ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

ეკონომიკური საქმიანობის სფეროს აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი
თორნიკე შერმადინი

20 დეკემბერი 2024 წელი

N 9/36

ეგზ.: N1

სამომხმარებლო, ინდუსტრიული და სამშენებლო
პროდუქტების უვნებლობის უზრუნველსაყოფად
სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ღონისძიებების
ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში

სარჩევი

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები 4
შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები 5
1. შესავალი 11
1.1 აუდიტის მოტივაცია 11
1.2 აუდიტის მიზანი და მთავარი კითხვა 13
1.3 შეფასების კრიტერიუმები 13
1.4 სააგენტოს მიერ მისაღწევი შედეგები 14
1.5 აუდიტის მასშტაბი და მეთოდოლოგია 14
2. ზოგადი ინფორმაცია 16
2.1 აუდიტის ობიექტი, როლი და ფუნქციები 16
2.2 სააგენტოს სტრუქტურა და ბიუჯეტი 18
2.3 სააგენტოს მიერ შესრულებული სამუშაოს დახასიათება 20
3. აუდიტის მიგნებები 22
3.1 სტრატეგიული და წლიური დაგეგმვის არარსებობა 22
3.2 სააგენტოს მიზნებისა და ამოცანების შესრულების შეფასების ნაკლოვანებები 24
3.3 მონაცემთა შეგროვების და დამუშავების მეთოდოლოგიის არარსებობა 26
3.4 სხვა სახელმწიფო სუბიექტებთან არასათანადო კოორდინაცია 28
3.5 რისკის ანალიზის და შესამოწმებელი პროდუქტის შერჩევის ნაკლოვანებები 29
3.6 შემოწმებების დაგეგმვის ნაკლოვანებები 32
3.7 სააგენტოს მიერ საზედამხედველო ბაზრის მოცვის ნაკლოვანებები 37
3.8 იმპორტის წინასწარი შეტყობინებების შემოწმების ნაკლოვანებები 43
3.9 ბაზარზე ზედამხედველობის ეფექტიანობის ხელშემშლელი ფაქტორები 46
3.10 სააგენტოს მიერ მიღებულ შეტყობინებებზე რეაგირების ნაკლოვანებები 51
3.11 ონლაინ ბაზრის ზედამხედველობის განუხორციელებლობა 52
ბიბლიოგრაფია 54

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები

სააგენტო – საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – ბაზარზე ზედამხედველობის სააგენტო.

ასოცირების შეთანხმება – ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის.

DCFTA – ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმება.

კოდექსი – პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი.

შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები

ასოცირების შეთანხმების შესაბამისად, საქართველომ აიღო ვალდებულება, საკუთარი პრიორიტეტების გათვალისწინებით, ეტაპობრივად დაუახლოოს კანონმდებლობა ევროკავშირის შესაბამის კანონმდებლობას. აღნიშნული ვალდებულებების შესრულების უზრუნველსაყოფად, საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა და დაამტკიცა შემდეგი საზედამხედველო პროდუქტების ტექნიკური რეგლამენტები:

- თხევად ან აირად საწვავზე მომუშავე წყლის ახალი გამაცხელებლები;
- წნევის ქვეშ მომუშავე მოწყობილობები;
- წნევის ქვეშ მყოფი მარტივი ჭურჭელი;
- შეცდომაში შემყვანი პროდუქტები;
- ბაზარზე ბავშვების მოხმარებისთვის რეზისტენტული სანთებელები;
- სამშენებლო პროდუქტები;
- სათამაშოები;
- ინდივიდუალური დაცვის საშუალებები;
- აირად საწვავზე მომუშავე მოწყობილობები;
- მანქანა-დანადგარები;
- პოტენციურად ფეთქებადსაშიშ გარემოში გამოსაყენებელი მოწყობილობები;
- ლაქ-საღებავები (ტყვიის შემცველობა).

აღნიშნული პროდუქტების ტექნიკურ რეგლამენტებთან შესაბამისობა, საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით, დაექვემდებარა სსიპ – ბაზარზე ზედამხედველობის სააგენტოს ზედამხედველობას. შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ სისტემურ დონეზე შეფასდა სააგენტოს მიერ განხორციელებული ღონისძიებების ეფექტიანობა. აღსანიშნავია, რომ სსიპ – ბაზარზე ზედამხედველობის სააგენტოს მიერ, მისი შექმნიდან დღემდე, განხორციელდა მნიშვნელოვანი ღონისძიებები, რამაც ხელი შეუწყო საქართველოში ბაზარზე ზედამხედველობის მიმართულების ინსტიტუციურ გაძლიერებას. ამასთანავე, აუდიტის შედეგად გამოიკვეთა მიმართულებები, სადაც არსებობს გაუმჯობესების შესაძლებლობა და გაიცა შესაბამისი რეკომენდაციები.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი გარემოებები:

სტრატეგიული და წლიური დაგეგმვის არარსებობა

გრძელვადიანი სტრატეგიული და წლიური გეგმების არარსებობის გამო, არ არის განსაზღვრული ბაზარზე ზედამხედველობის გრძელვადიანი და საშუალოვადიანი მიზნები და მკაფიო საოპერაციო ჩარჩო, რასთან მიმართებითაც სააგენტო შეძლებდა ეფექტიანი დეტალური სამოქმედო გეგმების შედგენას და განხორციელებას; ასევე გრძელვადიანი და საშუალოვადიანი დაგეგმვის არარსებობის გამო რთულდება იმ გამოწვევების მართვა, რომლებიც სწრაფად ცვალებად გარემო პირობებში ყალიბდება.

სააგენტოს მიზნებისა და ამოცანების შესრულების შეფასების ნაკლოვანებები

სააგენტოს 2020, 2021 და 2022 წლების პროგრამულ ბიუჯეტებში მითითებული აქვს საქმიანობის საბოლოო შეფასების ინდიკატორები, თუმცა ზოგადი ხასიათის გამო აღნიშნული არ წარმოადგენს საზედამხედველო საქმიანობის შედეგების შეფასების გაზომვად ინდიკატორებს. საქმიანობის შეფასების კონკრეტული ინდიკატორების გარეშე, სააგენტო ვერ უზრუნველყოფს განხორციელებული საქმიანობის ობიექტურ შეფასებას და საკუთარი საქმიანობის ეფექტიანობის გაზომვას, რამაც შესაძლოა გამოიწვიოს დაგეგმილი აქტივობების განხორციელების მიმართ ანგარიშვალდებულების შემცირება, ასევე სამომავლო აქტივობებზე რესურსების არაეფექტიანი განაწილება და პრიორიტეტების არასწორი განსაზღვრა.

მონაცემთა შეგროვების და დამუშავების მეთოდოლოგიის არარსებობა

სააგენტო თავისი საქმიანობის დასაგეგმად და განსახორციელებლად ხელმძღვანელობს კოდექსითა და საქართველოს მთავრობის დადგენილებით,[1] თუმცა სააგენტოს არ გააჩნია რაიმე სახის ინსტრუქცია ან მეთოდოლოგია ბაზარზე ზედამხედველობის დასაგეგმად და განსახორციელებლად საჭირო ინფორმაციის კატეგორიების, მათი შეგროვების, დამუშავების და გამოყენების შესახებ. კონკრეტული ინსტრუქციის არარსებობისა და მონაცემთა შეგროვებისა და დამუშავების პროცესის არასათანადო დოკუმენტირების გამო, სააგენტოს თანამშრომლებმა შესაძლოა გამოიყენონ ინფორმაციის შეგროვების, დამუშავების, ანალიზის და დოკუმენტირების განსხვავებული მიდგომები, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს ინსტიტუციური ცოდნის დაგროვებას და შეგროვებულ მონაცემთა ეფექტიან გამოყენებას ბაზარზე ზედამხედველობის პროცესთან დაკავშირებით, ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მისაღებად.

ბაზარზე ზედამხედველობასთან დაკავშირებულ სხვა სახელმწიფო სუბიექტებთან არასათანადო კოორდინაცია

სააგენტოს განმარტებით, სააგენტო თანამშრომლობს ყველა სათანადო უწყებასთან ინფორმაციის გაცვლის მიზნით, თუმცა მათ საზედამხედველო არეალში შემავალი პროდუქტებით გამოწვეული ჯანმრთელობის დაზიანებების შესახებ მონაცემების სტატისტიკის წარმოება არც ერთი უწყების მიერ არ ხდება. აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ვერ მოიპოვა მტკიცებულებები იმის შესახებ, რომ სააგენტო თანამშრომლობს ჯანდაცვის სექტორთან, შინაგან საქმეთა სამინისტროსთან, სსიპ – საქართველოს კონკურენციისა და მომხმარებლის დაცვის სააგენტოსთან და სხვა შესაბამის უწყებებთან, ქვეყანაში მსგავსი მონაცემების აღრიცხვის და სისტემატიზაციის დაწყების მიზნით. ამგვარი თანამშრომლობის შედეგად მიღებული მტკიცებულებები შესაძლოა გამხდარიყო ბაზრის უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიზნით სააგენტოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების საფუძველი (რეალიზაციის შეჩერება, ამოღება, გამოთხოვა, განადგურება).

რისკის ანალიზის და შესამოწმებელი პროდუქტის შერჩევის ნაკლოვანებები

სააგენტოს დღემდე არ აქვს რისკების იდენტიფიცირებისა და შეფასების თანამედროვე სისტემა და ამ მიმართულებით DCFTA-ით განსაზღვრული მიზნის მიღწევის პროგრესი არ შეინიშნება. აღნიშნული ამცირებს საქართველოში სარისკო პროდუქტების იდენტიფიცირების

1 2018 წლის 14 ნოემბრის N539 დადგენილებით დამტკიცებული „ბაზარზე ზედამხედველობისა და პროდუქტის რეალიზაციის შეჩერების, ამოღების, გამოთხოვისა და განადგურების წესი“,

გზით ბაზარზე ზედამხედველობის ეფექტიანობას და სააგენტოს შეზღუდული რესურსების გამოყენების პროდუქტიულობას.

შემოწმებების დაგეგმვის ნაკლოვანებები

სააგენტოს კვარტალური გეგმები არ ითვალისწინებს ტექნიკური რეგლამენტებით გათვალისწინებული ყველა პროდუქტის კატეგორიის შემოწმებას. ამავდროულად აღსანიშნავია, რომ სააგენტოში არ არსებობს შესაფერისი დოკუმენტური მტკიცებულებები შესამოწმებლად შერჩეული პროდუქტების და ეკონომიკური ოპერატორების შემოწმების პრიორიტეტულობაში დასარწმუნებლად.

სააგენტოს კვარტალური გეგმები არ მოიცავს ბაზარზე ზედამხედველობის დეტალური დაგეგმვისათვის მნიშვნელოვან ინფორმაციას, რის გამოც აღნიშნული გეგმები არსებული სახით არ შეიძლება ჩაითვალოს ეფექტიან სახელმძღვანელო დოკუმენტად, ერთი მხრივ, შემოწმებების უშუალოდ განმახორციელებელი პერსონალისათვის, ხოლო მეორე მხრივ, მენეჯმენტისათვის.

სააგენტოს არ გააჩნია ბაზარზე ცალკეული საზედამხედველო პროდუქტის წილის შესახებ, მათგან გამოწვეული დაზიანებების შესახებ და/ან სხვა არგუმენტების არსებობის შესახებ მოპოვებული და დამუშავებული ინფორმაცია, რომლის საფუძველზეც შეიძლებოდა მიღებულიყო ინფორმირებული და დასაბუთებული გადაწყვეტილება კონკრეტული ტიპის პროდუქტის კვარტალური შემოწმებების გეგმებში შეტანის ან გეგმის მიღმა დატოვების შესახებ. ამასთანავე, შერჩევის მეთოდის არარსებობის გამო ვერ დგინდება, რის საფუძველზე განსაზღვრავს სააგენტო შესამოწმებელი პროდუქტის რაოდენობებს და ეკონომიკურ ოპერატორებს.

სააგენტოს მიერ საზედამხედველო ბაზრის მოცვის ნაკლოვანებები

სააგენტოს ტექნიკური შემოწმებები ჩატარებული აქვს მხოლოდ პროდუქტის რეალიზაციის ადგილებიდან და საქართველოს საბაჟო კონტროლის ზონებიდან აღებული ნიმუშის ლაბორატორიული შემოწმებების/პროდუქტის გამოცდის გზით. რაც შეეხება რეალიზაციის ადგილებში პროდუქტის ნიმუშის არალაბორატორიულ ტექნიკურ შემოწმებას, მიუხედავად იმისა, რომ სააგენტოს გააჩნია შესაბამისი მანდატი, აუდიტის პერიოდში სააგენტოს ამ სახის ზედამხედველობა არ განუხორციელებია.

სააგენტოს არასდროს ჩაუტარებია საქართველოს ბაზარზე განთავსებული შემდეგი საზედამხედველო პროდუქტების ტექნიკური/ლაბორატორიული შემოწმება:

- თხევად ან აირად საწვავზე მომუშავე წყლის ახალი გამაცხელებლები;
- წნევის ქვეშ მომუშავე მოწყობილობები;
- წნევის ქვეშ მყოფი მარტივი ჭურჭლები;
- შეცდომაში შემყვანი პროდუქტები;
- ბაზარზე ბავშვების მოხმარებისთვის რეზისტენტული სანთებელები;
- ინდივიდუალური დაცვის საშუალებები;
- აირად საწვავზე მომუშავე მოწყობილობები;
- მანქანა-დანადგარები;
- პოტენციურად ფეთქებადსაშიშ გარემოში გამოსაყენებელი მოწყობილობები და დამცავი სისტემები.

ამასთანავე, სააგენტო სრულად არ ფლობს ინფორმაციას მის მანდატში შემავალი თითოეული საზედამხედველო პროდუქტის ლაბორატორიული მომსახურებების შესაძლო მიმწოდებლებისა და მოსალოდნელი ხარჯების შესახებ.

სააგენტო არ გეგმავს ყველა საზედამხედველო პროდუქტის რეგულარულ ლაბორატორიულ შემოწმებებს და არ აწარმოებს აქტიურ საინფორმაციო კამპანიას მომავალში ამ ტიპის შემოწმებების გააქტიურებასთან დაკავშირებით. შესაბამისად, დაინტერესებული მხარეები, მათ შორის, ლაბორატორიული მომსახურებების პოტენციური მიმწოდებლები არ არიან ინფორმირებული საქართველოში აკრედიტებული ლაბორატორიების შესაბამისი ტიპის მომსახურებებზე მოთხოვნის არსებობაზე და მისგან გამომდინარე სარგებელზე. აღნიშნული განაპირობებს საქართველოში შესაბამისი ლაბორატორიული მომსახურებების განვითარებისა და მიწოდების მიმართ პოტენციური მიმწოდებლების მხრიდან ინტერესის ნაკლებობას.

ამასთანავე, ტექნიკური შემოწმებების არალაბორატორიული ფორმების განუვითარებლობის გამო, საზედამხედველო პროდუქტი უშუალოდ სააგენტოს მიერ ტექნიკურად არ მოწმდება.

იმპორტის წინასწარი შეტყობინებების შემოწმების ნაკლოვანებები

იმპორტის წინასწარი შეტყობინებების პრაქტიკასთან დაკავშირებით აღსანიშნავია ევროკომისიის მიერ 2023 წლის 1 თებერვალს გამოქვეყნებული სამუშაო დოკუმენტი, სადაც ხაზგასმულია, რომ საქართველოს იმპორტის წინასწარი შეტყობინების სისტემა არ შეესაბამება ევრორეგულაციებს.

2021-2022 წლებში გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც სარისკოდ მიჩნეული იმპორტის წინასწარი შეტყობინებები სისტემამ ავტომატურად დაადასტურა 3 სამუშაო დღის გასვლის შემდგომ. შესაბამისად, მონაცემთა ბაზების მართვის სისტემაში ინტეგრირებულ რისკის პროფილთან თანხვედრილი პროდუქტი 17 შემთხვევაში საქართველოს ბაზარზე დაიშვა სააგენტოს შემოწმების გარეშე. მიუხედავად იმ გარემოებისა, რომ ავტომატური დადასტურებების პროცენტული წილი მთლიან შეტყობინებათა რაოდენობაში მაღალი არ არის, რჩება რისკი, რომ მოხდება ერთჯერადად დიდი რაოდენობის შეუსაბამო პროდუქტის შემოტანა საქართველოს ბაზარზე. შესაბამისად, სააგენტოში არსებული კონტროლის მექანიზმები არასათანადოა იმ თვალსაზრისით, რომ უზრუნველყოფილი იყოს სარისკო პროდუქტის შესახებ თითოეული იმპორტის წინასწარი შეტყობინების შემოწმება და დროული გადაწყვეტილების მიღება.

ბაზარზე ზედამხედველობის ეფექტიანობის ხელშემშლელი ფაქტორები

ბაზარზე ზედამხედველობის პროცესთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული ჯარიმების გამოყენება მიმართულია როგორც საზედამხედველო პროდუქტების, ისე ეკონომიკური ოპერატორების განსხვავებულ და ფართო სპექტრზე, თუმცა კანონი ამის პარალელურად არ ითვალისწინებს ჯარიმების შესაფერის/პროპორციულ დიაპაზონს და ამავდროულად, მკაფიო კრიტერიუმებს, რომელთა მხედველობაში მიღებითაც მოხდება აღნიშნულ დიაპაზონში ჯარიმის კონკრეტული ოდენობის განსაზღვრა, კონკრეტული ეკონომიკური ოპერატორის მიმართ, კონკრეტული სამართალდარღვევის შინაარსის მხედველობაში მიღებით; ასევე კანონი არ ითვალისწინებს დაჯარიმებასთან ერთად იმ მოვალეობის შესრულების დაკისრებას, რომლის შეუსრულებლობისთვისაც ხდება ჯარიმის შეფარდება, ხოლო შეუსრულებლობის შემთხვევაში, ჯარიმების გაზრდილ ოდენობას.

რეკომენდაცია N 1. სსიპ – ბაზარზე ზედამხედველობის სააგენტოს

სააგენტომ, ბაზარზე ზედამხედველობის საქმიანობის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით, უზრუნველყოს გრძელვადიანი სტრატეგიული გეგმის შემუშავება, რომელშიც განსაზღვრული იქნება ბაზარზე ზედამხედველობის პოლიტიკა და პრიორიტეტები, ორგანიზაციული განვითარების ხედვა და მიდგომები, გრძელვადიანი მიზნები და ამოცანები, დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის და რესურსების განაწილების კომპონენტები, ცვალებადი გარემო (მათ შორის, ონლაინ ბაზრის ზედამხედველობის საკითხები), მასთან დაკავშირებულ გამოწვევებზე რეაგირება და სხვ.

რეკომენდაცია N 2. სსიპ – ბაზარზე ზედამხედველობის სააგენტოს

სააგენტოს მიერ განხორციელებული საქმიანობის ობიექტური შეფასების, მისი ეფექტიანობის გაზომვის, ანგარიშვალდებულების გაზრდისა და სამომავლო აქტივობებზე რესურსების ეფექტიანი განაწილების მიზნით, სააგენტომ, საუკეთესო პრაქტიკის მხედველობაში მიღებით, შეიმუშაოს საქმიანობის ობიექტური შეფასების ინდიკატორები, რითაც შესაძლებელი იქნება სააგენტოს მიზნების და ამოცანების მიღწევის პროგრესის მონიტორინგი და შეფასება.

რეკომენდაცია N 3. სსიპ – ბაზარზე ზედამხედველობის სააგენტოს

ბაზარზე ზედამხედველობის ეფექტიანი დაგეგმვისა და განხორციელებისათვის საჭირო ინფორმაციის განსაზღვრის, მათი შეგროვების, დამუშავების, ანალიზის და დოკუმენტირების ერთგვაროვანი და გამართული პროცედურების უზრუნველსაყოფად, სააგენტომ შეიმუშაოს მონაცემთა შეგროვების და დამუშავების მეთოდოლოგია, რომელიც განსაზღვრავს ბაზარზე ზედამხედველობის დაგეგმვისა და განხორციელებისთვის საჭირო ინფორმაციის (მათ შორის, საზედამხედველო პროდუქტების საქართველოს ბაზარზე წილის, მისგან გამოწვეული დაზიანებებისა და სხვა მნიშვნელოვანი მახასიათებლების შესახებ) შეგროვების, დამუშავების, დოკუმენტირების და გამოყენების პროცედურებს.

რეკომენდაცია N 4. სსიპ – ბაზარზე ზედამხედველობის სააგენტოს

ბაზარზე ზედამხედველობის ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფად და შეუსაბამო საზედამხედველო პროდუქტით გამოწვეული ჯანმრთელობის დაზიანებების შესახებ ინფორმაციის მიღების, დამუშავებისა და ტენდენციების გამოკვეთის მიზნით, სააგენტომ შეიმუშაოს ჯანმრთელობის დაცვის და მომხმარებელთა დაცვის სამთავრობო და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის სტრატეგია. აღნიშნული თანამშრომლობის შედეგად მოპოვებული ინფორმაცია სააგენტომ გაითვალისწინოს რისკის შეფასებისა და საზედამხედველო რესურსების განაწილების პროცესში.

რეკომენდაცია N 5. სსიპ – ბაზარზე ზედამხედველობის სააგენტოს

ბაზარზე ზედამხედველობის პროცესში სააგენტოს რესურსების პროდუქტიული გამოყენების, ასევე პროდუქტის იმპორტის გამარტივების მიზნით, სააგენტომ შეიმუშაოს ბაზარზე ზედამხედველობისთვის აუცილებელი რისკის შეფასების სისტემის შექმნისა და დანერგვის პროექტი, რომელშიც დასაბუთებული იქნება ამ სისტემის მნიშვნელოვნება და საჭირო რესურსები სააგენტოს მანდატის ეფექტიანად განსახორციელებლად.

რეკომენდაცია N 6. სსიპ – ბაზარზე ზედამხედველობის სააგენტოს

პროაქტიული შემოწმებების მიმართულებით სააგენტოს საქმიანობის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით, სააგენტომ ბაზარზე ზედამხედველობასა და მონიტორინგზე პასუხისმგებელი პერსონალისა და მენეჯმენტისთვის სახელმძღვანელოდ გამოსაყენებელი ბაზარზე ზედამხედველობის გეგმები შეიმუშაოს საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისი კომპონენტების გათვალისწინებით, რაც მოიცავს, სულ მცირე – შემდეგს:

- შესამოწმებელი პროდუქტებისა და შემოწმებების გეგმა;
- ადამიანური რესურსები;
- ფინანსური რესურსები;
- რისკის შეფასების პრინციპები;
- ლაბორატორიული შემოწმებების გეგმა;
- კომუნიკაციის სტრატეგია;
- დაინტერესებულ მხარეებთან თანამშრომლობის გეგმა.

რეკომენდაცია N 7. სსიპ – ბაზარზე ზედამხედველობის სააგენტოს

ბაზარზე ზედამხედველობის პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით, სააგენტომ შეისწავლოს ტექნიკური შემოწმებების არალაბორატორიული ფორმების გამოყენების საუკეთესო/კარგი პრაქტიკა და განიხილოს აღნიშნული შემოწმებების დაგეგმვისა და განხორციელების შესაძლებლობა.

რეკომენდაცია N 8. სსიპ – ბაზარზე ზედამხედველობის სააგენტოს

ბაზარზე ზედამხედველობასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევებისთვის დადგენილი ჯარიმისა და შემზღუდველი ღონისძიებების აღსრულების ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფად, სააგენტომ მოამზადოს საკანონმდებლო ცვლილებების პროექტი და წარუდგინოს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს, რათა განისაზღვროს სამართალდარღვევის შემაკავებელი ეფექტის მქონე ჯარიმების დიაპაზონი და ამავდროულად, კონკრეტული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისთვის ჯარიმის კონკრეტული ოდენობის განსაზღვრისთვის დადგინდეს ისეთი გასათვალისწინებელი კრიტერიუმები, როგორებიცაა: ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის შინაარსი, ჯარიმის ოდენობის თანაფარდობა შეუსაბამო საზედამხედველო პროდუქციის ჯამურ ღირებულებასთან, საზოგადოების დაინტერესება და სხვ. ასევე: დაჯარიმებასთან ერთად, კანონმდებლობით განისაზღვროს იმ მოვალეობის შესრულების დაკისრება, რომლის შეუსრულებლობისთვისაც ხდება ჯარიმის შეფარდება, ხოლო შეუსრულებლობის შემთხვევაში – ჯარიმების გაზრდილი ოდენობა.

1. შესავალი

1.1 აუდიტის მოტივაცია

სამომხმარებლო, ინდუსტრიული და სამშენებლო პროდუქტები მრავალფეროვანია და მერყეობს ყოველდღიური საყოფაცხოვრებო ნივთებიდან მსხვილ მანქანა-დანადგარებამდე. ბაზრის ეფექტიანი ზედამხედველობა მნიშვნელოვანია იმისთვის, რომ საქართველოს ბაზარზე არსებული პროდუქტები იყოს უსაფრთხო, ხარისხიანი და აკმაყოფილებდეს შესაბამის მარეგულირებელ მოთხოვნებს. აღნიშნული მნიშვნელოვანია სოციალური და ეკონომიკური თვალსაზრისით, ვინაიდან ბაზარზე განთავსებული ჯანმრთელობისთვის უსაფრთხო პროდუქტები ამცირებს პროდუქტისგან გამოწვეული ზიანის რისკებს და აუმჯობესებს ცხოვრების დონეს. ამასთანავე, საქართველოში ჯანმრთელობისთვის უსაფრთხო პროდუქტის წარმოებას გავლენა აქვს ეკონომიკაზე, რადგან ასოცირების შეთანხმებით გათვალისწინებული შესაბამისი პირობების დაკმაყოფილების შემთხვევაში, ქვეყანას გაეხსნება გზა მსხვილი ბაზრისკენ, რომელიც ამ ეტაპზე აერთიანებს 27 ქვეყანას და ხუთას მილიონზე მეტ მომხმარებელს.

ასოცირების შესახებ შეთანხმების თანახმად, საქართველომ უნდა მიიღოს საჭირო ზომები ევროკავშირის ტექნიკურ რეგლამენტებთან და ბაზრის ზედამხედველობის სისტემასთან ეტაპობრივი დაახლოების მიზნით. 2014 წლის 1 სექტემბრიდან ამოქმედდა ასოცირების შეთანხმების ვაჭრობასთან დაკავშირებული დებულებები, მათ შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების მე-4 კარი. DCFTA გულისხმობს საქონლით და მომსახურებით ვაჭრობის ლიბერალიზაციას და ვაჭრობასთან დაკავშირებული საქართველოს კანონმდებლობის ეტაპობრივ დაახლოებას ევროკავშირის კანონმდებლობასთან. ევროკავშირის ბაზარზე შესვლისთვის DCFTA გარკვეულ მოთხოვნებს უყენებს საქართველოს. მისი ერთ-ერთი კომპონენტია „ტექნიკური ბარიერები ვაჭრობაში, სტანდარტიზაცია, მეტროლოგია, აკრედიტაცია და შესაბამისობის შეფასება“, რომლის მიხედვითაც, თუ პროდუქტი აკმაყოფილებს ჯანმრთელობის, უსაფრთხოებისა და გარემოს დაცვის მოთხოვნებს, დაშვებულ იქნება ევროკავშირის ბაზარზე სავაჭრო ბარიერების გარეშე, მინიმალური ადმინისტრაციული ტვირთით. ამისთვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პირობაა ბაზრის ზედამხედველობა, რაც უზრუნველყოფს ევროკავშირის ბაზრის მომხმარებლებისათვის არასაკვები პროდუქტების უსაფრთხოებას. ბაზარზე ზედამხედველობა ასევე უზრუნველყოფს ისეთი საჯარო ინტერესების დაცვას, როგორებიცაა, გარემო, უსაფრთხოება და სამართლიანობა სავაჭრო სფეროში. ამასთანავე, ბაზრის ზედამხედველობამ შეიძლება გამოიწვიოს შეუსაბამო პროდუქტის მიმოქცევის შეჩერება და/ან სანქციები მათი შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით“.[2]

საქართველომ აიღო ვალდებულება, დაიცვას ევროკავშირის შესაბამის კანონმდებლობაში გაწერილი პრინციპები და მეთოდები.[3] ამ მიზნის მისაღწევად, საქართველომ, საკუთარი პრიორიტეტების გათვალისწინებით, ეტაპობრივად უნდა დაუახლოოს საკუთარი კანონმდებლობა ევროკავშირის შესაბამის კანონმდებლობას; ასევე მიაღწიოს და შეინარჩუნოს ადმინისტრაციული და ინსტიტუციური ეფექტიანობის იმ დონეს, რომელიც საჭიროა ქმედუნარიანი და გამჭვირვალე სისტემის უზრუნველსაყოფად.[4]

---

2 https://dcfta.gov.ge/ge/dcfta-for-businness?id=48

3 ასოცირების შეთანხმების 47-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

4 ასოცირების შეთანხმების 47-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

საქართველოს მთავრობის მიერ ზემოაღნიშნული ვალდებულებების შესრულების უზრუნველსაყოფად შემუშავდა და დამტკიცდა ტექნიკური რეგლამენტები შემდეგი საზედამხედველო პროდუქტებისთვის:

ცხრილი N1. ტექნიკური რეგლამენტების ჩამონათვალი

N	ტექნიკური რეგლამენტის დასახელება	დადგენილების N	მიღების თარიღი
1	თხევად ან აირად საწვავზე მომუშავე წყლის ახალი გამაცხელებლების (საქვაბე დანადგარი) ეფექტურობის მოთხოვნების ტექნიკური რეგლამენტი	N149	17.06.2013
2	წნევის ქვეშ მომუშავე მოწყობილობების ტექნიკური რეგლამენტი	N151	19.06.2013
3	წნევის ქვეშ მყოფი მარტივი ჭურჭლის ტექნიკური რეგლამენტი	N150	19.06.2013
4	ტექნიკური რეგლამენტი შეცდომაში შემყვან პროდუქტებთან დაკავშირებით, რომლებიც საფრთხის ქვეშ აყენებს მომხმარებლის ჯანმრთელობას ან უსაფრთხოებას	N634	30.12.2016
5	ბაზარზე ბავშვების მოხმარებისთვის რეზისტენტული სანთებელების დაშვებისა და ახალი სახეობების სანთებელების აკრძალვის შესახებ ტექნიკური რეგლამენტი	N635	30.12.2016
6	სამშენებლო პროდუქტების შესახებ ტექნიკური რეგლამენტი[5]	N476	01.10.2018
7	სათამაშოების უსაფრთხოების შესახებ ტექნიკური რეგლამენტი	N47	20.01.2020
8	ინდივიდუალური დაცვის საშუალებების შესახებ ტექნიკური რეგლამენტი	N82	06.02.2020
9	აირად საწვავზე მომუშავე მოწყობილობების შესახებ ტექნიკური რეგლამენტი	N84	06.02.2020
10	მანქანა-დანადგარების შესახებ ტექნიკური რეგლამენტი	N85	06.02.2020
11	პოტენციურად ფეთქებადსაშიშ გარემოში გამოსაყენებელი მოწყობილობებისა და დამცავი სისტემების შესახებ ტექნიკური რეგლამენტი	N83	06.02.2020
12	ლაქ-საღებავებში ტყვიის შემცველობის რეგლამენტირების წესის ტექნიკური რეგლამენტი[6]	№148	02.04.2021

ყველა აღნიშნული ტექნიკური რეგლამენტით გათვალისწინებული პროდუქტების ბაზარზე ზედამხედველობის ორგანოდ, საქართველოს მთავრობის დადგენილებების შესაბამისად, განისაზღვრა საქართველოს ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიერ დაფუძნებული სსიპ – ბაზარზე ზედამხედველობის სააგენტო,[7] რომელიც უფლებამოსილებას ახორციელებს 2020 წლიდან. დებულებით[8] სააგენტოს მთავარ ფუნქციად სამომხმარებლო, ინდუსტრიული და სამშენებლო პროდუქტის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა განისაზღვრა. სააგენტო ვალდებულია საკუთარი საქმიანობა განახორციელოს რისკის ანალიზის საფუძველზე და უზრუნველყოს საზოგადოებისთვის პროდუქტთან დაკავშირებული დადასტურებული საფრთხის შესახებ ინფორმაციის მიწოდება.

5 ვრცელდება მხოლოდ: ცემენტზე, არმატურაზე, თაბაშირ-მუყაოზე, ელექტრო კაბელებსა და პლასტმასის მილებზე.

6 ძალაში შევიდა 2023 წლის 1 ივლისს. რამდენადაც აუდიტის მასშტაბი შემოიფარგლება 2020-2022 წლებით, აღნიშნული რეგლამენტი არ არის მხედველობაში მიღებული აუდიტის მიზნებისთვის.

7 გარდა აღნიშნული ტექნიკური რეგლამენტებისა, ასოცირების შეთანხმებით საქართველოს აღებული აქვს სხვა არასასურსათო პროდუქტების ტექნიკური რეგლამენტების მიღების ვალდებულებაც, თუმცა წინასწარ არ არის ცნობილი, რომელ უწყებას დაევალება აღნიშნულ პროდუქტებზე ზედამხედველობა.

8 საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2019 წლის 27 დეკემბრის N1-1/624 ბრძანებით დამტკიცებული დებულების მე-2 მუხლის პირველი პუნქტი.

ამდენად, სააგენტოს აქვს კრიტიკული მნიშვნელობის მქონე მისია საქართველოს ევროპული პერსპექტივის რეალიზაციისა და ამავდროულად საქართველოს ბაზრის მომხმარებელთა სიცოცხლის, ჯანმრთელობის, საკუთრებისა და გარემოს დაცვის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით. ყოველივე აღნიშნულის გამო, მიზანშეწონილად ჩაითვალა ბაზარზე ზედამხედველობის ფუნქციის ეფექტიანობის აუდიტის ჩატარება, სააგენტოს მანდატის ეფექტიანად განხორციელების შესახებ რწმუნების მისაღებად.

1.2 აუდიტის მიზანი და მთავარი კითხვა

აუდიტის მიზანია შეისწავლოს საქართველოში სხვადასხვა (არასასურსათო) სამომხმარებლო, ინდუსტრიული და სამშენებლო პროდუქტის უვნებლობის კონტროლთან დაკავშირებული საკითხები. ეფექტიანობის აუდიტის შედეგებმა უპასუხა შემდეგ მთავარ კითხვას: რამდენად ეფექტიანია სამომხმარებლო, ინდუსტრიული და სამშენებლო პროდუქტების უვნებლობის უზრუნველსაყოფად სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ღონისძიებები.

1.3 შეფასების კრიტერიუმები

ეფექტიანობის აუდიტის საგანთან დაკავშირებით შესასწავლი საკითხების კრიტერიუმების წყაროდ გამოყენებულია:

- ბაზარზე ზედამხედველობის საუკეთესო პრაქტიკა და საერთაშორისო მარეგულირებელი აქტები;
- ბაზარზე ზედამხედველობის მარეგულირებელი ეროვნული კანონმდებლობა;
- სხვადასხვა დოკუმენტებით განსაზღვრული – ბაზარზე ზედამხედველობის სფეროში მისაღწევი შედეგები.

საერთაშორისო პრაქტიკა და საერთაშორისო მარეგულირებელი აქტები

- ბაზარზე ზედამხედველობის საუკეთესო პრაქტიკის[9] დოკუმენტი მოიცავს ევროკავშირის წევრი და სხვა ქვეყნებიდან შეგროვებულ ინფორმაციას ბაზარზე ზედამხედველობის საუკეთესო პრაქტიკების შესახებ;
- ევროკომისიის მიერ 2017 წელს შექმნილი ბაზარზე ზედამხედველობის კარგი პრაქტიკის დოკუმენტი. დოკუმენტი მიზნად ისახავს წვლილი შეიტანოს არასასურსათო პროდუქტების სხვადასხვა სექტორში ბაზრის ზედამხედველობის შესახებ ევროკავშირის წესების უკეთ გაგებაში და თანმიმდევრულ გამოყენებაში;[10]
- DCFTA;
- ევროპის პარლამენტისა და ევროპის საბჭოს მიერ მიღებული ბაზრის ზედამხედველობისა და პროდუქტების შესაბამისობის 2019 წლის 20 ივნისის 2019/1020 დირექტივა 2004/42/EC და რეგულაციები: (EC) No 765/2008 და (EU) No 305/2011.[11]

9 https://prosafe.org/images/Documents/EMARS/EMARS_Book_of_Best_Practice.pdf

10 https://ec.europa.eu/docsroom/documents/23041. დოკუმენტი შემუშავებულია ბაზარზე ზედამხედველობის ექსპერტების მიერ, რომლებიც არიან სხვადასხვა ადმინისტრაციული თანამშრომლობის (AdCo) ჯგუფების წევრები ან თავმჯდომარეები.

11 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1020&from=EN

ბაზარზე ზედამხედველობის მარეგულირებელი ეროვნული კანონმდებლობა[12]

- პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი;
- საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2019 წლის 27 დეკემბრის N1-1/624 ბრძანება „სსიპ – სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 14 ნოემბრის N539 დადგენილება „ბაზარზე ზედამხედველობის წესისა და პროდუქტის რეალიზაციის შეჩერების, ბაზრიდან ამოღების, გამოთხოვისა და განადგურების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრისა და საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2021 წლის 9 ივლისის ერთობლივი N166 – N1-1/317 ბრძანება „ტექნიკური რეგლამენტებით განსაზღვრული პროდუქტის იმპორტის წინასწარი შეტყობინების ფორმებისა და მათი შევსების/დადასტურების წესების დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 14 ნოემბრის N540 დადგენილება „ბაზარზე განთავსებული პროდუქტების საფრთხის კატეგორიების განსაზღვრისა და რისკის შეფასების წესისა და ფორმის დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის დადგენილებები იმ პროდუქტების ტექნიკური რეგლამენტების დამტკიცების შესახებ, რომლებზე ზედამხედველობასაც ახორციელებს სააგენტო.

1.4 სააგენტოს მიერ მისაღწევი შედეგები

DCFTA-ს შესაბამისად, საქართველომ აიღო ვალდებულება უზრუნველეყო ვაჭრობაში ტექნიკური ბარიერების სფეროში საკანონმდებლო და ინსტიტუციური დაახლოება ევროკავშირის შესაბამის კანონმდებლობასა და საუკეთესო პრაქტიკასთან. აღნიშნულის მისაღწევად DCFTA-ს 2020-2022 წლების სამოქმედო გეგმებით განისაზღვრა შემდეგი ამოცანები, რომელთა შესრულებაზე პასუხისმგებელია სააგენტო:

- ბაზრის ზედამხედველობის ადმინისტრირებისთვის საჭირო ინსტიტუციური და ინფრასტრუქტურული განვითარება;
- დაინტერესებული მხარეების, მათ შორის, ეკონომიკური ოპერატორების მომზადებისა და ადაპტაციის ხელშეწყობა დაახლოებული კანონმდებლობის იმპლემენტაციისთვის;
- DCFTA-ს ვალდებულებების შესაბამისად ბაზარზე ზედამხედველობის აღსრულება.

1.5 აუდიტის მასშტაბი და მეთოდოლოგია

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა შეისწავლა, რამდენად ეფექტიანია სამომხმარებლო, ინდუსტრიული და სამშენებლო პროდუქტების უვნებლობის უზრუნველსაყოფად სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ღონისძიებები; მათ შორის, ბაზარზე ზედამხედველობის მიმართულებით DCFTA-ს ფარგლებში საქართველოს მიერ აღებული ვალდებულებების შესრულების საკითხები, რისკის შემცველი პროდუქტების გამოვლენის წინაპირობები და მდგომარეობა, სააგენტოს კოორდინაცია სხვა უწყებებთან, სააგენტოს პრევენციული და მაკორექტირებელი ქმედებები, სააგენტოს ორგანიზაციული სტრუქტურა, საფრთხის შემცველი პროდუქტების შესახებ დაინტერესებული მხარეების ინფორმირება და სხვ.

12 ცალკეული საკითხის მარეგულირებელი კონკრეტული ნორმები მითითებულია ანგარიშის ძირითად ტექსტში.

აუდიტის ობიექტად განისაზღვრა სააგენტო, თუმცა აუდიტის კითხვებზე საპასუხოდ საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებების მოპოვების პროცესში ასევე განხორციელდა სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეებთან კომუნიკაცია. აუდიტმა მოიცვა სააგენტოს მიერ საქართველოს მასშტაბით 2020-2022 წლებში განხორციელებული საქმიანობა.

ეფექტიანობის აუდიტი ჩატარდა სისტემაზე ორიენტირებული მიდგომით, რა დროსაც მოპოვებულ იქნა და გაანალიზდა ინფორმაცია:

- სააგენტოს ორგანიზაციული სტრუქტურისა და მართვაში ჩართული სუბიექტების როლების და პასუხისმგებლობების შესახებ, რაც მოიცავს: სააგენტოს ორგანიზაციული სტრუქტურის შესწავლას იმის დასადგენად, არის თუ არა სააგენტოს სტრუქტურა შესაფერისი სააგენტოს მიზნების მისაღწევად, არსებობს თუ არა ადეკვატური რესურსები და ხდება თუ არა პერსონალის სათანადო მხარდაჭერა;
- სააგენტოში რისკების მართვის შესახებ, რაც მოიცავს: სააგენტოს რისკების მართვის პროცესებისა და პროცედურების შეფასებას, რათა დადგინდეს, არის თუ არა ისინი ადეკვატური რისკების იდენტიფიცირებისთვის და მათზე რეაგირებისთვის;
- დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის შესახებ, რაც მოიცავს: სააგენტოს ურთიერთობის შეფასებას დაინტერესებულ მხარეებთან, მათ შორის, საზოგადოებასთან, სხვა შესაბამის ორგანიზაციებთან, რათა შეფასდეს სააგენტოს საქმიანობის ეფექტიანობა გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით.

აუდიტის კითხვებზე საპასუხოდ აუდიტის ჯგუფის მიერ გამოყენებული მეთოდებია:

- საკითხთან დაკავშირებული დოკუმენტების და ინფორმაციის შინაარსის შესწავლა და ანალიზი;
- მარეგულირებელი ნორმების ანალიზი;
- აუდიტის ობიექტის შესაბამის პასუხისმგებელ პირებთან ინტერვიუები;
- მოპოვებული დოკუმენტების და ინფორმაციის ერთმანეთთან, შესაბამის ბაზებთან და/ან რელევანტურ კრიტერიუმებთან შედარება და შეუსაბამობების მიზეზების იდენტიფიცირება;
- კითხვარების შედგენა და გამოყენება.

2. ზოგადი ინფორმაცია

2.1 აუდიტის ობიექტი, როლი და ფუნქციები

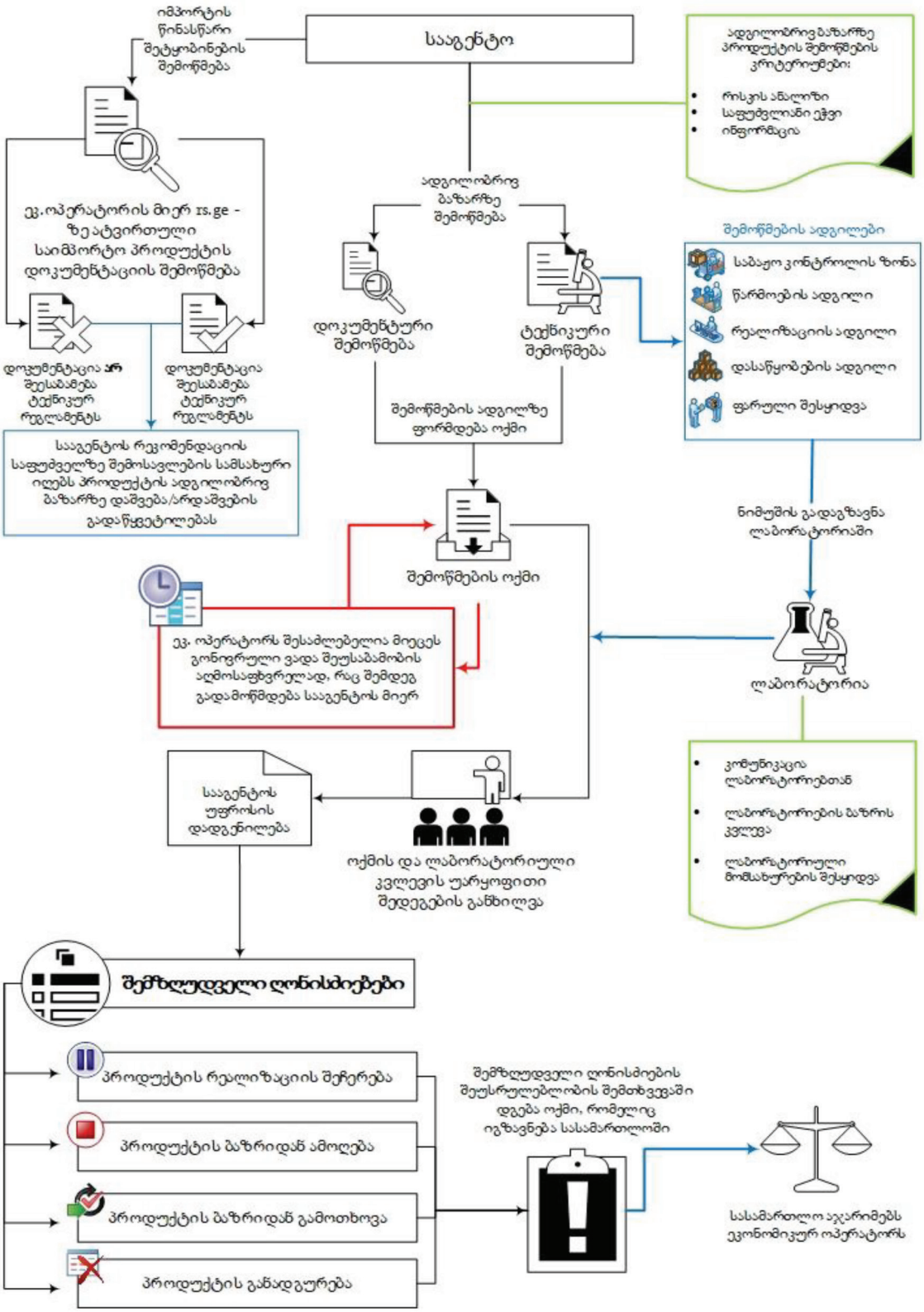
სააგენტო არის საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სისტემაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომლის მიზანია, კოდექსის და შესაბამისი ტექნიკური რეგლამენტების მოთხოვნებთან შეუსაბამო ან/და საფრთხის შემცველი პროდუქტის ბაზარზე ხელმისაწვდომობის შეზღუდვის ან/და აღკვეთის გზით, ადამიანის სიცოცხლის, ჯანმრთელობის, საკუთრებისა და გარემოს დაცვა. სააგენტოს საქმიანობის ძირითად სფეროს წარმოადგენს საქართველოს ბაზარზე განთავსებული იმ პროდუქტების ზედამხედველობა, რომელთა მიმართ დადგენილია მოთხოვნები შესაბამისი ტექნიკური რეგლამენტებით და რომლებისთვისაც ბაზარზე ზედამხედველობის ორგანოდ განსაზღვრულია სააგენტო.[13]
სააგენტოს ძირითადი ფუნქციებია:

- საქართველოს ბაზარზე განთავსებული პროდუქტის ზედამხედველობა დოკუმენტური ან ტექნიკური შემოწმებით;
- ეკონომიკური ოპერატორისთვის პროდუქტის რეალიზაციის შეჩერების, ბაზრიდან ამოღების, გამოთხოვის ან განადგურების შესახებ დადგენილების მიღება; ასევე სამართალდარღვევების არსებობის შემთხვევაში – ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების ოქმების შედგენა;
- პროდუქტთან დაკავშირებული დადასტურებული საფრთხის შესახებ ინფორმაციის საზოგადოებისთვის მიწოდება.

სააგენტოს პროცესები ვიზუალური სახით წარმოდგენილია N1 დიაგრამაზე:

13 საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2019 წლის 27 დეკემბრის N1-1/624 ბრძანება სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ.

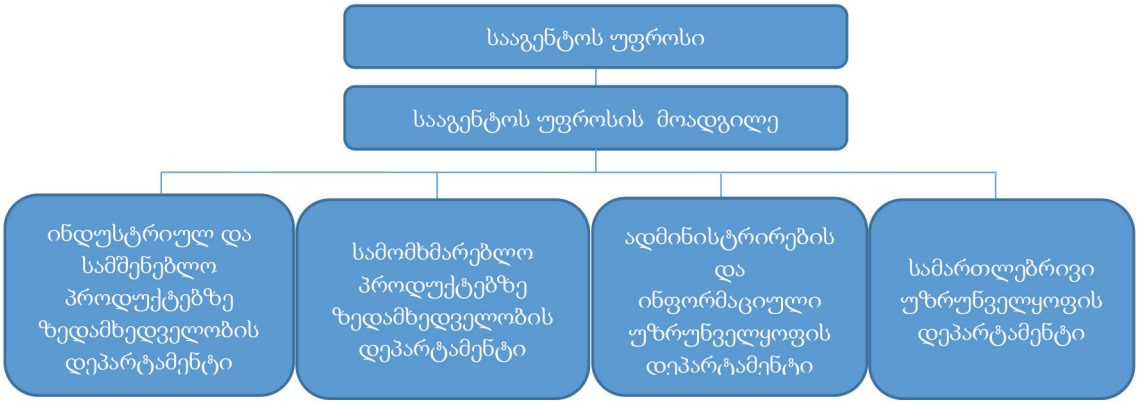
დიაგრამა N1. სააგენტოს პროცესები



2.2 სააგენტოს სტრუქტურა და ბიუჯეტი

სააგენტოს ხელმძღვანელობს უფროსი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს ეკონომიკის მინისტრი. სააგენტოს დაფუძნების შემდეგ ორგანიზაციულ სტრუქტურაში ცვლილებები არ განხორციელებულა. სააგენტოს ორგანიზაციული სტრუქტურა წარმოდგენილია N2 დიაგრამაზე.

დიაგრამა N2. სააგენტოს ორგანიზაციული სტრუქტურა:



ბაზარზე ზედამხედველობის ღონისძიებებისთვის სააგენტოს 2020 წელს განესაზღვრა 1,200,000 ლარის საბიუჯეტო ასიგნება, რაც შემდგომ შემცირდა და დაზუსტდა 700,000 ლარამდე. დაზუსტებული მოცულობიდან სააგენტომ აითვისა საბიუჯეტო ასიგნების 69.7%. სააგენტოს განმარტებით, დაბალი ათვისების მაჩვენებელი უკავშირდებოდა ქვეყანაში კოვიდ-19-ის პანდემიის გავრცელებას. ბიუჯეტის შესრულების მაჩვენებელი ანალოგიური მიზეზის გამო 2021 წელსაც დაბალი იყო – 87.5%.

2020 წლიდან დღემდე სააგენტოს ოპერირების სფერო გაზრდილია საზედამხედველო პროდუქტების რაოდენობის ზრდის გამო. აღნიშნულის პარალელურად, 2020-2022 წლებში შრომის ანაზღაურების ჯამური მოცულობა 400,000 ლარიდან გაზრდილია 880,000 ლარამდე, ხოლო მომუშავეთა რიცხოვნობა შემცირებულია 35-დან 31 ერთეულამდე.

საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონს დაემატა ქვეპროგრამა – „ბაზარზე ზედამხედველობის სფეროს რეგულირება და განხორციელების ღონისძიებები“.[14] პროგრამის განმახორციელებელია სააგენტო. პროგრამის მიზანია საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის ტექნიკურ კანონმდებლობასთან დაახლოებისა და ევროპულ ბაზარზე არსებული ზედამხედველობის სისტემის დანერგვის გზით ბაზარზე განთავსებული ინდუსტრიული და სამომხმარებლო პროდუქტების ზედამხედველობა.

აღნიშნული პროგრამის ბიუჯეტის და მისი შესრულების მაჩვენებლები წლების მიხედვით წარმოდგენილია N2 ცხრილში:

14 პროგრამული კოდი: 24 19.

ცხრილი N2. „ბაზარზე ზედამხედველობის სფეროს რეგულირების და განხორციელების ღონისძიებების“ პროგრამის ბიუჯეტის შესრულების მაჩვენებლები წლების მიხედვით (ლარი)

წელი[15]	პროგრამული კოდი	დამტკიცებული მოცულობა	დაზუსტებული მოცულობა	საკასო შესრულება	შესრულების მაჩვენებელი
2020	24 19	1,200,000	700,000	487,800	69.7%
2021	24 19	900,000	815,700	714,000	87.5%
2022	24 04	1,180,000	1,121,800	1,054,000	93.9%

აუდიტის პერიოდში სააგენტოს მიერ განხორციელებული შესყიდვების ჯამურმა მოცულობამ 484,094 ლარი შეადგინა.[16] მათ შორის, სააგენტოს მიერ ბაზარზე ზედამხედველობისთვის ლაბორატორიული მომსახურების შესყიდვების წილი დაახლოებით 20%-ია. დეტალური ინფორმაცია წარმოდგენილია N3 ცხრილში:

ცხრილი N3. 2020-2022 წლებში სააგენტოს მიერ განხორციელებული შესყიდვები (ლარი)

წელი	ჯამური შესყიდვების ხარჯი	ლაბორატორიული მომსახურების შესყიდვები	ლაბორატორიული მომსახურების წილი მთლიან შესყიდვებში
2020	74,593	33,406	45%
2021	99,788	16,869	17%
2022	309,713	46,589	15%
სულ	484,094	96,864	20%

სააგენტოს მიერ პროდუქტების ნიმუშების ლაბორატორიული მომსახურებისთვის გაწეული ხარჯების შესახებ დეტალური ინფორმაცია იხ. N4 ცხრილში:[17]

ცხრილი N4. ლაბორატორიული მომსახურებისთვის გაწეული ხარჯი (ლარი)

წელი	ლაბორატორია (საზღვარგარეთ)	ლაბორატორია (საქართველო)	ნიმუშის შეძენის ხარჯი	ნიმუშის ტრანსპორტ.	მთლიანი ხარჯი
2020	5,436	25,320	724	1,926	33,406
2021	-	16,735	-	134	16,869
2022	11,569	31,455	776	2,789	46,589
სულ	17,005	73,510	1,500	4,849	96,864

15 2020 წლის პროგრამული ბიუჯეტის დანართში პროგრამის განმახორციელებლად განსაზღვრულია სსიპ – ტექნიკური და სამშენებლო ზედამხედველობის სააგენტო. 2020 წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის თანახმად, პროგრამა რეალურად განახორციელა სსიპ – ბაზარზე ზედამხედველობის სააგენტომ. 2021 და 2022 წლების პროგრამული ბიუჯეტის დანართებში პროგრამის განმახორციელებლად მითითებულია ეს სააგენტო.

16 მონაცემები მიღებულია სააგენტოს 2020-2022 წლების ხაზინის ამონაწერების მიხედვით.

17 აღნიშნული ხარჯები მოიცავს როგორც უშუალოდ ლაბორატორიული მომსახურების ხარჯებს, ასევე ნიმუშის შეძენისა და საზღვარგარეთ ტრანსპორტირების ხარჯებს.

2.3 სააგენტოს მიერ შესრულებული სამუშაოს დახასიათება

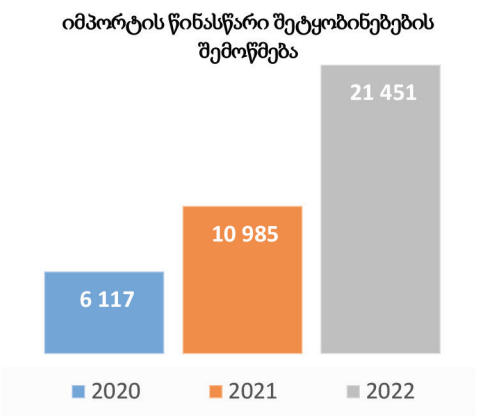
სააგენტოს მიერ ბაზარზე ზედამხედველობის მიზნით აუდიტის პერიოდში განხორციელებული ღონისძიებები წარმოდგენილია N5 ცხრილში:

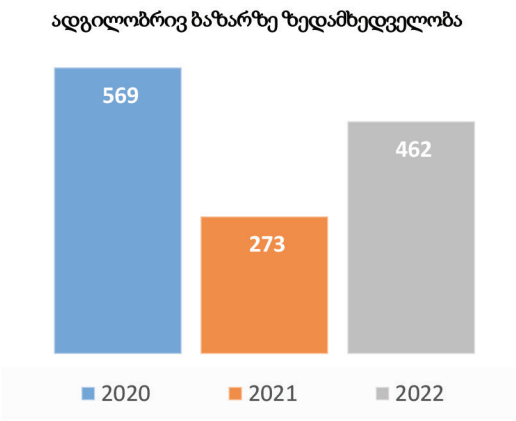
ცხრილი N5. სააგენტოს მიერ განხორციელებული შემოწმებების რაოდენობები წლების მიხედვით

საზედამხედველო ღონისძიება	საზედამხედველო პროდუქტი	2020	2021	2022
იმპორტის წინასწარი შეტყობინების დოკუმენტაციის შემოწმება	სამშენებლო პროდუქტი	6,117	6,714	8,784
	სათამაშო პროდუქტი	-	3,535	5,386
	აირად საწვავზე მომუშავე მოწყობილობა	-	319	2,937
	ინდ. დაცვის საშუალება	-	100	1,137
	მანქანა-დანადგარები	-	317	3,207
შემოწმება ადგილობრივ ბაზარზე	სამშენებლო პროდუქტი	134	43	62
	მანქანა-დანადგარები	45	18	91
	სათამაშო პროდუქტი	361	73	110
	აირად საწვავზე მომუშავე მოწყობილობა	14	88	148
	ინდ. დაცვის საშუალება	15	39	38
	წნევის ქვეშ მომუშავე მოწყობილობა	-	6	13
	წნევის ქვეშ მყოფი მარტივი ჭურჭელი	-	6	-

სააგენტოს საზედამხედველო საქმიანობის დინამიკა აუდიტის პერიოდში შემდეგია:

დიაგრამა N3. ინფორმაცია იმპორტის წინასწარი შეტყობინებების შემოწმების და ადგილობრივ ბაზარზე ზედამხედველობის შესახებ





სააგენტოს მიერ DCFTA-ს ფარგლებში განსაზღვრული ამოცანების განსახორციელებლად დაგეგმილი აქტივობების შესრულების მდგომარეობა წარმოდგენილია N6 ცხრილში:

ცხრილი N6. DCFTA-ს ფარგლებში დაგეგმილი ამოცანები და შესრულებული სამუშაო

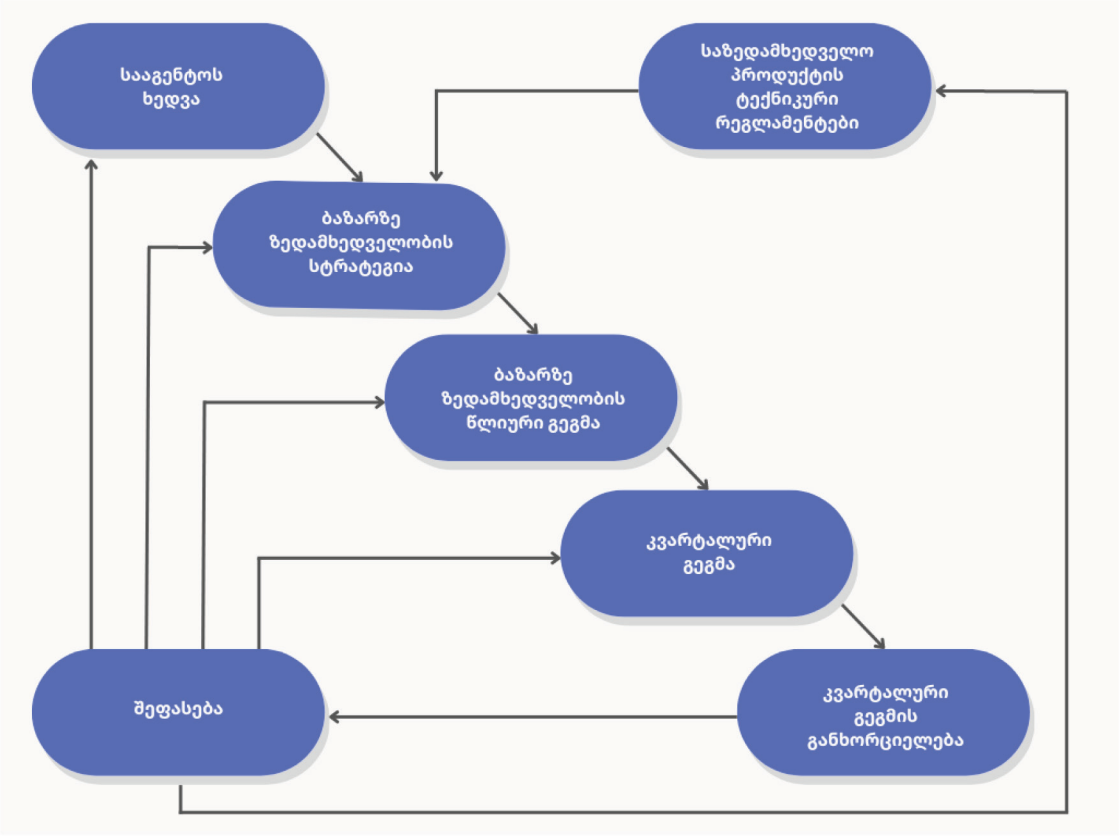
DCFTA აქტივობა	წელი	შესრულების მდგომარეობა შესაბამისი წლის ბოლოს
რისკის შეფასების სისტემის დანერგვა სააგენტოსათვის	2022	დასრულდა მუშაობა რისკის შეფასების სისტემის (პროგრამის) კონცეფციაზე; შემდეგი ნაბიჯია IT სისტემის ტექნიკური მახასიათებლების მომზადება სატენდერო დოკუმენტაციისთვის.
საფრთხის შემცველი პროდუქტების შესახებ ინფორმაციული ელსისტემის შექმნა	2022	საფრთხის შემცველი პროდუქტების შესახებ ინფორმაციული ელექტრონული სისტემა ინტეგრირდა სააგენტოს ვებგვერდზე: www.msa.gov.ge
რისკის შეფასების სისტემის დანერგვა სააგენტოსათვის	2021	დასრულდა მუშაობა რისკის შეფასების სისტემის (პროგრამის) კონცეფციაზე. მიმდინარეობს ექსპერტის შერჩევა სისტემის საბოლოოდ მომზადებისათვის.
საფრთხის შემცველი პროდუქტების შესახებ ინფორმაციული ელექტრონული სისტემის შექმნა	2021	საფრთხის შემცველი პროდუქტების შესახებ ინფორმაციული ელექტრონული სისტემა ინტეგრირებული იქნება სააგენტოს ვებგვერდზე, რომელზე მუშაობაც დასრულების სტადიაზეა.
სააგენტოს ინსტიტუციური განვითარების გრძელვადიანი სტრატეგიის შემუშავება	2021	ევროკავშირმა წევრ სახელმწიფოებს მითითება მისცა ბაზარზე ზედამხედველობის სტრატეგია შეიმუშაონ 2022 წლისთვის. სააგენტო სტრატეგიას შეიმუშავებს აღნიშნული ქვეყნების დოკუმენტებზე დაყრდნობით.
დაინტერესებული მხარეებისათვის, მათ შორის, მცირე და საშუალო მეწარმეებისათვის შეხვედრების/სემინარების ორგანიზება	2021 2022	2021 წელს განხორციელდა 13 ონლაინ შეხვედრა სხვადასხვა სფეროში. 2022 წელს მწარმოებლებისთვის, იმპორტიორებისთვის, სააგენტოს თანამშრომლებისთვის ჩატარდა სემინარები ევროპული დირექტივების და სტანდარტების შესახებ; ასევე ჩატარდა საინფორმაციო შეხვედრები ბიზნესოპერატორებთან ტექნიკური რეგლამენტის პროექტის და ევროდირექტივების შესახებ.
საინფორმაციო მასალების, ბროშურების მომზადება	2022	თითოეულ პროდუქტთან დაკავშირებით მომზადდა და სააგენტოს ვებგვერდზე განთავსდა მოკლე საინფორმაციო მასალები.
სააგენტოს თანამშრომლების ტრენინგები და პილოტური სწავლება პრიორიტეტების შესაბამისად	2022	სააგენტოს თანამშრომლებისათვის ჩატარდა ტრენინგები საზედამხედველო პროდუქტებთან დაკავშირებით; ასევე AA Facility-ის პროექტის მხარდაჭერით ჩატარებული ტრენინგის ფარგლებში განხორციელდა პილოტური სწავლება ძაბვის გარკვეულ ზღვრებში გამოყენებისთვის განკუთვნილ ელექტრომოწყობილობებზე.
ბაზარზე ზედამხედველობა რისკის ანალიზის საფუძველზე	2021 2022	განხორციელდა ბაზარზე ზედამხედველობის პროცედურები სააგენტოს საზედამხედველო პროდუქტებზე.

3. აუდიტის მიგნებები

3.1 სტრატეგიული და წლიური დაგეგმვის არარსებობა

საუკეთესო პრაქტიკის მიხედვით, ბაზარზე ზედამხედველობის პროცესი შედგება N4 დიაგრამაზე წარმოდგენილი ძირითადი საფეხურებისგან:

დიაგრამა N4. ბაზარზე ზედამხედველობის დაგეგმვის პროცესი



ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს, ევროდირექტივის შესაბამისად,[18] ბაზრის ზედამხედველობის ეროვნული სტრატეგიის შემუშავება დაევალათ მინიმუმ ოთხ წელიწადში ერთხელ. თითოეული სახელმწიფო ვალდებული იყო პირველი ასეთი სტრატეგია 2022 წლის 16 ივლისამდე მოემზადებინა.[19]

18 ევროპის პარლამენტისა და ევროპის საბჭოს მიერ მიღებული ბაზრის ზედამხედველობისა და პროდუქტების შესაბამისობის 2019 წლის 20 ივნისის 2019/1020 დირექტივის 2004/42/EC და რეგულაციების (EC) No 765/2008 და (EU) No 305/2011, მე-13 მუხლის პირველი პუნქტი.

19 მე-13 მუხლის პირველი პუნქტი; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1020&from=EN

გრძელვადიანი სტრატეგიული დაგეგმვა

გრძელვადიანი სტრატეგიული გეგმა საჭიროა მუდმივად ცვალებად გარემოში ბაზარზე ზედამხედველობის ორგანოს ადაპტაციისათვის და შეიძლება მოიცავდეს 3-დან 5 წლამდე პერიოდს. გრძელვადიანი დაგეგმვისას გათვალისწინებული უნდა იყოს:

- პოლიტიკა და პრიორიტეტები ბაზარზე ზედამხედველობის მიმართულებით;
- შიდაორგანიზაციული განვითარების ხედვა და მიდგომები;
- ცვალებადი გარემო და უსაფრთხოების საკითხებთან დაკავშირებული სიახლეები.

DCFTA-ს 2021 წლის სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებდა ინსტიტუციური განვითარების გრძელვადიანი სტრატეგიის შემუშავებას,[20] რაც არ განხორციელებულა.

სააგენტოს განმარტებით, გრძელვადიანი სტრატეგიები ასევე არ ჰქონდა შემუშავებული ევროკავშირის წევრი ქვეყნების სააგენტოებს, რომელთა გამოყენებითაც სააგენტო გეგმავდა სტრატეგიის შემუშავებას; თუმცა აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირის თითქმის ყველა წევრ ქვეყანას ამ დროისთვის უკვე გააჩნდა ბაზრის ზედამხედველობის გრძელვადიანი სტრატეგია.[21]

აქვე აღსანიშნავია, რომ სააგენტოს დებულება არ ითვალისწინებს სააგენტოს საქმიანობის გრძელვადიანი გეგმის შედგენის აუცილებლობას, რაც არ შეესაბამება საუკეთესო პრაქტიკას.

წლიური დაგეგმვა

საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისად,[22] წლიური გეგმა როგორც წესი, ემთხვევა საბიუჯეტო წელს და ითვალისწინებს წლის განმავლობაში დასაფარ პრიორიტეტებს, საზედამხედველო პროდუქტების კატეგორიებს, კონკრეტულ აქტივობებს და არსებული რესურსების იმგვარად განაწილებას, რომ მიღებულ იქნეს გრძელვადიანი გეგმის (სტრატეგიის) შესაბამისი მაქსიმალური შედეგი.

სააგენტოს დებულების მიხედვით, ყოველწლიური სამოქმედო გეგმის პროექტის შემუშავება და სააგენტოს უფროსისათვის დასამტკიცებლად წარდგენა უნდა უზრუნველყოს ადმინისტრირებისა და ინფორმაციული უზრუნველყოფის დეპარტამენტმა,[23] თუმცა 2020, 2021 და 2022 წლებში სააგენტოს წლიური გეგმები არ დამტკიცებულა.

დასკვნა

გრძელვადიანი სტრატეგიული და წლიური გეგმების არარსებობის გამო, არ არის განსაზღვრული ბაზარზე ზედამხედველობის გრძელვადიანი და საშუალოვადიანი მიზნები და მკაფიო საოპერაციო ჩარჩო, რასთან მიმართებითაც სააგენტო შეძლებდა ეფექტიანი

20 აქტივობა N 3.2.7; https://dcfta.gov.ge/assets/uploads/implimentation/2021%20DCFTA%20AP%20GEO.pdf

21 ევროკავშირის პროდუქტების შესაბამისობის ქსელის (EUPCN) 2023 წლის 24 იანვარს გამართული შეხვედრის ოქმი, მუხლი 6; https://ec.europa.eu/docsroom/documents/54021

22 ბაზარზე ზედამხედველობის საუკეთესო პრაქტიკის ტექნიკა.

23 სააგენტოს დებულების მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტის „d“ ქვეპუნქტი.

დეტალური სამოქმედო გეგმების შედგენას და განხორციელებას; ასევე გრძელვადიანი და საშუალოვადიანი დაგეგმვის არარსებობის გამო რთულდება იმ გამოწვევების მართვა, რომლებიც სწრაფად ცვალებად გარემო პირობებში ყალიბდება.

რეკომენდაცია N 1. სსიპ – ბაზარზე ზედამხედველობის სააგენტოს

სააგენტომ, ბაზარზე ზედამხედველობის საქმიანობის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით, უზრუნველყოს გრძელვადიანი სტრატეგიული გეგმის შემუშავება, რომელშიც განსაზღვრული იქნება ბაზარზე ზედამხედველობის პოლიტიკა და პრიორიტეტები, ორგანიზაციული განვითარების ხედვა და მიდგომები, გრძელვადიანი მიზნები და ამოცანები, დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის და რესურსების განაწილების კომპონენტები, ცვალებადი გარემო (მათ შორის, ონლაინბაზრის ზედამხედველობის საკითხები), მასთან დაკავშირებულ გამოწვევებზე რეაგირება და სხვ.

3.2 სააგენტოს მიზნებისა და ამოცანების შესრულების შეფასების ნაკლოვანებები

საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანების[24] თანახმად, ყველა საბიუჯეტო დაწესებულებას განსაზღვრული უნდა ჰქონდეს მიღწეული შედეგების შეფასების ინდიკატორები, რომლითაც ფასდება: რამდენად იქნა მიღწეული დასახული მიზნები.

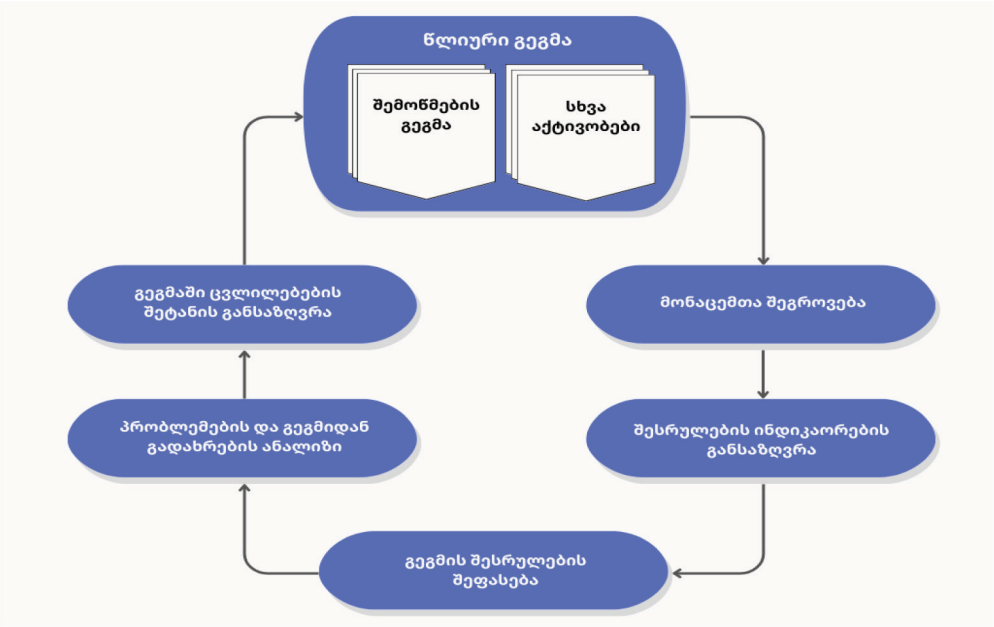
საზედამხედველო უწყებას უნდა ჰქონდეს დანერგილი ეფექტიანობის ინდიკატორები, რომელთა მიხედვითაც განისაზღვრება, რამდენად ეფექტიანად შეასრულა დასახული მიზნები.[25] ინდიკატორები იყოფა: დროის კონკრეტულ პერიოდში მისაღწევი შედეგების ინდიკატორებად (Output) და საბოლოო შედეგის ინდიკატორებად (Outcome). Output-ის ინდიკატორების ტიპური მაგალითებია: შემოწმებების, გამოკვლეული პროდუქტების, ლაბორატორიული ტესტების, დაჯარიმების და ა.შ. რაოდენობა,[26] ხოლო Outcome-ის ინდიკატორები ზომავენ საქმიანობის შედეგად მიღწეულ საბოლოო ეფექტს. ინდიკატორების გამოყენებით ბაზარზე ზედამხედველი ორგანოების საქმიანობის დაგეგმვის და მისი განხორციელების შეფასების ციკლი წარმოდგენილია N5 დიაგრამაზე.

24 ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის N385 ბრძანება „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“.

25 ბაზარზე ზედამხედველობის ტექნიკის საუკეთესო პრაქტიკა, გვ. 39.

26 აბსოლუტური მნიშვნელობებით ან პროცენტებით.

დიაგრამა N5. ბაზარზე ზედამხედველი ორგანოს საქმიანობის დაგეგმვის და მისი განხორციელების შეფასების ციკლი[27]



სააგენტო საკუთარი მიზნებისა და ამოცანების შესრულების შეფასების მიზნით არ ითვალისწინებს სააგენტოს საზედამხედველო საქმიანობის შესრულების გაზომვად ინდიკატორებს, როგორებიცაა, მაგალითად:

- საზედამხედველო პროდუქტის შესაბამისობის მაჩვენებელი, განხორციელებული შემოწმებებისა და მისი შედეგების მიხედვით;
- თითოეული საზედამხედველო ღონისძიების განხორციელებისთვის საჭირო რესურსები;
- შეუსაბამობის იდენტიფიცირებიდან აღმოფხვრამდე საჭირო დრო;
- შემზღუდველი ღონისძიებების რაოდენობა;
- პროდუქტის რეალიზაციის შეჩერების, ამოღების, გამოთხოვის, განადგურების მაჩვენებელი საერთო შემოწმებებთან მიმართებით;
- ბიუჯეტის ათვისების მაჩვენებელი;
- დაინტერესებული მხარეების უკუკავშირი, კმაყოფილების შეფასება და სხვ.

სააგენტოს 2020, 2021 და 2022 წლების პროგრამულ ბიუჯეტებში მითითებული აქვს საქმიანობის საბოლოო შეფასების ინდიკატორები, თუმცა ზოგადი ხასიათის გამო, აღნიშნული არ წარმოადგენს საზედამხედველო საქმიანობის შედეგების შეფასების გაზომვად ინდიკატორებს. მაგალითად, 2021 წლის ბიუჯეტში პროგრამის მიზნობრივ მაჩვენებლად მითითებულია „ბაზარზე ზედამხედველობის განხორციელება შესაბამისი ტექნიკური რეგლამენტებით განსაზღვრულ პროდუქტებზე“.

სააგენტოს საქმიანობის პროგრესი ასახულია: სააგენტოს ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშებში, სააგენტოს საქმიანობის წლიურ ანგარიშებსა და DCFTA-ს გეგმების შესრულების შესახებ წლიურ ანგარიშებში, თუმცა აღნიშნული ანგარიშების საფუძველზე შეუძლებელია კონკრეტული მიზნების და ამოცანების შესრულების პროგრესის შეფასება წინასწარ

27 წყარო: ბაზარზე ზედამხედველობის საუკეთესო პრაქტიკის ტექნიკა.

განსაზღვრული კონკრეტული და გაზომვადი ინდიკატორების არარსებობის გამო. აღნიშნულს განაპირობებს სააგენტოს ხანმოკლე ინსტიტუციური გამოცდილება, შესადარისი მონაცემების არარსებობა და სააგენტოში შესაბამისი პერსონალის[28] ნაკლებობა.

დასკვნა

საქმიანობის შეფასების კონკრეტული ინდიკატორების გარეშე, სააგენტო ვერ უზრუნველყოფს განხორციელებული საქმიანობის ობიექტურ შეფასებას და საკუთარი საქმიანობის ეფექტიანობის გაზომვას, რამაც შესაძლოა გამოიწვიოს დაგეგმილი აქტივობების განხორციელების მიმართ ანგარიშვალდებულების შემცირება, ასევე სამომავლო აქტივობებზე რესურსების არაეფექტიანი განაწილება და პრიორიტეტების არასწორი განსაზღვრა.

რეკომენდაცია N2. სსიპ – ბაზარზე ზედამხედველობის სააგენტოს

სააგენტოს მიერ განხორციელებული საქმიანობის ობიექტური შეფასების, მისი ეფექტიანობის გაზომვის, ანგარიშვალდებულების გაზრდისა და სამომავლო აქტივობებზე რესურსების ეფექტიანი განაწილების მიზნით, სააგენტომ, საუკეთესო პრაქტიკის მხედველობაში მიღებით, შეიმუშაოს საქმიანობის ობიექტური შეფასების ინდიკატორები, რითაც შესაძლებელი იქნება სააგენტოს მიზნების და ამოცანების მიღწევის პროგრესის მონიტორინგი და შეფასება.

3.3 მონაცემთა შეგროვების და დამუშავების მეთოდოლოგიის არარსებობა

სააგენტოს დებულების შესაბამისად,[29] სააგენტოს ერთ-ერთი ფუნქციაა ზედამხედველობის განხორციელება საფუძვლიანი ეჭვის, პროდუქტთან დაკავშირებული რისკის ან დადასტურებული საფრთხის შესახებ მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე. შესაბამისად, სააგენტოს უნდა ჰქონდეს მონაცემთა შეგროვების ეფექტიანი მეთოდები და პროცედურები საზედამხედველო ბაზრის შესახებ შესაბამისი მონაცემების შესაგროვებლად. ამასთანავე, სააგენტო უნდა იყენებდეს მონაცემთა ანალიზის შესაფერის ტექნიკას შეგროვებული მონაცემების გასაანალიზებლად.

მიუხედავად იმისა, რომ ბაზარზე ზედამხედველი უწყება შესაძლებელია ადმინისტრირებას ახორციელებდეს მატერიალური დოკუმენტების გამოყენებით, საუკეთესო პრაქტიკა ითვალისწინებს, რომ ბაზარზე ეფექტიანი ზედამხედველობისთვის საჭიროა ორგანიზაციას გააჩნდეს IT სისტემები, რაც იძლევა ზედამხედველობის პროცესში საჭირო ინფორმაციის სწრაფად და მარტივად მოძიებისა და დამუშავების საშუალებას.

სააგენტო ინფორმაციის შეგროვებისთვის ძირითადად იყენებს ორ პლატფორმას, ესენია:

---

28 იგულისხმება დაგეგმვისა და შედეგების გაზომვისთვის მნიშვნელოვანი ფუნქციების შესრულება, რასაც ითვალისწინებს სააგენტოს დებულების მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტი: კვარტალური და წლიური ანგარიშების ანალიზი და განხილვა, წინადადებების შემუშავება ნაკლოვანებების აღმოფხვრისათვის; „ძ“ ქვეპუნქტი: სააგენტოს ერთიანი ყოველწლიური სამოქმედო გეგმის პროექტის შემუშავება და სააგენტოს უფროსისათვის დასამტკიცებლად წარდგენა; „ნ“ ქვეპუნქტი: სააგენტოს ერთიანი ყოველწლიური სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშის მომზადება.

29 სააგენტოს დებულების მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი.

Safety gate და ICSMS. Safety gate, რომლებიც წარმოადგენს ევროკავშირის ქვეყნებისთვის საფრთხის შემცველი არასასურსათო პროდუქტების შესახებ ინფორმაციის მყისიერი გაცვლის სისტემას.[30] სისტემაში განთავსებულია ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მიერ რისკის შემცველად მიჩნეული პროდუქტები და დეტალური ინფორმაცია მათ შესახებ. სააგენტოს ინფორმაციით, აღნიშნული პლატფორმა გამოიყენება ბაზარზე ზედამხედველობის პროცედურების დაგეგმვისთვის, საფრთხის შემცველი პროდუქტებისა და მათთან დაკავშირებული რისკების იდენტიფიცირებისთვის. ICSMS პლატფორმით შესაძლებელია კონკრეტული პროდუქტის, მასთან დაკავშირებული რისკების, გამოყენებული შემზღუდველი ღონისძიების, კონკრეტულ პროდუქტთან დაკავშირებული რეგულაციების და სტანდარტების მოძიება. სააგენტოს განმარტებით, აღნიშნული საფრთხეებისა და შესაძლო შეუსაბამობების რისკის საფუძველზე, სააგენტო არჩევს პოტენციური რისკის შემცველ პროდუქტებს და გადმოაქვს ქართულ ბაზარზე არსებულ რეალობაში ეფექტიანი ზედამხედველობის განხორციელების მიზნით. სააგენტოს განმარტებით, პლატფორმიდან მიღებული ინფორმაცია ასევე გამოიყენება პროდუქტის ნიმუშების აღების პროცესში იმ შესაბამისი მოთხოვნების იდენტიფიცირებისთვის, რომლებზეც შესაძლებელია შემოწმდეს პროდუქტი, ხოლო შემოწმების შედეგების მიღების შემდგომ, აღნიშნული ინფორმაციის გამოყენება ასევე შესაძლებელია რისკის შეფასების პროცესში. სააგენტოს განმარტებით, ამგვარად მიღებული მონაცემების გათვალისწინებით გამოიყენება სხვადასხვა სახის შემზღუდველი ღონისძიება, როგორიც იყო, მაგალითად, ჯანმრთელობისთვის პოტენციურად საშიში სათამაშოების ნაწილის ბაზრიდან ამოღება ან რეალიზაციის უფლების შეჩერება.

გარდა აღნიშნულისა, სააგენტოს განმარტებით, ბაზარზე ზედამხედველობის განხორციელებისთვის საჭირო მონაცემების შეგროვება მიმდინარეობს სამომხმარებლო ბაზრის კვლევისა და ინტერნეტში განთავსებული ინფორმაციის დამუშავების გზით, თუმცა აღნიშნულის დამადასტურებელი დოკუმენტები სააგენტოს მიერ ვერ იქნა წარმოდგენილი.

სააგენტო არ ახორციელებს ზემოაღნიშნული წყაროებით მიღებული მონაცემების აღრიცხვას, სისტემატიზაციას, დამუშავების მეთოდებისა და მიღებული შედეგების დოკუმენტირებას, რომლიდანაც შესაძლებელი იქნებოდა რწმუნების მიღება, რომ სააგენტოს მიერ ბაზარზე ზედამხედველობის მიზნებისთვის განხორციელებული საქმიანობა და მიღებული გადაწყვეტილებები ეფუძნება რელევანტურ ინფორმაციას და საიმედო მეთოდებს.

აღსანიშნავია, რომ მოპოვებული ინფორმაციის გამოყენების შემთხვევაში, მათზე ზოგადი მითითებები გვხვდება კვარტალური გეგმების დამტკიცების მიზნით წარდგენილ მოხსენებით ბარათებში ან/და შემზღუდველი ღონისძიების განსაზღვრის მიზნით წარდგენილ მოხსენებით ბარათებში, თუმცა აღნიშნული მითითებები იმდენად ზოგადია, რომ ვერ ჩაითვლება ბაზარზე ზედამხედველობასთან დაკავშირებული ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მისაღებად საკმარის წყაროდ.

სააგენტოს არ გააჩნია მონაცემთა შეგროვების დოკუმენტირებული და გაწერილი პროცედურები და შეცდომების და შეუსაბამობების გასწორების ხარისხის კონტროლის მექანიზმები. სააგენტოში არ არის დოკუმენტირებული ბაზარზე ზედამხედველობის დაგეგმვისთვის და განხორციელებისთვის საჭირო მონაცემთა შეგროვების პროცესი და მტკიცებულებებზე დაყრდნობით შეუძლებელია შეფასდეს, რამდენად ფლობდა და იყენებდა აუდიტის პერიოდში

30 Safety Gate: the EU rapid alert system for dangerous non-food products; https://ec.europa.eu/safety-gate-alerts/screen/webReport

სააგენტოს პერსონალი ბაზარზე ზედამხედველობისთვის საჭირო მონაცემთა ანალიზის შესაფერის ტექნიკებს, მათ მიერ შეგროვებული მონაცემების გასაანალიზებლად.

სააგენტოს არ გააჩნია რაიმე სახის ინსტრუქცია ან მეთოდოლოგია ბაზარზე ზედამხედველობის დასაგეგმად და განსახორციელებლად საჭირო ინფორმაციის კატეგორიების, მათი შეგროვების, დამუშავების და გამოყენების შესახებ. კონკრეტული ინსტრუქციის არარსებობისა და არასათანადო დოკუმენტირების გამო, სააგენტოს თანამშრომლებმა შესაძლოა გამოიყენონ ინფორმაციის შეგროვების დამუშავების, ანალიზის და დოკუმენტირების განსხვავებული მიდგომები, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს ინსტიტუციური ცოდნის დაგროვებას და შეგროვებულ მონაცემთა ეფექტიან გამოყენებას ბაზარზე ზედამხედველობის პროცესთან დაკავშირებით ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მისაღებად.

რეკომენდაცია N 3. სსიპ – ბაზარზე ზედამხედველობის სააგენტოს

ბაზარზე ზედამხედველობის ეფექტიანი დაგეგმვისა და განხორციელებისათვის საჭირო ინფორმაციის განსაზღვრის, მათი შეგროვების, დამუშავების, ანალიზის და დოკუმენტირების ერთგვაროვანი და გამართული პროცედურების უზრუნველსაყოფად, სააგენტომ შეიმუშაოს მონაცემთა შეგროვების და დამუშავების მეთოდოლოგია, რომელიც განსაზღვრავს ბაზარზე ზედამხედველობის დაგეგმვისა და განხორციელებისთვის საჭირო ინფორმაციის (მათ შორის, საზედამხედველო პროდუქტების საქართველოს ბაზარზე წილის, მისგან გამოწვეული დაზიანებებისა და სხვა მნიშვნელოვანი მახასიათებლების შესახებ) შეგროვების, დამუშავების, დოკუმენტირების და გამოყენების პროცედურებს.

3.4 სხვა სახელმწიფო სუბიექტებთან არასათანადო კოორდინაცია

ევრორეგულაციის შესაბამისად,[31] ინფორმაცია შეუსაბამო პროდუქტებით გამოწვეული დაზიანებების შესახებ, მნიშვნელოვანი წყაროა ბაზარზე ზედამხედველობის ორგანოებისთვის.

ჯანდაცვის სექტორთან და სხვა შესაბამის უწყებებთან[32] თანამშრომლობის შედეგად შეგროვებული მონაცემები მნიშვნელოვანი ინფორმაციის წყაროა სააგენტოსთვის პროდუქტთან დაკავშირებული უსაფრთხოების იმგვარი რისკების შესახებ, რომელთა იდენტიფიცირებაც შესაძლოა ვერ ხერხდებოდეს მონაცემთა შეგროვების სხვა საშუალებებით. ჯანმრთელობის დაზიანებების შესახებ მონაცემების არარსებობამ შესაძლოა გამოიწვიოს საზედამხედველო პროდუქტების არასწორი პრიორიტეტიზაცია და სააგენტოს შეზღუდული რესურსების არაეფექტიანი გამოყენება.

სააგენტოს განმარტებით, სააგენტო თანამშრომლობს ყველა სათანადო უწყებასთან ინფორმაციის გაცვლის მიზნით, თუმცა მათ საზედამხედველო არეალში შემავალი პროდუქტებით გამოწვეული ჯანმრთელობის დაზიანებების შესახებ მონაცემების სტატისტიკის წარმოება არც ერთ უწყებაში არ მიმდინარეობს. აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ვერ მოიპოვა მტკიცებულებები იმის შესახებ, რომ სააგენტო თანამშრომლობს ჯანდაცვის სექტორთან, შინაგან საქმეთა სამინისტროსთან, სსიპ – საქართველოს კონკურენციისა და მომხმარებლის დაცვის სააგენტოსთან და სხვა შესაბამის უწყებებთან, ქვეყანაში მსგავსი

31 REGULATION (EU) 2019/1020 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 June 2019.

32 შინაგან საქმეთა სამინისტრო, სსიპ – საქართველოს კონკურენციის ეროვნული სააგენტო.

მონაცემების აღრიცხვის და სისტემატიზაციის დაწყების მიზნით. ამგვარი თანამშრომლობის შედეგად მიღებული მტკიცებულებები შესაძლოა გამხდარიყო ბაზრის უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიზნით სააგენტოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების საფუძველი (რეალიზაციის შეჩერება, ამოღება, გამოთხოვა, განადგურება).

დასკვნა

სააგენტოს მიერ ბაზარზე ზედამხედველობის განხორციელების მიზნით შეგროვებული მონაცემები არ მოიცავს ინფორმაციას შეუსაბამო პროდუქტებით გამოწვეული ჯანმრთელობის დაზიანებების შესახებ, რაც მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენს ბაზარზე ზედამხედველობის ორგანოებისთვის.

რეკომენდაცია N 4. სსიპ – ბაზარზე ზედამხედველობის სააგენტოს

ბაზარზე ზედამხედველობის ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფად და შეუსაბამო საზედამხედველო პროდუქტით გამოწვეული ჯანმრთელობის დაზიანებების შესახებ ინფორმაციის მიღების, დამუშავებისა და ტენდენციების გამოკვეთის მიზნით, სააგენტომ შეიმუშაოს ჯანმრთელობის დაცვის და მომხმარებელთა დაცვის სამთავრობო და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის სტრატეგია. აღნიშნული თანამშრომლობის შედეგად მოპოვებული ინფორმაცია სააგენტომ გაითვალისწინოს რისკის შეფასებისა და საზედამხედველო რესურსების განაწილების პროცესში.

3.5 რისკის ანალიზის და შესამოწმებელი პროდუქტის შერჩევის ნაკლოვანებები

ბაზარზე ეფექტიანი ზედამხედველობისთვის მნიშვნელოვანია პრიორიტეტების განსაზღვრა, რა მიმართულებით არის უმჯობესი მისი რესურსის გამოყენება მაქსიმალური შედეგების მისაღწევად, რამდენადაც ბაზარზე პროდუქტების რაოდენობა ძალიან დიდია, ხოლო ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანოს რესურსები – შეზღუდულია.

ბაზარზე ზედამხედველობის გეგმაში პროდუქტების შესატანად რისკის ანალიზისას გათვალისწინებული უნდა იყოს შემდეგი ფაქტორები:

- ინფორმაციის წყაროებიდან მიღებული პროდუქტთან დაკავშირებული რისკის შესახებ ინფორმაცია;
- წარსულში პროდუქტთან დაკავშირებული დადასტურებული საფრთხის ან შესაბამისი ტექნიკური რეგლამენტებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შეუსაბამობის შესახებ არსებული ინფორმაცია;
- ბაზარზე განთავსებული პროდუქტის მახასიათებლები, რაოდენობა/მოცულობა და მომხმარებლებზე მისი შესაძლო ნეგატიური ზეგავლენა;
- პროდუქტები, რომელთა დანიშნულებით გამოყენება გამიზნულია მომხმარებელთა მოწყვლადი ჯგუფებისთვის.[33]

33 „ბაზარზე ზედამხედველობის წესისა და პროდუქტის რეალიზაციის შეჩერების, ბაზრიდან ამოღების, გამოთხოვისა და განადგურების წესის დამტკიცების შესახებ“ მთავრობის N539 დადგენილების მე-5 მუხლი.

ბაზარზე ზედამხედველობის ტექნიკის საუკეთესო პრაქტიკის თანახმად,[34] რისკის შეფასება-ანალიზის თაობაზე უნდა შედგეს რისკის შეფასების ანგარიში, რომელიც როგორც მინიმუმ უნდა შეიცავდეს:

- პროდუქტის იდენტიფიცირებას და აღწერას;
- საფრთხეების აღწერას;
- შესაძლო ტრავმის/დაზიანების მიღების სცენარის აღწერას;
- დასკვნას.

საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისად,[35] შესამოწმებელი ნიმუშების შესარჩევად ბაზარზე ზედამხედველობის ორგანოს უნდა გააჩნდეს სტანდარტული საოპერაციო პროცედურა, რაც უნდა ითვალისწინებდეს: შესარჩევი ნიმუშების რაოდენობას, ნიმუშების მოპოვების მეთოდს,[36] ნიმუშებთან დაკავშირებით მოსათხოვ დოკუმენტებს, რამდენად მოხდება ნიმუშის შერჩევა წინასწარი შემოწმების შემდეგ და ა.შ.

რისკის ანალიზის ეფექტიანი ჩატარებისთვის, DCFTA-ს 2021 და 2022 წლების სამოქმედო გეგმების თანახმად, ბაზარზე ზედამხედველობის ადმინისტრირებისათვის საჭირო ინსტიტუციური და ინფრასტრუქტურული განვითარების მიზნით დაგეგმილი იყო სააგენტოში რისკის შეფასების სისტემის დანერგვა.

სააგენტოსგან გამოთხოვილ იქნა რისკზე დაფუძნებული მიდგომის განხორციელების/ რისკის ანალიზის მეთოდოლოგია, რაზეც მივიღეთ განმარტება, რომ „სააგენტოს მიერ ბაზარზე ზედამხედველობა ხორციელდება რისკის ანალიზის საფუძველზე. რისკის ანალიზის მეთოდოლოგია მოცემულია „ბაზარზე ზედამხედველობის წესისა და პროდუქტის რეალიზაციის შეჩერების, ბაზრიდან ამოღების, გამოთხოვისა და განადგურების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 14 ნოემბრის N539 დადგენილებასა და „ბაზარზე განთავსებული პროდუქტების საფრთხის კატეგორიების განსაზღვრისა და რისკის შეფასების წესისა და ფორმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 14 ნოემბრის N540 დადგენილებაში“;

ასევე გამოთხოვილ იქნა რისკის ანალიზზე დაფუძნებული ბაზარზე ზედამხედველობის გეგმები, თუ როგორ ანაწილებს სააგენტო რესურსებს[37] რისკის დონის მიხედვით. აღნიშნულის საპასუხოდ, სააგენტომ წარმოადგინა ინდუსტრიულ და სამშენებლო პროდუქტებზე ზედამხედველობის დეპარტამენტისა და სამომხმარებლო პროდუქტებზე ზედამხედველობის დეპარტამენტის კვარტალური გეგმები, თუმცა სააგენტომ, რისკის ანალიზის რეალურად ჩატარების თაობაზე რწმუნების მისაღებად, ვერ წარმოადგინა კვარტალური გეგმების მოხსენებითი ბარათების შედგენის საფუძვლები: ზემოაღნიშნული მოცულობითი ინფორმაციის რეალურად მოპოვების, დამუშავებისა და რისკის შეფასების ანგარიშები, რისკის ანალიზის მიზნით შესწავლილი პროდუქტების, მათთან დაკავშირებული საფრთხეებისა და დასკვნების მითითებით.

ამდენად, სააგენტოს მიერ რისკის ანალიზის, მის საფუძველზე ბაზარზე ზედამხედველობის კვარტალური გეგმების შედგენის და რესურსების განაწილების არსებული პრაქტიკა

34 Best Practice Techniques In Market Surveillance. (Supported by the European Commission).

35 ბაზარზე ზედამხედველობის საუკეთესო პრაქტიკის ტექნიკა, ქვეთავი 3.6.3.2, გვ. 26

36 მაგალითად: შესყიდვა, ფარული შესყიდვა, უსასყიდლოდ მიღება.

37 ბაზარზე ზედამხედველობისთვის აუცილებელი ფინანსური, ადამიანური და სხვა რესურსები.

არასრულყოფილია. შესაბამისად, სააგენტოს ამგვარი პრაქტიკა ვერ ჩაითვლება მტკიცებულებებზე დაფუძნებულ რისკის შეფასებად, შესაბამისი პირველადი მონაცემების და მათ საფუძველზე შედგენილი რისკის შეფასების ანგარიშების არარსებობის გამო.

DCFTA-ს წლიური შესრულების ანგარიშებიდან ირკვევა, რომ სააგენტო აუდიტის პერიოდში ცდილობდა IT ინფრასტრუქტურის და მათ შორის რისკის შეფასების პრაქტიკის გაუმჯობესებას. კერძოდ, 2021 და 2022 წლების ანგარიშებში აღნიშნულია, რომ დასრულდა მუშაობა რისკის შეფასების სისტემის (პროგრამის) კონცეფციაზე[38] და იგეგმებოდა IT სისტემის ტექნიკური მახასიათებლების მომზადება სატენდერო დოკუმენტაციის განვითარების მიზნით. დოკუმენტში აღნიშნულია, რომ სააგენტოს რისკის იდენტიფიცირების სისტემა[39] უნდა იძლეოდეს შემოწმებების და პროდუქტების სხვადასხვა ნიშნის მიხედვით კატეგორიზაციის, კლასიფიკაციის, დაჯგუფების, დახარისხების შესაძლებლობას.[40] ინსპექტირების შედეგებისა და საბაჟო სასაზღვრო ინსპექტირების დროს მიღებული ინფორმაციის მიხედვით, პროგრამამ უნდა განსაზღვროს რისკის მქონე პროდუქტი/ბიზნესი იმისათვის, რომ აღნიშნული მონაცემები გამოიყენოს საზედამხედველო პროცედურების დაგეგმვისა და განხორციელებისთვის.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ სააგენტოს დღემდე არ აქვს ზემოაღნიშნული კონცეფციის შესაბამისად შემუშავებული რისკების იდენტიფიცირებისა და შეფასების თანამედროვე სისტემა და ამ მიმართულებით DCFTA-ით განსაზღვრული ზემოაღნიშნული მიზნის მიღწევის პროგრესი არ შეინიშნება.

რისკების მართვის სისტემის დანერგვა დაკავშირებული იყო ფინანსური რესურსების მობილიზებასთან, რაც სააგენტოს მხრიდან დაფიქსირებული მოთხოვნის მიუხედავად შესაბამისი წლების ბიუჯეტებში გათვალისწინებული არ ყოფილა. კერძოდ, სააგენტომ წარმოადგინა 2022 და 2023 წლების ბიუჯეტების დაგეგმვის მიზნით შემუშავებული დოკუმენტები, რომლებშიც აღნიშნული სისტემის შექმნის მიზნით, 2022 წელს ზღვრული მოცულობის ზემოთ ხარჯების ზრდის ნაწილში მოთხოვნილია 100,000 ლარი, ხოლო 2023 წელს – 200,000 ლარი; ასევე სააგენტომ გასული პერიოდის მიზნების და ამოცანების შეუსრულებელი კომპონენტების შესახებ მოწოდებულ ინფორმაციაში, ამ საკითხის კონტექსტში, მოგვაწოდა არგუმენტაცია, რომ აქტივობის განხორციელება დამოკიდებული იყო დონორების დახმარებაზე,[41] შესაბამისად, რადგან დონორების მიერ არ გამოიყო შესაბამისი ფინანსები, აქტივობები ან არ განხორციელდა, ან გადაიდო.

დასკვნა

სააგენტოს არ აქვს შესრულებული DCFTA-ით განსაზღვრული აქტივობა, რაც გულისხმობდა რისკების შეფასების სისტემის დანერგვას. სააგენტოში არ არის შემუშავებული სტანდარტული საოპერაციო პროცედურა, რაც უნდა ითვალისწინებდეს: შესარჩევი ნიმუშების რაოდენობას, ნიმუშების მოპოვების მეთოდს და ა.შ.

---

38 აუდიტის ობიექტის განმარტებით, DCFTA-ს სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშში მითითებული რისკის შეფასების სისტემის კონცეფციაში იგულისხმება Borut MATKOVIC-ის მიერ მომზადებული – Final Report: Support in enhancing the Market Surveillance Agency (MSA) capacity – Development of the Market Surveillance IT system concept.

39 MS IT system.

40 ეს ნიშნები შეიძლება იყოს: შეუსაბამო პროდუქტის დასახელება, კატეგორია, იმპორტიორი, მწარმოებელი ქვეყანა, მწარმოებელი, დისტრიბუტორი, პროდუქტის რაოდენობა მაღაზიაში, რისკის/საფრთხის დონე, HS (ჰარმონიზებული სისტემის) კოდი და ა.შ.

41 მაგალითად: პროექტი – რისკის შეფასების ელექტრონული სისტემის დანერგვა სააგენტოსათვის.

ამასთანავე, სააგენტოს მიერ რისკის ანალიზზე დაფუძნებული პროაქტიული ზედამხედველობისთვის აუცილებელი ინსტრუმენტის – რისკის შეფასების სისტემის შექმნისა და დანერგვისთვის აუცილებელი ფინანსური რესურსების არარსებობა ამცირებს საქართველოში სარისკო პროდუქტების იდენტიფიცირების გზით ბაზარზე ზედამხედველობის ეფექტიანობას და სააგენტოს შეზღუდული რესურსების გამოყენების პროდუქტიულობას.

რეკომენდაცია N 5. სსიპ – ბაზარზე ზედამხედველობის სააგენტოს

ბაზარზე ზედამხედველობის პროცესში სააგენტოს რესურსების პროდუქტიული გამოყენების, ასევე პროდუქტის იმპორტის გამარტივების მიზნით, სააგენტომ შეიმუშაოს ბაზარზე ზედამხედველობისთვის აუცილებელი რისკის შეფასების სისტემის შექმნისა და დანერგვის პროექტი, რომელშიც დასაბუთებული იქნება ამ სისტემის მნიშვნელოვნება და საჭირო რესურსები, სააგენტოს მანდატის ეფექტიანად განსახორციელებლად.

3.6 შემოწმებების დაგეგმვის ნაკლოვანებები

ბაზარზე ზედამხედველობის კარგი პრაქტიკის შესაბამისად,[42] შესამოწმებელი ნიმუშების რაოდენობა საკმარისი უნდა იყოს დაგეგმილი შეფასებებისა და ტესტირებებისთვის. ამასთანავე, ბაზარზე ეფექტიანი ზედამხედველობისთვის შესამოწმებელი პროდუქტი უნდა განისაზღვროს საზედამხედველო პროდუქტის ყველა კატეგორიიდან, რისკზე დაფუძნებული მიდგომით და მკაფიო კრიტერიუმებით.

კოდექსის[43] თანახმად, სააგენტოს მიერ ბაზარზე პროდუქტის ზედამხედველობის ერთ-ერთი ფორმაა რისკის ანალიზის საფუძველზე პროაქტიული შემოწმებები სააგენტოს მიერ შემუშავებული გეგმის მიხედვით.[44] გეგმა მოიცავს ადამიანის სიცოცხლესთან, ჯანმრთელობასთან, საკუთრებასთან ან/და გარემოსთან დაკავშირებული რისკის შემცველ პროდუქტებს. საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისად, პროაქტიული შემოწმების სათანადო გეგმა წარმოადგენს კარგ საფუძველს: შემოწმებების პროცესში სახელმძღვანელოდ და მენეჯმენტის მიერ პროგრესზე ზედამხედველობისთვის, ასევე შემოწმებების ხარისხის მართვისთვის, ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობისთვის.

შემოწმებების გეგმა, უნდა მოიცავდეს შემდეგ საკითხებს:

- შესამოწმებელი პროდუქტებისა და შემოწმებების გეგმა;[45]
- ადამიანური რესურსები;[46]

---

42 GOOD PRACTICE FOR MARKET SURVEILLANCE, 3.1.2, „ბ“, გვ. 11. https://ec.europa.eu/docsroom/documents/23041/attachments/1/translations/en/renditions/pdf

43 კოდექსის 19[1] მუხლი.

44 საქართველოს მთავრობის N539 დადგენილება „ბაზარზე ზედამხედველობის წესისა და პროდუქტის რეალიზაციის შეჩერების, ბაზრიდან ამოღების, გამოთხოვისა და განადგურების წესის დამტკიცების შესახებ“.

45 სად შეირჩევა შესამოწმებელი პროდუქტი, მაღაზიაში თუ იმპორტიორთან; რომელი ბიზნესი შემოწმდება; განხორციელდება თუ არა ბაზრის კვლევა; რა მახასიათებლების პროდუქტი შეირჩევა; როგორ შემოწმდება – ტექნიკურად, ლაბორატორიულად, თუ მხოლოდ დოკუმენტურად; პროდუქტი შეირჩევა შემთხვევით, თუ ადგილზე პირველადი შემოწმების შემდეგ; რამდენად გათვალისწინებულია საჩივრები და სხვ.

46 თანამშრომელთა რაოდენობა, კომპეტენციები, უნარები, გადამზადების საჭიროებები.

- ფინანსური რესურსები;[47]
- რისკის შეფასების პრინციპები;
- ლაბორატორიული შემოწმებების გეგმა;
- კომუნიკაციის სტრატეგია;[48]
- დაინტერესებულ მხარეებთან თანამშრომლობის გეგმა;
- შიდა კომუნიკაციის გეგმა.[49]

აღნიშნული კომპონენტების გათვალისწინების შემდგომ უნდა მოხდეს მენეჯმენტის მიერ შემოწმების გეგმის დამტკიცება.

ამასთანავე, მნიშვნელოვანია დროულად დადგინდეს რისკის შემცველი პროდუქტის მწარმოებელი ან იმპორტიორი, რომელიც პასუხისმგებელია პროდუქტის ბაზარზე განთავსებაზე, ხოლო როდესაც ეს შეუძლებელია, სააგენტომ ინსპექტირებისთვის უნდა განსაზღვროს ისეთი ეკონომიკური ოპერატორი, რომელსაც პროდუქციის მომხმარებლისთვის მიწოდების ჯაჭვში ყველაზე მაღალი წილი აქვს.[50]

სააგენტო ბაზარზე ზედამხედველობას ახორციელებს ინდუსტრიულ და სამშენებლო პროდუქტებზე ზედამხედველობის დეპარტამენტის და სამომხმარებლო პროდუქტებზე ზედამხედველობის დეპარტამენტის მეშვეობით, ბაზარზე ზედამხედველობის კვარტალური გეგმების საფუძველზე, რომლებიც მოიცავს ინფორმაციას, თუ რა რაოდენობის და რომელი პროდუქტები ან ეკონომიკური ოპერატორები რა პრიორიტეტულობით შეირჩა შესამოწმებლად. აღსანიშნავია, რომ აუდიტის პერიოდში შედგენილი კვარტალური გეგმები არ მოიცავს სააგენტოს მიერ საზედამხედველო პროდუქტების ყველა კატეგორიას. ამასთანავე, სააგენტოს არ გააჩნია შესამოწმებელი ნიმუშების და/ან ეკონომიკური ოპერატორების შერჩევის სტანდარტული საოპერაციო პროცედურა, რაზე დაყრდნობითაც განისაზღვრება პროდუქტის განაწილების ჯაჭვში ჩართული ეკონომიკური ოპერატორები, კვარტალური გეგმებით დამტკიცებული ინსპექტირებას დაქვემდებარებული პროდუქტები და მათი რაოდენობა.

სააგენტო ინსპექტირებისთვის ეკონომიკურ ოპერატორებს განსაზღვრავს თანამშრომელთა გამოცდილების საფუძველზე. სააგენტო არ ფლობს ყოვლისმომცველ და განახლებად მონაცემებს იმ ეკონომიკური ოპერატორების შესახებ, რომლებიც მოქმედებენ მის ზედამხედველობას დაქვემდებარებულ ინდუსტრიაში. ამასთანავე, სააგენტოს არ გააჩნია სისტემა ან მონაცემთა ბაზა ეკონომიკურ ოპერატორებთან დაკავშირებული ინფორმაციის შეგროვების, დახარისხების და მისი ბაზარზე ზედამხედველობის მიზნებით გამოყენებისთვის. სააგენტომ ვერ წარმოადგინა დოკუმენტი, რომლის გამოყენებითაც ხდება გენერალური ერთობლიობიდან[51] ინსპექტირებისთვის ეკონომიკური ოპერატორების/პროდუქტების ოპტიმალური რაოდენობის შერჩევა და შესაბამისი რესურსების განსაზღვრა; ასევე სააგენტოს

47 შრომის ანაზღაურება, მგზავრობასთან, პროდუქტის შესყიდვასთან, ტესტირებასთან, მონაცემთა შეგროვებასთან და შედეგების ანალიზთან დაკავშირებული ხარჯები.

48 გეგმის განხორციელების ეტაპზე და მის შემდეგ: სხვადასხვა ინდუსტრიებთან, დაინტერესებულ მხარეებთან, მომხმარებელთა ჯგუფებთან, ბიზნესასოციაციებთან, საზოგადოებასთან.

49 ინსპექტორებთან, ლაბორატორიებთან, იურიდიულ და ადმინისტრაციულ დეპარტამენტებთან, რათა ცხადი იყოს, რა მოლოდინი არსებობს გეგმაში ჩართული თითოეული მონაწილისგან.

50 ბაზრის ზედამხედველობის საუკეთესო პრაქტიკა, ევროკომისიის 2017 წლის 6 მაისის პუბლიკაცია, 3.3.2 ქვეთავი – „რელევანტური ეკონომიკური ოპერატორის განსაზღვრა“ (Good practice for market surveillance - ec.europa.eu/docsroom/documents/23041).

51 იმ პროდუქტების ერთობლიობა, რომლებზეც ტექნიკური რეგლამენტებით სააგენტოს ზედამხედველობის ფუნქცია ვრცელდება.

არ გააჩნია ზუსტი ინფორმაცია ბაზარზე არსებული პროდუქტის რაოდენობის შესახებ, რომლებზეც მისი ზედამხედველობის ფუნქცია ვრცელდება.

სააგენტოს განმარტებით, კვარტალური გეგმების შედგენისთვის სააგენტო ახორციელებს შემდეგ ღონისძიებებს:

- ბაზრის კვლევა, რაც გულისხმობს კონკრეტული სავაჭრო ობიექტების შემოვლას, დათვალიერებას და ინფორმაციის მიღებას იმის შესახებ, თუ სად რა პროდუქტი იყიდება. რეალიზაციის ადგილზე ხდება ეკონომიკური ოპერატორის მონაცემების და მის მიერ სარეალიზაციო პროდუქტის იდენტიფიცირება;
- სსიპ – შემოსავლების სამსახურიდან გამოთხოვილი ინფორმაციის ანალიზი კონკრეტული პროდუქტის ან ეკონომიკური ოპერატორის შესახებ;
- სსიპ – შემოსავლების სამსახურის სისტემაში ეკონომიკური ოპერატორების მიერ დარეგისტრირებული იმპორტის წინასწარი შეტყობინებების[52] ბაზის შესწავლისას იდენტიფიცირებული სარისკო პროდუქტის გამოვლენა;
- ადგილობრივი ბაზრის შემოწმების მონაცემების ანალიზის დროს წინა პერიოდში სააგენტოს მიერ შემოწმებული პროდუქტების ან ეკონომიკური ოპერატორების შერჩევა ხელახლა გადასამოწმებლად;
- Safety Gate-ის[53] ვებგვერდზე ინფორმაციის მოძიება და გამოყენება;
- კერძო სექტორიდან შემოსული საჩივრების ან განცხადებების ანალიზი.

სააგენტოს წარმომადგენლების განმარტებით, შესაბამისი დეპარტამენტები აჯამებენ ზემოაღნიშნულ ინფორმაციას და კვარტალური გეგმის პროექტებს დასამტკიცებლად მოხსენებით ბარათთან ერთად წარუდგენენ სააგენტოს უფროსს.[54]

აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა რწმუნება ზემოაღნიშნული წყაროებიდან ინფორმაციის მოპოვების, დამუშავების, ანალიზის და კვარტალური გეგმების შედგენისას მათი გამოყენების პროცესის პრაქტიკულ განხორციელებაზე, ვინაიდან სააგენტოში აღნიშნული პროცესი არ დოკუმენტირდება. სააგენტოს კვარტალური გეგმის მოხსენებით ბარათებში მითითებულია რისკის ანალიზის ჩატარების ფაქტზე, თუმცა შესაბამისი სამუშაოს შესრულების დამადასტურებელი დოკუმენტები/ანგარიშები სააგენტოს არ გააჩნია.

კვარტალური გეგმების დროულობის თვალსაზრისით აღსანიშნავია, რომ აუდიტის პერიოდში დამტკიცებული 24 კვარტალური გეგმიდან ყველა გეგმა დაგვიანებით – შესაბამისი კვარტლის დაწყების შემდეგ არის დამტკიცებული. ამგვარი პრაქტიკა სათანადოდ ვერ უზრუნველყოფს ბაზარზე ზედამხედველობის განხორციელებას წინასწარ შედგენილი სამოქმედო გეგმის საფუძველზე.

სააგენტოს განმარტებით 2020 და 2021 წლებში კვარტალური გეგმების დროულად დამტკიცებას ხელს უშლიდა პანდემია, ვინაიდან ამ პერიოდში მუშაობა ხშირად უწევდათ ონლაინ რეჟიმში; ასევე კვარტლის დასრულებამდე წინასწარ ვერ ხდებოდა იმის განსაზღვრა, თუ რომელი და რა რაოდენობის პროდუქტის განმეორებით შემოწმება მოუწევს სააგენტოს მომდევნო კვარტალში.

---

52 „ტექნიკური რეგლამენტებით განსაზღვრული პროდუქტის იმპორტის წინასწარი შეტყობინების ფორმებისა და მათი შევსების/დადასტურების წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრისა და საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2021 წლის 9 ივლისის N166 – N1-1/317 ერთობლივი ბრძანება

53 ევროკავშირის ინფორმაციის მყისიერი გაცვლის სისტემა, სადაც თავსდება ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში შეუსაბამო და საფრთხის შემცველი პროდუქტების შესახებ დეტალური ინფორმაცია, მითითებულია პროდუქტის აღწერილობა, რისკის ტიპი და განხორციელებული შემზღუდველი ღონისძიება.

54 სააგენტოს მიერ წარმოდგენილი მოხსენებითი ბარათები და კვარტალური გეგმები.

სააგენტოს კვარტალური გეგმები არ ითვალისწინებს ტექნიკური რეგლამენტებით გათვალისწინებული ყველა პროდუქტის კატეგორიას. ამავდროულად აღსანიშნავია, რომ სააგენტოში არ არსებობს შესაფერისი დოკუმენტური მტკიცებულებები შესამოწმებლად შერჩეული პროდუქტების და ეკონომიკური ოპერატორების შემოწმების პრიორიტეტულობაში დასარწმუნებლად.

N7 ცხრილში მოცემულია ტექნიკური რეგლამენტებით განსაზღვრული ყველა საზედამხედველო პროდუქტი და სააგენტოს კვარტალური გეგმებით გათვალისწინებული პროდუქტები.

ცხრილი N7. კვარტალური გეგმებით შერჩეული პროდუქტები

საზედამხედველო პროდუქტები	2020				2021				2022			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
სათამაშოები	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔
სამშენებლო პროდუქტები[55]	✔	?	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔
აირად საწვავზე მომუშავე მოწყობილობები[56]	⊘	⊘	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔
ინდივიდუალური დაცვის საშუალებები[57]	⊘	⊘	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	⊘
მანქანა-დანადგარები[58]	⊘	?	✔	✔	⊘	✔	✔	⊘	✔	✔	✔	✔
წნევის ქვეშ მომუშავე მოწყობილობები[59]	⊘	?	⊘	⊘	✔	⊘	⊘	✔	✔	✔	✔	✔
ფეთქებადსაშიშ გარემოში გამოსაყენებელი მოწყობილობები[60]	⊘	?	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘
წნევის ქვეშ მყოფი მარტივი ჭურჭელი[61]	⊘	?	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘
თხევად ან აირად საწვავზე მომუშავე წყლის გამაცხელებლები[62]	⊘	?	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘
შეცდომაში შემყვანი პროდუქტები[63]	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘
სანთებელები (ბავშვების მოხმარებისთვის რეზისტენტულობა)[64]	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘

✔ გეგმაშია ⊘ არ არის გეგმაში ? გეგმა არ არსებობს

55 არმატურა, ცემენტი, თაბაშირ-მუყაო, პლასტმასის მილები, ელკაბელები.

56 აირზე მომუშავე გაზქურები, გრილები, გამათბობლები, ბოილერები, წყლის გამაცხელებლები და სხვ.

57 რესპირატორები, თვალის, სახის, სმენის დამცავები, სიმაღლიდან ვარდნისგან დამცავი მოწყობილობები, დამცავი ჩაფხუტები, სპეცსამოსი, ფეხსაცმელები, ხელთათმანები, სპორტული დამცავი აღჭურვილობები და სხვ.

58 ხის დასამუშავებელი, სასოფლო-სამეურნეო, სამშენებლო/ინფრასტრუქტურული დანიშნულების, ლითონის დასამუშავებელი, პორტატული/ხელით მართვადი (საბურღი, გაზონსაკრეჭი და ა.შ), ინდუსტრუიული (საფეიქრო, შუშის დამამზადებელი და სხვ) და ა.შ.

59 წნევის ქვეშ მომუშავე ის მოწყობილობები და აგრეგატები, რომელთა მაქსიმალურად დასაშვები წნევა აღემატება 0.5 ბარს (მაგალითად: ცეცხლმაქრები, სასუნთქი აპარატის ბალონები და სხვ.).

60 ფეთქებადსაშიშ გარემოში გამოსაყენებელი მანქანა-დანადგარები, აპარატურა, საკონტროლო-საზომი მოწყობილობები, ხელსაწყოები, რომლებიც განკუთვნილია აფეთქების საწყის სტადიაზე დაუყოვნებლივ შეჩერებისთვის ან/და აფეთქების ალების და წნევის ეფექტური დიაპაზონის შეზღუდვისთვის.

61 შედუღებული ჭურჭელი, რომელიც 0,5 ბარზე მეტი შიდა მანომეტრული წნევის მატარებელია და განკუთვნილია ჰაერით ან აზოტით შესავსებად და არ არის გამიზნული აალებისათვის.

62 ცხელი წყლის საქვაბე დანადგარები, მომენტალური წყლის გამაცხელებელი მოწყობილობები და სხვ.

63 პროდუქტები, რომლებიც არ მიეკუთვნება საკვებ პროდუქტს, თუმცა აქვთ იმგვარი ფორმა, სუნი, ფერი, შეხედულება, შეფუთვა, მარკირება, მოცულობა და ზომა, რომ შესაძლებელია მომხმარებლებს, განსაკუთრებით ბავშვებს, აერიოთ საკვებში, რამაც შესაძლოა გამოიწვიოს გაგუდვა, მოწამვლა და ა.შ.

64 ჩვეულებრივი მოხმარების პირობებში შეუძლებელი უნდა იყოს გამოყენება 51 თვეზე მცირე ასაკის ბავშვის მიერ.

კვარტალურ გეგმებში ტექნიკური რეგლამენტებით განსაზღვრული ყველა საზედამხედველო პროდუქტის მოცვასთან დაკავშირებით სააგენტომ განმარტა, რომ: სამომხმარებლო პროდუქტებზე ზედამხედველობის დეპარტამენტის საზედამხედველო სფეროში შემავალი – სანთებელებისა და შეცდომაში შემყვანი პროდუქტების გათვალისწინება კვარტალურ გეგმაში არ ხდებოდა, ვინაიდან აღნიშნული პროდუქტების ბაზრის წილი იყო მცირე, ჰქონდათ დაბალი გავრცელება და SafetyGate-ზე სხვა კატეგორიის პროდუქტების მსგავსად, არ ახასიათებდათ შეუსაბამობების შესახებ შეტყობინების ტენდენციური ხასიათი, ამავე დროს, სააგენტოს არ მიუღია დადასტურებული საფრთხის ან ზიანის შესახებ რაიმე სახის ინფორმაცია.

ასევე არ ხდებოდა ინდუსტრიულ და სამშენებლო პროდუქტებზე ზედამხედველობის დეპარტამენტის საზედამხედველო სფეროში შემავალი – წნევის ქვეშ მყოფი მარტივი ჭურჭელის, ფეთქებადსაშიშ გარემოში გამოსაყენებელი მოწყობილობების და თხევად ან აირად საწვავზე მომუშავე წყლის ახალი გამაცხელებლების შემოწმება, ვინაიდან შეზღუდული ფინანსური რესურსების პირობებში სააგენტოს უწევდა განესაზღვრა პრიორიტეტული პროდუქტები.

სააგენტოს კვარტალური გეგმები არ მოიცავს ბაზარზე ზედამხედველობის დეტალური დაგეგმვისათვის მნიშვნელოვან ინფორმაციას, რის გამოც აღნიშნული გეგმები არსებული სახით არ შეიძლება ჩაითვალოს ეფექტიან სახელმძღვანელო დოკუმენტად, ერთი მხრივ შემოწმებების უშუალოდ განმახორციელებელი პერსონალისათვის, ხოლო მეორე მხრივ, მენეჯმენტისათვის. კერძოდ, გეგმებში გამოტოვებულია ინფორმაცია:

- როგორი ტიპის შემოწმებების გზით და რა თანაფარდობით უნდა მოხდეს შერჩეული პროდუქტების უსაფრთხოებაზე რწმუნების მოპოვება – მხოლოდ დოკუმენტურად, თუ ტექნიკური და ლაბორატორიული შემოწმებებით;
- რა რაოდენობის და უნარების მქონე პერსონალის განაწილება ხდება შემოწმების ამა თუ იმ მიმართულებაზე;
- რა რაოდენობის და რა ტიპის დანახარჯებით იგეგმება შემოწმებების განხორციელება;
- ასევე გეგმებში გამოტოვებულია სხვა ზემოაღნიშნული ისეთი კომპონენტები, რომელთა გათვალისწინება, საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისად, მნიშვნელოვანია ბაზარზე ეფექტიანი ზედამხედველობისათვის.

სააგენტოს არ გააჩნია ბაზარზე ცალკეული საზედამხედველო პროდუქტის წილის შესახებ, მათგან გამოწვეული დაზიანებების შესახებ და/ან სხვა ზემოაღნიშნული არგუმენტების არსებობის შესახებ მოპოვებული და დამუშავებული ინფორმაცია, რომლის საფუძველზეც შეიძლებოდა მიღებულიყო ინფორმირებული და დასაბუთებული გადაწყვეტილება, კონკრეტული ტიპის პროდუქტის კვარტალური შემოწმებების გეგმებში შეტანის ან გეგმის მიღმა დატოვების შესახებ. ამასთანავე, შერჩევის მეთოდის არარსებობის გამო, ვერ დგინდება, რის საფუძველზე განსაზღვრავს სააგენტო შესამოწმებელი პროდუქტის რაოდენობებს და ეკონომიკურ ოპერატორებს.

დასკვნა

სათანადო ინფორმაციის მოპოვებისა და დამუშავების გარეშე შესაძლოა მოხდეს სააგენტოს რესურსების არაეფექტიანი პრიორიტეტიზაცია და საზედამხედველო პროდუქტების შემოწმებების არაპროპორციულად ან არასწორად დაგეგმვა, რაც პოტენციურად წარმოშობს ბაზარზე გავრცელების მაღალი წილისა და შეუსაბამობის მაღალი რისკის მქონე პროდუქტების/

ეკონომიკური ოპერატორების ზედამხედველობის მიღმა დატოვების რისკს. ამასთანავე არსებობს რისკი, რომ საფრთხის შემცველი კატეგორიებიდან შესამოწმებელი ერთეულების არასაკმარისი რაოდენობით შერჩევის გამო ვერ იქნება გამოვლენილი არსებული საფრთხეები და შესაძლოა ადამიანური რესურსები ვერ იქნეს პროდუქტიულად გამოყენებული.

რეკომენდაცია N 6. სსიპ – ბაზარზე ზედამხედველობის სააგენტოს

პროაქტიული შემოწმებების მიმართულებით სააგენტოს საქმიანობის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით, სააგენტომ ბაზარზე ზედამხედველობასა და მონიტორინგზე პასუხისმგებელი პერსონალისა და მენეჯმენტისთვის სახელმძღვანელოდ გამოსაყენებელი ბაზარზე ზედამხედველობის გეგმები შეიმუშაოს საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისი კომპონენტების გათვალისწინებით, რაც მოიცავს, სულ მცირე – შემდეგს:

- შესამოწმებელი პროდუქტებისა და შემოწმებების გეგმა;
- ადამიანური რესურსები;
- ფინანსური რესურსები;
- რისკის შეფასების პრინციპები;
- ლაბორატორიული შემოწმებების გეგმა;
- კომუნიკაციის სტრატეგია;
- დაინტერესებულ მხარეებთან თანამშრომლობის გეგმა.

3.7 სააგენტოს მიერ საზედამხედველო ბაზრის მოცვის ნაკლოვანებები

ბაზარზე ზედამხედველობამ უნდა მოიცვას საზედამხედველო პროდუქტების და მათი ტექნიკური დოკუმენტაციის შემოწმება, რათა უზრუნველყოფილი იყოს პროდუქტის შესაბამისობა მოქმედ ტექნიკურ რეგლამენტებთან და ევროკავშირის დირექტივებთან.

საზედამხედველო ბაზარზე შემოწმებები შესაძლებელია განხორციელდეს დოკუმენტური შემოწმების, ასევე პროდუქტის ნიმუშის ტექნიკური შემოწმებით ან/და ლაბორატორიული შემოწმებით/გამოცდით.[65] ბაზარზე ზედამხედველობის ორგანომ ლაბორატორიული მომსახურება უნდა მიიღოს შესაბამისი პროდუქტის შემოწმების უფლებამოსილების მქონე აკრედიტებული ლაბორატორიებისგან.

სააგენტო კვარტალური გეგმების მიხედვით დოკუმენტურად ან ლაბორატორიულად ამოწმებს ტექნიკური რეგლამენტებით გათვალისწინებულ, საქართველოს ბაზარზე არსებულ საზედამხედველო პროდუქტებს.

სააგენტოს მიერ დოკუმენტურად და ტექნიკურად შემოწმებული პროდუქტების შესახებ ინფორმაცია მოცემულია სააგენტოს კვარტალური გეგმების შესრულების ანგარიშებში. აღსანიშნავია, რომ 2020 წელს კვარტალური გეგმების შესრულების ანგარიშები არ იწარმოებოდა, ხოლო 2021 და 2022 წლების კვარტალური გეგმებისა და მათი შესრულების ანგარიშების შედარება წარმოდგენილია N8 ცხრილში.

65 კოდექსის მე-15 მუხლის „ხ“, „ჯ“ და „ჰ“ ქვეპუნქტები და 191 მუხლის მე-6 ნაწილი.

ცხრილი N8. 2021 და 2022 წლების კვარტალური გეგმებისა და მათი შესრულების ანგარიშების შედარება[66]

პროდუქტი	2021								2022							
	I		II		III		IV		I		II		III		IV	
	📄	🗗	📄	🗗	📄	🗗	📄	🗗	📄	🗗	📄	🗗	📄	🗗	📄	🗗
სათამაშოები	✔	✔	✔	✔	✔	✘	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔
ინდ. დაცვის საშუალებები	✔	✔	✔	✔	✔	✘	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	⊘	⊘
აირად საწვავზე მომუშავე მოწყობ.	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔
მანქანა-დანადგარები	⊘	⊘	✔	✔	✔	✔	⊘	⊘	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔
წნევის ქვეშ მომუშავე მოწყობ.	✔	✔	⊘	⊘	⊘	⊘	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔
სამშენებლო პროდუქტები	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔
წნევის ქვეშ მყოფი მარტივი ჭურჭელი	✔	✔	⊘	⊘	⊘	⊘	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔

✔ დაიგეგმა ⊘ არ დაიგეგმა ✘ არ შემოწმდა 📄 გეგმა 🗗 შესრულება

2021 წლის მე-3 კვარტალში, გეგმით გათვალისწინებული ზოგიერთი ეკონომიკური ოპერატორი მე-4 კვარტალში შემოწმდა, რამდენადაც საქართველოში კოვიდ-19-ის პანდემიასთან დაკავშირებული ვითარების გაუარესების გამო სააგენტო გადავიდა ონლაინ მუშაობის რეჟიმზე.[67] აუდიტის პერიოდში სააგენტოს განხორციელებული აქვს აქტივობები კვარტალური გეგმების შესასრულებლად, თუმცა აღნიშნული აქტივობების შედეგად ვერ შემოწმდა ყველა დაგეგმილი პროდუქტი სხვადასხვა ობიექტური მიზეზის გამო.[68]

N9 ცხრილში მოცემულია სტატისტიკა წლების, შემოწმებული პროდუქტების და შემოწმების სახეობების მიხედვით.

66 სააგენტომ ვერ მოგვაწოდა 2020 წლის კვარტლის გეგმის შესრულების ანგარიშები, ასევე ინდუსტრიულ და სამშენებლო პროდუქტებზე ზედამხედველობის 2021 წლის მე-3 კვარტლის გეგმის შესრულების ანგარიში.

67 სააგენტოს უფროსის 2021 წლის 18 აგვისტოს N 32/ს ბრძანება.

68 ცალკეულ შემთხვევებში ეკონომიკური ოპერატორი აღარ ფუნქციონირებდა ან აღარ ახდენდა შესაბამისი პროდუქტის რეალიზაციას.

ცხრილი N9. პროდუქტების შემოწმების სტატისტიკა შემოწმების სახეობების მიხედვით

შემოწმების სახეობა	პროდუქტი	2020	2021	2022
დოკუმენტური შემოწმება ადგილობრივ ბაზარზე	სამშენებლო პროდუქტი	134	43	62
	მანქანა-დანადგარები	45	18	91
	სათამაშო პროდუქტი	361	73	110
	აირად საწვავზე მომუშავე მოწყობილობა	14	88	148
	ინდივიდუალური დაცვის საშუალება	15	39	38
	წნევის ქვეშ მომუშავე მოწყობილობა	-	6	13
	წნევის ქვეშ მყოფი მარტივი ჭურჭელი	-	6	-
	სულ	569	273	462
ტექნიკური (ლაბორატორიული) შემოწმება	სათამაშო პროდუქტი	22	-	71
	სამშენებლო პროდუქტი	74	32	39
	სულ	96	32	110

აღსანიშნავია, რომ აუდიტის პერიოდში სააგენტოს ტექნიკური შემოწმებები ჩატარებული აქვს მხოლოდ პროდუქტის რეალიზაციის ადგილებიდან და საქართველოს საბაჟო კონტროლის ზონებიდან აღებული ნიმუშის ლაბორატორიული შემოწმებების/პროდუქტის გამოცდის გზით. რაც შეეხება პროდუქტის რეალიზაციის ადგილებში პროდუქტის ნიმუშის არალაბორატორიულ ტექნიკურ შემოწმებას, მიუხედავად იმისა, რომ კოდექსისა და დებულების შესაბამისად, სააგენტოს გააჩნია შესაბამისი მანდატი, აუდიტის პერიოდში სააგენტოს ამ სახის ზედამხედველობა არ განუხორციელებია. დგინდება, რომ აღნიშნულისთვის სააგენტოს არ გააჩნია აუცილებელი ტექნიკური რესურსი და სათანადო ტექნიკური ექსპერტიზა.

საზედამხედველო პროდუქტის ლაბორატორიულ შემოწმებებს სააგენტო მისთვის გამოყოფილი ასიგნებების ფარგლებში აკრედიტებული ლაბორატორიების მომსახურების გამარტივებული შესყიდვის გზით ახორციელებს. [69]

სააგენტო იკვლევს როგორც ადგილობრივ, ისე უცხოური ლაბორატორიების ბაზრებს. შესაბამისი აკრედიტაციის მქონე ლაბორატორიების მოძიება ხდება სხვადასხვა ქვეყნების აკრედიტაციის ვებგვერდებიდან და NANDO[70] ბაზიდან, რის შემდეგაც სააგენტო უკავშირდება შესაბამის ლაბორატორიებს და უგზავნის სასურველი ლაბორატორიული მომსახურებების რეესტრს, მომსახურების ფასების და სხვა მოთხოვნების შესახებ ინფორმაციის მოპოვების მიზნით. სააგენტო განიხილავს მიღებულ პასუხებს და ლაბორატორიული მომსახურების ფასის და ვადის გათვალისწინებით არჩევს საუკეთესო ვარიანტს. შერჩეულ ლაბორატორიასთან

69 საქართველოს მთავრობის 2022 წლის 26 დეკემბრის N2417 განკარგულება და სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ საქართველოს კანონის მე-101 მუხლის მე-3 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი.

70 ევროკავშირის შესაბამისი დირექტივის შესაბამისობის შეფასების განხორციელების უფლებამოსილების მქონე ორგანოების ბაზა, რომელთა შესახებ შეტყობინების წარდგენა და მისი გაუქმება წარმოადგენს ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების პასუხისმგებლობას.

შესყიდვების სამსახური ათანხმებს პირობებს და ფორმდება ხელშეკრულება, მაქსიმუმ ერთი წლის ვადით.

2020-2022 წლებში სააგენტოს ზედამხედველობის სფეროში შემავალი პროდუქტების ტექნიკური შემოწმებისთვის საქართველოში იყო მხოლოდ ორი აკრედიტებული ლაბორატორია, სადაც შესაძლებელი იყო ცემენტის და არმატურის შემოწმება. ამასთანავე, უცხოურ ლაბორატორიებში შესამოწმებლად იგზავნებოდა მხოლოდ სათამაშოების ნიმუშები.

შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ ტექნიკური რეგლამენტების დამტკიცებით საქართველომ ვალდებულება აიღო შესაბამისი პროდუქტების შემოწმებაზე, ყველა დანარჩენი საზედამხედველო პროდუქტების ლაბორატორიული შემოწმება 2020-2022 წლებში სააგენტოს არ ჩაუტარებია. აღნიშნულის მიზეზი იყო ის, რომ საქართველოში არ არსებობდა შესაბამისი აკრედიტებული ლაბორატორიები, ხოლო ნიმუშების უცხოურ ლაბორატორიებში გაგზავნა დაკავშირებული იყო დიდ ფინანსურ ხარჯებთან.

ამრიგად, სააგენტოს არასდროს ჩაუტარებია საქართველოს ბაზარზე განთავსებული შემდეგი პროდუქტების ტექნიკური/ლაბორატორიული შემოწმება:

- თხევად ან აირად საწვავზე მომუშავე წყლის ახალი გამაცხელებლები;
- წნევის ქვეშ მომუშავე მოწყობილობები;
- წნევის ქვეშ მყოფი მარტივი ჭურჭლები;
- შეცდომაში შემყვანი პროდუქტები;
- ბაზარზე ბავშვების მოხმარებისთვის რეზისტენტული სანთებელები;
- ინდივიდუალური დაცვის საშუალებები;
- აირად საწვავზე მომუშავე მოწყობილობები;
- მანქანა-დანადგარები;
- პოტენციურად ფეთქებადსაშიშ გარემოში გამოსაყენებელი მოწყობილობები და დამცავი სისტემები.

აუდიტის ჯგუფი დაინტერესდა, რა პროცედურებს ატარებს სააგენტო საქართველოში აკრედიტებული ლაბორატორიების მოძიების მიზნით და გამოვლინდა შემდეგი გარემოებები:

სააგენტო ამოწმებს სსიპ – აკრედიტაციის ერთიანი ეროვნული ორგანოს – აკრედიტაციის ცენტრის ოფიციალურ ვებგვერდზე (www.gac.gov.ge) გამოქვეყნებულ ინფორმაციას საქართველოში აკრედიტებული ლაბორატორიების შესახებ; ამასთანავე, სსიპ – საქართველოს სტანდარტებისა და მეტროლოგიის ეროვნული სააგენტო აქვეყნებს საქართველოს ტექნიკური რეგლამენტების (ევროპული დირექტივების/რეგულაციების) მოთხოვნის შესრულებისათვის განკუთვნილ შესაბამისი პროდუქტების ჰარმონიზებულ სტანდარტებს,[71] რომელთა მიხედვით, აკრედიტაციის ცენტრის სერტიფიკატის საფუძველზე, შესაბამის ლაბორატორიას ეძლევა ლაბორატორიული შემოწმებების ჩატარების უფლება. იმისათვის, რომ სააგენტომ მიიღოს ინფორმაცია საქართველოში შესაბამისი საზედამხედველო პროდუქტის შემმოწმებელი აკრედიტებული ლაბორატორიების არსებობის შესახებ, სააგენტო აკრედიტაციის ცენტრის ოფიციალურ ვებგვერდზე ეძებს შესაბამისი აკრედიტაციის სფეროს მქონე ლაბორატორიებს. აღსანიშნავია, რომ სააგენტო არ ახდენს ამ პროცესის დოკუმენტირებას. ამასთანავე, სააგენტო არ აწარმოებს მის საზედამხედველო სფეროში შემავალ პროდუქტებთან დაკავშირებული

71 სსტ ენ, (GES EN) საქართველოს სტანდარტი ევროპული სტანდარტი.

ჰარმონიზებული სტანდარტების ლაბორატორიული შემოწმებების უფლების მქონე სუბიექტების განახლებად რეესტრს.

სააგენტოს განმარტებით, ზემოაღნიშნული გზით ინფორმაციის მოძიების შედეგად დადგინდა, რომ 2020-2022 წლებში სააგენტოს ზედამხედველობის სფეროში შემავალი პროდუქტების ტექნიკური შემოწმებისთვის საქართველოში არსებობდა მხოლოდ ორი აკრედიტებული ლაბორატორია – ცემენტის და არმატურის შესამოწმებლად, რაც ხელს უშლიდა სააგენტოს მასზე დაკისრებული ვალდებულებების ეფექტიანად და ეკონომიურად განხორციელებაში. ამასთანავე, სააგენტოს განმარტებით, ვინაიდან სათამაშოს ნიმუშები სხვა პროდუქტებთან შედარებით იყო პატარა მოცულობის, მათი ტრანსპორტირება და ტექნიკური შემოწმება უცხოურ ლაბორატორიებში შედარებით ნაკლებ დანახარჯებს მოითხოვდა, ხოლო დიდი მოცულობის სამომხმარებლო პროდუქტების შემოწმება დაკავშირებული იყო დიდ დანახარჯებთან და მათი შემოწმება არ განხორციელებულა.

აუდიტის ჯგუფი დაინტერესდა ზემოთ მითითებული – ლაბორატორიულად შეუმოწმებელი პროდუქტების უცხოურ ლაბორატორიებში შემოწმების სავარაუდო ხარჯებით და გამოითხოვა სააგენტოს მიერ მოძიებული ინფორმაცია და მტკიცებულებები აღნიშნული საზედამხედველო პროდუქტების უცხოურ ლაბორატორიებში შემოწმების შემთხვევაში სააგენტოს მოსალოდნელ დანახარჯებთან და შესაძლო მიმწოდებლებთან/ ლაბორატორიებთან დაკავშირებით. სააგენტოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციიდან დგინდება, რომ ლაბორატორიულად შეუმოწმებელი 9 ტიპის საზედამხედველო პროდუქტიდან, სააგენტოს ლაბორატორიებისა და შესაბამისი ხარჯების შესახებ ინფორმაციის მოძიების მცდელობა ჰქონდა მხოლოდ 4 ტიპის პროდუქტთან დაკავშირებით. კერძოდ, სააგენტოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზის შედეგები წარმოდგენილია N10 ცხრილში:

ცხრილი N10. სააგენტოს მიერ უცხოური ლაბორატორიების ბაზრის კვლევა:

საზედამხედველო პროდუქტი	პროდუქტის ტიპი	სააგენტოს მიერ მოძიებული უცხოური ლაბორატორია	ლაბორატორიის მიერ მოწოდებული მოსალოდნელი ფასი (ევრო) [72]
თხევად ან აირად საწვავზე მომუშავე წყლის ახალი გამაცხელებლები	წყლის გამაცხელებელი	უნგრეთი	930
		ბულგარეთი	1,870
წნევის ქვეშ მომუშავე მოწყობილობები	ცეცხლმაქრი	თურქეთი	პასუხის გარეშე
წნევის ქვეშ მყოფი მარტივი ჭურჭელი	-	-	-
შეცდომაში შემყვანი პროდუქტები	-	-	-
სანთებელები	-	-	-
ინდივიდუალური დაცვის საშუალებები	ინდუსტრიული ჩაფხუტი	ფინეთი	1,251
	სპეცტანსაცმელი	იტალია	260
	სამაშველო აღჭურვილობა	ავსტრია	580 – 3,950
	უსაფრთხოების ქამრები და ბაგირები	უნგრეთი	850
	მშენებლობაზე დამცავი საშუალებები	თურქეთი	1,200 – 1,600
აირად საწვავზე მომუშავე მოწყობილობები	გაზის გამათბობელი	ჩეხეთი	2,310
	გაზქურა	სლოვენია	3,000
	გაზის გამათბობელი	გაერთიანებული სამეფო	3,675
	წყლის ქვაბი		3,325
	გაზქურა		2,800
მანქანა-დანადგარები	-	-	-
ფეთქებადსაშიშ გარემოში გამოსაყენებელი მოწყობილობები და დამცავი სისტემები	-	-	-

როგორც მიღებული ინფორმაციიდან ირკვევა, სააგენტოს მოთხოვნის საფუძველზე ზემოაღნიშნული პროდუქტების შემოწმების ფასები მიაწოდეს მხოლოდ ინდივიდუალური დაცვის საშუალებების, აირად საწვავზე მომუშავე მოწყობილობების და თხევად ან აირად საწვავზე მომუშავე წყლის ახალი გამაცხელებლები შემმოწმებელმა ლაბორატორიებმა. უცხოურ ლაბორატორიასთან კომუნიკაციის მცდელობა იყო წნევის ქვეშ მომუშავე მოწყობილობების (ცეცხლმაქრების) შემოწმების მიზნით, თუმცა ამ ნაწილში სააგენტოს ლაბორატორიისგან პასუხი არ მიუღია.

ამდენად, სააგენტოს სრულად არ ფლობს ინფორმაციას მის მანდატში შემავალი თითოეული საზედამხედველო პროდუქტის ლაბორატორიული მომსახურებების შესაძლო მიმწოდებლებისა და მოსალოდნელი ხარჯების შესახებ.

სააგენტო არ გეგმავს ყველა საზედამხედველო პროდუქტის რეგულარულ ლაბორატორიულ შემოწმებებს და არ აწარმოებს აქტიურ საინფორმაციო კამპანიას მომავალში ამ ტიპის

72 ფასი არ მოიცავს ტრანსპორტირების და ნიმუშის შეძენის ღირებულებას.

შემოწმებების გააქტიურებასთან დაკავშირებით. შესაბამისად, დაინტერესებული მხარეები, მათ შორის, ლაბორატორიული მომსახურებების პოტენციური მიმწოდებლები არ არიან ინფორმირებული საქართველოში აკრედიტებული ლაბორატორიების შესაბამისი ტიპის მომსახურებებზე მოთხოვნის არსებობასა და მისგან გამომდინარე სარგებელზე. აღნიშნული განაპირობებს საქართველოში შესაბამისი ლაბორატორიული მომსახურებების განვითარებისა და მიწოდების მიმართ პოტენციური მიმწოდებლების მხრიდან ინტერესის ნაკლებობას.

დასკვნა

სააგენტოს მიერ საზედამხედველო ბაზრის არასრული მოცვის გამო ვერ ხდება შესაბამისი საზედამხედველო პროდუქტების მომხმარებელთა უსაფრთხოების უზრუნველყოფა და მცირდება მომხმარებლის ნდობა პროდუქტის უსაფრთხოებისა და ხარისხის მიმართ; ასევე რიგი ტექნიკური რეგლამენტების შესრულებაზე ზედამხედველობის განუხორციელებლობის გამო მცირდება სააგენტოს ეფექტიანობა.

ამასთანავე, ტექნიკური შემოწმებების არალაბორატორიული ფორმების განუვითარებლობის გამო, საზედამხედველო პროდუქტი უშუალოდ სააგენტოს მიერ ტექნიკურად არ მოწმდება.

რეკომენდაცია N 7. სსიპ – ბაზარზე ზედამხედველობის სააგენტოს

ბაზარზე ზედამხედველობის პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით, სააგენტომ შეისწავლოს ტექნიკური შემოწმებების არალაბორატორიული ფორმების გამოყენების საუკეთესო/კარგი პრაქტიკა და განიხილოს აღნიშნული შემოწმებების დაგეგმვისა და განხორციელების შესაძლებლობა.

3.8 იმპორტის წინასწარი შეტყობინებების შემოწმების ნაკლოვანებები

ევროკავშირის რეგულაციის[73] თანახმად, ქვეყანამ უნდა უზრუნველყოს იმპორტირებული საქონლის კონტროლი, რათა ბაზარზე არ დაიშვას მოთხოვნებთან შეუსაბამო პროდუქტი. ამ მიზნის მისაღწევად სააგენტოს საქმიანობის ერთ-ერთი მიმართულებაა იმპორტის წინასწარი შეტყობინებების შესწავლა და საქართველოს ბაზარზე პროდუქტის დაშვების თაობაზე სათანადო რეკომენდაციების გაცემა. სააგენტოს საქმიანობის მნიშვნელოვანი ნაწილი ეთმობა საზედამხედველო პროდუქტების იმპორტიორების მიერ წარდგენილი ე.წ. „იმპორტის წინასწარი შეტყობინებების“ შემოწმებას. ეკონომიკური ოპერატორი იმპორტის წინასწარ შეტყობინებას, შემოსავლების სამსახურის ვებგვერდის საშუალებით, ელექტრონულად არეგისტრირებს მონაცემთა ბაზების მართვის სისტემა ORACLE-ში,[74] რის შემდეგაც სააგენტოს ამავე სისტემის მეშვეობით ეძლევა აღნიშნული შეტყობინებების შემოწმების შესაძლებლობა.

73 Regulation (EU) 2019/1020 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on market surveillance and compliance of products and amending Directive 2004/42/EC and Regulations (EC) No 765/2008 and (EU) No 305/2011 (https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1020/oj)

74 ფინანსთა მინისტრისა და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2021 წლის 9 ივლისის N166 – N1-1/317 ბრძანება.

იმპორტის წინასწარი შეტყობინების წარდგენის ვალდებულება დადგენილია სააგენტოს საზედამხედველო პროდუქტების განმსაზღვრელი არა ყველა ტექნიკური რეგლამენტით, არამედ მხოლოდ 5 კატეგორიის პროდუქტზე, რომლებიც მოცემულია N11 ცხრილში:

ცხრილი N11. პროდუქტები, რომლებზეც ვრცელდება იმპორტის წინასწარი შეტყობინების წარდგენის ვალდებულება

პროდუქტი	იმპორტის წინასწარი შეტყობინების ვალდებულება
სამშენებლო პროდუქტები[75]	19.06.2019 – დან
სათამაშოები	01.07.2021 – დან
ინდივიდუალური დაცვის საშუალებები	01.12.2021 – დან
აირად საწვავზე მომუშავე მოწყობილობები	01.12.2021 – დან
მანქანა-დანადგარები	01.12.2021 – დან

იმპორტის წინასწარი შეტყობინებების პრაქტიკასთან დაკავშირებით აღსანიშნავია ევრო-კომისიის მიერ 2023 წლის 1 თებერვალს გამოქვეყნებული სამუშაო დოკუმენტი,[76] სადაც ხაზგასმულია, რომ საქართველოს იმპორტის წინასწარი შეტყობინების სისტემა არ შეესაბამება ევრორეგულაციებს.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა ზემოაღნიშნული ხუთივე ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის დადგენილებების განმარტებითი ბარათები, რომლებშიც არ არის მოცემული იმპორტის წინასწარი შეტყობინებების პრაქტიკის შემოღების რაიმე სახის დასაბუთება. რამდენადაც ევროკავშირი წარმოადგენს მნიშვნელოვან სავაჭრო პარტნიორს საქართველოსთვის, იმპორტის წინასწარი შეტყობინების სისტემის შეუსაბამობამ შესაძლოა უარყოფითად იმოქმედოს იმპორტის შესაძლებლობებზე.

აღნიშნული კატეგორიის პროდუქტებთან დაკავშირებით, სააგენტოს მიერ აუდიტის პერიოდში, ჯამში – 38,079 იმპორტის წინასწარი შეტყობინება შემოწმდა. შემოწმებების რაოდენობა წლების და პროდუქტების მიხედვით წარმოდგენილია N12 ცხრილში:

ცხრილი N12. სააგენტოს მიერ 2020-2022 წლებში შესწავლილი იმპორტის წინასწარი შეტყობინების რაოდენობა

პროდუქტი	2020	2021	2022
სამშენებლო პროდუქტი	6,117	6,714	8,784
სათამაშო პროდუქტი	-	3,535	5,080
აირად საწვავზე მომუშავე მოწყობილობა	-	319	2,803
ინდივიდუალური დაცვის საშუალება	-	100	1,103
მანქანა-დანადგარები	-	317	3,207
სულ	6,117	10,985	20,977

75 2020 წლამდე სამშენებლო პროდუქტების ბაზარზე ზედამხედველი უწყება იყო სსიპ – ტექნიკური და სამშენებლო ზედამხედველობის სააგენტო.

76 Analytical Report following the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on Georgia's application for membership of the European Union: (https://www.eeas.europa.eu/delegations/georgia/commission-staff-working-document-analytical-report-following-communication_en).

იმპორტის წინასწარი შეტყობინების შემოწმების პროცესისა და სააგენტოს მიერ მოწოდებული წლიური და კვარტალური ანგარიშების შესწავლით დგინდება, რომ სააგენტო ზემოაღნიშნული წესით ამოწმებს ხუთივე კატეგორიის პროდუქტთან დაკავშირებულ იმპორტის წინასწარ შეტყობინებებს. რაც შეეხება აუდიტის პერიოდში შესწავლილი შეტყობინებების რაოდენობას, ამ თვალსაზრისით შეინიშნება მზარდი ტენდენცია.

იმპორტის წინასწარი შეტყობინების შემოწმების მიზნით, სააგენტოს შესაბამისი ინსპექტორებისთვის შემოსავლების სამსახურის მონაცემთა ბაზების მართვის სისტემაში შექმნილია მომხმარებლის ანგარიშები – ე.წ. User-ები. მონაცემთა ბაზების მართვის სისტემა ავტომატურად აიდენტიფიცირებს სარისკო პროდუქტებს და შემთხვევითობის პრინციპით ანაწილებს აღნიშნულ მომხმარებლებზე.

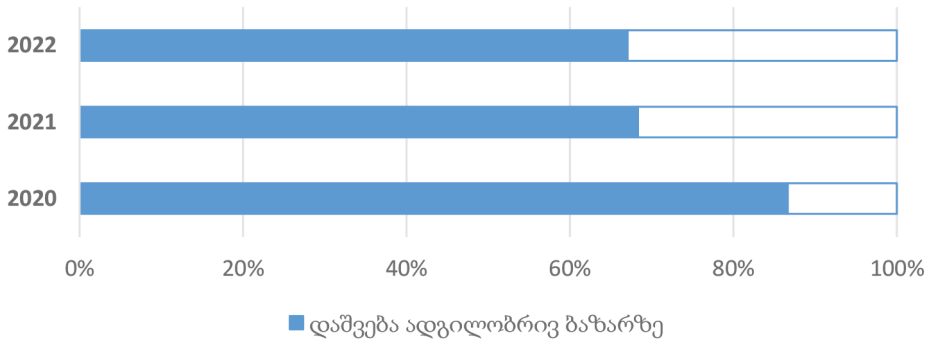
საიმპორტო პროდუქტებს, რომლებიც სააგენტოს მიერ არ არის იდენტიფიცირებული როგორც რისკის შემცველი, მონაცემთა ბაზების მართვის სისტემა ავტომატურად ადასტურებს იმპორტიორის მიერ შესაბამისი ველების შევსების და დოკუმენტაციის ატვირთვის შემდეგ.

სააგენტოს თანამშრომლები ამოწმებენ საიმპორტო პროდუქტის დოკუმენტაციის შესაბამისობას ტექნიკური რეგლამენტებით დადგენილ მოთხოვნებთან და არაუგვიანეს 3 სამუშაო დღისა, იღებენ გადაწყვეტილებას დადასტურების ან ხარვეზის დადგენის შესახებ. ამ ვადაში სააგენტოს შესაბამისი გადაწყვეტილების არარსებობის შემთხვევაში, შეტყობინება დასტურდება ავტომატურად. შესაბამისობის დადასტურება ნიშნავს დადებით რეკომენდაციას შემოსავლების სამსახურისთვის, რათა საიმპორტო პროდუქტი დაშვებულ იქნეს საქართველოს ბაზარზე. ტექნიკური დოკუმენტაციის შეუსაბამობის ან/და არქონის შემთხვევაში, სააგენტო ახარვეზებს განაცხადს და მიუთითებს ხარვეზის მიზეზს, რაც შემოსავლების სამსახურისთვის ნიშნავს უარყოფით რეკომენდაციას საიმპორტო პროდუქტის საქართველოს ბაზარზე დაშვებასთან დაკავშირებით. იმპორტიორს პროდუქტის დოკუმენტაციის მოწესრიგების შემდეგ აქვს იმპორტის წინასწარი შეტყობინების განაცხადის ხელმეორედ ატვირთვის უფლება.

ცხრილი N13. განხილული და დადასტურებული იმპორტის წინასწარი შეტყობინებები

	2020		2021		2022	
პროდუქტი	განხილვა	დაშვება	განხილვა	დაშვება	განხილვა	დაშვება
სამშენებლო პროდუქტები	6,117	5,301	6,714	5,679	8,784	7,430
სათამაშო პროდუქტები	-	-	3,535	1,613	5,080	3,294
აირად საწვავზე მომუშავე მოწყ.	-	-	319	78	2,803	1,209
ინდ. დაცვის საშუალებები	-	-	100	17	1,103	309
მანქანა-დანადგარები	-	-	317	118	3,207	1,825
სულ	6,117	5,301	10,985	7,505	20,977	14,067

დიაგრამა N6. სააგენტოს მიერ განხილული იმპორტის წინასწარი შეტყობინებებისა და ბაზარზე დაშვების პროცენტული მაჩვენებელი



აღსანიშნავია, რომ 2021-2022 წლებში გამოვლინდა 17 შემთხვევა, როდესაც სარისკოდ მიჩნეული იმპორტის წინასწარი შეტყობინებები სისტემამ ავტომატურად დაადასტურა 3 სამუშაო დღის გასვლის შემდგომ. შესაბამისად, აღნიშნულ განაცხადებთან დაკავშირებით, სააგენტოს შემოწმების გარეშე, სისტემის მიერ ავტომატურად გაიცა დადებითი რეკომენდაცია პროდუქტების საქართველოს ბაზარზე დაშვებასთან დაკავშირებით.

დასკვნა

მიუხედავად იმ გარემოებისა, რომ იმპორტის წინასწარი შეტყობინების ავტომატური დადასტურებების პროცენტული წილი მთლიან შეტყობინებებში მაღალი არ არის, რჩება რისკი, რომ საქართველოს ბაზარზე სარეალიზაციოდ მოხვდება შეუსაბამო პროდუქტი. შესაბამისად, სააგენტოში არსებული კონტროლის მექანიზმები ვერ უზრუნველყოფს სარისკო პროდუქტის შესახებ თითოეული იმპორტის წინასწარი შეტყობინების შემოწმებას და დროული გადაწყვეტილების მიღებას, ხოლო განხილვის ვადის გადაცილების გამო ავტომატურად დადასტურების შემთხვევებთან დაკავშირებით – სათანადო ანალიზს და რეაგირებას.

3.9 ბაზარზე ზედამხედველობის ეფექტიანობის ხელშემშლელი ფაქტორები

სააგენტო პროდუქტებზე ზედამხედველობას ახორციელებს ორი მიმართულებით: იმპორტის წინასწარი შეტყობინების განაცხადების შესწავლა და საქართველოს ბაზარზე განთავსებულ პროდუქტებზე ტექნიკური და დოკუმენტური ზედამხედველობა.

ბაზარზე ზედამხედველობა უნდა განხორციელდეს პროპორციულობის პრინციპის დაცვით, რაც გულისხმობს, რომ შემზღუდველი ღონისძიებების შესახებ ბაზარზე ზედამხედველობის ორგანოს გადაწყვეტილება უნდა იყოს ბაზარზე განთავსებულ პროდუქტზე გამოვლენილი შეუსაბამობის ტიპის, შესაძლო ზიანისა და საფრთხის სიმძიმის თანაზომიერი.[77]

ადგილობრივ ბაზარზე ზედამხედველობისას, თუ პროდუქტის დოკუმენტური ან/და ტექნიკური შემოწმებისას გამოვლინდა შეუსაბამობები ტექნიკურ რეგლამენტებთან, სააგენტოს უფროსი უფლებამოსილია გამოსცეს დადგენილება, რომლითაც ეკონომიკურ ოპერატორს განუსაზღვრავს შესაბამის შემზღუდველ ღონისძიებებს:

77 საქართველოს მთავრობის N539 დადგენილება „ბაზარზე ზედამხედველობის წესისა და პროდუქტის რეალიზაციის შეჩერების, ბაზრიდან ამოღების, გამოთხოვისა და განადგურების წესის დამტკიცების შესახებ“.

- რეალიზაციის შეჩერება;
- ბაზრიდან ამოღება;
- გამოთხოვა;
- განადგურება.

ეკონომიკური ოპერატორების მიერ ბაზარზე ზედამხედველობის პროცესის ხელის შეშლის ან/და სააგენტოს შემზღუდველ ღონისძიებებზე დადგენილების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, სააგენტოს მიერ უნდა შედგეს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი,[78] რომელსაც განიხილავს რაიონული (საქალაქო) სასამართლო.

ამასთანავე, დაჯარიმება წარმოადგენს გარკვეულ პრევენციულ მექანიზმს, თუმცა დაჯარიმების ფაქტი ვერ უზრუნველყოფს ჯანმრთელობის და უსაფრთხოების სერიოზულ რისკებთან დაკავშირებული შეუსაბამო პროდუქტის მომხმარებლის დაცვას; საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისად, აუცილებელია დამატებითი ღონისძიებების გამოყენება. [79]

აუდიტის პერიოდში, ადგილობრივ ბაზარზე ზედამხედველობის პროცესში პროდუქტის დოკუმენტური ან/და ტექნიკური შემოწმების შედეგად, ტექნიკურ რეგლამენტებთან შეუსაბამობის გამოვლენილ შემთხვევებზე რეაგირების ზომად სააგენტოს მიღებული აქვს დადგენილებები რეალიზაციის შეჩერების, ბაზრიდან ამოღებისა და გამოთხოვის შესახებ, ხოლო შეუსაბამო პროდუქტის განადგურების შესახებ დადგენილების გამოცემის პრაქტიკა აუდიტის პერიოდში სააგენტოს არ ჰქონია. სააგენტოს მიერ შესაბამის წლებში სხვადასხვა საზედამხედველო პროდუქტთან დაკავშირებით ეკონომიკური ოპერატორების მიმართ გამოყენებული შემზღუდველი ღონისძიებების სტატისტიკა წარმოდგენილია N14 ცხრილში.

ცხრილი N14. სააგენტოს დადგენილებები შემზღუდველი ღონისძიებების შესახებ

	რეალიზაციის შეჩერება			ბაზრიდან ამოღება			გამოთხოვა		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
სათამაშო	-	24	44	-	-	11	-	-	20
ინდივიდუალური დაცვის საშუალება	-	-	19	-	-	-	-	-	-
აირად საწვავზე მომუშავე მოწყობილობა	-	-	84	-	-	-	-	-	-
არმატურა	1	-	2	-	-	-	-	-	-
ცემენტი	7	2	2	-	-	-	-	-	-
თაბაშირ-მუყაო	-	1	-	-	-	-	-	-	-
მანქანა-დანადგარი	-	-	3	-	-	-	-	-	-
წნევის ქვეშ მომუშავე მოწყობილობა	-	4	1	-	-	-	-	-	-
წნევის ქვეშ მყოფი მარტივი ჭურჭელი	-	1	-	-	-	-	-	-	-

78 ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2019 წლის 27 დეკემბრის N1-1/625 ბრძანება „სააგენტოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმის ფორმისა და აღრიცხვა-ანგარიშგების წესის დამტკიცების შესახებ“.

79 ბაზარზე ზედამხედველობის საუკეთესო პრაქტიკის ტექნიკა. 8.1.7; გვ. 62.

შემზღუდველი ღონისძიებების დაწესების შემდეგ, დადგენილების შესრულების მიზნით, სააგენტომ განახორციელა შესაბამისი ეკონომიკური ოპერატორების განმეორებით შემოწმება. დადგენილებით განსაზღვრული პირობების შეუსრულებლობის ფაქტებთან დაკავშირებით, შედგა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმები და გაიგზავნა სასამართლოში, დაჯარიმების მიზნით. N15 ცხრილში წარმოდგენილია სააგენტოს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმების საფუძველზე სასამართლოს მიერ ეკონომიკური ოპერატორებისთვის დაკისრებული ჯარიმების შესახებ ინფორმაცია.

ცხრილი N15. ინფორმაცია ეკონომიკური ოპერატორებისთვის დაკისრებული ჯარიმების შესახებ რეალიზაციის შეჩერების ან/და გამოთხოვის დადგენილების შეუსრულებლობისთვის

პროდუქტის დასახელება	ჯარიმა (ლარი)
ამრეკლი ჟილეტი	1,000
ჩაფხუტი	500
ცეცხლმაქრი	500
ცემენტი 32.5	1,500
ცემენტი 42.5	300
ცეცხლმაქრი	1,000
ტყლარწი	1,500

დაჯარიმების შესახებ სასამართლო გადაწყვეტილებების შესწავლის შედეგად დგინდება, რომ დაჯარიმებასთან ერთად სამართალდამრღვევს არ დაჰკისრებია იმ მოვალეობის შესრულება, რომლის შეუსრულებლობისთვისაც მას შეეფარდა ჯარიმა. ამასთანავე, კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს განმეორებითი სამართალდარღვევის შემთხვევაში ჯარიმების გაზრდილი ოდენობით შეფარდების შესაძლებლობას.

შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით გამოთხოვილი დოკუმენტაციიდან ირკვევა, რომ ეკონომიკურმა ოპერატორმა 14 შემთხვევიდან, მხოლოდ 2 შემთხვევაში არ შეასრულა სააგენტოს დადგენილებით გათვალისწინებული მოთხოვნა რეალიზაციის შეჩერების შესახებ. აქვე აღსანიშნავია, რომ ყველა დადგენილება ითვალისწინებდა ეკონომიკური ოპერატორის მიერ სააგენტოსთვის წერილობითი ფორმით მიეწოდებინა ინფორმაცია ამავე დადგენილებით განსაზღვრული შემზღუდველი ღონისძიების შესრულების შესახებ, რაც ეკონომიკური ოპერატორის მიერ შესრულებულია მხოლოდ ერთ შემთხვევაში. N16 ცხრილში მოცემულია დეტალური ინფორმაცია მოწოდებულ დადგენილებებზე:

ცხრილი N16. სააგენტოს მიერ წარმოდგენილი დადგენილებები რეალიზაციის შეჩერების შესახებ და მათი გადამოწმების ოქმები

პროდუქტი	რეალიზაციის შეჩერების შესახებ დადგენილების გადამოწმების ოქმი	ეკონ. ოპერატორის შეტყობინება
ცემენტი	შეჩერებულია	არ არის
არმატურა	შეჩერებულია	არ არის
ცემენტი	შეჩერებულია	არ არის
ცეცხლმაქრი	შეჩერებულია	არ არის
ცეცხლმაქრი	შეჩერებულია	არ არის
ცეცხლმაქრი	არ არის შეჩერებული	არ არის
პერფორატორი	შეჩერებულია	არ არის
არმატურა	შეჩერებულია	არ არის
სათამაშო	შეჩერებულია	არ არის
სათამაშო	შეჩერებულია	არ არის
სათამაშო	შეჩერებულია	არ არის
სათამაშო	შეჩერებულია	არ არის
წყლის გამათბობელი	არ არის შეჩერებული	არ არის
დამცავი ღვედი	შეჩერებულია	არის

ეკონომიკური ოპერატორის მიერ სააგენტოსთვის წერილობითი ინფორმაციის მიწოდება პროდუქტის რეალიზების შეჩერებისა და აღმოფხვრილი შეუსაბამობების შესახებ, ბაზარზე განთავსებული პროდუქტის ზედამხედველობის პროცესის ნაწილია.[80] აღნიშნულ ვალდებულებას ითვალისწინებს სააგენტოს მიერ გამოცემული დადგენილებებიც. შესაბამისად, ეკონომიკური ოპერატორის მიერ ზემოაღნიშნული ინფორმაციის მიუწოდებლობა, მიუთითებს, რომ სააგენტოს დადგენილების შესაბამისი ნაწილი არ შსრულდა, რაც ეკონომიკური ოპერატორის მიმართ ჯარიმის დაკისრების საფუძველია. დგინდება, რომ აღნიშნული საფუძვლით ეკონომიკური ოპერატორებისთვის ჯარიმების შეფარდების პრაქტიკა სააგენტოს არ ჰქონია.

ბაზარზე ზედამხედველობის მიზანია, დადგენილ მოთხოვნებთან შეუსაბამო ან/და საფრთხის შემცველი პროდუქტის ბაზარზე ხელმისაწვდომობის შეზღუდვის ან/და აღკვეთის გზით, ადამიანის სიცოცხლის, ჯანმრთელობის, საკუთრებისა და გარემოს პროდუქტით გამოწვეული ზიანისგან დაცვა, თუმცა დადგენილი ჯარიმების ოდენობები ვერ უზრუნველყოფს ამ მიზნის მიღწევას. კერძოდ, კოდექსით დადგენილი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევები და ჯარიმები წარმოდგენილია N17 ცხრილში:

80 „ბაზარზე ზედამხედველობის წესისა და პროდუქტის რეალიზაციის შეჩერების, ბაზრიდან ამოღების, გამოთხოვისა და განადგურების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის N539 დადგენილების მე-13 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები.

ცხრილი N17. ბაზარზე ზედამხედველობასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების სახეები და შესაბამისი ჯარიმები

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა	ჯარიმა
პროდუქტზე ზედამხედველობის განხორციელების ხელის შეშლა	1,000 ლარამდე
პროდუქტი რეალიზაციის შეჩერებაზე დადგენილების შეუსრულებლობა	1,500 ლარამდე
პროდუქტის ბაზრიდან ამოღებაზე დადგენილების შეუსრულებლობა	3,000 ლარამდე
პროდუქტის გამოთხოვაზე დადგენილების შეუსრულებლობა	5,000 ლარამდე
პროდუქტის განადგურებაზე დადგენილების შეუსრულებლობა	7,000 ლარამდე

აღნიშნულ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებთან დაკავშირებით სააგენტოს მიერ შედგენილ ოქმებს განიხილავს რაიონული (საქალაქო) სასამართლო.

აუდიტის პერიოდში ეკონომიკური ოპერატორებისთვის დაკისრებული ჯარიმების ურთიერთშედარება აჩვენებს, რომ ობიექტური კრიტერიუმების გარეშე განსაზღვრული თანაბარი ოდენობის ჯარიმის დაკისრება სხვადასხვა ეკონომიკური ოპერატორებისთვის არ შეიძლება ჩაითვალოს თანაბრად ეფექტიანად. მსხვილი ეკონომიკური ოპერატორის მიერ შეუსაბამო პროდუქტის რეალიზაციიდან მიღებული შემოსავალი შესაძლოა ბევრად აღემატებოდეს შეუსაბამობის აღმოუფხვრელობის გამო დაწესებულ საჯარიმო სანქციას, რაც ამცირებს ასეთი ეკონომიკური ოპერატორების მიმართ ამგვარი ჯარიმის გამოყენების ეფექტიანობას. მაგალითად, აუდიტით დგინდება, რომ კომპანია, რომელიც არის ე.წ. „ტყლარწების“ რეალიზატორი და კომპანია, რომელიც არის საქართველოში ცემენტის მწარმოებელი და რეალიზატორი ქარხანა, სააგენტოს დადგენილების შეუსრულებლობის გამო დაჯარიმდნენ 1500-1500 ლარით, ვინაიდან ეს არის კანონით განსაზღვრული ჯარიმის მაქსიმალური ოდენობა.

დასკვნა

ბაზარზე ზედამხედველობის პროცესთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული ჯარიმების გამოყენება მიმართულია როგორც საზედამხედველო პროდუქტების, ისე ეკონომიკური ოპერატორების განსხვავებულ და ფართო სპექტრზე, თუმცა კანონი ამის პარალელურად არ ითვალისწინებს ჯარიმების შესაფერის/პროპორციულ დიაპაზონს და ამავდროულად, მკაფიო კრიტერიუმებს, რომელთა მხედველობაში მიღებითაც მოხდება აღნიშნულ დიაპაზონში ჯარიმის კონკრეტული ოდენობის განსაზღვრა, კონკრეტული ეკონომიკური ოპერატორის მიმართ, კონკრეტული სამართალდარღვევის შინაარსის მხედველობაში მიღებით; ასევე კანონი არ ითვალისწინებს დაჯარიმებასთან ერთად იმ მოვალეობის შესრულების დაკისრებას, რომლის შეუსრულებლობისთვისაც ხდება ჯარიმის შეფარდება, ხოლო შეუსრულებლობის შემთხვევაში – ჯარიმების გაზრდილ ოდენობას.

ჯარიმების შესაფერისი/პროპორციული დიაპაზონის და ამავდროულად მკაფიო კრიტერიუმების არარსებობამ, რომელთა მხედველობაში მიღებითაც მოხდებოდა აღნიშნულ დიაპაზონში ჯარიმის კონკრეტული ოდენობის განსაზღვრა, შეიძლება გამოიწვიოს ეკონომიკური ოპერატორების არასამართლიანი სანქცირება და გაზარდოს სამართლებრივი დავების რაოდენობა; ასევე, ერთი მხრივ, მსხვილ კომპანიებთან მიმართებით შესაძლოა შემცირდეს ჯარიმების შემაკავებელი ეფექტი, ხოლო მეორე მხრივ, მცირე კომპანიებში – ინოვაციები და ინვესტიციები.

რეკომენდაცია N 8. სსიპ – ბაზარზე ზედამხედველობის სააგენტოს

ბაზარზე ზედამხედველობასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევებისთვის დადგენილი ჯარიმისა და შემზღუდველი ღონისძიებების აღსრულების ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფად, სააგენტომ მოამზადოს საკანონმდებლო ცვლილებების პროექტი და წარუდგინოს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს, რათა განისაზღვროს სამართალდარღვევის შემაკავებელი ეფექტის მქონე ჯარიმების დიაპაზონი და ამავდროულად, კონკრეტული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისთვის ჯარიმის კონკრეტული ოდენობის განსაზღვრისთვის დადგინდეს ისეთი გასათვალისწინებელი კრიტერიუმები, როგორებიცაა: ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის შინაარსი, ჯარიმის ოდენობის თანაფარდობა შეუსაბამო საზედამხედველო პროდუქციის ჯამურ ღირებულებასთან, საზოგადოების დაინტერესება და სხვ. ასევე: დაჯარიმებასთან ერთად, კანონმდებლობით განისაზღვროს იმ მოვალეობის შესრულების დაკისრება, რომლის შეუსრულებლობისთვისაც ხდება ჯარიმის შეფარდება, ხოლო შეუსრულებლობის შემთხვევაში – ჯარიმების გაზრდილი ოდენობა.

3.10 სააგენტოს მიერ მიღებულ შეტყობინებებზე რეაგირების ნაკლოვანებები

სააგენტოს მიერ საქართველოს ბაზარზე პროდუქტის ზედამხედველობის განხორციელების ერთ-ერთი საფუძველია მიღებული ინფორმაცია, რომ ბაზარზე განთავსებული პროდუქტი არ შეესაბამება დადგენილ მოთხოვნებს ან/და შეიცავს დადასტურებულ/შესაძლო საფრთხეს; ასევე ინფორმაცია ავარიის ან/და უბედური შემთხვევის შესახებ, რომელსაც მოჰყვა ადამიანის ჯანმრთელობის მნიშვნელოვანი დაზიანება ან ფატალური შედეგი.

ამგვარი ზედამხედველობა წარმოადგენს ბაზარზე ზედამხედველობის რეაქტიულ ფორმას, რაც გულისხმობს არაგეგმურად, პროდუქტთან დაკავშირებული რისკის ან/და საფრთხის არსებობის შესახებ ინფორმაციის მიღებას და შესაბამის რეაგირებას.[81] შეტყობინებების ფორმა, მისი წარდგენისა და განხილვის წესი მტკიცდება სააგენტოს უფროსის შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით.[82]

რაც შეეხება სააგენტოში შესული შეტყობინებების განხილვას, 2020–2022 წლებში სააგენტოში შესულია 5 განცხადება და 2 საჩივარი, თუმცა სააგენტოს მხრიდან არ იყო პასუხი გაგზავნილი შემოსული შეტყობინების არცერთ ინიციატორთან.

2020-2022 წლებში სააგენტოში არ იყო შემუშავებული ბაზარზე რეაქტიული ზედამხედველობის და მათ შორის, სხვადასხვა სახის შემოსული შეტყობინებების დამუშავების სტანდარტული საოპერაციო პროცედურა. ამასთანავე, არ არსებობდა მკაფიო ვალდებულება კორესპონდენციის ავტორებთან განხილვის შედეგებზე სააგენტოს ანგარიშვალდებულების შესახებ და ამ ანგარიშვალდებულების შესრულების კონტროლის მექანიზმები. აღსანიშნავია, რომ სააგენტომ შეუსაბამო პროდუქტების შესახებ შეტყობინების წარდგენისა და განხილვის წესი 2023 წლის 1 ნოემბერს დაამტკიცა.

81 „ბაზარზე ზედამხედველობის წესისა და პროდუქტის რეალიზაციის შეჩერების, ბაზრიდან ამოღების, გამოთხოვისა და განადგურების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის N539 დადგენილების მე-6 მუხლი.

82 N539 დადგენილების მე-7 მუხლი

3.11 ONLAIN BAZRIS ZEDAMXEDVELOBIS GANUXORCIELEBLOBA

ბაზარზე ზედამხედველობა უნდა იყოს ინოვაციური და ადაპტირებადი ბაზრის ცვალებად პირობებთან და რისკებთან, რაც გულისხმობს ახალი ტექნოლოგიების გამოყენებას, მონაცემთა დროულ და ეფექტიან ანალიზს, რელევანტური ბაზრების, მათ შორის, ონლაინ ბაზრების დაფარვას.

სააგენტო ზედამხედველობას უნდა ახორციელებდეს საქართველოს ბაზარზე განთავსებულ იმ პროდუქტებზე, რომელთა მიმართ დადგენილია მოთხოვნები შესაბამისი ტექნიკური რეგლამენტებით და რომლებისთვისაც ბაზარზე ზედამხედველობის ორგანოდ განსაზღვრულია სააგენტო. აღნიშნული პროდუქტების რეალიზაცია საქართველოში ხდება როგორც მაღაზიებში, დახლებზე და ა.შ., ასევე ონლაინ ვაჭრობის გზით.

ონლაინ ვაჭრობის განვითარებამ რადიკალური ცვლილებები გამოიწვია საქონლისა და მომსახურების ბაზარზე. მიუხედავად იმისა, რომ ონლაინ ვაჭრობამ გაზარდა ხელმისაწვდომობა და მოქნილობა, მეორე მხრივ, დიდი გამოწვევების წინაშე დააყენა ბაზრის ზედამხედველი ორგანოები. ევროკომისიამ შეიმუშავა დოკუმენტი[83] ონლაინ ვაჭრობის ბაზრის ზედამხედველობის შესახებ, რომელიც ეხმარება ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს გააუმჯობესონ ბაზარზე ზედამხედველობა.

Galt&Taggart-ის[84] კვლევის თანახმად, საქართველოში ადგილობრივი ელკომერციის ბაზრის ზომა წლიურად 3.2-ჯერ გაიზარდა 2020 წელს და 137.9 მლნ ლარი შეადგინა. მათივე პროგნოზით, საქართველოში ადგილობრივი ელკომერციის ბაზრის ზომა 1.1 მილიარდ ლარამდე გაიზრდება 2025 წლამდე.

ევროკავშირის წევრი ქვეყნების 2022-2025 წლების ბაზარზე ზედამხედველობის სტრატეგიებით დგინდება,[85] რომ ძირითადი სამოქმედო მიმართულებები სავაჭრო სფეროში ცვალებადი გარემოს საპასუხოდ არის დაგეგმილი. საქმიანობის პრიორიტეტს კი ელექტრონული კომერცია წარმოადგენს. გამოწვევებად დასახელებულია გაზრდილი ონლაინ ვაჭრობა, ახალი გაყიდვების ადგილები და ახალი ეკონომიკური ოპერატორები.

საქართველოში ონლაინ ვაჭრობის წილი მთლიან გაყიდვებში მნიშვნელოვნად გაიზარდა COVID-19-ის პერიოდში. მობილობის შეზღუდვის გამო, მოსახლეობამ შესყიდვების ონლაინ მეთოდის გამოყენება აქტიურად დაიწყო, რამაც კომპანიები აიძულა განევითარებინათ ონლაინ სავაჭრო პლატფორმები. აღნიშნულის საპასუხოდ სააგენტოს მიერ ონლაინ ვაჭრობის ზედამხედველობის მიმართულებით ცვლილებები არ განხორციელებულა. არ მომხდარა ონლაინ სავაჭრო პლატფორმებზე განთავსებული რისკის შემცველი პროდუქტის შემოწმება. შესაბამისად, ონლაინ ვაჭრობის მიმართულებით სააგენტო ვერ უზრუნველყოფს ახალი ტექნოლოგიების და ინსტრუმენტების სათანადო იდენტიფიკაციას და ამ თვალსაზრისით სააგენტოს მიერ ბაზარზე ზედამხედველობის ფუნქცია არ ხორციელდება.

---

83 ევროკომისიის დოკუმენტი – N2017/C 250/01 – იმ პროდუქტების ბაზრის ხედამხედველობა, რომლებიც იყიდება ონლაინ: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0801(01)

84 გალტ&თაგარტიის 2021 წლის 20 ივლისის სექტორის მიმოხილვა – ელექტრონული კომერცია საქართველოში: https://api.galtandtaggart.com/sites/default/files/2021-07/report/e-commerce-in-georgia_july-2021_geo.pdf

85 მაგალითად: ფინეთის ბაზრის ზედამხედველობის 2020-2025 წლების სტრატეგია, თავი „ცვალებადი საოპერაციო გარემო“, ქვეთავი „გაზრდილი ონლაინ ვაჭრობა“, გვ. 6; გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ბაზრის ზედამხედველობის 2022-2025 წლების სტრატეგია, ქვეთავი „ელექტრონული კომერცია“; ჩეხეთის რესპუბლიკის ბაზრის ზედამხედველობის 2022-2025 წლების სტრატეგია, თავი 3 „სტრატეგიული გადაწყვეტილებები“.

დასკვნა

ონლაინ ვაჭრობის მიმართულებით ბაზარზე ზედამხედველობის არარსებობის პირობებში უკონტროლოდ რჩება სააგენტოს მიერ საზედამხედველო პროდუქტების დიდი სპექტრი, რომლებიც შესაძლოა იყოს საფრთხის შემცველი. შესაბამისად, ვერ სრულდება სააგენტოს მიზანი, უზრუნველყოს საქართველოს ბაზარზე განთავსებული იმ პროდუქტების ზედამხედველობა, რომელთა მიმართ დადგენილია მოთხოვნები შესაბამისი ტექნიკური რეგლამენტებით და რომლებზე ზედამხედველობის ორგანოდაც განსაზღვრულია სააგენტო.

აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით იხ. რეკომენდაცია N1.

ბიბლიოგრაფია

1. GOOD PRACTICE FOR MARKET SURVEILLANCE, January 2017 https://ec.europa.eu/docsroom/documents/23041/attachments/1/translations/en/renditions/pdf
2. BEST PRACTICE TECHNIQUES IN MARKET SURVEILLANCE https://prosafe.org/images/Documents/EMARS/EMARS_Book_of_Best_Practice.pdf
3. Analytical Report following the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on Georgia's application for membership of the European Union https://www.eeas.europa.eu/delegations/georgia/commission-staff-working-document-analytical-report-following-communication_en
4. Safety Gate: the EU rapid alert system for dangerous non-food products
5. https://ec.europa.eu/safety-gate-alerts/screen/webReport
6. ICSMS The internet-supported information and communication system for the pan-European market surveillance. https://webgate.ec.europa.eu/icsms/public/consumer.jsp?locale=en
7. The Blue Guide on the implementation of the product rules https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/blue-guide-implementation-product-rules-2022-published-2022-06-29_en
8. Guide to application of the Machinery Directive
9. https://ec.europa.eu/docsroom/documents/38022
10. https://ec.europa.eu/docsroom/documents/52840
11. https://ec.europa.eu/docsroom/documents/41641
12. https://ec.europa.eu/docsroom/documents/32027
13. https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/toys/toy-safety/guidance_en
14. https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/pressure-equipment-and-gas-appliances/gas-appliances-sector/gas-appliances-regulation_en
15. https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/mechanical-engineering/personal-protective-equipment-ppe_en
16. https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/goods/building-blocks/market-surveillance_en
17. https://www2.mst.dk/udgiv/publications/2015/10/978-87-93352-79-7.pdf
18. https://ec.europa.eu/health/scientific_committees/consumer_safety/docs/sccs_o_027.pdf
19. პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი.
20. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2019 წლის 27 დეკემბრის N1-1/624 ბრძანება „სსიპ – სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ".
21. საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 14 ნოემბრის N539 დადგენილება „ბაზარზე ზედამხედველობის წესისა და პროდუქტის რეალიზაციის შეჩერების, ბაზრიდან ამოღების, გამოთხოვისა და განადგურების წესის დამტკიცების შესახებ".
22. საქართველოს ფინანსთა მინისტრისა და საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2021 წლის 9 ივლისის ერთობლივი N166 – N1-1/317 ბრძანება „ტექნიკური რეგლამენტებით განსაზღვრული პროდუქტის იმპორტის წინასწარი შეტყობინების ფორმებისა და მათი შევსების/დადასტურების წესების დამტკიცების შესახებ".

აუდიტორები	ხელმოწერა
მაკა ჭიხორია მთავარი აუდიტორი	
თენგიზ თევდორაძე წამყვანი აუდიტორი	
ირაკლი პეტრიაშვილი უფროსი აუდიტორი	
გიორგი სულაძე უფროსი აუდიტორ-ასისტენტი	

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური
ქ.თბილისი, 0144, წმ. ქეთევან დედოფლის გამზირი N96
+995 32 243 84 38
SAO.GE