14

საქართველოს კონტროლის პალატის აუდიტის

ა ქ ტ ი

№ 65/00 „08" 10 2010 ქ. თბილისი

„ვ ა მ ტ კ ი ც ე ბ"
საერთო დანიშნულების სახელმწიფო
მომსახურების სფეროს აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი

გიორგი ჯერენაშვილი

„08 10" 2010 წელი

ეგზ.N2

ობიექტი: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო „სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის რეფორმის მხარდაჭერის პროექტის" შესაბამისობის აუდიტი.

პერიოდი: 01/01/09-01/06/10

თბილისი, 0144, ქეთევან წამებულის გამზ. 96
ტელ: +(995 32) 438-438; ფაქსი: +(995 32) 438-136; www.control.ge

საქართველოს კონტროლის პალატა

საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების სფეროს აუდიტის დეპარტამენტი

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

„სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის რეფორმის მხარდაჭერის პროექტის“

შესაბამისობის აუდიტის აქტი

აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა „სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის რეფორმის მხარდაჭერის პროექტის“ შესაბამისობის აუდიტი, რომელმაც მოიცვა 2009 წლის 1 იანვრიდან 2010 წლის 1 ივლისამდე პერიოდი.

სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის რეფორმის მხარდაჭერის პროექტი ხორციელდება: საქართველოს მთავრობასა და განვითარების პარტნიორებს შორის პროექტის ერთიანი დაფინანსების თაობაზე გაფორმებული ურთიერთგაგების მემორანდუმის საფუძველზე. კერძოდ:

- საქართველოს მთავრობასა და განვითარების საერთაშორისო ასოციაციას შორის გაფორმებული ფინანსური ხელშეკრულება;
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და ნიდერლანდების განვითარებისა და თანამშრომლობის სამინისტროს შორის გაფორმებული საერთაშორისო შეთანხმება;
- საქართველოს მთავრობასა და შვედეთს შორის მიღწეული სპეციალური შეთანხმება;
- საქართველოს მთავრობასა და საერთაშორისო განვითარების დეპარტამენტს (DFID) შორის გაფორმებული ურთიერთგაგების მემორანდუმი.

პროექტის ხანგძლივობაა 2006 წლის 10 მარტიდან 2012 წლის 1 მარტამდე.

პროექტის მთავარი მიზნებია:

1. სახელმწიფო რესურსების უფრო ეფექტურად განხორციელების მიზნით, ძირითადი სამინისტროებისა და უწყებების ინსტიტუციონალური შესაძლებლობების გაძლიერება;
2. სახელმწიფო რესურსების გამოყენებასთან დაკავშირებული ანგარიშგების გაუმჯობესება.

აუდიტის დაგეგმვის ეტაპზე გამოვლინდა რომ:

1. 2009 წლის 23 აპრილის სსიპ „საქართველოს საინსტიტუციო მშენებლობის განვითარების პროექტის განმახორციელებელ რგოლსა და შპს ,,დელოიტსა და ტუშთან“ გაფორმებული კონტრაქტის (PIU Aud2008) დამატება A-ს თანახმად, ყურადღება უნდა

გამახვილებულიყო გარდა ყველა სხვა პირობებისა, აგერთვე ეკონომიურობასა და შედეგობრიობაზე.

2. 2009 წელს ,,დელოიტსა და ტუშის" მიერ წარმოდგენილი იყო მხოლოდ ფინანსური აუდიტის დასკვნა, რომლის თანახმად, 2009 წლის ფინანსური ანგარიშგება ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით სამართლიანად ასახავდა პროექტის ფინანსურ მდგომარეობას.

3. შესყიდვების პროცედურები ხორციელდება მხოლოდ მსოფლიო ბანკის 2004 წლის მაისის „შესყიდვების სახელმძღვანელოსა"(GUIDELINES: PROCUREMENT UNDER IBRD LOANS AND IDA CREDITS) და „კონსულტანტების მომსახურების სახელმძღვანელოს "(GUIDELINES: SELECTION AND EMPLOYMENT OF CONSULTANTS BY WORLD BANK BORROWERS) შესაბამისად.

4. თანახმად საქართველოს კანონისა „საქართველოს კონტროლის პალატის" შესახებ, მე-2 მუხლის ზ) ქვეპუნქტისა და გარდამავალი დებულებების 37-ე მუხლის მე-2 პუნქტისა, საქართელოს კონტროლის პალატა უფლებამოსილია განახორციელოს ეკონომიურობის და შედეგობრიობის აუდიტი.

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, აუდიტის ჯგუფმა შესაბამისობის აუდიტის ფარგლებში, ასევე ყურადღება გაამახვილა პროექტის ფარგლებში გაწეული სახელმწიფო ხარჯების ეკონომიურობასა და შედეგობრიობაზე.

აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა აუდიტი, თანახმად აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტებისა (ISSAI 4100) და დარწმუნდა, რომ მტკიცებულებები, რომლებიც აუდიტის მსვლელობისას მოვიპოვეთ აუდიტის ანგარიშისთვის საკმარის და მართებულ საფუძველს წარმოადგენს.

I. შესავალი

პროექტი შედგება 4 კომპონენტისგან და პროექტის საოპერაციო ხარჯებისგან:

პროექტის კომპონენტები	2010 წლის 1 იანვრიდან			სულ პროექტის დასაწყისიდან 2010 წლის 1 ივლისამდე		
	სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანს. დანახარჯები (ლარი)	განვითარების პარტნიორების მხრიდან დაფინანს. დანახარჯები (ლარი)	მთლიანი დანახარჯები (ლარი)	სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანს. დანახარჯები (ლარი)	განვითარების პარტნიორების მხრიდან დაფინანს. დანახარჯები (ლარი)	მთლიანი დანახარჯები (ლარი)
1 კომპონენტი: „ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმვა და ბიუჯეტის მართვა"	9,235.83	207,330.51	216,566.34	105,857.53	2,526,251.63	2,632,109.16
2 კომპონენტი: „ხაზინის რეფორმა და ბიუჯეტის შესრულება"	-	7,858.10	7,858.10	40,291.21	1,129,324.72	1,169,615.93
3 კომპონენტი: „საკადრო რესურსების მართვა"	8,587.50	134,537.64	143,125.14	10,461.61	192,583.46	203,045.07

4 კომპონენტი: „საჯარო ანგარიშვალდებულება და სახელმწიფო ფინანსების მართვის კონტროლი“	-	78,140.14	78,140.14	57,131.32	1,634,317.09	1,691,448.41
პროექტის საოპერაციო ხარჯები	3,792.61	75,162.09	78,954.70	26,068.59	531,912.99	557,981.58
პროექტის მთლიანი ხარჯები	**21,616.00**	**503,028.00**	**524,644.00**	**239,810.00**	**6,014,390.00**	**6,254,200.00**

გამოყოფილი თანხების ათვისების მდგომარეობა:

[illegible]ითარების პარტნიორები	ორმხრივი შეთანხმების თანახმად გამოსაყოფი თანხა (აშშ დოლარებში)	ორმხრივი შეთანხმების თანახმად გამოსაყოფი თანხა (დაფინანსების ვალუტაში)	გადმორიცხული თანხა (დაფინანსების ვალუტაში)	სხვაობა (დაფინანსების ვალუტაში)	გამოყოფილი თანხა ლარში	2010 წლის 1 ივლისამდე ათვისებული თანხა ლარებში
მსოფლიო ბანკი	3,000,000	3,000,000 USD	360,000 USD	2,640,000 USD	601,840	N/A
საერთაშორისო განვითარების დეპარტამენტი (DFID)	4,500,000	2,500,000 GBP	2,500,000 GBP	-	6,899,300	N/A
ნიდერლანდების განვითარებისა და თანამშრომლობის სამინისტრო	2,100,000	1,800,000 EUR	1,200,000 EUR	600,000 EUR	2,762,640	N/A
შვედეთის საერთაშორისო განვითარების სააგენტო (SIDA)	4,500,000	4,500,000 USD	560,960 USD	3,939,040 USD	969,842	N/A
საქართველოს მთავრობა*	900,000	N/A	239,810 lari	N/A	239,810	N/A
სულ	**15,000,000**	N/A	N/A	N/A	**11,473,432**	**6,254,200**

* განვითარების პარტნიორების მოთხოვნით მთავრობის წილი მთლიან კონტრიბუციაში უნდა შეადგენდეს 6%-ს.

აუდიტის ჯგუფის მიერ, შესწავლილ იქნა „სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის მხარდაჭერის პროექტის“ ყველა კომპონენტი, გარდა მე-4 კომპონენტისა - „საჯარო ანგარიშვალდებულება და სახელმწიფო ფინანსების მართვის კონტროლი“.

I - კომპონენტი „ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმვა და ბიუჯეტის მართვა“

i. *<u>საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და შ.პ.ს.”კონგარ”-ს შორის 2009 წლის 31 ივლისს დადებული საკონსულტაციო მომსახურების ხელშეკრულება - საბიუჯეტო პროცესის გამჭვირვალობის ხელშეწყობისა და საზოგადოების ინფორმირებისათვის.</u>*

საკონსულტაციო მომსახურების (ხელშეკრულება N:BD-11) საგანს წარმოადგენს, საბიუჯეტო პროცესის გამჭვირვალობის ხელშეწყობისა და საზოგადოების ინფორმირებისათვის, ფინანსთა სამინისტროს საბიუჯეტო დეპარტამენტისათვის, კონტრაქტით გათვალისწინებული საბიუჯეტო დოკუმენტების მომზადება და დაბეჭდვა. ხელშეკრულების ხანგრძლივობაა 17 თვე. თანახმად კონტრაქტისა, თანხა ადგილობრივ ვალუტაში შეადგენს 443503 ლარს (საიდანაც 375850 ლარი წარმოადგენს კონსულტანტებისათვის გადასახად ნეტო ღირებულებას, 67653 ლარი წარმოადგენს დამატებითი ღირებულების გადასახადს). აგრეთვე თანახმად კონტრაქტისა, საკონსულტაციო ფირმის მიერ შესასრულებელ ძირითად ამოცანებს წარმოადგენენ:

- დოკუმენტების დიზაინის მომზადება. დოკუმენტების საბოლოო მომზადებამდე, დიზაინისა და ყველა ტექნიკური პარამეტრის, ფინანსთა სამინისტროს საბიუჯეტო დეპარტამენტის უფროსთან შეთანხმება;
- დოკუმენტების მომზადება ინგლისურ და ქართულ ენებზე;
- დოკუმენტების დაბეჭდვა თანახმად ტაბულისა.

1) კონსულტანტის მიერ ტენდერში მონაწილეობისას წარმოდგენილი იქნა წინადადება, რომელიც ითვალისწინებდა სახელფასო განაკვეთს ინტელექტუალურ შრომაზე (6 თანამშრომელი), გათვლილს 21 თვეზე, რაც ჯამში შეადგენდა 322602 ლარს (15362 თვიური ხელფასი X 21 თვეზე). აღნიშნულს ემატებოდა ბეჭდის ღირებულება 53250 ლარი, რის შედეგადაც, დღგ-ს ჩათვლით ჯამმა შეადგინა 443503 ლარი. ხელშეკრულება ფინანსთა სამინისტროსა და შპს „კონგარს" შორის დაიდო 17 თვის ვადით (31/07/09-30/11/10), ხოლო ხელშეკრულების თანხა დარჩა უცვლელი. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიმღებ მხარეს (ფინანსთა სამინისტროს) არ მოუთხოვია ხელშეკრულების თანხის შემცირება სულ მცირე 61448 ლარით (15362 თიური ხელფასი x 4 თვეზე).

2) კონტრაქტის ღირებულებიდან, 322600 ლარი წარმოადგენდა ინტელექტუალურ შრომაში გადახდილ თანხას და 53250 ლარი ბროშურების დაბეჭდვაში გადახდილ თანხას. თანახმად კონტრაქტისა, სულ უნდა დაიბეჭდოს 8500 ბუკლეტი (21 სახეობა), 2010 წლის 1 ივლისის მდგომარეობით, მომზადდა 6750 ეგზემპლარი. აღნიშნულიდან 3430 ცალი, ანუ 51%-ზე მეტი გადაეცათ ფინანსთა სამინისტროს სხვადასხვა დეპარტამენტებს, 255 ცალი (3.7%) საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისს, თბილისის მერიას 1875 ცალი (27.7%), რაც ნათლად მეტყველებს, რომ არ იქნა შესრულებული ამ კონტრაქტის ძირითადი მიზანი, ანუ საზოგადოების ფართო ფენების ინფორმირება. ზემოაღნიშნულ უწყებებს, შიდა მოხმარებისთვის, არ ესაჭიროებოდა ადვილი ენით, საზოგადოების ყველა ფენისთვის გასაგებ ენაზე დაბეჭდილი ბროშურები. მათ აღნიშნულის გავრცელება შეეძლოთ ელექტრონული სახითაც. მითუმეტეს, რომ ეს უწყებები თვითონ ფლობდნენ აღნიშნული ინფორმაციას. ფინანსთა სამინისტროს მიერ, კონსულტანტისათვის გადახდილმა თანხამ (თანახმად კონტრაქტისა) შეადგინა 308 753 ლარი ანუ საშუალოდ ერთი ბუკლეტის ფასი წარმოადგენს 45 ლარს, რაც კიდევ უფრო შეუსაბამოს ხდის დანახარჯებს შესრულებულ სამუშაოსთან.

ორგანიზაციის დასახ.	ბუკლეტის საშუალო ფასი	მიღებული ბუკლეტების რაოდენობა	თანხა ლარებში
ფინანსთა სამინისტრო	45.74	3430	156 888.2
პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი	45.74	255	11 663.7
თბილისის მერია	45.74	1875	85 762.5
სხვა ორგანიზაციები	45.74	1190	54 430.6

შესასრულებელი სამუშაოები წარმოადგენს მცირე ფორმატიან, სურათებით, გრაფიკებითა და ცხრილებით გაჯერებულ დოკუმენტს, სადაც ტექსტი შეადგენს მაქსიმუმ მთლიანი ფორმატის 50-60%-ს. აუდიტის ჯგუფმა შეადარა დაბეჭდილი ბროშურების შინაარსი - ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებთან და შესაბამის დოკუმენტებთან, რის შედეგად გამოვლინდა, რომ ბროშურების შინაარსი თითქმის მთლიანად კოპირებულია აღნიშნული ანგარიშებიდან. შესრულებული სამუშაო შეიძლებოდა შესრულებულიყო ფინანსთა სამინისტროს რესურსებით და მოითხოვდა მხოლოდ პოლიგრაფიულ და სათარჯიმნო სამუშაოებს. აუდიტის ჯგუფმა ვერ მიიღო სათანადო განმარტებები თუ რა საჭირო იყო ბიუჯეტის თანხების დახარჯვა ამ რაოდენობის ბროშურების ბეჭდაში და მათ გავრცელებაში ისევ იმ უწყებებში, რომლებსაც ისედაც გააჩნდათ ეს ინფორმაცია. აღნიშნულიდან გამომდინარე ინტელექტუალურ შრომაში გადახდილი 322600 ლარი, გახარჯულია არაეკონომიურად და არამიზნობრივად.

4). თანახმად ხელშეკრულებისა (კონტრაქტის სპეციალური პირობების მომსახურების აღწერის პარაგრაფი 3-ის თანახმად) პუბლიკაცია უნდა შეიცავდეს განმარტებებს იმ პროცესებისას, რომელიც თანსდევდა დოკუმენტის მომზადებას და უნდა ითვალისწინებდეს სხვა ქვეყნების მაგალითებს, რომლებსაც გააჩნიათ შესაბამისი გამოცდილება ამ დარგში (მაგ: მაკედონია, სლოვენია, ბალტიისპირეთის ქვეყნები და ა.შ); წარმოდგენილი ბუკლეტები არ შეიცავს ინფორმაციას, სადაც მოყვანილი იქნებოდა სხვა ქვეყნების გამოცდილების მაგალითები ამ დარგში; ასევე არ შეიცავს განმარტებებს იმ პროცესებისას, რომელიც თანსდევდა დოკუმენტის მომზადებას; შპს" კონგარის" მიერ აღნიშნული მოთხოვნების შეუსრულებლობის მიუხედავად, ფინანსთა სამინისტრომ, კონტრაქტის სპეციალური პირობების ნაწილის (მუხლი 3.5(c)), სადაც მას ევალებოდა წერილობითი თანხმობის გაცემა დოკუმენტების შინაარსზე და დიზაინზე, მაინც გასცა თანხმობა პუბლიკაციების ბეჭდაზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე კლიენტს, კონტრაქტის გაფორმებისას, უნდა მოეთხოვა აგრეთვე კონსულტანტისგან დეტალური განწერა იმ ხარჯებისა, რომელიც შეეხებოდა ბროშურების მომზადებას, კერძოდ: დიზაინის შემსრულებელის ხელფასი; ფურცლების ხარისხი, მათი ფასი; ცალკე სასტამბო/დაბეჭდის ღირებულება; წარმოდგენილი ექვსი თანამშრომლის ფუნქცია/მოვალეობა და ა.შ.

დასკვნა:

I. „სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის მხარდაჭერის პროექტის“ ფარგლებში ვერ ხდება მიღებული თანხების სრულად ათვისება (მხოლოდ ათვისებულია 55%). ხოლო ზოგიერთ ნაწილში სადაც გამოყოფილი თანხები ათვისებულია, ხარჯები გაწეულია არაეკონომიურად და არამიზნობრივად.

II. შპს „კონგარი“-ს მიერ ტენდერში მონაწილეობისას წარმოდგენილი იქნა წინადადება, რომელიც ითვალისწინებდა ხელშეკრულებას გათვლილს 21 თვეზე, რაც ჯამში შეადგენდა 375850 ლარს დღგ-ს გარეშე. ხელშეკრულება ფინანსთა სამინისტროსა და შპს „კონგარს“ შორის დაიდო 17 თვის ვადით ხოლო ხელშეკრულების თანხა დარჩა უცვლელი. მიმღებ მხარეს (ფინანსთა სამინისტროს) არ მოუთხოვია ხელშეკრულების თანხის შემცირება, რის გამოც ბიუჯეტმა იზარალა 61446 ლარით

III. კონტრაქტის ღირებულებიდან, 322600 ლარი წარმოადგენდა ინტელექტუალურ შრომაში გადახდილ თანხას და 53250 ლარი ბროშურების დაბეჭვდაში გადახდილ თანხას. აუდიტის ჯგუფმა შეადარა დაბეჭვდილი ბროშურების შინაარსი - ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებთან და შესაბამის დოკუმენტებთან, რის შედეგად გამოვლინდა, რომ ბროშურების შინაარსი თითქმის მთლიანად კოპირებულია აღნიშნული ანგარიშებიდან. შესრულებული სამუშაო შეიძლებოდა შესრულებულიყო ფინანსთა სამინისტროს რესურსებით და მოითხოვდა მხოლოდ პოლიგრაფიულ და სათარჯიმნო სამუშაოებს. დაბეჭვდილი ბროშურებიდან 82% გავრცელდა ფინანსთა სამინისტროს სხვადასხვა დეპარტამენტებში, საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისში და ქალაქ თბილისის მერიაში. აღნიშნულ უწყებებს შიდა მოხმარებისთვის არ ესაჭიროებოდა აღნიშნული რაოდენობის, ადვილი ენით, საზოგადოების ყველა ფენისთვის გასაგებ ენაზე დაბეჭვდილი ბროშურები. აუდიტის ჯგუფმა ვერ მიიღო სათანადო განმარტებები თუ რა საჭირო იყო ბიუჯეტის თანხების დახარჯვა ამ რაოდენობის ბროშურების ბეჭვდაში და მათ გავრცელებაში ისევ იმ უწყებებში, რომლებსაც ისედაც გააჩნდათ ეს ინფორმაცია. აღნიშნულიდან გამომდინარე 322600 ლარი გახარჯულია არაეკონომიურად და არამიზნობრივად.

„საქართველოს კონტროლის პალატის შესახებ" საქართველოს კანონის 27-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, გაქვთ უფლებამოსილება აუდიტის აქტი მისი ჩაბარებიდან 20 დღის ვადაში გაასაჩივროთ მხოლოდ საქართველოს კონტროლის პალატის დავების განმხილველ საბჭოში. ქ. თბილისი, ქ. წამებულის გამზირი N 96 .

აუდიტორ ასისტენტი

მანანა ღვინაძე

მ. ღვინაძე