



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვ ა მ ტ კ ი ც ე ბ“

აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში

აუდიტის დეპარტამენტის უფროსი

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'N. Khashidze', is written over a horizontal dashed line.

ნოე ქაშიზაძე

16 ივლისი 2014 წელი

რეგიონული მართვის საკითხებში აფხაზეთის მინისტრის აპარატი

შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში N8/129

2011 წლის 1 იანვარი - 2014 წლის 1 იანვარი

შინაარსი

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა კანონმდებლობასთან შესაბამისობაზე.....	3
სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები.....	4

დასკვნა კანონმდებლობასთან შესაბამისობაზე

რეგიონული მართვის საკითხებში აფხაზეთის მინისტრის აპარატის ხელმძღვანელობას

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა რეგიონული მართვის საკითხებში აფხაზეთის მინისტრის აპარატის (შემდგომში „მინისტრის აპარატი“) 2011-2013 წლებში გაწეული საქმიანობის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის აუდიტი.

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

ანგარიშების მომზადებისა და მისი სამართლიანად წარდგენის პასუხისმგებლობის გარდა, მინისტრის აპარატის ხელმძღვანელობა ასევე პასუხისმგებელია, რომ უზრუნველყოს თავისი საქმიანობის კანონმდებლობასთან შესაბამისობა.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პასუხისმგებლობაა აუდიტის საფუძველზე გამოთქვას მოსაზრება მინისტრის აპარატის მიერ 2011-2013 წლებში გაწეული საქმიანობის მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის შესახებ. აუდიტი წარიმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI) შესაბამისად. აღნიშნული სტანდარტებით მოითხოვება აუდიტორის მიერ ეთიკის მოთხოვნების დაცვა, აუდიტის დაგეგმვა და წარმართვა იმგვარად, რომ მიღებულ იქნას დასაბუთებული რწმუნება იმის შესახებ, შეესაბამება თუ არა მინისტრის აპარატის მიერ 2011-2013 წლებში გაწეული საქმიანობა მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებს, ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით.

მიგვაჩნია, რომ ჩვენს მიერ მოპოვებული აუდიტორული მტკიცებულებები საკმარისი და შესაფერისია განხორციელებული საქმიანობის კანონმდებლობასთან შესაბამისობაზე პირობითი მოსაზრების გამოსათქმელად საჭირო საფუძვლის შესაქმნელად.

პირობითი მოსაზრების საფუძვლები კანონმდებლობასთან შესაბამისობაზე

2011-2013 წლების აუდიტის შედეგად გამოვლენილი გარემოებები, რომლებიც გავლენას ახდენენ კანონმდებლობასთან შესაბამისობაზე:

ჰუმანიტარული ტვირთები

აუდიტის პერიოდში (01.01.2011-01.01.2014 წწ) აფხაზეთის ა/რ რეგიონული მართვის საკითხებში მინისტრის აპარატს (მინისტრის აპარატი) მიღებული და გაცემული აქვს სხვადასხვა დასახელების ჰუმანიტარული ტვირთი.

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის 2012 წლის 10 თებერვლის N9 დადგენილებით დამტკიცებული „რეგიონული მართვის საკითხებში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრის აპარატის“ დებულებით მინისტრის აპარატის ძირითად ამოცანებსა და ფუნქციებში არ იყო განსაზღვრული ჰუმანიტარულ ტვირთთან დაკავშირებული საქმიანობის განხორციელების საკითხები.

მინისტრის აპარატის უშუალო ინიციატივით ხდებოდა სხვადასხვა სახის ჰუმანიტარული ტვირთის მოძიება-მიღება. აღნიშნული საქმიანობის შესახებ ინფორმაცია წარედგინებოდა აფხაზეთის ა/რ მთავრობას კვარტალურ და წლიურ ანგარიშებში.

მინისტრის ბრძანებებით, 2011-2012 წლებში ზემოაღნიშნულ ჰუმანიტარულ ტვირთთან დაკავშირებული საკითხების შესწავლა (განხორციელება) დაკისრებული ჰქონდა მინისტრის მოადგილეს ვლადიმერ ნიქაცაძეს, ხოლო 2013 წლიდან მინისტრის მოადგილეს მანანა ანუას.

2011 წლის 17 იანვარს მინისტრის აპარატსა და ააიპ „კეთილი სამარიელი საქართველოში“ შორის დაიდო თანამშრომლობის მემორანდუმი (მინისტრის აპარატის მხრიდან ხელს აწერდა მინისტრი კ. სალია, ხოლო პირობების შესრულება დაკისრებული იყო მინისტრის მოადგილეზე ვლადიმერ ნიქაცაძეზე), რომელიც ითვალისწინებდა მრავალჯერად ურთიერთობას დევნილი ბავშვების დახმარების საქმეში. ამ მემორანდუმის საფუძველზე 2011-2013 წლებში ააიპ-ისგან „კეთილი სამარიელი საქართველოში“ მინისტრის აპარატზე გადმოცემულია შემდეგი სახის ჰუმანიტარული ტვირთი: 2989 სასაჩუქრე ყუთი (2011 წელს 2350 ცალი, 2012 წელს 454 ყუთი, 2013 წელს 185 ყუთი), სხვადასხვა დასახელების საკვები პროდუქტები (ორცხობილა, სენდვიჩი, შოკოლადი და სხვა), 20 ცალი საწმენდი საშუალება, 2 ცალი ინვალიდის ეტლი (გაცემულია აფხაზეთიდან დევნილებზე ლილომა ჭანტურაიზე და ლამარა ჯიჭონაიაზე) და 86 ცალი ქუდი.

აღსანიშნავია, რომ ააიპ „კეთილი სამარიელი საქართველოში“ და მინისტრის აპარატს შორის გაფორმებულ მიღება-ჩაბარების აქტებში დაფიქსირებული არ არის მიღებული ტვირთების ფასები, რაოდენობა და ყუთში არსებული საჩუქრების დეტალური/კონკრეტული დასახელება. შესაბამისად მოცემული ტვირთები მინისტრის აპარატის მიერ არ არის ბუღალტრულად აღრიცხული. ბუღალტრის ახსნა-განმარტებით, იმის გამო, რომ ყუთებში არსებული საჩუქრები ამერიკელი და კანადელი ოჯახების მიერ იყო ინდივიდუალურად შეძენილი და გამოგზავნილი, ყველა ყუთი იყო სადღესასწაულო ქალაქად შეფუთული და ყუთები პირდაპირ შეფუთულ მდგომარეობაში გადაეცემოდა დევნილებს. საქონლის დარიგებისას დევნილები ადგილზე ხსნიდნენ ყუთებს, რომლებშიც განთავსებული იყო ერთმანეთისგან განსხვავებული ტვირთი (საახალწლო სათამაშოები, ფანქრები, ფლომასტერები, ბავშვის ტანსაცმელები, კანფეტები, სალეჭი რეზინები, სახატავი რვეულები, ბლოკნოტები და სხვა).

ზემოაღნიშნულთან დაკავშირებით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2014 წლის 26 ივნისის 27/126 წერილის პასუხად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს ააიპ-ის „კეთილი სამარიელი საქართველოში“ 2014 წლის 1 ივლისის N0414 წერილით ეცნობა, რომ ააიპ-ის „კეთილი სამარიელი საქართველოში“ ყველა დოკუმენტაცია ამოღებულია საქართველოს საფინანსო სამსახურის მიერ და ინფორმაცია ჰუმანიტარული ტვირთების შესახებ ვერ იქნება წარმოდგენილი.

ჰუმანიტარული ტვირთების გასავალზე (გაცემაზე) წარმოდგენილია მიღება-ჩაბარების აქტები, რომელთა თანახმად ჰუმანიტარული ტვირთი გაცემულია აფხაზეთის დევნილთა დეპარტამენტზე, აფხაზეთის მთავრობის წარმომადგენლობაზე აღმოსავლეთ საქართველოში, აფხაზეთის მთავრობის წარმომადგენლობაზე სამეგრელო-ზემო სვანეთში, აფხაზეთის მთავრობის წარმომადგენლობაზე იმერეთის, გურიის, რაჭა-ლეჩხუმის, ქვემო სვანეთის რეგიონებსა და აჭარის ა/რ რესპუბლიკაში და ააიპ „ქართულ-აფხაზური საერთო სახლზე“. აღნიშნულ ორგანიზაციებს ჰუმანიტარული ტვირთი უნდა დაერიგებინათ კომპაქტურად ჩასახლებულ ადგილებში დევნილ ბავშვებზე და მოსახლეობაზე. მოპოვებული ინფორმაციით: მოცემული ორგანიზაციები მიღებულ ჰუმანიტარულ ტვირთებს არიგებდნენ კომპაქტურად ჩასახლებულ ადგილებში განსახლებულ დევნილებზე; გარდა აღნიშნულისა, შესაბამისი განცხადებით მომართვის შემთხვევაში ჰუმანიტარული ტვირთები კონკრეტულ დევნილ პირებზე გაიცემოდა ადგილზე, ამ ორგანიზაციებიდანაც; ასევე უშუალოდ მინისტრის აპარატის მიერაცაა გაცემულია ჰუმანიტარული ტვირთი დევნილ ბავშვებზე ქ. თბილისში და დაბა სურამში კომპაქტურად ჩასახლებულ ადგილებში, რაზეც შედგენილი და წარმოდგენილია ჰუმანიტარული

ტვირთის გაცემის სიები. თუმცა გამომდინარე იქიდან, რომ ააიპ „კეთილი სამარიელი საქართველოში“ და მინისტრის აპარატს შორის გაფორმებულ მიღება-ჩაბარების აქტებში არ იყო დაფიქსირებული მიღებული ტვირთების ფასები (ღირებულება), მათი ჩამოწერა (გაცემა) ხდებოდა შესაბამისი ფასების (ღირებულების) მითითებისა და ბუღალტრულად (თანხობრივად) აღრიცხვის გარეშე“.

სახელმწიფო შესყიდვები

- 2011წელს ავტოსარანსპორტო საშუალების („მერსედეს-ბენცი E-320“, გამოშვებული 1999 წელს) შესყიდვა, განხორციელებულია არარაციონალურად¹, ვინაიდან 12,000.00 ლარად შეძენილია ავტომანქანა, რომელიც მისი ექსპლუატაციაში ყოფნის (თორმეტი წელი) ვადიდან გამომდინარე, ამორტიზებული იყო.
- 2011-2013 წლებში მინისტრის აპარატის მიერ ჩატარებული 5 გამარტივებული ელექტრონული ტენდერიდან 2 შემთხვევაში ტენდერში გამარჯვებულ პრედენტთა მიერ დაფიქსირებულია საბოლოო ფასები, რომლებიც მნიშვნელოვნად (20%-ზე მეტით) დაბალია მინისტრის აპარატის მიერ განსაზღვრული შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებაზე.

მნიშვნელოვნად დაბალი ფასები წარმოდგენილია შემდეგ შესყიდვებში:

(ლარი)

სატენდეროგანცხ. N	მომწოდებელი	შესყიდულისაქონლისკატეგორია	სავარაუდოღირებული	საბოლოომეტყველებული	სხვაობა (5-4)	% (5/4)
1	2	3	4	5	6	7
SPA120007967	LAV Group	45300000-სამშენებლო-სამონტაჟოსამუშაოები	5400	3780	1620	30%
SPA120007974	"ეტალონი-2007"	45400000-შენობისდასრულებისსამუშაოები	41500	25499	16001	39%
ჯამი	X	X	46900	29279	17621	38%

ზემოაღნიშნული ფაქტები მიუთითებს სახელმწიფო შესყიდვების არაშესაბამის დაგეგმვაზე, კერძოდ ტენდერის გამოცხადებამდე მინისტრის აპარატს არა აქვს მეტი ყურადღება დათმობილი ბაზრის კვლევისა და ანალიზისათვის, მისთვის საჭირო ხარისხის შესყიდვის ობიექტების საბაზრო ღირებულების დადგენისა და სავარაუდო ღირებულების ადეკვატურად განსაზღვრის მიზნით².

¹ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის მოთხოვნები.

² სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონის მე-9 მუხლის მე-6 პუნქტის „ე“ და „თ“ ქვეპუნქტების მოთხოვნები.

პირობითი მოსაზრება კანონმდებლობასთან შესაბამისობაზე

ჩვენი აზრით, პირობითი მოსაზრების საფუძვლის აზრად აღწერილი საკითხების გარდა, მინისტრის აპარატის მიერ 2011-2013 წლებში გაწეული საქმიანობა, ყველა არსებით ასპექტში შეესაბამება მოქმედ კანონმდებლობას.

სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები:

გვსურს, აგრეთვე ყურადღება გავამახვილოთ შემდეგ გარემოებებზე:

შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურება

მინისტრის აპარატში შესაბამისი ბრძანებებისა და ხელშეკრულებების საფუძველზე მთელი წლის განმავლობაში დასაქმებული იყო შტატგარეშე მოსამსახურეები, კერძოდ: 2011-2012 წლებში 6-6 მომუშავე, 2013 წელს 10 მომუშავე. მათზე ანაზღაურებულია სულ 100 236.69 ლარი (მათ შორის: 2011 წელს-28 108.28 ლარი; 2012 წელს-32 152.43 ლარი და 2013 წელს-39 975.98 ლარი).

მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, შტატგარეშე მოსამსახურე არის პირი, რომელიც დანიშნით ან შრომითი ხელშეკრულებით გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად; ფაქტობრივად კი წარმოდგენილი ხელშეკრულებების ანალიზით გამოვლინდა, რომ 2011-2012 წლებში 2-2 პირი, ხოლო 2013 წელს 3 პირი აყვანილია მთელი წლის პერიოდში მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად. კერძოდ, მინისტრის მოადგილე ვ. ნიქაცაძის ხელმძღვანელობით საზოგადოებასთან, საერთაშორისო დონორის და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ურთიერთობა აფხაზეთიდან დევნილ მოსახლეობის სოციალურ პირობების გასაუმჯობესებლად ინვესტიციების და ჰუმანიტარული ტვირთების მოზიდვის მიზნით დასაქმებული იყო - დ. კენჯია (თვეში 550 ლარის ანაზღაურებით); აფხაზეთიდან დევნილ სოციალურ დაუცველ კატეგორიებზე აფხაზეთის მთავრობის წარმომადგენლობის ერთჯერად მატერიალური დახმარების კომისიის მონაცემების დამუშავება და ერთიან საინფორმაციო ბაზაში ასახვა დასაქმებული იყო - მ. შენგელია (თვეში 550 ლარის ანაზღაურებით); სახელმწიფო სტანდარტების შესაბამისად ახლად შენგებულ საცხოვრებელ კორპუსში გადაყვანილი კომპაქტურად ჩასახლებული დევნილების შესახებ ინფორმაციების მოძიება და მონაცემთა ბაზაში ასახვასა და დევნილთა ერთიანი მონაცემთა ბაზის შექმნაში მონაწილეობის კუთხით დასაქმებული იყო - მ. შენგელია (თვეში 550 ლარის ანაზღაურებით) და მომწოდებელი ორგანიზაციების შერჩევის, კომუნალური და კავშირგაბმულობის ხარჯების დაფარვის უზრუნველყოფის, ოფისის სამეურნეო საქმიანობის უზრუნველყოფის, შესრულებულ სარემონტო სამუშაოებზე დეფექტური აქტების და ხარჯთაღრიცხვის წარდგენის ხელმძღვანელობისათვის დასაქმებული იყო - ხ. სურმავა (თვეში 500 ლარის ანაზღაურებით)³.

აუდიტის ჯგუფი:

გიორგი ფრუიძე

ბონდო გასვიანი

16 ივლისი 2014 წელი

3. საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლის მოთხოვნები.