2020 წლის 12 აგვისტოს №004717220 დასკვნის შესაბამისად შესრულებული სამუშაოების ღირებულება განისაზღვრა საქართველოში მოქმედი ნორმატიული დოკუმენტებით (სნიპ), სახარჯთაღრიცხვო ლიმიტებისა და საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის №55 დადგენილების მოთხოვნების გაუთვალისწინებლად.

⁴⁵ СНиП IV-9-84. 3.7 პუნქტი.

შესრულებული სამუშაოების ღირებულება გაზრდილია, მინიმუმ, 7409 აშშ დოლარით.⁴⁶

უნდა აღინიშნოს, რომ აუდიტით გამოვლენილ შეუსაბამობაზე რეაგირების მიზნით გატარებული ღონისძიების შედეგად, მხარეთა შორის მიღწეული შეთანხმებით, 7409 აშშ დოლარი დააკლდა კომპანია Westincor Limited-ზე გადასახდელ თანხას.

დასკვნა

პროექტების მართვის კომპანიაში არსებულმა შიდა კონტროლის სისტემამ ვერ უზრუნველყო სამშენებლო სამუშაოებთან დაკავშირებით არსებული რეგულაციებისა და ხელშეკრულების პირობების შესრულების სათანადო დადასტურება. ამასთანავე, სახელმწიფო შესყიდვების არასათანადო დაგეგმვა-განხორციელების შედეგად ახალი სპორტული კომპლექსის მშენებლობის პროექტი ვერ დასრულდა.

რეკომენდაცია №5

პროექტების მართვის კომპანიამ სამშენებლო სამუშაოებთან დაკავშირებით შეიმუშაოს და პრაქტიკაში დანერგოს დამატებითი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს არსებული რეგულაციებისა და ხელშეკრულების პირობების შესრულებასა და სათანადო დადასტურებას.

აუდიტორები

გოჩა შარაბიძე

მთავარი აუდიტორი

მინდია ჯორთმენაძე

უფროსი აუდიტორი

ავთანდილ აბაშიძე

უფროსი აუდიტორ-ასისტენტი

ხელმოწერა





23.02.2023

⁴⁶ (დროებითი შენობა-ნაგებობების ანარიცხების 15% - 4.073 აშშ დოლარი + ზამთრის პერიოდის დანახარჯები 2205 აშშ დოლარი)* დღე 18% = 7409 აშშ დოლარი.

საკონტაქტო ინფორმაცია

ვებგვერდი და
სოციალური მედია

<https://www.sao.ge/>
<https://www.budgetmonitor.ge/ka>
<http://www.blog.sao.ge/>
<http://www.sai.ge/main/>
<https://www.linkedin.com/company/stateauditoffice/>
<https://www.youtube.com/user/saogeorgia>
<https://www.facebook.com/www.sao.ge>

ცხელი ხაზი

(+995 32) 243 81 81

ელექტრონული ფოსტა

sao@sao.ge

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

SAO.GE