



შენაბამისობის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



„ვ ა მ ტ კ ი ც ე ზ“

ადგილობრივი თვითმმართველი

ერთეულების

ბიუჯეტების აუდიტის დეპარტამენტის

უფროსი

გიორგი მამრიკიშვილი



2018 წელი

ეგზ. №1

2015-2016 წლებში ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული
უძრავი ქონების მართვისა და განკარგვის
შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში № 1/36

2018 წელი

სარჩევი

| | |
|---|----|
| შემაჯამებელი მიმოხილვა | 3 |
| რეკომენდაციები | 4 |
| შესავალი..... | 4 |
| ძირითადი ტექსტი | 7 |
| პრივატიზებული მიწის ფართობი | 7 |
| სარგებლობის უფლებით გაცემული უძრავი ქონება..... | 14 |
| გზის გაყვანით მიყენებული ზარალის ანაზღაურება..... | 17 |
| აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი..... | 21 |
| აუდიტის ჯგუფის წევრების ხელმოწერები..... | 21 |

შემაჯამებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა 2015-2016 წლებში ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების მართვისა და განკარგვის შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი დარღვევა-ნაკლოვანებები:

❖ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიას მიწის ფართები უმეტეს შემთხვევაში საპრივატიზებოდ გამოაქვს პირობით - „დარეგისტრირებული კონფიგურაციით მშენებლობის უფლების გარეშე“. საკითხის შესწავლისას გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც მუნიციპალიტეტი, მის საკუთრებაში არსებულ ერთ საკადასტრო ერთეულად რეგისტრირებულ მიწის ფართს ჰყოფს რამდენიმე საკადასტრო ერთეულად და შემდეგ ერთ-ერთი ფართი გამოაქვს აუქციონზე შემზღუდავი პირობით. აუქციონების უმრავლესობა მიმდინარეობს უკონკურენტო გარემოში და პოტენციური მყიდველი ძირითადად ხდება მომიჯნავე ნაკვეთის მესაკუთრე. იმ პირებისათვის, რომლებიც არ არიან საპრივატიზებო ფართის მომიჯნავე მიწის ნაკვეთების მესაკუთრეები, დაწესებული შეზღუდვა წარმოადგენს დამაბრკოლებელ გარემოებას. შედეგად, იზღუდება კონკურენცია და მუნიციპალიტეტი კარგავს მეტი შემოსავლის მიღების შესაძლებლობას.

❖ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ საპრივატიზებოდ გამოტანილი ქონების საწყისი ფასი დგინდება დამოუკიდებელი ექსპერტის შეფასების საფუძველზე. საექსპერტო დასკვნების ანალიზით გაირკვა, რომ შემზღუდავი პირობებით გასაყიდ ობიექტებზე ექსპერტი ამცირებს ფართის საპრივატიზებო ღირებულებას. შესაბამისად, საწყისი ფასი დგინდება საბაზროზე ნაკლები ღირებულებით. შეზღუდვით გამოცხადებული აუქციონი ძირითადად ტარდება უკონკურენტო გარემოში და ფართის პრივატიზება ხდება არასაბაზრო ღირებულებით.

❖ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ სარგებლობის უფლებით ფართების უმეტესობა გაცემულია მიწის ნორმატიული ღირებულების გათვალისწინებით. ქონების მოსარგებლეებთან გაფორმებული ხელშეკრულებების მიხედვით, ეკონომიკური პირობების ცვლილების შემთხვევაში, მერიას უფლება ჰქონდა, მხარესთან შეთანხმებით გადაეხედა საიჯარო ღირებულებისათვის. მიუხედავად იმისა, რომ არსებული პრაქტიკით, ძირითად შემთხვევაში, საბაზრო ღირებულება წლების განმავლობაში იზრდებოდა, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მიერ იჯარის ფასების გადახედვა არ განხორციელებულა და მოიჯარეებისათვის სარგებლობის საფასური არ არის შეცვლილი. შედეგად, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი კარგავს მნიშვნელოვან შემოსავლებს.

❖ 2012 წელს ქ. თბილისში გზის გაყვანის შედეგად კერძო კომპანიას მიადგა ზარალი. ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიამ ზარალის შეფასება და ანაზღაურება განახორციელა 2016 წლის მდგომარეობით, მიწის საბაზრო ღირებულების მიხედვით. პროცესის გაჭიანურების შედეგად, მერიის მიერ ზარალი შეფასდა და ანაზღაურდა, ზარალის მიღების პერიოდში არსებულ ღირებულებასთან შედარებით, დაახლოებით 5-ჯერ მეტი ღირებულების მიწის ნაკვეთით.

წინამდებარე ანგარიშში განხილულია აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებები ვრცელი ფორმით და გაცემულია შესაბამისი რეკომენდაციები.

რეკომენდაციები

რეკომენდაცია N1: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიამ, მიწის ნაკვეთების დაყოფა/გაერთიანება განახორციელოს სამშენებლოდ ევექტიანი გამოყენების მიზნით. ამასთანავე, გამოიყენოს მის ხელთ არსებული ყველა რესურსი და შესაძლებლობა აუქციონზე კონკურენტული გარემოს შესაქმნელად. მუნიციპალიტეტმა თავის საკუთრებაში არსებული მიწის ფართების პრივატიზებისას, გასაყიდი მიწის ფართების კონფიგურაციები, შესაძლებლობის შემთხვევაში განსაზღვროს იმგვარად, რომ აუქციონზე მათი გატანა მოხდეს შემზღუდავი პირობების გარეშე. აღნიშნული ხელს შეუწყობს კონკურენტული გარემოს შექმნას, რაც დადებითად აისახება მუნიციპალიტეტის შემოსავლებზე. აგრეთვე დოკუმენტურად დაასაბუთოს ის გარემოებები, რომელთა გათვალისწინებითაც ხორციელდება მიწის ფართებზე შეზღუდვების დაწესება. მერიამ შესაბამის სამსახურებთან ერთად შეისწავლოს, ჩატარებულ აუქციონებზე რამდენად ობიექტური გარემოებებით იყო განპირობებული შეზღუდვების დაწესება. შეუსაბამოების გამოვლენის შემთხვევაში, შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

რეკომენდაცია N2: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეისწავლოს სარგებლობის უფლებით გაცემული მიწის ფართების საიჯარო საფასურის შესაბამისობა, მიმდინარე პერიოდში არსებულ საბაზრო ღირებულებებთან. შეუსაბამოების გამოვლენის შემთხვევაში, განიხილოს მოქმედი საიჯარო ხელშეკრულებებით განსაზღვრული ფასების გადახედვის შესაძლებლობა. ამასთანავე, გადაუხდელი საიჯარო თანხების ამოსაღებად გაატაროს დამატებითი სამართლებრივი ღონისძიებები.

რეკომენდაცია N3: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტმა შესაბამის სამსახურებთან ერთად შეისწავლოს მიწის ფართების ჩანაცვლების სახით ზარალის ანაზღაურების საკითხი და შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

შესავალი

აუდიტის საგანი და სახეობა

2015-2016 წლებში ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების მართვისა და განკარგვის შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის მიზანი

აუდიტის საგნის მომწესრიგებელ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობის შესახებ დასკვნების გაკეთება, რეკომენდაციების შემუშავება და აუდიტის ანგარიშის გაცემა.

აუდიტის ანგარიშში, მათი გამოვლენის შემთხვევაში, აისახება:

- მოქმედ კანონმდებლობასთან და მარეგულირებელ ნორმებთან შეუსაბამობა - საქმიანობის წარმართვის, საჯარო რესურსების გამოყენებისა და საბიუჯეტო

პროცესის მარეგულირებელი საკანონმდებლო და სხვა ნორმატიული აქტების მოთხოვნების დაუცველობა;

- საქმიანობის არაეფექტიანობა - აუდიტის ობიექტის მიერ ეკონომიურობისა და პროდუქტიულობის პრინციპების დაუცველობა;
- შიდა კონტროლისა და შიდა აუდიტის ფუნქციის სისუსტეები ან/და ნაკლოვანებები;
- ნებისმიერი სხვა საკითხი, რომელსაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საჯარო ფინანსების მართვის გასაუმჯობესებლად ან/და საჯარო სექტორში ერთგვაროვანი პრაქტიკის დასაწესად.

აუდიტის თანდაყოლილი შეზღუდვების გამო, ანგარიში ვერ უზრუნველყოფს აბსოლუტურ რწმუნებას აუდიტის საგნის კრიტერიუმ(ებ)თან სრული შესაბამისობის შესახებ. ამასთანავე, აუდიტი იგეგმება და ტარდება პროფესიული განსჯის საფუძველზე, ხარისხობრივი და რაოდენობრივი შერჩევის პრინციპებზე დაყრდნობით და შესაძლებელია არ მოიცვას აუდიტის საგნის ყველა ელემენტი.

აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა 2015-2016 წლებში ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების მართვისა და განკარგვის მოქმედ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან შესაბამისობა.

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

აუდიტის ობიექტის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია 2015-2016 წლებში განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობითა და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე.

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 იმგვარი წარმართვისათვის, რომელიც არ შეიცავს შეცდომით ან განზრახ არამართლზომიერი ქმედებით (თაღლითობით) გამოწვეულ არსებით კანონშეუსაბამობებს.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

აუდიტორი პასუხისმგებელია აუდიტის ანგარიშში ასახული ფაქტობრივი გარემოებების სისწორესა და მიზანშეწონილობაზე. აუდიტი წარმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI) შესაბამისად, რაც გულისხმობს პროფესიული ეთიკის მოთხოვნებთან შესაბამისობის დაცვას, ასევე აუდიტის დაგეგმვასა და ჩატარებას გონივრული რწმუნების მისაღებად იმის შესახებ, რომ აუდიტის ობიექტის მიერ 2015-2016 წლებში განხორციელებული საქმიანობა არ შეიცავს მოქმედ საკანონმდებლო და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან არსებითი შეუსაბამობის ფაქტებს. აუდიტი ჩატარდა შერჩევის პრინციპზე დაყრდნობით. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური არ ამოწმებს ყველა

ფინანსურ ოპერაციას. აუდიტის ანგარიში არ წარმოადგენს საქმიანობის კანონმდებლობასთან სრულად შესაბამისობის გარანტიას. აუდიტის პროცესის თანდაყოლილი შეზღუდვების გამო, აუდიტის მსვლელობისას არსებობს რისკი, რომ გარკვეული შეუსაბამოებები დარჩეს შეუმჩნეველი, იმის მიუხედავად, რომ აუდიტი დაიგეგმა და შესრულდა საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად.

აუდიტი ითვალისწინებს პროცედურების ჩატარებას საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებების მოსაპოვებლად, აუდიტორული მოსაზრების გამყარების მიზნით. პროცედურები შეირჩევა აუდიტორული განსჯის საფუძველზე, რაც მოიცავს არსებითი რისკების შეფასებას. ჩვენ მიერ განხორციელებული აუდიტორული პროცედურები შესაფერისია არსებული გარემოებისთვის.

გამოყენებული კრიტერიუმები¹

- საქართველოს ორგანული კანონი - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი.
- საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 24 მარტის №57 დადგენილება „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“.
- ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 28 მარტის №6-7 გადაწყვეტილება „დედაქალაქის ტერიტორიაზე მიწის ნორმატიული ფასის და სასყიდლიანი სარგებლობის საწყისი წლიური ოდენობის დადგენის შესახებ“.
- ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 28 აპრილის №124 განკარგულება.
- ქ.თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 22 მაისის №152 განკარგულება.

¹ 2015-2016 წლებში მოქმედი რედაქციის მიხედვით.

ძირითადი ტექსტი

პრივატიზებული მიწის ფართები

კრიტერიუმი: მუნიციპალიტეტის ორგანოები ქონებრივი უფლებების განხორციელებისას ვალდებული არიან, დაიცვან მუნიციპალიტეტის, როგორც მესაკუთრის, კანონიერი ინტერესები².

მიწის ნაკვეთების სამშენებლოდ ეფექტიანი გამოყენებისათვის შესაძლებელია სამშენებლო მიწის ნაკვეთის/ნაკვეთების დაყოფა და გაერთიანება კანონმდებლობის დაცვით³.

ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ქონების აუქციონის ფორმით პრივატიზების ერთ-ერთი მიზანია, განსაკარგავად არსებული ქონებიდან მიიღოს რაც შეიძლება მეტი შემოსავალი, რისთვისაც უნდა უზრუნველყოს გამოცხადებულ აუქციონზე თანაბარი პირობებისა და კონკურენტული გარემოს შექმნა. აღნიშნულის მისაღწევად მნიშვნელოვანია მუნიციპალიტეტის მიერ გამოყენებულ იქნას მის ხელთ არსებული ყველა შესაძლებლობა, რომ თავიდან აიცილოს ისეთი პირობების დაწესება, რომლებიც იწვევს კონკურენციის შეზღუდვას.

გამოვლენილი გარემოება 1: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ 2015-2016 წლებში ელექტრონული აუქციონის ფორმით პრივატიზებულია 980 ობიექტი (უძრავი ქონება). წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შემოწმებით გაირკვა, რომ გაყიდული ობიექტებიდან 518 საპრივატიზაციოდ გამოტანილია პირობით „დარეგისტრირებული კონფიგურაციით მშენებლობის უფლების გარეშე“. აღნიშნული პირობის მიხედვით, მყიდველი მიღებულ მიწის ფართს ვერ განავითარებს სამშენებლო მიზნით, არსებული კონფიგურაციის ცვლილების გარეშე.

საკითხის შესწავლისას გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც მუნიციპალიტეტი, მის საკუთრებაში არსებულ ერთ საკადასტრო ერთეულად რეგისტრირებულ მიწის ფართს ჰყოფს რამდენიმე საკადასტრო ერთეულად და შემდეგ აუქციონზე გამოაქვს ერთ-ერთი ფართი. ფიქსირდება შემთხვევები, როდესაც დაყოფილი ფართების სამშენებლოდ განვითარება შეუძლებელია სსიპ - ქონების მართვის სააგენტოსა და სსიპ - არქიტექტურის სამსახურის დასკვნების საფუძველზე. კერძოდ, აღნიშნულ ფართებს ენიჭებათ საპრივატიზებო პირობა - „დარეგისტრირებული კონფიგურაციით მშენებლობის უფლების გარეშე“. შესაბამისად, დაყოფილი ფართების პრივატიზების შემთხვევაში, მათი პოტენციური მყიდველი ძირითადად ხდება მომიჯნავე ნაკვეთის მესაკუთრე, რომელიც პრივატიზებულ ფართს აერთიანებს მის საკუთრებაში არსებულ მომიჯნავე ფართთან, გაერთიანებული მიწის ფართი იღებს სხვა კონფიგურაციას. აღნიშნულის შემდეგ, დაინტერესებული პირი მიმართავს მერიას შეზღუდვის მოხსნაზე და შეზღუდვა იხსნება. არსებობს რისკი, რომ აღნიშნული პირობით მიწის ნაკვეთების პრივატიზება იწვევს კონკურენციის შეზღუდვას, კერძოდ, უპირატეს მდგომარეობაში აყენებს იმ პირებს, რომლებიც მომიჯნავედ ფლობენ მიწის ნაკვეთს. ამრიგად,

² ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. მუხლი 109.

³ საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 24 მარტის №57 დადგენილება „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“. მე-10 მუხლის პირველი პუნქტი.

იმ პირებისათვის, რომლებიც არ არიან საპრივატიზებო ფართის მომიჯნავე მიწის ნაკვეთების მესაკუთრეები, დაწესებული შეზღუდვა წარმოადგენს დამაბრკოლებელ გარემოებას, შედეგად იზღუდება კონკურენცია და მუნიციპალიტეტი კარგავს მეტი შემოსავლის მიღების შესაძლებლობას. აუდიტის ჯგუფმა შერჩევით შეამოწმა აღნიშნული პირობით პრივატიზებული ობიექტების დოკუმენტაცია, რომლის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი გარემოებები;

➤ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტს ოქროყანის დასახლებაში გააჩნდა 3 444 855 კვ.მ მიწის ნაკვეთი (ს/კ 01.18.01.002.110). აღნიშნული ფართიდან მერიამ 2015 წელს გამოყო 5 ფართი და გამოიტანა საპრივატიზებო პირობით - „დარეგისტრირებული კონფიგურაციით მშენებლობის უფლების გარეშე“, კერძოდ, 2015 წელს აუქციონით პრივატიზებულია 588 კვ.მ (ს/კ 01.18.01.002.122) და 636 კვ.მ (ს/კ 01.18.01.002.123) მიწის ნაკვეთები. 2016 წელს პრივატიზებულია 1 380 კვ.მ (ს/კ 01.18.01.002.119), 707 კვ.მ (ს/კ 01.18.01.002.118), 110 კვ.მ (ს/კ 01.18.01.002.136/01.18.01.002.138) მიწის ნაკვეთები. 2015-2016 წლებში პრივატიზებული მიწის ფართების საერთო საწყისი ღირებულება იყო - 551.7 ათასი ლარი. აღნიშნული ნაკვეთები უკონკურენტო გარემოში შეიძინა მომიჯნავე ფართების მფლობელმა - შპს „კრწანისი ვილა რეზიდენსმა“, ღირებულებით - 562.9 ათასი ლარი. ქ.თბილისის მუნიციპალიტეტის სსიპ - არქიტექტურის სამსახურის პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, პრივატიზებულ ფართებზე, პირობა - „დარეგისტრირებული კონფიგურაციით მშენებლობის უფლების გარეშე“ დაწესებული იყო იმის გამო, რომ არ მომხდარიყო ტერიტორიის ქაოტური სამშენებლო განვითარება⁴, რადგან მოცემული მიწის ნაკვეთები მდებარეობდა ჩამოუყალიბებელ, გაუნაშენიანებელ ტერიტორიაზე. იქედან გამომდინარე, რომ კანონმდებლობის მიხედვით, მიწის ფართის დაყოფა უნდა განხორციელდეს სამშენებლოდ ეფექტიანი გამოყენებისათვის, მერიას შეეძლო საპრივატიზებო ფართები დაეყო და დაეგეგმა ისეთი კონფიგურაციით, რომ თავიდან აეცილებინა უსისტემო და შეუსაბამო რეგისტრაცია. შედეგად, შესაძლებელი იქნებოდა მათი პრივატიზება შემზღუდავი პირობის გარეშე, საბაზრო ღირებულების გათვალისწინებით და კონკურენტული გარემოს უზრუნველყოფით.

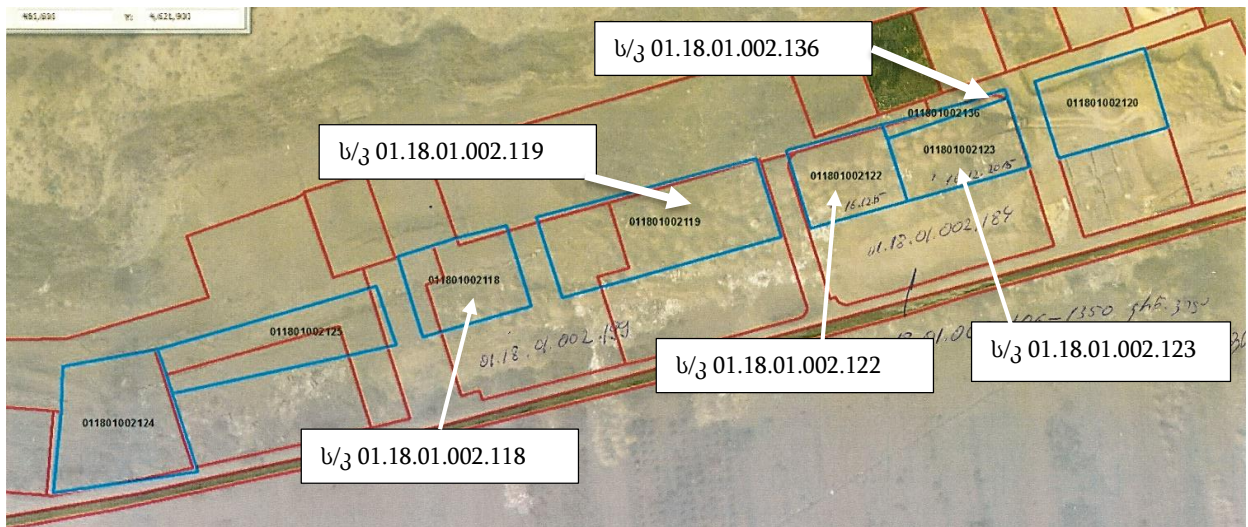
აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა დამატებითი აუდიტორული პროცედურები, რომლის შედეგად გაირკვა, რომ სსიპ - საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მონაცემებით, შპს „კრწანისი ვილა რეზიდენსმა“ მის საკუთრებაში არსებულ მიწის ფართს 2016 წელს მიუერთა მერიისგან შეძენილი 3 ფართი⁵. გაერთიანებულ მიწის ფართზე⁶ სსიპ - არქიტექტურის სამსახურიდან მიღებული აქვს მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლის მშენებლობის ნებართვა.

⁴ განმარტების მიხედვით, ქაოტური განაშენიანება არის შიდა სამსახურებრივი ტერმინი და გამოხატავს უსისტემო, შეუსაბამო რეგისტრაციებს.

⁵ ს/კ 01.18.01.002.136/01.18.01.002.138, ს/კ 01.18.01.002.122 და ს/კ 01.18.01.002.123.

⁶ ს/კ 01.18.01.002.184.

სურათი 1. ოქროყანის დასახლებაში პრივატიზებული ფართები:

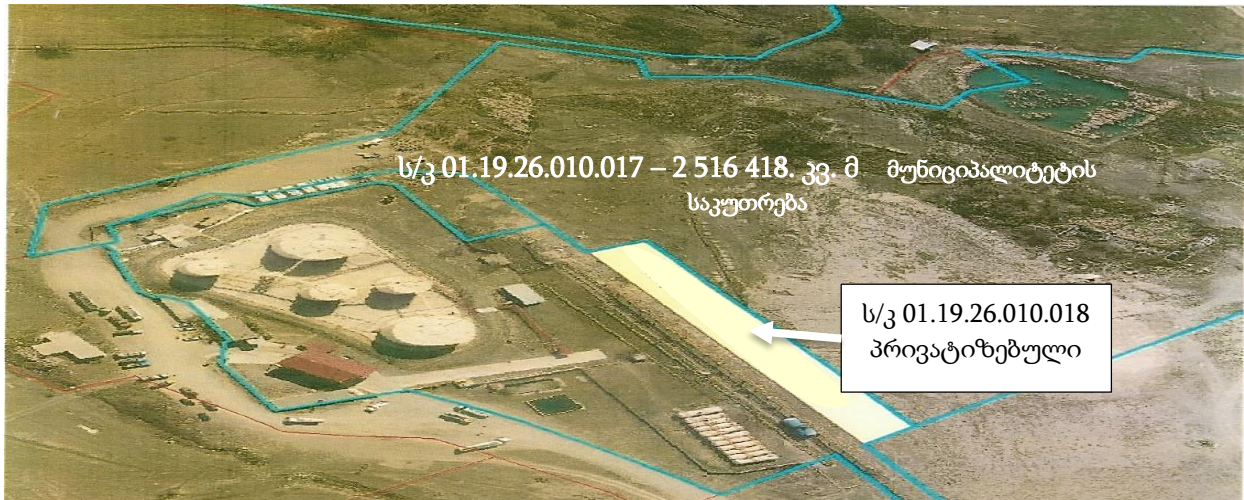


➤ 2014 წლის 3 ივნისს მუნიციპალიტეტმა მის საკუთრებაში არსებული 2 518 097 კვ.მ მიწის ნაკვეთიდან (ს/კ 01.19.26.010.012), გამოყო 1 679 კვ.მ მიწის ფართი (ს/კ 01.19.26.010.018), რომელიც საპრივატიზებოდ გამოტანილია 2015 წლის 12 იანვარს, საწყისი ღირებულებით - 184.7 ათასი ლარი, პირობით - „დარეგისტრირებული კონფიგურაციით მშენებლობის უფლების გარეშე“. აღნიშნული ფართი უკონკურენტო გარემოში შეიძინა მომიჯნავე ნაკვეთის მესაკუთრემ, შპს „რომპეტროლ საქართველო“, ღირებულებით - 188.4 ათასი ლარი. ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის სსიპ - არქიტექტურის სამსახურის პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, პრივატიზებულ ფართზე, პირობა „დარეგისტრირებული კონფიგურაციით მშენებლობის უფლების გარეშე“ დაწესებული იყო იმის გამო, რომ მიწის ნაკვეთი ვერ აკმაყოფილებდა სამშენებლოდ განვითარების პარამეტრებს, რაც გამოიხატება სრულყოფილი მისასვლელი გზის და საზოგადოებრივი სივრცის არქონით. იქიდან გამომდინარე, რომ მერია პრივატიზებული ფართის მომიჯნავედ ფლობდა 2 516 418 კვ.მ მიწის ნაკვეთს, მას შეეძლო საპრივატიზებო ფართის იმგვარი კონფიგურაციით განსაზღვრა, რომ მისი პრივატიზება განხორციელებულიყო შემზღუდავი პირობის გარეშე. შესაბამისად, მერიამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) ვერ უზრუნველყო კანონმდებლობით განსაზღვრული მოთხოვნის დაკმაყოფილება, რომლის მიხედვით მიწის ფართის დაყოფა უნდა განხორციელდეს სამშენებლოდ ეფექტიანი გამოყენებისათვის. არსებობს რისკი, რომ აღნიშნული პირობით მიწის ნაკვეთების პრივატიზებამ გამოიწვია კონკურენციის შეზღუდვა, რადგან, იმ პირებისათვის, რომლებიც არ არიან საპრივატიზებო ფართის მომიჯნავე მიწის ნაკვეთების მესაკუთრეები, დაწესებული შეზღუდვა წარმოადგენს დამაბრკოლებელ გარემოებას, შედეგად მუნიციპალიტეტმა დაკარგა მეტი შემოსავლის მიღების შესაძლებლობა.

აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა დამატებითი აუდიტორული პროცედურები, რომლის შედეგად გაირკვა, რომ სსიპ - საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მონაცემებით, შპს „რომპეტროლ საქართველო“ თავის საკუთრებაში არსებულ მიწის ფართს 2015 წელს მიუერთა მერიისგან შეძენილი ფართი. აღნიშნულ მიწის ფართზე შპს „რომპეტროლ საქართველო“, სსიპ - არქიტექტურის სამსახურში წარდგენილი აქვს მოთხოვნა ნავთობპროდუქტების საწყობის სანიაღვრე კანალიზაციის მოსაწყობად ნებართვისთვის. აღნიშნული მოთხოვნა განიხილა სსიპ

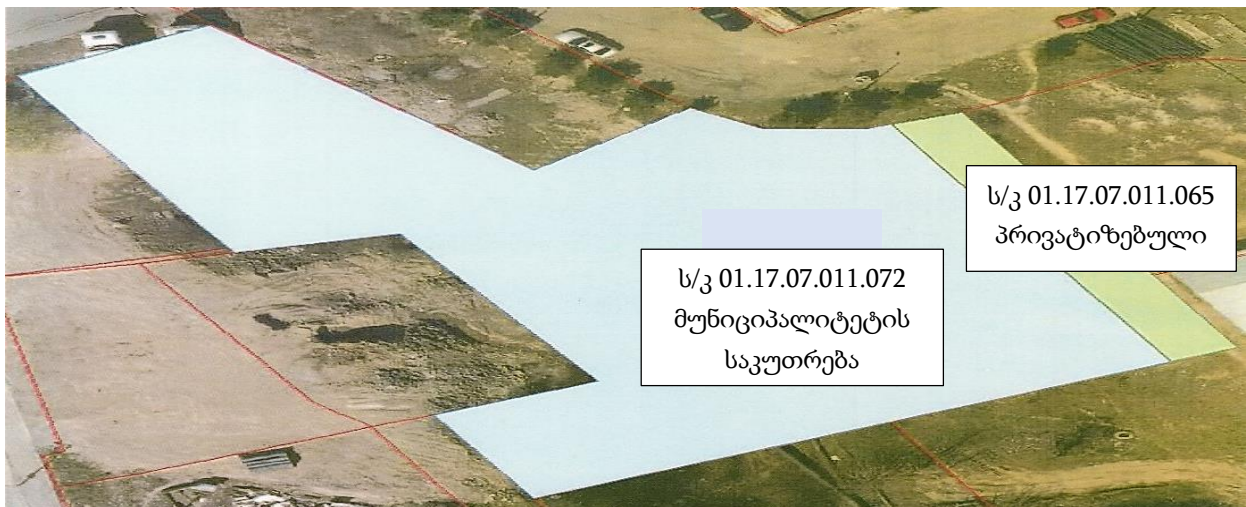
- არქიტექტურის სამსახურმა და გადაწყვეტილების მისაღებად მოითხოვა დამატებითი დოკუმენტების წარმოდგენა.

სურათი 2. სამგორის რაიონში პრივატიზებული ფართი



➤ 2015 წლის 11 ნოემბერს ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტმა, ვაზისუბნის დასახლებაში, მის საკუთრებაში არსებული 2881 კვ.მ მიწის ფართიდან (ს/კ 01.17.07.011.042) გამოყო 199 კვ.მ მიწის ფართი (ს/კ 01.17.07.011.065). აღნიშნული მიწის ნაკვეთი 2016 წლის 20 იანვარს საპრივატიზებოდ გამოტანილია პირობით - „დარეგისტრირებული კონფიგურაციით მშენებლობის უფლების გარეშე“, საწყისი ღირებულებით - 13.9 ათასი ლარი. ფართი შეიძინა მომიჯნავე ნაკვეთის მესაკუთრემ ჟუკუნტო გარემოში, ღირებულებით - 14.3 ათასი ლარი. ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის სსიპ - არქიტექტურის სამსახურის პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, პრივატიზებულ ფართებზე, პირობა „დარეგისტრირებული კონფიგურაციით მშენებლობის უფლების გარეშე“ დაწესებული იყო იმის გამო, რომ მიწის ნაკვეთი თავისი კონფიგურაციით წარმოადგენდა სამშენებლოდ შეუსაბამო ნაკვეთს (სიგანე - 5 მ). იქიდან გამომდინარე, რომ მერია პრივატიზებული ფართის მომიჯნავედ ფლობდა მიწის ნაკვეთს (ს/კ 01.17.07.011.072), მას შეეძლო საპრივატიზებო ფართის იმგვარი კონფიგურაციით განსაზღვრა, რომ მისი პრივატიზება განხორციელებულიყო შემზღუდავი პირობის გარეშე. შესაბამისად, მერიამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) ვერ უზრუნველყო კანონმდებლობით განსაზღვრული მოთხოვნის დაკმაყოფილება, რომლის მიხედვით, მიწის ფართის დაყოფა უნდა განხორციელდეს სამშენებლოდ ეფექტიანი გამოყენებისათვის. არსებობს რისკი, რომ აღნიშნული პირობით მიწის ნაკვეთის პრივატიზებამ გამოიწვია კონკურენციის შეზღუდვა, რადგან, იმ პირებისათვის, რომლებიც არ არიან საპრივატიზებო ფართის მომიჯნავე მიწის ნაკვეთების მესაკუთრეები, დაწესებული შეზღუდვა წარმოადგენს დამაბრკოლებელ გარემოებას. შედეგად, მუნიციპალიტეტმა დაკარგა მეტი შემოსავლის მიღების შესაძლებლობა.

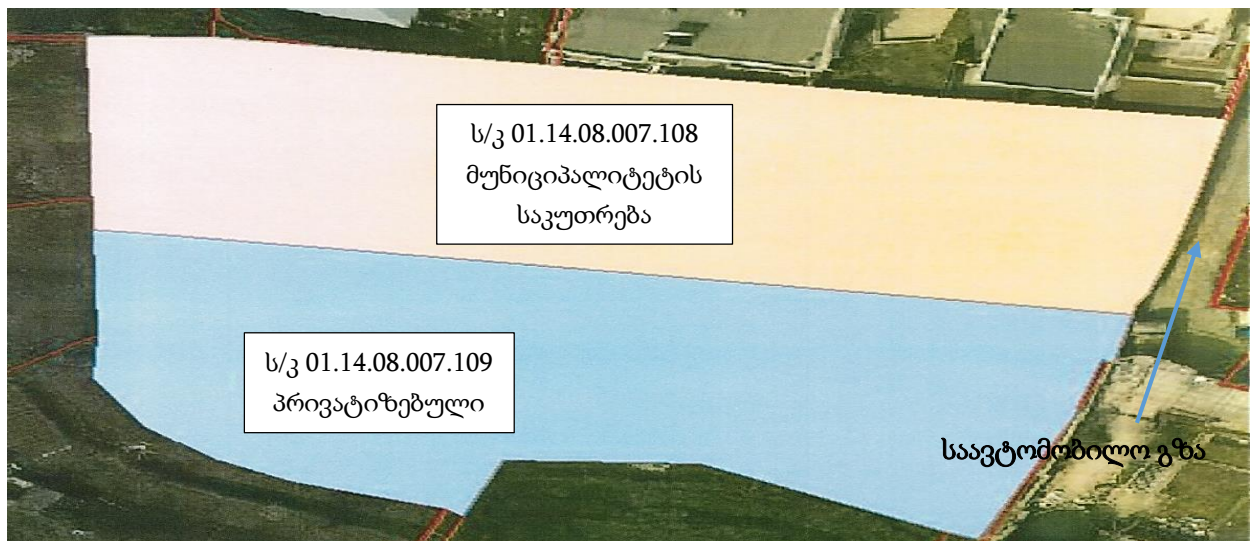
სურათი 3. ვაზისუბნის დასახლებაში პრივატიზებული ფართი



➤ 2016 წლის 15 აპრილს ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტმა, იმედაძის ქუჩის მიმდებარედ, მის საკუთრებაში არსებული 3997 კვ.მ მიწის ფართიდან (ს/კ 01.14.08.007.081) გამოყო 1 940 კვ.მ მიწის ფართი (ს/კ 01.14.08.007.109). აღნიშნული მიწის ნაკვეთი 2016 წლის 25 მაისს საპრივატიზებოდ გამოტანილია პირობით - „დარეგისტრირებული კონფიგურაციით მშენებლობის უფლების გარეშე“, საწყისი ღირებულებით - 205.0 ათასი ლარი. აღნიშნული ნაკვეთი შეიძინა მომიჯნავე მიწის ფართის მესაკუთრემ უკონკურენტო გარემოში, ღირებულებით - 209.1 ათასი ლარი. ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის სსიპ - არქიტექტურის სამსახურის პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, პრივატიზებულ ფართებზე, პირობა - „დარეგისტრირებული კონფიგურაციით მშენებლობის უფლების გარეშე“ დაწესებული იყო იმის გამო, რომ მოცემულ საკადასტრო ერთეულს არ გააჩნდა სამანქანო მისასვლელი გზა.

აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა დამატებითი აუდიტორული პროცედურები, რომლის შედეგად გაირკვა, რომ აღნიშნულ მიწის ფართს, სსიპ - საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მონაცემების მიხედვით, ესაზღვრება ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული 2 057 კვ.მ მიწის ფართი (ს/კ 01.14.08.007.108). ფართს გააჩნია სამანქანო მისასვლელი გზა, რომელიც წარმოადგენს კერძო საკუთრებას და დატვირთულია სერვიტუტით მუნიციპალიტეტის სასარგებლოდ. აღსანიშნავია, რომ გზა მდებარეობს რამდენიმე მეტრში პრივატიზებული ფართიდან. აქედან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტს შეეძლო საპრივატიზებოდ გატანილი ობიექტის ისეთი კონფიგურაციით განსაზღვრა, რომ აღნიშნულ ფართს ჰქონოდა სამანქანო მისასვლელი გზა და მისი პრივატიზება განეხორციელებინა შეზღუდვის გარეშე. შესაბამისად, მერიამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) ვერ უზრუნველყო კანონმდებლობით განსაზღვრული მოთხოვნის დაკმაყოფილება, რომლის მიხედვით, მიწის ფართის დაყოფა უნდა განხორციელდეს სამშენებლოდ ეფექტიანი გამოყენებისათვის. არსებობს რისკი, რომ აღნიშნული პირობით მიწის ნაკვეთის პრივატიზებამ გამოიწვია კონკურენციის შეზღუდვა, რადგან, იმ პირებისათვის, რომლებიც არ არიან საპრივატიზებო ფართის მომიჯნავე მიწის ნაკვეთების მესაკუთრეები, დაწესებული შეზღუდვა წარმოადგენს დამაბრკოლებელ გარემოებას, შედეგად მუნიციპალიტეტმა დაკარგა მეტი შემოსავლის მიღების შესაძლებლობა.

სურათი 4. იმედაძის ქუჩის მიმდებარედ პრივატიზებული ფართი



ზემოთ განხილულ მაგალითებში, აუქციონებზე არსებულ უკონკურენტო გარემოს სავარაუდოდ ხელი შეუწყო პირობამ „დარეგისტრირებული კონფიგურაციით მშენებლობის უფლების გარეშე“. შედეგად, პრივატიზების პროცესში მონაწილეობას იღებდა მხოლოდ ერთი პრეტენდენტი და მერიამ დაკარგა დამატებითი შემოსავლის მიღების შესაძლებლობა. შემზღუდავი პირობის დაწესება ხდება სსიპ - არქიტექტურის სამსახურის დასკვნის საფუძველზე. საკითხის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ კონკრეტულ შემთხვევებში შეზღუდვის დაწესების შესახებ მიღებულ გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებით, საქმისწარმოების პროცესი წარმართულია დოკუმენტაციის გარეშე. კერძოდ, დოკუმენტურად არ არის განმარტებული (შესაბამისი საფუძვლების მითითებით), თუ რის საფუძველზე იქნა მიღებული გადაწყვეტილება შეზღუდვის დაწესების თაობაზე. სამსახურის განმარტებით, რიგ შემთხვევაში მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველს წარმოადგენს საპრივატიზებო ფართებზე ქოტური (უსისტემო და შეუსაბამო რეგისტრაცია) მშენებლობის აღკვეთა. აღსანიშნავია, რომ მერიას, ქოტური მშენებლობის კონტროლი შეუძლია ფართის მესაკუთრის მიერ მშენებლობის ნებართვის მოთხოვნის ეტაპზე, სხვადასხვა ფაქტორების გათვალისწინებით.

გამოვლენილი გარემოება 2: 2016 წლის 27 ივლისს შპს „ბი ეს არ - სი დი ჯი დეველოპმენტმა“ მიმართა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიას, მის საკუთრებაში არსებული მიწის ფართების (ს/კ 01.14.15.001.316 და ს/კ 01.14.15.001.314) მომიჯნავედ, ქ. თბილისში, ნუცუბიძის ქუჩასა და ინტენსიფიკაციის გზას შორის არსებული 3 557 კვ.მ მიწის ნაკვეთისა და მასზე განთავსებული შენობა-ნაგებობის პრივატიზების მოთხოვნით. აღსანიშნავია, რომ შპს-ს საკუთრებაში არსებული მიწის ნაკვეთები მიღებული აქვს 2016 წელს მერიისაგან ზარალის ანაზღაურების სანაცვლოდ, კომპენსაციის სახით. აღნიშნულ შენობაში ფუნქციონირებდა მიხეილ ნოდის სახელობის გეოფიზიკის ინსტიტუტის კოსმოფიზიკური ობსერვატორია. პრივატიზების შემთხვევაში კომპანია იღებდა ვალდებულებას:

- აუქციონში გამარჯვებიდან 2 წლის ვადაში აეშენებინა 200 კვ.მ ცალკე მდგომი შენობა-ნაგებობა;

- ახალ შენობაში გადაეტანა ინსტიტუტის ფუნქციონირებისათვის საჭირო ტექნიკა, სადაც შემდგომში განთავსდებოდა მიხეილ ნოდის სახელობის გეოფიზიკის ინსტიტუტის კოსმოფიზიკური ობსერვატორია და აღნიშნულ ფართს კომპანია შენობა-ნაგებობის ექსპლოატაციაში მიღებიდან, ერთი თვის ვადაში უსასყიდლოდ საკუთრებაში გადასცემდა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტს.

2016 წლის 31 აგვისტოს მუნიციპალიტეტმა შპს-ის მიერ მოთხოვნილ ქონებაზე გამოაცხადა აუქციონი. აუქციონზე გამოტანილ იქნა 3 557 კვ.მ მიწის ნაკვეთი მასზე დამაგრებული 625.6 კვ.მ შენობა-ნაგებობით, საწყისი ღირებულებით 961.0 ათასი ლარი, კომპანიის მიერ მოთხოვნილი პირობების გათვალისწინებით, კერძოდ:

- აუქციონში გამარჯვებიდან 2 წლის ვადაში აეშენებინა 200 კვ.მ ცალკე მდგომი შენობა-ნაგებობა;
- ახალ შენობაში გადაეტანა ინსტიტუტის ფუნქციონირებისათვის საჭირო ტექნიკა, სადაც შემდგომში განთავსდებოდა მიხეილ ნოდის სახელობის გეოფიზიკის ინსტიტუტის კოსმოფიზიკური ობსერვატორია და აღნიშნულ ფართს კომპანია შენობა-ნაგებობის ექსპლოატაციაში მიღებიდან ერთი თვის ვადაში, უსასყიდლოდ საკუთრებაში გადასცემდა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტს.

გარდა ამისა, შესასრულებელ ვალდებულებებს, მერიამ დაამატა „მომიჯნავე საკადასტრო ერთეულთან გაერთიანების“ პირობა. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, აღნიშნული პირობის დაწესება გამოწვეულია იმ გარემოებით, რომ მოცემული მიწის ნაკვეთი მდებარეობდა ქაოტურად რეგისტრირებულ არეალზე. იმის გათვალისწინებით, რომ საპრივატიზებო ფართზე ფუნქციონირებდა კოსმოფიზიკური ობსერვატორია, აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა მტკიცებულებები, თუ რატომ იყო შეუძლებელი პრივატიზებული ფართის დამოუკიდებლად განვითარება და შესაბამისად, რამდენად მიზანშეწონილი იყო შემზღუდავი პირობის დაწესება. გამოცხადებული აუქციონი ჩატარდა უკონკურენტო გარემოში და მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ შპს „ბი ეს არ - სი დი ჯი დეველოპმენტმა“, რომელმაც შეიძინა აღნიშნული ქონება, ღირებულებით - 975.4 ათასი ლარი⁷.

არსებობს რისკი, რომ უკონკურენტო გარემოს ხელი შეუწყოს აუქციონის პირობამ, რომლის მიხედვით აუცილებელი მოთხოვნა იყო მომიჯნავე საკადასტრო ერთეულთან გაერთიანება. შედეგად, აუქციონში მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ ერთმა პრეტენდენტმა და მერიამ დაკარგა დამატებითი შემოსავლის მიღების შესაძლებლობა.

უნდა აღინიშნოს, რომ საპრივატიზებო ქონების საწყისი ფასი დგინდება დამოუკიდებელი ექსპერტის შეფასების საფუძველზე. საექსპერტო დასკვნების ანალიზით გაირკვა, რომ იმ მიწის ფართების შეფასებისას, რომლებზეც დაწესებულია პირობა „დარეგისტრირებული კონფიგურაციით მშენებლობის უფლების გარეშე“/„მომიჯნავე საკადასტრო ერთეულთან გაერთიანება“, ექსპერტი ამცირებს საპრივატიზებო ფართის ღირებულებას, ვინაიდან განსაზღვრულია როგორც შეზღუდული გამოყენების ობიექტი. ზემოთ განხილულ მაგალითებში პრივატიზებული მიწის ფართების საექსპერტო დასკვნების ანალიზით გაირკვა, რომ ს/კ 01.18.01.002.136/01.18.01.002.138 რეგისტრირებულ ფართზე შემზღუდავი პირობის

⁷ საწყისი ფასს + ბიჯი (961.0 ათასი ლარი + 14.4 ათასი ლარი)

გამო საპრივატიზებო ღირებულება შემცირებულია 40%-ით. დანარჩენ შემთხვევებში აღნიშნულია, რომ ფასის განსაზღვრისას გათვალისწინებულია ის შეზღუდვა, რომელსაც ითვალისწინებს მიწის მესაკუთრე ქონების გასხვისებისას, ხოლო კონკრეტულად რამდენი პროცენტით დაკორექტირდა ფართის ღირებულება, ექსპერტიზის დასკვნაში მითითებული არ არის. შესაბამისად, საწყისი ფასი დგინდება საბაზროზე ნაკლები ღირებულებით, უმეტეს შემთხვევაში შეზღუდვით გამოცხადებული აუქციონი ტარდება უკონკურენტო გარემოში, გამარჯვებული პრეტენდენტი საწყის ფასს უმატებს მხოლოდ ბიჯს და საბოლოოდ ფართის პრივატიზება ხდება საბაზროზე ნაკლები ღირებულებით. აღსანიშნავია, რომ მყიდველი პრივატიზებულ ფართს აერთიანებს მისსავე საკუთრებაში არსებულ მომიჯნავე ფართთან. შედეგად, მშენებლობაზე დაწესებული შეზღუდვა უქმდება და რიგ შემთხვევაში მიწის მესაკუთრეებს მიღებული აქვთ მშენებლობის ნებართვა.

მერიის მიზანს უნდა წარმოადგენდეს მიწის ნაკვეთების იმგვარად დაყოფა, რომ შესაძლებელი იყოს მათი სამშენებლოდ ეფექტიანი განვითარება და პრივატიზების შედეგად მეტი შემოსავლების მიღება. აღნიშნული მიზნის მისაღწევად, მუნიციპალიტეტმა არ გამოიყენა მის ხელთ არსებული ყველა რესურსი და შესაძლებლობა, რომ თავიდან აეცილებინა ისეთი პირობების დაწესება, რომლებიც იწვევს კონკურენციის შეზღუდვას. აღნიშნულ ფაქტს ადასტურებს ზემოთ განხილული მაგალითები, რომელთა მიხედვით, შესაძლებელი იყო პრივატიზებული ფართების დაყოფა და აუქციონზე გატანა შემზღუდავი პირობების გარეშე.

რეკომენდაცია №1: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიამ, მიწის ნაკვეთების დაყოფა/გაერთიანება განახორციელოს სამშენებლოდ ეფექტიანი გამოყენების მიზნით. ამასთანავე, გამოიყენოს მის ხელთ არსებული ყველა რესურსი და შესაძლებლობა აუქციონზე კონკურენტული გარემოს შესაქმნელად. მუნიციპალიტეტმა თავის საკუთრებაში არსებული მიწის ფართების პრივატიზებისას, გასაყიდი მიწის ფართების კონფიგურაციები, შესაძლებლობის შემთხვევაში განსაზღვროს იმგვარად, რომ აუქციონზე მათი გატანა მოხდეს შემზღუდავი პირობების გარეშე. აღნიშნული ხელს შეუწყობს კონკურენტული გარემოს შექმნას, რაც დადებითად აისახება მუნიციპალიტეტის შემოსავლებზე. აგრეთვე დოკუმენტურად დაასაბუთოს ის გარემოებები, რომელთა გათვალისწინებითაც ხორციელდება მიწის ფართებზე შეზღუდვების დაწესება. მერიამ შესაბამის სამსახურებთან ერთად შეისწავლოს, ჩატარებულ აუქციონებზე რამდენად ობიექტური გარემოებებით იყო განპირობებული შეზღუდვების დაწესება. შეუსაბამოების გამოვლენის შემთხვევაში, შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

სარგებლობის უფლებით გაცემული უძრავი ქონება

კრიტერიუმი: სსიპ - ქონების მართვის სააგენტოს მიერ ქონების მოსარგებლეებთან გაფორმებული ხელშეკრულებების მიხედვით: „სარგებლობითი ურთიერთობების განმავლობაში ეროვნული ვალუტის ინფლაციის შემთხვევაში მესაკუთრე უფლებამოსილია გაზარდოს იჯარის ღირებულება შესაბამისი ოდენობით, ასევე ეკონომიკური ცვლილებების გათვალისწინებით ან საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, მიწის ნორმატიული ფასის ცვლილების შემთხვევაში იჯარის ღირებულების გადახდება ურთიერთობის

მონაწილეების მიერ შესაძლებელია შეთანხმების საფუძველზე“. შეთანხმების მიუღწევლობის შემთხვევაში მეიჯარეს უფლება აქვს ცალმხრივად მოშალოს ხელშეკრულება.

გამოვლენილი გარემოება: სსიპ - ქონების მართვის სააგენტოს მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, 2017 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მიერ სარგებლობის უფლებით გაცემულია 804 ობიექტი (არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი და მათზე დამაგრებული შენობა-ნაგებობები). მათ შორის, 135 ობიექტი გაცემულია აღნაგობის უფლებით, ხოლო 669 ობიექტი - იჯარით.

აღსანიშნავია, რომ 2015 წლამდე სარგებლობის უფლებით გაცემულია სულ 675 ობიექტი. მათ შორის, აუქციონის ფორმით - 211 ობიექტი, ხოლო პირდაპირი განკარგვის ფორმით - 464. ობიექტები გაცემულია 2006-2015 წლებში და იჯარის ხელშეკრულებები მოქმედია 2017 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით.

2015 წლამდე სარგებლობის უფლებით, პირდაპირი განკარგვის წესით გაცემისას, მიწის ფართობის იჯარის ღირებულება განისაზღვრებოდა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ დადგენილი ნორმატიული ფასის შესაბამისად. 2015 წლიდან შეიცვალა პირდაპირი განკარგვის წესით გაცემულ ქონებაზე სარგებლობის საფასურის განსაზღვრის წესი და იგი დგინდება ექსპერტის შეფასების საფუძველზე, საბაზრო ღირებულების გათვალისწინებით. მიუხედავად იმისა, რომ არსებული პრაქტიკით ძირითად შემთხვევაში საბაზრო ღირებულება აღემატება მიწის ნორმატიულ ფასს, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მიერ იჯარის ფასების გადახედვა არ განხორციელებულა 2015 წლამდე გაცემულ ქონებაზე და მოიჯარეებისათვის სარგებლობის საფასური არ არის შეცვლილი.

მიწის ნორმატიულ ფასსა და საბაზრო ღირებულებას შორის არსებული სხვაობის დასადასტურებლად, აუდიტის ჯგუფმა განახორციელა დამატებითი აუდიტორული პროცედურები, კერძოდ, 2015-2016 წლებში პირდაპირი განკარგვის გზით გაცემული 10 ობიექტის საბაზრო ღირებულება შეადარა მიწის ნორმატიულ ფასს⁸. შედეგები მოცემულია ცხრილის სახით.

ცხრილი 1. გამოვლენილი სხვაობები პირდაპირი განკარგვის ფორმით, იჯარით გაცემულ მიწების ნორმატიულ ფასსა და საბაზრო ღირებულებას შორის.

| № | სარგებლობით გაცემის თარიღი № | ქუჩის დასახელება | მიწის ნაკვეთის ფართი (კვ.მ) | 1 კვ მ ღირებულება საბაზრო ფასით | 1 კვ მ ღირებულება ნორმატიული ფასით | 1 კვ.მ საბაზრო ფასი/ ნორმატიული ფასი (%) |
|---|----------------------------------|--|-----------------------------|---------------------------------|------------------------------------|--|
| 1 | 25.20.746 2015-07-03 | აღ. ყაზბეგის გამზირი №29ა-ს მიმდებარედ | 9 | 133 | 37 | 360% |
| 2 | 01-4/21; 8.09.2015 2015-09-16 | აკ. წერეთლის გამზ. სამთო ქიმიის მიმდებარედ | 362 | 20 | 7 | 288 % |
| 3 | 04-1/146 2016-11-08 | აღ.ყაზბეგის გამზირი № 31ა-ს მიმდებარედ | 21 | 105 | 37 | 283% |

⁸ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 28 მარტის №6-7 გადაწყვეტილება „დედაქალაქის ტერიტორიაზე მიწის ნორმატიული ფასის და სასყიდლიანი სარგებლობის საწყისი წლიური ოდენობის დადგენის შესახებ“.

| | | | | | | |
|----|---------------------------|---|-----|-----|----|------|
| 4 | 29.07.2015; 2015-07-29 | ლესელიძის ქ. №4-ის მიმდებარედ | 39 | 154 | 60 | 257% |
| 5 | 01-4/34 18.09.2015 | პუშკინის ქ. №13-27/40-ის მიმდებარედ | 41 | 205 | 37 | 554% |
| 6 | 22.20.661 2015- 06-08 | პუშკინის ქ. №13-27/40-ის მიმდებარედ | 80 | 150 | 37 | 405% |
| 7 | 04-1/110 2016- 09-14 | ვაზისუბნის დასახლება მე- 3 მიკრორაიონი, I და II კვარტალს შორის | 484 | 5 | 1 | 455% |
| 8 | 04-1/151 2016- 11-10 | თამარაშვილის ქ. ფიზიკის ინსტიტუტის მოპირდაპირედ არსებული მიწის ნაკვეთი | 22 | 109 | 23 | 474% |
| 9 | 22.37.678 2015- 06-16 | ი.აბაშიძის ქ. №24-26-ის მიმდებარედ | 30 | 140 | 60 | 233% |
| 10 | 01-4/92 2016- 08-08 | თამარ მეფის გამზირი N13-ის მიმდებარედ | 120 | 71 | 26 | 272% |

ცხრილში წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, 1 კვ.მ მიწის იჯარის საბაზრო ღირებულება მნიშვნელოვნად აღემატება ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ იმავე პერიოდში დადგენილ მიწის ნორმატიულ ფასზე დაყრდნობით გაანგარიშებულ საიჯარო საფასურს. რაც შეეხება 2015 წლამდე გაცემულ დანარჩენ მიწის ნაკვეთებს, აუდიტის ჯგუფმა მასშტაბიდან გამომდინარე, ვერ შეძლო ობიექტისათვის საბაზრო და ნორმატიულ ფასებს შორის არსებული სხვაობის განსაზღვრა. შესაბამისად, არსებობს რისკი, რომ 2015 წლამდე იჯარით გაცემული მიწის ფართების საბაზრო ღირებულება დაახლოებით იმავე თანაფარდობით აღემატება ნორმატიულ ფასს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, 2015 წლამდე იჯარით გაცემულ ფართებზე ძირითადად სარგებლობის საფასური განსაზღვრულია საბაზროზე ნაკლები ღირებულებით, რომლის გადახედვის შესაძლებლობა მერიას არ გამოუყენებია. შედეგად, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი კარგავს მნიშვნელოვან შემოსავლებს.

ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ სარგებლობის უფლებით გაცემულ ქონებაზე იჯარის საფასურის ადმინისტრირებას ახორციელებს სსიპ - ქონების მართვის სააგენტო. მერიის მიერ წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, 2016 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით მოიჯარეების მიერ გადაუხდელმა საიჯარო ქირამ 769,4 ათასი ლარი შეადგინა, რაც 2015 წელს მისაღები საიჯარო თანხის 18%-ია, ხოლო 2017 წლის 5 იანვრის მდგომარეობით გადაუხდელი თანხა გაზრდილია და 1120,9 ათას ლარს შეადგენს, რაც 2016 წელს მისაღები საიჯარო თანხის 23 %-ია⁹.

რეკომენდაცია №2: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეისწავლოს სარგებლობის უფლებით გაცემული მიწის ფართების საიჯარო საფასურის შესაბამისობა, მიმდინარე პერიოდში არსებულ საბაზრო ღირებულებებთან. შეუსაბამოების გამოვლენის შემთხვევაში, განიხილოს მოქმედი საიჯარო ხელშეკრულებებით განსაზღვრული ფასების გადახედვის შესაძლებლობა. ამასთანავე, გადაუხდელი საიჯარო თანხების ამოსაღებად გაატაროს დამატებითი სამართლებრივი ღონისძიებები.

⁹769,4 ათასი ლარი და 1120,9 ათას ლარი მოიცავს წინა პერიოდებში არსებულ დავალიანებებსაც.

გზის გაყვანით მიყენებული ზარალის ანაზღაურება

კრიტერიუმი: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობა უფლებამოსილია ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანხმობით ფიზიკურ პირს ან/და კერძო სამართლის იურიდიულ პირს საკუთრებაში გადასცეს თბილისის ქონება თბილისის საკუთრებაში სხვა ქონების გადმოცემის სანაცვლოდ (გაცვლა).¹⁰

მუნიციპალიტეტის ორგანოები ქონებრივი უფლებების განხორციელებისას ვალდებული არიან: დაიცვან მუნიციპალიტეტის, როგორც მესაკუთრის, კანონიერი ინტერესები; კანონმდებლობის შესაბამისად მიიღონ ყველაზე ოპტიმალური გადაწყვეტილება; უზრუნველყონ განსაკარგავად არსებული ქონებიდან რაც შეიძლება მეტი შემოსავლის მიღება.

გამოვლენილი გარემოება: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიამ, მუნიციპალიტეტის მთავრობის 2016 წლის 30 მარტისა და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2016 წლის 15 აპრილის განკარგულებების საფუძველზე, შპს „ბი ეს არ სი დი ჯი დეველოპმენტს“ მის საკუთრებაში არსებული 2 302 კვ მ მიწის ფართის სანაცვლოდ გადასცა, ქ. თბილისში დელისის ქუჩის მიმდებარედ ორი ნაკვეთი, 1 193 კვ.მ¹¹ და 5 515 კვ.მ¹².

საკითხის შესწავლისას გაირკვა, რომ შპს „ბი ეს არ - სი დი ჯი დეველოპმენტი“ 2007 წლიდან ქ. თბილისში, მზიურის მიმდებარე ტერიტორიაზე ფლობდა 19 297 კვ.მ მიწის ნაკვეთს¹³. 2012 წლის დეკემბერში კომპანიამ მიწის ნაკვეთი დაყო სამ საკადასტრო ერთეულად; ნაკვეთი I - 2 246 კვ.მ¹⁴, ნაკვეთი II - 2 302 კვ.მ¹⁵, ნაკვეთი III - 14 749 კვ.მ¹⁶;

სურათი 5: 2012 წელს შპს „ბი ეს არ - სი დი ჯი დეველოპმენტის“ საკუთრებაში არსებული მიწის ნაკვეთები (დაყოფამდე - ს/კ 01.14.14.005.117)



2012 წელს ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მიერ გაყვანილ იქნა ვარაზისხევისა და თამარაშვილის ქუჩის დამაკავშირებელი ახალი გზიდან მე-9 საავადმყოფოსთან ამომავალი

¹⁰ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“. 118¹-ე მუხლის მეხუთე პუნქტი.

¹¹ ს/კ 01.14.15.001.314;

¹² სსიპ - საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მონაცემებით. ს/კ 01.14.15.001.316;

¹³ ს/კ 01.14.14.005.117

¹⁴ ს/კ 01.14.14.005.171

¹⁵ ს/კ 01.14.14.005.172

¹⁶ ს/კ 01.14.14.005.173

გზა (ავალიშვილის ქუჩა). აღნიშნული გზის დაახლოებით 97-მეტრიანმა მონაკვეთმა¹⁷ გაიარა შპს „ბი ეს არ - სი დი ჯი დეველოპმენტის“¹⁸ საკუთრებაში არსებულ ნაკვეთზე. კერძოდ, დაიკავა ნაკვეთი II – 2 302 კვ.მ.

2013 წლის 10 იანვარს¹⁹ შპს „ბი ეს არ - სი დი ჯი დეველოპმენტმა“ კერძო სამართლის იურიდიულ პირზე გაასხვისა თავის საკუთრებაში, მზიურის მიმდებარე ტერიტორიაზე, არსებული სამი ნაკვეთიდან ორი: ნაკვეთი I – 2 246 კვ.მ და ნაკვეთი III – 14 749 კვ.მ, ხოლო ნაკვეთი II – 2 302 კვ.მ დარჩა შპს-ის საკუთრებაში. აღნიშნული 2 მიწის ნაკვეთი საერთო ფართობით - 16 995 კვ.მ სსიპ - საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოდან მოპოვებული, მხარეებს შორის გაფორმებული ნასყიდობის ხელშეკრულების მიხედვით, შპს „ბი ეს არ - სი დი ჯი დეველოპმენტის“ მიერ გასხვისებული იქნა 2 300.0 ათას აშშ დოლარად, ანუ 1 კვ.მ 135 აშშ დოლარად, რაც იმ დროს არსებული კურსის მიხედვით შეადგენს დაახლოებით 223 ლარს²⁰.

2014 წლის 4 დეკემბერს შპს „ბი ეს არ - სი დი ჯი დეველოპმენტმა“ წერილით მიმართა ქ.თბილისის მუნიციპალიტეტის მერს და მოითხოვა გზის გაყვანით მიყენებული ზიანის ანაზღაურება ფულადი კომპენსაციის ან სხვა მიწის ნაკვეთის ჩანაცვლების გზით. წერილში აღნიშნულია, რომ კომპანია მიყენებული ზარალის კომპენსაციისათვის 2012 წლიდან ითხოვდა ზარალის ფულად ანაზღაურებას. თუმცა მერია არ დათანხმდა ფულადი სახსრების არქონის მიზეზით და სანაცვლოდ კომპენსაციის სახით შესთავაზა სხვა მიწის ნაკვეთი. როგორც წერილშია აღნიშნული, იმ დროისათვის ვერ მოხერხდა შეთანხმების მიღწევა, რადგან შეთავაზებული მიწის ნაკვეთები კომპანიისთვის მისაღები არ იყო. აუდიტის ჯგუფმა ჩატარებული დამატებითი აუდიტორული პროცედურების შედეგად ვერ მოიპოვა დოკუმენტური მტკიცებულება, თუ რა რაოდენობის ზარალის ანაზღაურებას ითხოვდა კომპანია.

2014 წლის 4 დეკემბრის წერილზე მერიის მიერ კომპანიაზე პასუხი გაცემული არ არის. თუმცა როგორც აუდიტის ჯგუფის მიერ მოპოვებული დოკუმენტებიდან ირკვევა, 2015 წლის 12 ივნისს ქ.თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ²¹ 3 მიწის ნაკვეთი²² საკუთრებაში გადასცა სახელმწიფოს, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს იმ პირობით, რომ ის ზარალის ანაზღაურების სანაცვლოდ საკუთრებაში გადასცემდა შპს „ბი ეს არ - სი დი ჯი დეველოპმენტს“. სსიპ - ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს 2015 წლის 1 ივნისის დასკვნის მიხედვით, სამივე მიწის ნაკვეთის ღირებულება შეადგენდა 3220.0 ათას ლარს. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი

¹⁷ სსიპ - საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს ვებგვერდზე არსებული ელექტრონული რუკებისა და მზომელის მიხედვით.

¹⁸ სსიპ - საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მონაცემების მიხედვით, მესაკუთრეები 2012 წლის მდგომარეობით: 50% - სს „ქონთრაქტენ ენდ დეველოპმენტ გრუპი“; 50% - შპს „გიბორ ბსრ იუროპ ბი-ვი“.

¹⁹ სსიპ - საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო - სანოტარო წესით დამოწმებული ნასყიდობის ხელშეკრულების დამოწმების თარიღი.

²⁰ $135\text{USD} * 1.649 = 222.615 \text{ GEL}$. კურსი 1 USD = 1.649 GEL კურსი დაფიქსირებულია ნასყიდობის ხელშეკრულებაში

²¹ ქ.თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 28 აპრილის №124 განკარგულება; 2015 წლის 22 მაისის №152 განკარგულება.

²² 2 მიწის ნაკვეთი ქ.თბილისში, წყუბიძის ქუჩისა და ინტენსიფიკაციის გზას შორის ნაკვეთი I – 1193 კვ.მ (ს.კ. 01.14.15.01.314) და ნაკვეთი II – 5515 კვ.მ (ს/კ 01.14.15.001.316) და წყუბიძე - ვაშლიჯვრის დამაკავშირებელი გზის მიმდებარედ არსებული მიწის ნაკვეთი ნაკვეთი III - 2173 კვ.მ (ს/კ 01.10.11.001.168).

განვითარების სამინისტროს სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოში გაგზავნილ წერილში მითითებულია, რომ რადგანაც მოქმედი კანონმდებლობა მუნიციპალიტეტისათვის არ ითვალისწინებდა პირდაპირი განკარგვის ფორმით მიწების კერძო კომპანიებისათვის გადაცემას, ამის გამო ხდებოდა მიწების სახელმწიფოსათვის გადაცემა.

ქონების გადაცემაზე გადაწყვეტილება უნდა მიეღო საქართველოს მთავრობას, ხოლო საკითხის ინიცირება უნდა განხორციელებულიყო საქართველოს ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიერ²³. ეკონომიკის სამინისტროს მიწის ფართობის გადაცემის შესახებ ინიცირება არ განუხორციელებია. აღნიშნულთან დაკავშირებით აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა დოკუმენტური მტკიცებულება, თუ რა მიზეზით არ განახორციელა სამინისტრომ საკითხის გადაწყვეტა.

2016 წლის 11 იანვარს ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიამ წერილით მიმართა საქართველოს ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების მინისტრს და ითხოვა გადაცემული მიწების უკან დაბრუნება. აღნიშნული წერილის საფუძველზე, 2016 წლის 3 თებერვალს მიწები საკუთრებაში დაუბრუნდა ქ.თბილისის მუნიციპალიტეტს.

2016 წლის 29 თებერვალს შპს „ბი ეს არ - სი დი ჯი დეველოპმენტმა“ კვლავ მიმართა მერიის სსიპ - ქონების მართვის სააგენტოს 2 302 კვ.მ მიწის ნაკვეთის სანაცვლოდ, ზარალის ანაზღაურება განხორციელებულიყო კომპანიისთვის 3 მიწის ნაკვეთის ჩანაცვლებით. კერძოდ: 2 მიწის ნაკვეთი ქ.თბილისში, ნუცუბიძის ქუჩისა და ინტენსიფიკაციის გზას შორის ნაკვეთი I – 1 193 კვ.მ (ს/კ 01.14.15.01.314) და ნაკვეთი II – 5 515 კვ.მ (ს/კ 01.14.15.001.316) და ნუცუბიძე - ვაშლიჯვრის დამაკავშირებელი გზის მიმდებარედ არსებული მიწის ნაკვეთი III - 2 173 კვ.მ (ს/კ 01.10.11.001.168). აღნიშნულ წერილზე 2016 წლის 22 მარტს ქ.თბილისის მუნიციპალიტეტის სსიპ - ქონების მართვის სააგენტოს უფროსმა უპასუხა წერილობით (№01-8/1820), რომ „გაცვლის საკითხები განიხილება უფლებამოსილი ორგანოების მიერ, რომელთა გადაწყვეტილების შესაბამისად, სააგენტო გაატარებს შესაბამის პროცედურებს.“

2016 წლის 25 მარტს კომპანიამ კვლავ მიმართა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის სსიპ - ქონების მართვის სააგენტოს და ამჯერად მოითხოვა შპს-ს საკუთრებაში არსებული 2 302 კვ.მ მიწის ფართობის სანაცვლოდ, ქ. თბილისში დელისის ქუჩის მიმდებარედ ორი ნაკვეთი: ნაკვეთი I – 1 193 კვ.მ²⁴, ნაკვეთი II – 5 515 კვ.მ²⁵. ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობის 2016 წლის 30 მარტისა და ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2016 წლის 15 აპრილის განკარგულებებით შპს „ბი ეს არ - სი დი ჯი დეველოპმენტის“ მოთხოვნა დაკმაყოფილდა.

გასაცვლელი მიწის ნაკვეთები შეაფასა სსიპ - ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნულმა ბიურომ, რომლის მიხედვით, შპს-ის საკუთრებაში არსებული 2 302 კვ.მ მიწის ღირებულებამ 2016 წლის 11 მარტის მდგომარეობით შეადგინა 2 615.1 ათასი ლარი, ხოლო მერიის მიერ გადაცემული მიწის ნაკვეთების ღირებულებამ - 2 980.2 ათასი ლარი. ფასთა შორის არსებული სხვაობა - 365.5 ათასი ლარი, შპს „ბი ეს არ - სი დი ჯი დეველოპმენტმა“ გადაუხადა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტს.

²³ „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-18 მუხლის მე-3 პუნქტი.

²⁴ ს/კ 01.14.15.001.314.

²⁵ ს/კ 01.14.15.001.316.

შპს „ბი ეს არ - სი დი ჯი დეველოპმენტისათვის“ მიყენებული ზარალის შეფასებისა და ანაზღაურების შესწავლისას გამოვლინდა შემდეგი გარემოება:

შპს „ბი ეს არ - სი დი ჯი დეველოპმენტს“ გზის გაყვანით შესაძლო ზარალი მიაღდა 2012 წელს. მერიის მიერ ზარალის შეფასება და ანაზღაურება კი განხორციელდა 2016 წლის 11 მარტის მდგომარეობით მიწის საბაზრო ღირებულების მიხედვით. მიწის ნაკვეთზე გზის გაყვანით მიყენებული ზარალის სანაცვლოდ, მერიამ 1 კვ.მ-ზე გადაიხადა 1 136 ლარი²⁶, ჯამში 2 302 კვ.მ-ზე - 2 615.1 ათასი ლარი. მაშინ, როდესაც გზის გაყვანით ზარალის მიღების პერიოდში²⁷ შპს „ბი ეს არ - სი დი ჯი დეველოპმენტმა“ მის საკუთრებაში არსებული 2 მიწის ნაკვეთი, რომლებიც მდებარეობდა 2 302 კვ.მ მიწის ნაკვეთის მომიჯნავედ, გაასხვისა 1 კვ.მ - 223 ლარად. შესაბამისად, თანხობრივი სხვაობა არის 2012 წლის მდგომარეობით ზარალის სავარაუდო ღირებულებასა და კომპენსაციას შორის. კერძოდ, თუ გავითვალისწინებთ 1 კვ.მ მიწის ნაკვეთის ღირებულებად 223 ლარს, 2 302 კვ.მ მიწის ნაკვეთის ფასი და გასაცემი კომპენსაცია ზარალის მიყენების პერიოდში იქნებოდა დაახლოებით 513.3 ათასი ლარი²⁸, მაშინ, როდესაც პროცესის გაჭიანურების გამო, მერიის მიერ ზარალი შეფასდა და ანაზღაურდა 2 615.1 ათასი ლარის ღირებულების მიწის ნაკვეთით.

აღსანიშნავია, რომ აუდიტის ჯგუფმა ჩატარებული დამატებითი აუდიტორული პროცედურების მიუხედავად, ვერ მოიპოვა დოკუმენტური მტკიცებულება 2016 წლის 29 თებერვლამდე, თუ რა რაოდენობის ფულადი ზარალის ანაზღაურებას ითხოვდა კომპანია. უნდა აღინიშნოს, რომ სსიპ - საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მონაცემების მიხედვით, 2016 წლის 29 თებერვალს (ზარალი ანაზღაურდა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2016 წლის 15 აპრილის განკარგულებების საფუძველზე) კომპანიის მფლობელებმა 100%-იანი წილი გაასხვისეს სხვა კერძო სამართლის იურიდიულ პირზე, ღირებულებით 232.0 ათასი აშშ დოლარი (დაახლოებით 580.0 ათასი ლარი)²⁹. აღნიშნული ინფორმაცია განთავსებულია სსიპ - საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს ვებგვერდზე, რომელიც საჯაროა და ხელმისაწვდომია ნებისმიერი დაინტერესებული პირისათვის, მათ შორის, მერიის შესაბამისი პასუხისმგებელი პირებისათვის. აღსანიშნავია, რომ წილის გასხვისების თანხა დაახლოებით იგივეა, რაც მიწის ფართზე, გზის გაყვანით მიყენებული ზარალის სავარაუდო ღირებულება. საბოლოოდ, კომპანიის ახალმა მფლობელმა, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2016 წლის 15 აპრილის განკარგულებების საფუძველზე, კომპენსაციის სახით მიიღო 2 მიწის ნაკვეთი, ღირებულებით - 2 615.1 ათასი ლარი.

რეკომენდაცია №3: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტმა შესაბამის სამსახურებთან ერთად შეისწავლოს მიწის ფართების ჩანაცვლების სახით ზარალის ანაზღაურების საკითხი და შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები.

²⁶ 2 615 100 ლარი / 2302 კვ.მ = 1 136 ლარი.

²⁷ გზამ შპს-ის მიწაზე გაიარა 2012 წლის დეკემბერში, ხოლო მომიჯნავე მიწები შპს-მ გაყიდა 2013 წლის 10 იანვარს.

²⁸ 2302 კვ.მ * 223 ლარი = 513 346 ლარი.

²⁹ 1 USD = 2.5 GEL. - იმ დროს არსებული კურსით.

აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, აუდიტის ანგარიში ჩაბარებიდან 20 დღის ვადაში შეიძლება გასაჩივრდეს საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში.

აუდიტის ჯგუფის წევრების ხელმოწერები

წამყვანი აუდიტორი:

ბადრი ჯანჯღავა



ხელმოწერა 09.01.2018 თარიღი

უფროსი აუდიტორი:

ბარამ ონიანი



ხელმოწერა 09.01.2018 თარიღი

აუდიტორი:

ლალი ამბროლაძე



ხელმოწერა 09.01.2018 თარიღი

აუდიტორი:

პაატა კუბლაშვილი



ხელმოწერა 09.01.2018 თარიღი

