



“ვ ა მ ტ კ ი ც ე ბ”
სოციალური სფეროს აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი

ზაზა შუშილაძე

„13“ „05“ 2015 წელი

2

საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ
პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს
2011-2013 წლების შესაბამისობის აუდიტი

№ 34/00

სარჩევი

1	შემოკლებანი:	3
2	შემაჯამებელი მიმოხილვა.....	3
3	აუდიტის მიზანი და მასშტაბი.....	5
4	საქმიანობის მოკლე მიმოხილვა	6
5	ადმინისტრაციული ხარჯები	8
5.1	მივლინება ქვეყნის ფარგლებს გარეთ.....	8
5.2	საწვავი	10
5.3	შრომის ანაზღაურება.....	15
6	სახელმწიფო შესყიდვები.....	16
6.1	ელექტრონული ტენდერები.....	17
6.2	გამარტივებული შესყიდვები.....	25
7	დევნილთა ოჯახების გრძელვადიანი განსახლება	33
7.1	ერთ დევნილ ოჯახზე ორი ან მეტი საცხოვრებელი ბინის დაკანონება	36
7.2	ერთ დევნილ ოჯახზე კომპენსაციის გაცემა და საცხოვრებელი ბინის დაკანონება ...	38
7.3	ერთ დევნილ ოჯახზე ორი ან მეტი ფულადი კომპენსაციის გაცემა.....	39
7.4	არადევნილ ოჯახზე საცხოვრებელი ბინების დაკანონება	40
8	სასტუმრო „აფხაზეთში“ მცხოვრები დევნილი ოჯახების განსახლება.....	40
9	ზამთრის სეზონში დევნილთა ოჯახების სათბობი საშუალებით (ელექტრო ენერგია, ბუნებრივი აირი) უზრუნველყოფა	45

1 შემოკლებანი:

1. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო-სამინისტრო;
2. ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებული პირი-დევნოლი;

2 შემაჯამებელი მიმოხილვა

ქვემოთ მოკლედ წარმოდგენილია აუდიტის ძირითადი შედეგები:

ადმინისტრაციული ხარჯები:

- 2012 - 2013 წლებში განხორციელებული მივლინებების მიხედვით სამინისტროს მიერ ზედმეტად იქნა გაწეული 5,033 ლარის ხარჯი;
- მოპოვებული აუდიტორული მტკიცებულებების საფუძველზე აუდიტის ჯგუფმა ვერ მიიღო სათანადო რწმუნება 130,375 ლარის ღირებულების საწვავის ხარჯის მიზნობრიობის თაობაზე, ასევე არ დასტურდება ხარჯებში ჩამოწერილი 59,851 ლარის ბენზინის საწვავის უფლებამოსილი პირის მიერ მიღება.

სახელმწიფო შესყიდვები:

- 2011 წელს სამინისტროს მიერ მისი ცენტრალური აპარატის ქ. გორში განთავსებასთან დაკავშირებით ქ. გორში გორკის ქუჩაზე მდებარე უძრავ ქონებაზე განხორციელდა საპროექტო-სამშენებლო სამუშაოები. სამშენებლო სამუშაოების შემდეგ შენობა გადაეცა ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებს, შესაბამისად 2011 წელს გაწეულმა არამიზნობრივმა ხარჯმა შეადგინა 4,046,018 ლარი.
- 2011-2012 წლებში სამინისტროს მიერ განხორციელდა დევნილთა სასარგებლოდ სატრანსპორტო მომსახურება. აუდიტის ჯგუფმა აღნიშნულ მომსახურებაში გადახდილი თანხის ანალიზისას გამოავლინა, რომ მოცემული მომსახურების ფარგლებში შესაძლებელი იქნებოდა სულ მცირე 654,361 ლარის მოცულობის საბიუჯეტო სახსრების დაზოგვა.
- სამინისტროს მიერ არ ხდებოდა ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პირგასამტეხლოს დაკისრების უფლების გამოყენება, რის შედეგადაც შესაძლებელი იქნებოდა კომპანიების მიერ ბიუჯეტის სასარგებლოდ 59,544 ლარის გადახდა.
- შპს „NBG“-თან, შპს „ნიუ კონსტრაქშენ“-თან, შპს „მონოლითმშენ“-თან, შპს „იკა“-სთან გაფორმებული ხელშეკრულებები შეიცავს საბიუჯეტო სახსრების არარაციონალური ხარჯვის რისკს. აღნიშნულ კომპანიებთან გაფორმებული ხელშეკრულებების ჯამურმა ღირებულებამ შეადგინა 14,019,505 ლარი.

დევნილთა გრძელვადიანი განსახლება:

- ხუთ ოჯახს, რომლებიც იმყოფებოდნენ ერთი სარეგისტრაციო ნომრის ქვეშ საკუთრებაში გადაეცა ერთზე მეტი საცხოვრებელი ფართი;
- გამოვლინდა 6 შემთხვევა, როდესაც ერთ ოჯახზე გაიცა როგორც ერთჯერადი კომპენსაცია, ასევე განხორციელდა საცხოვრებელი ბინის დაკანონება;
- 13 ოჯახზე ზედმეტად გაცემულმა კომპენსაციის თანხამ შეადგინა 130,000 აშშ დოლარი;
- საცხოვრებელი ფართები დაკანონებული ჰქონდა 4 ისეთ ოჯახს, რომლებსაც შეუწყდათ დევნილის სტატუსი.

რეკომენდაციები

სამინისტროს:

- უზრუნველყოს ანგარიშვალდებული პირებისაგან 2012-2013 წლებში ზედმეტად გაცემული სამივლინებო თანხის - 5,033 ლარის დაბრუნება სახელმწიფო ბიუჯეტში;
- დანერგოს ისეთი შიდა კონტროლის მექანიზმები, რომელიც შესაბამისი უფლებამოსილი პირების ავტორიზაციით უზრუნველყოფს საწვავის რაციონალურ და მიზნობრივ ხარჯვას;
- დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გადაწყვეტილება შესყიდვის საშუალების შერჩევის შესახებ უნდა იყოს დასაბუთებული. დასაბუთების ვალდებულება განპირობებულია ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელების მიზნით. დასაბუთებაში უნდა აღინიშნოს შეხედულებები, მოსაზრებები და გარემოებები, რომლებსაც ადმინისტრაციული ორგანო დაეყრდნო გადაწყვეტილების მიღების დროს. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დასაბუთების, როგორც თვითნებობისგან დაცვის ვალდებულების იგნორირება არის შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში;
- გამარტივებული შესყიდვის მოსამზადებელ ეტაპზე განხორციელდეს ბაზრის კვლევა, რათა თავიდან იქნას აცილებული არაკვალიფიციურ მიმწოდებელთან ხელშეკრულების გაფორმება. ბაზრის კვლევის შედეგებში აღინიშნოს შეხედულებები, მოსაზრებები, კრიტერიუმები და ფაქტობრივი გარემოებები, რომელთა მიხედვითაც მოხდა კონკრეტული მიმწოდებლის შერჩევა;
- სავარაუდო ღირებულებასა და სატენდერო წინადადების ფასს შორის 20% ან მეტი სხვაობის არსებობის შემთხვევაში სატენდერო კომისიამ პრეტენდენტისაგან მოითხოვოს ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის მატერიალური დადასტურება;
- არსებული ფინანსური და ადამიანური რესურსის გათვალისწინებით ინსპექტირების ჯგუფის შემადგენლობაში შეყვანილი იქნას შესაბამისი დარგის სპეციალისტები, რათა

უზრუნველყოფილი იქნას მიწოდებული საქონლის/მომსახურების და სამუშაოების ხარისხის შესაბამისობის მონიტორინგის სისტრულე და უწყვეტობა;

- „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნათა შესაბამისად დაინერგოს ისეთი შიდა კონტროლის მექანიზმები, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფოს მიერ უკვე დაკმაყოფილებული დევნილი ოჯახების საკუთრებაში საცხოვრებელი ფართების გადაცემის ან/და კომპენსაციის გაცემის თავიდან არიდებას;
- გამოყოფილი საბიუჯეტო ასიგნებები დაიგეგმოს სწორად და მის განკარგვაზე დაწესდეს კონტროლი. ფულადი სახსრების ხარჯვა განხორციელდეს შესაბამისი ვალდებულებების წარმოშობის მომენტიდან და სწორად მოხდეს ფაქტობრივი ხარჯის შესაბამის პერიოდზე მიკუთვნება. აღნიშნული უზრუნველყოფს წარდგენილი ფინანსური ანგარიშგების სიზუსტეს.

3 აუდიტის მიზანი და მასშტაბი

შესაბამისობის აუდიტის მიზანია, აუდიტის ჯგუფმა წარმოადგინოს ანგარიში ორგანიზაციის მიერ მის საქმიანობასთან დაკავშირებით განხორციელებული ოპერაციები რამდენად შესაბამისობაშია შესაფერის კრიტერიუმებთან. აუდიტის ჯგუფმა სამინისტროს საქმიანობის შეფასების კრიტერიუმები განსაზღვრა მოცემული სფეროს მარეგულირებელი საკანონმდებლო, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების, ხელშეკრულებების და მოცემულ დარგში მოქმედი სტანდარტების საფუძველზე, ასევე სხვა რელევანტური ინფორმაციის გათვალისწინებით.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა სამინისტროს 2011-2013 წლების შემდეგი ძირითადი საქმიანობები:

1. ადმინისტრაციული ხარჯები;
2. სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოს შესყიდვები;
3. გამარტივებული შესყიდვები;
4. დევნილთა გრძელვადიანი განსახლება.

აუდიტის ანგარიშის დანიშნულება

შესაბამისობის აუდიტის ანგარიშის დანიშნულებაა, აუდიტის ანგარიშის მომხმარებლებს მიაწოდოს ინფორმაცია ყველა იმ საკითხზე, რომელიც რისკების, შეუსაბამოების ან/და ნაკლოვანების სახით გამოვლენილი იქნა განსაზღვრული აუდიტის მასშტაბიდან.

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

სამინისტროს ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია 2011 - 2013 წლებში განხორციელებული საქმიანობის შესაბამისობაზე არსებულ კრიტერიუმებთან. სამინისტროს 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 იმდაგვარი წარმართვისათვის, რომელიც არ შეიცავს შეცდომით ან განზრახ არამართლზომიერი ქმედებით (თაღლითობით) გამოწვეულ არსებით კანონშეუსაბამოებს.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

აუდიტორი პასუხისმგებელია აუდიტის ანგარიშში ასახული ფაქტობრივი გარემოებების სისწორესა და მიზანშეწონილობაზე. აუდიტი წარმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტის შესაბამისად (ISSAI 4100), რომელიც მოიცავს შესაბამისობის აუდიტის ჩატარებას განცალკევებით ფინანსური ანგარიშგების აუდიტისაგან. აღნიშნული სტანდარტით მოითხოვება, აუდიტორის სამუშაო შეესაბამებოდეს ეთიკის ნორმებს და ითვალისწინებს აუდიტის იმგვარად დაგეგმვასა და ჩატარებას, რომ მოპოვებულ იქნეს საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებები იმის შესახებ, რომ სამინისტროს 2011 - 2013 წლების საქმიანობა არ შეიცავს კრიტერიუმებთან არსებითი შეუსაბამობის ფაქტებს.

აუდიტის ანგარიშის ფორმა

შესაბამისობის აუდიტის ანგარიშში შედგენილია უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტის (ISSAI 4100) მოთხოვნების მიხედვით - „ანგარიში ვრცელი ფორმით“. „ანგარიში ვრცელი ფორმით“ გულისხმობს აუდიტის შედეგებისა და გამოვლენილი გარემოებების უფრო დეტალურ განხილვას და რეკომენდაციების გაცემას, რაც ეხმარება აუდიტის ანგარიშის მომხმარებლებს საკითხების ყოველმხრივ გაგებასა და მასზე დაყრდნობით ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მიღებაში.

4 საქმიანობის მოკლე მიმოხილვა

სამინისტროს ძირითადი ფუნქცია არის საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა-დევნილთა, თავშესაფრის მაძიებელთა, ლტოლვილის ან ჰუმანიტარული სტატუსის მქონე პირთა, რეპატრიანტთა, სტიქიით დაზარალებულთა და სხვა მიგრანტთა სოციალური და სამართლებრივი დაცვა, მიგრაციის კონტროლი და განსახლება.

სამინისტროს ბიუჯეტის შესრულება 2011-2013 წლებში:

წლები	ორგან. კოდი	გეგმა (ათასი ლარი)	შესრულება (ათასი ლარი)
2011	34 00	45,899,300	44,478,900
2012	34 00	39,308,000	37,416,500

2013	34 00	50,000,000	47,263,000
------	-------	------------	------------

2011-2013 წლებში სამინისტროს სისტემაში შედიოდა ცენტრალური აპარატი, ტერიტორიული ორგანოები და სსიპ - „იძულებით გადაადგილებულ პირთა-დევნილთა თემის განვითარების ცენტრი“, რომელიც ლიკვიდაცია განხორციელდა 2013 წელს¹. აუდიტის პერიოდში აღნიშნულ სსიპ-ს დაფინანსების სახით სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ასიგნებები არ მიუღია და არც საკუთარი შემოსავლები ჰქონია.

სამინისტროში აუდიტის წლებში პროგრამული ბიუჯეტის ფარგლებში დაგეგმილი და შესრულებულია ორი პროგრამა, რომელიც თავის მხრივ შედგება ქვეპროგრამებისაგან და ხორციელდება სამინისტროს აპარატის მიერ.

ორგ. კოდი	დასახელება	2011	2012	2013
34 01	იძულებით გადაადგილებულ პირთა და მიგრანტთა ხელშეწყობის მიზნით სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება და პროგრამების მართვა	8,936,100	7,721,000	7,999,900
34 01 01	საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო (სამინისტროს აპარატი)	7,946,300	5,598,000	4,728,600
	საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს შენობის მშენებლობა ქ. გორი		1,049,800	
34 01 01 02	იძულებით გადაადგილებულ პირთა-დევნილთა რეგისტრაცია			1,233,800
34 01 02	საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოები	410,000	374,100	426,200
34 01 03	"ხიდი"	33,600	31,400	39,300

¹ საქართველოს პრეზიდენტის 2013 წლის 6 თებერვლის N63 ბრძანებულება

34 01 04	"რეპატრაცია"	39,800	44,000	47,600
34 01 05	"ჩემი სახლი"	364,400	353,300	398,500
34 01 06	საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის ბრძოლებში უგზო-უკვლოდ დაკარგულ მებრძოლთა მოძებნისა და მათი ოჯახის წევრთა უფლებების დაცვა	142,100	107,000	108,800
34 01 07 01	ჰუმანიტარული სტატუსის მქონე პირთა და თავშესაფრის მაძიებელთა შენახვის ხარჯები		113,300	332,500
34 01 07 02	ეკომიგრანტთა მიგრაციის მართვა		50,000	684,700
34 02	განსახლების ადგილებში დევნილთა შენახვა და მათი საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესება	35,542,800	29,695,500	39,263,100
34 02 01	ორგანიზებულად ჩასახლების ადგილებში ლტოლვილთა და დევნილთა საცხოვრებელი პირობების შექმნა	23,925,100	12,265,700	10,383,700
34 02 02	იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლებისა, სოციალური და საცხოვრებელი პირობების შექმნა	10,995,300	17,371,000	28,776,800
34 02 03	იძულებით გადაადგილებულ პირთა თემის განვითარების პროექტი (WB)-გაუქმებული სსიპ	622,500		102,600
34 02 05	იძულებით გადაადგილებული პირებისთვის საცხოვრებელი სახლების მშენებლობა გორში (GIZ)		58,800	

5 ადმინისტრაციული ხარჯები

5.1 მივლინება ქვეყნის ფარგლებს გარეთ

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მოსამსახურეთა მივლინებები, მივლინებაში გამგზავრების პროცედურები, მიზნები და მასთან დაკავშირებული საფინანსო დოკუმენტაცია. ჯგუფმა შეისწავლა 2012 წლის 1 აგვისტოდან 2013 წლის 31 დეკემბრის ჩათვლით ქვეყნის ფარგლებს გარეთ განხორციელებული სამივლინებო დოკუმენტაცია, ვინაიდან 2012 წლის აგვისტომდე განხორციელებული მივლინებების შესახებ დოკუმენტაცია ამოღებული იყო სამართალდამცავი ორგანოების მიერ.

ცხრილი N 5.1.1

	2011	2012	2013	ჯამი
ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მივლინებების ფაქტობრივი ხარჯი	173,905	59,890	48,100	281,895

კრიტერიუმი: თუ ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მოსამსახურის მივლინებას მიმღები მხარე უზრუნველყოფს კვების ხარჯებით, მოსამსახურეს უნაზღაურდება სადღეღამისო ნორმის მხოლოდ 30%². ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მოსამსახურის მივლინების შემთხვევაში, როდესაც მიმღები მხარე უზრუნველყოფს მივლინებასთან დაკავშირებული ხარჯების სრულად დაფარვას, მხოლოდ მაღალი რანგის თანამდებობის პირებს ეძლევა სადღეღამისო ნორმის დანამატი³.

გამოვლენილი გარემოება: არის შემთხვევები, როდესაც მიმღები მხარე უზრუნველყოფდა სამინისტროს მოსამსახურეთა მივლინებებთან დაკავშირებული ხარჯების სრულად დაფარვას, სამინისტროს მიერ კი ნორმატიულ აქტთან შეუსაბამოდ, გაცემულია სადღეღამისო ნორმის თანხები; ასევე, როდესაც მიმღები მხარე უზრუნველყოფდა მიწვეულის კვების ხარჯების ანაზღაურებას, ნორმატიულ აქტთან შეუსაბამოდ, სადღეღამისო ნორმის მხოლოდ 30%-ის ნაცვლად, გაცემულია მისი სრული ოდენობა.

2012 წელს სამი მივლინების და 2013 წელს ექვსი მივლინების მიხედვით სამინისტროს მიერ ზედმეტად იქნა გაწეული, შესაბამისად, 1,307 ლარის და 3,726 ლარის, სულ - 5,033 ლარის ხარჯი.

N	ბრძანების ნომერი და თარიღი	ქვეყანა	ქალაქი	ზედმეტად ანაზღაურებული თანხა
1	N176-მ 31.08.2012	რუმუნეთი	ბუქარესტი	368
2	N176-მ 31.08.2012	რუმუნეთი	ბუქარესტი	368
3	N189-მ 21.09.2012	თურქეთი	იზმირი	99
4	N200-მ 13.11.2012	საფრანგეთი	სტრასბურგი	717
5	N48-მ 07.05.2013	საფრანგეთი	სტრასბურგი	847
6	N131-მ 29.08.2013	დიდი ბრიტანეთი	ლონდონი, ბირმინგემი	559
7	N131-მ 29.08.2013	დიდი ბრიტანეთი	ლონდონი, ბირმინგემი	559
8	N131-მ	დიდი	ლონდონი,	559

² საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 20 აპრილის N231 ბრძანებულების დანართი N1-ის მე-11 პუნქტი.

³ საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 20 აპრილის N231 ბრძანებულების დანართი N1-ის მე-16 პუნქტი.

	29.08.2013	ბრიტანეთი	ბირმინგემი	
9	N135-მ 05.09.2013	ავსტრია	ვენა	226
10	N163-მ 07.10.2013	იტალია	რომი	516
11	N175-მ 21.10.2013	იტალია	რომი	615
12	N198-მ 14.11.2013	საფრანგეთი	სტრასბურგი	504
				5,936

რეკომენდაცია

სამინისტროს:

უზრუნველყოს ანგარიშვალდებული პირებისაგან 2012-2013 წლებში ზედმეტად გაცემული სამივილინგო თანხის - 5,033 ლარის დაბრუნება სახელმწიფო ბიუჯეტში.

5.2 საწვავი

კრიტერიუმი: სამინისტროს მიერ საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების დროს შესაძლებელია გამოყენებული იქნეს, როგორც მის საკუთრებაში, ასევე ფაქტობრივ მფლობელობაში (იჯარის, ლიზინგის და სხვა ამგვარი სახის ხელშეკრულების საფუძველზე) არსებული ავტოსატრანსპორტო საშუალება. საწვავის ხარჯად აღიარების საფუძველს წარმოადგენს პირველადი სააღრიცხვო დოკუმენტი, რომლითაც შესაძლებელია მოხდეს სატრანსპორტო ერთეულის (ობიექტი) და მატერიალურად პასუხისმგებელი პირის (სუბიექტი) იდენტიფიცირება. მინისტრის 2011 წლის 28 აპრილის N57 ბრძანების თანახმად, მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფის სამმართველოს საწვავის გაცემა უნდა ეწარმოებინა-„მატერიალური მარაგების გაცემის ფაქტურების“ საფუძველზე, საწვავის სახეობის, პროგრამებისა და ცენტრალური აპარატის მითითებით. აღნიშნულის საფუძველზე ხდებოდა საწვავის ფაქტობრივად ხარჯვის იდენტიფიცირება. დოკუმენტში დასტურდება მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფის სამმართველოს უფროსის ხელმოწერით საწვავის გაცემა და შესაბამისი მიმღები პირის ხელმოწერით საწვავის ტალონების მიღება.

გამოვლენილი გარემოება: აუდიტის პერიოდში გამოცემული მინისტრის ბრძანებებით განისაზღვრებოდა სამინისტროს ცენტრალურ აპარატსა და შესაბამის პროგრამებზე ავტოსატრანსპორტის მიმაგრებისა და მათი საწვავით უზრუნველყოფის ყოველთვიური ნორმები და საწვავის მიღებაზე პასუხისმგებელი პირი. 2011-2013 წლებში სამინისტროს აპარატისა (ნაერთი ანგარიშგების თანახმად) და ტერიტორიული ორგანოების მიერ აღიარებულია 1,231,748 ლარის საწვავის (ბენზინი, დიზელი) ფაქტობრივი ხარჯი:

ცხრილი N 5.2.1

წელი	ცენტრალური აპარატი	პროგრამა "ჩემი სახლი"	პროგრამა "უგზო-უკვლოდ დაკარგულთა მოძიება"	რეგისტრაციის პროგრამა	ტერიტორიული ორგანოები	ჯამი
2011	302,641	35,225	38,072	0	48,925	424,863
2012	374,905	42,730	14,390	0	56,456	488,481
2013	238,302	2,889	0	28,644	48,569	318,404
სულ	915,848	80,844	52,462	28,644	153,950	1,231,748

წარმოდგენილი ხარჯვის დინამიკის მიხედვით, სამინისტროში 2013 წელს შემცირებულია საწვავის ხარჯი (2012 წელთან შედარებით 34,8%-ით).

- 2011-2012 წლებში საწვავის ხარჯვა ხორციელდებოდა ტალონების საშუალებით. აუდიტის პერიოდში საწვავის ხარჯად აღიარება ხდებოდა „მატერიალური მარაგების გაცემის ფაქტურების“ საფუძველზე, რომელზეც არ იყო სამმართველოს უფროსის ხელმოწერა, ხოლო რიგ შემთხვევებში საწვავის მიღებას არ ადასტურებდა მიმღები პირი. კერძოდ, **ხარჯებში ჩამოწერილი 59,851 ლარის ბენზინის საწვავის მიღება არ დასტურდება ხელმოწერებით შემდეგი ავტომანქანების მიხედვით (ცენტრალური აპარატი და პროგრამები):**

ცხრილი N 5.2.2

N	ა/მანქანის N	2011		2012		სულ	
		ლიტრი	ლარი	ლიტრი	ლარი	ლიტრი	ლარი
1	TOYOTA corolla MER-240	3,190	6,939	1,000	2,330	4,190	9,269
2	ნივა HAB-255	3,080	6,205	0	0	3,080	6,205
3	TOYOTA Yaris MER-241	7,000	15,248	4,600	10,227	11,600	25,475
4	KIA Sportige SZS-707	0	0	6,790	15,184	6,790	15,184
5	MERSEDES-BENZ E-280 VQV-204	0	0	1,300	2,834	1,300	2,834
6	HYUNDAI Tucson BBQ-859	0	0	400	884	400	884
	ჯამი	13,270	28,392	14,090	31,459	27,360	59,851

- 2012 წელს სამ შემთხვევაში (ივლისი, აგვისტო, სექტემბრის თვეები) ბენზინის საწვავის მიმღები ხელმოწერით ადასტურებს განსხვავებული - ნაკლები რაოდენობის საწვავის მიღებას, ვიდრე საწვავის გასავლის ფაქტურითაა გაწერილი და ბუღალტრულად ხარჯებში ჩამოწერილი. ზედმეტად ხარჯად აღიარებული ბენზინის

საწვავის (500 ლიტრი) ღირებულება შეადგენს 1,165 ლარს (რომელიც ფაქტობრივად უნდა განიხილოს, როგორც დანაკლისი).

- აუდიტის ობიექტმა ვერ წარმოადგინა შესამოწმებელ პერიოდში საწვავის გასავლის ყოველთვიური ფაქტურები 109,934 ლარის დიზელის საწვავის ფაქტობრივი ხარჯვის შესახებ. აუდიტის მასშტაბის შეზღუდვის გამო, აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოახდინა მიღებაზე ხელმოწერებით დაუდასტურებელი და ხარჯებში ჩამოწერილი დიზელის საწვავის რაოდენობისა და თანხის იდენტიფიცირება. ყოველივე ზემოაღნიშნული მიუთითებს სამინისტროში ქონებისა და მისი მოძრაობის, მატერიალური და ფინანსური რესურსების გამოყენების შიდა კონტროლის არარსებობაზე.
- 2011-2012 წლებში საწვავი (ბენზინი) აღიარებულია ხარჯად და ჩამოწერილია იმ ავტომანქანებზე, რომელიც არ იყო სამინისტროს არც საკუთრებაში და არც სხვა სახით სარგებლობაში, შესაბამისად არ იყო აღრიცხული ფინანსურ ანგარიშგებაშიც. აღნიშნულ ავტოსატრანსპორტო საშუალებებზე ჩამოწერილია 31,170 ლიტრი 64,735 ლარის ბენზინის საწვავი.

ცხრილი N 5.2.3

N	ა/მანქანის N	2011		2012		სულ	
		ლიტრი	ლარი	ლიტრი	ლარი	ლიტრი	ლარი
1	ნივა DAD-132			2,100	4,463	2,100	4,463
2	ნივა DAP-127			1,800	3,828	1,800	3,828
3	ნივა RAZ-738			1,030	2,173	1,030	2,173
4	ნივა CWN-229	6,480	13,455	2,660	5,655	9,140	19,110
5	ნივა HAB-255	3,080	6,205	1,235	2,606	4,315	8,811
6	HYUNDAI Tucson GKG-551	6,605	13,781	2,800	5,950	9,405	19,731
7	HYUNDAI Tucson HMH-929			1,790	3,777	1,790	3,777
	ჯამი	16,165	33,441	13,415	28,452	29,580	61,893

ზემოაღნიშნული ავტოსატრანსპორტო საშუალებებიც, როგორც წესი, მინისტრის ბრძანებებით მიმაგრებული იყო ცენტრალურ აპარატსა და სხვადასხვა პროგრამებზე, ფაქტობრივად კი იმყოფებოდა სხვა იურიდიული პირის ბალანსზე. აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა სარწმუნო დოკუმენტური მტკიცებულებები 61,893 ლარის საწვავის ფაქტობრივი ხარჯვის დასადასტურებლად.

სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტაციის თანახმად, კერძოდ, 2012 წლის 25 აპრილით დათარიღებული და ხელმოწერილი მიღება-ჩაბარების აქტის საფუძველზე, რომელიც გაფორმდა სამინისტროსა და გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისარიატის ოფისის წარმომადგენელს შორის, 14 ერთეული ავტოსატრანსპორტო საშუალება (მ. შ. ზემოაღნიშნული ავტომობილები) სამინისტროს გადმოეცა საკუთრებაში უსასყიდლოდ. ტრანსპორტი ბალანსზე აღირიცხა და ფინანსურ ანგარიშგებაში აისახა მაისიდან.

კრიტერიუმი: სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებს ორი ძირითადი ეკონომიკური პასუხისმგებლობა აკისრიათ: საზოგადოების უზრუნველყოფა განსაკუთრებული საქონლითა და მომსახურებით არასაბაზრო საწყისებზე და ტრანსფერული გადახდების გზით შემოსავლების და ქონების გადანაწილება. აღნიშნული ფუნქციები ძირითადად ხარჯების ოპერაციათა მეშვეობით ხორციელდება. ხარჯად აღიარების ძირითად პირობას წარმოადგენს ის, რომ ხარჯი დაკავშირებული უნდა იყოს სამინისტროს მიერ მისი უფლებამოსილების სფეროში სახელმწიფო მმართველობითი ფუნქციის განხორციელებასთან.

გამოვლენილი გარემოება: ფინანსური ანგარიშგების მიხედვით გარდა ცენტრალური აპარატისა, საწვავის ხარჯი გაწეულია ორ პროგრამაზე: „საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისთვის ბრძოლებში უგზო-უკვლოდ დაკარგულ მებრძოლთა მოძებნისა და მათი ოჯახის წევრთა უფლებების დაცვა“ და „ჩემი სახლი“.

საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისთვის ბრძოლებში უგზო-უკვლოდ დაკარგულ მებრძოლთა მოძებნისა და მათი ოჯახის წევრთა უფლებების დაცვის პროგრამის ფარგლებში მინისტრის ბრძანებებით⁴ პროგრამაზე მიმაგრებული იყო 2011 წელს საშუალოდ ოთხი, ხოლო 2012 წელს - სამი ერთეული მსუბუქი ავტომობილი. საწვავის ლიმიტი განისაზღვრებოდა ფაქტიური ხარჯის შესაბამისად, მაგრამ თვეში არაუმეტეს 900 ლიტრისა თითოეული მიმაგრებული ავტომობილის მიხედვით. იმის გათვალისწინებით, რომ აუდიტის პერიოდის დასაწყისისათვის პროგრამა არ იყო გაწერილი და შესაბამისად, ნათლად არ იყო განსაზღვრული შესასრულებელი სამუშაოები, დაწესებული ლიმიტები, საწვავის არამიზნობრივად ხარჯვის რისკის შემცველია. ამავე ბრძანებით საწვავის მიღებაზე პასუხისმგებელ პირს წარმოადგენდა მინისტრის პირველი მოადგილე.

ფინანსური ანგარიშგების მიხედვით 2011-2013 წლებში სამინისტროს მიერ პროგრამის ფარგლებში ხარჯადა აღიარებული **52,462 ლარის** საწვავი:

ცხრილი N 5.2.4

ნაშთი	2011		2012		2013		ფაქტობრივად გახარჯული საწვავის ჯამი
	საკასო	ფაქტობრივი	საკასო	ფაქტობრივი	საკასო	ფაქტობრივი	
13,867	38,596	38,072	0	14,390	0	0	52,462

⁴ N136 20.12.2010წ, N51 14.04.2011წ, N117 01.08.2011წ, N152 28.10.2011წ, N03 16.01.2012წ, N49 31.05.2012წ, N68 16.07.2012წ, N103 20.08.2012წ, N123 24.09.2012წ, N145 13.11.2012წ, N155 03.12.2012წ. - ბრძანებები სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფების ავტომატურად სარგებლობისა და საწვავით უზრუნველყოფის შესახებ.

წარმოდგენილი ინფორმაციით, 2011 წელს აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში გაწერილი გასავლის ფაქტურების მიხედვით გაცემული საწვავის მიღება დადასტურებულია ხელმოწერით სამინისტროს იმ მოსამსახურეების მიერ, რომელთაც საქმიანობიდან გამომდინარე არანაირი კავშირი არ ჰქონდათ უგზო-უკვლოდ დაკარგულ მებრძოლთა მოძებნისა და მათი ოჯახის წევრთა უფლებების დაცვასთან, 2012 წელს კი საწვავი მიღებულია პროგრამის შტატგარეშე თანამშრომლის მიერ.

უფლებამოსილი პირის განმარტებით, 2011-2013 წლებში პროგრამის ფარგლებში თანამშრომლების განკარგულებაში ფაქტობრივად არ იყო არც ერთი ავტომანქანა. მხოლოდ საჭიროების შემთხვევაში, სიტყვიერად მიმართავდნენ მინისტრის პირველ მოადგილეს, რათა პროგრამას რამდენიმე დღით სარგებლობაში გადაცემოდა ავტოსატრანსპორტო საშუალება და გასულიყვნენ საქართველოს სხვადასხვა რეგიონში განსახლებულ დევნილებთან. აუდიტის პერიოდში პროგრამით გათვალისწინებული ღონისძიებების განხორციელების მიზნით ადგილი არ ჰქონია მოსამსახურეთა ქვეყნის შიგნით მივლინების ფაქტს.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა უტყუარი და სარწმუნო დოკუმენტური მტკიცებულებები იმასთან დაკავშირებით, რომ ხდებოდა თუ არა ზემოაღნიშნული პროგრამის საჭიროებიდან გამომდინარე მოსამსახურეთა გასვლები დევნილ მოსახლეობასთან; შესაბამისად, ვერ დასტურდება 2011-2013 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ასიგნებებიდან **გახარჯული 52,462 ლარის საწვავის მიზნობრიობა.**

პროგრამაზე „ჩემი სახლი“ კი მინისტრის ბრძანებებით⁵ აუდიტის პერიოდში მიმაგრებული იყო საშუალოდ 2011 წელს - 3, 2012 წელს - 5 და 2013 წელს - 2 ერთეული მსუბუქი ავტომობილი. საწვავის ლიმიტი ამ შემთხვევაშიც განისაზღვრებოდა ფაქტიური ხარჯის შესაბამისად, მაგრამ თვეში არაუმეტეს 900 ლიტრისა თითოეული მიმაგრებული ავტომობილის მიხედვით 2012 წლის ოქტომბრამდე, ხოლო შემდეგ ლიმიტის რაოდენობა შემცირდა და მათი ოდენობა განსხვავდებოდა ავტომობილების მიხედვით.

ფინანსური ანგარიშგების თანახმად, 2011-2013 წლებში სამინისტროს მიერ პროგრამის ფარგლებში ხარჯადაა აღიარებული **80,842 ლარის** საწვავი:

ცხრილი N 5.2.5

ნაშთი	2011		2012		2013		ფაქტობრივად გახარჯული საწვავის ჯამი (ლარი)
	საკასო	ფაქტობრივი	საკასო	ფაქტობრივი	საკასო	ფაქტობრივი	

⁵ ზემოაღნიშნულ პროგრამაში მითითებული მინისტრის ბრძანებებით განისაზღვრებოდა ამ პროგრამაშიც მიმაგრებული ავტომანქანების რაოდენობა და საწვავის ლიმიტები.

14,305	39,023	35,224	27,514	42,730	0	2,888	80,842
--------	--------	--------	--------	--------	---	-------	--------

წარმოდგენილი ინფორმაციით, აუდიტის წლებში საწვავის ფაქტობრივად მიღება, (მხოლოდ ერთი გამონაკლისის გარდა) ხელმოწერებითაა დადასტურებული იმ მოსამსახურეების მიერ, რომლებიც სამინისტროში დაკავებული იყვნენ სხვა საქმიანობით. პროგრამის სამივლინებო ხარჯების ანალიზიდან გამომდინარე კი, ფაქტობრივად პროგრამის მიზნების უზრუნველსაყოფად მივლინებების მხოლოდ არაარსებითი ნაწილია გაწეული (დიზელის საწვავის 2,929 ლარის ხარჯი). აღნიშნულიდან გამომდინარე, აუდიტის ჯგუფმა სამინისტროში ვერ მოიპოვა სარწმუნო დოკუმენტური მტკიცებულებები ფაქტობრივად გახარჯული 77,913 ლარის საწვავის (80,842-2,929) მიზნობრიობაზე.

წარმოდგენილი აუდიტორული მტკიცებულებებით არ დასტურდება 130,375 ლარის ღირებულების საწვავის ხარჯის მიზნობრიობა.

რეკომენდაცია

სამინისტროს:

დანერგოს ისეთი შიდა კონტროლის მექანიზმები, რომელიც შესაბამისი უფლებამოსილი პირების ავტორიზაციით უზრუნველყოფს საწვავის რაციონალურ და მიზნობრივ ხარჯვას.

5.3 შრომის ანაზღაურება

ცხრილი N 5.3.1

	2011	2012	2013
1 შტატის თანამშრომელთა თანამდებობრივი სარგო	2,538,391	2,583,846	2,726,908
2 შტატის თანამშრომელთა დანამატი ხელფასზე			202,250
3 შტატის თანამშრომელთა პრემია	814,969	741,123	411,990
4 შტატგარეშე თანამშრომელთა ძირითადი ხელფასები	1,167,429	1,100,108	1,786,844

სამინისტროს თანამშრომლებზე ერთსა და იმავე საანგარიშო პერიოდში ხდებოდა როგორც პრემიის, ასევე ფულადი ჯილდოს გაცემა, რომელთა ოდენობაც რიგ შემთხვევებში 5-6 ჯერ აღემატებოდა თანამდებობრივ სარგოს. სამინისტროს თანამშრომლებზე დარიცხული პრემიების და ჯილდოს ფულადი სახით გაცემის ფორმალურ საფუძველად მითითებულია

„სამუშაოს სანიმუშო შესრულება“ და „კეთილსინდისიერი სამსახური“. აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა პრემიებისა და ჯილდოების გაცემის სარწმუნო მატერიალური აუდიტორული მტკიცებულებები.

2011 წლის განმავლობაში ორ შემთხვევაში სამინისტროს მიერ პრემია გაიცა იმ მოსამსახურეებზე, რომლებმაც პრემიის გაცემის დღეს დატოვეს დაკავებული თანამდებობები. პრემიის ოდენობა 4-ჯერ აღემატებოდა თანამდებობრივ სარგოს.

„პრემიის“ მუხლით გაცემული შრომის ანაზღაურების თანაფარდობა ხელფასის მუხლით გაცემულ ანაზღაურებასთან მიმართებით ერთ მოხელეზე 2011 წლის განმავლობაში მერყეობს 8%-დან 413%-მდე, 2012 წელს 1.65%-დან 289 %-მდე, ხოლო 2013 წელს 9.8 %-დან 71%-მდე.

პრემიების და ფულადი ჯილდოების გაცემის დამადასტურებელი მტკიცებულებების არ არსებობა მიუთითებს შიდა კონტროლის სისტემის არსებით სისუსტეზე, რომლის ჩამოყალიბება და სათანადო ფუნქციონირების უზრუნველყოფა „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად დაწესებულების ხელმძღვანელის პასუხისმგებლობაა.

6 სახელმწიფო შესყიდვები

საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრომ 2011-2013 წლებში სულ განახორციელა 1,173 შესყიდვა, რომლის საერთო ღირებულებამ შეადგინა 80,332,814 ლარი.

შესყიდვის საშუალება	2011		2012		2013	
	რაოდ	სახელშეკ. ფასი	რაოდ	სახელშეკ. ფასი	რაოდ.	სახელშეკ. ფასი
ელექტრონული ტენდერი (მათ შორის გამარტივებული ტენდერი)	70	12,742,115	103	9,917,394	115	21,979,857
გამარტივებული შესყიდვა	364	5,758,386	165	1,322,015	356	3,265,239

კრიტერიუმი: სახელმწიფო შესყიდვების კანონის მიზანს წარმოადგენს სახელმწიფო შესყიდვებისათვის განკუთვნილი ფულადი სახსრების რაციონალური ხარჯვის უზრუნველყოფა⁶. სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას საჯარო მოსამსახურემ უნდა დაიცვას ეკონომიურობის და ეფექტიანობის პრინციპი⁷

⁶ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 2

⁷ საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 73², მე-4 ნაწილი

გამოვლენილი გარემოება:

6.1 ელექტრონული ტენდერები

სამინისტროს მიერ სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვაზე გამოცხადებული ტენდერების შედეგად ფიქსირდებოდა მაღალი ეკონომიები, რაც საშუალოდ შეადგენდა ტენდერის სავარაუდო ღირებულების 31%-ს. ყველაზე მეტი ეკონომია აუდირებულ წლებში დაფიქსირდა შემდეგი კომპანიების მიხედვით:

ცხრილი N6.1.1

კომპანია	სავარაუდო ღირებულება	სახელშეკრულებო ღირებულება	ეკონომია
შპს „ატრიუმი“	1,509,216	924,550	584,666
შპს „NBG“	10,351,848	7,186,264	3,165,584
შპს „ს.ე.ნ.“	11,008,721	7,349,147	3,659,574
შპს „ტრანსმშენი“	9,138,989	6,384,811	2,754,178
შპს „ნიუ კონსტრაქშენი“	5,981,221	4,217,000	1,764,221

ასეთი ეკონომიების განხორციელების პირობებში არსებობს მიმწოდებლის მხრიდან სამუშაოების უხარისხოდ შესრულების, მიწოდების ვადების და ხელშეკრულების სხვა არსებითი პირობების დარღვევის რისკი. აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვებთან დაკავშირებული საშემსყიდველო და სააღრიცხვო დოკუმენტაცია, რის შედეგადაც დადგინდა მაღალი რისკის შემცველი გარემოებები:

N185 საჯარო სკოლის რეაბილიტაცია

2011 წლის ივნისის თვეში სამინისტრომ გამოცხადა ორი ელექტრონული ტენდერი ვარკეთილში N185 საჯარო სკოლის დევნილთათვის საცხოვრებელ სახლად რეაბილიტაციის შესახებ. 20 ივნისს გამოცხადებული ტენდერი (SPA 110016525) ითვალისწინებდა N185 საჯარო სკოლის რეაბილიტაციას, ხოლო 27 ივნისს გამოცხადებული ტენდერი (SPA110017076) იმავე სკოლის სპორტული და სააქტო დარბაზის დევნილთათვის საცხოვრებელ სახლად რეაბილიტაციას. 20 ივნისს გამოცხადებულ ტენდერში (SPA 110016525) მონაწილეობა მიიღო ექვსმა პრეტენდენტმა, სადაც ვაჭრობის შედეგად დაფიქსირებული ყველაზე დაბალი ფასის გამო გამარჯვებულად გამოცხადდა შპს „ტრანსმშენი“ (910,500 ლარი), ხოლო 27 ივნისს გამოცხადებულ ტენდერში (SPA110017076) - ორმა კომპანიამ, სადაც გამარჯვებულად გამოცხადდა შპს „ატრიუმი“ (374,500 ლარი).

სატენდერო დოკუმენტაციის და ხელშეკრულების თანახმად შესრულებული სამუშაოების საგარანტიო ვადა შეადგენდა არანაკლებ 3 წელს.

სამინისტრომ 7 დღის შუალედში ერთსა და იმავე ობიექტზე გამოაცხადა 2 ტენდერი, რომელიც ითვალისწინებდა ერთ შენობაში სხვადასხვა ადგილის ერთიდაიგივე სარემონტო სამუშაოებს.

მოცემული სამუშაოების შესრულებიდან ერთი წლის შემდეგ, საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 12 სექტემბრის N1737 განკარგულების საფუძველზე, 2012 წლის 17 სექტემბერს, სამინისტრომ გამარტივებული წესით გააფორმა ხელშეკრულება შპს „იკა“-სთან ვარკეთილის N185-ე საჯარო სკოლაში წყალკანილაზაციის სისტემის სარეაბილიტაციო სამუშაოების შესყიდვის შესახებ. ხელშეკრულება ითვალისწინებდა 132,707 ლარის ღირებულების საკანალიზაციო ქსელის რეაბილიტაციის და სანიაღვრე ქსელის მოწყობის სამუშაოების შესრულებას.

ანალოგიური სახის სამუშაოების შესრულებას N185 საჯარო სკოლის შენობაში ითვალისწინებდა როგორც შპს „ატრიუმთან“, ასევე შპს „ტრანსმშენთან“ გაფორმებული ხელშეკრულებები, რომელთა საგარანტიო პერიოდი შეადგენდა სამ წელს. აქედან გამომდინარე, ამ ობიექტზე 3 წლის განმავლობაში ნებისმიერი სახის ხარვეზის აღმოფხვრა ევალუბრდით ზემოაღნიშნულ კომპანიებს, თუმცა სამინისტრომ მიიღო განსხვავებული გადაწყვეტილება და ხელშეკრულება ისეთ სამუშაოზე, რომელიც სპეციალურ ცოდნასა და გამოცდილებას საჭიროებდა გაუფორმა კომპანიას, რომელიც დარეგისტრირდა 2012 წლის 1 აგვისტოს, 45 დღით ადრე ხელშეკრულების გაფორმებამდე და სამშენებლო-სარემონტო მომსახურების ბაზარზე არანაირი გამოცდილება არ გააჩნდა. შესაბამისად, მოცემული ხელშეკრულების მიხედვით შპს „იკა“-სთვის 127,191 ლარის გადახდა საბიუჯეტო სახსრების არეკონომიური და არარაციონალურ ხარჯვის თვალსაზრისით წარმოადგენს მაღალი რისკის შემცველ გარემოებას.

ქ.გორში გორკის ქუჩაზე მდებარე შენობის სარემონტო-სამშენებლო სამუშაოები

2011 წლის განმავლობაში სამინისტროს მიერ მისი ცენტრალური აპარატის ქ. გორში განთვასებასთან დაკავშირებით განხორციელდა სხვადასხვა სახის შესყიდვები, კერძოდ:

2011 წლის 22 თებერვლის მთავრობის N463 განკარგულების საფუძველზე ამავე წლის 2 მარტს გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით სამინისტრომ საპროექტო მომსახურების შესყიდვაზე ხელშეკრულება გააფორმა შპს „ესსა“-სთან ღირებულებით - 32,744 ლარი.

2011 წლის 10 მაისს სამინისტრომ გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი (SPA110012798) ქ. გორში, გორკის ქუჩაზე სამინისტროს ცენტრალური აპარატის შენობის მშენებლობაზე. შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებამ შეადგინა 5,257,647 ლარი. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო 8 პრეტენდენტმა და სატენდერო კომისიამ გამარჯვებულად გამოაცხადა ყველაზე დაბალი ფასის სატენდერო წინადადების წარმომდგენი სს „ტრანსმშენი“ და მასთან 2011 წლის 9 ივნისს გაფორმდა ხელშეკრულება ღირებულებით - 3,920,000 ლარი.

სამუშაოების მიმდინარეობის პროცესში წარმოიშვა დამატებითი სამუშაოების განხორციელების აუცილებლობა. შესაბამისად სს „ტრანსშენსა“ და სამინისტროს შორის 2012 წლის 27 აპრილს გამარტივებული შესყიდვით გაფორმდა ხელშეკრულება, რომელსაც საფუძვლად დაედო 2012 წლის 24 აპრილის მთავრობის განკარგულება N726. ხელშეკრულების ღირებულება განისაზღვრა 276,949 ლარით, ხოლო მასში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად საბოლოო ღირებულებამ შეადგინა 245,620 ლარი.

შენობის სარემონტო სამუშაოები დასრულდა 2012 წლის 30 ივნისს, მიუხედავად ამისა სამინისტროს აპარატის გადასვლა ქ. გორში არ განხორციელებულა, ხოლო 2012 წლის 23 ოქტომბრის მთავრობის N1908, N1907 და N1909 განკარგულებებით ქ. გორში, გორკის ქუჩაზე მდებარე შენობა გადაეცა ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებს.

ქ. გორში გორკის ქუჩაზე მდებარე უძრავ ქონებაზე განხორციელებულ საპროექტო-სამშენებლო სამუშაოებზე გაწეულმა არამიზნობრივმა ხარჯმა შეადგინა 4,046,018 ლარი.

შპს „მონოლითმშენი“

2011 წლის განმავლობაში შპს „მონოლითმშენი“ მონაწილეობა მიიღო სამინისტროს მიერ გამოცხადებულ 3 ტენდერში (SPA110019421; SPA110021484; SPA110021900) და სამივე მათგანში გამოცხადდა გამარჯვებულად. სულ სამივე ტენდერის მიხედვით სახელშეკრულებო ღირებულებამ შეადგინა 2,489,050 ლარი.

ცხრილი N6.1.2

სატენდერო განაცხადის ნომერი	ხელშეკრულების გაფორმების თარიღი	სამუშაოს შესრულების ვადა	სახელშეკრულებო ფასი (ლარი)
SPA110019421	29/08/2011	25/10/2011	426,100
SPA110021484	12/09/2011	25/12/2011	1,399,000
SPA110021900	15/09/2011	25/12/2011	663,950

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა მოცემულ შესყიდვებთან დაკავშირებული საშემსყიდველო და საბუღალტრო დოკუმენტაცია, რის შედეგადაც გამოვლინდა, რომ მოცემული კონტრაქტები მაღალი რისკის შემცველია, რაზეც მიუთითებს შემდეგი ფაქტობრივი გარემოებები:

- სატენდერო დოკუმენტაციით გათვალისწინებული შემსყიდველის მიერ პრეტენდენტებისადმი წაყენებული ტექნიკური მოთხოვნები არ არის პროპორციულ კავშირში შესყიდვის ობიექტის პარამეტრებთან, კერძოდ: SPA110021484 ტენდერის (შესყიდვის ობიექტი: ქ. თბილისში, ქერჩის ქუჩა N6-ში მრავალპროფილიანი პროფესიული კოლეჯი „მერმისი“-ს შენობის რეაბილიტაცია დევნილთა საცხოვრებელ სახლად) მიხედვით, შემსყიდველი ითხოვდა წინა ორი წლის განმავლობაში 1,349,538 ლარის ბრუნვის დადასტურებას მაშინ, როდესაც შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულება შეადგენდა 2,699,075 ლარს და მიწოდების ვადად განისაზღვრა

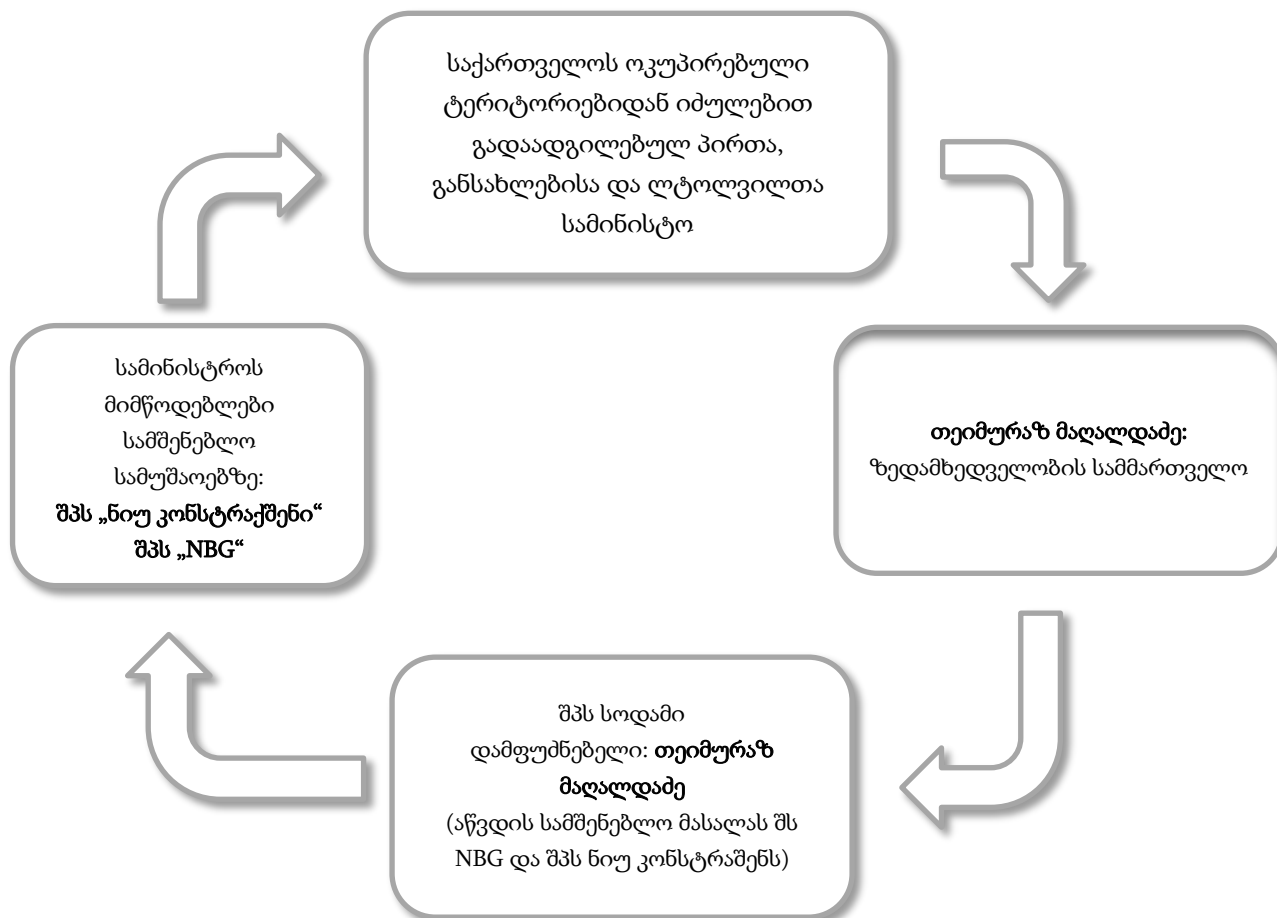
ხელშეკრულების გაფორმებიდან 2,5 თვე (დღე), 2011 წლის 1 დეკემბრამდე. სატენდერო დოკუმენტაციით ასევე მოთხოვნილი იყო ცნობა-ინფორმაცია ანალოგიური სამუშაოების შესრულების შესახებ, მატერიალურ ტექნიკური ბაზის შესახებ და საინჟინრო-ტექნიკური პერსონალის გამოცდილების შესახებ. დოკუმენტაციის შესწავლის შედეგად აუდიტის ჯგუფი ვერ დარწმუნდა პრეტენდენტის მიერ ტექნიკური დოკუმენტაციის შესაბამისად წარმოდგენილი ინფორმაციის რეალობაში, ვინაიდან შპს მონოლითმშენის მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტაცია ატარებდა მხოლოდ ინფორმაციულ ხასიათს და ინფორმაციის სიზუსტე არ იყო დადასტურებული.

- შპს მონოლითმშენს წარმოდგენილი დოკუმენტაციის მიხედვით ორი წლის (2009-2010) განმავლობაში შესრულებული აქვს 1,729,000 ლარის სამუშაოები. სამინისტრომ არ შეაფასა კომპანიის საწარმოო-ტექნიკური შესაძლებლობები, იმ კუთხით შეძლებდა თუ არა ის 2,489,050 ლარის სამუშაოების შესრულებას ერთდროულად 3 სხვადასხვა ობიექტზე 3 თვის განმავლობაში.
- შპს „მონოლითმშენი“ ვაჭრობის შედეგად აფიქსირებდა შეუსაბამოდ დაბალ ფასს, რომელიც 35%-48%-ით ნაკლები იყო შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულებაზე. მიუხედავად ამისა, სამინისტროს პრეტენდენტის სანდოობის შეფასების მიზნით არცერთ შემთხვევაში არ მოუთხოვია ინფორმაცია ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის და სატენდერო წინადადებაში დაფიქსირებულ ფასად სამუშაოს მიწოდების შესაძლებლობის შესახებ.
- მოცემული ხელშეკრულებების მიხედვით მიმწოდებელზე წინასწარ (ავანსად) გადახდილმა თანხამ სულ შეადგინა 1,233,000 ლარი, აქედან 398,000 ლარზე აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა ავანსის უზრუნველყოფის შესაბამისი საბანკო გარანტია. ობიექტის მიერ წარმოდგენილ დოკუმენტაციაში არ არის წარმოდგენილი სამუშაოთა მიღება-ჩაბარების აქტები, შესაბამისად აუდიტის ჯგუფმა ვერ დაადგინა შესრულდა თუ არა ავანსის ღირებულების შესაბამისი სამუშაოები. მინისტრის მოადგილის 2011 წლის 6 დეკემბრის ბრძანების საფუძველზე შეწყდა შპს „მონოლითმშენთან“ დადებული ხელშეკრულებები მიმწოდებლის მხრიდან ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობის გამო. სამინისტროს უკან არ მიუღია საავანსო თანხები გარანტორიდან. დღეის მდგომარეობით შპს „მონოლითმშენს“ ერიცხება დებიტორული დავალიანება 1,233,000 ლარის ოდენობით, რომელიც არის ორი ხელშეკრულების (5085/24-398,000 ლარი; 5085/23-835,000 ლარი) ფარგლებში გადახდილი საავანსო ღირებულების ჯამი. აუდიტის ობიექტიდან მიღებული ახსნა-განმარტებების და წარმოდგენილი მტკიცებულებებით აუდიტის ჯგუფმა ვერ მიიღო სათანადო რწმუნება სამინისტროს მიერ მოცემული ვადაგადაცილებული დებიტორული დავალიანების დასაფარავად გატარებული ღონისძიებების შესახებ.

შ.პ.ს. „NBG“-სთან და შ.პ.ს. „ნიუ კონსტრაქშენთან“ გაფორმებული ხელშეკრულებები

2013 წელს სამინისტრომ სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვაზე გააფორმა 42 ხელშეკრულება, რომლის ჯამურმა ღირებულებამ შეადგინა 21,430,384 ლარი. ხელშეკრულებების ღირებულების 53% გაფორმდა ორ კომპანიასთან, კერძოდ შპს „NBG“ – 5 ხელშეკრულება ჯამური ღირებულებებით 7,186,264 ლარი, შპს „ნიუ კონსტრაქშენი“ – 4 ხელშეკრულება ჯამური ღირებულებით 4,217,000 ლარი. შპს „NBG“ მონაწილეობა მიიღო სამინისტროს მიერ 2013 წლის განმავლობაში გამოცხადებულ 5 ტენდერში და ყველა მათგანში გამოცხადდა გამარჯვებულად, ხოლო შპს „ნიუ კონსტრაქშენმა“ მონაწილეობა მიიღო 15 ტენდერში და მათგან 4 ტენდერში გამოცხადდა გამარჯვებულად, ხოლო 5 ტენდერში იყო შპს „NBG“-ის უშუალო კონკურენტი. აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ კონკურენციასთან ერთად იმ ტენდერებში, სადაც შპს „NBG“ გამოცხადდა გამარჯვებულად შპს „ნიუ კონსტრაქშენს“ ჰქონდა ყველაზე დაბალი ფასი შპს „NBG“-ის შემდეგ.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა მოცემული კომპანიების კავშირი სამინისტროს თანამშრომლებთან. შედეგად გამოვლინდა, რომ შპს „NBG“ და შპს „ნიუ კონსტრაქშენი“ არაპირდაპირ დაკავშირებული იყვნენ სამინისტროს იმ თანამშრომლებთან, რომლებსაც შეეძლოთ გავლენის მოხდენა სატენდერო კომისიის გადაწყვეტილებაზე და ასევე ევალუბრდით სამშენებლო სამუშაოზე ზედამხედველობის (მონიტორინგის) განხორციელება.



სამინისტროს ის თანამშრომელი, რომლის სამსახურებრივ უფლებამოსილებას წარმოადგენდა სამშენებლო პროცესის ზედამხედველობა, არის იმ კომპანიის დამფუძნებელი, რომელიც 2012-2014 წლებში სამშენებლო მასალებს აწვდიდა სამინისტროს ძირითად მიმწოდებლებს. ამასთან, მოცემული კომპანიები სამინისტროს მიერ გამოცხადებულ ტენდერებში გამარჯვებულად ცხადდებოდნენ და შესაბამისად მსხვილ კონტრაქტებს იგებდნენ 2013 წელს, სწორედ ამავე პერიოდში დაინიშნენ სამინისტროში სხვადასხვა საპასუხისმგებლო თანამდებობაზე შესყიდვების და საზედამხედველო საქმიანობის მიმართულებით მენეჯმენტთა შემადგენლობა, რომელთაც, საჯარო სამსახურის ბიუროს ვებ-გვერდზე არსებული ინფორმაციით არ ჰქონდათ საჯარო სამსახურში მუშაობის გამოცდილება.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა ზემოაღნიშნული კომპანიების მიხედვით განხორციელებული შესყიდვის პროცედურების და გაფორმებული ხელშეკრულების არსებითი პირობების შესრულების შესაბამისობის მდგომარეობა, რის შედეგად გამოვლინდა მაღალი რისკის შემცველი გარემოებები:

1. შემსყიდველის მიერ შპს „NBG“-თან მიმართებაში უგულვებელყოფილია საბანკო გარანტიების კანონმდებლობასთან და სატენდერო დოკუმენტაციასთან შესაბამისობის საკითხი, კერძოდ, 2013 წლის 28 ივნისის (SPA130014246), 29 ივნისის (SPA130014251), 26 ივლისის (SPA130011378) გამოცხადებულ ტენდერებში შპს „NBG“-ს მიერ წარმოდგენილი ხელშეკრულების უზრუნველყოფის გარანტიის მოქმედების ვადა არ შეესაბამებოდა სატენდერო კომისიის მიერ პრეტენდენტის გამარჯვებულად გამოვლენის ოქმით დადგენილ მოთხოვნას და არ აღემატებოდა 30 დღით ხელშეკრულების მოქმედების ვადას.

2. 2013 წელს სამინისტროს მიერ სატენდერო დოკუმენტაციით უმეტეს შემთხვევაში გათვალისწინებული იყო საავანსო ანგარიშსწორების პირობა, რომლის ოდენობაც შეადგენდა 20%-ს. საავანსო გადახდებთან დაკავშირებით ადგილი ჰქონდა არაერთგვაროვან მიდგომას, კერძოდ, დასაბუთების გარეშე ავანსის თანხა იცვლებოდა 20%-დან 100%-მდე. დასაბუთების ვალდებულება განპირობებულია ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელების მიზნით. დასაბუთებაში უნდა აღინიშნოს შეხედულებები, მოსაზრებები და გარემოებები, რომლებსაც ადმინისტრაციული ორგანო დაეყრდნო გადაწყვეტილების მიღების დროს. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დასაბუთების ვალდებულების, როგორც თვითნებობისგან დაცვის მექანიზმის, იგნორირება წარმოადგენს დისკრეციული უფლებამოსილებით არამართლზომიერ სარგებლობას. შპს „NBG“-სთან და შპს „ნიუ კონსტრაქშენ“-თან ხელშეკრულების გაფორმების შემდეგ მხარეთა შორის დროის ერთსა და იმავე მონაკვეთში ფორმდებოდა შეთანხმება ცვლილებების განხორციელების შესახებ, რის შედეგადაც მოცემულ კომპანიებს ჰქონდათ 100% ავანსის მიღების შესაძლებლობა. ხელშეკრულებით გათვალისწინებული საავანსო თანხის ოდენობის გაზრდა გარკვეულ პოტენციურ ფინანსურ რისკებთან არის დაკავშირებული, რაზეც მიუთითებს ის გარემოება, რომ სამშენებლო სამუშაოების მიმწოდებლებთან საბოლოო ანგარიშსწორება ხორციელდება შესრულებული სამუშაოების შესახებ ექსპერტიზის დასკვნის საფუძველზე. არის

შემთხვევები, როდესაც მიმწოდებლის მიერ წარმოდგენილი ფორმა N2-ს და საქსპერტო შეფასების მიხედვით შესრულებული სამუშაოს მოცულობები ერთმანეთისგან განსხვავდება. მოცემული სხვაობების მიხედვით სახსრების უკან დაბრუნება ძირითადად ვადის დარღვევით ან სასამართლო დავის საგანი ხდება. კომპანიები დასაბრუნებელ თანხას აბრუნებდნენ ვადების დარღვევით, კერძოდ ვაზიანის სამხედრო დასახლებაში განლაგებული ორი კორპუსის (N2 და N3) სამშენებლო სამუშაოების სახელმწიფო შესყიდვაზე (SPA130018199) 2013 წლის 27 აგვისტოს გამოცხადებულ ტენდერში გამარჯვებულად გამოცხადდა შპს „NBG“, რომელმაც ავანსის სახით მიიღო ხელშეკრულების ღირებულების 100%, 2,640,000 ლარი. 2014 წლის 3 ივნისის (ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაოების დასრულების თარიღი) მდგომარეობით შესრულებული სამუშაოების მოცულობა შეადგენდა 1,017,061 ლარს, რაც მიუთითებს იმაზე, რომ სამუშაოები შესრულდა არასრულად. სამინისტრომ 2014 წლის 1 აგვისტოს, 2 დღით ადრე ავანსის გარანტიის ვადის ამოწურვამდე, მიმართა ავანსის გარანტიის გამცემ ბანკს საავანსო თანხის ანაზღაურების მოთხოვნით, თუმცა ბანკის მიერ თანხა არ იქნა ანაზღაურებული, შესაბამისად 1,622,939 ლარი არ იქნა დაბრუნებული სამინისტროს ანგარიშზე. შემსყიდველის მიერ სატენდერო განაცხადში 100% ავანსის მიღების შესაძლებლობის დაშვების შემთხვევაში ტენდერში მონაწილე ან მონაწილეობის მსურველ კომპანიებს (100% ავანსის გაცემის შესაძლებლობა სხვა კომპანიებისთვის შესაძლოა გამხდარიყო ტენდერში მონაწილეობის მოტივატორი) შესაძლებლობა ექნებოდათ წარმოედგინათ უფრო ხელსაყრელი წინადადებები, ვინაიდან სამშენებლო სამუშაოების შესასრულებლად წინასწარ გადახდილ თანხას უფრო მეტი ღირებულება აქვს, ვიდრე კონსიგნაციის წესით მიღებულ შემოსავლებს. მაღალი კონკურენცია სახელმწიფო სახსრების განკარგვის მეტ რაციონალურ შესაძლებლობას შექმნიდა.

3. შემსყიდველის მხრიდან შპს „NBG“ და შპს „ნიუ კონსტრაქშენის“ მიმართ ასევე ადგილი ჰქონდა ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოების მიწოდების ვადების კორექტირებას, კერძოდ: შპს „NBG“-ის ორი ხელშეკრულების (5085/44; 5085/45), ხოლო შპს „ნიუ კონსტრაქშენის“ ოთხივე ხელშეკრულების მიხედვით განხორციელდა შესრულების ვადების გახანგრძლივება. შესყიდვების კანონმდებლობის თანახმად, ხელშეკრულებაში ცვლილება დაუშვებელია თუ ამ ცვლილების შედეგად უარსდება შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის ხელშეკრულების პირობები⁸. სამინისტროს მხრიდან არ ხდებოდა მსჯელობა იმის შესახებ, უარესდებოდა თუ არა ხელშეკრულების პირობები და ხელშეკრულების ვადის კორექტირება გამოწვეული იყო თუ არა სამოქალაქო კოდექსის 398-ე მუხლის პირობების შესაბამისად. სამინისტრომ მხოლოდ ერთ შემთხვევაში (5085/53) იმსჯელა ხელშეკრულების ვადის კორექტირებაზე შპს „ნიუ კონსტრაქშენ“-თან მიმართებაში და ამ შემთხვევაშიც ხელშეკრულების ცვლილების გამომწვევი მიზეზის წინასწარ განსაზღვრა შესაძლებელი იყო, კერძოდ, მიმწოდებელი ითხოვდა ობიექტზე განთავსებული მაღალი ძაბვის ტრანსფორმატორის დემონტაჟს, რომელიც ხელს უშლიდა

⁸ სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონი, მუხლი 21, პუნქტი 5

სამუშაოების წარმოებაში. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული ტრანსფორმატორი არ წამოადგენდა სამუშაოების დასრულების დამაბრკოლებელ გარემოებას, სამინისტრომ ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულების შესრულების ვადა საბოლოო ჯამში გადაავადა ერთი წლით.

4. ტენდერის სავარაუდო ღირებულებასა და შპს „NBG“-ის და შპს „ნიუ კონსტრაქშენის“ მიერ წარმოდგენილი სატენდერო წინადადების საბოლოო ღირებულებას შორის სხვაობა ყველა შემთხვევაში შეადგენდა 20%-დან 41%-მდე. მიუხედავად ამისა, სამინისტროს არც ერთ შემთხვევაში არ მოუთხოვია გამარჯვებული კომპანიებისგან ინფორმაცია ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის და სატენდერო წინადადებაში დაფიქსირებულ ფასად სამუშაოს მიწოდების შესაძლებლობის შესახებ. ასეთი არსებითი სხვაობები ზრდის იმის ალბათობას, რომ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაოები განხორციელებულიყო არაჯეროვნად, რაზეც მიუთითებს შემდეგი გარემოებები:

- 2013 წლის 11 მაისს სამინისტრომ გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი ქ. თბილისში ჯიქიას ქ. N5-ში მდებარე სამსართულიანი შენობის სარეაბილიტაციო, სამშენებლო-სარემონტო და სამონტაჟო სამუშაოების შესყიდვაზე (SPA130010424). აღნიშნულ ტენდერში გამარჯვებულად გამოცხადდა შპს „ნიუ კონსტრაქშენი“, რომლის მიერ შესრულებული სამუშაოების უხარისხობაზე მიუთითებს ის გარემოება, რომ შენობის რეაბილიტაციის დასრულებიდან 8 თვეში მოხდა შენობის ჩამონგრევა. მიუხედავად იმისა, რომ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული იყო სამუშაოთა საგარანტიო ვადები (კონსტრუქციული ნაწილი-10 წელი, სამღებრო სამუშაოები-3 წელი, სანტექნიკა და მილგაყვანილობის ქსელი-7 წელი, მოსაპირკეთებელი სამუშაოები-7 წელი) და 2014 წლის 23 იანვრის ექსპერტიზის დასკვნის მიხედვით სამშენებლო-სარეაბილიტაციო სამუშაოები შეესაბამებოდა წარმოდგენილ ფორმა N2-ში მოცემულ სამუშაოებს, რეალურად აღმოჩნდა უხარისხო. ჯიქიას N5-ში მდებარე შენობის სარეაბილიტაციოდ გაწეულმა ხარჯმა შეადგინა 1,000,000 ლარი.
- 2013 წლის 23 მაისს სამინისტრომ გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი ქ. რუსთაველში, რუსთაველის ქ. N16-ში მდებარე შენობის სამშენებლო-სამონტაჟო სამუშაოების შესყიდვაზე (SPA130011378), სადაც გამარჯვებულად გამოვლინდა შპს „NBG“. ხელშეკრულების პირობების თანახმად მიმწოდებელი მის მიერ შესრულებული სამუშაოს კონსტრუქციული ნაწილის მდგრადობაზე იძლეოდა 10 წლიან გარანტიას, თუმცა სამუშაოების დასრულებიდან 10 თვის შემდეგ მოხდა საცხოვრებელი ბინების ჭერის ჩამონგრევა. სამინისტრომ აღნიშნულ ობიექტზე გასწია 920,000 ლარის ხარჯი.

მიუხედავად იმისა, რომ სამინისტროში არსებობდა სამშენებლო სამუშაოებზე ზედამხედველობის სტრუქტურული ერთეული, სამინისტროს მხრიდან არ ხორციელდებოდა სათანადო ზედამხედველობა მიმწოდებლის მიერ შესრულებულ სამუშაოებზე. შემსყიდველი სატენდერო დოკუმენტაციით ასევე ითხოვდა ინფორმაციას პერსონალის გამოცდილების შესახებ, თუმცა აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა დამაჯერებელი რწმუნება, ზემოაღნიშნული კომპანიების პერსონალის კვალიფიკაციის შესახებ.

6.2 გამარტივებული შესყიდვები

აუდიტის პერიოდში სამინისტრომ სხვადასხვა სახის შესყიდვაზე გამარტივებული წესით გააფორმა 885 ხელშეკრულება საერთო ღირებულებით 10 345 640 ლარი, რაც 2011-2013 წლების ბიუჯეტის 8%-ს შეადგენს.

ცხრილი N6.2.1

წელი	ხელშეკრულების რაოდენობა	სახელშეკრულებო ღირებულება
2011	364	5,758,386
2012	165	1,322,015
2013	356	3,265,239

მოცემული ხელშეკრულებებიდან აუდიტის ჯგუფის მიერ შეფასებული არსებითი რისკების საფუძველზე შეირჩა ტრანსპორტირების და მასთან დაკავშირებულ მომსახურების შესყიდვაზე გაფორმებული ხელშეკრულებები. შერჩევა განხორციელდა შემდეგი რისკ-ფაქტორების გათვალისწინებით:

- გამარტივებული შესყიდვის საფუძვლის (მომსახურების შეზღუდულ ვადებში განხორციელების აუცილებლობა) მიმართ პროფესიული სკეპტიციზმის მაღალი ხარისხი;
- ცალკეული წლების განმავლობაში ხელშეკრულებები გაფორმებული იყო ერთიდაიგივე კომპანიებთან, კერძოდ: 2011 წელს შ.პ.ს. „მე-სა“ 951,770 ლარი ღირებულებით და 2012 წელს შ.პ.ს. „მეგო“-სთან 1,085,768 ლარი;
- ხელშეკრულებაში შესყიდვის საგნის და ღირებულების აღწერა-განსაზღვრის ნაკლებ იდენტიფიცირებული, ზოგადი და ბუნდოვანი ფორმულირება.

2011 წელს მთავრობის განკარგულებით ორ შემთხვევაში მოხდა მოცემული მომსახურების გაწევის მიზნით სამინისტროსთვის წლიური საბიუჯეტო კანონით დამტკიცებული ასიგნებების ფარგლებში კოდებს შორის თანხების გადანაწილება (34 03-დან 34 05-ში), ხოლო ერთ შემთხვევაში თანხა გამოიყო მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან. 2012 წელს მთავრობის განკარგულებით ორ შემთხვევაში სამინისტროსთვის⁹ გამოყოფილი ასიგნებებიდან მოხდა თანხების მიმართვა გადაზიდვის მომსახურების უზრუნველსაყოფად, რის შედეგადაც სამინისტროს მიეცა დისკრეციული უფლებამოსილება ზემოაღნიშნული მომსახურების შეზღუდულ ვადებში განხორციელების მიზნით შესყიდვა განხორციელებინა

⁹ მთავრობის 2011 წლის 5 იანვრის N11 განკარგულება; მთავრობის 2011 წლის 22 თებერვლის N463 განკარგულება; მთავრობის 2011 წლის 14 ივლისის 463 განკარგულება; მთავრობის 2011 წლის 26 ივლისის 1535 განკარგულება; მთავრობის 2012 წლის 18 იანვრის N52 განკარგულება; მთავრობის 2012 წლის 8 მაისის N853 განკარგულება; მთავრობის 2012 წლის 21 ივნისის N1211 განკარგულება.

გამარტივებული წესით. გადაწყვეტილებებს საფუძვლად დაედო სამინისტროს განმარტებითი ბარათები, სადაც მითითებული იყო, რომ სამინისტროს მოცემული მომსახურების განხორციელება ესაჭიროებოდა მთავრობის განკარგულებებით¹⁰ დამტკიცებული 2009-2012 და 2012-2014 წლების სახელმწიფო სტრატეგიით გათვალისწინებული ღონისძიებების უზრუნველსაყოფად.

გადაზიდვის მომსახურების შესყიდვა ხდებოდა მთელი წლის მანძილზე. აღნიშნული მომსახურების შესყიდვა გამარტივებული შესყიდვით შეზღუდულ ვადებში განხორციელების მოტივით არ წარმოადგენდა აუცილებლობას. შესაბამისად, სამინისტროს მხრიდან არ არის დასაბუთებული შეზღუდულ ვადებში ტრანსპორტირების და მასთან დაკავშირებული მომსახურების განხორციელების აუცილებლობა. საჭიროების არსებობის შემთხვევაშიც კი არასწორად არის განმარტებული შეზღუდული ვადების არსებობა. გარდა ამისა, მოცემული ფაქტი მეტყველებს სამინისტროს მიერ ბიუჯეტის დაგეგმვის ნაკლოვანებაზე.

2011 წელს სამინისტრომ გამარტივებული შესყიდვის გზით შ.პ.ს. „მე-სას“ ტრანსპორტირებისა და მასთან დაკავშირებული მომსახურების შესყიდვის მიზნით გაუფორმა 8 ხელშეკრულება, რომლის ჯამურმა ღირებულებამ შეადგინა 951,770 ლარი. სამართალდამცავი ორგანოების მიერ დოკუმენტაციის ამოღების შედეგად შექმნილი აუდიტის მასშტაბის შეზღუდვის გამო, აუდიტის ჯგუფმა 8 ხელშეკრულებებიდან შეისწავლა მხოლოდ 6 ხელშეკრულება. შესწავლილი ხელშეკრულების ჯამურმა თანხამ შეადგინა 762,037 ლარი, რომლის საკასო და ფაქტიურმა ხარჯმა შეადგინა 618,934 ლარი. 2012 წლის განმავლობაში ანალოგიური მომსახურების შესყიდვაზე გამარტივებული წესით 9 ხელშეკრულება გაფორმდა შ.პ.ს. „მეგკო“-სთან. ხელშეკრულების ჯამურმა ღირებულებამ შეადგინა 1,085,768 ლარი, ხოლო საკასო და ფაქტიურმა ხარჯმა კი 620,633 ლარი.

მოცემული ხელშეკრულებების საგანს წარმოადგენდა იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლების ადგილებიდან ახალ საცხოვრებელ ადგილებში საოჯახო ნივთების გადაზიდვა. სახელშეკრულებო ღირებულების განსაზღვრისათვის საბაზისო ერთეულად აღებულ იქნა ერთი ოჯახის გადაყვანის ღირებულება, როგორც თბილისის, ასევე რეგიონების მასშტაბით.

აუდიტის ჯგუფი ვერ დარწმუნდა გაწეული მომსახურების სისრულეში.

აუდიტის პერიოდში მოცემული კომპანიების მიერ გაწეული მომსახურების ღირებულებამ შეადგინა:

¹⁰ მთავრობის 2009 წლის 28 მაისის 403 განკარგულება;
მთავრობის 2012 წლის 13 ივნისის 1162 განკარგულება

შპს „მე-სა“-ს მიერ 2011 წელს გაწეული მომსახურების ღირებულება:

ცხრილი N6.2.2

მიმართულება	ოჯახების რაოდენობა	ერთი ოჯახის გადაყვანის ღირებულება	ჯამი
თბილისი-თბილისი	23	280	6 440
თბილისი-თბილისი	156	289.6	45,177
თბილისი-თბილისი	38	292	11,096
თბილისი-თბილისი	57	310	17,670
თბილისი-თბილისი	196	340	66,640
თბილისი-თბილისი	1	390	390
თბილისი-რუსთავი	78	390	30,420
თბილისი-რუსთავი	1	340	340
თბილისი-ფოთი	26	950	24,700
ზუგდიდი-ფოთი	79	590	46,610
ვანი-ფოთი	8	730	5,840
ხობი-ფოთი	5	420	2,100
მესტია-ფოთი	6	850	5,100
ჩხოროწყუ-ფოთი	5	620	3,100
აბაშა-ფოთი	5	590	2,950
ანაკლია-ფოთი	1	620	620
წყალტუბო-წყალტუბო	333	330	109,890
ფოთი-ფოთი	151	340	51,340
ზუგდიდი-ზუგდიდი	105	590	61,950
ხობი-ხობი	16	420	6,720
სენაკი-სენაკი	1	450	450
ჯამი მოგებისა და დღგ-ს გარეშე			499,543
მოგება 5%			24,977
ჯამი			524,520
დღგ 18%			94,413
სულ ჯამი			618,934

შ.პ.ს. „მეგკოს“ მიერ 2012 წელს გაწეული მომსახურების ღირებულება:

ცხრილი N6.2.3

მიმართულება	ოჯახების რაოდენობა	ერთი ოჯახის გადაყვანის ღირებულება	ჯამი
თბილისი-თბილისი	174	330	57,420
თბილისი-თბილისი	62	450	27,900
ბათუმი-ბათუმი	70	310	21,700
გორი-გორი	21	310	6,510
გორი-გორი	22	330	7,260
ქუთაისი-ქუთაისი	28	330	9,240
წყალტუბო-წყალტუბო	7	240	1,680
წყალტუბო-ბათუმი	257	770	197,890
ქუთაისი-ბათუმი	37	750	27,750
ვანი-ბათუმი	10	720	7,200
წყალტუბო-ბათუმი	54	770	41,580
ზუგდიდი-ბათუმი	35	650	22,750
ხოზი-ბათუმი	9	620	5,580
მარტვილი-ბათუმი	7	620	4,340
აბაშა, სენაკი-ბათუმი	6	620	3,720
თბილისი-ბათუმი	5	980	4,900
ხოზი-ფოთი	2	420	840
გორი-სოფ. კოშკი	2	360	720
თბილისი-გორი	40	145.3	5,812
თბილისი-აბაშა	1	790	790
მესტია-სოფ. წინწყარო	1	2522	2,522
მესტია-კახეთი	17	2373	40,341
თბილისი-კახეთი	17	145.3	2,470
ჯამი მოგებისა და დღგ-ს გარეშე			500,915
მოგება 5%			25,045
ჯამი			525,960
დღგ 18%			94,672
სულ ჯამი			620,633

შესყიდვებთან დაკავშირებული დოკუმენტაციის შესწავლით გამოიკვეთა რისკის შემცველი შემდეგი გარემოებები:

1. სამინისტროს მიერ ვერ იქნა წარმოდგენილი შესყიდვის განხორციელების მიზნებისათვის ბაზრის გამოკვლევის ამსახველი რაიმე დოკუმენტური სახის მტკიცებულება. ის ფაქტი, რომ მოცემული კონტრაქტების გაფორმებას ბაზრის გამოკვლევის შედეგად მიღებული რაციონალური გადაწყვეტილებები არ ედო საფუძვლად დასტურდება იმით, რომ არც შ.პ.ს. „მე-სა“ და არც შ.პ.ს. „მეგკო“ არ წარმოდგენენ ამ სფეროს პროფილურ კომპანიებს. შესყიდვების ელექტრონულ პორტალზე არსებული ინფორმაციით 2011 წლის განმავლობაში შ.პ.ს. „მე-სას“ მონაწილეობა მიღებული აქვს მხოლოდ ქ. თბილისის მერიის და მისი ქვემდებარე დაწესებულებების მიერ გამოცხადებულ ტენდერებში. სულ მონაწილეობა მიიღო 15 ტენდერში, აქედან მხოლოდ 2 ტენდერი იყო დაკავშირებული გადაზიდვის მომსახურებასთან. შ.პ.ს. „მეგკო“ კი დარეგისტრირდა 2011 წლის 15 სექტემბერს და რეგისტრაციის დღიდან მონაწილეობა მიიღო 45 ელექტრონულ ტენდერში, საიდანაც 44 ტენდერი გამოცხადებულია ქ. თბილისის მერიის და მისი ქვემდებარე ორგანიზაციების მიერ. სადამფუძნებლო დოკუმენტაციის შესწავლით გამოვლინდა, რომ შ.პ.ს. „მეგკოს“ და შ.პ.ს. „მე-სას“ აქვთ საერთო იურიდიული მისამართი, ასევე, შპს „მე-სა“-ს ერთ-ერთი დირექტორი წარმოდგენს შპს „მეგკო“-ს 100%-იანი წილის მფლობელს. საჯარო რეესტრის და შესყიდვების სააგენტოს ელექტრონული პორტალის მონაცემებით ზემოაღნიშნულ კომპანიებზე საკუთრების უფლებით დარეგისტრირებული არ არის რაიმე სახის უძრავი ან/და მოძრავი ქონება.

2. ერთი ოჯახის ტრანსპორტირებაზე გაწეული ხარჯის საფუძველზე მომსახურების ღირებულების განსაზღვრა საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის თვალსაზრისით გარკვეული რისკების მატარებელია კერძოდ:

- ტვირთის გადაზიდვის მომსახურების მიზნებისათვის ოჯახების კუთვნილი გადასაზიდი ტვირთის მოცულობა ერთმანეთისგან განსხვავდებიან, ვინაიდან მათ მფლობელობაში არსებობს სხვადასხვა სახის და მოცულობის საყოფაცხოვრებო ნივთები;
- გადასაყვანი ოჯახების რაოდენობა არ არის მიზნული (ელასტიური) სატრანსპორტო მომსახურების თვითღირებულებასთან ანუ სატრანსპორტო ხარჯების უცვლელობის პირობებში შესაძლებელია გადაყვანილი იქნას ოჯახების განსხვავებული რაოდენობები. ამ შემთხვევაში ტვირთების კონსოლიდაცია მომსახურების მიმწოდებელს მაღალი მოგების მიღების შესაძლებლობას აძლევს, ხოლო შემსყიდველისათვის, ამ შემთხვევაში სამინისტროსთვის, არ ქმნის ერთ ოჯახზე სატრანსპორტო მომსახურების ღირებულების შემცირების შესაძლებლობას.
- შესრულებული მომსახურების მოცულობაზე ინსპექტირების შესაძლებლობა შეზღუდულია. მიღება-ჩაბარების ეტაპზე არ ხდება გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებების და გადაყვანილი ოჯახების საკუთრებაში არსებული ტვირთის მოცულობის იდენტიფიცირება.

აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა კვლევა გადაზიდვის ღირებულების დასადგენად. კვლევისთვის გამოყენებულ იქნა საჯარო სექტორის სუბიექტების მიერ 2011-2013 წლებში განხორციელებული ტვირთის გადაზიდვის მომსახურების შესყიდვის შესახებ შესყიდვების ელექტრონულ პორტალზე არსებული ინფორმაცია. ინფორმაციის შესწავლით გამოვლინდა, რომ აუდირებულ წლებში ტვირთის გადაზიდვის მომსახურების შესყიდვა ხორციელდებოდა განსხვავებულ ფასად, რომლის დიაპაზონი მერყეობდა თბილისის მასშტაბით შიდა საქალაქო გადაზიდვებზე 190 ლარიდან 250 ლარამდე დღგ-ს ჩათვლით, ხოლო საქალაქთაშორისო გადაზიდვის ფასი განისაზღვრებოდა გარბენილი კილომეტრაჟის მიხედვით და შეადგენდა 0,95 ლარიდან 2,7 ლარს ერთ კმ-ზე დღგ-ს ჩათვლით. აუდიტის ჯგუფმა დაადგინა საქალაქთაშორისო მარშრუტების მანძილი. კვლევას საფუძველად დაედო ორი პირობა (დაშვება):

- მომსახურების ღირებულების განსაზღვრისთვის გამოყენებული იქნა მაქსიმალური სატარიფო განაკვეთები; კერძოდ შიდასაქალაქო 250 ლარი, საქალაქთაშორისო 2,70 ლარი და
- ერთი ოჯახის მფლობელობაში არსებული საყოფაცხოვრებო ინვენტარის ერთ მარშრუტზე გადაზიდვა ხორციელდებოდა ერთი სატრანსპორტო საშუალებით, ერთ ჯერზე. მოცემული დაშვების რაციონალურობაზე მიუთითებს ის ფაქტი, რომ დევნილთა ოჯახები შეჭირვებული მატერიალური მდგომარეობით ხასიათდებიან და ტვირთის გადაზიდვის მიზნებიდან გამომდინარე შედარებით მცირე ზომის ერთეულებს წარმოადგენენ. ამ შემთხვევაში, ერთ სატრანსპორტო საშუალებაზე რამდენიმე ოჯახის კუთვნილი ნივთების კონსლიდაციის შესაძლებლობა მაღალია. აქედან გამომდინარე, ჩვენს მიერ დაშვებული ორივე პირობა სატრანსპორტო მომსახურების ღირებულების მაქსიმალურად მაღალ დონეს უზრუნველყოფს. აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ გადაზიდვის ხელშეკრულებებში არ იყო მითითებული სატრანსპორტო საშუალების სახეობები.

აღნიშნული კვლევის საფუძველზე განისაზღვრა სატრანსპორტო მომსახურების ღირებულება, რომელმაც შეადგინა:

შიდა საქალაქო გადაზიდვები (შ.პ.ს „მე-სა“-ს და შ.პ.ს. „მეგკო“-ს მიერ განხორციელებული მიმართულების მიხედვით):

ცხრილი N6.2.3

ქალაქი	ერთეულის ფასი	ოჯახების რაოდენობა	ჯამი
თბილისი-თბილისი	250	707	176,750
წყალტუბო-წყალტუბო	250	340	85,000
ფოთი-ფოთი	250	151	37,750
ზუგდიდი-ზუგდიდი	250	105	26,250

ბათუმი-ბათუმი	250	70	17,500
გორი-გორი	250	43	10,750
ქუთაისი-ქუთაისი	250	28	7,000
ხობი-ხობი	250	16	4,000
სენაკი-სენაკი	250	1	250
ჯამი დღგ-ს ჩათვლით			365,250

საქალაქთაშორისო გადაზიდვები (შ.პ.ს „მე-სას“ და შ.პ.ს. „მეგკოს“ მიერ განხორციელებული მიმართულებების მიხედვით):

ცხრილი N6.2.4

<i>მიმართულება</i>	<i>მანძილი (კმ)</i>	<i>ერთეულის ფასი (1 კმ-ზე)</i>	<i>ოჯახების რაოდენობა</i>	<i>ჯამი</i>
წყალტუბო-ბათუმი	141	2,7	311	118,398
ქუთაისი-ბათუმი	140	2,7	37	13,986
ვანი-ბათუმი	120	2,7	10	3,240
ზუგდიდი-ბათუმი	128	2,7	35	12,096
ხობი-ბათუმი	98	2,7	9	2,381
მარტვილი-ბათუმი	143	2,7	7	2,703
აბაშა, სენაკი-ბათუმი	122	2,7	6	1,976
თბილისი-ბათუმი	385	2,7	5	5,198
ხობი-ფოთი	32	2,7	7	605
გორი-სოფ. კოშკი	22	2,7	2	119
თბილისი-გორი	81	2,7	40	8,748
თბილისი-აბაშა	290	2,7	1	783
მესტია-სოფ. წინწყარო	516	2,7	1	1,393
თბილისი-რუსთავი	20	2,7	79	4,266

თბილისი-ფოთი	345	2,7	26	24,219
ზუგდიდი-ფოთი	61	2,7	79	13,011
ვანი-ფოთი	84	2,7	8	1,814
მესტია-ფოთი	191	2,7	6	3,094
ჩხორიწყ-ფოთი	73	2,7	5	986
აბაშა-ფოთი	55	2,7	5	743
ანაკლია-ფოთი	73	2,7	1	197
ჯამი დღგ-ს ჩათვლით				219,956

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, აუდიტის ჯგუფის მიერ შემოთავაზებული მეთოდით განსაზღვრული სავარაუდო ღირებულებით ხელშეკრულების გაფორმების შემთხვევაში შესაძლებელი იქნებოდა სულ მცირე 654,361¹¹ ლარის მოცულობის საბიუჯეტო სახსრების დაზოგვა.

კრიტერიუმი: შემსყიდველი უფლებამოსილია გრაფიკით გათვალისწინებული ვადის გადაცილების შემთხვევაში დააკისროს მიმწოდებელს პირგასამტეხლო ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე.

გამოვლენილი გარემოება:

გარკვეული კომპანიების მიმართ სამინისტრო არ იყენებდა აღნიშნულ უფლებას:

ცხრილი N6.2.5

მიმწოდებელი	სამუშაოს შესრულების ვადა	შეუსრულებელი სამუშაოს მოცულობა	ვადაგადაცილებული დღეები	დასარიცხი პირგასამტეხლოს ოდენობა
შ.პ.ს. „ტრანსმშენი“	16/09/2012	559,912	7	7,839
		284,913	10	5,698
შ.პ.ს. „ს.ე.ნ.“	16/09/2012	1,400,136	11	30,803
		1,000,606	5	10,006

¹¹ გაანგარიშება (618,934 +620,633-365,250-219,956)

შ.პ.ს. „ტერმინალი“	18/10/2013	288,750	18	5,198
				59,544

მოპოვებული მტკიცებულებების საფუძველზე აუდიტის ჯგუფმა ვერ მიიღო სათანადო რწმუნება სამინისტროს მხრიდან ხელშეკრულებით გათვალისწინებული დისკრეციის (არდარიცხვის) დასაბუთებულობის (კანონშესაბამისობის) შესახებ.

სამინისტროს, პირგასამტეხლოს დაკისრების უფლების გამოყენების შემთხვევაში, ზემოაღნიშნული კომპანიებისათვის ბიუჯეტის სასარგებლოდ უნდა დაეკისრებინა 59,544 ლარის გადახდა.

რეკომენდაცია

სამინისტროს:

- დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გადაწყვეტილება შესყიდვის საშუალების შერჩევისას უნდა იყოს დასაბუთებული. დასაბუთების ვალდებულება განპირობებულია ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელების მიზნით. დასაბუთებაში უნდა აღინიშნოს შეხედულებები, მოსაზრებები და გარემოებები, რომლებსაც ადმინისტრაციული ორგანო დაეყრდნო გადაწყვეტილების მიღების დროს. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დასაბუთების, როგორც თვითნებობისგან დაცვის ვალდებულების იგნორირება არის შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში;
- გამარტივებული შესყიდვის მოსამზადებელ ეტაპზე განხორციელდეს ბაზრის კვლევა, რათა თავიდან იქნას აცილებული არაკვალიფიციურ მიმწოდებელთან ხელშეკრულების გაფორმება. ბაზრის კვლევის შედეგებში აღინიშნოს შეხედულებები, მოსაზრებები, კრიტერიუმები და ფაქტობრივი გარემოებები, რომელთა მიხედვითაც მოხდა კონკრეტული მიმწოდებლის შერჩევა;
- სავარაუდო ღირებულებასა და სატენდერო წინადადების ფასს შორის 20% ან მეტი სხვაობის არსებობის შემთხვევაში სატენდერო კომისიამ პრეტენდენტისაგან მოითხოვოს ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის მატერიალური დადასტურება;
- არსებული ფინანსური და ადამიანური რესურსის გათვალისწინებით ინსპექტირების ჯგუფის შემადგენლობაში შეყვანილი იქნას შესაბამისი დარგის სპეციალისტები, რათა უზრუნველყოფილი იქნას მიწოდებული საქონლის/მომსახურების და სამუშაოების ხარისხის შესაბამისობის მონიტორინგის სისრულე და უწყვეტობა.

7 დევნილთა ოჯახების გრძელვადიანი განსახლება

საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლთვილთა სამინისტრო სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელების

ფარგლებში ადგენდა სამოქმედო გეგმას, სადაც გაწერილი იყო დევნილთა გრძელვადიანი განსახლების ეტაპები.

2012-2014 წლების სამოქმედო გეგმა დამტკიცდა 2012 წლის 13 ივნისის¹² და ითვალისწინებდა დევნილთა გრძელვადიანი საცხოვრებელი პირობებით უზრუნველყოფის ღონისძიებების განხორციელებას სამ ეტაპად.

პირველი ეტაპი მოიცავდა იმ დევნილებს, რომლებიც საჭიროებენ გრძელვადიან განსახლებას და სახელმწიფო სთავაზობს მათ ფაქტობრივი ჩასახლების ადგილებს.

მეორე ეტაპი მოიცავდა იმ დევნილებს, რომლებიც ცხოვრობენ დევნილთა კომპაქტურად განსახლების ობიექტში, თუმცა არსებულ შენობას სახელმწიფო არ სთავაზობს დევნილებს (შენობა ავარიულია, არ ექვემდებარება რეაბილიტაციას და ა.შ), ასევე კერძო სექტორში მცხოვრებ უკიდურესად გაჭირვებულ დევნილებს, რომლებიც საჭიროებენ გრძელვადიან განსახლებას.

მესამე ეტაპზე კი განიხილებოდა იმ დევნილების დახმარების შესაძლებლობები, რომლებიც უარს აცხადებენ სახელმწიფოს მიერ შეთავაზებულ გრძელვადიანი განსახლების ალტერნატივაზე.

სამოქმედო გეგმის პირველი და მეორე ეტაპი უნდა განხორციელებულიყო 2012-2014 წლებში, ხოლო მესამე ეტაპი უნდა განხორციელებულიყო პირველი და მეორე ეტაპის დასრულების შემდეგ.

90-ანი წლებიდან დღემდე საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა-დევნილთა რაოდენობა შეადგენს 85 009 ოჯახს. მათგან 73 926 ოჯახი დევნილია 90-იანი წლების სამხედრო აგრესიის შედეგად, ხოლო 11 083 ოჯახი - 2008 წლის ომის შედეგად.

2013 წლის 30 დეკემბრის მდომარეობით 85 009 დევნილი ოჯახიდან სახელმწიფოს მიერ საკუთრებაში საცხოვრებელი ფართი გადაცემული აქვს 16 282 ოჯახს, კერძოდ

<i>პერიოდი</i>	<i>ოჯახების რაოდენობა</i>	<i>სტატუსი</i>
2009-2010	6 646	დაკანონებული
2011	478	დაკანონებული
2012	8 209	დაკანონებული
2013	949	დაკანონებული

¹² საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 13 ივნისის N1162 განკარგულება

დევნილთა ოჯახებისთვის საცხოვრებელი ფართების დაკანონების და კომპენსაციების გაცემის პროცესი (2010 წლიდან 2013 წლის პირველი ნახევრის ჩათვლით). 2010 წლიდან სამინისტროში ჩამოყალიბდა კომისია, რომლის შემადგენლობაშიც შედიოდნენ როგორც სამინისტროს, ასევე საჯარო რეესტრისა და სამოქალაქო რეესტრის თანამშრომლები. სწორედ ეს კომისია ახორციელებდა ხსენებულ პერიოდში ფართების საკუთრებაში გადაცემის პროცედურებს.

დევნილთათვის საცხოვრებელი ფართების საკუთრებაში გადაცემის პროცესი მიმდინარეობს ორ ძირითად მიმართულებად: პირველი - დევნილი ან დევნილთა ჯგუფი მიმართავს სამინისტროს ან მის ტერიტორიულ ორგანოს თხოვნით გადაეცეთ საკუთრებაში მათ მიერ დაკავებული საცხოვრებელი ფართები. ამ შემთხვევაში კორესპონდენცია ეწერება შემსრულებელს, შემდეგ ხდება განცხადებაში მოხსენიებული მისამართისა და კოლექტიური ცენტრის მონაცემთა ბაზაში გადამოწმება, რათა მოხდეს პირველადი ინფორმაციის მოპოვება. შემდეგ ობიექტის იდენტიფიკაცია საჯარო რეესტრის მონაცემებთან და მესაკუთრის დადგენა. თუ შენობა წარმოადგენს კერძო საკუთრებას, განმცხადებელს ეცნობება პრივატიზაციაზე უარის თაობაზე. თუ შენობა წარმოადგენს სახელმწიფო საკუთრებას, შემსრულებელი ამზადებს შუამდგომლობის წერილს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში ან მათ დაქვემდებარებულ სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოში დევნილთათვის შენობაში არსებული ფართების საკუთრებაში გადაცემის თაობაზე. თანხმობის შემთხვევაში ობიექტი ემატება მსგავსი კატეგორიის ობიექტების სიას, რომლის შემდეგაც დეპარტამენტი აკეთებს მოხსენებას, რათა მოხდეს აღნიშნული ობიექტების აზომვითი სამუშაოების ჩატარება. მეორე - მაღალი რანგის თანამდებობის პირების მიერ მიღებული დირექტივებიდან გამომდინარე ხდება იგივე პროცედურების გავლა, რაც იქნა აღნიშნული პირველ შემთხვევაში.

აზომვითი ნახაზების წარმოდგენის შემდეგ, ხდება სათანადო წერილის მომზადება სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოში, ნახაზის შესაბამისად ფართების სახელმწიფო საკუთრებაში დასარეგისტრირებლად. დარეგისტრირების შემდეგ ან პარალელურად აღწერის ჯგუფი გადის ობიექტზე და ახდენს ნახაზის შესაბამისად საცხოვრებელი ფართების იდენტიფიცირებას. შემდეგ, კონკრეტულ საცხოვრებელ ფართში, კონკრეტული დევნილი ოჯახის განსაზღვრას. ადგილზე ივსება აღწერის ფურცელი, სადაც ხდება ოჯახის უფროსისა და ოჯახის წევრების განსაზღვრა, ასევე მათი ნათესაური კავშირის დადგენა. დამატებით გრაფაში ივსება ინფორმაცია ოჯახის შესახებ და მათი დამოკიდებულება პრივატიზაციისადმი. ფურცელს ხელს აწერს ოჯახის ერთ-ერთი წევრი ან მათი ნდობით აღჭურვილი პირი. აქვე დავამატებ, რომ 2009-2012 წლებში ხდებოდა ნასყიდობის ხელშეკრულებაზე ხელმოწერა მხოლოდ ოჯახის უფროსის მიერ და უძრავი ქონება საჯარო რეესტრში რეგისტრირდებოდა მხოლოდ მის სახელზე და მას ეკისრებოდა ვალდებულება ხელშეკრულებაში შემავალი ოჯახის წევრებისათვის მიეცა აღნიშნული ფართით სარგებლობის უფლება.

მონაცემების დამუშავების შემდეგად გამოვლენილი ის ოჯახები, რომელნიც არ არიან დაკმაყოფილებული სახელმწიფოსგან, ელექტრონული სახით წარედგინება დეპარტამენტის

უფროსს ან მის მოადგილეს. შემდეგ მზადდება წერილი დეპარტამენტის უფროსის ან მოადგილის ხელმოწერით სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოში საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციაში შუამდგომლობისათვის, რათა მოხდეს დანართში მითითებული პირებისათვის სიმბოლურ ფასად (ერთ ლარად) საცხოვრებელი ფართების კერძო საკუთრებაში გადაცემისათვის პრეზიდენტის განკარგულების გამოცემა.

ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მთავრობის სხოდაშე გააქვს დევნიტათვის საცხოვრებელი ფართების საკუთრებაში გადაცემის საკითხი, ხოლო შემდეგ აგზავნის პრეზიდენტის ადმინისტრაციაში.

კრიტერიუმი: დევნილთა ოჯახების გრძელვადიანი განსახლების მიზნებისათვის ოჯახი წარმოადგენს „ქორწინებით, სისხლით ნათესაობით ან მის გარეშე დაკავშირებული ერთ ჯერქვეშ მცხოვრებ ადამიანთა ჯგუფს, რომელთაც გააჩნიათ საერთო შემოსავალი და საერთო ხარჯები“. **ის დევნილები**, რომლებიც ნათესავები არიან და საერთო სარეგისტრაციო ნომერი აქვთ, მაგრამ ერთზე მეტ ოჯახად განიხილავენ თავს **ერთ საბინაო შეთავაზებას** მიიღებენ ოჯახის წევრთა რაოდენობის გათვალისწინებით. არ მოხდება ოჯახების გაყოფა და სხვადასხვა საცხოვრებლის შეთავაზება. ის დევნილები, რომლებიც ფაქტობრივად ერთ ოჯახს წარმოადგენენ, მაგრამ საერთო სარეგისტრაციო ნომერი არ აქვთ, მიიღებს **ერთ შეთავაზებას**, მიუხედავად იმისა ამ ოჯახის წევრებს ერთი სარეგისტრაციო ნომერი აქვთ თუ არა¹³. **ერთჯერადი კომპენსაცია**, 10 ათასი აშშ დოლარი, გაიცემა იმ დევნილ ოჯახებზე, რომლებმაც უარი განაცხადეს სახელმწიფოს მიერ რეაბილიტირებული ან ახლად აშენებული საცხოვრებელი ფართების მიღებაზე¹⁴, შესაბამისად კომპენსაციის მიღების შემდეგ აღნიშნული დევნილი ოჯახი ითვლება დაკმაყოფილებულად სახელმწიფოს მხრიდან და არ მიიღებენ გრძელვადიანი განსახლების შეთავაზებას.

გამოვლენილი გარემოება:

7.1 ერთ დევნილ ოჯახზე ორი ან მეტი საცხოვრებელი ბინის დაკანონება

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა დევნილთა მონაცემთა ბაზები, სადაც ხელმისაწვდომი იყო დევნილთა პირადი ინფორმაცია, ოჯახის სარეგისტრაციო ნომერი და მონაცემები საცხოვრებელი ადგილის შესახებ; ასევე შესწავლის საგანი გახდა კომპაქტური ობიექტების¹⁵ ბაზა. ანალიზის შედეგად მოხდა ისეთი ოჯახების (სულ 507 ოჯახი) იდენტიფიცირება, რომლებსაც ჰქონდათ ოჯახის ერთი სარეგისტრაციო ნომერი და დარეგისტრირებულნი იყვნენ, როგორც კომპაქტურად განსახლების ობიექტზე (კოლექტიურ ცენტრებში), ასევე კერძო სექტორში¹⁶. აღნიშნული რაოდენობიდან 253 დევნილი ოჯახის რეგისტრაციის

¹³ სახელმძღვანელო საქართველოში იძულებით გადაადგილებულ პირთა გრძელვადიანი განსახლების შესახებ I თავი, „ტერმინთა განმარტებანი“ „ბ“ პუნქტი

¹⁴ საქართველოს მთავრობის 2008 წლის 25 დეკემბრის N915 განკარგულება

¹⁵ დევნილებისათვის სახელმწიფოს მიერ გადაცემული უძრავი ქონება, რომელთა ნაწილი დევნილებს გადაეცა კერძო საკუთრებაში; ნაწილის სტატუსი არის მოქმედი.

¹⁶ კერძო სექტორი არის საცხოვრებელი ადგილი, სადაც დევნილი ცხოვრობს ქირით ან ნათესავთან

ადგილი იყო კოლექტიური ცენტრები¹⁷. ინფორმაციის დამუშავების შედეგად გამოვლინდა, რომ 253 ოჯახიდან 114 ოჯახი ცხოვრობდა სახელმწიფოს მიერ პრივატიზებულ კომპაქტურ ობიექტებზე და რეგისტრირებული ჰქონდათ ყოველ ოჯახზე 2 ან მეტი საცხოვრებელი ფართი. 114 ოჯახიდან ერთი სარეგისტრაციო ნომრის მქონე 24 ოჯახს დაკანონებული ჰქონდათ ორი საცხოვრებელი ფართი(სულ 48 ბინა). აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა ზემოაღნიშნული 24 ოჯახი რამდენად აკმაყოფილებდა გრძელვადიანი განსახლების მიზნებისათვის ოჯახის მაინდენტიფიცირებელ ნიშნებს, შედეგად გამოვლინდა, რომ ხუთ ოჯახის შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა რეალურად ერთი დევნილი ოჯახის ფორმალურ ოჯახებად გაყოფის ფაქტს, რის შედეგადაც ერთი სარეგისტრაციო ნომრის ქვეშ რეალურად არსებულ ერთ ოჯახს საკუთრებაში გადაეცა ერთზე მეტი საცხოვრებელი ფართი.



როგორც გრაფიკული გამოსახულებიდან ჩანს, ორი სარეგისტრაციო ნომრის მქონე ოჯახმა, რომლებიც ერთმანეთის ახლო ნათესავებს წარმოადგენდნენ, ფორმალურად მოახდინეს გაყოფა ხუთ სხვადასხვა ოჯახად, რის შედეგადაც სახელმწიფოსგან საკუთრებაში მიიღეს

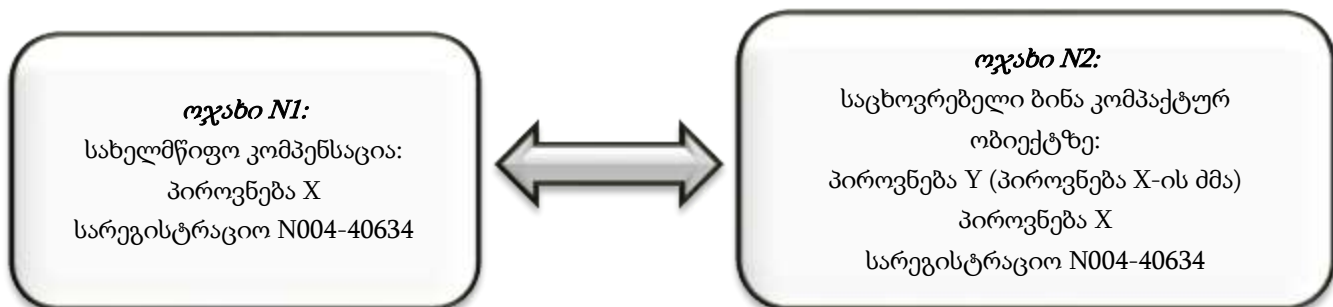
¹⁷ კომპაქტური ობიექტი არის შენობა-ნაგებობა, რომელიც წარმოადგენს სახელმწიფოს საკუთრებას და რომელზეც უნდა განხორციელდეს დევნილთა საკუთრების უფლების რეგისტრაცია.

საცხოვრებელი ფართები, თითოეულმა ოჯახმა ცალ-ცალკე. მიღებული საცხოვრებელი ფართები მდებარეობს ქალაქ ფოთში სანაპირო მაღთაყვის N8 და N10.

7.2 ერთ დევნილ ოჯახზე კომპენსაციის გაცემა და საცხოვრებელი ბინის დაკანონება

სამინისტროს მიერ მოწოდებული დევნილთა მონაცემთა ბაზის ანალიზის შედეგად აუდიტის ჯგუფმა გამოკვეთა დევნილთა ოჯახების რისკის ჯგუფი (სულ 373 ოჯახი), რომლებიც რეგისტრირებულნი იყვნენ კომპაქტურ ობიექტებზე და ამასთან ამ ოჯახებს მიღებული ჰქონდათ კომპენსაციის თანხა. აუდიტორული პროცედურების შედეგად გამოვლინდა, რომ მოცემული 373 ოჯახიდან საცხოვრებელი ფართები საკუთრებაში ჰქონდა 110 ოჯახს და აქედან, 15 ოჯახს კომპენსაცია მიღებული ჰქონდა სახელმწიფოსგან, ხოლო 95 ოჯახს - კერძო ინვესტორისგან, საპრივატიზაციო პროცესის თანახმად.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა სახელმწიფოს მიერ კომპენსირებული 15 ოჯახის კომპენსირების და ბინების დაკანონების შესახებ დოკუმენტაცია და გამოვლინდა, რომ 6 შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა ოჯახების ფორმალურ გაყოფის ფაქტს, კერძოდ: ოჯახებმა (მეუღლეები, დედა/მამა-შვილი), რომლებიც დევნილის სტატუსის მინიჭებამდე, კერძოდ 2008 წლის სამხედრო აგრესიამდე, ცხოვრობდნენ ერთ ჭერქვეშ და ერთად ეწეოდნენ სამეურნეო საქმიანობას, დევნილობის შემდეგ, დროის მოკლე მონაკვეთში, მოახდინეს ხელოვნური გაყოფა, რის შედეგადაც ამ ოჯახზე ხდებოდა კომპენსაციის გაცემა და საცხოვრებელი ბინის დაკანონება და ეს პროცესი წარმოჩენილი იყო, როგორც ორი სხვადასხვა ოჯახის მიერ მიღებული სარგებელი. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს მიერ კომპენსირებული ოჯახებიდან (6 ოჯახი) კომპენსაციასთან ერთად დაკანონებული ჰქონდა საცხოვრებელი ბინები კომპაქტურ ობიექტებზე. აღსანიშნავია, რომ ყველა შემთხვევაში აღნიშნულ 6 ოჯახზე ჯერ მოხდა კომპენსაციის გაცემა, ხოლო შემდეგ ბინების დაკანონება, კერძოდ კომპენსაციები გაიცა 2009 წელს, ხოლო ბინები დაუკანონდათ 2012 წელს.



როგორც გრაფიკაში ჩანს, პიროვნება X-ს მიღებული აქვს კომპენსაცია და ამავდროულად დაკმაყოფილებულია საცხოვრებელი ფართით კომპაქტურ ობიექტზე, როგორც პიროვნება Y-ის (პიროვნება X-ის ძმა) ოჯახის წევრი.

აუდიტის ჯგუფმა ასევე შეისწავლა კერძო კომპანიების მიერ კომპენსირებული დევნილი ოჯახებისათვის ბინების გადაცემასთან დაკავშირებული დოკუმენტაცია. დევნილთა

მონაცემთა ბაზების და საკუთრების დამადასტურებელი დოკუმენტაციის დამუშავების შედეგად გამოვლინდა, რომ შერჩეული 95 ოჯახიდან, 70 ოჯახს, რომლებიც 2004 წლიდან კერძო ინვესტორის მიერ იყვნენ კომპენსირებული, 2009-2013 წლების განმავლობაში სახელმწიფოს მიერ დაკანონებული აქვთ აგრეთვე საცხოვრებელი ფართები კომპაქტურ ობიექტებში. კერძო ინვესტორების მიერ კომპენსირებულ დევნილებზე კომპაქტური ობიექტების დაკანონება ხდებოდა შემდეგი სქემის მიხედვით: კომპენსაციას იღებდა ოჯახი, მიმღებად ფიქსირდებოდა ოჯახის ერთ-ერთი წევრი (მეუღლე, შვილი, მშობელი და ა.შ.), ხოლო კომპაქტურ ობიექტში საცხოვრებლის დაკანონება ხდებოდა ოჯახის სხვა წევრზე. შესაბამისად ერთ ოჯახზე, რომელზეც კერძო ინვესტორმა გასცა კომპენსაცია და სახელმწიფოს მხრიდან ითვლება დაკმაყოფილებულად, ხდებოდა დამატებით საცხოვრებელი ფართების დაკანონება. დამატებითი აუდიტორული პროცედურების ჩატარების და ანალიზის შედეგად გამოვლინდა, რომ ხელოვნურად გაყოფილი ეს ორი სხვადასხვა ოჯახი რეალურად ერთ ოჯახს წარმოადგენდნენ.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, კომპენსირებული დევნილი ოჯახებიდან, რომლებიც სახელმწიფოს მიერ ითვლებოდნენ დაკმაყოფილებულად, 76 ოჯახს უკანონოდ გადაეცა საკუთრებაში საცხოვრებელი ფართები.

7.3 ერთ დევნილ ოჯახზე ორი ან მეტი ფულადი კომპენსაციის გაცემა

სამინისტროში არსებული მონაცემთა ბაზების შესწავლის შედეგად გამოიკვეთა დევნილთა ოჯახების რისკის ჯგუფი (40 ოჯახი), რომელთა მიხედვითაც თითოეულ ოჯახზე ფიქსირდებოდა ორი და მეტი საკომპენსაციო თანხის გაცემის ფაქტი. აღნიშნულ ოჯახების მიხედვით სამინისტროში არსებული დოკუმენტაციის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ შერჩეული ოჯახებიდან 13 შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა ოჯახების ხელოვნურად გაყოფის ფაქტს, რის შედეგად რეალურად არსებულ ერთი სარეგისტრაციო ნომრის ქვეშ მყოფ ერთ ოჯახზე გაცემულია 2 კომპენსაცია. სულ მოცემულ 13 ოჯახზე ზედმეტად გაცემულმა კომპენსაციის თანხამ შეადგინა 130 000 აშშ დოლარი.

სახელმწიფო კომპენსაციის მიმღები:

პიროვნება X

მის. დევნილობამდე: ს. არგვიცი

მის. დევნილობის შემდეგ: ვ. ფშაველას

V კვ, IV კორპ.

სარეგისტრაციო ნომერი: 002-40004



სახელმწიფო კომპენსაციის მიმღები:

პიროვნება Y(პიროვნება X-ის შვილი)

მის. დევნილობამდე: ს. არგვიცი

მის. დევნილობის შემდეგ: ვ. ფშაველას

V კვ, IV კორპ.

სარეგისტრაციო ნომერი: 002-40004

ოჯახმა, რომელიც დევნილობამდე და დევნილობის შემდეგაც ცხოვრობდა ერთად, ანუ ეწეოდა ერთ სამეურნეო საქმიანობას, ჰქონდა ერთი სარეგისტრაციო ნომერი და წარმოდგენდნენ მისი წევრები წარმოდგენდნენ მამა-შვილს, ფორმალურად ოჯახის გაყოფის გზით სახელმწიფოსგან მიიღეს 2 კომპენსაცია.

7.4 არადევნილ ოჯახზე საცხოვრებელი ბინების დაკანონება

საცხოვრებელი ფართები დაკანონებული აქვთ ისეთ ოჯახებს, რომლებსაც შეუწყდათ დევნილის სტატუსი. ობიექტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის დამუშავების შედეგად გამოვლინდა 4 ოჯახი, რომლებსაც მიუხედავად იმისა, რომ არ წარმოდგენდნენ დევნილებს, დაკანონებული ჰქონდათ საცხოვრებელი ფართები კომპაქტურ ჩასახლებებში.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე აუდიტის ჯგუფის მიერ შესწავლილი დევნილი ოჯახებიდან 85 დევნილ ოჯახზე¹⁸ უკანონოდ მოხდა კომპაქტური ობიექტების დაკანონება.

რისკ ჯგუფებში დევნილი ოჯახების ხელოვნური გაყოფის ფაქტების გამოსავლენად საჭირო იყო დევნილ ოჯახებზე საცხოვრებელი ფართების დაკანონების პროცესის სრულად აღდგენა, რაც აუდიტის ბუნებიდან გამომდინარე რეალურ დროში ვერ განხორციელდა. ასევე არ არსებობდა დასაბუთებული გადაწყვეტილება დევნილ ოჯახებზე ბინების გადაცემის შესახებ. დასაბუთების ვალდებულება კი განპირობებულია ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელების მიზნით. დასაბუთებაში უნდა აღინიშნოს ის გარემოებები, რომელსაც ადმინისტრაციული ორგანო დაეყრდნო გადაწყვეტილების მიღების დროს.

რეკომენდაცია

სამინისტროს:

„სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნათა შესაბამისად დაინერგოს ისეთი შიდა კონტროლის მექანიზმები, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფოს მიერ უკვე დაკმაყოფილებული დევნილი ოჯახების საკუთრებაში საცხოვრებელი ფართების გადაცემის ან/და კომპენსაციის გაცემის თავიდან არიდებას.

8 სასტუმრო „აფხაზეთში“ მცხოვრები დევნილი ოჯახების განსახლება

საქართველოს პრეზიდენტის 2011 წლის 19 ივლისის განკარგულებით¹⁹ სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული 4,782 მ² არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი და მასზე განთავსებული შენობა-ნაგებობები, მდებარე ქ. თბილისში, ვაჟა-ფშაველას გამზირი

¹⁸ 5 დევნილი ოჯახი, რომლებსაც მიღებული ჰქონდა 2 ან მეტი საცხოვრებელი ფართი, 76 დევნილი ოჯახი, რომლებსაც მიღებული კომპენსაციის მიუხედავად დაუკანონდათ საცხოვრებელი ფართები, 4 დევნილი ოჯახი, რომლებსაც საცხოვრებელი ფართების გადაცემის შემდეგ შეუწყდათ დევნილის სტატუსი.

¹⁹ 19/07/05

N25 (სასტუმრო „აფხაზეთი“), პირდაპირი მიყიდვის ფორმით, ერთ ლარად საკუთრებაში გადაეცა შპს „ველაჯიო“, რომელსაც უნდა უზრუნველყო გარკვეული საპრივატიზებო პირობების შესრულება. ერთ-ერთ ძირითად საპრივატიზებო პირობას წარმოადგენდა 3,985, 239 აშშ დოლარის ფარგლებში სამინისტროს მიერ განსახორციელებელი დევნილთა განსახლების ღონისძიებების დაფინანსება.

აუდიტის ჯგუფმა ვერ შეისწავლა პრივატიზაციის კანონიერების საკითხი, ვინაიდან სცდება მასშტაბს. შესაბამისად, საკითხის შესწავლა მოხდა იმ მასშტაბით, რაც დაკავშირებული იყო დევნილების გრძელვადიან განსახლებასთან.

ამ მიზნით გაწეულმა ფაქტობრივმა ხარჯმა ღონისძიებების მიხედვით შეადგინა:

ცხრილი N 7.1

	ხარჯის დასახელება	აშშ დოლარი
1	დევნილთათვის გადახდილი საკომპენსაციო თანხა	2,217,905
2	დევნილთა გადაყვანა და მათი კუთვნილი ნივთების გადაზიდვა (შპს "მე-სა" და შპს "თბილისის სატრანსპორტო კომპანია")	65,400
3	ბანკის მიმსახურების საკომისიო (სს "ლიბერთი ბანკი")	11,142
4	საპროექტო და სარემონტო-სარეკონსტრუქციო სამუშაოების ხარჯი (სს "ტრანსშენი")	1,686,442
5	დევნილთა დროებითი განსახლებისათვის გადახდილი ქირა	4,351
	ჯამი	3,985,240

ნასყიდობის ხელშეკრულების მხარეებს წარმოადგენდნენ ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო და შპს „ველაჯიო“. ხელშეკრულების თანახმად შპს „ველაჯიო“-ს დევნილთა განსახლების ღონისძიებების დაფინანსება უნდა განეხორციელებინა ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს წერილობითი შეტყობინების საფუძველზე²⁰. დევნილთა განსახლების ღონისძიებების ერთ-ერთ კომპონენტს წარმოადგენდა სასტუმრო „აფხაზეთში“ მცხოვრები იძულებით გადაადგილებული პირების გადაყვანა და მათი კუთვნილი საოჯახო ნივთების გადაზიდვა ახალ საცხოვრებელ ადგილებზე.

შპს „ველაჯიომ“ მოიძია შესაბამისი კომპანიები და გასაწევი ხარჯის თანხის მითითებით აცნობა ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს, რომელმაც დაუდასტურა²¹ ღონისძიების გაწევის მიზნობრიობაც და გასაწევი ხარჯების ოდენობის მიზანშეწონილობაც, რის შემდეგაც შ.პ.ს. „ველაჯიომ“ გააფორმა ორი კონტრაქტი:

1. შპს „მე-სა“-სთან - 125,000 ლარის ოდენობით დღგ-ს ჩათვლით, რომლის საგანს წარმოადგენდა ვაჟა-ფშაველას გამზირ N25-ში სასტუმრო „აფხაზეთის“ შენობიდან

²⁰ 2011 წლის 26 ივლისის ხელშეკრულება

²¹ N02/02-02/5798 11.08.2011 წელი

იძულებით გადაადგილებულ პირთა სხვადასხვა ნივთების (ავეჯი, პირადი მოხმარების საგნები და ა.შ.) გამოზიდვა, სატვირთო ავტომანქანებში ჩატვირთვა (მუშა-ხელის საშუალებით) და ტრანსპორტირება ახალ საცხოვრებელ ადგილებში ან შემსყიდველის მიერ მითითებულ საწყობში;

2. შ.პ.ს. „თბილისის სატრანსპორტო კომპანიასთან“ – 2,000 ლარის ოდენობით დღგ-ს ჩათვლით - სასტუმრო „აფხაზეთიდან“ დევნილთა ტრანსპორტირების უზრუნველყოფა დანიშნულების ადგილამდე.

მოცემული ხელშეკრულებების და მასთან დაკავშირებული დოკუმენტაციის შესწავლით გამოიკვეთა საპრივატიზაციო პირობით გათვალისწინებული სახსრების რაციონალური და ეფექტიანი ხარჯვის კუთხით მაღალი რისკის შემცველი გარემოებები:

- ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს და შ.პ.ს. „ველაჯიოს“ შორის გაფორმებული ხელშეკრულებით არ იყო გათვალისწინებული დევნილთა განსახლების ღონისძიებებისთვის საპრივატიზაციო პირობით გათვალისწინებულ სახსრების ხარჯვაზე ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს მხრიდან საიმედო კონტროლის მექანიზმების არსებობა.
- სამინისტროს მოთხოვნის შესაბამისად შ.პ.ს. „ველაჯიოს“ მიერ წარმოდგენილი ღონისძიებების მიზნობრიობასა და გასაწევი ხარჯების ოდენობის მიზანშეწონილობის სამინისტროს მხრიდან დადასტურებას (თანხმობას) საფუძვლად არ უდევს გასაწევი მომსახურების მოცულობების გაანგარიშება, მოცემულ მომსახურებაზე ფასწარმოქმნის მექანიზმის ანალიზი და მიწოდებულ მომსახურებაზე სამინისტროს მხრიდან ინსპექტირების შესაძლებლობა.
- შპს „ველაჯიოს“ მიერ სატრანსპორტო მომსახურების გაწევის დადასტურების მიზნით (შპს „მე-სა“-ს ნაწილში) სამინისტროში წარმოდგენილი მიღება-ჩაბარების აქტებით არ ხდება მარშუტების, სატრანსპორტო საშუალებების და სასაწყობო ხარჯების იდენტიფიცირება, განსხვავებით შ.პ.ს. „თბილისის სატრანსპორტო კომპანიასთან“ დევნილთა გადაყვანის მომსახურებაზე გაფორმებული ხელშეკრულებისგან, რომლის მიხედვითაც მიღება-ჩაბარების აქტს თან ერთვის მარშუტების, გადაყვანილი დევნილების რიცხოვნობის ამსახველი დოკუმენტები.
- ობიექტზე წამოდგენილ დოკუმენტურ მტკიცებულებებზე დაყრდნობით სასტუმრო „აფხაზეთში“ 2011 წლის აგვისტოსთვის ფაქტობრივად ცხოვრობდა 199 ოჯახი, რომელთა ტვირთის გადაზიდვა უნდა განეხორციელებინა შპს „მე-სა“-ს. შპს „ველაჯიოსა“ და შპს „მე-სას“ შორის გაფორმებული კონტრაქტის საფუძველზე ოჯახების მოცემული რაოდენობის კუთვნილი ინვენტარის გადატანის ფაქტიურმა ხარჯმა შეადგინა 125,000 ლარი. შპს „თბილისის სატრანსპორტო კომპანიასთან“ გაფორმებული მიღება-ჩაბარების აქტებით დასტურდება დევნილთა ოჯახის წევრების ქ. თბილისის ფარგლებში შიდასაქალაქო მარშუტებზე გადაყვანის ფაქტი, რაც სავარაუდოდ, ლოგიკურად მიუთითებს საოჯახო ნივთების ამავე მარშუტებზე გადაზიდვის არსებობაზე. აუდიტის ჯგუფის მიერ დაანგარიშებული კალკულაციის

მიხედვით, ქ. თბილისის მასშტაბით ერთი დევნილი ოჯახის კუთვნილი ტვირთის გადატანის სატრანსპორტო მომსახურების ღირებულება შეადგენდა 250 ლარს (იხ. ცხრილი N4.2.3) და 199 ოჯახის მიხედვით აღნიშნული მომსახურების ღირებულებამ დღგ-ს ჩათვლით შეადგინა 61 641 ლარი. გაანგარიშებაში გათვალისწინებულია შპს „მე-სას“ მიერ სამინისტროსთვის გაწეულ ანალოგიური მომსახურებაზე არსებული მოგების ნორმა (5%).

ცხრილი N 7.2

ქალაქი	ერთეულის ფასი	ოჯახი	ჯამი
თბილისი	250	199	49,750
მოგება 5%			2,488
ჯამი			52,238
დღგ 18%			9,403
სულ ჯამი			61,641

სხვაობამ შპს „მე-სას“ მიერ გაწეული სატრანსპორტო მომსახურების ღირებულებასა და აუდიტის ჯგუფის მიერ განსაზღვრულ ღირებულებას შორის შეადგინა 63 359 ლარი. ზემოაღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, მოცემული ხელშეკრულება (შპს „ველაჯიო“-სა და შპს „მე-სა“-ს შორის გაფორმებული ხელშეკრულება) დევნილთა განსახლების ღონისძიებების დაფინანსების მიზნით საპრივატიზაციო პირობით გათვალისწინებული სახსრების არაეფექტიანი და არარაციონალური ხარჯვის რისკის შემცველია.

სამინისტროს მიერ შპს „მე-სა“-სთან ხელშეკრულების გაფორმების შემთხვევაში შესაძლებელი იქნებოდა 63,359²² ლარის საბიუჯეტო სახსრების დაზოგვა.

2011 წლის 26 ივლისს სამინისტრომ წერილით²³ მიმართა შპს „ველაჯიოს“ და აცნობა, რომ უზრუნველყო დევნილთა განსახლების მიზნით სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ობიექტების საპროექტო და სარემონტო-სარეკონსტრუქციო ღონისძიებების განხორციელება შემდეგი პირობებით:

ცხრილი N 7.3

N	მისამართი	1 ოთახიანი	2 ოთახიანი	3 ოთახიანი	სულ
1	ქ.რუსთავში მდებარე ყოფილი ტურბაზა	12	9	6	27
2	ქ.რუსთავში ჭყონდიდელის დასახლებაში ყოფილი "დოსაავის" შენობა	12	18	5	35
3	ქ.რუსთავში ლომოურის ქუჩაზე N61 პროფსასწავლებელი	32	12	4	48

²² 125 000-61 641 =63 359

²³ N02/01-11/5299

4	ქ.თბილისში აეროპორტის დასახლებაში მდებარე ყოფილი "ალექსეევკის სამხედრო ნაწილის" შენობა	36	18	12	66
	ჯამი	92	57	27	176

სარემონტო-სარეკონსტრუქციო სამუშაოების ღირებულების საშუალო ხარჯი სამინისტროს რეკომენდაციით უნდა ყოფილიყო 10,000 აშშ დოლარის ფარგლებში.

აღნიშნული ღონისძიებების უზრუნველსაყოფად 2011 წლის 26 ივლისს შპს „ველაჯიომ“ ნარდობის ხელშეკრულება გააფორმა სს „ტრანსმშენთან“, რომლის ღირებულებამ შეადგინა 3 205 905 ლარი (დღგ-ს ჩათვლით). 18 ნოემბრს სამინისტროს წერილის²⁴ საფუძველზე დაკორექტირდა ხარჯთაღრიცხვა და ხელშეკრულების ღირებულება გაიზარდა 118,769 ლარით. კონტრაქტით გათვალისწინებული სამუშაოების შესრულების ვადად განისაზღვრა არაუგვიანეს 2011 წლის 30 ნოემბერი.

სარეაბილიტაციო ობიექტებზე გასაწევი ხარჯის მიზნობრიობა და ოდენობა სამინისტროს მიერ იქნა დადასტურებული²⁵.

შპს „ველაჯიომ“ 2012 წლის 15 მარტს სამინისტროს წერილობით²⁶ წარუდგინა ანგარიში და გაწეულ სხვა ხარჯებთან ერთად ითხოვდა სს „ტრანსმშენთან“ გაფორმებული ხელშეკრულების ფარგლებში სულ 3,301,177 ლარის სამუშაოების შესრულების დადასტურებას. სამინისტრომ 2012 წლის 22 მარტის წერილით²⁷ დაუდასტურა შპს-ს ზემოაღნიშნული ხარჯი, რომელიც კომპანიის განმარტებით გადახდების დღისთვის არსებული კურსის გათვალისწინებით შეადგენდა 1,686,442 აშშ დოლარს (დღგ-ს გარეშე). სასტუმრო „აფხაზეთში“ მცხოვრები დევნილი ოჯახებიდან რეაბილიტირებულ ობიექტებში განსახლდა მხოლოდ 11 ოჯახი.

აუდიტის ჯგუფს დოკუმენტური მტკიცებულების სახით ვერ წარუდგინა სრულყოფილი საფინანსო და საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია, მიღება-ჩაბარების აქტი, ფორმა N2-ები და სხვა, რითაც შესაძლებელი იქნებოდა იმის იდენტიფიცირება ვადების დაცვით ჩაბარდა თუ არა დამკვეთს შესრულებული სამუშაოები, რა მოცულობის სამუშაოებს ადასტურებდა ექსპერტიზის ეროვნული ბიურო, მათი ხარისხი, განფასებები და ა. შ.

აღნიშნული დოკუმენტაციის წარმოდგენლობის შედეგად შეიზღუდა აუდიტის მასშტაბი, რის გამოც აუდიტის ჯგუფი ვერ იძლევა რწმუნებას სამუშაოების შესრულების სისრულის და სიზუსტის შესახებ.

²⁴ N01/01-25/8685

²⁵ N02/01-11/5301

²⁶ N089/03

²⁷ N01/01-25/5559

9 ზამთრის სეზონში დევნილთა ოჯახების სათბობი საშუალებით (ელექტრო ენერგია, ბუნებრივი აირი) უზრუნველყოფა

კრიტერიუმი: დევნილთა ის ოჯახები, რომლებიც 2013 წლის 1 ნოემბრის მდგომარეობით რეგისტრირებულნი არიან სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიერ ადმინისტრირებად „სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში“ და მათი სარეგისტრაციო ქულა არის 70 001-ზე ნაკლები 2013-2014 წლის ზამთრის სეზონში სათბობი საშუალებებით (ელექტროენერგია, ბუნებრივი აირი) უზრუნველყოფის მიზნით მიიღებენ შესაბამის ელექტრონულ ბარათებს, რომელზეც ჯამურად დარიცხული იქნება 200 (ორასი) ლარის ლიმიტი. მოცემული ლიმიტი დევნილმა ოჯახებმა შეიძლება გამოიყენონ მათ მიერ მოხმარებული ელექტროენერგიის ან/და ბუნებრივი აირის ღირებულების ანაზღაურებისათვის, უნაღდო ანგარიშსწორების წესით. „სამინისტროს“ მიერ სს „ლიბერთი ბანკში“ ჩარიცხული თანხა ბანკმა უნდა განკარგოს მკაცრად განსაზღვრული მიზნობრივი დანიშნულებით, კერძოდ ჩარიცხული თანხა გამოყენებული უნდა იქნას 2013-2014 წლებში ზამთრის სეზონში თანხის მიმღების ოჯახის მიერ მოხმარებული ელექტროენერგიის ან/და ბუნებრივი აირის ღირებულების უნაღდო ანგარიშსწორების წესით ანაზღაურების მიზნით. ბენეფიციარ დევნილ ოჯახებს ელექტრონული ბარათის მიღება შეეძლოთ 2013 წლის 20 ნოემბრიდან 2014 წლის 1 მარტამდე. ამ თარიღის შემდეგ ელექტრონული ბარათები აღარ გაიცემოდა.

გამოვლენილი გარემოება:

სოციალური მომსახურების სააგენტოსგან მიღებული ინფორმაციის შედეგად, ზემოაღნიშნული თანხის მიმღებად განისაზღვრა 22 779 ოჯახი და თანხა - 4,555,800 ლარი (29.11.2013 წელს). 2014 წლის 4 მარტს სამინისტროსა და სს „ლიბერთი ბანკს“ შორის, ზემოაღნიშნული მომსახურების ხელშეკრულების ფარგლებში გაფორმდა შედარების აქტი, რომლის თანახმად დევნილთა ოჯახებისათვის ელექტრონული ბარათების გადაცემის და თანხის ჩარიცხვის (თითოეულ ოჯახზე 200 ლარი) მომსახურების თანხამ შეადგინა 3,234,800 ლარი, შესაბამისად სახელმწიფო ბიუჯეტში დაბრუნებას დაექვემდებარა გაუცემელი - 1 321 000 ლარი, რაც ნიშნავს იმას, რომ 6,605 სოციალურად დაუცველმა დევნილმა ოჯახმა არ მიაკითხა ბანკს და ვერ ისარგებლა 200 ლარიანი დახმარებით.

აუდიტის ჯგუფმა ობიექტზე ვერ მოიპოვა საკმარისი რწმუნება იმის თაობაზე, თუ ბენეფიციართა თითქმის 30%-მა რატომ არ/ვერ ისარგებლა ზემოაღნიშნული პროექტით.

აუდიტის მიმდინარეობისას სამინისტროს მიერ (მხოლოდ ჯგუფის მოთხოვნის შემდეგ) მოხდა „ლიბერთი ბანკიდან“ ინფორმაციის გამოთხოვა, თუ რომელ ენერგო კომპანიებს გადაერიცხათ თანხები და რა ოდენობით. „ლიბერთი ბანკიდან“ წარმოდგენილი დოკუმენტური მტკიცებულებების თანახმად²⁸ დევნილ ბენეფიციარებზე განაღდებულად იდენტიფიცირებულ 3,234,800 ლარიდან (16,174 ოჯახი) სხვადასხვა კომპანიებზე

²⁸ წერილი N11065/7-156-81003 28.11.2014 წელი.

გადარიცხულია 3,050,967 ლარი. სხვაობის თანხა - 183,833 ლარი წარმოადგენს უმწეო დევნილი მოსახლეობის მიერ 2014 წლის 3 ნოემბრის მდგომარეობით კომუნალური გადასახადებისათვის კომპანიებზე ჯერ კიდევ გადაურიცხავ, ანუ აუთვისებელ თანხებს. ასევე აუდიტის ჯგუფის მოთხოვნით, სამინისტროს მიერ გაგზავნილი წერილის²⁹ საშუალებით მოხდა ბანკიდან იმ პირთა სიის გამოთხოვა გაუხარჯავი ნაშთის მითითებით, რომელთაც არ ჰქონდათ გახარჯული თანხები 200 ლარიანი ელექტრონული ბარათებიდან. „ლიბერთი ბანკიდან“ მიღებული საპასუხო წერილის³⁰ თანახმად, მოთხოვნილი ინფორმაცია წარმოადგენს საბანკო საიდუმლოებას და ბანკი მოკლებულია მსგავსი ინფორმაციის გაცემის შესაძლებლობას.

2013 წელს სამინისტროს მიერ გამოზამთრების პროექტთან დაკავშირებული 4,555,800 ლარი გადარიცხვისთანავე აღიარებულია ხარჯად. გამომდინარე იქიდან, რომ სამინისტროს მხრიდან არ ხორციელდება არანაირი კონტროლი ბანკში გადარიცხული საბიუჯეტო ასიგნებების ხარჯვაზე, წარმოდგენილი დოკუმენტაციით ვერ ხდება 2013 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით აღნიშნული თანხით „კაპიტალის წმინდა ღირებულების“ შემცირების სიზუსტის შესახებ რწმუნების მიღება.

მოცემული პროექტის ფარგლებში განხორციელებული ღონისძიებები მაღალი რისკის შემცველია საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივი და არარაციონალური ხარჯვის თვალსაზრისით კერძოდ:

- მოცემული ღონისძიების მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტებით განსაზღვრული არ არის „სოციალური დახმარების“ მუხლით სამინისტროს მხრიდან გაწეული სახსრების მიზნობრივ ხარჯვაზე კონტროლის მექანიზმი;
- სამინისტრო სს „ლიბერთი ბანკთან“ დადებული ხელშეკრულებით უფლებამოსილი იყო გამოეთხოვა ბანკიდან ინფორმაცია გადარიცხული თანხების შესახებ. აღნიშნული განხორციელდა მხოლოდ აუდიტის ჯგუფის მოთხოვნის შემდეგ;
- სხვაობის თანხა - 183,833 ლარი წარმოადგენს უმწეო დევნილი მოსახლეობის მიერ 2014 წლის 3 ნოემბრის მდგომარეობით კომუნალური გადასახადებისათვის კომპანიებზე ჯერ კიდევ გადაურიცხავ, ანუ აუთვისებელ თანხებს. მისი მიზნობრივი დანიშნულებით გამოყენების საფუძვლები არ არსებობს და აღნიშნული თანხა წარმოადგენს ბანკის საკრედიტო რესურსს.

²⁹ წერილი N05/01-14/34554 08.12.2014 წელი.

³⁰ წერილი N11065/7-178-100586 30.12.2014 წელი.

რეკომენდაცია

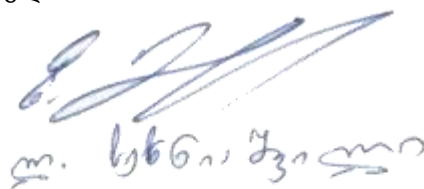
სამინისტროს:

გამოყოფილი საბიუჯეტო ასიგნებები დაიგეგმოს სწორად და მის განკარგვაზე დაწესდეს კონტროლი. ფულადი სახსრების ხარჯვა განხორციელდეს შესაბამისი ვალდებულებების წარმოშობის მომენტიდან და სწორად მოხდეს ფაქტობრივი ხარჯის შესაბამის პერიოდზე მიკუთვნება. აღნიშნული უზრუნველყოფს წარდგენილი ფინანსური ანგარიშგების სიზუსტეს.

აუდიტის ჯგუფის წევრები:

აუდიტის ჯგუფის ხელმძღვანელი:

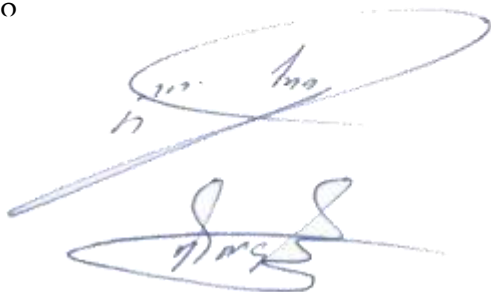
ზურაბ მაისურაძე
წამყვანი აუდიტორი



დ. სეხნიაშვილი

ლალი სეხნიაშვილი
უფროსი აუდიტორი

ლაშა ჩივიაშვილი
აუდიტორი

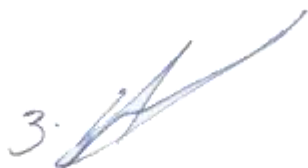


ნაია ხოფერია
აუდიტორი

ი. ლაყაჭიჭიკი

ირაკლი დალაქიშვილი
აუდიტორი

ვაჟა კაკაბაძე
აუდიტორ ასისტენტი



მარიამ რობაქიძე
აუდიტორ ასისტენტი



თამთა მელქაძე
აუდიტორ ასისტენტი

