



შენაბამისობის აუდიტის ანგარიში



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

“ვამტკიცებ“

საერთო დანიშნულების სახელმწიფო

მომსახურების სფეროს აუდიტის

დეპარტამენტის უფროსი

გიორგი კეკელიშვილი

“25” დეკემბერი“ 2018 წელი

N-79/36

ვგზ: N:1

სსივ - ვებტერაწების საქმეთა სახელმწიფო
სამსახურის 2016 წლის 1 აპრილიდან 2017 წლის
31 დეკემბრამდე პერიოდის შესყიდვების, შრომის
ანაზღაურების, ვებტერაწებისა და მათი ოჯახის
წევრებისთვის გაწეული სამედიცინო და
ერთჯერადი დახმარების უზრუნველყოფის
შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში

სარჩევი

შემაჯამებელი მიმოხილვა	4
შესავალი	7
აუდიტის მასშტაბი	7
აუდიტის ობიექტის ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა	7
აუდიტორის პასუხისმგებლობა	7
აუდიტის საგანი	7
გამოყენებული კრიტერიუმები	7
აუდიტის მიზანი	8
აუდიტის მეთოდოლოგია	8
ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის საქმიანობის შესახებ	9
აუდიტის მიგნებები	10
1. სახელმწიფო შესყიდვები	10
1.1 არასათანადოდ ჩატარებული ბაზრის კვლევა	10
1.1.1 არაკონკურენტულ გარემოში განხორციელებული შესყიდვა	11
1.2 შემზღუდველი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები	12
1.2.1 სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვა	12
1.2.2 საახალწლო ღონისძიებების შესყიდვა	13
2. შრომის ანაზღაურება	14
2.1 დაუსაბუთებლად გაცემული დანამატები	14
3. ვეტერანების და მათი ოჯახის წევრების სამედიცინო და ერთჯერადი დახმარება	15
3.1 სოციალური დახმარებისთვის არასაკმარისი რესურსი	15
3.2 ხარვეზები სოციალური დახმარებების გაცემის პროცესში	15
3.3 ნაკლოვანებები სოციალური დახმარების გაცემის წესში	18
3.4 არაპროდუქტიულად გაწეული ხარჯები	19
3.5 არაეკონომიურად გაწეული ხარჯები	20

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები:

სამსახური - სსიპ - ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახური;

რეაბილიტაციის ცენტრი - შპს „შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა სოციალური რეაბილიტაციის ცენტრი“;

სოციალური დეპარტამენტი - სსიპ - ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურის სოციალურ საკითხთა და საადრიცხო-ანალიტიკური დეპარტამენტი;

კომისიის დებულება - „საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული ვეტერანებისა და მათი ოჯახის წევრებისთვის სამედიცინო მომსახურების და ერთჯერადი დახმარების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის შესახებ“ სამსახურის დირექტორის 2016 წლის 22 მარტის N80 ბრძანებით დამტკიცებული „საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული ვეტერანებისა და მათი ოჯახის წევრებისთვის სამედიცინო მომსახურების და ერთჯერადი დახმარების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის კომისიის დებულება“ (დანართი N1);

დახმარების გაცემის წესი - „საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული ვეტერანებისა და მათი ოჯახის წევრებისთვის სამედიცინო მომსახურების და ერთჯერადი დახმარების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის შესახებ“ სამსახურის დირექტორის 2016 წლის 22 მარტის N80 ბრძანებით დამტკიცებული „საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული ვეტერანებისა და მათი ოჯახის წევრებისთვის სამედიცინო მომსახურების დაფინანსების და ერთჯერადი დახმარების გაცემის წესი“ (დანართი N2);

ჯანდაცვის სამინისტრო - საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტრო;

ექსპერტიზის ბიურო - სსიპ - ლევან სამხარაულის სახელობის ექსპერტიზის ეროვნული ბიურო;

ჰოსპიტალი - შპს „ვ. სანიკიძის სახელობის ომის ვეტერანთა კლინიკური ჰოსპიტალი“.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა სსიპ - ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურის 2016 წლის 1 აპრილიდან¹ 2017 წლის 31 დეკემბრამდე პერიოდის შესყიდვების, შრომის ანაზღაურების, ვეტერანებისა და მათი ოჯახის წევრებისთვის გაწეული სამედიცინო და ერთჯერადი დახმარების უზრუნველყოფის შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი სახის ნაკლოვანებები:

სახელმწიფო შესყიდვები

არასათანადოდ ჩატარებული ბაზრის კვლევა

2016-2017 წლებში სამსახურის მიერ შესყიდვების წინამოსამზადებელ ეტაპზე ჩატარებული ბაზრის კვლევები არასათანადოა, რაზეც მიუთითებს ის გარემოება, რომ ტენდერებში შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებები ვაჭრობის შედეგად არსებითად იცვლება. 7 შემთხვევაში, სადაც ფასის კლება 30%-ზე მეტია, 372,900 ლარის ჯამური სავარაუდო ღირებულება 142,307 ლარით (37%) შემცირდა.

შემზღუდველი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები

2017 წელს, სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებულ ტენდერში სავარაუდო ღირებულებით 1,244,000 ლარი, სამუშაოთა დასრულების ვადად განისაზღვრა - 90 დღე და არანაკლებ 7,000,000 ლარის შესრულებული სამუშაოების გამოცდილების მოთხოვნა. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ ერთმა პრეტენდენტმა, რომელთანაც ხელშეკრულება გაფორმდა 1,232,000 ლარზე, ხოლო სამუშაოები დასრულდა 170 დღეში.

სამსახურის მიერ საკვალიფიკაციო მოთხოვნების სწორად განსაზღვრის შემთხვევაში, შესაძლოა სატენდერო პროცედურებში სხვა პრეტენდენტებსაც მიეღოთ მონაწილეობა და შესყიდვა შედარებით ეკონომიურად განხორციელდებოდა.

შრომის ანაზღაურება

დაუსაბუთებლად გაცემული დანამატები

2016²-2017 წლებში 135 თანამშრომელზე სათანადო დასაბუთების გარეშე გაცემულია 502,663 ლარის ოდენობის დანამატი. შესაბამისად, სამსახურში დანამატების გაცემის არსებული პრაქტიკა, ვერ უზრუნველყოფდა შრომის ანაზღაურების პროცესის სათანადო გამჭვირვალობას.

ვეტერანების და მათი ოჯახის წევრებისთვის სამედიცინო და ერთჯერადი დახმარება

ბარვეები სოციალური დახმარებების გაცემისას

2016-2017 წლებში 506,997 ლარის დახმარება გაცემულია იმ 711 ბენეფიციარზე, რომლებიც არ განეკუთვნებოდნენ დახმარების გაცემის წესით განსაზღვრულ კატეგორიებს. მათ შორის 241,373 ლარის სოციალური დახმარება გაწეულია ისეთ პირებზე (206 ბენეფიციარი), რომელთა საშუალო თვიური შემოსავალი აღემატებოდა 1,000 ლარს. მაშინ, როდესაც სამსახურის მიერ არ დაკმაყოფილებულა სოციალურად დაუცველი, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე (შშმ) პირები, მრავალშვილიანი და სახელმწიფო პენსიის მიმღები ვეტერანების და მათი ოჯახის წევრების 879 განცხადება. იქიდან გამომდინარე, რომ სამსახური არ ახორციელებს სოციალური დახმარების გაცემის

¹ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს განხორციელებული აქვს სსიპ - ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურის 2015 წლის 1 იანვრიდან 2016 წლის 1 აპრილამდე პერიოდის შესაბამისობის აუდიტი.

² 01.04.2016-31.12.2016წ. პერიოდი;

პროცესში მიღებული გადაწყვეტილებების სათანადო დადოკუმენტირებას, პროცესი ხასიათდება გაუმჭირვალობით და იწვევს სუბიექტური გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას.

ვეტერანების დაფინანსებისას არაპროდუქტიულად გაწეული ხარჯები

2016-2017 წლებში სამსახურის მიერ ვეტერანების სამედიცინო მომსახურების დაფინანსებისას არ იყო გათვალისწინებული ჯანმრთელობის დაცვის სფეროში მოქმედი სახელმწიფო პროგრამები. შედეგად, ერთი ვეტერანის სამედიცინო უზრუნველყოფაზე იხარჯებოდა - 725 ლარი, ნაცვლად - 121 ლარისა. შესაბამისად იმავე რესურსით ნაცვლად - 119 ბენეფიციარისა შესაძლებელი იქნებოდა არანაკლებ - 714 ბენეფიციარის დაკმაყოფილება, მაშინ როდესაც, სამსახურში სამედიცინო მომსახურების მოთხოვნით შემოსული განცხადებების 47% (3,767 განცხადება) არ დაკმაყოფილდა არასაკმარისი საბიუჯეტო რესურსების გამო.

ვეტერანების დაფინანსებისას არაეკონომიურად გაწეული ხარჯები

2016 წელს სამსახურის მიერ რეაბილიტაციის ცენტრისათვის ანაზღაურებულია 59 ერთეული პროთეზის დამზადების ღირებულება 609,934 ლარის ოდენობით. ჯანდაცვის სახელმწიფო პროგრამით იმავე მოცულობის მომსახურების გაწევის შემთხვევაში გაიხარჯებოდა 200,090 ლარი, ანუ 409,844 ლარით ნაკლები სამსახურის მიერ გაწეულ ხარჯებთან შედარებით, რაც საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიურ ხარჯვაზე მიუთითებს.

რეკომენდაციები

გამოვლენილი ნაკლოვანებების აღმოსაფხვრელად გაიცა შემდეგი რეკომენდაციები:

რეკომენდაცია N1

საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურად ხარჯვის მიზნით, შესყიდვების სავარაუდო ღირებულებები განისაზღვროს ბაზრის დეტალური და საფუძვლიანი კვლევის შედეგად. ინსტიტუციური მეხსიერების გაძლიერებისათვის სსიპ - ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურმა განახორციელოს კვლევის შედეგების დადოკუმენტირება.

რეკომენდაცია N2

საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურად განკარგვის მიზნით, სსიპ - ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურმა სატენდერო მოთხოვნების განსაზღვრისას დანერგოს ერთგვაროვანი მიდგომა, რომელიც დაფუძნებული იქნება სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში ჯანსაღი კონკურენციის განვითარებასა და არადისკრიმინაციულ პრინციპებზე. კარგი პრაქტიკის დანერგვის მიზნით, შესაძლოა გათვალისწინებული იყოს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს შესაბამისი მეთოდური მითითებები.

რეკომენდაცია N3

სოციალური დახმარების გაცემის პროცესის გამჭვირვალობის მიზნით, სსიპ - ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურმა განახორციელოს სოციალური დახმარების გაცემის პროცესში მიღებული გადაწყვეტილებების სათანადო დადოკუმენტირება, სადაც ნათლად აისახება დაფინანსების საფუძველი. მიზანშეწონილია აღნიშნული გადაწყვეტილებები მისი მნიშვნელოვანი რეკვიზიტებით აღირიცხოს ელექტრონულ რეესტრში.

რეკომენდაცია N4

სოციალური დახმარების გაცემის პროცესის გამჭვირვალობის მიზნით, სსიპ - ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურმა საკუთარი გამოცდილებიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია სოციალური დახმარების გაცემის წესში შეიტანოს ისეთი ცვლილებები, რომელიც მკაფიოდ განსაზღვრავს ინდივიდუალურ, განსაკუთრებულ შემთხვევებს და შეზღუდავს სუბიექტური გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას.

რეკომენდაცია N5

ვეტერანების სოციალური დახმარების პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით, სსიპ - ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურმა სამედიცინო მომსახურების დაფინანსებისას გაითვალისწინოს ჯანმრთელობის დაცვის სფეროში მოქმედი სახელმწიფო პროგრამები, რომლებშიც საბიუჯეტო სახსრების ნაკლები დანახარჯებით იქნება შესაძლებელი ბენეფიციართა შედარებით დიდი რაოდენობის დაკმაყოფილება.

შესავალი

აუდიტის მასშტაბი

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა სსიპ - ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურის 2016 წლის 1 აპრილიდან 2017 წლის 31 დეკემბრამდე პერიოდის შესყიდვების, შრომის ანაზღაურების, ვეტერანებისა და მათი ოჯახის წევრებისთვის გაწეული სამედიცინო და ერთჯერადი დახმარების უზრუნველყოფის შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის ობიექტის ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

სსიპ - ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობით და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე. ხელმძღვანელობა ასევე პასუხისმგებელია, აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის მიწოდებული ინფორმაციის სისრულესა და სისწორეზე. ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა ასევე მოიცავს შიდა კონტროლის სისტემის შემუშავებას, დანერგვასა და შენარჩუნებას, რაც საჭიროა საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის პროცესის იმგვარად წარმართვისათვის, რომელიც არ შეიცავს შეცდომით ან განზრახ არამართლზომიერი ქმედებით (თაღლითობით) გამოწვეულ არსებით კანონშეუსაბამოებს.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

სსიპ - ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურის მიერ განხორციელებული შესყიდვების, შრომის ანაზღაურების, ვეტერანებისა და მათი ოჯახის წევრებისთვის სამედიცინო და ერთჯერადი დახმარების უზრუნველყოფის შესაბამისობის აუდიტი წარმოადგენს აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI 4000) შესაბამისად, რაც გულისხმობს პროფესიული ეთიკის მოთხოვნებთან შესაბამისობას, ასევე აუდიტის დაგეგმვასა და ჩატარებას იმ მიზნით, რათა მიღებულ იქნეს გონივრული რწმუნება იმასთან დაკავშირებით, შეესაბამება თუ არა სსიპ - ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურის ზემოაღნიშნული საქმიანობა მოქმედ კანონმდებლობას. აუდიტის პროცესის თანდაყოლილი შეზღუდვების გამო, აუდიტის მსვლელობისას არსებობს რისკი, რომ გარკვეული შეუსაბამობები დარჩეს შეუმჩნეველი იმის მიუხედავად, რომ აუდიტი დაიგეგმა და შესრულდა საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად. აუდიტი ითვალისწინებს პროცედურების ჩატარებას საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებების მოსაპოვებლად, აუდიტორული დასკვნის გამყარების მიზნით. პროცედურები შეირჩევა აუდიტორული განსჯის საფუძველზე, რაც მოიცავს არსებითი რისკების შეფასებას. ჩვენ მიერ განხორციელებული აუდიტორული პროცედურები შესაფერისია არსებული გარემოებისთვის.

აუდიტის საგანი

აუდიტის საგნად განისაზღვრა:

-)/ სახელმწიფო შესყიდვები;
-)/ შრომის ანაზღაურება;
-)/ ვეტერანებისა და მათი ოჯახის წევრებისთვის გაწეული სამედიცინო და ერთჯერადი დახმარების უზრუნველყოფა.

გამოყენებული კრიტერიუმები

-)/ „საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
-)/ „საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი;

-
-)/ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი;
 -)/ „ომისა და სამხედრო ძალების ვეტერანების შესახებ“ საქართველოს კანონი;
 -)/ „საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს N672 ბრძანება;
 -)/ „შემსყიდველი ორგანიზაციის ანგარიშგების წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 10 თებერვლის N2 ბრძანება;
 -)/ სსიპ - ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურის დებულება;
 -)/ „საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული ვეტერანებისა და მათი ოჯახის წევრებისთვის სამედიცინო მომსახურების და ერთჯერადი დახმარების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის შესახებ“ სსიპ - ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურის დირექტორის 2016 წლის 22 მარტის N80 ბრძანება და მასში დირექტორის N235, N59 ბრძანებებით შეტანილი ცვლილებები;
 -)/ „საყოველთაო ჯანდაცვაზე გადასვლის მიზნით გასატარებელ ზოგიერთ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 21 თებერვლის N36 დადგენილება.

აუდიტის მიზანი

აუდიტის მიზნებია:

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

აუდიტის მეთოდოლოგია

-)/ აუდიტის ობიექტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზი;
-)/ სამართლებრივი რეაგირების ღონისძიებების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების შესწავლა;
-)/ ინტერვიუები აუდიტის ობიექტების თანამშრომლებთან;
-)/ მონაცემთა ანალიზი;
-)/ გაცემულ სოციალურ დახმარებებზე ალტერნატიული პროცედურების ჩატარება (სხვადასხვა უწყებიდან მონაცემთა ბაზების გამოთხოვა/დამუშავება).

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის საქმიანობის შესახებ

„ომისა და სამხედრო ძალების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით³, სსიპ - ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახური უზრუნველყოფს ვეტერანებისა და მათი ოჯახის წევრების სოციალურ დაცვას და ამ კანონის დებულებების შესრულების სისტემატურ კონტროლს. ვეტერანებისთვის ამ კანონით დაწესებული უფლებებისა და შეღავათების რეალიზაციის მიზნით, სახსრები გამოიყოფა სახელმწიფო და მუნიციპალური ბიუჯეტებიდან.

ქვემოთ მოცემულ N1 ცხრილში წარმოდგენილია ინფორმაცია აუდიტის პერიოდში გაწეული საკასო ხარჯების შესახებ:

ცხრილი N1

დასახელება	2016 წლის 9 თვე	2017 წელი	ჯამი	%
შრომის ანაზღაურება	1,431,860	1,750,000	3,181,860	30%
საქონელი და მომსახურება	1,101,006	1,316,713	2,417,719	23%
სუბსიდიები ⁴	130,800	188,000	318,800	3%
სოციალური უზრუნველყოფა ⁵	1,626,408	1,103,169	2,729,577	26%
სხვა ხარჯები ⁶	61,329	38,041	99,370	1%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	382,742	1,422,063 ⁷	1,804,805	17%
სულ:	4,734,145	5,817,986	10,552,131	100%

ვეტერანების სამსახურის დებულებების თანახმად⁸, სამსახურის ფუნქციებს სხვა ფუნქციებთან ერთად, წარმოადგენს ომისა და სამხედრო ძალების ვეტერანების და მათი ოჯახის წევრების, ასევე საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისთვის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის დაღუპულ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულ, გარდაცვლილ პირთა ოჯახების სათანადო ცხოვრების პირობებისა და კეთილდღეობისათვის მყარი სამართლებრივი და სოციალურ-ეკონომიკური საფუძვლის შექმნის უზრუნველყოფა, სამართლებრივი და სოციალურ-ეკონომიკური გარანტიების და შესაბამისი მიზნობრივი პროგრამების განსახორციელებელ ღონისძიებათა სისტემის შემუშავება და მათი შესრულების ორგანიზების ხელშეწყობა⁹. ვეტერანის სტატუსის მადიებელ პირთა განცხადების განხილვა, სტატუსის მინიჭების, შეცვლის, შეჩერების, შეწყვეტის ან აღდგენის თაობაზე საკითხის განხილვა; ვეტერანთა აღრიცხვის ელექტრონულ მონაცემთა ბაზის შექმნა და მისი ადმინისტრირება და სხვ.

სამსახურს ხელმძღვანელობს დირექტორი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი.

³ „ომისა და სამხედრო ძალების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 და მე-4 მუხლები;

⁴ „სუბსიდიების“ მუხლით გაწეული ხარჯები მოიცავდა ჰოსპიტალის მიმდინარე ხარჯების და ა(ა)იპ - საქართველოს ომის, შრომის, სამხედრო ძალების ვეტერანების ცენტრალური კავშირის დაფინანსებას;

⁵ „სოციალური უზრუნველყოფის“ მუხლით გაწეული ხარჯი მოიცავდა ვეტერანების სამედიცინო მომსახურების, მედიკამენტების შეძენის და ერთჯერადი სარიტუალო მომსახურების დაფინანსებას;

⁶ „სხვა ხარჯების“ მუხლი ძირითადად მოიცავდა ვეტერანების სასაჩუქრე კომპლექტების შეძენისა და ჰოსპიტალისათვის სამედიცინო აპარატურის შეძენის ხარჯებს;

⁷ 2017 წელს „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლი გაზრდილია ადმინისტრაციული საოფისე ფართის სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოების გამო;

⁸ „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 21 ივნისის N342 დადგენილება;

⁹ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 23 იანვრის N102 დადგენილების მე-3 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი და საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 21 ივნისის N342 დადგენილების მე-2 მუხლის „ა“ და „ე“ ქვეპუნქტები.

აუდიტის მიგნებები

1. სახელმწიფო შესყიდვები

ქვემოთ მოცემულ N2 ცხრილში წარმოდგენილია ინფორმაცია აუდიტის პერიოდში განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ:

ცხრილი N2

შესყიდვის ტიპი	2016 წლის 9 თვე		2017 წელი	
	რაოდენობა	ღირებულება	რაოდენობა	ღირებულება
გამარტივებული შესყიდვა	73	82,605	168	142,022
გამარტივებული ელ. ტენდერი	30	417,844	21	303,656
ელექტრონული ტენდერი	10	135,827	15	1,438,156
კონსოლიდირებული ტენდერი	17	162,532	12	66,276
სულ:	130	798,808	216	1,950,110

1.1 არასათანადო ჩატარებული ბაზრის კვლევა

შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანებით¹⁰, „ყოველი შესყიდვის განხორციელების პროცედურების დაწყებამდე, წლიური გეგმის შესაბამისად, შემსყიდველი ორგანიზაცია ატარებს მოსამზადებელ სამუშაოს. განსახორციელებელი შესყიდვის მოსამზადებელი სამუშაოები ტარდება შესყიდვის ობიექტის მახასიათებლების, სავარაუდო ღირებულების, შესყიდვის განხორციელების საშუალების და დაფინანსების მოცულობის დაზუსტების, სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებასთან დაკავშირებული დოკუმენტებისა და ხელშეკრულების პროექტის მომზადების მიზნით“. ამასთანავე, ბაზრის კვლევის შედეგები უნდა იყოს დადოკუმენტირებული¹¹.

სამსახურის მიერ ხშირ შემთხვევებში ბაზრის კვლევები არ არის დადოკუმენტირებული. განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვების წინამოსამზადებელ ეტაპზე ჩატარებული ბაზრის კვლევები არასათანადოა, რაზეც მიუთითებს ის გარემოება, რომ სახელმწიფო შესყიდვების ტენდერების საშუალებით განხორციელების შემთხვევაში დადგენილი შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებები ვაჭრობის შედეგად არსებითად იცვლება, ტენდერის მიმდინარეობისას ვაჭრობის შედეგად ფასის კლება ზოგჯერ 40%-ს აჭარბებს.

ქვემოთ მოცემულ N3 ცხრილში წარმოდგენილია ინფორმაცია სავარაუდო და სახელშეკრულებო ფასებს შორის მნიშვნელოვანი სხვაობების შესახებ:

ცხრილი N3

მიმწოდებლის დასახელება	ხელშეკრულების ობიექტი	სავარაუდო ღირებულება	საბოლოო თანხა	სხვაობა (ლარი)	%-ლი კლება
შპს „სერვისი“	გენერატორი	89,000	58,499	30,501	34.3%
შპს „გლობუსი ემ-ბე“	საკანც. საქონ.	30,000	16,927	13,073	43.6%
შპს „ალფა-ფორვარდი“	კარტრიჯები	13,000	8,651	4,349	33.5%
შპს „დრ. როჯერ-სერვის მენეჯმენტი“	დასუფთავება	150,000	87,960	62,040	41.4%
სს „ალდაგი“	ავტოდაზღვევა	9,900	6,870	3,030	30.6%
შპს „სოფთმასტერი“	დამშვები სისტემა	28,000	17,998	10,002	35.7%
შპს „გიგანი“	სასაჩუქრე პაკეტები	53,000	33,688	19,312	36.4%
სულ:		372,900	230,593	142,307	36.5%

¹⁰ „შემსყიდველი ორგანიზაციის ანგარიშგების წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 10 თებერვლის N2 ბრძანება;

¹¹ „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13-ე მუხლის მე-3-ე პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი.

N3 ცხრილში წარმოდგენილ ტენდერებში ფასის კლება გამოიწვია მონაწილე პრეტენდენტების რაოდენობამ. თუმცა, ისეთ ტენდერებში, სადაც სავარაუდო ღირებულება არასწორად არის განსაზღვრული და მცირეა კონკურენცია, მაღალია რისკი იმისა, რომ საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვა განხორციელდეს არაეკონომიურად.

1.1.1 არაკონკურენტულ გარემოში განხორციელებული შესყიდვა

2016-2017 წლებში სამსახურმა ახალი ამბების სააგენტოების და მედია მონიტორინგის მომსახურების შესყიდვა განახორციელა სამჯერ. სამივე შემთხვევაში სატენდერო პროცედურებში მონაწილეობა მიიღო ერთმა პრეტენდენტმა, რომელთან გაფორმებული ხელშეკრულებების ჯამურმა ღირებულებამ 156,399 ლარი შეადგინა.

ქვემოთ მოცემულ N4 ცხრილში წარმოდგენილია ინფორმაცია შესყიდული მომსახურების შესახებ.

ცხრილი N4

SPA	პროცედურების თარიღი	პერიოდი	სავარაუდო ღირებულება	პრეტენდენტი	საბოლოო თანხა
150036367	30.12.2015-06.01.2016	2016	43,000	1	42,999
170001878	27.01.2017-07.02.2017	2017	70,400	1	70,400
170016432	19.12.2017-28.12.2017	2018	44,000	1	44,000
სულ:					156,399

სამსახურმა ვერ წარმოადგინა ბაზრის კვლევის ამსახველი დოკუმენტაცია. მათივე განმარტებით, ახალი ამბების სააგენტოების და მედია მონიტორინგის მომსახურების სავარაუდო სატენდერო ღირებულების დასადგენად, ბაზრის კვლევა ხორციელდებოდა სატელეფონო გამოკითხვისა და ვებ-გვერდებიდან მიღებული ინფორმაციების მეშვეობით, რაც არ შეიძლება მიჩნეულ იქნეს ბაზრის კვლევის სრულყოფილ და ეფექტურ საშუალებად. არასათანადოდ ჩატარებული ბაზრის კვლევის შედეგად, მაღალია რისკი, რომ არაკონკურენტულ გარემოში შესყიდვა განხორციელდეს არაეკონომიურად.

უნდა აღინიშნოს, რომ სამსახურის მიერ ახალი ამბების სააგენტოების და მედია მონიტორინგის მომსახურებაში გადახდილი თანხები, არსებითად აღემატება სხვა ორგანიზაციების მიერ იმავე მომწოდებლისაგან მსგავსი მომსახურების შესყიდვის ღირებულებებს.

ქვემოთ მოცემულ N5 ცხრილში წარმოდგენილია ინფორმაცია 2016-2017 წლებში სხვადასხვა უწყებების მიერ იმავე კომპანიისგან შესყიდული ანალოგიური მომსახურებების შესახებ.

ცხრილი N5

SPA	შემსყიდველი ორგანიზაცია	შესყიდვის ღირებულება
160030354	ა(ა)იპ - თბილისი განვითარების ფონდი	15,624
160031970	ა(ა)იპ - ბაგა-ბაღების მართვის სააგენტო	15,624
150034498	ა(ა)იპ - თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი	28,800
160004398	სს „საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა“	25,847
160005701	უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო	27,990

შესაბამისად, ვერ მივიღეთ რწმუნება ახალი ამბების სააგენტოების და მედია მონიტორინგის მომსახურებისთვის 3 წლის განმავლობაში განხორციელებული შესყიდვებისას, იყო თუ არა სამსახურის მხრიდან გათვალისწინებული ეკონომიურობის პრინციპი.

რეკომენდაცია

საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურად ხარჯვის მიზნით, შესყიდვების სავარაუდო ღირებულებები განისაზღვროს ბაზრის დეტალური და საფუძვლიანი კვლევის შედეგად. ინსტიტუციური მეხსიერების გაძლიერებისათვის სსიპ - ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურმა განახორციელოს კვლევის შედეგების დადოკუმენტირება.

1.2 შემზღუდველი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები

„სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიზანია, სახელმწიფო საჭიროებისათვის აუცილებელი საქონლის წარმოების, მომსახურების გაწევისა და სამშენებლო სამუშაოს შესრულების სფეროში ჯანსაღი კონკურენციის განვითარება¹² და სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას შესყიდვების მონაწილეთა მიმართ სამართლიანი და არადისკრიმინაციული მიდგომის უზრუნველყოფა¹³. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს რეკომენდაციების¹⁴ თანახმად, საკვალიფიკაციო მოთხოვნების განსაზღვრისას:

- 1) მოთხოვნილი წლიური ბრუნვა ნორმალურ შემთხვევაში არ უნდა აღემატებოდეს შესყიდვის სავარაუდო ღირებულების ორმაგ ოდენობას¹⁵;
- 1) მოთხოვნები წლიური ბრუნვისა და გამოცდილების შესახებ უნდა ვრცელდებოდეს არა უმეტეს უკანასკნელ სამ სრულ წელიწადზე;
- 1) ტექნიკური ცოდნის/გამოცდილების შეფასების მიზნით, მიმწოდებელს უმჯობესია მოეთხოვოს არა საწარმოს გამოცდილების, არამედ პროექტზე პასუხისმგებელი პირების/სპეციალისტების პროფესიული განათლებისა და გამოცდილების დამადასტურებელი დოკუმენტების წარდგენა.

1.2.1 სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვა

2017 წლის 21 თებერვალს, სამსახურმა გამოაცხადა ტენდერი ადმინისტრაციული საოფისე შენობის სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოების შესყიდვის შესახებ¹⁶, სავარაუდო ღირებულებით - 1,244,000 ლარი. სატენდერო დოკუმენტაციის მიხედვით მიმწოდებელს უნდა ჰქონოდა ანალოგიური საქმიანობის არანაკლებ 5-წლიანი (2012-2016 წლები) გამოცდილება, მიმწოდებელს უკანასკნელი 2 წლის (2015-2016 წლები) მანძილზე ანალოგიურ საქმიანობაში განხორციელებული უნდა ჰქონოდა არანაკლებ 7,000,000 ლარის შესრულების სამუშაოები. სამუშაოთა შესრულების ვადად განისაზღვრა 90 კალენდარული დღე, ხოლო მულტიპლიკატორის¹⁷ კოეფიციენტი გაზრდილ იქნა მაქსიმალურ, 0.75 ერთეულამდე¹⁸.

აღნიშნული სატენდერო დოკუმენტაცია არ იყო მომზადებული შესყიდვების სააგენტოს რეკომენდაციების გათვალისწინებით, ვინაიდან:

- 1) გამოცდილების სახით მოთხოვნილია 5-წლიანი პერიოდი.

¹² „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტი;

¹³ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის ბ) ქვეპუნქტი;

¹⁴ რეკომენდაცია კვალიფიკაციის დამადასტურებელ მოთხოვნებთან დაკავშირებით;

¹⁵ ევროკავშირის 2014/24/EU დირექტივის თანახმად;

¹⁶ NAT170001767;

¹⁷ მულტიპლიკატორი ასახავს მიმწოდებლების რეალურ შესაძლებლობებსა და ფაქტობრივად შესრულებულ პროექტებს შორის არსებულ დევიაციას. რეკომენდირებული მულტიპლიკატორების კოეფიციენტი შეადგენს 0.5-დან 0.75 ერთეულამდე;

¹⁸ რის საფუძველზეც სამსახურის მიერ მოთხოვნილი იქნა არანაკლებ 7,000,000 ლარის სამუშაოების განხორციელების გამოცდილება;

) არ არის გათვალისწინებული საწარმოს ტექნიკური პერსონალის გამოცდილების დამადასტურებელი დოკუმენტაციის მოთხოვნა.

აღსანიშნავია, რომ სამსახურის მიერ აღნიშნული ფართის სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოებზე გამოცხადებული ტენდერი ჩაიშალა ორჯერ საკვალიფიკაციო მოთხოვნების არასათანადოდ დადგენის გამო¹⁹, რომლის ძირითად მიზეზს წარმოადგენდა სამუშაოთა შესრულების არარეალურად მცირე პერიოდი.

სატენდერო დოკუმენტაციის არაადეკვატური და შეუსაბამო მოთხოვნების გამო, შეიზღუდა კონკურენცია. შედეგად, ტენდერში მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ ერთმა პრეტენდენტმა - უცხოური საწარმოს ფილიალმა „გროსინვესტ კაპიტალმა“, სახელშეკრულებო ღირებულებით - 1,232,000 ლარი.

მხარეთა შორის ხელშეკრულება გაფორმებულია 2017 წლის 5 აპრილს, რომლის მიხედვით სამუშაოების დასრულების თარიღად განისაზღვრა 2017 წლის 4 ივლისი (ვადა - 90 დღე), ხოლო სამუშაოების ფაქტობრივი შესრულების პერიოდმა კი შეადგინა 170 დღე.

შესაბამისად, სამსახურის მიერ სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოების ვადის და გამოცდილების სწორად განსაზღვრის შემთხვევაში, შესაძლებელი იქნებოდა სატენდერო მოთხოვნების იმგვარად ჩამოყალიბება, რაც უზრუნველყოფდა მეტი კონკურენციის არსებობას და საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურ ხარჯვას.

1.2.2 საახალწლო ღონისძიებების შესყიდვა

2016 წლის 13 დეკემბერს სამსახურმა გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი საახალწლო ღონისძიების ორგანიზების მომსახურების²⁰ შესყიდვაზე, სავარაუდო ღირებულებით - 105,000 ლარი. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ორმა პრეტენდენტმა და სახელშეკრულებო ღირებულებამ შეადგინა 87,950 ლარი²¹. სატენდერო დოკუმენტაციის თანახმად, მიმწოდებელს უნდა ჰქონოდა კულტურული ღონისძიებების ორგანიზების მომსახურებაში არანაკლებ 6-წლიანი (2011-2016 წლები) გამოცდილება, მიმწოდებელს უკანასკნელი 6 წლის მანძილზე ანალოგიურ საქმიანობაში განხორციელებული უნდა ჰქონოდა არანაკლებ 550,000 ლარის ოდენობის ბრუნვა.

აღნიშნულ შემთხვევაშიც, სატენდერო დოკუმენტაციის მოთხოვნები არ შეესაბამება შესყიდვების სააგენტოს რეკომენდაციებს და მოთხოვნილია არაადეკვატურად დიდი 6-წლიანი გამოცდილება.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სამსახურს არ ჰქონდა დანერგილი ერთგვაროვანი მიდგომა, რომელიც ხელს შეუწყობდა კონკურენტუნარიანი გარემოს ჩამოყალიბებას. დაბალი კონკურენციის პირობებში მაღალია საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიურად განკარგვის რისკი.

რეკომენდაცია

საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურად განკარგვის მიზნით, სსიპ - ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურმა სატენდერო მოთხოვნების განსაზღვრისას დანერგოს ერთგვაროვანი მიდგომა, რომელიც დაფუძნებული იქნება სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში ჯანსაღი კონკურენციის განვითარებასა და არადისკრიმინაციულ პრინციპებზე. კარგი პრაქტიკის დანერგვის მიზნით, შესაძლოა გათვალისწინებული იყოს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს შესაბამისი მეთოდური მითითებები.

¹⁹ შესყიდვების ელექტრონული სისტემის მოდულში Procurement.gov.ge სამშენებლო კომპანიის წარმომადგენლებს დაფიქსირებული აქვთ, რომ ტენდერში მონაწილეობა არ მიიღეს სამუშაოთა შესრულების ვადის სიმცირის გამო.

²⁰ SPA160031021;

²¹ ცვლილების შედეგად გაიზარდა 96,650 ლარამდე.

2. შრომის ანაზღაურება

ქვემოთ მოცემულ N6 ცხრილში წარმოდგენილია ინფორმაცია 2016²²-2017 წლებში „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით დამტკიცებული, დაზუსტებული და ფაქტობრივად გაწეული ხარჯების შესახებ.

ცხრილი N6

დასახელება	2016 წელი ²³		2017 წელი		სულ	
	რაოდენობა	თანაფარდობა	რაოდენობა	თანაფარდობა	რაოდენობა	თანაფარდობა
შრომის ანაზღაურება	1,431,860	100%	1,750,000	100%	3,181,860	100%
თანამდებობრივი სარგო	1,071,777	75%	1,539,250	88%	2,611,027	82%
პრემია	-	-	68,200	4%	68,200	2%
დანამატი	360,083	25%	142,550	8%	502,633	16%
თანამშრომელთა საშუალო რიცხოვნობა	106	-	106	-		

2.1 დაუსაბუთებლად გაცემული დანამატები

საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით²⁴, დანამატის კატეგორია მოიცავს არასამუშაო საათებში, ღამის ცვლაში, სადღესასწაულო და დასვენების დღეებში მუშაობისათვის განკუთვნილ დამატებით საზღაურს და კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ნებისმიერ სხვა დანამატს, მათ შორის, განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვის საზღაურს.

სამსახურის დირექტორის ბრძანებების მიხედვით, დანამატები გაიცემოდა განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვისათვის. სამსახურში დანამატების გაცემის საფუძვლად წარმოდგენილ იქნა მოხსენებითი ბარათები, რომლებიც ისევე როგორც ბრძანებები იყო ზოგადი ხასიათის და არ შეიცავდა ინფორმაციას, თუ რა კონკრეტული სამუშაოს შესრულებისათვის მიიღო მოხელემ დანამატი. ასევე, ვერ იქნა წარმოდგენილი სხვა რაიმე დოკუმენტი, რომელიც დაადასტურებდა თანამშრომელთა მიერ განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვით შესრულებულ სამუშაოს.

2016 წლის 9 თვეში ფაქტობრივად მომუშავეთა საშუალო ოდენობამ 102 ერთეული შეადგინა, ხოლო დანამატები გაიცემოდა თვეში საშუალოდ 95 მოხელეზე. 2017 წელს, დანამატები გაიცა ერთხელ, სამსახურის ყველა მოხელეზე.

2016²⁵-2017 წლებში თანამშრომლებზე სათანადო დასაბუთების გარეშე გაცემულია 502,663 ლარის ოდენობის დანამატი. შესაბამისად, სამსახურში დანამატების გაცემის არსებული პრაქტიკა ვერ უზრუნველყოფდა შრომის ანაზღაურების პროცესის სათანადო გამჭვირვალობას.

²² 01.04.2016-31.12.2016წ. პერიოდი;

²³ 01.04.2016წ.-31.12.2016წ. პერიოდი;

²⁴ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს N672 ბრძანება „საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების შესახებ“ კოდი 21114 („დანამატები“);

²⁵ 01.04.2016-31.12.2016წ. პერიოდი.

3. ვეტერანების და მათი ოჯახის წევრების სამედიცინო და ერთჯერადი დახმარება

სამსახურის დებულების თანახმად, მის ერთ-ერთ ძირითად ფუნქციას წარმოადგენს ვეტერანებისა და მათი ოჯახის წევრებისათვის სოციალური დახმარების გაწევა, რაც მოიცავს სამედიცინო მომსახურების, მედიკამენტების შეძენის და ერთჯერადი სარიტუალო მომსახურების დაფინანსების ხარჯებს.

ქვემოთ მოცემულ N7 ცხრილში წარმოდგენილია ინფორმაცია „სოციალური დახმარებების“ ქვემუხლით გაწეული ხარჯების და მათი ადმინისტრაციულ ხარჯებთან და სუბსიდიებთან თანაფარდობის შესახებ.

ცხრილი N7

პერიოდი	სულ ასიგნებები	ადმინისტრაციული ხარჯები	სოციალური დახმარება ²⁶	სუბსიდიები
1	2	3	4	5
01.04.2016 - 31.12.2016	4,734,145	64%	34%	3%
01.01.2017 - 31.12.2017	5,817,986	78%	19%	3%
სულ:	10,552,131			

3.1 სოციალური დახმარებისთვის არასაკმარისი რესურსი

სამსახურის საქმიანობის ერთ-ერთი ძირითადი მიზანია ომისა და სამხედრო ძალების ვეტერანების და მათი ოჯახის წევრების, ასევე საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის დაღუპულ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულ, გარდაცვლილ პირთა ოჯახების სათანადო ცხოვრების პირობებისა და კეთილდღეობისათვის მყარი სამართლებრივი და სოციალურ-ეკონომიკური საფუძვლის შექმნის უზრუნველყოფა²⁷.

ერთიან მონაცემთა ბაზაში რიცხული 69,281²⁸ ვეტერანიდან²⁹, აუდიტის პერიოდში სოციალური დახმარება მიიღო³⁰ 2,488 ბენეფიციარმა, რაც მთლიანი რაოდენობის 3.6%-ს შეადგენს.

აუდიტის პერიოდში დაფინანსების მოთხოვნით სამსახურს მიღებული აქვს 7,994 განცხადება³¹ (2016 წლის 9 თვეში - 3,750, ხოლო 2017 წელს - 4,244 განცხადება), საიდანაც კომისიის გადაწყვეტილებით დაფინანსდა 4,227 განცხადება. ამგვარად, მედიკამენტების შესაძენად და სამედიცინო მომსახურების მისაღებად, სამსახურის მიერ დაფინანსებულია შემოსული განცხადებების 53%.

სოციალური დახმარება ვეტერანების დიდი ნაწილისათვის არ არის ხელმისაწვდომი, რაც სამსახურის განმარტებით შესაბამისი ასიგნებების არასაკმარისი ოდენობით არის გამოწვეული.

3.2 ხარვეზები სოციალური დახმარებების გაცემის პროცესში

ქვემოთ მოცემულ N8 ცხრილში წარმოდგენილია ინფორმაცია დირექტორის 2016 წლის 22 მარტის N80 ბრძანებით დამტკიცებული წესის შესაბამისად³², სამსახურის მიერ გაწეული სოციალური დახმარებების შესახებ.

²⁶ სოციალური დახმარება მოიცავს მხოლოდ ვეტერანებზე გაწეულ დახმარებას;

²⁷ მთავრობის 2016 წლის 21 ივლისის N342 და 2014 წლის 23 იანვრის N102 დადგენილებები „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“;

²⁸ სამსახურის 2017 წლის საქმიანობის ანგარიშის თანახმად;

²⁹ ვეტერანები და მათი ოჯახის წევრები;

³⁰ გარდა ვეტერანების გარდაცვალებისას გაწეული დახმარებებისა;

³¹ სამსახურის მიერ წარმოდგენილი ცნობის თანახმად;

³² „საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული ვეტერანებისა და მათი ოჯახის წევრებისთვის სამედიცინო მომსახურების დაფინანსების და ერთჯერადი დახმარების გაცემის წესი“.

ცხრილი N8

პერიოდი	სულ დახმარება	სარიტუალო დახმარება	სამედიცინო მომს. და მედიკ. შეძენა
2016 წლის 9 თვე	1,587,097	224,500	1,362,597
2017 წელი	1,079,962	302,000	777,962
სულ:	2,667,059	526,500	2,140,559

ბენეფიციართა დაფინანსებაზე გადაწყვეტილებას იღებს დახმარების ხელმისაწვდომობის კომისია, სოციალურ საკითხთა და ანალიტიკური დეპარტამენტის მიერ მომზადებული დოკუმენტების საფუძველზე. კომისიის შემადგენლობას ამტკიცებს სამსახურის დირექტორი.

დახმარების გაცემის წესის თანახმად, სოციალური დახმარების მიმღებად განისაზღვრა ვეტერანებისა და მათი ოჯახის წევრების შემდეგი კატეგორიები:

1. სოციალურად დაუცველები;
2. მკვეთრად, მნიშვნელოვნად და ზომიერად გამოხატული შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირები;
3. მრავალშვილიანები (სამი და მეტი შვილი);
4. მარტოხელები³³;
5. ის ვეტერანები და მათი ოჯახის წევრები, რომლებიც მატერიალური მდგომარეობის გამო, საჭიროებდნენ დახმარებას³⁴.

სამსახურის მიერ ვერ იქნა წარმოდგენილი ინფორმაცია, ბენეფიციართა რომელ კატეგორიაზე რა მოცულობის დახმარება იქნა გაწეული.

კომისიის საოქმო ჩანაწერებში არ იყო მსჯელობა იმის თაობაზე, თუ რომელ კატეგორიას განეკუთვნებოდნენ დაფინანსებული ბენეფიციარები და შემოსული ერთი და იმავე კატეგორიის განცხადებებიდან რა ნიშნით ხორციელდებოდა უპირატესობის მინიჭება. წესში არ არსებობდა კრიტერიუმი, რომელიც განსაზღვრავდა მატერიალური მდგომარეობის დადგენის პირობებს. მატერიალური მდგომარეობის დადგენა, სამსახურის განმარტებით, ხორციელდებოდა ადგილზე მისვლით, ბენეფიციარის საყოფაცხოვრებო პირობების შესწავლით, დათვალიერების გზით, რისი დოკუმენტური დადასტურება სამსახურის მიერ არ წარმოებდა.

იმის დასადგენად, რომელი კატეგორიების მიხედვით რა რაოდენობის დახმარება იქნა გაცემული, ჩატარდა ალტერნატიული აუდიტორული პროცედურები, რის შედეგად გამოვლინდა, რომ 1,984,209 ლარის³⁵ სოციალური დახმარებებიდან პირველ ოთხ კატეგორიაში (სოციალურად დაუცველ, შშმ, სახელმწიფო პენსიის მიმღებ და მრავალშვილიანი) მოხვედრილ პირებზე გაიცა 1,477,212 ლარის დახმარება.

ქვემოთ მოცემულ N9 ცხრილში წარმოდგენილია ინფორმაცია 2016-2017 წლებში ალტერნატიული პროცედურების შედეგად დადგენილ ბენეფიციართა კატეგორიებზე გაცემული დახმარებების შესახებ.

³³ ამოღებულია 2016 წლის 1 სექტემბრის ცვლილების შემდეგ;

³⁴ ამოღებულია 2016 წლის 1 სექტემბრის ცვლილების შემდეგ; საპენსიო ასაკის ვეტერანები ჩამატებულია 2016 წლის 1 სექტემბრის შემდეგ;

³⁵ არ მოიცავს დირექტორის ბრძანებებით შესაბამის პერიოდში განხორციელებულ დაფინანსებას.

ცხრილი N9

კატეგორია	2016 წლის 9 თვე		2017 წელი		სულ	
	რაოდენობა	თანხა	რაოდენობა	თანხა	რაოდენობა	თანხა
სოციალურად დაუცველები	547	543,466	564	271,690	1,111	815,156
შშმ პირები	234	367,457	276	151,774	510	519,231
მრავალშვილიანები	47	55,463	40	17,786	87	73,249
მარტოხელები	-	-	-	-	-	-
პენსიონერები	3	1,046	180	68,530	183	69,576
სულ:	831	967,432	1,060	509,780	1,891	1,477,212
სულ გაცემული დახმარებები	1,387	1,335,398	1,215	648,810	2,602	1,984,209
სხვაობა	556	367,966	155	139,030	711	506,997

როგორც N9 ცხრილიდან ჩანს, 506,997 ლარის დახმარება გაცემულია იმ 711 ბენეფიციარზე, რომლებიც არ განეკუთვნებოდნენ დახმარების გაცემის წესით განსაზღვრულ პირველ ოთხ კატეგორიას: სოციალურად დაუცველები, შშმ-ები, მრავალშვილიანები და პენსიონერები. შესაბამისად, უნდა მიეკუთვნებოდნენ მეხუთე კატეგორიას, კერძოდ - ვეტერანები და მათი ოჯახის წევრები, რომლებიც მატერიალური მდგომარეობის გამო, საჭიროებდნენ დახმარებას. ალტერნატიული პროცედურების შედეგად გამოვლინდა, რომ ზემოაღნიშნული 711 პირიდან 241,373 ლარის სოციალური დახმარება გაწეულია ისეთ 206 ვეტერანზე, რომელთა საშუალო თვიური შემოსავალი აღემატებოდა 1,000 ლარს³⁶. მაშინ, როდესაც სამსახურის მიერ არ დაკმაყოფილებულა პირველი ოთხ კატეგორიაში მყოფი (სოციალურად დაუცველი, შშმ, მრავალშვილიანი და სახელმწიფო პენსიის მიმღები) ვეტერანების და მათი ოჯახის წევრების 879 განცხადება. შუამდგომლობის მიზნით, აღნიშნული განცხადებები გადაეგზავნა სხვადასხვა სახელმწიფო და ადგილობრივ თვითმმართველ ორგანოებს.

ქვემოთ მოცემულ N10 ცხრილში წარმოდგენილია ინფორმაცია იმ ვეტერანებზე, რომლებიც 2016-2017 წლებში სამსახურის მიერ არ დაკმაყოფილებულა და გადამისამართებულია სხვა უწყებებში.

ცხრილი N10

N	დასახელება	განცხადებების რაოდენობა	
		2016 წლის 9 თვე	2017 წელი
1	სოციალურად დაუცველები	140	78
2	მრავალშვილიანები	161	265
3	შშმ-ები	58	126
4	პენსიონერები	44	7
	სულ:	403	476

იქიდან გამომდინარე, რომ სამსახური არ ახორციელებს სოციალური დახმარების გაცემის პროცესში მიღებული გადაწყვეტილებების სათანადო დადოკუმენტირებას, პროცესი ხასიათდება გაუმჭვირვალობით და იწვევს სუბიექტური გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას.

რეკომენდაცია

სოციალური დახმარების გაცემის პროცესის გამჭვირვალობის მიზნით, სსიპ - ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურმა განახორციელოს სოციალური დახმარების გაცემის პროცესში მიღებული გადაწყვეტილებების სათანადო დადოკუმენტირება, სადაც ნათლად აისახება დაფინანსების საფუძველი. მიზანშეწონილია აღნიშნული გადაწყვეტილებები მისი მნიშვნელოვანი რეკვიზიტებით აღირიცხოს ელექტრონულ რეესტრში.

³⁶ 2016-2017 წლებში, ხუთ შემთხვევაში 23,092 ლარის ოდენობის დახმარება გაწეული იყო ისეთ პირებზე, რომელთა საშუალო თვიური შემოსავალი აჭარბებდა 10,000 ლარს.

3.3 ნაკლოვანებები სოციალური დახმარების გაცემის წესში

დახმარების გაცემის წესში 2016 წლის 1 სექტემბრიდან შეტანილი ცვლილებებით დაწესდა 14 შემზღუდველი მოთხოვნა³⁷, მათ შორის, საზღვარგარეთ მკურნალობის, სტომატოლოგიური მომსახურებები, რომელთაგან ერთ-ერთის არსებობის შემთხვევაში, განცხადება არ ექვემდებარებოდა განხილვას. ამავე ცვლილებით, დახმარების გაცემის წესში შემოღებულ იქნა ახალი მუხლი „დახმარების გაცემის განსაკუთრებული წესი“³⁸, რომლის მიხედვით, სამსახურის დირექტორს მიეცა უფლება ინდივიდუალურ, განსაკუთრებულ შემთხვევებში, პირის ჯანმრთელობის მდგომარეობიდან გამომდინარე, დადგენილისაგან განსხვავებული პირობებით მიეღო გადაწყვეტილება სამედიცინო დაფინანსების შესახებ.

„დახმარების გაცემის განსაკუთრებული წესის“ საფუძველზე, დაფინანსებულია სტომატოლოგიური მომსახურება, საზღვარგარეთ მკურნალობის ხარჯები, ასევე მედიკამენტების შეძენა და სხვადასხვა სამედიცინო მომსახურება იმ პირებზე, რომლებიც კატეგორიათა შეუსაბამობის გამო არ ექვემდებარებოდნენ დაფინანსებას.

ქვემოთ მოცემულ N11 ცხრილში წარმოდგენილია ინფორმაცია „დახმარების გაცემის განსაკუთრებული წესით“ განხორციელებული დაფინანსების შესახებ:

ცხრილი N11³⁹

N	დასახელება	რაოდენობა	ღირებულება
1	სტომატოლოგია	5	8,000
2	საზღვარგარეთ მკურნალობა	2	7,509
3	მედიკამენტები	104	60,811
4	სხვადასხვა სამედიცინო მომსახურება	264	238,543
სულ:		375	314,863

იმის მიუხედავად, რომ „დახმარების გაცემის განსაკუთრებული წესით“ დაფინანსება უნდა გაცემულიყო „მხოლოდ ინდივიდუალურ, განსაკუთრებულ შემთხვევებში“, საკმაოდ მაღალია ამ წესის გამოყენებით გაწეული ხარჯების როგორც თანხობრივი, ისე რაოდენობრივი სიდიდე. „დახმარების გაცემის განსაკუთრებული წესით“ დადებითი გადაწყვეტილება მიღებულ იქნა 314,863 ლარის დაფინანსებაზე, რამაც შესაბამის პერიოდში გაცემული სოციალური დახმარებების⁴⁰ 39% შეადგინა.

შესაბამისად, მაღალია სამსახურის დირექტორის მიერ დაფინანსებაზე სუბიექტურად მიღებული გადაწყვეტილებების რაოდენობა, რაც დახმარების გაცემის განსაკუთრებულ წესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს.

რეკომენდაცია

სოციალური დახმარების გაცემის პროცესის გამჭვირვალობის მიზნით, სსიპ - ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურმა საკუთარი გამოცდილებიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, სოციალური დახმარების გაცემის წესში შეიტანოს ისეთი ცვლილებები, რომელიც მკაფიოდ განსაზღვრავს ინდივიდუალურ, განსაკუთრებულ შემთხვევებს და შეზღუდავს სუბიექტური გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას.

³⁷ მე-4 მუხლის მე-8 პუნქტი, „ა“ „თ“ ქვეპუნქტები;

³⁸ დახმარების გაცემის წესის მე-7 მუხლი;

³⁹ მონაცემები მოიცავს 01.09.2016 - 31.12.2017 წლების პერიოდს;

⁴⁰ საპროთეზო მომსახურებაზე გაწეული ხარჯების გარდა.

3.4 არაპროდუქტიულად გაწეული ხარჯები

2016 წლიდან სამსახურს 5 წლის ვადით მართვაში გადაცემული აქვს შპს „ვ. სანიკიძის სახელობის ომის ვეტერანთა კლინიკური ჰოსპიტალის“ სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული 100%-იანი წილი. 2016-2017 წლებში ჰოსპიტალზე გადარიცხულია 356,950 ლარი, საიდანაც 270,700 ლარი გადარიცხულია „სუბსიდიების“ მუხლით მიმდინარე ხარჯებისათვის, ხოლო 86,250 ლარი „სოციალური უზრუნველყოფის“ მუხლით 119 ვეტერანის სამედიცინო მომსახურების დასაფინანსებლად. 1 ვეტერანზე გაწეულმა მომსახურების საშუალო ღირებულებამ აღნიშნულ კლინიკაში 725 ლარი შეადგინა⁴¹.

ქვემოთ მოცემულ N12 ცხრილში წარმოდგენილია ჰოსპიტალში ვეტერანთა სამედიცინო მომსახურების გეგმიური ხარჯთაღრიცხვა:

ცხრილი N12

N	დასახელება	ერთეულის ღირებულება	რაოდენობა	მთლიანი ღირებულება
1	სამედიცინო პერსონალი	254	119	30,188
2	გამოკვლევები	109	119	12,937
3	მედიკამენტები	109	119	12,937
4	არაპირდაპირი დანახარჯები	181	119	21,563
5	რენტაბელობა	72	119	8,625
	სულ:	725	119	86,250

როგორც ცხრილიდან ჩანს, გეგმურად ვეტერანებისათვის მედიკამენტების შესაძენად სულ გათვალისწინებული იყო 12,937 ლარი.

სამსახურის მიერ წარმოდგენილი პირველადი დოკუმენტაციის თანახმად, ვეტერანებისათვის გაწეული მომსახურება შეადგენდა გეგმიურ სტაციონარულ⁴² თერაპიას. პაციენტთა სამედიცინო ისტორიების ანალიზის შედეგად გამოვლინდა, რომ ჩატარებული კვლევები და მკურნალობა ნაცვლად სტაციონარული თერაპიისა უმეტეს შემთხვევაში შესაძლებელი იყო განხორციელებულიყო გეგმიური ამბულატორიული⁴³ თერაპიის გზით.

უნდა აღინიშნოს, რომ გეგმიური ამბულატორიული თერაპიული მომსახურების გაწევა შესაძლებელი იყო საყოველთაო ჯანდაცვის სახელმწიფო პროგრამით, რომლის მიხედვით, ოჯახის ექიმთან ვიზიტი (შეუზღუდავი რაოდენობით) სრულად ანაზღაურდება. ოჯახის ექიმის დანიშნულებით ექიმ-სპეციალისტის მომსახურება პროგრამის ფარგლებში ანაზღაურდება 70%-ით. ანალოგიურად 70%-ით ანაზღაურდება ღვიძლისა (ALT, AST) და ფარისებრი ჯირკვლის ფუნქციების (TSH) ანალიზები. ჰოსპიტალის მიერ გაწეული ანალოგიური სახის სხვა კვლევების (სისხლის ანალიზი, ელექტროკარდიოგრაფია და სხვა) უმრავლესობაც, პროგრამის მიხედვით ექვემდებარებოდა სრულად ანაზღაურებას.

შედეგად, გამოკვლევების საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის ფარგლებში ჩატარების შემთხვევაში, სამსახურის მიერ თანადაფინანსებაზე გაიხარჯებოდა 3,035 ლარი (ექიმ-სპეციალისტთან ვიზიტის და ღვიძლისა და ფარისებრი ჯირკვლის ფუნქციების განსაზღვრის ღირებულებები) და მედიკამენტებზე როგორც ზემოთ აღინიშნა - 12,937 ლარი. შესაბამისად, 119 ბენეფიციარის მიერ მედიკამენტების

⁴¹ ერთი საწოლ-დღე - 150 ლარი;

⁴² სტაციონარული პირობები გულისხმობს პაციენტის მკურნალობას სამედიცინო დაწესებულებაში 24 საათისა და მეტი დროის დაყოვნებით;

⁴³ ამბულატორიული პირობები გულისხმობს პაციენტის მკურნალობას სამედიცინო დაწესებულებაში 24 საათზე ნაკლები დროის დაყოვნებით.

შემენისა და გამოკვლევების საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამით განხორციელების შემთხვევაში, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან 86,250 ლარის ნაცვლად გაიხარჯებოდა 15,972 ლარი, რაც 1 პაციენტზე საშუალოდ 121 ლარს შეადგენს.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ჰოსპიტალის ფუნქციონირება სსიპ “ლევან სამხარაულის სახელობის ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს“ დასკვნებით⁴⁴ საფრთხის შემცველი იყო, ხოლო სამედიცინო რეგულირების სააგენტოს ოქმების⁴⁵ თანახმად, ჰოსპიტალი სტაციონარული დაწესებულების ფუნქციონირებისათვის საჭირო არც ერთ კრიტერიუმს არ აკმაყოფილებდა⁴⁶. შესაბამისად, გაურკვეველია რა შედეგი მოიტანა ჰოსპიტალის 270,700 ლარით დაფინანსებამ, ვინაიდან 2018 წლის ოქტომბრიდან ჰოსპიტალმა შეაჩერა ფუნქციონირება⁴⁷.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამით ერთი ვეტერანის სამედიცინო უზრუნველყოფაზე 725 ლარის ნაცვლად დაიხარჯებოდა 121 ლარი. შესაბამისად, 86,250 ლარით შესაძლებელი იყო იგივე მოცულობის სარგებელი ნაცვლად 119-ისა მიეღო არანაკლებ 714 ბენეფიციარს, ხოლო ჰოსპიტალისათვის „სუბსიდიების“ მუხლით გადარიცხული 270,700 ლარით, შესაძლებელი იქნებოდა ანალოგიური ტიპის მომსახურებით სარგებელი მიეღო დამატებით არანაკლებ 2,237 ბენეფიციარს იმ ფონზე, როდესაც სამსახურში სამედიცინო მომსახურების მოთხოვნით შემოსული განცხადებების 47% (3,767 განცხადება) არ დაკმაყოფილდა არასაკმარისი საბიუჯეტო რესურსების გამო.

რეკომენდაცია

ვეტერანების სოციალური დახმარების პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით, სსიპ - ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურმა სამედიცინო მომსახურების დაფინანსებისას გაითვალისწინოს ჯანმრთელობის დაცვის სფეროში მოქმედი სახელმწიფო პროგრამები, რომლებშიც საბიუჯეტო სახსრების ნაკლები დანახარჯებით იქნება შესაძლებელი ბენეფიციართა შედარებით დიდი რაოდენობის დაკმაყოფილება.

3.5 არაეკონომიურად გაწეული ხარჯები

დახმარების გაცემის წესის⁴⁸ თანახმად, ვეტერანების სამსახურის მიერ წარმოებული სამედიცინო მომსახურების პროგრამა წარმოადგენდა საყოველთაო ჯანდაცვის სახელმწიფო პროგრამის დამატებით ნაწილს და მოიცავდა იმ სერვისების (მათ შორის ლამინირებული სილიკონით და თერმოლინით დამზადებული პროთეზირება) მიწოდებას, რომელსაც არ ფარავდა სახელმწიფო და მუნიციპალური პროგრამები.

2016 წელს სამსახურმა 59 ვეტერანს სრულად დაუფინანსა პროთეზების (მუხლზედა, მუხლქვედა და იდაყვზედა) ღირებულება, რაზეც გაიხარჯა სულ 609,934 ლარი.

სამსახურმა ბენეფიციარებს მომსახურება გაუწია 2015 წლის 30 სექტემბერს გაფორმებული სამმხრივი მემორანდუმის საფუძველზე, რომელიც გაფორმებული იყო სამსახურს, ჯანდაცვის სამინისტროს

⁴⁴ სსიპ “ლევან სამხარაულის სახელობის ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს“ 15.02.2015 წლის და 2017 წლის დასკვნები;

⁴⁵ სსიპ -სამედიცინო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების სააგენტოს უფროსის 19.08.2015 N001777 და N001778 ოქმები და 20.07.2017 წლის N441 ოქმი;

⁴⁶ რადგან შენობაში არ იყო ინფრასტრუქტურა, პერსონალისა და პაციენტის პირადი ჰიგიენის დაცვისთვის, შენობის დასუფთავებისა და დეზინფექციისთვის საჭირო საშუალებები. ასევე, დარღვეული იყო სამედიცინო იარაღების, საგნებისა და მასალების დეზინფექციისა და სტერილიზაციის რეჟიმი, ჰოსპიტალს არ ჰქონდა უწყვეტი წყალმომარაგება;

⁴⁷ სამსახურის განმარტებით ჰოსპიტალი იცვლის ადგილმდებარეობას;

⁴⁸ „საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული ვეტერანებისა და მათი ოჯახის წევრებისთვის სამედიცინო მომსახურების და ერთჯერადი დახმარების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის შესახებ“ სამსახურის დირექტორის 2016 წლის 22 მარტის N80 ბრძანებით დამტკიცებული წესის დანართი N2-ს მუხლი 1-ს მე-2 პუნქტი და დანართი N2-ის მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი.

პროგრამის განმახორციელებელ რეაბილიტაციის ცენტრსა და პროთეზების დამამზადებელ გერმანულ კომპანია Ottobock HealthCare GmbH-ს შორის.

აღსანიშნავია, რომ ანალოგიურ მომსახურებას ახორციელებდა ჯანდაცვის სამინისტროს სსიპ - სოციალური მომსახურების სააგენტო „საპროთეზო-ორთოპედიული მომსახურების პროგრამის“ სახით, რომლის მიხედვით ამპუტანტ ვეტერანებზე სილიკონ-ლაინერით ან მის გარეშე დამზადებულ პროთეზებზე გათვალისწინებული იყო 100%-იანი დაფინანსება. იმავე მოცულობის საპროთეზო მომსახურების სამსახურის ნაცვლად, სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიერ განხორციელების შემთხვევაში, გაიხარჯებოდა 200,090 ლარი, ანუ 409,844 ლარით ნაკლები ვიდრე სამსახურმა გასწია, რაც არაეკონომიურ ხარჯს წარმოადგენს. აღსანიშნავია, რომ 2017 წლიდან სამსახურმა შეწყვიტა იმ ტიპის პროთეზირების მომსახურების ხარჯების გაწევა, რომელიც ფინანსდება სააგენტოს მიერ სახელმწიფო პროგრამით.

აუდიტორთა ხელმოწერა:

სახელი, გვარი

ბორის მჭედლიშვილი

აუდიტორი

ნესტან ჯანელიძე

უფროსი აუდიტორი

შალვა ჯავახიშვილი

უფროსი აუდიტორი

ხელმოწერა



