ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

"ვამტკიცებ"

თავდაცვის,საზოგადოებრივი წესრიგისა
და უსაფრთხოების სფეროს აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი
სოფიო დვალიშვილი

"25" დეკემბერი 2018 წელი

N 76/36

ეგ8: N: 1

ძალოვანი უწყებების უნიფორმებით
უზრუნველყოფის ეფექტიანობის
აუდიტის ანგარიში

სარჩევი

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები **3**

შემაჯამებელი მიმოხილვა **4**

1. შესავალი **8**

აუდიტის მოტივაცია 8

აუდიტის მიზანი და კითხვები 8

აუდიტის კრიტერიუმები 9

აუდიტის მასშტაბი და მეთოდოლოგია 9

ზოგადი ინფორმაცია 11

აუდიტის მიგნებები **14**

2. უნიფორმებით უზრუნველყოფის პროცესის მართვაში არსებული ნაკლოვანებები **14**

2.1 თავდაცვის სამინისტრო 15

2.2 შინაგან საქმეთა სამინისტრო 17

2.3 სსიპ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი 22

2.4 საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტი 23

2.5 სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო 24

3. სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში არსებული ნაკლოვანებები **27**

3.1. უშედეგოდ დასრულებული და არაკონკურენტულ გარემოში მიმდინარე ტენდერები 27

3.1.1 ტექნიკური მახასიათებლების განსაზღვრის ნაკლოვანებები 31

3.1.2 არაპროპორციული საჯარიმო სანქციები 32

3.1.3 გამოცდილების მოთხოვნაში არსებული ნაკლოვანებები 32

3.2. თავდაცვის სამინისტროს მიერ ფეხსაცმელების შესყიდვის მიზნით განხორციელებულ პროცედურებში არსებული ნაკლოვანებები 33

ბიბლიოგრაფია **38**

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები

დაცვის პოლიცია – საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი

თავდაცვის სამინისტრო – საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო

ინდივიდუალური ბარათი – კონკრეტულ პირზე გაცემული სანივთე ქონების აღრიცხვის ფორმა

ნორმა/ნორმები (პლანშეტები) – შესაბამისი უწყების მიერ ბრძანებით დამტკიცებული სანივთე ქონების ჩამონათვალი, მოხმარების ვადა და მოცულობა, უნიფორმისა და განმასხვავებელი ნიშნების დიზაინი და შემადგენლობა

სანივთე ქონება – აუდიტის მიზნებისთვის ამ ტერმინში ერთიანდება პირადი მოხმარების საგნები და ინვენტარი (ტანსაცმელი, აღჭურვილობა, პირადი ჰიგიენის ნივთები და ა.შ.)

საპატრულო პოლიცია/პატრული – საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტი

სსიპ – საჯარო სამართლის იურიდიული პირი

სშმ – საქართველოს შეიარაღებული ძალები

უშედეგოდ დასრულებული ტენდერი – ტენდერები სტატუსით: არ შედგა, დასრულებულია უარყოფითი შედეგით, შეწყვეტილია

შსს – საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო

წვევამდელი – სავალდებულო სამხედრო მოსამსახურე

ჯლუსი – საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს ჯარების ლოჯისტიკური უზრუნველყოფის სარდლობა

შემაჯამებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ძალოვანი უწყებების უნიფორმებით უზრუნველყოფის ეფექტიანობის აუდიტი. აუდიტის ობიექტებს წარმოადგენდნენ:

- საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო;
- საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო;
- სსიპ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი;
- შსს-ს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტი;
- საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო.

აუდიტით გამოვლინდა სხვადასხვა სახის სისტემური ნაკლოვანებები, კერძოდ:

ხელმისაწვდომობაში არსებული ნაკლოვანება - ძალოვანი უწყებების მოსამსახურეები (გარდა შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომლებისა) სრულყოფილად არ არიან უზრუნველყოფილნი წინასწარ განსაზღვრული, ნორმებით დადგენილი ოდენობების უნიფორმებით, რაც წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში. ზოგიერთ შემთხვევაში დადგენილი ნორმები არ ასახავს რეალურ საჭიროებას და გადახედვას საჭიროებს.

აუდიტის ობიექტი	**უნიფორმების ხელმისაწვდომობა დადგენილ ნორმასთან მიმართებით**	**პრობლემის აღწერა**
საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო	✗	საკმარისად არ არიან უზრუნველყოფილნი სხვადასხვა დასახელების ნორმით დადგენილი უნიფორმით
საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო	✓	უზრუნველყოფილნი არიან უნიფორმით
სსიპ დაცვის პოლიცია	✗	საორიენტაციო ნორმებთან შედარებით უნიფორმის ნაკლები ოდენობა გაიცემა
შსს-ს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტი	✓/✗	უზრუნველყოფილნი არიან უნიფორმით, გარდა ფეხსაცმლისა.
საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო	✗	უზრუნველყოფილნი არ არიან ნორმით განსაზღვრული უნიფორმებით

საქართველოს თავდაცვის სამინისტროში, არასაკმარისი ფინანსური რესურსის გამო, რომელიც ამ კომპონენტისთვის არის გამოყოფილი (აღსანიშნავია რომ წლების განმავლობაში უნიფორმებით უზრუნველყოფა უმჯობესდება) ვერ ხდება სამხედრო მოსამსახურეების უნიფორმით სრულად უზრუნველყოფა.

რესურსების არაპროდუქტიული გამოყენება - სხვადასხვა აუდიტის ობიექტზე არსებობს რესურსების პროდუქტიულად გამოყენების მნიშვნელოვანი პოტენციალი. კერძოდ, არაპრიორიტეტული ჯგუფებისთვის უნიფორმის მიწოდების შემცირებით, შესაძლოა მეტი რესურსის პრიორიტეტულ ჯგუფებზე მიმართვა. მაგალითად, თუ პირი ორგანიზაციაში ადმინისტრაციულ ფუნქციას ასრულებს, მასზე გაცემული საველე უნიფორმა ნაკლებად ცვდება, რადგან ის არ მონაწილეობს ყოველდღიურ წვრთნებში. შესაბამისად შესაძლებელია უნიფორმის მოხმარების ვადის გაზრდა, რაც გამოიწვევს ეკონომიას.

აუდიტის მიერ შესწავლილი შემთხვევებიდან, დაახლოებით 4,2 მილიონი ლარი[1] შესაძლოა უფრო პროდუქტიულად იქნეს[2] გამოყენებული და მისი ნაწილი მიიმართოს უნიფორმის შესყიდვაზე იმ მოსამსახურეებისთვის, რომელთაც აღნიშნულის მეტი საჭიროება გააჩნიათ.

არაერთგვაროვანი პრაქტიკასა/ნორმის განსაზღვრის ნაკლოვანება – შინაგან საქმეთა სამინისტროს სხვადასხვა უწყებაში უნიფორმები განსახვავებულად არის ნორმირებული სხვადასხვა ჯგუფებისთვის, რაც ლოგიკურია, თუმცა აღნიშნული არ არის საკმარისად არგუმენტირებული. მაგალითად, უბნის ინსპექტორს, რომელსაც ყოველდღიურად უწევს ფეხით სიარული, ნორმით არ ეკუთვნის ფეხსაცმელი, თუმცა ის გათვალისწინებულია საპატრულო პოლიციისა და დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის თანამშრომლებისათვის.

მარაგების მართვის ნაკლოვანება – საერთაშორისო პრაქტიკისგან განსხვავებით, უნიფორმების მარაგების მართვის დადგენილი პოლიტიკა უწყებებში არ არსებობს. კერძოდ, არ არის დადგენილი უნიფორმის თითოეული ატრიბუტიკის სარეზერვო ნორმა. შსს-ს დადგენილი აქვს სარეზერვო ნორმა მხოლოდ საველე უნიფორმაზე, ხოლო თავდაცვის სამინისტროს ყველა ტიპის უნიფორმისთვის დადგენილი აქვს ერთი და იგივე სარეზერვო ნორმა. გარდა აღნიშნულისა, უწყებებში უნიფორმების ნორმების ცვლილებები ხშირია, რაც გულისხმობს უნიფორმის ფერის, დიზაინის ცვლილებას და ახალი შესყიდვის განხორციელების საჭიროებას. **წლების განმავლობაში დაგროვილმა გამოუყენებელი მარაგების ჯამურმა ღირებულებამ 5,5 მლნ ლარი შეადგინა.**[3] აღსანიშნავია, რომ თავდაცვის სამინისტროს შემთხვევაში, გამოუყენებელი ნაშთის მნიშვნელოვანი ნაწილი 2004 და 2009 წლებიდან მომდინარეობს (გრანტით გადმოცემული ქონება), რომელიც განსხვავებული მოჩითვის, ფერის, ზომებისა და სხვა ფაქტორების გამო ვერ იქნა გამოყენებული. 2009 წლის შემდეგ უნიფორმის ტიპი არ შეცვლილა.

2017 წელს შინაგან საქმეთა სამინისტრომ მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან მოითხოვა უნიფორმების შესყიდვის დაფინანსება ***გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით.*** აღნიშნული შესყიდვები განხორციელდა გამარტივებული წესით (ერთ პირთან მოლაპარაკებით). შედეგად:

- ვერ დასტურდება ამ მიმართულებით გაწეული ხარჯის - **476 ათას ლარის ეკონომიურობა**, ვინაიდან სამინისტროს გარკვეული მარაგები გააჩნდა და წლის ბოლომდე არ იქნა სრულად გამოყენებული გადაუდებელი აუცილებლობით შესყიდული რაოდენობა. შესაბამისად, იმ შემთხვევაში თუ გარკვეული მარაგის შექმნა იყო საჭირო, ნაცვლად გამარტივებული შესყიდვისა, შესაძლებელი იყო ტენდერის გამოცხადება.
- სამინისტრომ სარეზერვო ფონდიდან, ასევე გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით შეისყიდა დაახლოებით **109 ათასი ლარის** ღირებულების მაღალხარისხიანი სხვადასხვა დასახელების სანივთე ქონება კრიმინალური პოლიციის დეპარტამენტის თანამშრომლებისთვის. მათთვის უნიფორმის ნორმა და პლანშეტი არ არის განსაზღვრული, შესაბამისად საკმარისად დასაბუთებული არ არის ძვირადღირებული

[1] თავდაცვის სამინისტრო - 4 მლნ ლარი, რომელიც წარმოადგენს 2 წელიწადში იმ სამხედრო მოსამსახურეების საველე ფორმაზე (ფორმა კომუფრირებული, მაღალყელიანი ფეხსაცმელი, პულოვერი, საქარე ქურთუკი, შარვალი) გაწეულ დანახარჯებს, რომლებიც ნაკლებად არიან ჩართული საველე სწავლებებში. დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი - 245 ათასი ლარი (ადმინისტრაციული პერსონალის უნიფორმაზე გაწეული ხარჯები).

[2] რესურსების პროდუქტიულ გამოყენებასთან დაკავშირებით, სამინისტროს პოზიციით, საველე უნიფორმა, ოფიცრებსა და შტაბში მომუშავე პერსონალს აუცილებლად ესაჭიროება, თუმცა შესაძლოა ნაკლებ ცვეთას განიცდიდეს, ამიტომ შეიძლება მოხდეს საველე ფორმის ნორმის დიფერენციაცია ოფიცრებსა და რიგით კაპრალ-სერჟანტთა შემადგენლობას შორის.

[3] საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო - 2,868,450.00 ლარი; საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო- 2,019,544.00 ლარი; სსიპ დაცვის პოლიცია - 321,188.00 ლარი; შსს-ს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტი - 221,628.00 ლარი; საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო - 123,705.00 ლარი;

უნიფორმის შესყიდვის საჭიროება. ერთ შემთხვევაში, გამარტივებული წესით შესყიდულ უნიფორმებში ჯამურად გადახდილია **43 ათასი ლარით მეტი,** ვიდრე უახლოეს პერიოდში ჩატარებული ტენდერით. შესაბამისად, გაწეულია არაეკონომიური ხარჯი.

უნიფორმების შესყიდვებში არსებული ნაკლოვანებები და პრობლემები – უნიფორმების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებული ტენდერების 30% (შსს – 16%, თავდაცვის სამინისტრო – 9%, დაცვის პოლიცია – 2%, საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტი – 2% და სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო – 1%) არაკონკურენტულ გარემოში მიმდინარეობდა (მონაწილეობდა მხოლოდ ერთი პრეტენდენტი ან ტენდერი არ შედგა). აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ ასეთი შესყიდვების დროს ჯამური სავარაუდო ღირებულება შემცირდა **მხოლოდ 3.3%-ით.** აღნიშნული ნაკლოვანება გამოწვეულია სხვადასხვა მიზეზით, კერძოდ:

- **საქონლის ტექნიკური მახასიათებლები** – ზოგიერთ შემთხვევაში ზედმეტად დეტალურად არის განსაზღვრული, რაც ზღუდავს კონკურენციას. ტექნიკური მახასიათებლების სწორად დეტალიზებით მიიღება ხარისხიანი პროდუქტი. თუმცა მნიშვნელოვანია, რომ ამ შემთხვევაში ტექნიკური დეტალები არ იყოს მორგებული კონკრეტულ პრეტენდენტზე და მოთხოვნა ჩამოყალიბდეს იმგვარად, რომ უზრუნველყოფილი იქნეს კონკურენცია.
- **არაპროპორციული საჯარიმო სანქციები** – ხშირ შემთხვევებში სატენდერო პირობებით სანქციები დაწესებულია მხოლოდ მომწოდებლის მიერ პირობის შეუსრულებლობაზე და არ არის გათვალისწინებული ანალოგიური მიდგომა თავად შემსყიდველის მიმართ (გარდა თავდაცვის სამინისტროს მიერ განხორციელებული შესყიდვებისა, სადაც აღნიშნული საკითხი დაბალანსებულია); ხშირად პირგასამტეხლოს დაკისრება ხდება არა მისაწოდებელი საქონლის ღირებულებაზე, არამედ მთლიან სახელშეკრულებო ღირებულებაზე (შესაბამისად არამარტო შეუსრულებელ, არამედ უკვე შესრულებულ ვალდებულებაზეც), რაც მიმწოდებლებს არ აძლევს მოტივაციას მიიღონ მონაწილეობა ტენდერებში.
- **გამოცდილების მოთხოვნების არაპროპორციულობა** – პრეტენდენტისთვის ტენდერებში მოთხოვნილი გამოცდილების კრიტერიუმი ზოგიერთ შემთხვევაში არაპროპორციული იყო შესასყიდი ობიექტის ღირებულებასთან და მიწოდების ვადებთან მიმართებით, რაც ასევე წარმოადგენდა შემზღუდველ გარემოებას.

თავდაცვის სამინისტროს მიერ მაღალყელიანი ფეხსაცმლის შესყიდვებში არსებული ნაკლოვანებები

ნაკლოვანებებით ხასიათდებოდა თავდაცვის სამინისტროს მიერ მაღალყელიანი ფეხსაცმლის შესყიდვის მიზნით განხორციელებული შესყიდვები. სამინისტრომ 2018 წლამდე ვერ უზრუნველყო მისაღები ხარისხის ფეხსაცმლის ტექნიკური მახასიათებლებისა და პრეტენდენტის საკვალიფიკაციო მოთხოვნების ჩამოყალიბება წლების განმავლობაში, **(2018 წლიდან ჩამოყალიბდა გაუმჯობესებული მახასიათებლები)** რის გამოც შესყიდვები განხორციელდა სხვადასხვა ფასად და საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიური ხარჯვის რისკები გამოიწვია. კერძოდ, 2016 წელს ერთი და იგივე კომპანიის მიერ წარმოებული, ერთი და იმავე მოდელის ფეხსაცმელი შესყიდულია განსხვავებულ ფასად ტენდერითა და გამარტივებული შესყიდვით. ამასთანავე, 2018 წლის 24 იანვარს გაცილებით დიდი ოდენობის ფეხსაცმელი (22,500 წყვილი) შესყიდულია მწარმოებლისგან უფრო ძვირად, ვიდრე 2016 წლის 18 მარტს შუამავალი კომპანიისაგან (4,300 წყვილი), რაც საკმარისად არ არის არგუმენტირებული.

რეკომენდაციები

საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს, სსიპ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტს, და შსს-ს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტს:

საჭიროების რეალური განსაზღვრის, მოსამსახურეების უნიფორმებით დროული უზრუნველყოფისა და რესურსების რაციონალურად გამოყენების მიზნით:

- *წლის განმავლობაში საჭირო და შესასყიდი უნიფორმების რაოდენობის დაანგარიშება განახორციელოს შესაბამისმა სამსახურმა საშტატო ერთეულის, საჭიროებებზე დაფუძნებული რაოდენობის (მათ შორის პრიორიტეტული კონტიგენტის უპირატესი დაკმაყოფილების გათვალისწინებით) საწყობში არსებული ნაშთების/საჭირო ოდენობის მარაგებისა გათვალისწინებით;*
- *უწყებების მიერ დადგინდეს უნიფორმების ნორმების (დიზაინის შეცვლის) გადახედვის წესი და პერიოდულობა, იმ მიზნით რომ აღმოიფხვრას ნორმის ხშირი ცვლილებების შედეგად გამოუყენებელი ქონების დაგროვების პრაქტიკა და შესაბამისად შემცირდეს არარაციონალური ხარჯები;*
- *უზრუნველყოფილ იქნეს მარაგების მართვის წესისა და შესაბამისი პროცედურების დანერგვა, რაც მათ შორის გულისხმობს სარეზერვო მარაგების საჭირო რაოდენობის წინასწარ განსაზღვრას თითოეული ტიპის უნიფორმისთვის. აღნიშნულ პროცესში შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს საერთაშორისო პრაქტიკა;*
- *განიხილოს უნიფორმებით უზრუნველყოფის სხვადასხვა ქვეყანაში არსებული პრაქტიკის გამოყენების შესაძლებლობა (მაგალითად: ვაუჩერული დაფინანსება, ქულობრივი სისტემა) განსაკუთრებით იმ შემთხვევებში, როდესაც კონკრეტული ატრიბუტიკის გამოყენების საჭიროება და ცვეთა ინდივიდუალურია და არ არის დამოკიდებული ერთიან სტანდარტზე (მაგალითად, ფეხსაცმელი).*

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს:

- *ერთგვაროვნების და დადგენილი ნორმების დასაბუთებულობის მისაღწევად, სამინისტრომ უზრუნველყოს სისტემაში შემავალი უწყებების თანამშრომლებისთვის უნიფორმის ნორმების გადახედვა და განახლება არსებული საჭიროებების გათვალისწინებით.*

საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს, სსიპ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტს, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს და შსს-ს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტს:

იმ მიზნით, რომ უზრუნველყოფილ იქნეს მისაღები ხარისხის უნიფორმის დროული და ეკონომიური შესყიდვა (ჯანსაღი კონკურენციის პირობებში), მნიშვნელოვანია:

- *აუდიტის ობიექტებმა შეიმუშაონ და დანერგონ უნიფორმის თითოეული ატრიბუტიკის, კომპონენტის გონივრული ტექნიკური (ხარისხობრივი, თვისობრივი) მახასიათებლები, ბაზრის კვლევისა და საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით;*
- *უნიფორმების შესყიდვისას, შეიმუშაონ ოპტიმალური მიდგომა და მეთოდი კომპანიებისთვის სანქციების დაწესების, გამოცდილებისა და ფინანსური ბრუნვის მოთხოვნების თვალსაზრისით.*

1. შესავალი

აუდიტის მოტივაცია

სამხედრო ძალები, პოლიცია და პენიტენციური სისტემის თანამშრომლები წარმოადგენენ ქვეყნისთვის მნიშვნელოვან ძალას, რომელთა მიზანია მოქალაქეთა მშვიდ და უსაფრთხო გარემოში ცხოვრების უზრუნველყოფა. შესაბამისად, მათი ხარისხიანი და კომფორტული სამოსით უზრუნველყოფა მნიშვნელოვანია, ვინაიდან მათი საქმიანობა დაკავშირებულია კრიმინალის წინააღმდეგ ბრძოლასთან, საზოგადოების უსაფრთხოების უზრუნველყოფასთან და სხვა განსაკუთრებულ საქმიანობებთან.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ წინა წლებში ჩატარებული აუდიტებით გამოვლინდა შერჩეულ უწყებებში უნიფორმის შეძენა-გამოყენებასთან დაკავშირებული **შემდეგი ნაკლოვანებები:**

- შინაგან საქმეთა სამინისტროს ცენტრალური აპარატის **საწყობში ინახება** სხვადასხვა სტრუქტურული ქვედანაყოფიდან **ამოღებული გამოუყენებელი უნიფორმები**;
- თავდაცვის სამინისტროში სამხედრო მოსამსახურეებს დადგენილ ვადებში არ ეძლევათ სანივთე ქონება. **სამხედრო ქვედანაყოფებს არასაკმარისი ოდენობით მიეწოდებათ სამხედრო და სპორტული ტანსაცმელი, ფეხსაცმელი;**
- სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროში უნიფორმების განახლებული დიზაინის/სპეციფიკის შემუშავებამ და შესყიდვების პროცედურების გაჭიანურებამ, **მოსამსახურეების ფორმებით აღჭურვის დაგვიანება გამოიწვია;**
- უწყებებში უნიფორმების მახასიათებლები არ არის სათანადოდ განსაზღვრული, რაც იწვევს ტენდერების უშედეგოდ დასრულებას და შესაბამისად, **ფორმების დაგვიანებით და მაღალ ფასად შესყიდვას.**

აუდიტის ობიექტების მიერ უნიფორმის შეძენაზე გაწეულმა ხარჯმა 2017 წელს, დაახლოებით **17 მილიონი ლარი** შეადგინა.

შესაბამისი პირების უნიფორმებით უზრუნველყოფის საკითხის მნიშვნელობიდან, დიდი მოცულობის ხარჯებიდან და უნიფორმების შესყიდვის პროცესში არსებული პრობლემებიდან გამომდინარე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა მიზანშეწონილად მიიჩნია აღნიშნული მიმართულებით ეფექტიანობის აუდიტის ჩატარება.

აუდიტის მიზანი და კითხვები

აუდიტის მიზანია შერჩეული სახელმწიფო სტრუქტურების მიერ მოსამსახურეების უნიფორმებით უზრუნველყოფის, ასევე უნიფორმების შესყიდვის დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში არსებული პრობლემების გამოვლენა, გამომწვევი მიზეზების მოძიება და შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება, რომლებიც ხელს შეუწყობს მისაღები ხარისხის უნიფორმის დროულ და ეკონომიურ შესყიდვას.

არსებული პრობლემებიდან გამომდინარე აუდიტის მთავარი კითხვებია:

- რამდენად პროდუქტიულია უნიფორმებით უზრუნველყოფის პროცესი ძალოვან უწყებებში? (უნიფორმების ოპტიმალური გადანაწილება/მომარაგება; მარაგების მართვა და მოსამსახურეთა უნიფორმით დროული უზრუნველყოფა);
- რამდენად ეკონომიურად ხდება უნიფორმების შესყიდვა, შესაბამისი ხარისხის გათვალისწინებით?

აუდიტის კრიტერიუმები

აუდიტის მიმდინარეობისას, შეფასების კრიტერიუმად გამოყენებულია საკანონმდებლო აქტები, რომლებიც არეგულირებს სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურებს:

- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „კონკურენციის შესახებ“;
- საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2011 წლის 7 აპრილის N9 ბრძანება „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2017 წლის 14 ივნისის N12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“.

მოსამსახურეთა სანივთე ქონებით უზრუნველყოფის ნორმების მარეგულირებელი ბრძანებები:

- საქართველოს თავდაცვის მინისტრის 2017 წლის 15 დეკემბრის N94 ბრძანება;
- საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2013 წლის 30 დეკემბრის N1035 ბრძანება;
- საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის 2015 წლის 25 ნოემბრის N165 ბრძანება.

კრიტერიუმად ასევე გამოყენებულია:

- შესყიდვების სააგენტოს მეთოდური მითითებები და რეკომენდაციები სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებით;

იქიდან გამომდინარე, რომ ძალოვანი უწყებების საქმიანობა სპეციფიკურია და მათი მართვის პროცესი უმეტეს შემთხვევაში კონფიდენციალურია, ღია წყაროებით სხვადასხვა ქვეყნის მიერ დანერგილი პრაქტიკების მოძიება ვერ მოხერხდა და აუდიტის ჯგუფის მიერ კრიტერიუმად ზოგიერთ შემთხვევაში გამოყენებულია „საღი აზრი“. თუმცა აღნიშნულის პარალელურად, აუდიტის ჯგუფის მიერ მოძიებულია სხვადასხვა ქვეყნის ზოგადი პრაქტიკები (უნიფორმების შესყიდვის ვაუჩერული, ქულობრივი დაფინანსების სისტემა და ა.შ.) აღნიშნული ინფორმაცია მოპოვებულია სამხედრო და პოლიციის დიპლომატიური პირებისგან (ატაშეებისგან).

აუდიტის მასშტაბი და მეთოდოლოგია

ძალოვანი სტრუქტურების უნიფორმებით უზრუნველყოფის ეფექტიანობის აუდიტის პერიოდი მოიცავს 2017 წელს. თუმცა, ანალიზისთვის გამოყენებული იქნა 2017 წლამდე და აუდიტის დასრულებამდე პერიოდის ინფორმაცია.

აუდიტის ობიექტებს წარმოადგენენ[4]:

1. „საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო“ (43%);
2. „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო“ (37%);
3. შსს-ს სსიპ „დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი“ (11%);
4. შსს-ს ქვედანაყოფი - „საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტი“ (9%);
5. „საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო“[5] (1%).

[4] თითოეულის პროცენტული წილი უნიფორმების შესყიდვისთვის გაფორმებულ ხელშეკრულებაში

[5] საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო, როგორც დამოუკიდებელი უწყება აღარ არსებობს, რადგან აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში შეუერთდა იუსტიციის სამინისტროს, შესაბამისად რეკომენდაციები გაიცემა იუსტიციის სამინისტროს მიმართ

აუდიტის ობიექტების შერჩევისას გათვალისწინებული იქნა უნიფორმების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებული ტენდერების რაოდენობები და მოცულობები, მათ მიერ მთლიან შესყიდვებში დაკავებული პროცენტული წილი და ობიექტის საქმიანობისას უნიფორმის ტარების სიხშირე. აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე შეირჩა შესყიდვის ის კატეგორიები (CPV), რომლითაც აუდიტის ობიექტები ახორციელებენ უნიფორმების შესყიდვას.[6]

აუდიტის ძირითადი შესწავლის ეტაპზე გამოყენებული იქნა შემდეგი მეთოდოლოგია:

- საერთაშორისოდ მიღებული პრაქტიკის გაცნობა და ანალიზი;
- სამართლებრივი ბაზის და მარეგულირებელი ნორმების ანალიზი;
- შესყიდვების ელექტრონული მონაცემთა ბაზისა და დოკუმენტური ანალიზი;
- აუდიტის ობიექტთან (შესაბამის პასუხისმგებელ პირებთან) ინტერვიუები.

აუდიტის ძირითად კითხვებზე პასუხის გასაცემად ინფორმაციის მოპოვება განხორციელდა შემდეგი მეთოდებით:

რამდენად პროდუქტიულია უნიფორმებით უზრუნველყოფის პროცესი ძალოვან უწყებებში? – კითხვაზე პასუხის გასაცემად შესწავლილი იქნა სამართლებრივი ბაზა და სტანდარტები, რომლებიც არეგულირებს შესაბამისი უწყებების მიერ უნიფორმების წლიური საჭიროების განსაზღვრას და რაციონალურ განაწილებას. ხელმისაწვდომობის საკითხთან დაკავშირებით, დამატებით შესწავლილ იქნა საერთაშორისო პრაქტიკა, ჩატარდა შესაბამისი ინტერვიუები.

რამდენად ეკონომიურად ხდება უნიფორმების შესყიდვა, შესაბამისი ხარისხის გათვალისწინებით? – კითხვაზე პასუხის გასაცემად განხორციელდა შესყიდვების მონაცემთა ანალიზი, რომელიც ითვალისწინებდა კონკურენტული გარემოს ანალიზს, დადებითი და უარყოფითი შედეგით დასრულებულ ტენდერთა ანალიზს, სატენდერო დოკუმენტაციაში მოთხოვნების განსაზღვრის ანალიზს, დისკვალიფიკაციის გამომწვევი მიზეზების შესწავლას და ა.შ. ასევე იმ ტენდერების ანალიზს, რომელიც ჩაიშალა და შემდგომ საქონლის შესყიდვა განხორცილდა გამარტივებულად.

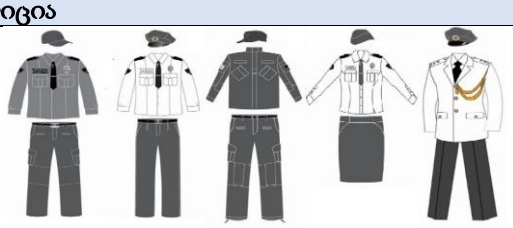
[6] 18100000; 18200000; 18300000; 18400000; 18800000; 18900000

ზოგადი ინფორმაცია

უნიფორმების საჭიროების განსაზღვრა და გამოყენება

ძალოვანი უწყებების მოსამსახურეების უნიფორმებით უზრუნველყოფა რეგულირდება შესაბამისი სამსახურების მიერ დამტკიცებული სანივთე ქონების ნორმებით (შემდგომში - ნორმა), სადაც გაწერილია **ვის** ეკუთვნის ფორმა, **რა** ვადით და **რამდენი**. ხოლო, **როგორი** უნდა იყოს ვიზუალურად უნიფორმა, რეგულირებულია ცალკე ბრძანებებით (შემდგომში – პლანშეტები).

სურათი N1. უნიფორმებით უზრუნველყოფის მარეგულირებელი ბრძანებებიდან მაგალითები

ნ ო რ მ ა			პ ლ ა ნ შ ე ტ ი
საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტი			
დასახელება	**რაოდენობა**	**მოხმარების ვადა (წელი)**	
ჰალსტუხი	2	1	
პერანგი გრძელი/მოკლე	4	1	
პულოვერი	1	2	
ფეხსაცმელი	1	2	
სსიპ - დაცვის პოლიცია			
დასახელება	**რაოდენობა**	**მოხმარების ვადა (წელი)**	
კეპი (საზაფხულო)	1	1	
პერანგი გრძელი/მოკლე მკლავით	2	1	
შარვალი ზამთრის/ზაფხულის	2	1	
ფეხსაცმელი მაღალყელიანი	1	1	
შინაგან საქმეთა სამინისტრო			
დასახელება	**რაოდენობა**	**მოხმარების ვადა (წელი)**	
ქუდი წინაფრიანი/ზამთრის	1	1	
პერანგი გრძელი/მოკლე მკლავით	5	1	
შარვალი	2	1	
ქურთუკი შემოდგომა-ზამთრის	1	1	
თავდაცვის სამინისტრო			
დასახელება	**რაოდენობა**	**მოხმარების ვადა (წელი)**	
ფორმა კომუფლირებული	4	4	
ფეხსაცმელი მაღალყელიანი	4	4	
პულოვერი	2	4	
საქარე ქურთუკი და შარვალი	2	4	
სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო			
დასახელება	**რაოდენობა**	**მოხმარების ვადა (წელი)**	
ფორმა საველე	1	1	
ფეხსაცმელი (საზაფხულო)	2	1	
პერანგი	2	1	
ქურთუკი	1	1	

უნიფორმები გამოყენების მიხედვით იყოფა 4 ძირითად სახეობად:

- **ყოველდღიური** - ყოველდღიური სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას;
- **საველე** - სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას გათვალისწინებული კომუფლირებული ფორმა;
- **სპორტული** - ფიზიკური მომზადებისა და ფიზიკური ნორმატივების ჩაბარების დროს;
- **სააღლუმე** - გამოიყენება სახელმწიფო ცერემონიებსა და რიტუალებში, კულტურულ ღონისძიებებში, სადღესასწაულო და ღირსშესანიშნავ დღეებში, ასევე კონფერენციებსა და ოფიციალურ მიღებებში მონაწილეობისას.

აუდიტის ობიექტების მიერ უნიფორმებით უზრუნველყოფის პროცესი ძირითადად ერთგვაროვნად მიმდინარეობს. საჭიროების ფორმირების, შესყიდვების დაგეგმვის, ბიუჯეტირებისა და შესყიდვების პროცესში სხვადასხვა სტრუქტურული ერთეულია ჩართული. საჭიროების განსაზღვრა იწყება ქვედანაყოფებიდან მოთხოვნების ფორმირებით და სრულდება საბოლოო მომხმარებელზე უნიფორმის მიწოდებით.

უნიფორმების შესყიდვა

აუდიტის ფარგლებში შერჩეული სამი სამინისტროსა[7] და შსს-ს სამსახურების[8] მიერ უნიფორმის შესყიდვის მიზნით გამოცხადებული ტენდერების სავარაუდო ღირებულება შეადგენდა **31.2 მილიონ ლარს** (141 ტენდერი), რომელთაგან 114 შემთხვევაში გაფორმდა ხელშეკრულება, ღირებულებით – **17 მილიონი ლარი.** დანარჩენი 27 ტენდერი უშედეგოდ დასრულდა (არ შედგა, შეწყვეტილია ან დასრულებულია უარყოფითი შედეგით).

ცხრილი N1. *ტენდერებისა და გამარტივებული შესყიდვით გაფორმებული ხელშეკრულებების რაოდენობები და ღირებულებები 2017 წელს*

შემსყიდველი ორგანიზაცია	ტენდერები				გამარტივებული შესყიდვა	
	გამოცხადებული	ხელშეკრულება გაფორმებული	სახელშეკრულებო ღირებულება	%	რაოდენობა	სახელშეკრულებო ღირებულება
თავდაცვის სამინისტრო	43	37	7,254,011.29	42.7	28	208,803.00
პრობაციის სამინისტრო	11	7	140,656.00	0.8	1	36.00
შინაგან საქმეთა სამინისტრო	61	48	6,269,140.25	36.9	5	59,138.00
დაცვის პოლიცია	**15**	**14**	**1,866,328.00**	**11**	**X**	**X**
საპატრულო პოლიცია	11	8	1,456,659.93	8.6	3	2,268.00
სულ	**141**	**114**	**16,986,795.47**	**100**	**37**	**270,245.00**

გარდა ამისა, შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ უნიფორმების შესყიდვის მიზნით, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი თანხით, გაფორმებულია 8 ხელშეკრულება, ღირებულებით – **1.5 მილიონი ლარი.**

[7] საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო
[8] დაცვის პოლიცია და საპატრულო პოლიცია

საერთაშორისო პრაქტიკის მიმოხილვა

აუდიტის ჯგუფმა ძალოვანი უწყებების უნიფორმებით უზრუნველყოფის საერთაშორისო პრაქტიკების შესწავლისთვის გამოიყენა დიპლომატიური წარმომადგენლების[9] მიერ მოპოვებული ინფორმაცია.

სხვადასხვა ქვეყანაში გამოიყენება უნიფორმებით უზრუნველყოფის ვაუჩერული და ქულობრივი სისტემები. ვაუჩერული დაფინანსება გულისხმობს მოსამსახურეებისთვის ვაუჩერის გადაცემას, რაც მას საშუალებას მისცემს განახორციელოს მისთვის სასურველი შესყიდვა წინასწარ დადგენილი ნორმის, ასევე დიზაინის შესაბამისად. ამ შემთხვევაში ძირითადად ხორციელდება უნიფორმის მთლიანი კომპლექტის ერთჯერადი შესყიდვა. რაც შეეხება ქულობრივ სისტემას, ის გულისხმობს შემდეგს: მოსამსახურეს ყოველწლიურად ერიცხება მისთვის განსაზღვრული იმ ატრიბუტიკის ქულათა ჯამი, რომლის განკარგვა შეუძლია საკუთარი სურვილისამებრ. მაგალითად, თუ მოსამსახურეს დაერიცხა საველე ფორმის შესაბამისი ქულები და თვლის, რომ მას სჭირდება არა საველე ფორმის, არამედ ყოველდღიური ფორმის რომელიმე აქსესუარის განახლება, ქულების გამოყენებით შეუძლია მისთვის სასურველი აქსესუარის მიღება.

შესყიდვების დაგეგმვის დროს მოსამსახურეებისთვის საჭირო რაოდენობასთან ერთად განისაზღვრება თითოეული ტიპის ატრიბუტიკის მარაგის საჭირო მოცულობა, რომელიც წინასწარ არის განსაზღვრული. აღნიშნულ პრაქტიკასთან დაკავშირებით ინფორმაცია მივიღეთ ლიეტუვას და ლატვიის სამხედრო ატაშესგან.

აუდიტის ჯგუფმა შესწავლა საერთაშორისო ლოჯისტიკური სამსახურების[10] ზოგადი პრინციპები და მეთოდები, რაც გათვალისწინებული იქნა ძალოვანი უწყებების უნიფორმებით უზრუნველყოფის ეფექტიანობის შეფასებისას. მარაგების მართვის სხვადასხვა მეთოდები და პრინციპები შესაძლოა მარტივად იქნეს მორგებული ორგანიზაციის ბიზნეს პროცესზე.

მარაგების მართვის ერთ-ერთ ტექნიკას წარმოადგენს ABC კლასიფიკაცია. მარაგების მართვის ეს პრინციპი ორ კითხვას პასუხობს: რამდენი უნდა შეუკვეთო და როდის უნდა შეუკვეთო[11]. ამ ტექნიკის მიხედვით სამი სახის მარაგს გამოყოფენ A – უმნიშვნელოვანესი, B – მნიშვნელოვანი, C – ნაკლებმნიშვნელოვანი. მნიშვნელოვნება შეიძლება განისაზღვროს მოთხოვნადობის მიხედვით, ასევე ღირებულების მიხედვით. გადაუდებელი შემთხვევებისთვის ბუნებრივია და აუცილებელია სარეზერვო მარაგების (Safety Stock) არსებობა. სარეზერვო მარაგების დაანგარიშების სხვადასხვა მეთოდი არსებობს, რისთვისაც საჭიროა შესყიდვების ისტორიისა და საჭიროების მოცულობის ცოდნა.[12]

მარაგების ეფექტიანად მართვისთვის აუცილებელია გამოცდილი და ლოჯისტიკური მიმართულებით სპეციალიზებული გუნდი. შესაბამისად მნიშვნელოვანია ადამიანური რესურსის ტრენინგი და შესაბამისი სწავლებების უზრუნველყოფა.[13]

---

[9] სამხედრო ატაშეები და პოლიციის ატაშეები

[10] World Logistics Alliance (WLA), Global Logistics Associates (GLA), European Logistics Association

[11] Eazystock - How to use ABC Classification for Inventory Management, 2014

[12] საქონლის დღიური საჭიროება (მაქსიმუმი) x შესყიდვის განხორციელების მაქსიმალურ დროზე; საქონლის დღიური საშუალო x შესყიდვების განხორციელების საშუალო მაჩვენებელზე; ზემოაღნიშნულ პუნქტს შორის სხვაობის გამოთვლით მიიღება სარეზერვო მარაგის მოცულობა.

[13] Gwynne Richards; Warehouse Management 2nd Addition & A complete guide to improving efficiency and minimizing cost in the modern warehouse; 2014

აუდიტის მიგნებები

ძალოვან უწყებებში უნიფორმები საკმარისად **ხელმისაწვდომი არ არის.**

უნიფორმების განმსაზღვრელი ნორმები და პლანშეტები **არ არის არგუმენტირებული და გარკვეულ შემთხვევებში არ ეფუძნება მომხმარებელთა რეალურ საჭიროებებს.**

უნიფორმების განმსაზღვრელი ნორმების ხშირი ცვლილების გამო წინა პერიოდში შესყიდული **უნიფორმები ირიცხება მარაგში და აღარ ხდება მათი გამოყენება.**

უნიფორმების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებული ტენდერების დიდი ნაწილი **უშედეგოდ სრულდება;** ასევე, ტენდერების 30% **არაკონკურენტულ გარემოში** მიმდინარეობს, რაც ზოგიერთ შემთხვევაში იწვევს შესყიდვის **არაეკონომიურად განხორციელებას**.

2. უნიფორმებით უზრუნველყოფის პროცესის მართვაში არსებული ნაკლოვანებები

უნიფორმებზე ხელმისაწვდომობის გაზრდის ხელშესაწყობად მნიშვნელოვანია არსებობდეს ისეთი პოლიტიკა და პროცედურები, რომელიც უზრუნველყოფს საჭიროებების სწორად განსაზღვრას პრიორიტეტულობისა და არსებული მარაგების გათვალისწინებით. შესაბამისად, აუცილებელია წინასწარ იყოს განსაზღვრული:

- **ვისთვის** – უნდა განხორციელდეს უნიფორმების შესყიდვა (კონტიგენტის წინასწარი განსაზღვრა, პრიორიტეტულობის გათვალისწინებით);
- **რა** – ატრიბუტიკით უნდა იქნენ უზრუნველყოფილნი განსაზღვრული ჯგუფები (არის თუ არა საჭირო კონკრეტული ტიპის ტანსაცმელი, ფეხსაცმელი, სავარჯიშო ფორმა და ა.შ.);
- **რამდენი** – რა მოცულობის საქონელია საჭირო მოთხოვნის დასაკმაყოფილებლად – სეზონურობის, ტარების პერიოდულობის, ცვეთის და **მარაგების** გათვალისწინებით;
- **როგორი** – უნიფორმის ტექნიკური მახასიათებლები და ხარისხი.

გამოვლინდა რომ მოსამსახურეთა უნიფორმებით უზრუნველყოფა არ ხდება სრულყოფილად, რაც დაკავშირებულია შემდეგ ძირითად ნაკლოვანებებთან:

1. **საჭიროებების განსაზღვრის ნაკლოვანება** – შესაბამისად ნორმების არასათანადო განსაზღვრა.
2. **მარაგების მართვის ნაკლოვანებები** – ძალოვან უწყებებს არ აქვთ განსაზღვრული უნიფორმის *თითოეული* ატრიბუტიკის სარეზერვო ნორმა, (განსაზღვრული აქვს მხოლოდ შსს-ს, საველე უნიფორმის შემთხვევაში, რომლის სარეზერვო მარაგის ოდენობა 1000 ერთეულით განისაზღვრება, ხოლო თავდაცვის სამინისტროს გრიფით „საიდუმლო“ ბრძანებით დადგენილი აქვს ყველა უნიფორმისთვის ზოგადი ნორმა[14]) რაც შეუძლებელს ხდის იმის დადგენას, თუ რა არის ოპტიმალური მარაგის ოდენობა,

[14] საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს 2003 წლის 29 დეკემბრის N013 ბრძანება - „შეიარაღებულ ძალებში საჯარისო მარაგების მატერიალური დაკომპლექტების მათ ეშელონირებისა და უზრუნველყოფის თანმიმდევრობის შესახებ“

რაც გათვალისწინებული უნდა იყოს გადაუდებელი შემთხვევებისთვის. ნორმების ხშირი ცვლილების შედეგად, რაც იწვევს უნიფორმის ფერის ან დიზაინის შეცვლას, აუდიტის ობიექტებს წლების განმავლობაში რჩებათ გამოუყენებელი ნაშთი. აღსანიშნავია რომ თავდაცვის სამინისტროს შემთხვევაში წლების განმავლობაში დაგროვილი ნაშთი გამოწვეულია განსხვავებული მოჩითვის უნიფორმის, ზომებისა და ქვედანაყოფებიდან მობრუნებული საქონლის დაგროვებით. ნაშთის მნიშვნელოვანი ნაწილი 2004 და 2009 წლებიდან მომდინარეობს (2009 წლის შემდეგ უნიფორმის ტიპს ცვლილება არ განუცდია).

ნაშთის ოდენობა უწყებების მიხედვით შემდეგნაირია:

ცხრილი N2. *გამოუყენებელი ნაშთის ღირებულება სტრუქტურების მიხედვით*

სტრუქტურის დასახელება	წლების განმავლობაში გამოუყენებელი ნაშთის ღირებულება (ლარი)
საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო	2,868,450.00
საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო	2,019,544.00
სსიპ დაცვის პოლიცია	321,188.00
შსს-ს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტი	221,628.00
საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო	123,705.00
სულ ჯამი:	5,554,515.00

ყველა აუდიტის ობიექტს ახასიათებს ნაკლოვანებები როგორც საჭიროებების განსაზღვრის, ასევე მარაგების მართვის თვალსაზრისით. ქვემოთ მოცემულ თავებში, აუდიტის ობიექტების მიხედვით განხილულია ის ნაკლოვანებები, რომლებიც უფრო დამახასიათებელი და პრობლემურია კონკრეტული აუდიტის ობიექტისთვის მისი მიზნების მიღწევისა და საქმიანობის განხორციელების პროცესში.

2.1 თავდაცვის სამინისტრო

უნიფორმების საჭიროებებისა და მიწოდების პრაქტიკის მნიშვნელოვანი შეუსაბამობა

თავდაცვის მინისტრის ბრძანების[15] მიხედვით დადგენილია სამხედრო მოსამსახურეზე გასაცემი უნიფორმების სახეობები და გაცემის პერიოდულობა. არსებული პროცედურის მიხედვით, სამხედრო ქვედანაყოფები წარადგენენ წლიურ მოთხოვნებს უნიფორმების საჭიროების შესახებ ლოჯისტიკის დეპარტამენტში. სამინისტროში ნორმების მიხედვით მოსამსახურეები იყოფიან შემდეგ კატეგორიებად:

1. ოფიცერთა შემადგენლობა – **ყოველდღიურ წვრთნებში ჩართულია ოფიცერთა შემადგენლობის ნაწილი.**
2. შტაბში მომსახურე რიგითები, კაპრალები და სერჟანტები – **არ არიან ჩართული ყოველდღიურ წვრთნებში.**

[15] საქართველოს თავდაცვის მინისტრის 2011 წლის 30 ნოემბრის N 936 ბრძანება

3. საკონტრაქტო რიგითები, კაპრალები და სერჟანტები – **ჩართული არიან ყოველდღიურ წვრთნებში** (საქმიანობიდან გამომდინარე საველე უნიფორმა პირველ ორ პუნქტში მოცემულ მოსამსახურეებთან შედარებით უფრო მეტი ინტენსივობით ესაჭიროებათ).

ზემოთ ჩამოთვლილი ყველა სამხედრო მოსამსახურე შეიძლება ჩართული იყოს საერთაშორისო მისიებში, საერთაშორისო და ორმხრივ სწავლებებსა და საქართველოს თავდაცვის მზადყოფნის პროგრამაში (GDRP). აღნიშნული წარმოადგენს **პრიორიტეტულ სამხედრო წვრთნებს** და მასში მონაწილე მოსამსახურეები უპირატესობით სარგებლობენ უნიფორმების მიღების პროცესში.

ანალიზით ვლინდება, რომ უნიფორმები სამხედრო მოსამსახურეებისთვის საკმარისად ***ხელმისაწვდომი არ არის.*** ცხრილში წარმოდგენილია სამხედრო მოსამსახურეების მიერ მოთხოვნილი და მიღებული უნიფორმების თანაფარდობა[16] მინისტრის ბრძანებით დადგენილ ნორმასთან შედარებით:

ცხრილი N3. სამხედრო მოსამსახურეების უზრუნველყოფა უნიფორმებით 2017 წელს[17]

უნიფორმის სახეობა	**მოთხოვნილის რაოდენობა ნორმასთან შედარებით**	**გაცემულის რაოდენობა ნორმასთან შედარებით**
ფორმა საველე კომუფლირებული	90%	70%
საქარე ქურთუკი	71%	36%
საქარე შარვალი	95%	22%
სპორტული ფეხსაცმელი	112%	6%
სპორტული მაისური	101%	28%
პულოვერი საველე	61%	17%
მაღალყელიანი ფეხსაცმელი	87%	67%

როგორც ცხრილიდან ჩანს, მოთხოვნილი და გაცემული უნიფორმების ***რაოდენობა არ არის თანხვედრაში ნორმით დადგენილ რაოდენობასთან.*** აღსანიშნავია, რომ არ ხდება აღნიშნული განსხვავების მიზეზების გაანალიზება, რაც შემდგომში უწყებას დაეხმარებოდა არსებული რესურსის პირობებში ***რეალური*** საჭიროებების და შესაბამისად, ნორმების ოპტიმალურ განსაზღვრაში.

საქართველოს თავდაცვის სამინისტროში, არასაკმარისი ფინანსური რესურსის გამო, რომელიც ამ კომპონენტისთვის არის გამოყოფილი (აღსანიშნავია რომ წლების განმავლობაში უნიფორმებით უზრუნველყოფა უმჯობესდება) ვერ ხდება სამხედრო მოსამსახურეების უნიფორმით სრულად უზრუნველყოფა.

2017 წელს, პრიორიტეტულ საქმიანობაში ჩართულ მოსამსახურეთა უნიფორმებთან შედარებით, უნიფორმების ხელმისაწვდომობის პრობლემა აქვთ იმ **ქვედანაყოფების მოსამსახურეებს,** რომლებიც წლის განმავლობაში არ არიან ჩართული სხვადასხვა პრიორიტეტულ პროგრამაში.

[16] ცხრილში მოცემულია მხოლოდ პროცენტული მაჩვენებლები, რადგან სამხედრო მოსამსახურეების რაოდენობა საიდუმლო ინფორმაციაა

[17] ცხრილი მოიცავს ინფორმაციას პრიორიტეტულ საქმიანობაში ჩართული სამხედრო მოსამსახურეების შესახებ, რომლებიც 100%-ით არიან უზრუნველყოფილი უნიფორმით. სხვა სამხედრო მოსამსახურეების უნიფორმით უზრუნველყოფა შედარებით დაბალია

ცხრილი N4. ერთსა და იმავე ბრიგადაში შემავალ პრიორიტეტულ საქმიანობაში ჩართული და სხვა მოსამსახურეთა უნიფორმებით უზრუნველყოფის მდგომარეობის შედარება

დასახელება	ერთ-ერთ პრიორიტეტულ საქმიანობაში ჩართული სამხედრო მოსამსახურეების ნორმით უზრუნველყოფა (%)	სხვა სამხედრო მოსამსახურეების ნორმით უზრუნველყოფა (%)
ფორმა საველე კომუფლირებული	100%	**38%**
საქარე ქურთუკი	100%	81%
საქარე შარვალი	80%	27%
მაღალყელიანი ფეხსაცმელი	100%	54%

აღსანიშნავია რომ, საველე უნიფორმით ხდება ისეთი ჯგუფების უზრუნველყოფა, რომლებსაც ასევე ეკუთვნით ყოველდღიური ფორმა. მაგალითად, **ოფიცერთა შემადგენლობას და შტაბში** მომუშავე სამხედრო მოსამსახურეებს ეკუთვნით როგორც ყოველდღიური, ასევე **საველე უნიფორმა,** 2 წელიწადში – 2 კომპლექტი. ასეთი ტიპის სამხედრო მოსამსახურეებისთვის მხოლოდ საველე ფორმაზე (ფორმა კომუფრირებული, მაღალყელიანი ფეხსაცმელი, პულოვერი, საქარე ქურთუკი და შარვალი) გაწეული დანახარჯი 2 წელიწადში დაახლოებით **4.0 მლნ ლარს** შეადგენს. ვინაიდან ოფიცერთა შემადგენლობასა და შტაბში მომუშავე სამხედრო მოსამსახურეებზე გაცემული საველე უნიფორმები ნაკლებად ცვდება (რადგან ისინი არ მონაწილეობენ ყოველდღიურ წვრთნებში და ძირითადად აღნიშნულს ოფისში იყენებენ) შესაძლებელია მისი მოხმარების ვადა გაიზარდოს, რაც გამოიწვევს ეკონომიას, რომლის **მიმართვა შესაძლებელია უნიფორმით ნაკლებად უზრუნველყოფილ ჯგუფებზე (იმ სამხედრო მოსამსახურეებზე, რომლებიც ჩართულები არიან წვრთნებში).**

2.2 შინაგან საქმეთა სამინისტრო

არაერთგვაროვნად განსაზღვრული ნორმები

შინაგან საქმეთა სამინისტროში ბრძანებებით დარეგულირებულია სანივთე ქონების მოხმარების ვადები და მოსამსახურეებზე გაცემის ნორმები. თუმცა, ვერ იქნა მოპოვებული ინფორმაცია, თუ რა კრიტერიუმებზე დაყრდნობით განისაზღვრა აღნიშნული ნორმები. სხვადასხვა უწყებებში გარკვეული დასახელების უნიფორმა განსხვავებულად არის ნორმირებული წლის განმავლობაში.

ცხრილი N5. სხვადასხვა დასახელების სანივთე ქონების ნორმებში (რაოდენობრივი) განსხვავების მაგალითები (შედარებულია 2-წლიან პერიოდზე)

N	სანივთე ქონების დასახელება	დაცვის პოლიცია	საპატრულო პოლიცია	უბნის ინსპექტორი	ერთგვაროვანი პრაქტიკა
1	შარვალი (ზამთრის)	4	4	4	✓
2	შარვალი (ზაფხულის)	4	4	4	✓
3	ქურთუკი	1	1	2	✗
4	პერანგი (გრძელი სახელო)	4	8	10	✗
5	პერანგი (მოკლე სახელო)	4	8	10	✗
6	ფეხსაცმელი დაბალ ყელიანი	4	1	-	✗
7	ფეხსაცმელი მაღალ ყელიანი	2	1	-	✗
8	პულოვერი	1	1	2	✗

თანამშრომლებისთვის სანივთე ქონების არათანაბარ განაწილებაზე მიუთითებს ცხრილში მოცემული მაგალითები. აღნიშნული სამსახურების დადგენილი ნორმები არგუმენტირებული არ არის, მაგალითად: უბნის ინსპექტორი თავის საქმიანობას ძირითადად ახორციელებს ფეხით სიარულით, შესაბამისად, არ არის დასაბუთებული თუ რატომ არ ეკუთვნით მათ არც დაბალყელიანი, არც მაღალყელიანი ფეხსაცმელი.

არასათანადოდ განსაზღვრულ ნორმებზე მიუთითებს შემდეგი გარემოებაც: საზღვრისპირა ტერიტორიულ ორგანოებს სამსახურებრივი აუცილებლობიდან გამომდინარე, გააჩნიათ საველე ფორმისა და აღჭურვილობის უზრუნველყოფის აუცილებლობა, რაც არ არის გათვალისწინებული დადგენილ ნორმებში. შესაბამისად, ყოველწლიურად უწევთ შესაბამისი საველე ფორმისა და აღჭურვილობის დამატებით მოთხოვნა. ამის საპირისპიროდ, ნორმით უნიფორმები ეკუთვნით ადმინისტრაციულ შენობაში მომუშავე თანამშრომლებს (მაგალითად – კადრების მთავარი სამმართველო), თუმცა მათთვის უნიფორმების შესყიდვა და მიწოდება არ ხორციელდება. შესაბამისად, არსებული ნორმები არ არის დაფუძნებული რეალურ საჭიროებებზე.

მარაგების მართვის ნაკლოვანებები

საჭიროების განსასაზღვრად ლოჯისტიკის დეპარტამენტი ითხოვს ინფორმაციას ქვედანაყოფებიდან უნიფორმის ოდენობებისა და სახეობების შესახებ. შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანებით, რეზერვის ნორმა განისაზღვრება მხოლოდ საველე უნიფორმის[18] შემთხვევაში (1000 კომპლექტი). წლის განმავლობაში ქვედანაყოფების მიერ მოთხოვნილი და შესყიდული უნიფორმების შესახებ ინფორმაცია წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში.

ცხრილი N6. ნორმით საჭირო რაოდენობის, ქვედანაყოფების მიერ მოთხოვნილი და შესყიდული უნიფორმების რაოდენობის შედარება ნორმასთან

დასახელება	ნორმით საჭირო რაოდენობა	მოთხოვნილის რაოდენობა ნორმასთან შედარებით %	შესყიდულის რაოდენობა ნორმასთან შედარებით %
უბნის ინსპექტორის შარვალი მამაკაცის	8,928	104%	113%
დეტექტივ-გამომძიებლების კეპიანი ქუდი	1,217	143%	152%
დეტექტივ-გამომძიებლების მაისური	2,434	143%	164%
უბნის ინსპექტორის პერანგი მოკლე სახელოთი	22,320	108%	112%
უბნის ინსპექტორის ქამარი შარვლის	4,464	107%	112%
უბნის ინსპექტორის ჰალსტუხი	8,928	109%	110%
ქუდი წინაფრიანი	4,464	108%	119%
გენ. ინსპექციის მაისური (მოკლე მკლავით)	428	103%	112%
მიგრაციის დეპარტამენტის მაისური (მოკლე მკლავით)	118	203%	212%
მიგრაციის დეპარტამენტის ჟილეტი	59	203%	212%

როგორც ცხრილიდან ჩანს, შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოსამსახურეები უზრუნველყოფილნი არიან უნიფორმებით, თუმცა იკვეთება ***მარაგების მართვასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები, კერძოდ:***

[18] საველე უნიფორმით სამინისტრო უზრუნველყოფს სავალდებულო სამხედრო მოსამსახურეებს (წვევამდელები), გასამხედროებულ ქვედანაყოფებს და საზღვრისპირა ტერიტორიული ორგანოების მოსამსახურეებს

საერთაშორისო პრაქტიკით, მიწოდების ჯაჭვის მართვა წარმოადგენს ორგანიზაციის საქმიანობას, რომელიც იწყება საჭიროების განსაზღვრით და შემდგომ მისი დაკმაყოფილებით. ამ პროცესში მნიშვნელოვან კომპონენტს წარმოადგენს მარაგების ოპტიმალური დონის შენარჩუნება. შესაბამისად, ორგანიზაციები განსაზღვრავენ მარაგების სწორად დაგეგმვის, განაწილებისა და კონტროლისთვის საჭირო პოლიტიკასა და პროცედურებს და ადგენენ სარეზერვო მარაგის ნორმას, რისთვისაც გამოიყენებენ საერთაშორისოდ აღიარებულ მეთოდებს: ABC კლასიფიკაცია, Safety Stock-ის დაანგარიშების ფორმულა (დეტალურად განხილულია ზოგადი ინფორმაციის თავში "საერთაშორისო პრაქტიკის მიმოხილვა").

სამინისტროში არსებული რეგულაციებითა და პოლიტიკით არ არის დარეგულირებული თითოეული პოზიციისთვის თუ რა ოდენობის ქონება უნდა ინახებოდეს **რეზერვში**, თუმცა მსგავსი ტიპის პრაქტიკას იყენებენ სხვადასხვა ქვეყნის ძალოვანი უწყებები, რისთვისაც შესაძლოა გამოყენებული იქნეს Safety Stock დაანგარიშების ფორმულები.

ასევე, არ არის დარეგულირებული ქვედანაყოფებიდან და სტრუქტურული ერთეულებიდან უნიფორმებზე მოთხოვნების ფორმირების წესი. ქვედანაყოფების მიერ წარმოდგენილი მოთხოვნების მონაცემების გაანალიზება შესაბამისი სამსახურის მიერ არ ხორციელდება.

სტრუქტურული ერთეულები ხშირად ნორმისგან განსხვავებული რაოდენობის მოთხოვნას წარადგენენ, რის გამოც შესყიდვის არასწორად დაგეგმვის რისკი წარმოიშობა. მოთხოვნის გონივრულობის გადამოწმება სამინისტროს მიერ ხორციელდება მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში, გარკვეული ქვედანაყოფების მოთხოვნების დამუშავებისას სამუშაო პროცესში წარმოქმნილი გონივრული ეჭვის შემთხვევაში. *შესაბამისად, მოთხოვნა და შესყიდული რაოდენობები დადგენილ ნორმებთან შესაბამისობაში არ არის.*

პროცესის არასაკმარისი რეგულირების და სარეზერვო ნორმების ოდენობის განუსაზღვრელობის პირობებში, წლის განმავლობაში ხორციელდება დიდი მოცულობით საქონლის შესყიდვა. კერძოდ:

ცხრილი N7. რეზერვის ნორმა სხვადასხვა დასახელების ფორმისთვის 2017 წლის ბოლოს (მთლიანი ნაშთისა და წლიური ნორმით საჭირო რაოდენობის თანაფარდობა)

დასახელება	ნორმით საჭირო	ნაშთი წლის დასაწყისში	შესყიდული რაოდენობა	გაიცა	სარეზერვო მარაგი (%)
უბნის ინსპექტორის ქამარი შარვლის	4,464	5,621	5,000	4,713	132%
დეტ. გამომძიებლის კეპიანი ქუდი	1,217	131	1,850	1,065	75%
დროებითი მოთავსების უზრუნველყოფის დეპარტამენტის შარვალი	490	56	600	414	49%
დეტექტივ-გამომძიებლების მაისური	2,434	83	4,000	3,513	23%
უბნის ინსპექტორის ჰალსტუხი	8,928	312	9,800	8,255	21%
უბნის ინსპექტორის შარვალი	8,928	3,273	10,100	11,550	20%
უბნის ინსპ. პერანგი მოკლე სახ	22,320	875	25,000	23,356	11%

სამინისტროს განმარტებით არსებული რაოდენობები საჭიროა საწყობში არსებობდეს მარაგის სახით საჭიროების შემთხვევაში გამოყენების მიზნით – კადრების გადინება და შემოდინება, უნიფორმების ზომებთან დაკავშირებული პრობლემები. თუმცა, მარაგების

მართვის სისტემის და დადგენილი სარეზერვო მარაგების ნორმის არარსებობის გამო, არ არის დასაბუთებული და არგუმენტირებული მარაგში არსებული რაოდენობების რაციონალურობა.

მიუხედავად ნაშთში არსებული რაოდენობებისა, სამინისტროს მიერ დამატებით შესყიდულია ისეთი ატრიბუტიკა და უნიფორმა, რომლის შესყიდვის გარეშეც შესაძლებელი იყო წლის განმავლობაში არსებული საჭიროების დაკმაყოფილება. **კერძოდ, *2017 წლის აგვისტოში მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან განხორციელდა შესყიდვები გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, შესყიდვის გამარტივებული წესით (ერთ კომპანიასთან მოლაპარაკებით).*** ჯამურად, საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან[19] სამინისტროს გამოეყო 2 მილიონი ლარი, რომლის ფარგლებში უნიფორმების შესყიდვის მიზნით გაფორმდა 8 ხელშეკრულება[20], ღირებულებით 1.5 მილიონი ლარი.

ცხრილი N8. 2017 წელს მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან განხორციელებული შესყიდვების მაგალითები

კომპანია / ხელშეკრულების N	**დასახელება**	**საწყისი ნაშთი**	**სარეზერვო ფონდით შესყიდული უნიფორმების რაოდენობა**	**ნაშთი წლის ბოლოს**	**სარეზერვო ფონდიდან შესყიდული და ნაშთში დარჩენილი საქონლის ღირებულება (ლარი)**
შპს SANDIKO N69/17	უნიფორმა საველე ზამთრის მულტიკამი	811	1,200	1,304	171,600
	უნიფორმა საველე ზამთრის ციფრული	541	80	621	11,440
	უნიფორმა საველე ზამთრის მწვანე	726	1,800	892	77,604
	სპეც.უნიფორმა საზაფხულო ლურჯი	2,580	3,575	1,165	80,385
შპს "ელსელემა" N70/17	პულოვერი ყელიანი კოიოტი	0	1,000	516	21,414
	პულოვერი ყელიანი შავი	0	4,000	1,130	46,895
	პულოვერი შავი	0	1,700	577	23,946
	ქუდი ნაქსოვი შავი	0	5,000	1,326	10,608
	ნაქსოვი ხელთათმანი შავი	0	5,000	1,069	6,414
	ბერეტი	848	1,300	1,586	26,000
	სულ ღირებულება				**476,305.50**

საწყისი და საბოლოო ნაშთებიდან გამომდინარე, ცხრილში მითითებული უნიფორმების გარკვეული ნაწილის შესყიდვა იმ მოცულობით, რაც ნაჩვენებია ცხრილში, **გადაუდებელ საჭიროებას არ წარმოადგენდა** და მათი გათვალისწინება შეიძლებოდა შესაბამისი წლის დაგეგმვის დროს. ამასთანავე, სამინისტროს მიერ ერთი და იმავე მახასიათებლების მქონე სპეციალური უნიფორმა 2017 წელს სარეზერვო ფონდის დაფინანსებით შესყიდულია უფრო ძვირად, ვიდრე ამავე წლის ტენდერით[21].

[19] 2017 წლის 7 აგვისტოს წერილი N1889705 საფუძველზე

[20] შპს "SANDIKO"- 963,775 ლარი; - შპს „ელსელემა" - 376,450 ლარი; - შპს „კავკასია პლიუსი" – 52,000 ლარი; - შპს „ტაკტიკალ გრუპი" – 55,305 ლარი; შპს „ლასა" - 6,825 ლარი; შპს „გლობალ ალიანსი" – 1,438 ლარი; შპს „ნოვატორი" - 6,500 ლარი;

[21] ტენდერით შესყიდულია 2017 წლის 6 ივნისს - შპს „სანსონითისაგან", ხოლო სარეზერვო ფონდის დაფინანსებით შესყიდვა განხორციელდა 2017 წლის 25 აგვისტოს - შპს SANDIKO-სგან. სატენდერო შესყიდვის დროს 06.06.2017-ში დოლარის კურსი იყო 2.42, ხოლო სარეზერვო ფონდით განხორციელებული შესყიდვის დროს 25.08.2017-ში 2.41, შესაბამისად ამ მხრივ მნიშვნელოვანი განსხვავება არ არსებობდა.

დიაგრამა N1. ტენდერისა და სარეზერვო ფონდით განხორციელებულ შესყიდვებს შორის სხვაობა

გარდა ზემოაღნიშნული შემთხვევებისა, სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრებით, ასევე შესყიდულია სხვადასხვა დასახელების სანივთე ქონება ცენტრალური კრიმინალური პოლიციის დეპარტამენტის თანამშრომლებისთვის, ჯამური ღირებულებით – **108,743 ლარი**[22]. სამინისტროს განმარტებით კრიმინალური პოლიციის უნიფორმების შესყიდვა ხორციელდება განსაკუთრებულ დავალებათა დეპარტამენტისთვის (გდდ) ნორმით დადგენილი რაოდენობის და მოცულობის მიხედვით, რადგან მათ თავისი ნორმა განსაზღვრული არ აქვთ. გარდა ამისა, კრიმინალური პოლიციის მოსამსახურეებისთვის შესყიდულია მაღალხარისხიანი უნიფორმა და შესაბამისად, მათი ფასი მაღალია, რაც შესაძლოა დაკავშირებულია ლოგიკურ გარემოებებთან და საჭიროებასთან. თუმცა აუცილებელია, რომ აღნიშნული განისაზღვროს ნორმითა და პლანშეტით.

სარეზერვო ფონდის დაფინანსებით, ასევე, შესყიდულია ისეთი დასახელების სანივთე ქონება, რომელიც გათვალისწინებული იყო საბიუჯეტო სახსრებით, მათი შესყიდვისთვის გამოცხადებული იყო ტენდერები,[23] სანამ მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან მოხდებოდა თანხის გამოყოფა.

შესაბამისად, არსებული მარაგების პირობებში, დამატებით შესყიდულია უნიფორმა შესყიდვის გამარტივებული წესით, რაც არ არის არგუმენტირებული.

[22] შპს „კავკასია პლიუსი“ – 52,000 ლარი; შპს „ტაკტიკალ გრუპი“ – 55,305 ლარი; შპს „გლობალ ალიანსი“ – 1,438 ლარი

[23] SPA170004373, SPA170006242, SPA170009024. ტენდერები გამოცხადებული იყო სხვადასხვა დასახელების სანივთე ქონებაზე, რომლის მიწოდებაც შესაძლოა ვერ უზრუნველყო 1 კონკრეტულ მიმწოდებელს (აღნიშნული პრაქტიკა სხვა შემთხვევებში არ გვხვდება). შესაძლოა სწორედ აღნიშნული მიზეზით ტენდერები ჩაიშალა.

2.3 სსიპ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი

დაცვის პოლიციის თანამშრომლები არ არიან უნიფორმებით საკმარისად უზრუნველყოფილნი, მიუხედავად იმისა, რომ მარაგში ირიცხება შესაბამისი რაოდენობის უნიფორმები. მაგალითები წარმოდგენილია ცხრილის სახით:

ცხრილი N9. გაცემული უნიფორმების რაოდენობა და მარაგში არსებული ნაშთი

უნიფორმის დასახელება	საორიენტაციო ნორმით საჭირო რაოდენობა	გაცემულის რაოდენობა	გაცემულის და ნორმის თანაფარდობა	ნაშთი - 01.01.2018
ფეხსაცმელი ზამთრის მ/ყ	8,622	7,720	90%	2,823
მამაკაცის პერანგი რუხი მ/მკლ.	15,590	8,437	54%	4,715
შარვალი რუხი ზამთრ.	15,728	6,575	42%	3,775
შარვალი ლამპასიანი ზამთრ.	1,898	244	13%	574
ქალის პერანგი რუხი მ/მკლ.	326	191	59%	397
ქალის ქვედაბოლო (ზამთ.)	708	307	43%	43
ქალის ქვედაბოლო (ზაფხ.)	708	104	15%	55
მაისური პოლოს ტიპის	15,590	173	1%	3,073
ქამარი აღჭურვილობის ტაქტიკური	8,725	2,798	32%	1,892

აუდიტის ობიექტის განმარტებით, საწყობში არსებული მარაგების გამოუყენებლობის მიზეზად ეკონომიური ხარჯვა სახელდება, რათა უზრუნველყონ მარაგი გადაუდებელი ან გაუთვალისწინებელი შემთხვევებისთვის. ამასთანავე, სახელმწიფო სახსრების არარაციონალური ხარჯვის თავიდან აცილების მიზნით, უნიფორმებს გასცემენ საორიენტაციო ნორმით განსაზღვრული არა მაქსიმალური, არამედ მინიმალური რაოდენობით. მაგალითად, პერანგი მოსამსახურეებს ეკუთვნით წელიწადში 2 ცალი, მაგრამ ძირითადად გაიცემა 1 ცალი.

აღნიშნულის პარალელურად, უნიფორმებით უზრუნველყოფილნი არიან ადმინისტრაციულ შენობაში მომუშავე წოდების მქონე მოსამსახურეები, რომელთათვის ფორმით სიარულის საჭიროების საკითხის განხილვა და გაწეული რესურსების უფრო პრიორიტეტული ქვედანაყოფებისკენ მიმართვა გაუმჯობესებს ხელმისაწვდომობას. ***საშუალოდ, 2017 წელს ადმინისტრაციულ შენობაში მომუშავე ფორმიანი თანამშრომლების რაოდენობა არის 514, ხოლო მათი უნიფორმით უზრუნველყოფისთვის გაწეული დანახარჯი – 245,000 ლარია[24].***

აუდიტის ობიექტის თანამშრომლებთან კომუნიკაციით გამოვლინდა, რომ სეზონზე მათთვის მიღებული უნიფორმის რაოდენობა საკმარისი არ არის და მათი განმარტებით, აღნიშნული აისახება მათ იმიჯზე.

[24] ფასები დაანგარიშებულია 2017 წელს განხორციელებული შესყიდვების ღირებულებებით

2.4 საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტი

შინაგან საქმეთა სამინისტროს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტში საჭიროების განსაზღვრა ხდება ქვედანაყოფებიდან მოთხოვნების მიწოდებით, რომლის შესწავლასა და ანალიზს ახორციელებს საფინანსო-სამეურნეო უზრუნველყოფის სამმართველო. მოთხოვნის შინაარსის მიუხედავად, მიწოდების რაოდენობას საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტი გეგმავს მინისტრის ბრძანებით დადგენილი ნორმითა და ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტისგან მოთხოვნილი მომსახურეთა საშტატო ერთეულის შესახებ ინფორმაციის საფუძველზე.

შსს-ს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის თანამშრომლებს ბრძანების თანახმად ეკუთვნით 2 წელიწადში - ერთი წყვილი დაბალყელიანი და ერთი წყვილი მაღალყელიანი ფეხსაცმელი[25]. ევროპის ქვეყნების პრაქტიკით, პოლიციის თანამშრომლები უნიფორმებით უზრუნველყოფილნი არიან ქულობრივი სისტემით, რაც მათ საშუალებას აძლევს მინიჭებული ქულის პირობებში შეისყიდონ სასურველი ატრიბუტიკა (დეტალურად განხილულია ზოგადი ინფორმაციის თავში).

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ 2014 წლის 30 ივნისის შემდგომ, შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ დაბალყელიანი ფეხსაცმლის შესყიდვა და თანამშრომლებზე გადაცემა არ განხორციელებულა. ხოლო – მაღალყელიანი ფეხსაცმლის შესყიდვა არ განხორციელებულა 2015 წლის ოქტომბრის შემდეგ. შესაბამისად, საპატრულო პოლიციის თანამშრომლები არ არიან უზრუნველყოფილი ფეხსაცმლით. აუდიტის ჯგუფის დაკვირვებით, საპატრულო პოლიციის თანამშრომლები სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების დროს ატარებენ სხვადასხვა დიზაინის ფეხსაცმელს (საკუთარი სახსრებით შესყიდულს).

აუდიტის ობიექტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, ფეხსაცმლით უზრუნველყოფის პრობლემები გამოწვეულია უშედეგოდ დასრულებული ტენდერებით[26]. 2017 წელს ფეხსაცმლის შესყიდვის მიზნით გამოცხადებული ტენდერი შეწყდა 13 ივნისს, რის შემდეგაც აღნიშნული სახსრებით განხორციელდა უნიფორმების (საშემოდგომო შარვლები და გრძელ მკლავიანი პერანგები – ღირებულებით 388,500 ლარი) შესყიდვა.

ზემოაღნიშნული გარემოებებიდან შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საპატრულო პოლიციისთვის ფეხსაცმლის შესყიდვის საჭიროება წლების განმავლობაში დაუდგენელი იყო. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია აღნიშნულ საჭიროებაზე მსჯელობა და შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღება.

ამასთანავე, უნიფორმების ანალიზიდან ჩანს, რომ ნორმასთან შედარებით გაცემულია ჰალსტუხების მხოლოდ 5%. ობიექტის ინფორმაციით აღნიშნული გამოწვეულია ჰალსტუხების საჭიროების არ არსებობით. შესაბამისად, ნორმებით გათვალისწინებული უნიფორმების ზოგიერთი ატრიბუტიკის საჭიროება დაუდგენელია.

[25] 2013 წლის 30 დეკემბრის #1035 ბრძანების ნორმა N9

[26] აღნიშნული საკითხი განხილულია 3-ე თავში, *უშედეგოდ დასრულებული და არაკონკურენტულ გარემოში მიმდინარე ტენდერების ნაწილში*, გვ.30

2.5 საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო

საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის ბრძანებით განსაზღვრული იყო უნიფორმებით უზრუნველყოფის ნორმები სტრუქტურული ერთეულების თანამშრომლების მიხედვით[27]. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ სამინისტროს მიერ არ ხდებოდა ნორმით განსაზღვრული ყველა ატრიბუტიკით შესაბამისი მოსამსახურის უზრუნველყოფა. მაგალითები განხილულია სტრუქტურული ერთეულების მიხედვით:

სპეციალური დანიშნულების ძალების მთავარი სამმართველოს თანამშრომლებს ეკუთვნით:

- ძირითადი **შავი უნიფორმა**[28], ასევე:
- საველე ფორმა;
- საწვიმარი ლაბადა;
- მაღალყელიანი ფეხსაცმელი ზამთრის და ზაფხულის;
- სპორტული ტანსაცმელი;
- აღჭურვილობა და ა.შ.

ძირითადი შავი უნიფორმა, რომელსაც სპეციალური ოპერაციების ძალების სამმართველოს თანამშრომლები ატარებენ, სამინისტროს მიერ ბოლოს 2014 წლის 7 ივლისს იქნა შესყიდული - 320 კომპლექტი. აღნიშნული უნიფორმების ნორმის გათვალისწინებით გაცემა (1 თანამშრომელზე წელიწადში 2 ფორმა), სამმართველოს თანამშრომლებს უზრუნველყოფდა წელიწადნახევარი. 2016 წლიდან მათთვის უნიფორმა არ მიუწოდებიათ, შესაბამისად ხელმისაწვდომობა ვერ იქნა უზრუნველყოფილი.

ასევე, 2014 წლის 13 აგვისტოს 350 წყვილი **ბათინკის** მიღების შემდგომ, თანამშრომლებზე ფეხსაცმელი აღარ გაცემულა. აღნიშნული რაოდენობა კი, მათ უზრუნველყოფდა მხოლოდ წელიწადნახევარი. ანალოგიურად, 2016 წლიდან მათი უნიფორმით უზრუნველყოფა არ განხორციელებულა.

სამინისტროს მიერ **ზაფხულის ფეხსაცმლის** შესყიდვა (რაც ნორმით არის დადგენილი) არ ხორციელდება.

პენიტენციური დაწესებულებისა და გარე დაცვის სამმართველოს (მათ შორის სავალდებულო სამხედრო მოსამსახურეები) თანამშრომელთათვის უნიფორმები შედარებით ხელმისაწვდომია. თუმცა, გარე დაცვის თანამშრომელთათვის 2009 წლის შემდეგ არ განხორციელებულა **საველე** აღჭურვილობის შესყიდვა, ხოლო სავალდებულო სამხედრო მოსამსახურეებს არ მიეწოდებათ სპორტული ტანსაცმელი და ფეხსაცმელი.

აღსანიშნავია, რომ სპეციალური დანიშნულების ძალების და გარე დაცვის სამმართველოს თანამშრომლებისთვის საველე აღჭურვილობა ყოველდღიური ვარჯიშებისა და სწავლებებისთვის არ არის განკუთვნილი. სამინისტროს განმარტებით აღნიშნული

[27] პენიტენციური დეპარტამენტის სპეციალური დანიშნულების ძალების მთავარი სამმართველო; პენიტენციური დეპარტამენტის გარე დაცვისა და ბადრაგირების მთავარი სამმართველოს საბადრაგო სამმართველო; პენიტენციური დეპარტამენტის გარე დაცვისა და ბადრაგირების მთავარი სამმართველოს გარე დაცვის სამმართველოს ოფიცერთა შემადგენლობა; პენიტენციური დაწესებულებები; სავალდებულო სამხედრო მოსამსახურეები.

[28] შავი კეპი, შავი შარვალი, შავი გრძელ მკლავიანი მაისური, შავი ქურთუკი (დათბილული), შავი მაღალყელიანი ფეხსაცმელი; წოდების შესაბამისი ატრიბუტიკა და ფურნიტურა.

აღჭურვილობის ისეთი პერიოდულობით (მაგალითად, 2 წელიწადში ერთხელ სხვადასხვა აღჭურვილობა) შესყიდვა როგორც ეს ნორმით არის განსაზღვრული არ არის საჭირო.

საბადრაგო სამმართველოს თანამშრომლებისთვის განკუთვნილია რუხი ფერის უნიფორმა[29], რომლის შესყიდვა ბოლოს, 2015 წლის 29 ივლისს განხორციელდა. თანამშრომელთა რაოდენობისა და შესყიდული ატრიბუტიკის თანაფარდობიდან გამომდინარე, საბადრაგო სამმართველოს თანამშრომლებს აღნიშნული უნიფორმა უზრუნველყოფდა დაახლოებით წელიწადნახევარი. თუმცა, მათი უნიფორმებით უზრუნველყოფა აუდიტის ძირითადი შესწავლის პერიოდამდე[30] არ განხორციელებულა.

სამინისტროს განმარტებით, საჭირო უნიფორმებით უზრუნველყოფაში არსებული ხარვეზები ძირითადად გამოწვეულია უშედეგოდ დასრულებული ტენდერებით, რაც დეტალურად არის განხილული აუდიტის ანგარიშის მე-3 თავში.

დასკვნა – უნიფორმებით უზრუნველყოფის პროცესის მართვა

აუდიტის ობიექტების შესწავლით გამოვლინდა, რომ მოსამსახურეებისთვის უნიფორმები საკმარისად ხელმისაწვდომი არ არის. ობიექტების უმეტესი ნაწილი (გარდა შსს აპარატისა) ვერ უზრუნველყოფს მოსამსახურეებისთვის ნორმით განსაზღვრული რაოდენობის უნიფორმების მიწოდებას. ასევე, არ არის ჩამოყალიბებული კონკრეტული კრიტერიუმები და პრიორიტეტები, რომელზე დაფუძნებით ხდება უნიფორმის საჭირო ტიპისა და რაოდენობის განსაზღვრა. გარდა ამისა, აუდიტის ობიექტებში არსებობს მარაგების მართვის ნაკლოვანებებიც. ზემოაღნიშნული ნაკლოვანებები იწვევს როგორც ხელმისაწვდომობის პრობლემებს, ასევე არაეკონომიურ ხარჯებს, კერძოდ:

- აუდიტის ობიექტებს წლების განმავლობაში ნორმებისა და პლანშეტების ცვლილების, ასევე სხვადასხვა გარემოებების შედეგად გამოუყენებელი ნაშთის სახით ჯამურად ერიცხებათ **5,5 მილიონი ლარის** ღირებულების უნიფორმები;
- სხვადასხვა აუდიტის ობიექტზე არსებობს რესურსების პროდუქტიულად გამოყენების მნიშვნელოვანი პოტენციალი, კერძოდ, არაპრიორიტეტული ჯგუფებისთვის ნაკლებად საჭირო უნიფორმის მიწოდების შემცირებით (ასევე იგულისხმება უნიფორმის ტარების ხანგრძლივობა) შესაძლოა მეტი რესურსის პრიორიტეტულ ჯგუფებზე მიმართვა. აუდიტის მიერ შესწავლილი შემთხვევებიდან აღნიშნული რესურსი, **დაახლოებით – 4,2 მილიონ ლარს შეადგენს.**
- მიუხედავად ნაშთში არსებული რაოდენობებისა, შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან დამატებით შესყიდულია ისეთი ატრიბუტიკა და უნიფორმა, რომლის შესყიდვის გარეშეც შესაძლებელი იყო წლის განმავლობაში არსებული საჭიროების დაკმაყოფილება. არაეკონომიური ხარჯი დაახლოებით, **476 ათას ლარს** შეადგენს. სამინისტრომ სარეზერვო ფონდიდან, ასევე გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით შეისყიდა დაახლოებით, **109 ათასი ლარის** ღირებულების სხვადასხვა დასახელების მაღალხარისხიანი სანივთე ქონება კრიმინალური პოლიციის დეპარტამენტის თანამშრომლებისთვის. აღნიშნული ქონების ერთეულის ღირებულება მნიშვნელოვნად აღემატება ზოგადად ძალოვანი უწყებების მიერ შესყიდული

[29] მუქი ნაცრისფერი შარვალი, ნაცრისფერი გრძელ მკლავიანი პერანგი ნაცრისფერი პოლო მაისური, მუქი ნაცრისფერი კეპი, მუქი ნაცრისფერი სამი ნაწილისგან შემდგარი ქურთუკი (გარე საწვიმარი ქურთუკი, შიდა გამოსაკრავი ქურთუკი, რომელსაც ეხსნება სახელოები და კეთდება ჟილეტად), შავი დაბალყელიანი ფეხსაცმელი (ბათინკი), შავი ქამარი; წოდების შესაბამისი ატრიბუტიკა და ფურნიტურა.
[30] 2018 წლის ოქტომბრის მდგომარეობით

ერთეულის ღირებულებებს, რაც არ არის საკმარისად არგუმენტირებული, ვინაიდან აღნიშნული დეპარტამენტისთვის არ არის დადგენილი უნიფორმის ნორმა და პლანშეტი. ამასთანავე, კონკრეტულ შემთხვევაში, გამარტივებული წესით შესყიდულ უნიფორმაში ჯამურად გადახდილია **43 ათასი ლარით მეტი,** ვიდრე ამავე წელს ჩატარებული ტენდერით. შესაბამისად, გაწეულია არაეკონომიური ხარჯი.

რეკომენდაციები

საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს, სსიპ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტს, და შსს-ს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტს:

საჭიროების რეალური განსაზღვრის, მოსამსახურეების უნიფორმებით დროული უზრუნველყოფისა და რესურსების რაციონალურად გამოყენების მიზნით:

- *წლის განმავლობაში საჭირო და შესასყიდი უნიფორმების რაოდენობის დაანგარიშება განახორციელოს შესაბამისმა სამსახურმა საშტატო ერთეულის, საჭიროებებზე დაფუძნებული რაოდენობის (მათ შორის პრიორიტეტული კონტიგენტის უპირატესი დაკმაყოფილების გათვალისწინებით) საწყობში არსებული ნაშთების/საჭირო ოდენობის მარაგებისა გათვალისწინებით;*
- *უწყებების მიერ დადგინდეს უნიფორმების ნორმების (დიზაინის შეცვლის) გადახედვის წესი და პერიოდულობა, იმ მიზნით რომ აღმოიფხვრას ნორმის ხშირი ცვლილებების შედეგად გამოუყენებელი ქონების დაგროვების პრაქტიკა და შესაბამისად შემცირდეს არარაციონალური ხარჯები;*
- *უზრუნველყოფილ იქნეს მარაგების მართვის წესისა და შესაბამისი პროცედურების დანერგვა, რაც მათ შორის გულისხმობს სარეზერვო მარაგების საჭირო რაოდენობის წინასწარ განსაზღვრას თითოეული ტიპის უნიფორმისთვის. აღნიშნულ პროცესში შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს საერთაშორისო პრაქტიკა;*
  განიხილოს უნიფორმებით უზრუნველყოფის სხვადასხვა ქვეყანაში არსებული პრაქტიკის გამოყენების შესაძლებლობა (მაგალითად: ვაუჩერული დაფინანსება, ქულობრივი სისტემა) განსაკუთრებით იმ შემთხვევებში, როდესაც კონკრეტული ატრიბუტიკის გამოყენების საჭიროება და ცვეთა ინდივიდუალურია და არ არის დამოკიდებული ერთიან სტანდარტზე (მაგალითად, ფეხსაცმელი).

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს:

ერთგვაროვნების და დადგენილი ნორმების დასაბუთებულობის მისაღწევად, სამინისტრომ უზრუნველყოს სისტემაში შემავალი უწყებების თანამშრომლებისთვის უნიფორმის ნორმების გადახედვა არსებული საჭიროებების გათვალისწინებით.

3. სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში არსებული ნაკლოვანებები

სახელმწიფო შესყიდვების პროცესის წარმართვისთვის მნიშვნელოვანია ფულადი სახსრების რაციონალური ხარჯვის უზრუნველყოფა, ჯანსაღი კონკურენციის განვითარება, მიმწოდებელთა მიმართ არადისკრიმინაციული და სამართლიანი მიდგომის დანერგვა, საჯაროობა და საზოგადოების ნდობის ამაღლება.

ერთიანი ელექტრონული სისტემის შექმნამ ხელი შეუწყო ტენდერებში ბიზნეს ორგანიზაციებისა და საწარმოების მონაწილეობას. მათი ფართო ჩართულობა კი მიგვიყვანს გაზრდილ კონკურენციამდე, რაც უზრუნველყოფს შესყიდვების უფრო ეკონომიურად განხორციელებას და გაზრდის საქონლის ხელმისაწვდომობას. აღნიშნულის განსახორციელებლად მნიშვნელოვანია შემსყიდველი ორგანიზაციების ცოდნა და გამოცდილება მიმართული იყოს კერძო კომპანიების ხელშეწყობისკენ და მათი აქტივობის ზრდისკენ.

უნიფორმების შესყიდვების პროცესში გამოვლინდა **2 ძირითადი** სისტემური ნაკლოვანება: უშედეგოდ და კონკურენციის გარეშე დასრულებული ტენდერები და შეფასდა მათი გამომწვევი მიზეზები.

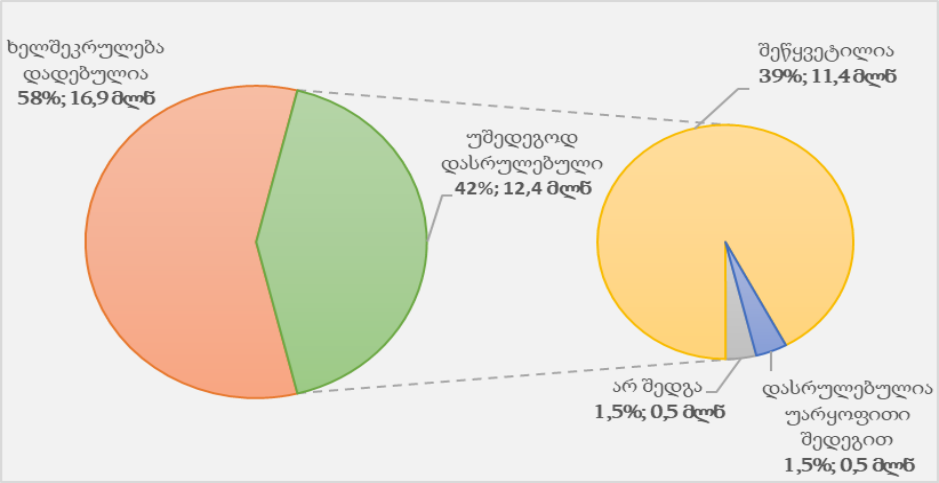
3.1. უშედეგოდ დასრულებული და არაკონკურენტულ გარემოში მიმდინარე ტენდერები

წარმატებულად დასრულებული ტენდერების რაოდენობრივი მაჩვენებელი მიმწოდებელთა მაღალ აქტივობაზეა დამოკიდებული.

საქართველოს კანონმდებლობით, დაინტერესებულ პირს უფლება აქვს გაასაჩივროს ტენდერის პირობები, რაც გარკვეულ შემთხვევებში იწვევს ტენდერების შეჩერებას. ასეთ დროს შესყიდვების პროცესი დროში ხანგრძლივდება და შესაძლოა დადგეს გადაუდებელი აუცილებლობით შესყიდვების განხორციელების საჭიროება. მიუხედავად აღნიშნული ობიექტური ფაქტორისა, შემსყიდველმა უწყებებმა მაქსიმალურად უნდა უზრუნველყონ სატენდერო დოკუმენტაციის სათანადოდ მომზადება, რაც ნაკლებად მისცემს დაინტერესებულ პირებს ტენდერის გასაჩივრების საშუალებას და მაქსიმალურად უზრუნველყოფს კონკურენტულ გარემოს. ტენდერების უშედეგოდ დასრულების მაღალი მაჩვენებლებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია ტენდერების ჩატარება დაიგეგმოს სათანადო დროს და გათვალისწინებული იყოს ტენდერების გასაჩივრებების გამო შეყოვნების ვადები.

სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობით ტენდერებს, რომლებიც ***უშედეგოდ დასრულდა,*** შემსყიდველი ორგანიზაციები ანიჭებენ სამი სახის სტატუსს: **არ შედგა** (არც ერთმა მომწოდებელმა არ მიიღო მონაწილეობა ტენდერში), **დასრულებულია უარყოფითი შედეგით** (ყველა პრეტენდენტი დისკვალიფიცირებულია), **შეწყვეტილია** (შემსყიდველის მიერ, სხვადასხვა საფუძვლით).

დიაგრამა N2. სამინისტროების მიერ 2017 წელს უნიფორმების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებული ტენდერების შედეგები



უშედეგოდ დასრულებული ტენდერებიდან ყველაზე მაღალი სავარაუდო ღირებულება აქვს „შეწყვეტილ“ ტენდერებს, რომელთა შეწყვეტის მიზეზები მიუთითებს სატენდერო დოკუმენტაციის შედგენის ნაკლოვანებებზე. აღნიშნული ფაქტორები განხილულია ქვემოთ:

- თავდაცვის სამინისტროს მიერ 2017 წელს მაღალყელიანი ფეხსაცმლის შესყიდვის მიზნით გამოცხადებული 3.5 მლნ. ლარის ღირებულების ტენდერი[31] შეწყდა დავების საბჭოში გასაჩივრების გამო. ერთ-ერთი კომპანიის მიერ გასაჩივრებული იქნა პირგასამტეხლოს ოდენობა და მისი ანაზღაურების ვადები.
- საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს მიერ 2017 წელს სხვადასხვა დასახელების ფორმების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებული ტენდერი[32], ღირებულებით – 481.0 ათას ლარი შეწყდა 5 პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციის შემდგომ. სატენდერო კომისიის მიერ შეწყვეტის მიზეზად დასახელდა ტენდერის მსვლელობისას ტექნიკური დავალებების ნაკლოვანებები[33], რომლებიც საჭიროებდნენ კორექტირებას და შესყიდვის ობიექტის სპეციფიკაციების გაუმჯობესებას.
- შსს-ს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის მიერ ფეხსაცმელების შესყიდვის მიზნით 2017 წელს გამოცხადდა 1.9 მლნ. ლარის ღირებულების ტენდერი[34], რომელიც შეწყდა დავების განხილვის საბჭოში სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული სხვადასხვა პირობების გასაჩივრების გამო[35]. ამის შემდგომ, გამოცხადდა ახალი ტენდერი[36], ღირებულებით – 1.5 მლნ. ლარი, რომელიც გასაჩივრდა 3-ჯერ. ტენდერის მიმდინარეობა გაგრძელდა შემოდგომამდე და რადგან აღარ იდგა დაბალყელიანი ფეხსაცმლის შესყიდვის საჭიროება სატენდერო კომისიის გადაწყვეტილებით ეს ტენდერიც გამოცხადდა შეწყვეტილად, რამაც გავლენა მოახდინა ფეხსაცმლის ხელმისაწვდომობაზე.

[31] NAT170008247
[32] SPA170007753
[33] 2017 წლის 7 დეკემბრის N965683 წერილი
[34] SPA170001312
[35] პრეტენდენტი აღნიშნავდა, რომ დისკრიმინაციულია მოთხოვნა: - საბანკო გარანტია წარმოდგენილი უნდა იყოს საქართველოს ეროვნული ბანკის მიერ ლიცენზირებული საბანკო დაწესებულების მიერ; - შემსყიდველი იტოვებს უფლებას, ანგარიშსწორების ნებისმიერ ეტაპზე გადახედოს მოსაწოდებელი საქონლის ღირებულებას შემცირების თვალსაზრისით (ვალუტის გამყარება) და არ არის გათვალისწინებული ვალუტის გაუფასურება; - საქონლის მიწოდების ფინანსური ბრუნვის მოთხოვნა არ მოიცავს ანალოგიური შესყიდვის გამოცდილებას.
[36] SPA170003674

უშედეგოდ დასრულებული ტენდერები გამოწვეულია დაგეგმვის ნაკლოვანებებით, ტენდერის მოუმზადებლად გამოცხადებით, ხელშეკრულების პირობებისა და ტექნიკური მახასიათებლების არასწორად განსაზღვრით.

უნიფორმების შესყიდვების განხორციელებისას, კიდევ ერთ პრობლემას წარმოადგენს არაკონკურენტულ გარემოში მიმდინარე ტენდერები. აღნიშნული, თავის მხრივ, იწვევს საქონლის მაღალ ფასად შესყიდვას. გამოვლინდა რომ ტენდერები, რომელშიც მხოლოდ ერთი პრეტენდენტი მონაწილეობდა, იმარჯვებდა სავარაუდო ღირებულების ტოლი ან თითქმის იმავე ღირებულებით. ანალიზმა აჩვენა, რომ ასეთი შესყიდვების დროს ჯამური სავარაუდო ღირებულება შემცირდა **მხოლოდ 3.3%-ით.**

ცხრილი N11. ტენდერის მაგალითები, რომელშიც მხოლოდ ერთი პრეტენდენტი მონაწილეობდა

შემსყიდველი ორგანიზაცია	SPA	სავარაუდო ღირებულება	სახელშეკრულებო ღირებულება	ფასის კლება პროცენტულად
თავდაცვის სამინისტრო	NAT170006527	381,045.60	381,045.60	0
თავდაცვის სამინისტრო	NAT170007489	134,300.5	132,866.82	1.07
შინაგან საქმეთა სამინისტრო	SPA170012193	239,250.00	239,250.00	0
შინაგან საქმეთა სამინისტრო	SPA170009748	48,232.00	48,000.00	0.48
საპატრულო პოლიცია	SPA170009382	390,400.00	388,500.00	0.49
საპატრულო პოლიცია	SPA170007332	9,900.00	9,900.00	0

შედარებისთვის, იმ ტენდერებში სადაც კონკურენციის დონე მაღალი იყო, სავარაუდო ღირებულება შემცირდა ჯამურად – **10.2 მილიონი ლარით** (-44.5%).

ცხრილი N12. ტენდერის მაგალითები, რომელში მონაწილეთა რაოდენობა მაღალია

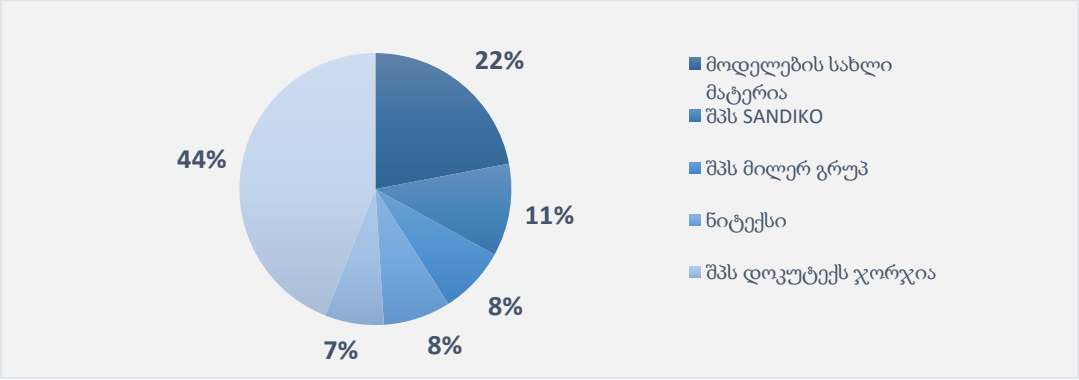
შემსყიდველი ორგანიზაცია	SPA	მონაწილეთა რაოდენობა	სავარაუდო ღირებულება	სახელშეკრულებო ღირებულება	ეკონომია
თავდაცვის სამინისტრო	NAT170009540	4	755,998.86	683,326.20	72,672.66
საპატრულო პოლიცია	SPA170014519	4	590,950.00	492,988.00	97,962.00
შინაგან საქმეთა სამინისტრო	SPA160032544	4	1,050,000.00	938,000.00	112,000.00
შინაგან საქმეთა სამინისტრო	SPA170004498	4	625,910.00	511,000.00	114,910.00
თავდაცვის სამინისტრო	NAT160004204	8	715,520.00	559,000.00	156,520.00
შინაგან საქმეთა სამინისტრო	SPA160032545	5	960,000.00	711,900.00	248,100.00

იმის გათვალისწინებით, რომ უნიფორმების მიმწოდებელთა ბაზარი დიდია[37], მაღალ ფასიან შესყიდვებში დაბალი კონკურენცია რისკის მატარებელია. რაც თავის მხრივ იწვევს ერთი და იმავე კომპანიების გამარჯვებას და მათ მიერ ბაზრის მნიშვნელოვანი წილის დაკავებას.

სამინისტროების მიერ უნიფორმების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებულ ტენდერებში გამარჯვებული კომპანიებიდან, ხელშეკრულების ღირებულების მიხედვით, 5 მსხვილ კომპანიას შესყიდვების 56% უჭირავს.

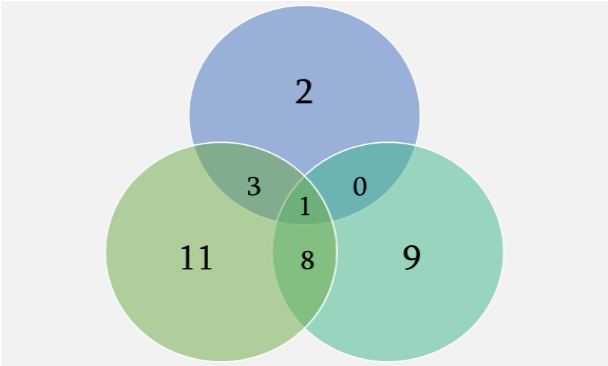
[37] შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ გამოცხადებულ ტენდერებში 76 სხვადასხვა მიმწოდებელი კომპანია ფიქსირდება

დიაგრამა N3. გამარჯვებული კომპანიების პროცენტული წილი უნიფორმების ბაზარზე 2017 წელს



გარდა დიაგრამაზე მოცემული მიმწოდებლებისა, აუდიტის ჯგუფის მიერ 2017 წლის ელექტრონული ტენდერების ანალიზის შედეგად გამოვლინდა ისეთი მიმწოდებლები, რომლებიც მხოლოდ ერთი სამინისტროს ტენდერებში იმარჯვებენ[38].

დიაგრამა N4. თავდაცვის, სასჯელაღსრულებისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს ტენდერებში გამარჯვებული კომპანიების კვეთა[39]



დიაგრამიდან ჩანს, რომ 22 კომპანია მხოლოდ ერთ კონკრეტულ სამინისტროში იმარჯვებს, **რაც ზრდის კონკურენციის შეზღუდვის რისკებს.**

*აღნიშნული ტიპის ნაკლოვანებების გამომწვევი სხვადასხვა **მიზეზები** განხილულია შემდეგ ქვეთავებში;*

აღსანიშნავია რომ გარდა ქვემოთ მოცემული ქვეთავებისა, თავდაცვის სამინისტრო მიიჩნევს რომ კონკურენციის შეზღუდვას განაპირობებს ბაზრის კვლევის შედეგად დაფიქსირებული უმცირესი ფასით ტენდერის გამოცხადება.

[38] ანალიზი ეფუძნება თავდაცვის, სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის და შინაგან საქმეთა სამინისტროების ელექტრონულ ტენდერებს და მხოლოდ აუდიტის მასშტაბში შემავალ CPV-ებს
[39] CPV: 18100000, 18200000, 18300000, 18400000, 18800000, 18900000

3.1.1 ტექნიკური მახასიათებლების განსაზღვრის ნაკლოვანებები

შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ ტექნიკური მახასიათებლებით აღიწერება ორგანიზაციის საჭიროებები, მათი არასათანადო შეფასება, ტექნიკური მახასიათებლების არასრულყოფილად აღწერა ან მისი გადაჭარბებული შეფასება იწვევს შეუსაბამო საქონლის შესყიდვას.[40]

აუდიტის ობიექტების მიერ ბრძანებებით დამტკიცებულია მოსამსახურეთა უნიფორმისა და ატრიბუტიკის ზოგადი გარეგნული მახასიათებლები. **არცერთ უწყებაში არ არსებობს დამტკიცებული სტანდარტები, რომლითაც დეტალურად განისაზღვრება უნიფორმის ხარისხობრივი და თვისობრივი პარამეტრები** (მაგალითად: წონა, წყალგაუმტარობა, ქარმედეგობა, თერმორეგულაცია და ა.შ.).

2017 წელს უნიფორმების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებული ტენდერების ანალიზით გამოვლინდა, რომ სტანდარტის არარსებობის გამო, ხშირია შემთხვევები, როდესაც შემსყიდველი ორგანიზაციები ერთგვაროვანი საქონლის შესყიდვისას საჭიროებას **აღწერენ არასრულყოფილად ან პირიქით, მიმართავენ ზედმეტ დეტალიზაციას,** რის შედეგად ტენდერებში მონაწილეობას არცერთი კომპანია არ იღებს და ტენდერი უშედეგოდ მთავრდება, ან მხოლოდ ერთი მონაწილეობს, იმარჯვებს სავარაუდო ღირებულებით. აღნიშნული, თავის მხრივ, უარყოფით გავლენას ახდენს მოსამსახურეთათვის უნიფორმის ხელმისაწვდომობასა და ეკონომიურობაზე. **მაგალითად:**

- 2017 წელს შსს-მ ქურთუკების შესყიდვის მიზნით ორჯერ გამოაცხადა ტენდერი[41] რომელთაგან პირველი არ შედგა, მეორე გამოცხადდა ექვსი თვის შემდეგ, რომელშიც მონაწილეობა მიიღო ერთმა პრეტენდენტმა და გაიმარჯვა სავარაუდოს ტოლი ღირებულებით. აღნიშნულ ტენდერებში ტექნიკურ მახასიათებლებში მითითებული იყო, რომ ქურთუკი აღჭურვილი უნდა ყოფილიყო Grid Tech Fleece-ის[42] გოფრირებული სარჩულით, Storm Tex-ის ლამინირებული მემბრანით და იაპონური ბრენდის YKK-ას ელვა შესაკრავით.
- შედარებისთვის, ქურთუკების შესყიდვის მიზნით კიდევ ერთი ტენდერი გამოცხადდა[43], რომლის სატენდერო დოკუმენტაციაში დეტალურად იყო აღწერილი ქურთუკის გარეგნული მახასიათებლები: ჯიბეების, ელვა შესაკრავების მდებარეობა, რაოდენობა და ა.შ. თუმცა, თვისობრივი მახასიათებლები, წინა ტენდერისგან განსხვავებით, განმარტებულია ზოგადად – „ქურთუკი დამზადებული წყალგაუმტარი სამშრიანი ქსოვილისაგან“[44]; „მსუნთქავი მემბრანა“ და ა.შ. აღსანიშნავია, რომ ამ შემთხვევაში ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ოთხმა პრეტენდენტმა და სახელშეკრულებო ღირებულება 23%-ით ნაკლები იყო სავარაუდო ღირებულებაზე.

შემსყიდველის მიერ საჭიროების არასრულყოფილად ან/და ორაზროვნად აღწერით, ან ზედმეტად დეტალიზებით, იზრდება არასასურველი პროდუქტის შეძენის რისკი, მომწოდებლების მიერ დავების საბჭოში საჩივრის შეტანის ალბათობა და აქედან გამომდინარე, ხშირია ტენდერის შეწყვეტისა და შესყიდვის დროში გახანგრძლივების შემთხვევები, რაც საბოლოოდ უარყოფითად აისახება უნიფორმის ხელმისაწვდომობაზე და ასევე წარმოშობს არაეკონომიურად შესყიდვის რისკებს.

---

[40] სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2017 წლის 14 ივნისის N12 ბრძანება
[41] SPA170006469, SPA170014014
[42] Grid Tech Fleece - ქსოვილის დამუშავების კონკრეტული მეთოდი წყალგაუმტარობასა და თერმორეგულაციასთან დაკავშირებით
[43] SPA170007138
[44] ამ შემთხვევაში კონკრეტული მეთოდი აღარ მოითხოვა შემსყიდველმა

3.1.2 არაპროპორციული საჯარიმო სანქციები

ურთიერთშეთანხმების დროს მხარეები უფლებამოსილნი არიან ვალდებულების შესრულების უზრუნველსაყოფად ხელშეკრულებით გაითვალისწინონ დამატებით ისეთი საშუალებები, როგორიცაა პირგასამტეხლო, კონტრაქტით გათვალისწინებული პირობების შეუსრულებლობის ან არაჯეროვანი შესრულების შემთხვევაში[45]. პირგასამტეხლოს მიზანია ვალდებულების შეუსრულებლობის პრევენცია. შესაბამისად, სანქციის განსაზღვრისას შემსყიდველმა ორგანიზაციამ უნდა გაითვალისწინოს:

- პროპორციულობის პრინციპი და ისე განსაზღვროს სანქციის ოდენობა;
- სანქცია დაწესებული უნდა იყოს, როგორც მიმწოდებლის მიერ ხელშეკრულების დარღვევისთვის, ასევე შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ ნაკისრი ვალდებულების შეუსრულებლობისთვის.

ძალოვანი უწყებების მიერ უნიფორმების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებული ტენდერების ანალიზით გამოვლინდა, რომ **პირგასამტეხლოს დაწესების მიმართ არსებობს არაერთგვაროვანი მიდგომა**. კერძოდ:

- თავდაცვის სამინისტროს გარდა, აუდიტის სხვა ობიექტების მიერ ტენდერებში ***არ არის გათვალისწინებული სანქცია*** **შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულების შეუსრულებლობისთვის.**
- **მიმწოდებლის მიმართ წაყენებული სანქციები ზოგიერთ შემთხვევაში არაპროპორციულად მაღალია,** აღნიშნულის შესახებ ჩანს ასევე მიმწოდებლების საჩივრებში.[46]
- ძირითად შემთხვევებში, პირგასამტეხლოს დაკისრება ხორციელდება არა **მისაწოდებელი საქონლის ღირებულებაზე, არამედ მთლიან სახელშეკრულებო თანხაზე[47],** რაც არასამართლიან პოზიციაში აყენებს მიმწოდებელს, ვინაიდან პირგასამტეხლოს ამგვარი დაანგარიშება მას არა მხოლოდ დარღვეული, არამედ უკვე შესრულებული პირობისთვისაც აკისრებს პასუხისმგებლობას.

3.1.3 გამოცდილების მოთხოვნაში არსებული ნაკლოვანებები

ტექნიკური მოთხოვნები შეიძლება დაწესდეს პრეტენდენტთა პროფესიული კვალიფიკაციის, ფინანსური რესურსების, გამოცდილებისა და რეპუტაციის, ტექნიკური აღჭურვილობისა და სხვა საკითხების მიმართ. შემსყიდველი ორგანიზაციები თავად ირჩევენ თუ რომელი შესყიდვისთვის, რა ტიპის ტექნიკური მოთხოვნა უნდა იქნეს წაყენებული პრეტენდენტებისთვის. აღნიშნულის სწორად შერჩევა მნიშვნელოვანია მიმწოდებლის შესაძლებლობების შეფასებისთვის, თუ რამდენად შეძლებს ის ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულების შესრულებას.

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიერ გაცემული რეკომენდაციის მიხედვით, ტექნიკური მოთხოვნები შემსყიდველმა ორგანიზაციამ ყოველი კონკრეტული შესყიდვისთვის უნდა განსაზღვროს პროპორციულობის დაცვით, შესყიდვის ობიექტის მოცულობის, მიწოდების ვადებისა და სპეციფიკაციის გათვალისწინებით.

უნიფორმების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებულ ტენდერებში მიმწოდებლებისთვის წაყენებული ტექნიკური მოთხოვნებიდან ვხვდებით ორ სახეობას: *ფინანსურ ბრუნვას* ან *ანალოგიური შესყიდვის განხორციელების გამოცდილებას.* აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ წაყენებული მოთხოვნები შეიცავს არაპროპორციულობის მაღალ რისკებს, რაც ამცირებს კონკურენციას.

[45] სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 416
[46] DIS160001407_01(NAT), DIS160002708_01(NAT)
[47] მაგალითად: NAT170000717, NAT170000708,

ზოგიერთ ტენდერში ფინანსური ბრუნვის გარდა ტექნიკურ მოთხოვნად განსაზღვრულია ანალოგიური საქონლის მიწოდების გამოცდილება. შესყიდვების ანალიზით გამოვლინდა, რომ მოთხოვნილი გამოცდილებების ჯამური ღირებულებები განსხვავებული იყო შესყიდვის ობიექტის მოცულობასთან (სავარაუდო ღირებულებასთან) მიმართებით.

ცხრილი N13. ტენდერებში არსებული ტექნიკური მოთხოვნები და მისი თანაფარდობა სავარაუდო ღირებულებასთან

შემსყიდველი ორგანიზაცია	განცხადების ნომერი	სავარაუდო ღირებულება	ანალოგიური საქონლის მიწოდება[48]	გამოცდილების თანაფარდობა სავარაუდო ღირებულებასთან
შინაგან საქმეთა სამინისტრო	SPA170002143	321,000.00	300,000.00	93%
სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო	NAT170007753	481,000.00	200,000.00	41%
თავდაცვის სამინისტრო	NAT170002323	333,813.00	333,813.00	100%
სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო	NAT170000959	57,000.00	30,000.00	53%
შინაგან საქმეთა სამინისტრო	NAT170014462	35,180.00	50,000.00	142%

როგორც ცხრილიდან ჩანს სამინისტროების მიერ განხორციელებულ იმ შესყიდვებში, სადაც სავარაუდო ღირებულებები მსგავსია, განსხვავებული მოცულობის გამოცდილებები აქვთ მოთხოვნილი. ამასთანავე, ტექნიკური მოთხოვნები განსხვავებულია ერთი სამინისტროს ფარგლებშიც და ზოგიერთ შემთხვევაში აღემატება 100%-ს, რაც საკმარისად არგუმენტირებული არ არის. თავდაცვის სამინისტროს მიერ უნიფორმების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებულ ტენდერებში ძირითადად მოთხოვნილია სავარაუდო ღირებულების ტოლი (100%) ფინანსური ბრუნვა.

არაპროპორციულად დაბალმა მოთხოვნებმა შესაძლოა გამოიწვიოს არაკეთილსინდისიერი მიმწოდებლის გამარჯვება ტენდერში და გაზარდოს ხელშეკრულების არაჯეროვანი შესრულების რისკი, ხოლო ზედმეტად მაღალი მოთხოვნები ზღუდავს კონკურენციას. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია შესყიდვების სააგენტოს რეკომენდაციების (პროპორციული გამოცდილებისა და ფინანსური ბრუნვის გაანგარიშების ფორმულა) და დაგროვილი პრაქტიკის გათვალისწინება დაბალანსებული მოთხოვნების ჩამოყალიბების მიზნით.

3.2. თავდაცვის სამინისტროს მიერ ფეხსაცმელების შესყიდვის მიზნით განხორციელებულ პროცედურებში არსებული ნაკლოვანებები

საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს მიერ განხორციელებული მაღალყელიანი ფეხსაცმლის (შემდგომში – ბათინკები) შესყიდვის პროცესი ხასიათდება არაერთგვაროვანი მიდგომებით. მიუხედავად იმისა, რომ სამინისტროს ბათინკების შესყიდვის დიდი ხნის გამოცდილება აქვს, 2018 წლამდე მისაღები ხარისხის *ტექნიკური მახასიათებლების* ჩამოყალიბება ვერ განხორციელდა. ამასთანავე, 2017 წლამდე მუდმივად იცვლებოდა სატენდერო ტექნიკური მოთხოვნები კომპანიების მიმართ (გამოცდილება, ფინანსური ბრუნვა), რის გამოც შესაძლოა შეიზღუდოს შესაძლებლობა შესყიდვა განხორციელდეს უფრო დაბალ ფასად.

2016-2018 წლებში, სამინისტროს მიერ ბათინკების შესყიდვის მიზნით სულ გამოცხადებული იყო 6 ტენდერი. აღნიშნული ტენდერებიდან, ტენდერის გზით ხელშეკრულება გაფორმდა 2 შემთხვევაში, ხოლო 4 შემთხვევაში, უშედეგოდ

[48] აღნიშნული ღირებულების ფინანსური ბრუნვა პრეტენდენტს უნდა გააჩნდეს ბოლო სამი წლის განმავლობაში

დასრულებული ტენდერების გამო განხორციელდა გამარტივებული შესყიდვა, რაც ნაჩვენებია ცხრილში:

ცხრილი N14. სამინისტროს მიერ ბათინკების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებული ტენდერებისა და გაფორმებული ხელშეკრულებების შესახებ (2016 წლიდან აუდიტის დასრულების პერიოდამდე)

წელი	შესყიდვის ტიპი	მოდელი/მოთხოვნილი მახასიათებლები	რაოდენობა	სტატუსი	მომწოდებელი	ერთეულის ფასი (ლარი)
2016	გამარტივებული	30-320	289	ხელშ. გაფორმებულია	მოდელების სახლი მატერია **(შუამავალი კომპანია)**	83.3
	გამარტივებული	30-320	4,300	ხელშეკრულება გაფორმებულია	მოდელების სახლი მატერია **(შუამავალი კომპანია)**	83.3
	გამარტივებული	LW/S OG S1	411	ხელშეკრულება გაფორმებულია	ნიუ ატლასი	86
	ტენდერი	LW/S OG S1	26,300	ხელშეკრულება გაფორმებულია	ნიუ ატლასი	93.27
2017	2 ტენდერი	LW/S OG S1-ის მსგავსი	44,000	ტენდერები შეწყდა	-	-
2018	გამარტივებული	30-320	22,500	ხელშეკრულება გაფორმებულია	YDS **(თურქული მწარმოებელი კომპანია)**	107.73
	ტენდერი	30-320-ის მსგავსი	25,769	არ შედგა	-	-
	ტენდერი	30-320-ის მსგავსი	25,769	შეწყვეტილია	-	-

როგორც ცხრილიდან ჩანს, სამინისტროს მიერ შესყიდულია 2 სხვადასხვა მოდელის ბათინკები, რომელთა შორის განსხვავება ნაჩვენებია ცხრილზე:

ცხრილი N15. შედარება თურქული (მიმწოდებელი: YDS) და ჩინური (მიმწოდებელი: ნიუ ატლასი) წარმოების ბათინკებს შორის

ჩინური კომპანია - **მოდელი LW/S OG S1**	თურქული კომპანია - **მოდელი 30-320**
ტექნიკური მახასიათებლები	
ტყავი, სისქე 2.35 მმ.	ტყავი, სისქე 1.7 მმ.
სარჩულიანი	უსარჩულო
ძირი - ორშრიანი, პოლიურეთანი/რეზინი	ძირი - პოლიურეთანი

„ნიუ ატლას სტრატეჯი ეიჯენსი კოს ფილიალთან“ გაფორმებული ხელშეკრულება

საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს მიერ 2016 წელს, 26,300 წყვილი ბათინკის შესყიდვის მიზნით გამოცხადებულ ტენდერში[49] 3 კომპანიის დისკვალიფიკაციის შემდგომ, ხელშეკრულება გაფორმდა „ნიუ ატლას სტრატეჯი ეიჯენსი კოს ფილიალთან“ (შემდგომში - ნიუ ატლასი), ღირებულებით – 2,453,001 ლარი. მონაწილე პრეტენდენტების დისკვალიფიკაციის საფუძველი[50] ძირითადად იყო NATO-ს ან ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში მიწოდების გამოცდილების მოთხოვნის სატენდერო დოკუმენტაციასთან შეუსაბამობა. აღნიშნულ მოთხოვნასთან დაკავშირებით შემსყიდველი განმარტავს, რომ მოთხოვნა ეფუძნება სამინისტროს ინტერესს ქართველი ჯარისკაცის აღჭურვილობა ეტაპობრივად გაუტოლდეს უმაღლეს ხარისხს[51]. ტენდერში არ იყო გათვალისწინებული კონკრეტული **მოდელის მიწოდების**[52] გამოცდილება, რაც პრეტენდენტს აძლევდა შესაძლებლობას სამინისტროსთვის შეეთავაზებინა მწარმოებელი კომპანიის ნებისმიერი ბათინკი, რომელიც NATO-ს ან ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში მიწოდებული არც კი ჰქონდა. მიუხედავად იმისა, რომ მოდელის მითითებას შესაძლოა შეეზღუდა კონკურენცია, *საკმარისად არ არის არგუმენტირებული რამდენად უზრუნველყოფდა აღნიშნული მოთხოვნა ხარისხიანი საქონლის მიღებას.*

ზემოაღნიშნული შესყიდვის განხორციელების პროცესში გამოვლინდა სხვადასხვა ნაკლოვანებები, რომლებიც ხასიათდება არაეკონომიურობის რისკებით:

- ზუსტად იმავე მოდელი ბათინკი, ამავე კომპანიისაგან გამარტივებული წესით შესყიდულ იქნა 7.27 ლარით ნაკლებად, ვიდრე აღნიშნული ტენდერით.
- სამინისტრომ ტენდერის მიმდინარეობისას შეცვალა „ტყავის სისქის” მოთხოვნა, პრეტენდენტის მიერ კითხვა/პასუხის მოდულში დაფიქსირებული კომენტარის შესაბამისად. მიუხედავად იმისა, რომ კომპანია ბაზრის კვლევაში იღებდა მონაწილეობას და თავისი წინადადება დაფიქსირებული უკვე ჰქონდა[53]. აღნიშნული ცვლილების არ განხორციელების შემთხვევაში „ნიუ ატლასის“ მიერ წარმოდგენილი ბათინკის ტყავის სისქე - 2.35 მმ. ვერ დააკმაყოფილებდა სატენდერო დოკუმენტაციის პირველად მოთხოვნებს. (ცვლილებამდე 2.1მმ-დე სისქე). სამინისტროს განმარტებით, „ასეთი პრაქტიკა ვრცელდება სხვა ტენდერების მიმართ, რაც ემსახურება სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას პროცედურის მონაწილეთა მიმართ პროპორციულ, არადისკრიმინაციულ მიდგომას, ზრდის კონკურენციას და ეფუძნება კანონს.[54]“ აუდიტის სამსახური მიიჩნევს, რომ სასურველია მნიშნელოვანი ცვლილები არ განხორციელდეს ტენდერის მიმდინარეობის პროცესში, ვინაიდან აღნიშნული გავლენას ახდენს პრეტენდენტების მზადყოფნაზე, ტენდერის თანმიმდევრულობაზე და პროცესის სტაბილურობაზე.
- სამინისტროს მიერ მიღებული ნიმუში არ იყო შესაბამისობაში ტენდერის შემდგომ კომპანიის მიერ წარმოდგენილ ნიმუშთან, თუმცა ვინაიდან ჯამში მიღებული

[49] SPA160019110

[50] ყველაზე დაბალი ფასის წარმომდგენი გარდა გამოცდილების მოთხოვნისა, სხვა მიზეზითაც ვერ აკმაყოფილებდა სატენდერო მოთხოვნებს, ხოლო მეორე პრეტენდენტმა ვერ დააკმაყოფილა მხოლოდ გამოცდილების მოთხოვნა,

[51] SPA150031144 – კითხვა/პასუხის მოდულში სამინისტროს მიერ ერთერთ მიმწოდებელზე გაცემული პასუხი და ტენდერის (SPA160019110) 2016 წლის 27 ივლისის სატენდერო კომისიის სხდომის ოქმი

[3]სასარგებლო რჩევები შესყიდვის ობიექტის მიმართ წაყენებული მოთხოვნების (სპეციფიკაციების) შემუშავებისათვის

[52] აღნიშნული იყო მოთხოვნილი წინა ტენდერში (SPA150031144)

[53] ბაზრის კვლევის დროს ტყავის სისქედ კომპანიამ არანაკლებ 1.9 მმ დააფიქსირა, ხოლო კითხვა/პასუხის მოდულში „წვრთნებისათვის რეკომენდებულად 2.0-2.4 მმ სისქის ტყავი“ მიიჩნია

[54] საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ მე-2 მუხლის „გ“ პუნქტი.

ფეხსაცმელი აკმაყოფილებდა სატენდერო მახასიათებლებს, კომისიამ მიზანშეწონილად მიიჩნია მისი მიღება.

- სამინისტროს ხარისხის კონტროლის სამმართველომ განახორციელა ინიცირება, რომ კომისიურად მომხდარიყო აღნიშნული ბათინკის მიღების საკითხის განხილვა, რადგან მცირედი განსხვავება იყო ვიზუალურად წარმოდგენილ სატენდერო და მოსაწოდებელ ნიმუშებს შორის (შესაბამისი სამსახურის განმარტებით სხვაობა იყო ფერში, ზონრებსა და საჰაეროებში). აღნიშნულის შემდგომ შედგა კომისია, რომლის გადაწყვეტილებითაც მოხდა ბათინკების მიღება. კომისიის წევრებში შედიოდა ასევე ხარისხის კონტროლის სამმართველოს წარმომადგენელი.
- მიღებული ფეხსაცმელი აღმოჩნდა დაბალხარისხიანი, რასაც ადასტურებს თავდაცვის სამინისტროს მიერ განხორციელებული გამოკითხვის შედეგები.[55]

2017 წელს გამოცხადებული ტენდერებით[56] მოთხოვნილი ბათინკების ტექნიკური მახასიათებლები კვლავ შეესაბამებოდა ზემოაღნიშნული მოდელის ბათინკებს (ჩინური წარმოება), რომელიც სამინისტროს მიაწოდა „ნიუ ატლასმა". თუმცა, **2017 წლის 12 სექტემბერს, ტენდერის მიმდინარეობის დროს** (შერჩევა/შეფასების ეტაპის დროს), შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის უფროსმა წერილით[57] მიმართა მინისტრის მოადგილეს და გაუგზავნა მაღალყელიანი ფეხსაცმლის ახალი **ტექნიკური მახასიათებლები**, რომლის შესყიდვაც იყო სასურველი.[58]

სამინისტროს მიერ მომდევნო შესყიდვები უკვე მიმდინარეობდა თურქული კომპანიის მოდელის შესაბამის მახასიათებლებზე დაყრდნობით, რაც განხილულია ქვემოთ.

Yakupoglu Tekstil ve Deri Sanayi Ticaret A.S (YDS) - სთან გაფორმებულ ხელშეკრულებაში არსებული ნაკლოვანებები

როგორც ცხრილიდან ჩანს (ცხრილი N13) ტენდერები სხვადასხვა მიზეზის გამო (ძირითადად პოტენციური მიმწოდებლების მიერ სატენდერო პირობების გასაჩივრების გამო) წყდებოდა და ბათინკების შესყიდვა გარკვეული პერიოდის განმავლობაში (6 თვის განმავლობაში) ვერ განხორციელდა. დაინტერესებული პირები ასაჩივრებდნენ შემდეგ სატენდერო პირობებს:

- მიუწოდებელი საქონლის ღირებულების 0.2% ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე წარმოადგენდა მაღალ პირგასამტეხლოს – აღნიშნული საჩივარი გაითვალისწინა დავების განხილვის საბჭომ და პირგასამტეხლოს ოდენობის შემცირება დაევალა სამინისტროს.
- გასაჩივრდა საქონლის დროებით შენახვაზე გაფორმებული მიღება-ჩაბარების აქტი. კერძოდ, სატენდერო დოკუმენტაციით არ ირკვეოდა როდის შეიძლებოდა გაფორმებულიყო საბოლოო მიღება-ჩაბარების აქტი, რაც ანგარიშსწორების აუცილებელი წინაპირობაა. აღნიშნულ საკითხზე დავების განხილვის საბჭომ გამოთქვა მოსაზრება რომ „აღნიშნულმა შესაძლოა შელახოს მიმწოდებლის ინტერესები", ხოლო საკითხზე მსჯელობა დაევალა სამინისტროს.

[55] გამოკითხვის ჩატარებამდეც და აღნიშნული ტენდერის გამოცხადებამდეც სამინისტროს მიერ უკვე შესყიდული და გამოცდილი იყო ზუსტად ამ მოდელი ბათინკი, შესაბამისად სამინისტრო ინფორმირებული იყო მისი დაბალი ხარისხის შესახებ.

[56] NAT170008247; NAT170009740

[57] 2017 წლის 12 სექტემბრის N875938

[58] წერილში არ არის მითითებული კომპანიის დასახელება, თუმცა ტექნიკური მახასიათებლები ემთხვევა YDS-ს ბათინკის კონკრეტულ მოდელს (30-320).

ტენდერი სამინისტროს მიერ შეწყდა იმ მოტივით, რომ გაეთვალისწინებინა საბჭოს რეკომენდაციები.

შემდგომი ტენდერი ასევე გასაჩივრდა რამდენჯერმე (გასაჩივრდა დისკვალიფიკაციის საფუძვლები), ამიტომ, ვინაიდან 2017 წლის ბიუჯეტის ფარგლებში ვეღარ ესწრებოდა აღნიშნული შესყიდვის განხორციელება, ღონისძიებების შეზღუდულ ვადებში შეუფერხებელი განხორციელების მოტივით,[59] 2018 წლის 24 იანვარს გამარტივებული შესყიდვით ხელშეკრულება გაფორმდა[60] თურქულ კომპანიასთან (მწარმოებელი კომპანია) – Yakupoglu Tekstil ve Deri Sanayi Ticaret A.S (შემდგომში – YDS), სახელშეკრულებო ღირებულებით – 832,500 დოლარი. დღგ-ს გათვალისწინებით, სამინისტროს ერთი წყვილი ბათინკი დაუჯდა **43.65** დოლარი, თუმცა სამინისტროს მიერ შესყიდულ იქნა მანამდე ჩატარებული ტენდერით მოთხოვნილი მახასიათებლებისგან ხარისხით განსხვავებული ბათინკები (გაუმჯობესებული ხარისხი). მიუხედავად ხარისხობრივი პარამეტრების მნიშვნელოვანი გაუმჯობესებისა, თავდაცვის სამინისტროს მიერ განხორციელებული პირდაპირი შესყიდვა თურქულ კომპანიასთან, შეიცავს შესყიდვის არაეკონომიურად განხორციელების რისკებს.[61]

- სამინისტროს განმარტებით, ბაზრის კვლევა ჩატარებულია, რის საფუძველზეც შეარჩიეს კონკრეტული კომპანია გადაუდებელი აუცილებლობის პირობებში, თუმცა ის საკმარისად დოკუმენტირებული არ არის. მიუხედავად იმისა, რომ სამინისტროს კანონმდებლობით ჰქონდა მინიჭებული უფლება შეესყიდა ბათინკი კონკრეტული კომპანიისგან, სამინისტროს განმარტებით მათ მაინც ჩაატარეს პრეტენდენტთა გამოკითხვა, თუმცა ვერ იქნა მოპოვებული მტკიცებულებები, თუ კონკრეტულად რა წინადადებებით მიმართა სამინისტრომ კვლევაში მონაწილე კომპანიებს და რა შეთავაზებაზე წარმოადგინეს მათ პოზიცია. დადოკუმენტირებული არის მხოლოდ მიმწოდებლების მიერ წარმოდგენილი წინადადებები.
- 2016 წლის 18 მარტს (N14 ცხრილში წარმოდგენილი პირველი პოზიცია) **იგივე მოდელი** სამინისტრომ შეისყიდა **შუამავალი კომპანიისაგან** (რომელსაც, ბუნებრივია, აქვს ფასნამატი) 4,300 წყვილი, ხოლო ერთ წყვილში გადაიხადა 37.73 დოლარი. შესაბამისად, ზემოაღნიშნული ხელშეკრულებით მწარმოებელი კომპანიისგან (YDS-სგან) სამინისტრომ 5.92 დოლარით უფრო მეტად შეისყიდა გაცილებით დიდი ოდენობის[62] (ერთეული) ბათინკი (ჯამში 133,200 დოლარით მეტი);
- საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა 2017 წლის 2 ივნისს ტენდერით[63] ასევე **შუამავალი კომპანიისაგან**[64] შეისყიდა იმავე მოდელის (30-320) ბათინკი - ერთეულის ღირებულებით – 105 ლარი (41.8 დოლარი), ანუ ერთეული – 1.85 დოლარით ნაკლებად ვიდრე სამინისტრომ – პირდაპირ მწარმოებელი კომპანიისგან.

დასკვნა

უნიფორმების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებული ტენდერების 42% უშედეგოდ დასრულდა, ხოლო არაკონკურენტულ გარემოში წარიმართა გამოცხადებული ტენდერების რაოდენობის 30% (თავდაცვის სამინისტრო – 9%, შსს – 16%, დაცვის პოლიცია – 2%, საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტი – 2% და სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის

[59] სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება N13 მუხლი მე-3-ის 1-ლი ნაწილის „დ“ პუნქტი
[60] CMR180023192
[61] აუდიტის ჯგუფის მიერ ანალიზში გათვალისწინებულ იქნა დოლარის კურსის ცვლილება, მასშტაბის ეკონომიის საკითხები
[62] შესყიდვის დიდ რაოდენობაზე როგორც წესი მცირდება ერთეულის ფასი
[63] SPA170005624
[64] შპს დემირკოლ ტრანსპორტ გრუპი

სამინისტრო – 1%). შესაბამისად, ფასის კლება თითქმის არ დაფიქსირდა და ტენდერები მაღალ ფასად განხორციელდა. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა უშედეგოდ და არაკონკურენტულ გარემოში ჩატარებული ტენდერების მიზეზები: საქონლის ტექნიკური მახასიათებლების განსაზღვრის ნაკლოვანებები, არაპროპორციული საჯარიმო სანქციები და კომპანიების მიმართ გამოცდილების მოთხოვნაში არსებული ნაკლოვანებები. გარდა ზემოაღნიშნულისა, შესყიდვების პროცედურების მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებები გამოვლინდა თავდაცვის სამინისტროს მიერ ბათინკების შესყიდვის მიზნით განხორციელებულ ტენდერებსა და გამარტივებულ შესყიდვებში. სამინისტროს მიერ წლების განმავლობაში (2018 წლამდე) ვერ მოხერხდა ტექნიკური მახასიათებლების იმგვარად ჩამოყალიბება რომ განხორციელებულიყო მისაღები ხარისხის ბათინკების შესყიდვა. ამასთანავე, განხორციელებული შესყიდვები არაეკონომიურობის რისკებით ხასიათდება.

რეკომენდაციები

საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს, სსიპ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტს, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს და შსს-ს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტს:

იმ მიზნით, რომ უზრუნველყოფილ იქნეს მისაღები ხარისხის უნიფორმის დროული და ეკონომიური შესყიდვა (ჯანსაღი კონკურენციის პირობებში), მნიშვნელოვანია:

- *აუდიტის ობიექტებმა შეიმუშაონ და დანერგონ უნიფორმის თითოეული ატრიბუტიკის, კომპონენტის გონივრული ტექნიკური (ხარისხობრივი, თვისობრივი) მახასიათებლები, ბაზრის კვლევისა და საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით;*
- *უნიფორმების შესყიდვისას, შეიმუშაონ ოპტიმალური მიდგომა და მეთოდი კომპანიებისთვის სანქციების დაწესების, გამოცდილებისა და ფინანსური ბრუნვის მოთხოვნების თვალსაზრისით.*

ბიბლიოგრაფია

ნორმატიული ბაზა:

- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „კონკურენციის შესახებ“;
- საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ბრძანება N9, 2011 წლის 7 აპრილი;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ბრძანება N12, 2017 წლის 14 ივნისი;
- საქართველოს თავდაცვის მინისტრის ბრძანება N94, 2017 წლის 15 დეკემბერი;
- საქართველოს თავდაცვის მინისტრის ბრძანება N936, 2011 წლის 30 ნოემბერი;
- საქართველოს თავდაცვის მინისტრის ბრძანება N22, 2017 წლის 5 აპრილი;
- საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანება N1035, 2013 წლის 30 დეკემბერი;
- საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანება N990, 2013 წლის 31 დეკემბერი;
- სსიპ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის თავმჯდომარის ბრძანება N2665423, 2013 წლის 31 დეკემბერი;
- საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის ბრძანება N165, 2015 წლის 25 ნოემბერი.

სახელმძღვანელოები და პუბლიკაციები:

- Eazystock, How Better Manage Safety Stock Inventory Levels, 2014;
- Eazystock, How to use ABC Classification for Inventory Management; 2016.

- Gwynne Richards - Warehouse Management 2nd Addition & A complete guide to improving efficiency and minimizing cost in the modern warehouse, 2014;
- HAMK University of Applied sciences - Analysis of logistic processes, 2015;
- IBM Center for the Business of Government - Ten Actions to Improve Management in Government, 2014;

ვებ-გვერდები:

- საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო - https://police.ge/
- საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო - https://mod.gov.ge/
- საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო - http://www.moc.gov.ge/
- სსიპ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი - http://www.125.ge/
- IBM Center for The Business of Government - http://www.businessofgovernment.org/
- European Logistics Association - http://www.elalog.eu/
- Logistics Associations - https://www.scmo.net/logistics-associations/

აუდიტორთა ხელმოწერა	ხელმოწერა
სახელი, გვარი	
სესილი ტაბატაძე	----------
(აუდიტორი)	
სალომე მანჯგალაძე	----------
(აუდიტორი)	
შორენა არღვლიანი	----------
(აუდიტორ-ასისტენტი)	
რევაზ გომელაური	----------
(აუდიტორ-ასისტენტი)	

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