



სახელმწიფო  
აუდიტის  
სამსახური

სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი  
ელექტრონული სისტემის ეფექტიანობის აუდიტი

ინფორმაციული ტექნოლოგიების  
ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



სახელმწიფო შესყიდვების  
ერთიანი ელექტრონული  
სისტემის ეფექტიანობის აუდიტი

აუდიტის ანგარიში

თბილისი, საქართველო  
2016

## სარჩევი

შემაჯამებელი მიმოხილვა .....	5
რეკომენდაციები .....	6
1. შესავალი .....	8
1.1. აუდიტის მოტივაცია .....	8
1.2. აუდიტის მიზანი და მთავარი კითხვები .....	9
1.3. აუდიტის მასშტაბი .....	10
1.3.1. აუდიტის მასშტაბის შეზღუდვა .....	10
1.4. აუდიტის მეთოდოლოგია .....	11
1.5. კრიტერიუმები .....	12
1.6. ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ .....	13
2. ინფორმაციული ტექნოლოგიების მართვასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები .....	17
2.1. IT მმართველობა .....	17
2.2. სტრატეგიულ დაგეგმვასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები .....	19
დასკვნა .....	20
რეკომენდაცია .....	20
3. აუტოსორსინგის მართვასთან დაკავშირებული ხარვეზები .....	21
3.1. აუტოსორსინგის პოლიტიკა .....	21
3.2. მიწოდებული სერვისის მონიტორინგი .....	23
3.3. მონაცემთა მფლობელობა (data rights) .....	24
3.4. ბიზნეს ცოდნის შენარჩუნება/ ბიზნეს პროცესის მფლობელობა .....	26
დასკვნა .....	27
რეკომენდაცია .....	28
4. კონტროლის გარემოს სისუსტეები .....	29
4.1. ინფორმაციული უსაფრთხოება .....	29
4.1.1. ინფორმაციული უსაფრთხოების შესახებ მოქმედ ნორმებთან შესაბამისობა .....	30
4.1.2. ინფორმაციული უსაფრთხოების რისკების მართვასთან დაკავშირებული ხარვეზები .....	31
4.1.3. ბიზნეს პროცესის უწყვეტობის დაგეგმვასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები ...	32

დასკვნა .....	33
რეკომენდაცია .....	34
4.2. აპლიკაციის კონტროლები .....	34
4.2.1. დოკუმენტაციის საჯაროობასთან დაკავშირებული ხარვეზები .....	36
4.3. გასაჩივრება .....	37
რეკომენდაცია .....	38
5. მონაცემთა ანალიზი .....	38
5.1. გამჭვირვალობასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები .....	40
5.2. სისტემაში რეგისტრირებული შესყიდვების ნომრის უნიკალურობა .....	40
5.3. მიმწოდებლის სახელები .....	41
5.4. ხელშეკრულების სტატუსებთან დაკავშირებული ხარვეზები .....	42
5.5. მონაწილეთა მიმართ თანაბარი მიდგომის უზრუნველყოფასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები .....	42
5.6. მონეტარული ზღვრების დარღვევასთან დაკავშირებული სისტემური ხარვეზები .....	43
რეკომენდაცია .....	44
5.7. მხარჯავები მეტი გამარტივებული შესყიდვით .....	44
5.8. მონაწილეთა ინფორმაციის სისრულესთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები .....	45

**შემაჯავებელი მიმოხილვა**

გამჭვირვალე, ღია და კონკურენტუნარიანი გარემოს არსებობა სახელმწიფო შესყიდვებში ხელს უწყობს სახელმწიფო სერვისის მაღალ ხარისხსა და მონაწილეებისათვის უზრუნველყოფს სამართლიანი კონკურენციის პირობებს. სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას სიახლეებისა და თანამედროვე ტექნოლოგიების დანერგვა მნიშვნელოვანია, იმისათვის, რომ მოხდეს ეფექტიანი მმართველობის (Good Governance), მდგრადი განვითარებისა და მნიშვნელოვანი ინვესტიციების სტიმულირება.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის ეფექტიანობის აუდიტი, რომლის მიზანს წარმოადგენდა სისტემასთან დაკავშირებული ხარვეზების იდენტიფიცირებასა და მათ აღმოსაფხვრელად შესაბამისი რეკომენდაციების გაცემა.

სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების პროცესში ინფორმაციული სისტემის როლიდან და მნიშვნელობიდან გამომდინარე, ამასთანავე, ინფორმაციული უსაფრთხოების საკანონმდებლო მოთხოვნების გათვალისწინებით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა მიზანშეწონილად მიიჩნია შეესწავლა სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის მართვის არსებული პრაქტიკა. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა რიგი ნაკლოვანებები:

- ▶ ინფორმაციული ტექნოლოგიების (IT) მმართველობის კონტროლების სისუსტე. კერძოდ, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს არ გააჩნია ცალკე არსებული ინფორმაციული და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების განვითარების საშუალო ვადიანი სტრატეგიული გეგმის დოკუმენტი, რომელშიც ასახული იქნება სააგენტოს სტრატეგიული ხედვა სისტემის განვითარების შესახებ და ამასთანავე, სხვადასხვა სახელმწიფო სტრატეგიული გეგმების მოთხოვნები. არ არის მიღწეული ორგანიზაციის ერთიანი სტრატეგიული გეგმის ინფორმაციული ტექნოლოგიების მიმართულებით არსებული სტრატეგიული მიზნები. ამასთანავე, სააგენტოს არ გააჩნია დამტკიცებული ან სამართლებრივად რეგლამენტირებული პოლიტიკა ან/და პროცედურები ბიზნეს საჭიროებების იდენტიფიცირებისთვის, რომლის საშუალებითაც ეს ბიზნეს საჭიროებები მიტანილი უნდა იქნეს უმაღლეს მენეჯმენტთან გადანყვეტილების მიღების პროცესში.
- ▶ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს არ გააჩნია აუტოსორსინგის ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმები. კერძოდ, სააგენტო იყენებს სრული აუტოსორსინგის მოდელს სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის მართვისათვის. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს არ აქვს განსაზღვრული ფორმალური აუტოსორსინგის პოლიტიკა, რომლითაც იხელმძღვანელებდა საკუთარი ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუტოსორსინგის ფარგლებში. ამასთანავე, არ არსებობს პრაქტიკაში დანერგილი ფორმალური კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც დაარეგულირებდა მხარეთა პასუხისმგებლობებს, შეაფასებდა და მონიტორინგს გაუწევდა სერვისის მიმწოდებელი (სსიპ საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს) ორგანიზაციის საქმიანობას.
- ▶ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო ვერ უზრუნველყოფს ინფორმაციული უსაფრთხოების საკანონმდებლო მოთხოვნების შესრულებას. კერძოდ, სააგენტოს პრაქტიკაში არ აქვს დანერგილი ინფორმაციული უსაფრთხოების მართვის სისტემა, რომლის ფარგლებშიც ორგანიზაცია უნდა ახდენდეს ინფორმაციული უსაფრთხოების რისკებისა და ინფორმაციული აქტივების მართვას, რაც წარმოადგენს ინფორმაციული უსაფრთხოების კონტროლის გარემოს საფუძველს. ამასთანავე,

სააგენტოს არ გააჩნია ბიზნეს უწყვეტობის პოლიტიკა რომელიც უნდა უზრუნველყოფდეს საჭიროების (საგანგებო მდგომარეობა, კატასტროფა და ა.შ) შემთხვევაში ბიზნეს პროცესის უწყვეტობას.

- ▶ სახეზეა სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის ხელმისაწვდომობის კონტროლების სისუსტეები. კერძოდ, სახელმწიფო შესყიდვების საიტზე, CMR მოდულში საბოლოო მომხმარებლებისთვის ხელმისაწვდომი არ არის ყველა გამარტივებული შესყიდვა.
- ▶ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიერ არ არის დანერგილი სისტემის გაუმართაობასთან დაკავშირებული ხარვეზების გასაჩივრების მექანიზმი. კერძოდ, აუდიტის მიმდინარეობისას მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად შესყიდვების სააგენტოს მიერ არ არის შემოთავაზებული მექანიზმი, რომლითაც შესაძლებელი იქნება მომხმარებლის მიერ, სისტემის გაუმართაობასთან დაკავშირებული ხარვეზების გასაჩივრება. მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ, თავისი საქმიანობის ფარგლებში უზრუნველყოფს ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმების დანერგვას, რომელთა საშუალებითაც უზრუნველყოფილი იქნება სისტემის მომხმარებელთა უფლებები. სახელმწიფო შესყიდვების მონაცემთა ანალიზის შედეგად შესწავლილი იქნა წლების განმავლობაში სახელმწიფო შესყიდვებში განმეორებადი და სისტემური ხარვეზები, ასევე სისტემაში ჩაშენებული აპლიკაციის კონტროლების სისუსტეები.

სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონულ სისტემაში არსებული ნაკლოვანებების გათვალისწინებით და მოცემული მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ შემუშავებულ იქნა შესაბამისი რეკომენდაციები.

რეკომენდაციები

- i. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ შეიმუშაოს საშუალო ვადიანი ინფორმაციული ტექნოლოგიების განვითარების სტრატეგიული გეგმა, რომელიც შესაბამისობაში იქნება ორგანიზაციის ერთიანი სტრატეგიასთან და რომელიც აისახება შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის განვითარებასა და მხარდაჭერასთან დაკავშირებული მიმართულებები.
- ii. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ შეიმუშაოს ფორმალური პოლიტიკა/პროცედურები/მექანიზმი, რომლის გამოყენებითაც შეძლებს ყველა დაინტერესებული მხარის ჩართულობით რეგულარულად შეისწავლოს სისტემის გაუმჯობესებისა და განახლების საჭიროებები და შესაძლებლობები.
- iii. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ შეიმუშაოს აუტოსორსინგის პოლიტიკა, რომელშიც განსაზღვრული იქნება ორგანიზაციის სტრატეგიული ხედვა არსებული სისტემებისა და მომსახურებები აუტოსორზე გატანისა და შემდგომ მართვის შესახებ.
- iv. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსა და საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს შორის გაფორმდეს ფორმალური, ორმხრივად ხელმოწერილი შეთანხმება, რომელშიც განვირეილი იქნება მხარეების თანამშრომლობის ფარგლები. მნიშვნე-

- ლოვანია, რომ შეთახმება მოიცავდეს სერვისის ხარისხისა და მიწოდების პირობებს (SLA) და შესაბამის საქმიანობის შეფასების ძირითად ინდიკატორებს (KPI).
- v. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოში დაინერგოს ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმები, რომელთა საშუალებითაც სააგენტო შეძლებს დროულად მოიპოვოს რწმუნება, რომ აუტოსორსზე გატანილი მომსახურების ხარისხი შეესაბამება შეთანხმებულ სერვისის ხარისხისა და მიწოდების პირობებს.
- vi. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ მოსთხოვოს სერვისის მიმწოდებელ ორგანიზაციას (საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს) მესამე მხარის რწმუნება (შიდა ან გარე აუდიტის დასკვნა), რომ სერვისის მიმწოდებელ ორგანიზაციაში უზრუნველყოფილია ინფორმაციული უსაფრთხოება.
- vii. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ უზრუნველყოს კრიტიკული ბიზნეს პროცესის განვითარების შესახებ აუცილებელი და საკმარისი ბიზნეს ცოდნის დაგროვება, იმისათვის რომ საჭიროების შემთხვევაში შეძლოს სისტემის საკუთარ ინფრასტრუქტურაზე გადატანა, განვითარება და მართვა.
- viii. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ შეიმუშაოს გეგმა ინფორმაციული უსაფრთხოების საკანონმდებლო მოთხოვნების შესრულებასთან დაკავშირებით.
- ix. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ უზრუნველყოს ორგანიზაციაში ინციდენტების მართვის სისტემის დანერგვა, რომელიც მენეჯმენტს საშუალებას მისცემს რეგულარულად ადვენოს თვალი სისტემასთან დაკავშირებულ ინციდენტებს.
- x. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ შეიმუშაოს ინფორმაციული უსაფრთხოების რისკების მართვის პოლიტიკა.
- xi. სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული სერვისის მდგრადი, უწყვეტი და სანდო ფუნქციონირებისათვის, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ შეიმუშაოს ბიზნეს პროცესის უწყვეტობის გეგმა (BCP), რომელიც მოიცავს კატასტროფიდან აღდგენის გეგმასა (DRP) და სერვისის აღდგენის დროის სამიზნე მაჩვენებლებს (Recovery Time Objectives).
- xii. საერთაშორისო და საუკეთესო პრაქტიკის გათვალისწინებით, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ დაინერგოს ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმები, რომელიც გააუმჯობესებს სატენდერო წინადადებების კონფიდენციალობას.
- xiii. სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ უნდა უზრუნველყოს საკანონმდებლო მოთხოვნებით განსაზღვრული ყველა საჯარო შესყიდვის ხელმისაწვდომობა შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის მეშვეობით.
- xiv. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ შეიმუშაოს მიდგომა სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული სისტემის ხარვეზების შესახებ გასაჩივრების მექანიზმების დანერგვისათვის. მნიშვნელოვანია, რომ დაინტერესებული მხარეების ჩართულობით განისაზღვროს პასუხისმგებელი სტრუქტურა / პირი / კომისია, რომელიც უზრუნველყოფს, რომ დაცული იქნება სისტემის მომხმარებლების უფლებები.
- xv. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ, სახელმწიფო ხაზინასთან ან/და სხვა დაინტერესებულ მხარესთან ერთად განიხილოს პრევენციული მექანიზმების დანერგვის შესაძლებლობა, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონით განსაზღვრული გამარტივებული შესყიდვების მონეტარული ზღვრების დარღვევების შემცირებას.

## 1. შესავალი

გამჭვირვალე, ღია და კონკურენტუნარიანი გარემოს არსებობა სახელმწიფო შესყიდვებში ხელს უწყობს სახელმწიფო სერვისის მაღალ ხარისხსა და მონაწილეებისათვის უზრუნველყოფს სამართლიანი კონკურენციის პირობებს. სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას სიახლეებისა და თანამედროვე ტექნოლოგიების დანერგვა მნიშვნელოვანია, იმისათვის, რომ მოხდეს ეფექტიანი მმართველობის (Good Governance), მდგრადი განვითარებისა და მნიშვნელოვანი ინვესტიციების სტიმულირება.

ბოლო წლებში სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიერ მნიშვნელოვანი რეფორმები გატარდა შესყიდვების სფეროში. შეიქმნა სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემა. ელექტრონული სისტემის დანერგვითა და განვითარებით, ჩანაცვლდა შესყიდვების გამართვის ქალაქზე დაფუძნებული სისტემა და ქვეყანა 2010 წლიდან მთლიანად ელექტრონული შესყიდვის სისტემაზე გადავიდა<sup>1</sup>.

რეფორმის მიზანს წარმოადგენდა ბიზნეს პროცესების ეფექტიანობის გაზრდა, ფინანსური სახსრების ხარჯვის გამჭვირვალეობის უზრუნველყოფა და პრეტენდენტთა შორის თაღლითობის და უკანონო შეთანხმებების რისკის შემცირება.

ელექტრონულ სისტემაში მონაცემთა გაცვლამ, გამოყენებამ და შენახვამ შესყიდვების მონაცემთა სიზუსტისა და უსაფრთხოების დარღვევის რისკები ქალაქიდან ელექტრონულ სისტემაში გადაიტანა. აღნიშნული რისკების საპასუხოდ, საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის აუდიტი. აუდიტისას შეფასდა სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის ზოგადი IT კონტროლები და სისტემაში ჩაშენებული აპლიკაციის კონტროლები. ამასთანავე, სარისკო სახელმწიფო შესყიდვების გამოვლენისათვის გაანალიზდა სახელმწიფო შესყიდვების მონაცემთა ბაზა.

### 1.1. აუდიტის მოტივაცია

სახელმწიფო შესყიდვები საჯარო ფინანსების მართვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან კომპონენტს წარმოადგენს, რომლის წილი სახელმწიფო ბიუჯეტის დაახლოებით 25%-ს შეადგენს. სახელმწიფო შესყიდვების ეფექტიანი მართვა წარმოადგენს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ინტერესის სფეროს.

იმის გათვალისწინებით, რომ 2010 წლიდან სახელმწიფო შესყიდვების დიდი ნაწილი ელექტრონულად ხორციელდება და შესყიდვის განხორციელების ალტერნატიული საშუალება არ არსებობს, მნიშვნელოვანია აღნიშნული სერვისის უწყვეტი და მაღალი ხარისხით მიწოდება.

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილე მხარეებისთვის ღია, გამჭვირვალე და კონკურენტუნარიანი გარემოს შექმნა განაპირობებს კორუფციისა და თაღლითობის რისკის შემცირებას, რაც თავის მხრივ ხელს შეუწყობს საქართველოს ანტიკორუფციული პოლიტიკის წარმატებით განხორციელებას. მსგავსი გარემოს შექმნისათვის მნიშვნელოვანია, რომ შესყიდვების ეფექტიანი პოლიტიკების/პროცედურების საფუძველზე ელექტრონული სისტემა უზრუნველყოფდეს არსებული მონაცემების მთლიანობას, კონფიდენციალურობასა და ხელმისაწვდომობას.

<sup>1</sup> საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ განსაზღვრავს გამონაკლის შემთხვევებს.

ზემოთ აღნიშნული ფაქტორების გათვალისწინებით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის ეფექტიანობის აუდიტი, რომლის მიზანს წარმოადგენდა სისტემასთან დაკავშირებული ხარვეზების იდენტიფიცირებასა და მათ აღმოსაფხვრელად შესაბამისი რეკომენდაციების გაცემა.

### 1.2. აუდიტის მიზანი და მთავარი კითხვები

აუდიტის მიზნების მისაღწევად, აუდიტის ჯგუფმა შეაფასა სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის მართვისა და კონტროლის მექანიზმების ეფექტიანობა. ასევე, შესწავლილ იქნა ელექტრონული სისტემის მართვის არსებულ მარეგულირებელ საკანონმდებლო ნორმებთან შესაბამისობა.

აუდიტის მიზნიდან გამომდინარე, აუდიტის მთავარი შეკითხვა ჩამოყალიბდა შემდეგნაირად:

რამდენად ეფექტიანია სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული სისტემის მართვისა და კონტროლის მექანიზმები?

მთავარ შეკითხვაზე პასუხის გასაცემად განისაზღვრა შემდეგი ქვეკითხვები:

- რამდენად ეფექტიანია ინფორმაციული სისტემის IT მმართველობის მექანიზმები?
- რამდენად უზრუნველყოფილია ინფორმაციული სისტემის აუტოსორსინგის მართვის ეფექტიანობა?
- რამდენად დაცულია შესყიდვების სააგენტოს ინფორმაციული აქტივები?
- რამდენად უზრუნველყოფილია შესყიდვების ელექტრონულ სისტემაში არსებული მონაცემების მთლიანობა, კონფიდენციალურობა და ხელმისაწვდომობა?
- რამდენად შესაბამისია ელექტრონული სისტემის მართვის მექანიზმები არსებულ მარეგულირებელ საკანონმდებლო ნორმებთან?

### 1.3. აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის ობიექტს წარმოადგენდა სსიპ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო. აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე, შესწავლილი იქნა სააგენტოს 2010-2015 წლების საქმიანობა.

აუდიტის ფარგლებში განხილული იქნა შემდეგი საკითხები:

- სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული სისტემის მართვა;
- აუტოსორსინგი;
- შიდა კონტროლები;
- სისტემის განვითარება;
- ინფორმაციული უსაფრთხოების დაცვა;
- სერვისის ხარისხისა და მიწოდების პირობები (SLA);
- ელექტრონული შესყიდვების მართვა;
- აპლიკაციის კონტროლები;
- სახელმწიფო შესყიდვების მონაცემთა ანალიზი.

#### 1.3.1. აუდიტის მასშტაბის შეზღუდვა

აუდიტის მიმდინარეობის მანძილზე ადგილი ჰქონდა აუდიტის ობიექტისაგან აუდიტის მასშტაბის შეზღუდვას, რაც გამოიხატა მოთხოვნილი ინფორმაციის არასრულყოფილი სახით წარმოდგენაში. აუდიტის ობიექტის განმარტებით, მათ მიერ მოწოდებული იქნა ყველა ინფორმაცია, რომელსაც ობიექტი ფლობდა აუდიტის მიმდინარეობისას. ასევე აუდიტის ჯგუფისათვის შეზღუდვას წარმოადგენდა აუდიტის პერიოდში ობიექტის სსიპ კონკურენციისა და შესყიდვების სააგენტოს რეორგანიზაცია<sup>2</sup>, რომელმაც გამოიწვია ინფორმაციის დაგვიანებულ ვადებში მოწოდება და კომუნიკაციის საკითხების გართულება.

ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, აუდიტის ჯგუფმა ვერ შეძლო სრულად ჩაეტარებინა დაგეგმილი პროცედურები და გამოეთქვა აუდიტორული მოსაზრება შემდეგი საკითხების შესახებ:

- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მონიტორინგის პროცედურების ეფექტიანობა - აუდიტის ფარგლებში მოთხოვნილი იქნა მონიტორინგის შედეგად გამოვლენილი სარისკო შესყიდვების რეესტრები, რომელიც არ იქნა მოწოდებული;
- სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის არქიტექტურა და მონაცემთა ბაზების ადმინისტრატორების საქმიანობისთან დაკავშირებული რისკები - აუდიტის ფარგლებში აუდიტის ჯგუფი გაეცნო მონაცემთა ბაზების ადმინისტრატორის საქმიანობას, მაგრამ საშუალება არ მიეცა დაედოკუმენტირებინა ბაზაში გაწერილი როლები და პრივილეგიები;
- სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი მონაცემთა ბაზის სისრულე და სიზუსტე - მიუხედავად მრავალჯერადი წერილობითი და ზეპირსიტყვიერი მოთხოვნისა, აუდიტის

<sup>2</sup> მთავრობის დადგენილებით, სსიპ კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო გაიყო ორ ორგანიზაციად: სსიპ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო და სსიპ კონკურენციის სააგენტო.

ჯგუფმა ვერ მიიღო სახელმწიფო შესყიდვების მონაცემთა სრული ბაზა. შესაბამისად, მონაცემთა ანალიზისას გამოყენებული იქნა სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსგან პერიოდულად სხვადასხვა აუდიტების ფარგლებში მიღებული მონაცემთა ბაზები. თუმცა, ანალიზის შედეგად გამოვლინდა, რომ სააგენტო არასრულად აწვდიდა ინფორმაციას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს.

აღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებით აუდიტის ანგარიშში განხილულია საქმიანობასთან დაკავშირებული რისკები, რომელთა დადასტურება ან უარყოფა ვერ მოხდა აუდიტის მასშტაბის შეზღუდვის გამო.

### 1.4. აუდიტის მეთოდოლოგია

აუდიტის მთავარ კითხვაზე პასუხის გასაცემად გამოყენებულ იქნა შემდეგი მეთოდები:

- საკანონმდებლო ბაზისა და მარეგულირებელი ნორმების განხილვა;
- საერთაშორისოდ აღიარებული საუკეთესო პრაქტიკებისა და მეთოდოლოგიების გაცნობა;
- დოკუმენტური ინფორმაციის ანალიზი;
- მონაცემთა ანალიზი;
- აუდიტის ობიექტთან გამართული ინტერვიუები.

აღსანიშნავია, რომ ზემოთ აღნიშნული აუდიტის მასშტაბის შეზღუდვის შესაბამისად აუდიტის ჯგუფმა განახორციელა ალტერნატიული აუდიტორული პროცედურები. კონკრეტულად, აპლიკაციის კონტროლის ტესტირებისათვის განხორციელდა სახელმწიფო შესყიდვების მონაცემთა ანალიზი (სახელმწიფო შესყიდვის მონაცემები მოიცავს 2010-2015 წლების შესყიდვებს, ხოლო გამარტივებული შესყიდვების შემთხვევაში მონაცემთა ბაზა მოიცავს 2010-2014 წლებს). ასევე, გამოყენებული იქნა მტკიცებულების მიღების ალტერნატიული გზები.

აუდიტის პროცესი წარიმართა INTOSAI-ის ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუდიტის სამუშაო ჯგუფის (WGITA) მიერ შემუშავებულ სახელმძღვანელოს<sup>3</sup> და უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტების ეფექტიანობის აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI 3000) შესაბამისად.

<sup>3</sup> WGITA – IDI Handbook on IT Audit for Supreme Audit Institutions.

1.5. კრიტიკურობები

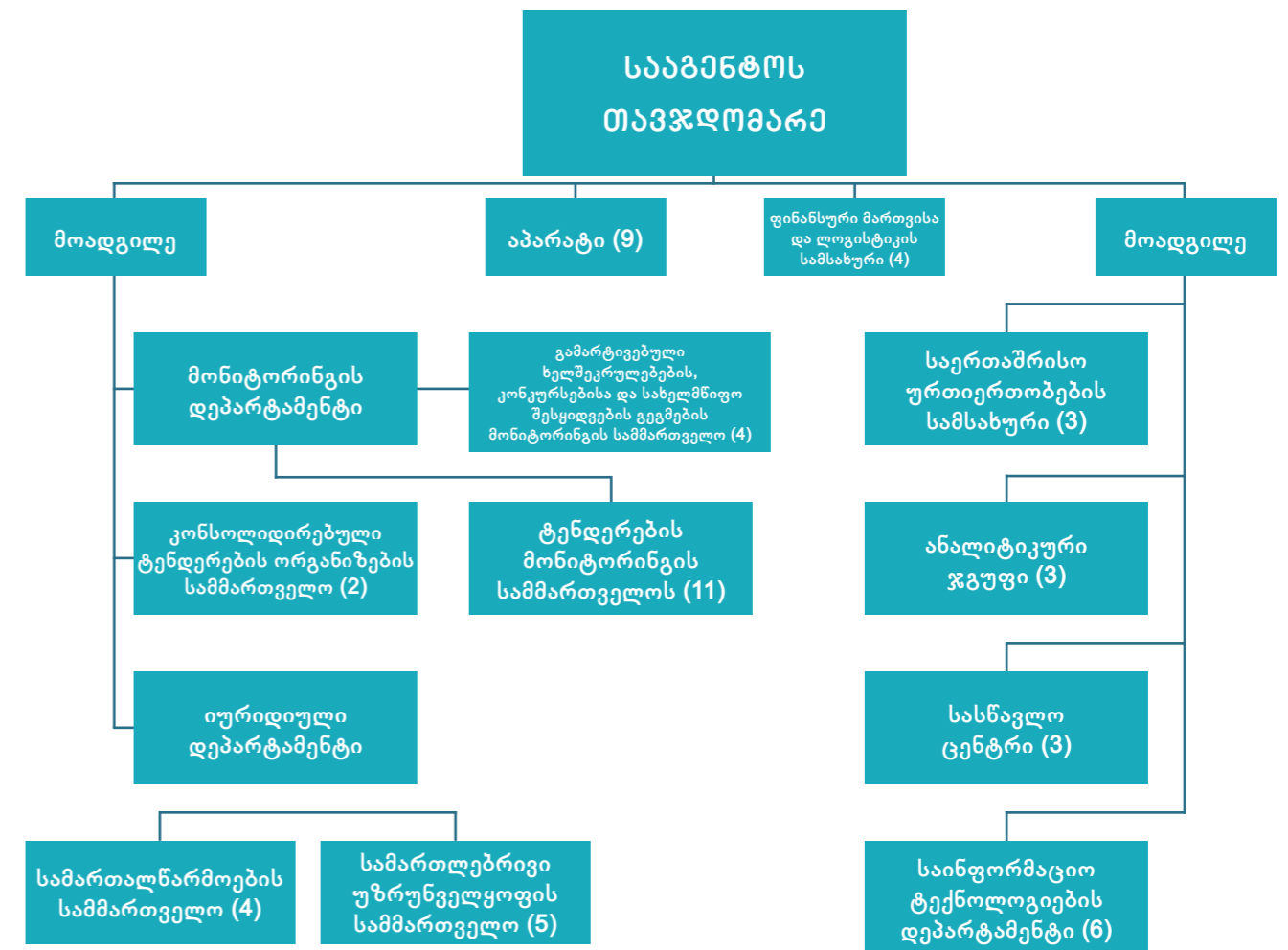
სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული სისტემის ეფექტიანობის შეფასების მიზნით აუდიტის ჯგუფმა გამოიყენა შემდეგი კრიტიკურობები:

- საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ - რომლის ფარგლებშიც განსაზღვრულია სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების ზოგადსამართლებრივი, ორგანიზაციული და ეკონომიკური პრინციპები;
- საქართველოს კანონი ინფორმაციული უსაფრთხოების შესახებ - რომელიც არეგულირებს საჯარო სექტორის უფლებამოვალეობებს ინფორმაციული უსაფრთხოების დაცვის სფეროში;
- მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს თავმჯდომარის 2013 წლის 4 თებერვლის ბრძანება N2 „ინფორმაციული უსაფრთხოების მინიმალური მოთხოვნების დამტკიცების შესახებ“ - რომელიც განსაზღვრავს კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტებისთვის ინფორმაციულ სისტემასთან დაკავშირებულ მინიმალურ მოთხოვნებს, რომელიც შეესაბამება ISO 27000 სტანდარტის განხორციელების საუკეთესო პრაქტიკებს.
- მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს თავმჯდომარის 2013 წლის 4 თებერვლის ბრძანება N4 „კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტის, ინფორმაციული უსაფრთხოების მენეჯერისათვის მინიმალური სტანდარტების დამტკიცების შესახებ“ - რომლითაც განისაზღვრება ინფორმაციული უსაფრთხოების მენეჯერის მიმართ არსებული აუცილებელი მოთხოვნები, კომპეტენციის სფერო, უფლება-მოვალეობები, ანგარიშვალდებულება და აღნიშნულ პირთა შერჩევის წესი.
- მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს თავმჯდომარის 2013 წლის 7 თებერვლის ბრძანება N7 „ინფორმაციული აქტივების მართვის წესების დამტკიცების შესახებ“ - რომლითაც რეგულირდება ინფორმაციული აქტივების მართვასთან დაკავშირებული საკითხები.
- სახელმძღვანელო შესყიდვების ელექტრონული სისტემების ხარისხის მოთხოვნებთან შესაბამისობისათვის, STQC საინფორმაციო ტექნოლოგიების დეპარტამენტის დირექტორატი, კავშირგაბმულობის და საინფორმაციო ტექნოლოგიების სამინისტროს დელი, ინდოეთი, 2011.
- 2011 INTOSAI-ის ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუდიტის სამუშაო ჯგუფის (WGITA) მიერ შემუშავებული სახელმძღვანელო.

1.6 ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

საქართველოში სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული საქმიანობის კოორდინაციას და მონიტორინგს ახორციელებს სსიპ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო.

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მთავარ მიზანს წარმოადგენს ერთიანი ელექტრონული სისტემის შექმნით ქვეყნის შესყიდვების პროცესის ავტომატიზაცია, სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელებისას გამჭვირვალობის, სამართლიანობისა და არადისკრიმინაციულობის პრინციპების უზრუნველყოფა.



დიაგრამა N1: სსიპ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს სტრუქტურა, 2015 წლის 1 ნოემბრამდე.



### 1.6.1. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიზნები

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო შესყიდვების პროცესის წარმართვას და მონიტორინგს ახორციელებს საქართველოს კანონის „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ შესაბამისად, რომლის მიხედვით სააგენტოს ძირითადი მიზნებია<sup>4</sup>:

- გადანყვეტილების მიღებისას მაქსიმალური საჯაროობა, ობიექტურობა, არადისკრიმინაციულობა და გამჭვირვალობა;
- სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურების კანონიერების მონიტორინგი;
- სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას საჯაროობის, გამჭვირვალობის, სამართლიანობისა და არადისკრიმინაციულობის პრინციპების დაცვა, კანონმდებლობით დადგენილი პროცედურების ზუსტად შესრულებისა და ანგარიშგების, სახელმწიფო შესყიდვების მონაწილეთა რაციონალური და თავისუფალი არჩევანის შესაძლებლობის უზრუნველყოფა ჯანსაღი კონკურენციის პირობებში;
- სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის ფუნქციონირების უზრუნველყოფა, განვითარება და მის მიმართ საზოგადოების ნდობის ამაღლება;
- სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობის სრულყოფა, საერთაშორისოდ აღიარებულ სტანდარტებსა და საუკეთესო პრაქტიკასთან მისი შესაბამისობის უზრუნველყოფა.

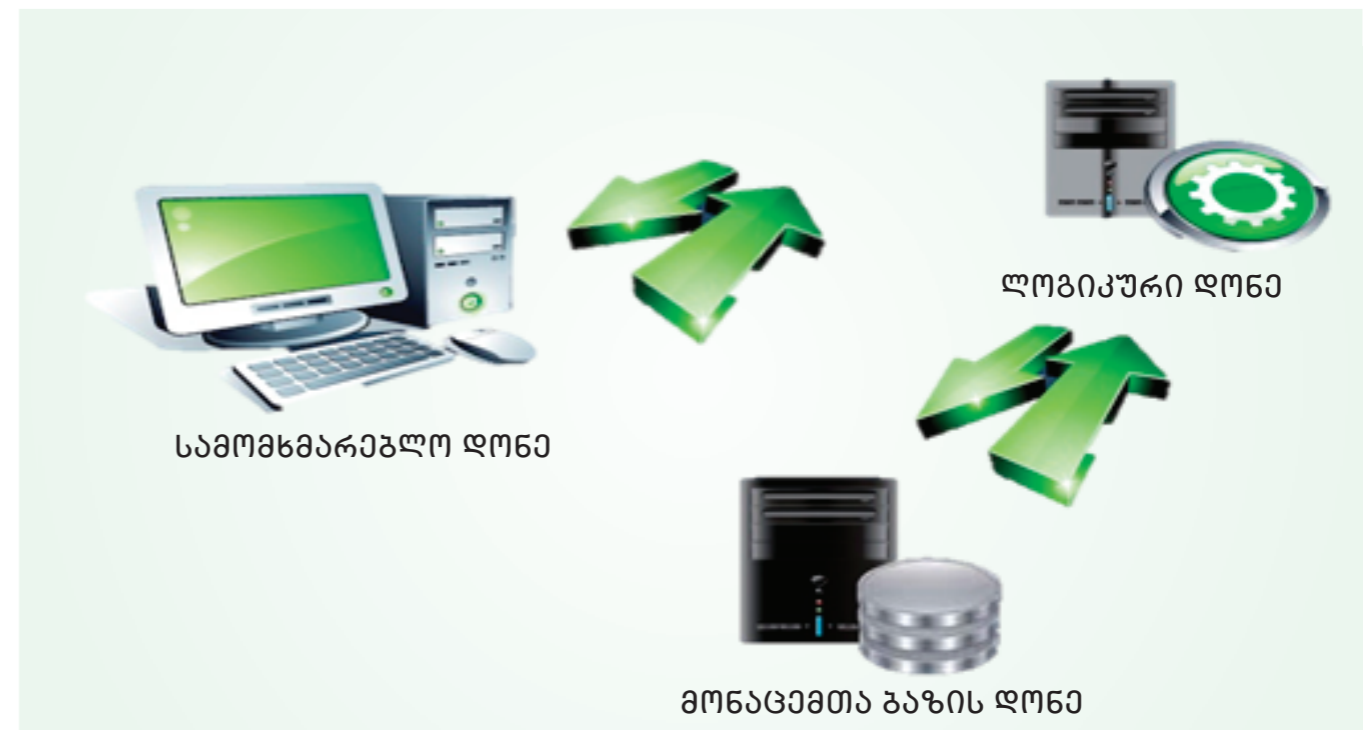
### 1.6.2. ინფორმაციული ტექნოლოგიების განვითარებასთან დაკავშირებული პიუჯეტი

ინფორმაციული ტექნოლოგიების განვითარებასთან დაკავშირებული ხარჯები მოიცავს IT ინფრასტრუქტურის განვითარებას და შეძენას, თანამშრომელთა ხელფასებს და აღნიშნულ სფეროსთან დაკავშირებულ სხვა ხარჯებს (ინტერნეტის მინოდების გადასახადი და ა.შ.). როგორც უკვე აღინიშნა, შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემა წარმოადგენს სააგენტოს მთავარი ბიზნეს პროცესის წარმართვისათვის კრიტიკულად მნიშვნელოვან ელემენტს, შესაბამისად ინფორმაციული ტექნოლოგიების განვითარებისათვის გამოყოფილი ბიუჯეტის მნიშვნელოვანი ნაწილი მიმართული უნდა იქნეს აღნიშნული სისტემის სრულყოფაზე, რათა მოხდეს ბიზნეს პროცესების მუდმივი გაუმჯობესება. აღსანიშნავია, რომ შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემასთან დაკავშირებული IT ოპერაციები, პროგრამული კოდის შემუშავება და სისტემური მხარდაჭერა ხორციელდება სააგენტოს თანამშრომლებისა და გარე რესურსის - სსიპ საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს IT რესურსების დახმარებით. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს განმარტებით აღნიშნული სერვისის მიღებისათვის არ ხდება გადასახადის გადახდა.

<sup>4</sup> საქართველოს მთავრობის დადგენილება №306 - საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოში რეორგანიზაციისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს დებულებისა და სტრუქტურის დამტკიცების თაობაზე

### 1.6.3. სამიანობის პროცესში გამოყენებული სისტემები

სახელმწიფო შესყიდვებში გამოყენებული სისტემის სახელწოდებაა „სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემა,“ რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მთავარ ბიზნეს პროცესს. ეს არის სამდონიანი (3 tier) ინფორმაციული სისტემა.



დიაგრამა N2: სამდონიანი (3 Tier) სისტემის არქიტექტურა

საბოლოო მომხმარებლებს სისტემასთან წვდომა აქვთ ვებგვერდის საშუალებით; მონაცემთა დონე იყენებს Oracle-ის მონაცემთა ბაზას, ხოლო ლოგიკური დონის მიზანია მართოს უსაფრთხო და სანდო ბიზნეს პროცესი.

1.6.4. ელექტრონული სისტემის ფუნქციუბი

2010 წელს, მთავრობის გადაწყვეტილებით დაიწყო სახელმწიფო შესყიდვების განსახორციელებლად ელექტრონული პლატფორმის შექმნა. აღნიშნული პლატფორმის შექმნის მიზანს წარმოადგენდა შესყიდვების პროცესში კორუფციის შემცირების, გამჭვირვალობისა და კონკურენციის გაზრდა. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს, აღნიშნული პროექტის განმახორციელებელ უწყებას, კომპლექსური ელექტრონული პლატფორმის შესაქმნელად არ გააჩნდა შესაბამისი გამოცდილება და საჭირო რესურსები. სწორედ ამიტომ, სსიპ საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს დაევალა ზემოთ აღნიშნული პლატფორმის შექმნა. შესაბამისად, სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის შექმნის თაობაზე 2010 წლის 1 ოქტომბერს სსიპ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსა და სსიპ საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს (სრეს) შორის გაფორმდა ხელშეკრულება 45 000 ლარის ღირებულებით. სისტემის შექმნის მთავარ მიზანს წარმოადგენდა ქვეყნის მასშტაბით შესყიდვების ელექტრონულად განხორციელება, რაც თავის მხრივ განაპირობებს ღია, გამჭვირვალე და კონკურენტუნარიანი გარემოს შექმნას შესყიდვების პროცედურებში მონაწილეების მიერ პირისათვის. პირველი საცდელი ვერსიის შექმნა დასრულდა 2010 წლის ოქტომბერში, ხოლო პირველი ელექტრონული ტენდერი სისტემის მეშვეობით ჩატარდა 2010 წლის დეკემბერში. სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონულ სისტემასთან დაკავშირებული მომსახურების განევას ახორციელებს იუსტიციის სამინისტროს სსიპ საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო, მათივე ინფრასტრუქტურაზე და მათი პერსონალის ადმინისტრირებით. რაც შეეხება სააგენტოს განახლებულ ვებ-გვერდის, რომლის საშუალებითაც ხდება სისტემასთან დაკავშირება, 2014 წლიდან განთავსებულია ფინანსთა სამინისტროს სსიპ საფინანსო-ანალიტიკური სამსახურის eCloud პლატფორმაზე.

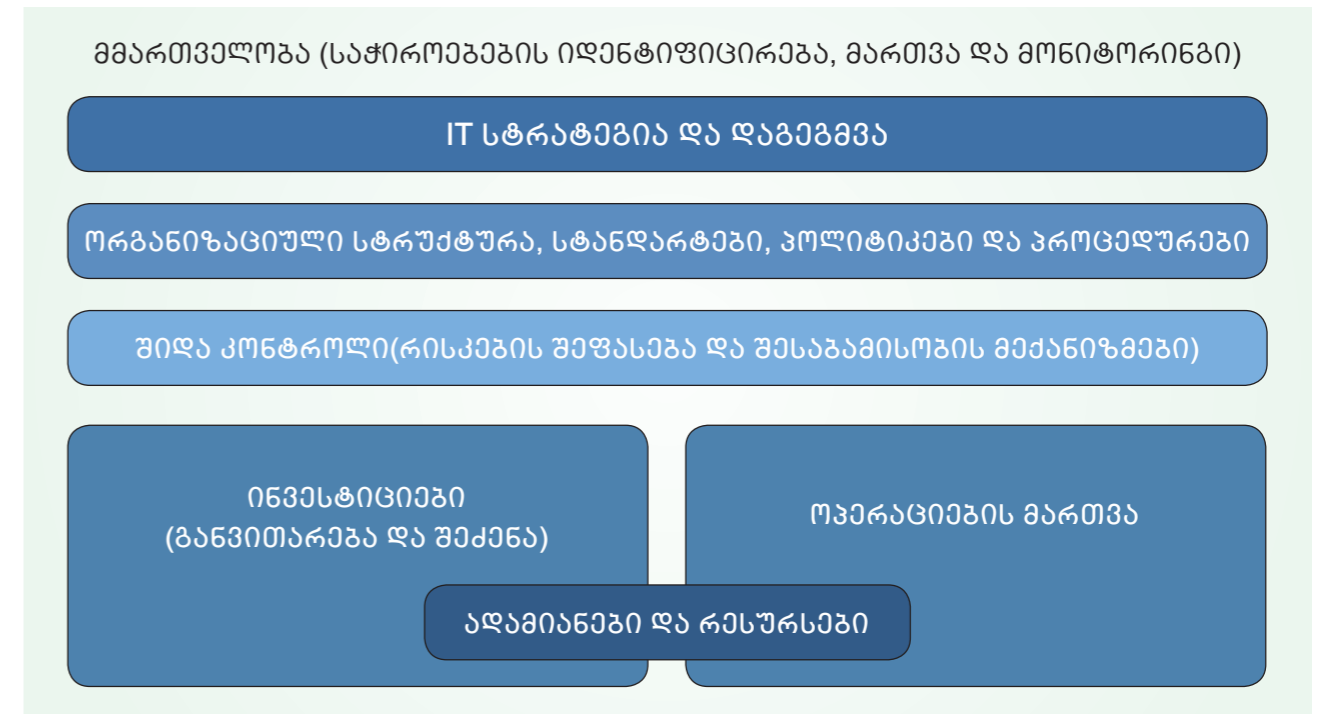
შესყიდვების ელექტრონული სისტემა სამენოვანია (ქართული, ინგლისური და რუსული) და ინფორმაცია ტენდერის შესახებ ხელმისაწვდომია ნებისმიერი მომხმარებლისთვის. სისტემაში ავტორიზაციისას პირს შეუძლია იხილოს:

- შესყიდვების წლიური გეგმა;
- სატენდერო განცხადება;
- შესყიდვების სავარაუდო ღირებულება;
- სატენდერო დოკუმენტაცია, მასში განხორციელებული ცვლილებები და დამატებები;
- მომწოდებლის სატენდერო წინადადება და წინადადების ფასი;
- სატენდერო კომისიის სხდომის ოქმები და მიმწოდებელთან გაცვლილი კორესპონდენცია;
- კონტრაქტები და მათში შეტანილი ცვლილებები;
- ინფორმაცია განხორციელებულ გადახდებზე.

2. ინფორმაციული ტექნოლოგიების მართვასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები

2.1. IT მმართველობა

IT მმართველობა საერთო კორპორაციული მმართველობის ერთ-ერთ მთავარ კომპონენტს წარმოადგენს. IT მმართველობის ძირითადი მიზანია მოახდინოს IT და ორგანიზაციის სტრატეგიული მიზნების თანხვედრა, უზრუნველყოს ინფორმაციული ტექნოლოგიების მიმართულებით განხორციელებული ინვესტიციების შეფასება-შერჩევა და მაქსიმალურად ეფექტიანი გადაწყვეტილებების მიღება. ოპერაციული ეფექტიანობის მისაღწევად, ორგანიზაციას უნდა ჰქონდეს სტრუქტურა, ნათლად განსაზღვრული როლებითა და პასუხისმგებლობებით ბიზნეს პროცესებსა და ინფორმაციაზე. გარდა ამისა, ორგანიზაციამ უნდა აწარმოოს მონიტორინგი შიდა/გარე აუდიტის ან ხარისხის უზრუნველყოფის ჯგუფის საშუალებით, რომელიც პერიოდულად წარუდგენს მენეჯმენტს თავიანთ შედეგებს. IT მმართველობა მთლიანად ორგანიზაციის მენეჯმენტის პასუხისმგებლობაა.



დიაგრამა N3: IT მმართველობის ჩარჩო

IT მმართველობის ფარგლებში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა შეაფასა რამდენად ეფექტიანად მართავს, აფასებს და მეთვალყურეობს შესყიდვების სააგენტოს მენეჯმენტი IT-ის გამოყენებას ორგანიზაციაში ორგანიზაციის მიზნის მისაღწევად. IT მმართველობის ფარგლებში აუდიტის გუნდმა ჩამოაყალიბა შემდეგი ქვეკითხვები:

- როგორ ახდენს შესყიდვების სააგენტო ბიზნეს და IT საჭიროებების იდენტიფიცირებას და დამტკიცებას?
- როგორ მართავს და მეთვალყურეობს შესყიდვების სააგენტოს ხელმძღვანელობა ბიზნეს და IT მიზნების შესრულებას?

აუდიტის ჯგუფმა განიხილა შესყიდვების სააგენტოს მიერ განხორციელებული პროექტები, რათა დაედგინა საჭიროებების იდენტიფიცირებისთვის, გადანყვეტილების მიღებისთვის და რესურსების განაწილებისთვის ორგანიზაციაში არსებული პროცესები და პროცედურები.

შესყიდვების სააგენტო უწყვეტად ახორციელებს შესყიდვების ელექტრონული სისტემის გაუმჯობესებას და მიმდინარე პერიოდში დაწყებული აქვს რამდენიმე მნიშვნელოვანი მოდულის განვითარება. ამ ცვლილებების ინიციატორები არიან სისტემის სხვადასხვა დაინტერესებული მხარეები:

- შესყიდვების ელექტრონული სისტემის საბოლოო მომხმარებლები, რომლებიც უკავშირდებიან სააგენტოს სატელეფონო ზარების ან ელექტრონული ფოსტის მეშვეობით სისტემის ნაკლოვანებების, ან შესაძლო გაუმჯობესების თაობაზე;
- ბიზნეს მომხმარებელი - მონიტორინგის დეპარტამენტი, რომელიც პასუხისმგებელია სახელმწიფო შესყიდვების უწყვეტ მონიტორინგზე. შესყიდვების სააგენტო აუდიტის მიმდინარეობისას ავითარებდა ცალკეულ მოდულს მონიტორინგის დეპარტამენტისთვის, რომელიც შეიცავს კრიტერიუმებს სარისკო შესყიდვების იდენტიფიცირებისთვის;
- ბიზნეს მომხმარებელი - მსოფლიო ბანკი - შესყიდვების სააგენტომ განავითარა ცალკეული მოდული დონორის სახსრებით შესყიდვებისთვის. "Donor Electronic Procedure" წარმოადგენს მოდულს, რომლის საშუალებითაც სახელმწიფო ორგანიზაციები აცხადებენ და აწარმოებენ შესყიდვებს დონორი ორგანიზაციების შესყიდვების პროცედურებისა და წესების მიხედვით.

ზემოთ ხსენებულ შემთხვევებში, სისტემის განახლების / გაუმჯობესების საჭიროება ინიცირებული იყო ბიზნეს მომხმარებლების მიერ. თუმცა, საყურადღებოა, რომ შესყიდვების სააგენტოს არ გააჩნია დამტკიცებული ან სამართლებრივად რეგლამენტირებული პოლიტიკა ან/და პროცედურები ბიზნეს საჭიროებების იდენტიფიცირებისთვის, რომლის საშუალებითაც ეს ბიზნეს საჭიროებები მიტანილი უნდა იქნეს უმაღლეს მენეჯმენტთან გადანყვეტილების მიღების პროცესში. აღნიშნული მექანიზმი უზრუნველყოფს, რომ ორგანიზაცია დროულად შეძლებს დააიდენტიფიციროს საქმიანობასთან დაკავშირებული რისკები, როგორცაა ინფორმაციული უსაფრთხოების რისკები სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას<sup>5</sup>, ბიზნეს პროცესის შეუსაბამობა სისტემაში დანერგილ კონტროლის გარემოსთან<sup>6</sup> და სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის არაეფექტიანი ზედამხედველობა.

სააგენტოს ერთ-ერთი მთავარი მიზანია სახელმწიფო შესყიდვებისთვის პლატფორმის უზრუნველყოფა, რათა მოახდინოს მისი გაუმჯობესება და ბიზნესისა და სახელმწიფო ორგანიზაციებისთვის სერვისის მიწოდება. ამასთანავე, საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო შესყიდვების უფრო ეფექტიანი მართვა წარმოადგენს ქვეყნის ანტიკორუფციული, საჯარო ფინანსების განვითარებისა და ელექტრონული მმართველობის სტრატეგიული განვითარების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მიმართულებას. შესაბამისად, ელექტრონული სისტემის მუდმივი დახვეწა და განვითარება აღნიშნული სტრატეგიული მიზნების მიღწევის მნიშვნელოვან ნინაპირობას წარმოადგენს. ამასთანავე, სააგენტოს მიერ იდენტიფიცირებული საჭიროებები ასახული უნდა იქნეს ორგანიზაციის IT სტრატეგიულ გეგმაში, მომავალში განსახორციელებლად.

5 დამატებითი ინფორმაციისათვის იხილეთ 4.2 ქვეთავი.  
6 დამატებითი ინფორმაციისათვის იხილეთ მე-5 თავი.

## 2.2. სტრატეგიულ დაგეგმვასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები

ინფორმაციული სისტემების აუდიტისა და კონტროლის ასოციაციის (ISACA) მიერ შემუშავებული COBIT5<sup>7</sup> ჩარჩოს (framework) მიხედვით, IT სტრატეგია წარმოადგენს ორგანიზაციის გრძელვადიან გეგმას რომელიც მოიცავს კონკრეტულ სტრატეგიულ მიზნებს, ზუსტ ვადებს, IT-სთან დაკავშირებულ გამოვლენილ რისკებსა და იმ ნაბიჯების ერთობლიობას, რომელიც საჭიროა ამ რისკების მართვისათვის. ორგანიზაციის ერთიანი სტრატეგიული განვითარების გეგმის ფარგლებში განსაზღვრულია, თუ რა როლი აქვს ინფორმაციულ ტექნოლოგიებს სტრატეგიული მიზნების მიღწევაში, ხოლო IT სტრატეგია უფრო დეტალურად განსაზღვრავს ზემოთ ხსენებული მიზნების მიღწევის საშუალებებს. IT სტრატეგიულ მიზნებში უნდა განისაზღვროს ორგანიზაციის წინაშე არსებული საჭიროებები, შესაძლებლობები არსებული IT ინფრასტრუქტურის გამოყენებითა და განერილი გეგმის შესასრულებლად აუცილებელი რესურსები.

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ინიცირებით,<sup>8</sup> 2013 წელს შეიქმნა ორგანიზაციის საშუალოვადიანი სტრატეგიული გეგმა, რომელშიც განსაზღვრულია ორგანიზაციის ხედვა, მისია, სტრატეგიული მიზნები, ამოცანები და შესაბამისი ვადები. დოკუმენტის მიხედვით განსაზღვრულია ორგანიზაციის სტრატეგიული მიმართულებები და მიზნები. მათ შორის ერთ-ერთ პრიორიტეტულ მიმართულებად განისაზღვრა სისტემის უსაფრთხოებისა და გაუთვალისწინებელი სიტუაციების მართვის სტრატეგიის შექმნა, რომლის მიზანია სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული სისტემის დაცვა და მისი მდგრადობის უზრუნველყოფა. აღნიშნული მიზნის მისაღწევად განისაზღვრა 4 ძირითადი ამოცანა:

- საგანგებო სიტუაციების მართვის პოლიტიკის დანერგვა;
- უსაფრთხოების პროცედურების შემუშავება და დანერგვა;
- პროფილაქტიკური შემომნების ვადების განსაზღვრა და დანერგვა;
- შესყიდვების ელექტრონული სისტემების IT აუდიტის განხორციელება.

მიუხედავად იმისა, რომ სტრატეგია ითვალისწინებს ინფორმაციულ სისტემებთან დაკავშირებულ რიგ საკითხებს, სააგენტოს მიერ არ მოხდა აღნიშნული მიმართულებით აქტიური ნაბიჯების განხორციელება. კერძოდ, შესყიდვების სააგენტოს, აუდიტის მიმდინარეობისას, არ გააჩნია ზემოთ ხსენებული პოლიტიკები. შესაბამისად, იზრდება ინფორმაციულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული რისკი. აღნიშნული რისკები დეტალურად არის განხილული მე-4 თავში.

7 ინფორმაციული სისტემების აუდიტისა და კონტროლის ასოციაცია (ISACA), Cobit 5 ჩარჩო (framework).  
8 კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს სტრატეგიული გეგმა - PMCGroup, 2013 წლის მაისი

დასკვნა

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს არ გააჩნია ცალკე არსებული ინფორმაციული და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების განვითარების საშუალო ვადიანი სტრატეგიული გეგმის დოკუმენტი, რომელშიც ასახული იქნება სააგენტოს სტრატეგიული ხედვა სისტემის განვითარების შესახებ და ამასთანავე, სხვადასხვა სახელმწიფო სტრატეგიული გეგმების მოთხოვნები. დამატებით, ორგანიზაციის ერთიანი სტრატეგიული გეგმა ითვალისწინებს ინფორმაციული ტექნოლოგიების მიმართულებით არსებულ გარკვეულ საჭიროებებს, თუმცა აღნიშნული სტრატეგიული მიზნები აუდიტის მიმდინარეობისას არ იქნა მიღწეული.

ამასთანავე, სააგენტოს არ გააჩნია დამტკიცებული ან სამართლებრივად რეგლამენტირებული პოლიტიკა ან/და პროცედურები ბიზნეს საჭიროებების იდენტიფიცირებისთვის, რომლის საშუალებითაც ეს ბიზნეს საჭიროებები მიტანილი უნდა იქნეს უმაღლეს მენეჯმენტთან გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, სახეზეა IT მმართველობის კონტროლების სისუსტე.

რეკომენდაცია

საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკის გათვალისწინებით, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოში IT მმართველობის გაუმჯობესების მიზნით:

- i. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ შეიმუშაოს საშუალო ვადიანი ინფორმაციული ტექნოლოგიების განვითარების სტრატეგიული გეგმა, რომელიც შესაბამისობაში იქნება ორგანიზაციის ერთიანი სტრატეგიასთან და რომელშიც აისახება შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის განვითარებასა და მხარდაჭერასთან დაკავშირებული მიმართულებები.
- ii. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ შეიმუშაოს ფორმალური პოლიტიკა/პროცედურები/მექანიზმი, რომლის გამოყენებითაც შეძლებს ყველა დაინტერესებული მხარის ჩართულობით რეგულარულად შეისწავლოს სისტემის გაუმჯობესებისა და განახლების საჭიროებები და შესაძლებლობები.

3. აუტოსორსინგის მართვასთან დაკავშირებული ხარვეზები

ორგანიზაციული მიზნების მიღწევისათვის, ორგანიზაციას შეუძლია ინფორმაციული სისტემები ან შეიძინოს, ან განავითაროს საკუთარი (in-house) ან კონტრაქტორის (outsourcing) რესურსებით. ასევე, ორგანიზაციის სპეციფიკიდან გამომდინარე ხშირად გამოიყენება კომბინირებული მიდგომა.

საკუთარი რესურსებით ინფორმაციული სისტემების განვითარება დაკავშირებულია სხვადასხვა რისკებთან და გამოწვევებთან. კერძოდ, თანამშრომელთა დაბალი კვალიფიკაცია, არასაკმარისი გამოცდილება ინფორმაციული სისტემების მართვასა და პროექტების მენეჯმენტში უარყოფით გავლენას ახდენს ორგანიზაციის მიზნების წარმატებით განხორციელებაზე. რაც შეეხება ინფორმაციული ტექნოლოგიების გარე კონტრაქტორისგან შეძენას, მნიშვნელოვანია იმის შეფასება, თუ რამდენად შეესაბამება ორგანიზაციის ბიზნეს მიზნებს და აკმაყოფილებს საბოლოო მომხმარებლების მოთხოვნებს.

მიუხედავად იმისა, განვითარების რომელ მეთოდს აირჩევს ორგანიზაცია, პირველ ეტაპზე აუცილებელია, მოხდეს საჭიროებების ჩამოყალიბება, წინასწარ განსაზღვრული კრიტერიუმების (როგორებიცაა - კრიტიკულობა, ღირებულება, კომპლექსურობა და ა.შ.) მიხედვით მათთვის პრიორიტეტების მინიჭება და სეგმენტაცია. მოთხოვნების განსაზღვრის ეტაპზე ორგანიზაციის ხელმძღვანელობასთან ერთად ჩართულ მხარეებს წარმოადგენენ უშუალო მომხმარებლები, დამხმარე პერსონალი, ექსპერტები და სხვა დაინტერესებული მხარეები, რათა მაქსიმალურად მოხდეს ყველას ინტერესის გათვალისწინება. მოთხოვნების ანალიზის და პრიორიტეტების მინიჭებით, ორგანიზაციას შეუძლია მიიღოს ოპტიმალური გადაწყვეტილებები, დანახარჯებისა და სარგებლიანობის გათვალისწინებით.

3.1. აუტოსორსინგის პოლიტიკა

უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტების ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუდიტის სახელმძღვანელოს<sup>9</sup> თანახმად, ორგანიზაციას უნდა გააჩნდეს აუტოსორსინგის პოლიტიკა, რომლის ფარგლებშიც განსაზღვრული იქნება ის ინფორმაციული სისტემები და მომსახურება, რომელთა დელეგირებასაც მოახდენს გარე კონტრაქტორთან. ორგანიზაციამ მომსახურების აუტოსორსზე გატანის შესახებ გადაწყვეტილება შეიძლება მიიღოს შემდეგი ფაქტორების გათვალისწინებით: კერძოდ, ხარჯების შემცირების, ორგანიზაციის ძირითად საქმიანობაზე ფოკუსირებისა და ხარისხიანი მომსახურების მიღების მიზნით. აუტოსორსინგის ძირითად შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს ის ზოგადი პოლიტიკები და პროცედურები, რომელიც განსაზღვრავს აუტოსორსინგის პროცესს, მის ფარგლებში განსაზღვრულ მოთხოვნებს, რისკების შეფასებას/იდენტიფიცირებასა და სერვისის მომწოდებელი ორგანიზაციების/ფირმების წინასწარ შეფასებას, ხელშეკრულების მართვისა და მისი შესრულების მონიტორინგს. თავის მხრივ, აუტოსორსინგი დაკავშირებულია გარკვეულ რისკებთან, რომელთა იდენტიფიცირება და გათვალისწინებაც უნდა მოხდეს ორგანიზაციის მიერ.

კერძოდ, თანდაყოლილი რისკი იმისა, რომ

- ორგანიზაცია ვერ შეძლებს შეინარჩუნოს შესაბამისი ცოდნა კონკრეტული ბიზნეს პროცესის შესახებ;

9 IT Audit Handbook for Supreme Audit Institutions, Chapter 5 – Outsourcing

- მომწოდებელთან დაკავშირებული რისკი იმისა, რომ იგი ვერ შეძლებს დროულად ან შესაბამისი ხარისხით მომსახურების/პროდუქტის მიწოდებას;
- ხელშეკრულების ფარგლებში არასწორად/არაზუსტად განისაზღვროს სპეციფიკაციები, რამაც შესაძლოა გაზარდოს ხარჯები;
- გარეშე რისკები, რომელიც დაკავშირებულია საერთაშორისო / შიდა რეგულაციებთან შეუსაბამობასა და ინფორმაციული უსაფრთხოების დაუცველობასთან.

მიუხედავად იმისა რომ სამუშაოს უშუალო შემსრულებელს წარმოადგენს მიმწოდებელი, საბოლოო მომხმარებელისთვის არასრულყოფილ/უხარისხო/ხარვეზების შემცველი სერვისის მიწოდების შემთხვევაში, პასუხისმგებლობა დამკვეთ ორგანიზაციას ეკისრება.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს არ აქვს განსაზღვრული ფორმალური აუტოსორსინგის პოლიტიკა, რომლითაც იხელმძღვანელებდა საკუთარი ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუტოსორსინგის ფარგლებში. კერძოდ, სააგენტოში არ არსებობს აუტოსორსინგის პოლიტიკა, რომელიც დამტკიცებული იქნება უმაღლესი მენეჯმენტის მიერ. შესაბამისად, აუდიტის ჯგუფის მიერ შესწავლილი იქნა კონტროლის მექანიზმები, რომელთა საშუალებითაც სააგენტო ახორციელებს სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის მართვას აუტოსორსინგის ჩარჩოში.

ყოველივე ზემოთ ხსენებულზე დაყრდნობით, აუდიტის ჯგუფმა, აუტოსორსინგის ფარგლებში შეისწავლა:

- როგორ ახორციელებს შესყიდვების სააგენტო სერვისის მიმწოდებლის მიერ მომსახურების მიწოდების პროცესის მონიტორინგს;
- რამდენად ზუსტად და ნათლად არის განსაზღვრული სერვისის ხარისხისა და მიწოდების პირობები (SLA) და რამდენად ხდება აღნიშნული პირობების შესრულება;
- რამდენად უზრუნველყოფს შესყიდვების სააგენტო აუტოსორსზე გატანილი სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის მონაცემების დაცვას;
- რამდენად ახდენს შესყიდვების სააგენტო აუტოსორსზე გატანილი სისტემის შესახებ ბიზნეს ცოდნის დაგროვებასა და შენარჩუნებას.

### 3.2. მიწოდებული სერვისის მონიტორინგი

სერვისის მიმწოდებლის მონიტორინგი აუტოსორსინგის ძირითად ელემენტს წარმოადგენს, რომელიც ორგანიზაციას აძლევს საშუალებას, რომ შეფასდეს მიღებული სერვისის ხელშეკრულების/შეთანხმების პირობებთან შესაბამისობა. ორგანიზაციები, რომლებიც სერვისს აუტოსორსინგის საშუალებით იღებენ, ორიენტირებული უნდა იყვნენ მიღებული მომსახურების პირობებისა და ხარისხის აქტიურ მონიტორინგზე. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ აუტოსორსინგის შემთხვევაში ორგანიზაციასა და მიმწოდებელს შორის უნდა ხდებოდეს სერვისის ხარისხისა და მიწოდების პირობების (SLA - Service Level Agreement) დოკუმენტურად, შეთანხმების სახით განსაზღვრა.

სერვისის ხარისხისა და მიწოდების პირობები (SLA) წარმოადგენს დოკუმენტირებულ შეთანხმებას, ორგანიზაციასა და კონტრაქტორს/სერვისის მიმწოდებელს შორის, რომელთაც ხდება სერვისის აუტოსორსზე გატანა. SLA წარმოადგენს ძირითად ინსტრუმენტს, შესყიდვის ობიექტის შეფასებისა და გაზომვისათვის. SLA-ში უნდა განისაზღვროს სერვისები, რომლებსაც კონტრაქტორი მიაწვდის ორგანიზაციას, აგრეთვე ტექნიკური პარამეტრები ამ სერვისებისთვის. აღნიშნული დოკუმენტირებული შეთანხმების პირობების შესრულება საკვალდებულოა.

საერთაშორისო პრაქტიკის შესაბამისად, როგორც წესი, SLA მოიცავს შემდეგ კრიტერიუმებს:

- სერვისის ტიპი, რომელიც მიწოდებულ იქნება კონტრაქტორის/სერვისის პროვაიდერის მიერ;
- აუტოსორსერსა და კონტრაქტორს შორის პასუხისმგებლობების გადანაწილება;
- სერვისები, რომელთა გაზომვაც შესაძლებელია, გაზომვის პერიოდი, ხანგრძლივობა, ადგილმდებარეობა, მოხსენებების ვადები (ხარვეზის ნორმა, რეაგირების დრო, ტექნიკური მხარდაჭერი ჯგუფის მუშაობის საათები და ა.შ.);
- ადგილმდებარეობა სადაც ხდება სერვისის განხორციელება;
- სარეზერვო ასლების შექმნის სიხშირე და აღდგენის პარამეტრები;
- დასრულების და მონაცემთა მიწოდების მეთოდი და ფორმატები;
- წამახალისებელი და საჯარიმო პუნქტები.

იმ შემთხვევაში თუკი ვერ დაკმაყოფილდა საქმიანობის შეფასების ძირითადი ინდიკატორები (KPI), ორგანიზაციამ უნდა მიიღოს სათანადო ზომები ამ ნაკლოვანების აღმოსაფხვრელად. აღნიშნულ შემთხვევაში, მონიტორინგი შესაძლოა უზრუნველყოფილი იქნეს ორგანიზაციის შიდა აუდიტის, ხარისხის უზრუნველყოფის ჯგუფის ან ორგანიზაციის შესაბამისი თანამშრომლების მიერ. მნიშვნელოვანია, რომ მოხდეს რეგულარული ანგარიშგება დამკვეთი ორგანიზაციის მენეჯმენტთან მიწოდებული სერვისის შესახებ.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს კონტროლის მექანიზმები სერვისის მიმწოდებელი ორგანიზაციების მონიტორინგისათვის. კერძოდ, ჯგუფის მიერ განხილული იქნა სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის აუტოსორსინგი და შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები.

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსა და საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს შორის არ არსებობს ფორმალური, ორმხრივად ხელმოწერილი შეთანხმება, რომელშიც განერილი იქნება მხარეების თანამშრომლობის ფარგლები. კერძოდ, აუდიტის ჯგუფისათვის სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიერ ვერ იქნა მონოდებული ოფიციალური დოკუმენტი, რომელიც არეგულირებს შესყიდვების სააგენტოსათვის მისანოდებელი მომსახურების მასშტაბსა და ხარისხს. ამასთანავე, არ არსებობს მხარეებს შორის შეთანხმებული არც ფორმალური და არც არაფორმალური სერვისის ხარისხისა და მიწოდების პირობების დოკუმენტი. შესაბამისად, აუდიტის ჯგუფი მიიჩნევს, რომ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს არ გააჩნია ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმები, რომელთა საშუალებითაც სააგენტო მუდმივ რეჟიმში შეძლებს მოიპოვოს ოპერატიული ინფორმაცია სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის შეუფერხებელი და მდგრადი ფუნქციონირების შესახებ.

### 3.3. მონაცემთა მფლობელობა (data rights)

ელექტრონული სისტემის, მონაცემთა ბაზისა და მისი ადმინისტრირების აუტოსორსზე გატანა, თავის მხრივ, ზრდის ინფორმაციულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ რისკებს. ორგანიზაცია უნდა დარწმუნდეს, რამდენად აკმაყოფილებს მიმწოდებელი ინფორმაციული უსაფრთხოების მოთხოვნებს, წინააღმდეგ შემთხვევაში, იზრდება რისკი იმისა, რომ დაირღვევა ინფორმაციის კონფიდენციალურობა, ან ადგილი ექნება არავტორიზებულ წვდომას მონაცემებსა და აპლიკაციებზე.



დიაგრამა N4: სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემა

საერთაშორისო პრაქტიკის თანახმად, სრული აუტოსორსინგის შემთხვევაში, სერვისის მიმწოდებელი ორგანიზაცია ახორციელებს მონაცემთა ბაზების, ლოგიკური დონისა და სასერვერო ინფრასტრუქტურის ადმინისტრირებასა და მხარდაჭერას. აღნიშნულ შემთხვევაში, სერვისის მიმწოდებელი ორგანიზაციის მონაცემთა და სისტემური ადმინისტრატორები, პროგრამული განვითარებისა და ვებ დეველოპერთა გუნდი უშუალოდ მუშაობს გარე (დამკვეთი) ორგანიზაციის ინფორმაციულ სისტემასა და მონაცემთა ბაზებთან. გამომდინარე აქედან, ინფორმაციული უსაფრთხოების რისკების შესამცირებლად, ბიზნეს პროცესის მფლობელმა უნდა უზრუნველყოს, რომ აუტოსორსერი ორგანიზაციის თანამშრომლები ინფორმირებული არიან ზემოთ ხსენებული ინფორმაციის მნიშვნელობასა და კონ-

ფიდენციალურობაზე. ამასთანავე, საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისად, ბიზნეს პროცესის მფლობელმა შესაძლოა მოსთხოვოს სერვისის მიმწოდებელ ორგანიზაციას მესამე მხარის რწმუნება (შიდა ან გარე აუდიტის დასკვნა), რომ სერვისის მიმწოდებელ ორგანიზაციაში უზრუნველყოფილია ინფორმაციული უსაფრთხოება.

დამატებით, სისტემის სრული აუტოსორსინგის შემთხვევაში იზრდება ინტელექტუალურ საკუთრებასთან დაკავშირებული რისკები. კერძოდ, სისტემის განვითარებისას არსებობს რისკი, რომ მხარეებს შორის დაურეგულირებელი თანამშრომლობა გამოიწვევს ინტელექტუალური საკუთრების შესახებ დავას. აღნიშნული რისკების შესამცირებლად, ორგანიზაციამ უნდა უზრუნველყოს მონაცემთა მფლობელობის დარეგულირება ხელშეკრულების ან/და სხვა ფორმალური დოკუმენტის საფუძველზე.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსა და საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს შორის არსებული თანამშრომლობა, იმისათვის, რომ შეეფასებინა რამდენად უზრუნველყოფილია მხარეებს შორის მონაცემთა მფლობელობის მართვა.

კერძოდ, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიერ მონოდებული იქნა 2010 წლის 1 ოქტომბერს გაფორმებული 45 000 ლარის ღირებულების ხელშეკრულება, რომელშიც განერილია სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის განვითარების პირობები.

#### აღნიშნული ხელშეკრულების თანახმად:

**პუნქტი.1.2:** „სისტემა (შესყიდვების ელექტრონული სისტემა) წარმოადგენს შემსყიდველის საკუთრებას და შემსყიდველი უფლებამოსილია ნებისმიერი გზით განკარგოს სისტემა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით“.

**პუნქტი.6.5:** „ინფორმაცია, რომელიც მხარეებისთვის ცნობილი გახდა სისტემის შექმნისა და ექსპლუატაციისას და მისი გამულავნება მესამე პირისთვის საფრთხეს შეუქმნის სისტემის მდგრად და უსაფრთხო ფუნქციონირებას, წარმოადგენს კომერციულ საიდუმლოებას და მისი გამხელა მესამე პირისთვის, დაშვებულია მხოლოდ შემსყიდველის წერილობითი თანხმობის საფუძველზე“.

ამასთანავე, საყურადღებოა, რომ საქართველოს კანონის, „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, თანახმად, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო პასუხისმგებელია შესყიდვების ერთიანი საინფორმაციო სისტემის შექმნაზე, სრულყოფასა და ზედამხედველობაზე (მუხლი 4. პუნქტი 6(დ)). ყოველივე ზემოთ ხსენებულიდან გამომდინარე, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს უფლება შესყიდვების ერთიანი ელექტრონულ სისტემაზე ცალსახად არის განერილი როგორც საკონონმდებლო დონეზე, ასევე, ხელშეკრულებაში.

აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე (აღნიშნული დეტალურად არის განხილული მონაცემთა ანალიზის თავში), აუდიტის ჯგუფმა სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოდან მოითხოვა შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის მონაცემთა ბაზა. აღნიშნული მოთხოვნა გადაგზავნილი იქნა საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოში, თუმცა, აუდიტის ჯგუფმა ვერ მიიღო ზემოთ ხსენებული მონაცემთა ბაზა. აღნიშნულთან დაკავშირებით, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს განმარტებით, იგი მოკლებულია შესაძლებლობას დააკმაყოფილოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოთხოვნა მონაცემთა ბაზის მიწოდებასთან დაკავშირებით.

**შედეგად, აუდიტის ჯგუფი მიიჩნევს, რომ:**

- საჯარო რეესტრის ეროვნულმა სააგენტომ არ შეასრულა ხელშეკრულების 6.5 პუნქტით განსაზღვრული მასზე დაკისრებული ვალდებულება და არ მიაწოდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს მონაცემთა ბაზის სარეზერვო ასლი;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსა და საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს შორის არ უნდა დადგეს ინტელექტუალურ საკუთრებასთან დაკავშირებული უთანხმოება, ვინაიდან სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემა შეიქმნა საჯარო ფინანსების გამოყენებით და წარმოადგენს სახელმწიფოს საკუთრებას;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო ცალსახად მოკლებულია შესაძლებლობას აკონტროლოს საკუთარი ინფორმაციული სისტემა, ვინაიდან მრავალი მცდელობის მიუხედავად, სააგენტომ ვერ შეძლო სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისათვის მიენოდებინა მონაცემთა ბაზის სარეზერვო ასლი;
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს არ გააჩნია აუდიტორული რწმუნება, რომ სერვისის მიმწოდებელი ორგანიზაცია (საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო) უზრუნველყოფს სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის ინფორმაციული უსაფრთხოების უზრუნველყოფას;

**3.4. გიზნეს ცოდნის შენარჩუნება/გიზნეს პროცესის მფლობელობა**

კრიტიკული ბიზნეს პროცესის აუტოსორსზე გატანა დაკავშირებულია რისკთან, რომ დროთა განმავლობაში, ორგანიზაცია ვერ შეძლებს დააგროვოს და შეინარჩუნოს სისტემის მართვისათვის საჭირო ცოდნა და შედეგად, ორგანიზაცია დამოკიდებული გახდება სერვისის მომწოდებელზე. კერძოდ, როდესაც სისტემის განვითარებასა და მხარდაჭერას ახორციელებს სერვისის მიმწოდებელი ორგანიზაცია, იზრდება რისკები, რომ მხარეთა შორის სხადასხვა მიზეზით (პირობების შეუსრულებლობა, ხელშეკრულების ვადის გასვლა და ა.შ) თანამშრომლობის შეწყვეტისას, ბიზნეს პროცესის მფლობელი ვერ შეძლებს გააგრძელოს სისტემის განვითარება და მხარდაჭერა. აღნიშნული რისკების შესამცირებლად, მნიშვნელოვანია, რომ ორგანიზაციამ მუდმივად მოახდინოს სისტემის განვითარების ეტაპების დადოკუმენტირება, კონფიგურაციისა და სისტემური ცვლილებების დადოკუმენტირება. ამასთანავე, აუცილებლად უნდა იქნეს გათვალისწინებული სისტემის გადაბარებისათვის საჭირო ადამიანური და ტექნიკურ-მატერიალური რესურსების მობილიზების შესაძლებლობა.

აუდიტის ჯგუფის მიერ შესწავლილი იქნა სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოში არსებული კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ბიზნეს ცოდნის შენარჩუნებასა და ზემოთ ხსენებული რისკების შემცირებას. როგორც უკვე აღინიშნა, შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემა შეიქმნა საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მიერ. მხარეებს შორის გაფორმებულ ხელშეკრულებაზე დაყრდნობით, შესყიდვების სააგენტო თავდაპირველად გეგმავდა, რომ სისტემის განვითარების შემდგომ საკუთარ სერვერებზე გადაიტანდა სისტემას<sup>10</sup>. გარდამავალ პერიოდში სისტემის მხარდაჭერა უნდა მომხდარიყო

<sup>10</sup> კონტრაქტის 6.4 (ბ) პუნქტის მიხედვით: „მიმწოდებელი ვალდებულია, უზრუნველყოს სისტემის განთავსება საკუთარ სერვერებზე, ვიდრე შემსყიდველი უზრუნველყოფს საკუთარი სერვერების შეუფერხებელ ფუნქციონირებას“.

საჯარო რეესტრის თანამშრომლების მიერ. მხარეებს შორის გაფორმებული კონტრაქტის მიხედვით, სისტემის გადატანა უნდა მომხდარიყო 2011 წლის 1 დეკემბრამდე.

თუმცა, დღეისათვის სისტემის პროგრამული კოდის განვითარება და სისტემური მხარდაჭერა კვლავაც სრეს-ის თანამშრომლების მიერ ხდება და ამ პროცესებში ჩართულია შესყიდვების სააგენტოს მხოლოდ ორი წარმომადგენელი (პროგრამისტი). აქვე აღსანიშნავია, რომ შესყიდვების სააგენტოს IT დეპარტამენტი 6 თანამშრომლისგან (დირექტორის ჩათვლით) შედგება: მონაცემთა ბაზის ადმინისტრატორი, სისტემის ადმინისტრატორი, უსაფრთხოების მენეჯერი, ქსელების ადმინისტრატორი და პროგრამისტი. აუდიტის ჯგუფი მიიჩნევს, რომ საჭიროების შემთხვევაში, IT დეპარტამენტში არსებული რესურსებით, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო ვერ შეძლებს სისტემის საკუთარ გარემოში გადატანას.

ამასთანავე, აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა საკმარისი და შესაფერისი რწმუნება, რომ შესყიდვების სააგენტოს გააჩნია შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის შიდა სისტემური სახელმძღვანელო<sup>11</sup>, რომელშიც გაწერილი უნდა იყოს სისტემის მოდულების აღწერა, მონაცემთა ნაკადები, პროგრამული და კონფიგურაციის ცვლილებების რეესტრი. აქედან გამომდინარე, იმ შემთხვევაში თუ სააგენტო გადაწყვეტს დაიქირაოს უფრო მეტი თანამშრომელი და გადაიტანოს სისტემა მთლიანად თავის სასერვერო ინფრასტრუქტურაზე (თუკი სერვისის მიმწოდებელი ველარ შეძლებს, ან უარს იტყვის სერვისის განვითარებაზე) დადგება რისკი, რომ შესყიდვების სააგენტო ველარ შეძლებს, შეასრულოს მისთვის ყველაზე კრიტიკული ბიზნეს მიზანი - სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის მართვა. ამასთანავე, განსაკუთრებით საყურადღებოა, რომ როგორც ანგარიშში აღინიშნა, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ ვერ უზრუნველყო სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისათვის მიენოდებინა საკუთარი ინფორმაციული სისტემის მონაცემთა ბაზის სარეზერვო ასლი. გამომდინარე ყოველივე ზემოხსენებულიდან, მნიშვნელოვანია, დაიფაროს სისტემის ბიზნეს ცოდნასთან დაკავშირებული რისკები.

**დასკვნა**

სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემა, რომელიც წარმოადგენს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ძირითადი ბიზნეს პროცესის ელექტრონულ ინსტრუმენტს (პლატფორმას), გატანილია აუტოსორსზე. სააგენტო იყენებს სრული აუტოსორსინგის მოდელს, რომლის ფარგლებშიც სერვისის მიმწოდებელი ორგანიზაცია (საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო) ახორციელებს სისტემის პროგრამული კოდის განვითარებასა და სისტემურ მხარდაჭერას.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს არ აქვს განსაზღვრული ფორმალური აუტოსორსინგის პოლიტიკა, რომლითაც იხელმძღვანელებდა საკუთარი ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუტოსორსინგის ფარგლებში. ამასთანავე, არ არსებობს ორმხრივად ხელმოწერილი დოკუმენტი, რომელშიც დარეგულირებული იქნება მხარეთა პასუხისმგებლობები. აღნიშნული დოკუმენტის საფუძველზე უნდა ხდებოდეს სერვისის მიმწოდებელი (საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს) საქმიანობის ზედამხედველობა და მონიტორინგი. ყოველივე ზემოთ ხსენებული წარმოადგენს კონტროლის გარემოს სისუსტეს. სააგენტოს არ გააჩნია შეფასების მექანიზმები იმისათვის, რომ მოიპოვოს დროული და სანდრო ინფორმაცია, თუ რამდენად აკმაყოფილებს მიმწოდებელი ორგანიზაცია

<sup>11</sup> აუდიტის ჯგუფის მიერ რამოდენიმეჯერ წერილობით იქნა მოთხოვნილი აღნიშნული დოკუმენტაცია.

ინფორმაციული უსაფრთხოების რისკების მართვას, ინფორმაციის კონფიდენციალურობის დაცვას, ან მონაცემებსა და აპლიკაციებზე არაავტორიზებული წვდომის პრევენციას.

**რეკომენდაცია:**

კრიტიკული ბიზნეს პროცესის სრული აუტოსორსინგის მოდელის გათვალისწინებით:

- i. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ შეიმუშაოს აუტოსორსინგის პოლიტიკა, რომელშიც განსაზღვრული იქნება ორგანიზაციის სტრატეგიული ხედვა არსებული სისტემებისა და მომსახურებების აუტოსორზე გატანისა და შემდგომ მართვის შესახებ.
- ii. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსა და საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს შორის გაფორმდეს ფორმალური, ორმხრივად ხელმოწერილი შეთანხმება, რომელშიც განვლილი იქნება მხარეების თანამშრომლობის ფარგლები. მნიშვნელოვანია, რომ შეთანხმება მოიცავდეს სერვისის ხარისხისა და მიწოდების პირობებს (SLA) და შესაბამის საქმიანობის შეფასების ძირითადი ინდიკატორებს (KPI).
- iii. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოში დაინერგოს ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმები, რომელთა საშუალებითაც სააგენტო შეძლებს დროულად მოიპოვოს რწმუნება, რომ აუტოსორსზე გატანილი მომსახურების ხარისხი შეესაბამება შეთანხმებულ სერვისის ხარისხისა და მიწოდების პირობებს.
- iv. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ მოსთხოვოს სერვისის მიმწოდებელ ორგანიზაციას (საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს) მესამე მხარის რწმუნება (შიდა ან გარე აუდიტის დასკვნა), რომ სერვისის მიმწოდებელ ორგანიზაციაში უზრუნველყოფილია ინფორმაციული უსაფრთხოება.
- v. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ უზრუნველყოს კრიტიკული ბიზნეს პროცესის განვითარების შესახებ აუცილებელი და საკმარისი ბიზნეს ცოდნის დაგროვება, იმისათვის რომ საჭიროების შემთხვევაში შეძლოს სისტემის საკუთარ ინფრასტრუქტურაზე გადატანა, განვითარება და მართვა.

**4. კონტროლის გარემოს სისუსტეები**

**4.1. ინფორმაციული უსაფრთხოება**

ინფორმაციული სისტემების აუდიტისა და კონტროლის ასოციაციის მიერ (ISACA) ინფორმაციული უსაფრთხოება განმარტებულია, როგორც საქმიანობა, რომელიც ორგანიზაციაში უზრუნველყოფს ინფორმაციის დაცვას არაავტორიზებული წვდომისაგან (კონფიდენციალურობა), არაავტორიზებული (improper) ცვლილებისაგან (მთლიანობა) და ავტორიზებული პირისთვის აქტივზე წვდომის შეზუდვისაგან (ხელმისაწვდომობა).



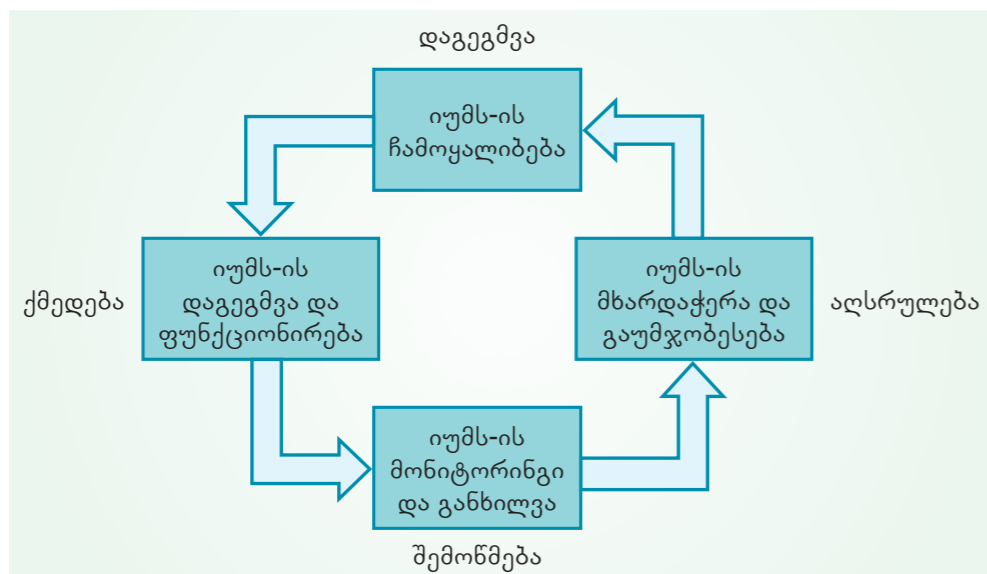
დიაგრამა N5: ინფორმაციული უსაფრთხოების კომპონენტები

ინფორმაციული უსაფრთხოების უმთავრესი მიზანია დაიცვას ინფორმაციული აქტივები როგორც შიდა, ასევე გარე საფრთხეებისგან. აღნიშნული მიზნის მისაღწევად ორგანიზაციამ უნდა შეიმუშაოს ეფექტიანი და ქმედითი ინფორმაციული უსაფრთხოების პოლიტიკა, რომელიც წარმოადგენს სახელმძღვანელოს ინფორმაციული ტექნოლოგიებისა და ინფორმაციული სისტემების მართვის და დაცვის პროცესში. პოლიტიკის არსებობა დამოუკიდებლად ვერ უზრუნველყოფს ინფორმაციულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული პრობლემების გადაჭრას, შესაბამისად აუცილებელია მისი პრაქტიკაში დანერგვა და გამოყენება. ინფორმაციული უსაფრთხოების პრაქტიკაში განხორციელება ორგანიზაციისგან მოითხოვს დამატებითი რესურსების მობილიზებას. აქედან გამომდინარე მაქსიმალური ეფექტიანობის პრინციპის გათვალისწინებით უნდა მოხდეს თითოეული რისკისა და შესაბამისი კონტროლის შეფასება და შერჩევა.



**4.1.1. ინფორმაციული უსაფრთხოების შესახებ მოქმედ ნორმატივთან შესაბამისობა**

შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის უწყვეტი ფუნქციონირება კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, რადგან მისი გაუმართაობა უარყოფითად აისახება ქვეყნის ეკონომიკურ და საზოგადოებრივ საქმიანობაზე. სისტემის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, საქართველოს მთავრობის N312 დადგენილებით სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო განსაზღვრულია როგორც კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტი, რომლისთვისაც ინფორმაციული უსაფრთხოების შესახებ კანონით სავალდებულოდ შესასრულებელია უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული მინიმალური მოთხოვნები. აღნიშნული მოთხოვნები დეტალურად არის განერილი მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანებით და მოვალეობები გადანაწილებულია 3 წლიან პერიოდზე.<sup>12</sup> ბრძანების მიხედვით ორგანიზაციის მთავარ ვალდებულებას წარმოადგენს ინფორმაციული უსაფრთხოების მართვის სისტემის (იუმს) შემუშავება და დანერგვა. იუმს არის ორგანიზაციული მართვის სისტემის ნაწილი, რომელიც დაფუძნებულია ბიზნესის რისკებისადმი მიდგომაზე, რათა შესაძლებელი გახდეს ინფორმაციული უსაფრთხოების დანერგვა, ფუნქციონირება, მონიტორინგი, განხილვა, მხარდაჭერა და გაუმჯობესება.<sup>13</sup>



**დიაგრამა N6:** ინფორმაციული უსაფრთხოების მართვის სისტემა

იუმს-ის ჩამოყალიბების საწყის ეტაპზე ორგანიზაციამ უნდა განსაზღვროს ინფორმაციული უსაფრთხოების პოლიტიკა, რომლის მიზანია ორგანიზაციაში არსებული ინფორმაციის დასაცავად კონტროლის მექანიზმების შექმნა და მისი მეშვეობით კონფიდენციალურობის, მთლიანობისა და ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა.

*აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა შესყიდვების სააგენტოს საქმიანობის შესაბამისობა ინფორმაციულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ სამართლებრივ მოთხოვნებთან. აუდიტის*

<sup>12</sup> მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს თავმჯდომარის 2013 წლის 4 თებერვლის ბრძანება N2 „ინფორმაციული უსაფრთხოების მინიმალური მოთხოვნების დამტკიცების შესახებ“.

<sup>13</sup> მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს თავმჯდომარის 2013 წლის 4 თებერვლის ბრძანება N2 „ინფორმაციული უსაფრთხოების მინიმალური მოთხოვნების დამტკიცების შესახებ“.

*ჯგუფის მიერ მოთხოვნილი იქნა ინფორმაციული უსაფრთხოების მინიმალური მოთხოვნების შესრულების შესახებ ინფორმაცია. შედეგად, სააგენტოს განმარტებით, აუდიტის მიმდინარეობისას სააგენტოს არ გააჩნია შემდეგი დამტკიცებული პოლიტიკა/პროცედურები:*

ინფორმაციული უსაფრთხოების მართვის სისტემის (იუმს) პოლიტიკის დოკუმენტაცია (მუხლი 10 (3) ), რომელიც მოიცავს:

- იუმს-ის პოლიტიკას;
- იუმს-ის გავრცელების სფეროს;
- იუმს-ის მხარდაჭერ პროცედურებსა და კონტროლებს;
- რისკების შეფასების მეთოდოლოგიის აღწერას;
- რისკების შეფასების ანგარიშს;
- რისკების მოპყრობის გეგმას (არსებობის შემთხვევაში);
- კონტროლის მექანიზმების ეფექტიანობის საზომების აღწერას (არსებობის შემთხვევაში);
- კონტროლის მექანიზმების გამოყენებადობის ანგარიშს;

ზემოხსენებული პოლიტიკები წარმოადგენს კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტებისათვის სავალდებულოდ შესასრულებელ საბაზისო საკანონმდებლო მოთხოვნებს.<sup>14</sup>

**4.1.2. ინფორმაციული უსაფრთხოების რისკების მართვასთან დაკავშირებული სარკვევები**

ინფორმაციული უსაფრთხოების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საფუძველს წარმოადგენს რისკების მართვა. შესყიდვების სააგენტოს არ გააჩნია რისკების შეფასების გეგმა ინფორმაციულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული რისკების იდენტიფიცირებისთვის. აღსანიშნავია, რომ სააგენტოს გაცნობიერებული აქვს აღნიშნული გეგმის საჭიროება და რისკების შეფასების მექანიზმების ნაკლებობა ორგანიზაციის სტრატეგიულ გეგმაში მოხსენიებული აქვს, როგორც ორგანიზაციული სისუსტე. აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა, თუ როგორ ახორციელებს სააგენტო რისკების მართვას პრაქტიკაში.

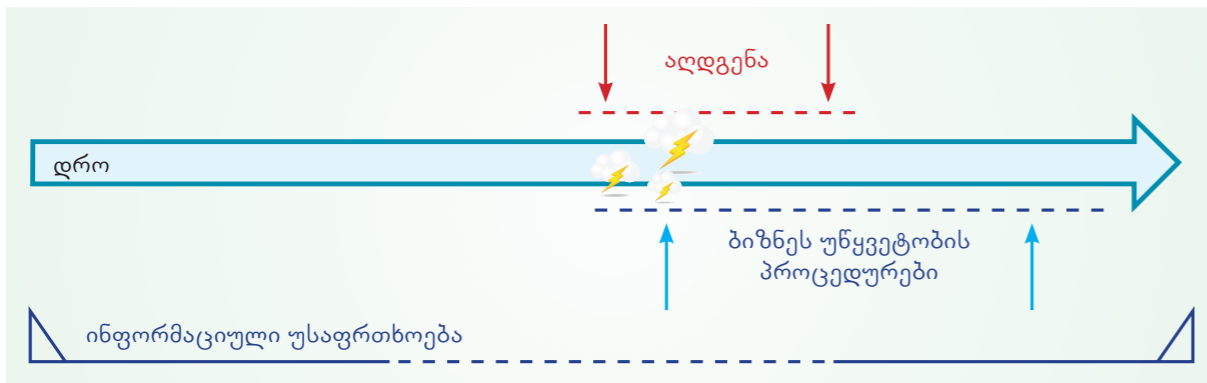
კერძოდ, შესყიდვების სააგენტოში არ არსებობს ინციდენტების მართვის სისტემა, რომელიც უნდა ახდენდეს ორგანიზაციაში უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ინციდენტების დადოკუმენტირებას. აღნიშნული წარმოადგენს საფუძველს ინფორმაციული რისკების იდენტიფიცირებისა და მათი მართვისათვის. შედეგად, აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა რწმუნება, რომ შესყიდვების სააგენტოში დანერგილია ეფექტიანი კონტროლის გარემო, რომელიც უზრუნველყოფს ინფორმაციულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული რისკების დროულად აღმოჩენას, მოპყრობასა და მათ პრევენციას.

აღნიშნული განსაკუთრებით საყურადღებოა, ვინაიდან, შესყიდვების სააგენტოს საკანონმდებლო დონეზე მოეთხოვება ინფორმაციული უსაფრთხოების მართვის სისტემის ჩამოყალიბება და მართვა. ამასთანავე, სააგენტოს სტრატეგიული გეგმა განსაზღვრავს ინფორმაციული უსაფრთხოების გაუმჯობესების საჭიროებას. შესაბამისად, სახეზეა ინფორმაციული უსაფრთხოების საკანონმდებლო მოთხოვნებთან შეუსაბამობა, რაც გამომწვეულია მენეჯმენტის მხრიდან არაეფექტიანი IT მმართველობით.

<sup>14</sup> სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2015 წლის 12 თებერვლის N800 წერილი

4.1.3. ბიზნეს პროცესის უწყვეტობის დაგეგმვასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები

ბიზნეს პროცესის უწყვეტობის გეგმა საგანგებო სიტუაციის შემთხვევაში ორგანიზაციის საპასუხო გეგმის განუყოფელ ნაწილს წარმოადგენს. ამ გეგმაში, ჩამოყალიბებულია, თუ როგორ უნდა მოიქცეს ორგანიზაცია ინციდენტების შემთხვევაში და ის საშუალებები, რითაც ორგანიზაცია შეძლებს დაუბრუნდეს ჩვეულ ბიზნეს მდგომარეობას უმოკლეს დროში. კატასტროფიდან აღდგენის გეგმა ბიზნეს უწყვეტობის გეგმის შემადგენელი ნაწილია და წარმოადგენს დადოკუმენტირებული პროცესებისა და პროცედურების ერთობლიობას, IT ინფრასტრუქტურის კატასტროფიდან აღდგენისა და დაცვისთვის. კატასტროფის შემთხვევაში, BCP გეგმამ უნდა უზრუნველყოს ბიზნეს პროცესის უწყვეტობა, მაშინ როდესაც DRP გეგმამ უნდა იზრუნოს ბიზნეს ფუნქციონალის აღდგენაზე ჩვეულ მდგომარეობამდე. ეს გეგმები მოიცავს პოლიტიკებს, პროცედურებს და პრაქტიკებს, რომლებიც ორგანიზაციას საშუალებას აძლევს, აღადგინოს და განაგრძოს კრიტიკული (ავტომატიზებული თუ მანუალური) პროცესები, კატასტროფის ან კრიზისის შემდეგ.



დიაგრამა N7: ინფორმაციული უსაფრთხოება და ბიზნეს უწყვეტობის გეგმა

იმ შემთხვევაში, თუკი ორგანიზაციას აუტოსორსზე აქვს გატანილი კრიტიკული ბიზნეს პროცესი, BCP/DRP გეგმის კონტროლი მთლიანად ორგანიზაციაზე არ არის დამოკიდებული, ვინაიდან აუტოსორსინგის ფარგლებში, ყოველდღიური ოპერაციები და კონტროლები ხორციელდება სერვისის მომწოდებლის მიერ, ამიტომ BCP/DRP გეგმებიც უზრუნველყოფილი უნდა იყოს მომწოდებლის მიერ. თუმცა ბიზნეს პროცესის მფლობელობას უნდა ინარჩუნებდეს ორგანიზაცია - ორგანიზაციაშიც უნდა არსებობდეს უწყვეტობის გეგმა, რათა გააჩნდეს რწმუნება სისტემის უწყვეტობაზე, მომწოდებლის უუნარობის ან/და ბიზნეს პროცესის სხვა კომპანიაზე გადაცემის შემთხვევაში.

ბიზნეს პროცესის უწყვეტობისა და კატასტროფიდან აღდგენის გეგმების განხორციელების დროს უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები ზრდის მონაცემებისა და ბიზნეს პროცესის აღდგენის რისკებს. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია, რომ გარე კონტრაქტორის მიერ მოხდეს არაავტორიზებული მოპყრობისა და მონაცემთა გაჟონვის რისკების მართვა. აუტოსორსინგის შემთხვევაში, ორგანიზაცია აგრეთვე დგება ბიზნეს ცოდნის და პროცესის მფლობელობის დაკარგვის რისკების წინაშე, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს ფუნქციონალის წყვეტა, აგრეთვე შესაძლებელია ორგანიზაციამ ვერ მოახერხოს სერვისის მომწოდებლის ჩანაცვლება იმ შემთხვევაში თუკი სერვისის მომწოდებელი ვერ ახერხებს სერვისის მიწოდებას.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ბიზნეს პროცესის უწყვეტობის გეგმა. ორგანიზაციაში არ არსებობს ბიზნეს უწყვეტობის პოლიტიკა, რომელიც უნდა მოიცავდეს როლების და პასუხისმგებლობების, სფეროს, რესურსების განაწილების, ტრენინგების მოთხოვნების, ტესტირების განრიგის, სარეზერვო ასლების შექმნის გეგმებს. სას-მ შეაფასა შესყიდვების ელექტრონული სისტემის ბიზნეს საჭიროებები და საკანონმდებლო მოთხოვნების, სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონთან შესაბამისობა. კერძოდ, კანონის თანახმად, ელექტრონული ტენდერი შეიძლება ჩატარდეს მხოლოდ შესყიდვების ელექტრონული სისტემის გამოყენებით. აქედან გამომდინარე, შესყიდვების სააგენტომ უნდა უზრუნველყოს უწყვეტი და სანდო სერვისი, სხვა შემთხვევაში, სახელმწიფო ორგანიზაციები ვერ შეძლებენ სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელებას, საკანონმდებლო მოთხოვნათა შესაბამისად. მომსახურების წყვეტის ან ხარვეზის გავლენის შეფასება (Business Impact Assessment) უნდა მოხდეს სააგენტოს მიერ.

საერთაშორისო პრაქტიკაზე დაყრდნობით, ორგანიზაციამ უნდა განახორციელოს რისკებისა და ბიზნესზე ზემოქმედების შეფასება, გამოავლინოს კრიტიკული მონაცემები, ოპერაციები და რესურსები. აღნიშნული საკითხის შესწავლისას აღმოჩნდა, რომ შესყიდვების სააგენტოს არ აქვს იდენტიფიცირებული სისტემასთან დაკავშირებული რისკები, შესაძლო საფრთხეები და მათი ზეგავლენა ბიზნეს პროცესზე. გარდა ამისა, სააგენტოს შესყიდვების ელექტრონული სისტემისათვის არ განუხორციელებია აღდგენის დროისა (RTOs)<sup>15</sup> და აღდგენის მიზნების (RPOs)<sup>16</sup> შეფასება.

დასკვნა

სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის უწყვეტი ფუნქციონირების კრიტიკულობიდან გამომდინარე, საქართველოს მთავრობის N312 დადგენილების შესაბამისად, სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემა დაკვალიფიცირებულია როგორც ქვეყნის კრიტიკული ინფორმაციული სისტემა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სააგენტოს საკანონმდებლო დონეზე ევალება ინფორმაციული უსაფრთხოების მინიმალური მოთხოვნების კრიტერიუმების დაკმაყოფილება. აუდიტის მიმდინარეობისას, აუდიტის ჯგუფის შეფასებით, სააგენტო ვერ ასრულებს ინფორმაციული უსაფრთხოების მინიმალურ მოთხოვნებს.

დამატებით, ორგანიზაციაში არ არსებობს ბიზნეს უწყვეტობის პოლიტიკა, რომელიც უნდა უზრუნველყოფდეს საჭიროების (საგანგებო მდგომარეობა, კატასტროფა და ა.შ) შემთხვევაში ბიზნეს პროცესის უწყვეტობას. აღნიშნული განსაკუთრებით საყურადღებოა იმ მოთხოვნების გათვალისწინებით, რომ ელექტრონული და გამარტივებული ელექტრონული ტენდერები, დონორის სახსრებით შესყიდვის ელექტრონული პროცედურა, კონკურსები, კონსოლიდირებული ტენდერები ტარდება მხოლოდ შესყიდვების ელექტრონული სისტემის გამოყენებით.

15 აღდგენის დროის სამიზნე მაჩვენებელი - Recovery Time Objectives;

16 აღდგენის დროის სამიზნე მაჩვენებელი - Recovery Time Objectives;

რეკომენდაცია

სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონულ სისტემაში ინფორმაციული უსაფრთხოების დაცვის მიზნით:

- i. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ შეიმუშაოს გეგმა ინფორმაციული უსაფრთხოების საკანონმდებლო მოთხოვნების შესრულებასთან დაკავშირებით.
- ii. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ უზრუნველყოს ორგანიზაციაში ინციდენტების მართვის სისტემის დანერგვა, რომელიც მენეჯმენტს საშუალებას მისცემს რეგულარულად ადვენოს თვალი სისტემასთან დაკავშირებულ ინციდენტებს.
- iii. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ შეიმუშაოს ინფორმაციული უსაფრთხოების რისკების მართვის პოლიტიკა.
- iv. სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული სერვისის მდგრადი, უწყვეტი და სანდო ფუნქციონირებისათვის, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ შეიმუშაოს ბიზნეს პროცესის უწყვეტობის გეგმა (BCP), რომელიც მოიცავს კატასტროფიდან აღდგენის გეგმასა (DRP) და სერვისის აღდგენის დროის სამიზნე მაჩვენებლებს (Recovery Time Objectives).

4.2. აპლიკაციის კონტროლები

ინფორმაციულ სისტემებთან დაკავშირებული კონტროლები ორ ძირითად კატეგორიად იყოფა - ზოგადი კონტროლები და აპლიკაციის კონტროლები. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ ზოგადი კონტროლები ორგანიზაციაში ქმნის ერთიან კონტროლის გარემოს, რასაც უზრუნველყოფს ისეთი მექანიზმების გამოყენებით, როგორც არის ეფექტიანი ორგანიზაციული სტრუქტურა, სტრატეგია, შიდა პოლიტიკები და პროცესები. იგი მოიცავს და აკონტროლებს ორგანიზაციაში არსებულ ყველა ბიზნეს პროცესს. რაც შეეხება აპლიკაციის კონტროლებს, ის ინტეგრირებულია კონკრეტულ კომპიუტერულ აპლიკაციაში და უზრუნველყოფს სისტემაში არსებული ინფორმაციის სიზუსტეს, მთლიანობას, სანდოობას და კონფიდენციალურობას.

აპლიკაციის კონტროლები შეიძლება დაიყოს შემდეგ 4 ნაწილად: მონაცემების შეყვანის, სისტემაში დამუშავების, გამომავალი მონაცემებისა და უსაფრთხოების კონტროლები. ორგანიზაციაში ბიზნეს პროცესის და აპლიკაციის სპეციფიკის გათვალისწინებით ხდება, თითოეული ნაწილისთვის დამახასიათებელი კონტროლის მექანიზმების შემუშავება და დანერგვა.

ზოგადად, კომპიუტერული აპლიკაციის გამოყენებით ინფორმაციის დამუშავებისას მონაცემები 3 ძირითად ეტაპს გადის: მონაცემების შეყვანა, სისტემაში დამუშავება და გამომავალი მონაცემები. ორგანიზაციაში ბიზნეს პროცესის და კომპიუტერული აპლიკაციის სპეციფიკის გათვალისწინებით ხდება, თითოეული ეტაპისათვის დამახასიათებელი კონტროლის მექანიზმების შემუშავება, რასაც ემატება აპლიკაციის უსაფრთხოების კონტროლები, რომელიც უზრუნველყოფს სისტემაში განხორციელებული ოპერაციების აღრიცხვასა და მიკვლევადობას, ლოგიკური წვდომის კონტროლებს და სისტემის მომხმარებლების როლების და უფლებების გადანაწილებას.

ეფექტიანი აპლიკაციის კონტროლების არსებობა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის მქონე სუბიექტისთვის, რათა არ მოხდეს მასში არსებულ ფასეულ ინფორმაციაზე არაავტორიზებული წვდომა, ცვლილება, ინფორმაციის არამართებული გამოყენება და ავტორიზებული პირისათვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შეზღუდვა.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის აპლიკაციის კონტროლები, რათა შეეფასებინა ის, თუ რამდენად უზრუნველყოფს აღნიშნული სისტემა ინფორმაციის კონფიდენციალურობას, მთლიანობასა და ხელმისაწვდომობას.

პირველ ეტაპზე დეტალურად შევისწავლეთ სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული ბიზნეს პროცესები, რათა დაგვედგინა ის, თუ როგორ არის კანონით განსაზღვრული მოთხოვნები ავტომატიზებული შესყიდვების ერთიანი ელექტრონულ სისტემაში, ასევე პროცესის შინაარსიდან გამომდინარე განვსაზღვრეთ ინფორმაციულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული რისკები, რომ შეგვეფასებინა სააგენტოს მიერ შემუშავებული კონტროლის მექანიზმების ეფექტიანობა.

შემდეგ ეტაპზე დაგვეგმილი იყო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის და მისი გარემოს საფუძვლიანი შესწავლა, შესაბამისად მოვითხოვეთ სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის ტენდერების და CMR მოდულის მონაცემთა ბაზის სარეზერვო ასლები, სისტემის სასიცოცხლო ციკლის დოკუმენტი და შესყიდვების ელ. სისტემის მონაცემთა ბაზის შიდა სამსახურებრივი სახელმძღვანელო, რაც შესყიდვების სააგენტოს მიერ არ იქნა წარმოდგენილი.

შედეგად, შეზღუდული აუდიტორული პროცედურების პირობებში, აუდიტის ჯგუფმა ალტერნატიული მეთოდებით მოახდინა შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის აპლიკაციის კონტროლების შეფასება. გამოყენებულ იქნა ბიზნეს პროცესების ანალიზისა და სახელმწიფო შესყიდვების მონაცემთა ბაზების ანალიზის შედეგები.

აუდიტის ობიექტის მხრიდან შექმნილი შეზღუდვის პირობებში, აუდიტის ჯგუფმა შეაფასა, რამდენად უზრუნველყოფს შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემა:

- შესყიდვების დოკუმენტაციის კონფიდენციალურობას;
- შესყიდვების დოკუმენტაციის ხელმისაწვდომობას.

*შენიშვნა:* სატენდერო დოკუმენტაციის კონფიდენციალურობასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები განხილული იქნა სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მენეჯმენტთან. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა გასცა შესაბამისი სარეკომენდაციო წერილი, რომელშიც დეტალურადაა განხილული აუდიტის მიგნებები და რეკომენდაციები.

#### 4.2.1. დოკუმენტაციის საჯაროობასთან დაკავშირებული ხარვეზები

სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის გამოყენებით სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებამ მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა შესყიდვის პროცესის გამჭვირვალობა და უზრუნველყო მასში განთავსებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა ნებისმიერი მომხმარებლისათვის. სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის მომხმარებლის სახელმძღვანელოს მიხედვით, სისტემაში რეგისტრირებულ შემსყიდველს, მიმწოდებელს და სტუმრის სტატუსით ყველა დაინტერესებულ პირს შეუძლია მოიძიოს ნებისმიერ შესყიდვასთან დაკავშირებული ინფორმაცია. აღნიშნულთან დაკავშირებით, აუდიტის ჯგუფმა შესყიდვების ერთიანი მონაცემთა ბაზების ანალიზის დროს შეამოწმა სხვადასხვა შესყიდვის ტიპის სახელმწიფო შესყიდვები. შედეგად, გამოვლინდა რომ გამარტივებული შესყიდვების (CMR) მოდულში ხელმისაწვდომი არ არის გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით განხორციელებული ყველა შესყიდვა. მაგალითისათვის, აუდიტის ჯგუფის მიერ იდენტიფიცირებული იქნა საქართველოს შინაგან სამინისტროსა და თავდაცვის სამინისტროს გამარტივებული შესყიდვები, რომელიც არ წარმოადგენს სახელმწიფო საიდუმლოს და რომლებიც არ იძებნება სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონულ სისტემაში. ზემოთ ხსენებული შესყიდვების შესახებ ინფორმაცია და ხელშეკრულებები სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მოპოვებული იქნა სხვადასხვა აუდიტების ფარგლებში.

არსებული პროგრესის ფონზე მნიშვნელოვანია სააგენტომ უზრუნველყოს საჯაროობისა და გამჭვირვალობის პრინციპების დაცვა და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, რაც ხელს შეუწყობს სისტემის მიმართ ნდობის ამაღლებასა და შენარჩუნებას. ასევე, აღნიშნული მიზნები წარმოადგენს საქართველოს კანონის, „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მოთხოვნას. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ უზრუნველყოს საკანონმდებლო მოთხოვნების შესრულება.

#### რეკომენდაცია

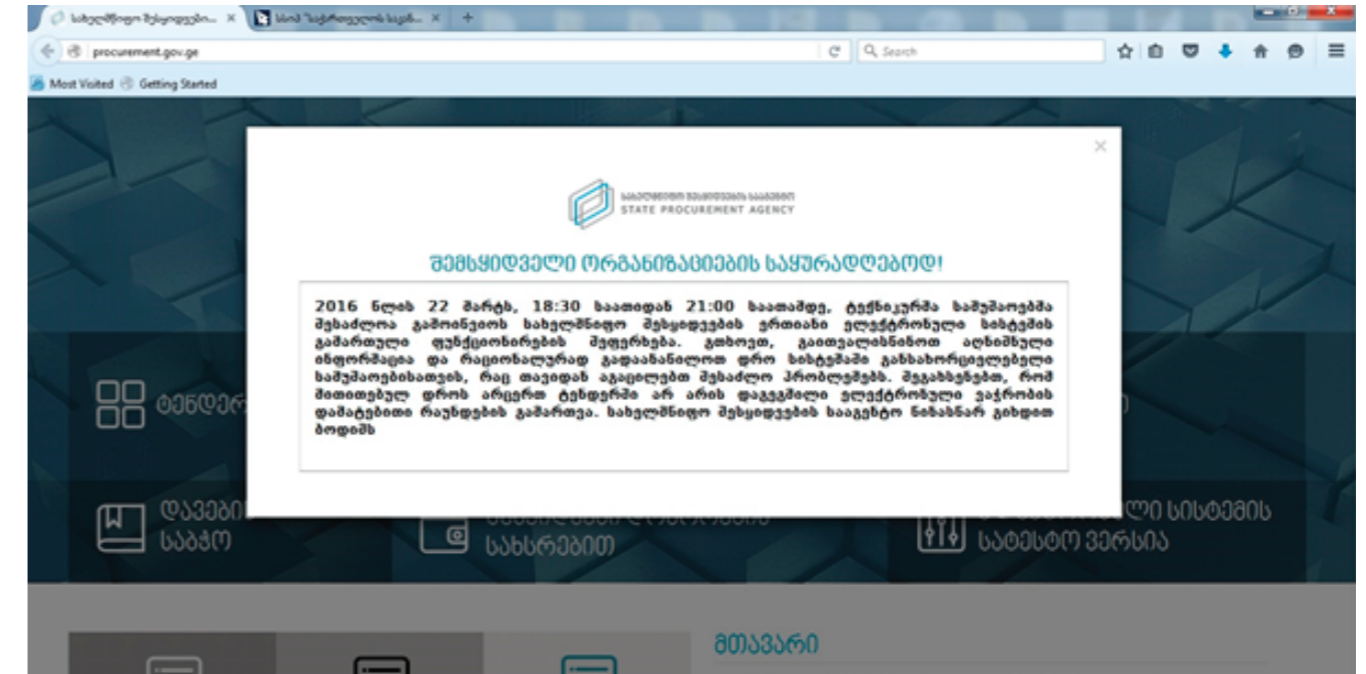
i. სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ უნდა უზრუნველყოს საკანონმდებლო მოთხოვნებით განსაზღვრული ყველა საჯარო შესყიდვის ხელმისაწვდომობა შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის მეშვეობით.

#### 4.3. გასაჩივრება

ეფექტიანი შესყიდვების სისტემის ერთ-ერთი მთავარი ელემენტი მოქნილი გასაჩივრების მექანიზმია. აღნიშნული მექანიზმის არსებობა სააგენტოში მნიშვნელოვანია, რადგან ის შესაძლებელს ხდის შესყიდვის პროცესებთან და სისტემასთან არსებული შეუსაბამობები იდენტიფიცირებული და შესწორებული იქნას დროულად ნაკლები დანახარჯებით, ასევე ზრდის სისტემასთან დაკავშირებით საზოგადოების ნდობას.

აუდიტის ჯგუფმა გადამოწმდა შეესწავლა ელექტრონული სისტემის გაუმართაობის შემთხვევაში გასაჩივრების მექანიზმები. ჩვენ მიერ შესწავლილ იქნა აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით არსებული სამართლებრივი ნორმები და შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემაში გასაჩივრების მოდული. სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონის მიხედვით, კონკურსის, გამარტივებული ელექტრონული და ელექტრონული ტენდერის შესყიდვებში მონაწილეობის მსურველს ან პრეტენდენტს შეუძლია გაასაჩივროს შემსყიდველი ორგანიზაციის ან სატენდერო კომისიის ქმედება შემსყიდველ ორგანიზაციაში ან დავეების განხილვის საბჭოში, თუ მიაჩნია, რომ დაირღვა სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული მოქმედი კანონმდებლობა. საჩივრის წარდგენა შესაძლებელია მხოლოდ ერთიანი ელექტრონული სისტემის მეშვეობით. სისტემით საჩივრის წარდგენისას, ერთ-ერთ სავალდებულოდ შესავსებ ველად მითითებულია „საჩივრის სამართლებრივი საფუძვლები“, რომელშიც მომჩივანი ირჩევს სამართლებრივ საფუძველს ფორმაში მითითებული შესაბამისი ნორმების/მუხლების ჩამონათვალიდან.

დავების განხილვის საბჭოს მიერ განხილული საჩივრებიდან შევარჩიეთ საჩივრები, რომლებსაც სამართლებრივ საფუძველად მითითებული აქვს „სისტემის გაუმართაობის განსაკუთრებული შემთხვევა“.<sup>17</sup> აღნიშნული საფუძველით 2011-2015 წლებში ჯამურად დარეგისტრირებულია 19 საჩივარი, აქედან 1 საჩივარი არ დაკმაყოფილდა, ხოლო დანარჩენი 18 საჩივარი დავების განხილვის საბჭოს მიერ დაუშვებლად იქნა ცნობილი და არ მოხდა მისი განხილვა, რადგან საჩივარში მითითებული გარემოებები არ წარმოადგენდა სახელმწიფო შესყიდვების კანონით განსაზღვრულ გასაჩივრების საფუძველს, კერძოდ შემსყიდველი ორგანიზაციის ან სატენდერო კომისიის რაიმე სახის ქმედების შედეგებს.<sup>18</sup>



დიაგრამა N9: შესყიდვების სისტემის შეფერხება სისტემური სამუშაოების გამო

17 საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, მუხლი 26.  
18 საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, მუხლი 23, პუნქტი 1

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ აუდიტის მიმდინარეობისას მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად შესყიდვების სააგენტოს მიერ არ არის შემოთავაზებული მექანიზმი, რომლითაც შესაძლებელი იქნება მომხმარებლის მიერ, სისტემის გაუმართობასთან დაკავშირებული ხარვეზების გასაჩივრება. მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ, თავისი საქმიანობის ფარგლებში უზრუნველყოფს ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმების დანერგვა, რომელთა საშუალებითაც უზრუნველყოფილი იქნება სისტემის მომხმარებელთა უფლებები.

რეკომენდაცია

თანაბარი და სამართლიანი გარემოს შექმნის, ამასთანავე, სისტემისადმი ნდობის შენარჩუნებისა და ამაღლების მიზნით:

i. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ შეიმუშაოს მიდგომა სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული სისტემის ხარვეზების შესახებ გასაჩივრების მექანიზმების დანერგვისათვის. მნიშვნელოვანია, რომ დაინტერესებული მხარეების ჩართულობით განისაზღვროს პასუხისმგებელი სტრუქტურა / პირი / კომისია, რომელიც უზრუნველყოფს, რომ დაცული იქნება სისტემის მომხმარებლების უფლებები.

5. მონაცემთა ანალიზი

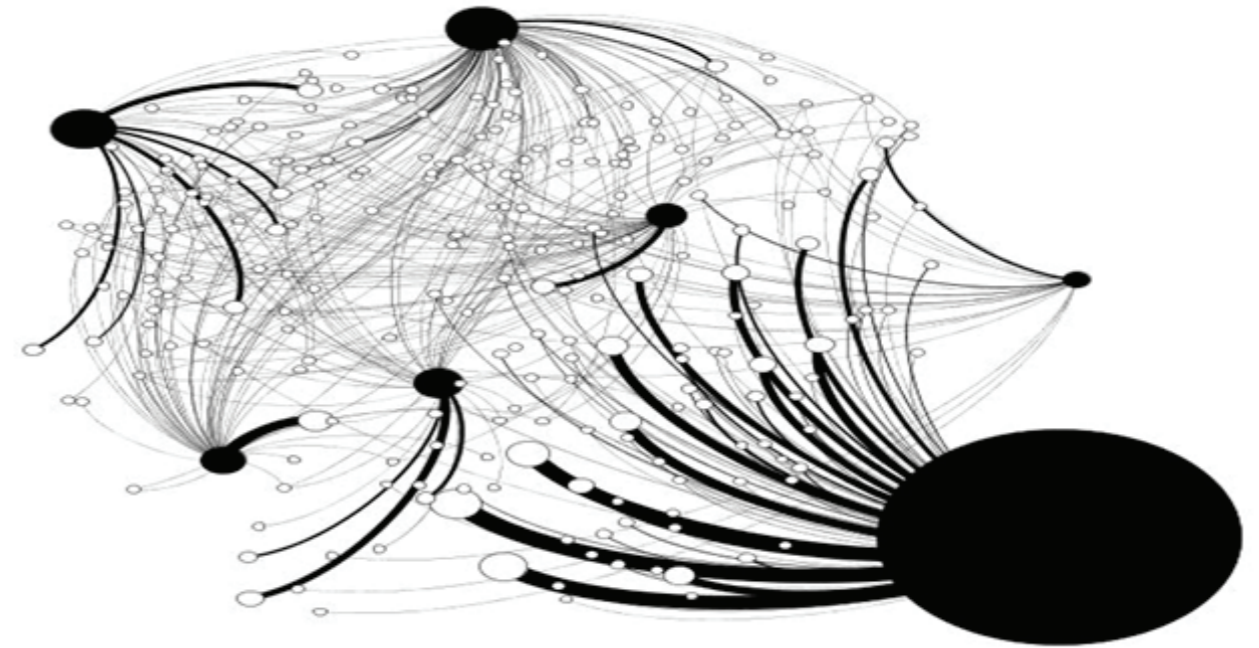
ელექტრონული შესყიდვების სისტემის დანერგვით, რომლის მეშვეობითაც შესყიდვების სისტემა გახდა უფო გამჭვირვალე, გაიზარდა ანგარიშვალდებულება და კონკურენცია. შესაბამისად, ელექტრონულმა სისტემამ საშუალება მოგვცა დავინახოთ დიდი, საერთო სურათი.

ერთიანი ბაზის ანალიზისა და ვიზუალიზაციის ტექნიკით, შესაძლებელი გახდა ისეთ რისკებისა და სირთულეების აღმოჩენა და მონიტორინგი, რაც ერთი კონკრეტული შემსყიდველის ანალიზით შეუძლებელია.

მონაცემთა ვიზუალიზაცია - „გრაფების“ მეშვეობით, საშუალებას იძლევა დავინახოთ საერთო სურათი და ჩავატაროთ შემდეგი ანალიზები:

- შესყიდვებში დაინტერესებული მხარეების სისტემური ანალიზი (მიმწოდებელი -> კონტრაქტი -> შემსყიდველი);
- კონტრაქტების სიხშირის ანალიზი;
- დაკავშირებული მხარეები და ინტერესთა კონფლიქტები;
- ორგანიზაციულ დონეზე, ერთი და იგივე პროდუქტის განმეორებითი შესყიდვების გამოვლენა;
- სერვისებისა და საქონლის შესყიდვების სისტემური ანალიზი (CPV კოდით);
- მაღალი რისკის შემცველი შესყიდვების გამოვლენა;

მაგალითისათვის, სურათი 1-ზე წარმოდგენილია 2013 წლის შესყიდვების ვიზუალიზაცია: შავი რგოლებით წამოდგენილია სახელმწიფო ერთეულები - შემსყიდველები, ხოლო თეთრებით კი მიმწოდებლები, რგოლების დამაკავშირებელი ხაზებით წარმოდგენილია კონტრაქტების რაოდენობა შემსყიდველსა და მიმწოდებელს შორის. რგოლის ზომა დამოკიდებულია გაფორმებული კონტრაქტების ღირებულებაზე/რაოდენობაზე.



დიაგრამა N11: კონტრაქტების სიხშირე/ღირებულება

სახელმწიფო შესყიდვების მონაცემთა ანალიზი მიზნად ისახავს წლების განმავლობაში სახელმწიფო შესყიდვებში განმეორებადი და სისტემური ხარვეზების, ასევე სისტემაში ჩაშენებული აპლიკაციის კონტროლების სისუსტეების შესწავლას/ანალიზს.

### 5.1. გამჭვირვალობასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები

სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ბაზის ანალიზის შედეგად შემთხვევითი შერჩევის საფუძველზე, სახელმწიფო შესყიდვების საიტზე CMR მოდულში შემონიშნების შედეგად დადგინდა, რომ საბოლოო მომხმარებლებისთვის ხელმისაწვდომი არ არის ყველა გამარტივებული შესყიდვა. მაგალითისათვის, სახელმწიფო შესყიდვების საიტზე არ იძებნება შემდეგი შემსყიდველების ზოგიერთი გამარტივებული შესყიდვა:

- საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო;
- საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო;
- შპს შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა სოციალური რეაბილიტაციის ცენტრი.

ყოველივე ზემოთხსენებული ზღუდავს სისტემის / შესყიდვების გამჭვირვალობას, რისი უზრუნველყოფაც შესყიდვების სააგენტოს ერთ-ერთ მთავარ მიზანს წარმოადგენს.

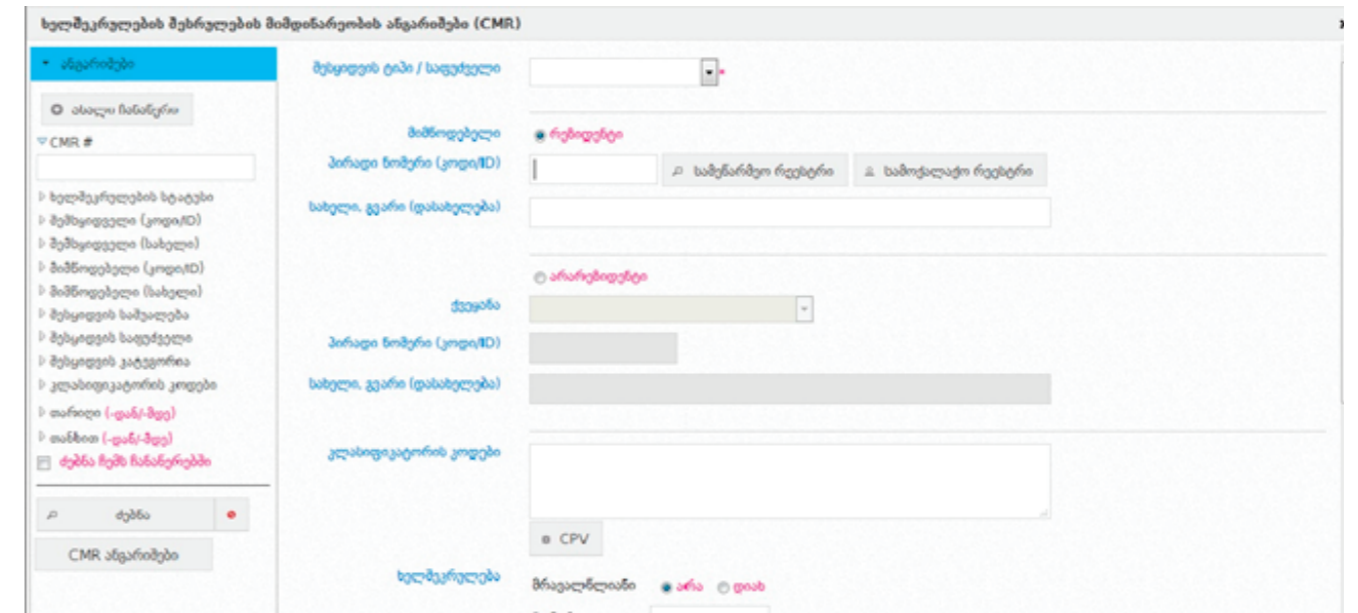
### 5.2. სისტემაში რეგისტრირებული შესყიდვების ნომრის უნიკალურობა

სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონის შესაბამისად, შესყიდვების შესახებ განცხადება და სატენდერო დოკუმენტაცია უნდა განთავსდეს სახელმწიფო შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ სისტემაში, რის შედეგადაც სატენდერო განცხადებას ენიჭება უნიკალური ნომერი.

შესწავლის შედეგად დადგინდა, რომ ელექტრონული შესყიდვის შემთხვევაში შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ სისტემაში დაცულია უნიკალურობის პრინციპი, თუმცა სისტემის CMR (გამარტივებული შესყიდვა) მოდულში შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ ბაზაში ფიქსირდება 90-მდე შემთხვევა, როდესაც სხვადასხვა შესყიდვას, რომელიც სისტემაში დარეგისტრირდა ერთდროულად, მინიჭებული აქვს ერთი და იგივე CMR კოდი (მაგ:CMR130019454 ნომრით ფიქსირდება 2 სხვადასხვა შესყიდვა, CMR120047514 ნომრით 5 სხვადასხვა შესყიდვა). საყურადღებოა, რომ აღნიშნული ხარვეზები აღარ ფიქსირდება ბაზაში 2013 წლის შემდგომ.

### 5.3. მიმწოდებლის სახელი

CMR მოდულში შესყიდვის რეგისტრირებასა და დოკუმენტაციის ატვირთვას შემსყიდველი ორგანიზაცია ახორციელებს. მიმწოდებლის ველის შევსებისას შემსყიდველს სისტემაში შეჰყავს მიმწოდებლის საიდენტიფიკაციო კოდი/პირადი ნომერი, რის შედეგადაც სისტემა ავტომატურად აგენერირებს მიმწოდებლის მონაცემებს.<sup>19</sup> იმ შემთხვევაში თუკი სისტემა არ დააგენერირებს ინფორმაციას, მომხმარებელი ხელით ახდენს ინფორმაციის შევსებას.



დიაგრამა N12: ხელშეკრულების შესრულების მიმდინარეობის ანგარიშები (CMR მოდული)

აღსანიშნავია, რომ სისტემა დაკავშირებულია სამოქალაქო რეესტრისა და სამენარმეო რეესტრის ბაზებთან, ამიტომ სამენარმეო პირებისა და ინდივიდუალური პირების შესახებ ინფორმაციის დაგენერირება ავტომატურად ხდება, ხოლო რაც შეეხება საჯარო სამართლის იურიდიულ პირების შესახებ ინფორმაციას,<sup>20</sup> მისი შეყვანა ხდება ხელით, რის შედეგადაც იზრდება მექანიკური შეცდომების დაშვების ალბათობა. შედეგად, სისტემაში გვხვდება შემთხვევები, როდესაც კონკრეტული მიმწოდებლისთვის ფიქსირდება საიდენტიფიკაციო კოდისა და დასახელების მრავალი სხვადასხვა ვარიანტი (50-60 ვარიანტიც კი), რაც დაინტერესებულ პირთათვის სასურველი ინფორმაციის ძიების პროცესში დაბრკოლებას წარმოადგენს. ამასთანავე, აღნიშნული წარმოადგენს სისტემის აპლიკაციის კონტროლების სისუსტეს.

<sup>19</sup> რეზიდენტი მიმწოდებლის შემთხვევა. არარეზიდენტი მიმწოდებლის შემთხვევაში სისტემა ვერ უზრუნველყოფს მიმწოდებლის შესახებ ინფორმაციის ვალიდაციას.

<sup>20</sup> სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება №9, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ

**5.4. ხელშეკრულების სტატუსებთან დაკავშირებული ხარვეზები**

2012-2013 წლების მონაცემების გაანალიზებისას აღმოჩნდა, რომ 2012-2013 წლებში გამართულ ტენდერების გარკვეულ რაოდენობას (14 ტენდერს) არ აქვს მინიჭებული საბოლოო სტატუსი, ამ ტენდერებს დღემდე მინიჭებული აქვს მიმდინარეობს ხელშეკრულების მომზადება და შერჩევა/შეფასება სტატუსები. აღნიშნული 14 ტენდერიდან 9-ში არ არის ატვირთული არც ხელშეკრულება და არც ტენდერის შეწყვეტის შესახებ ოქმი, შედეგად სისტემის მეშვეობით შეუძლებელია დადგინდეს ტენდერი შეწყდა თუ მოხდა ხელშეკრულების გაფორმება.

**5.5. მონაწილეთა მიმართ თანაბარი მიდგომის უზრუნველყოფასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები**

„სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის ერთ-ერთ მთავარ მიზანს წარმოადგენს (მუხლი 2. (გ)) „სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას შესყიდვების მონაწილეთა მიმართ სამართლიანი და არადისკრიმინაციული მიდგომის უზრუნველყოფა“.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა შეაფასა რამდენად უზრუნველყოფილია სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას აღნიშნული მიზნის მიღწევა. კერძოდ, შესწავლილი იქნა სატენდერო წინადადებების უზრუნველყოფის გარანტიები და მათი მოცულობა.

წინადადების უზრუნველყოფის ელექტრონული გარანტია არის წინადადების უზრუნველყოფის მიზნით მიმწოდებლის მიერ სააგენტოსთვის სისტემის მეშვეობით წარდგენილი გარანტირების მექანიზმი, შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულების 1 (ერთი) პროცენტის ოდენობით, ხოლო როდესაც შესყიდვა ხორციელდება პრეისკურენტით (შესყიდვის ობიექტის ერთეულის ფასის მითითებით), წინადადების უზრუნველყოფის ელექტრონული გარანტია განისაზღვრება, პრეისკურენტის 1 %-ით.

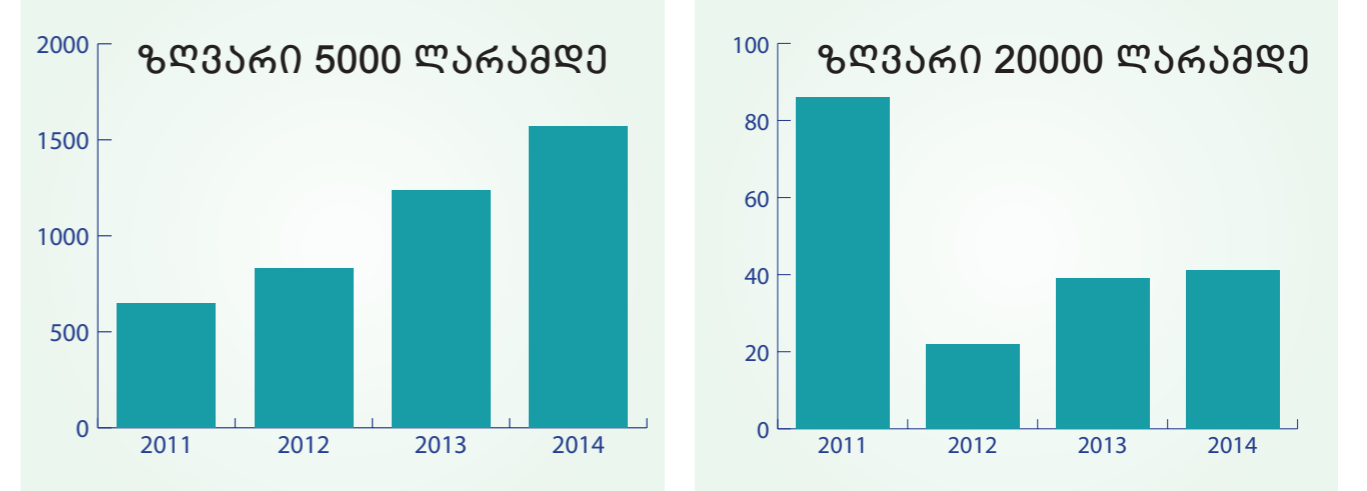
განვიხილოთ ორი შესყიდვა, ერთი პრეისკურენტით (შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება: 6 318 000 ლარი, ხოლო პრეისკურენტის სავარაუდო ღირებულება 21 ლარი), ხოლო მეორე პრეისკურენტის გარეშე (შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება: 80 000 ლარი). ელექტრონული გარანტიის დაანგარიშების არსებული მეთოდით 80 000 ლარიან ტენდერისათვის გარანტია განისაზღვრა 800 ლარით, ხოლო 6 318 000 ლარიან ტენდერისათვის კი 1 ლარი.

შედეგად, სატენდერო წინადადების ელექტრონული გარანტიის არსებული მეთოდი ვერ უზრუნველყოფს სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას შესყიდვების მონაწილეთა მიმართ სამართლიანი და არადისკრიმინაციული გარემოს შექმნას. ასევე მაღალი ღირებულების მქონე შესყიდვებისთვის, რომელიც პრეისკურენტით ხორციელდება, ზემოთ აღნიშნული გზით დათვლილი ელექტრონული გარანტიის ოდენობა ვერ იქნება საკმარისი მიმწოდებლის მხრიდან წინადადების უზრუნველყოფისთვის.

**5.6. მონეტარული ზღვრების დარღვევასთან დაკავშირებული სისტემური ხარვეზები**

სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონის თანახმად, გამარტივებული შესყიდვების განხორციელებისათვის დადგენილია სხვადასხვა საფუძვლები (მონეტარული ზღვრების ფარგლებში, გადაუდებელი აუცილებლობა, ექსკლუზიური უფლება და სხვა). რომელთაგან, ყველაზე მეტი წილი მოდის მონეტარული ზღვრის დაცვის საფუძვლით შესყიდვაზე და მისი წილი წლების განმავლობაში იზრდება.

შემსყიდველ ორგანიზაციებს შეუძლიათ გამარტივებული შესყიდვით გააფორმონ ხელშეკრულებები, თუკი შესყიდვა კანონით დადგენილი ზღვრების ფარგლებში ხორციელდება. კერძოდ, განსაზღვრულია 5 000, 20 000 და 50 000 ლარიანი მონეტარული ზღვრები, შესყიდვის ობიექტის ღირებულებისა და კონკრეტული შემსყიდველი ორგანიზაციების მიხედვით, თუმცა აღნიშნული ზღვრების დარღვევები წლების განმავლობაში მზარდი ხასიათისაა (განსაკუთრებით 5 000 ლარამდე ღირებულების შესყიდვის ერთგვაროვანი ობიექტების სახელმწიფო შესყიდვისას). დიაგრამაზე ნაჩვენებია წლების მიხედვით ზღვრების დარღვევის ტენდენცია:



დიაგრამა N13: გამარტივებული შესყიდვის ზღვრების დარღვევის სტატისტიკა

აღსანიშნავია, რომ მონეტარული ზღვრების დაცვის ზედამხედველობა სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ვალდებულებაა. აღნიშნული ვალდებულების ფარგლებში, სააგენტო მიმართავს კანონით გათვალისწინებული მექანიზმების გამოყენებას. კერძოდ, სააგენტო წერილობით მიმართავს მონეტარული ზღვრების დამრღვევ დანესებულებას და საჭიროების შემთხვევაში ადგენს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევის აქტს. თუმცა, მონაცემთა ანალიზი ცხადყოფს, რომ სააგენტოს ხელთ არსებული პოსტფაქტუმ რეაგირების მექანიზმები ვერ უზრუნველყოფს მონეტარული ზღვრების დაცვას. შესაბამისად, საჭიროა, სააგენტომ განიხილოს სხვადასხვა დაინტერესებული მხარეების ჩართულობით პრევენციული ხასიათის კონტროლის მექანიზმების დანერგვის გზები, რომელიც უზრუნველყოფს, რომ შემსყიდველი ორგანიზაციები ვერ განახორციელებენ გამარტივებულ შესყიდვას კანონის დარღვევით.

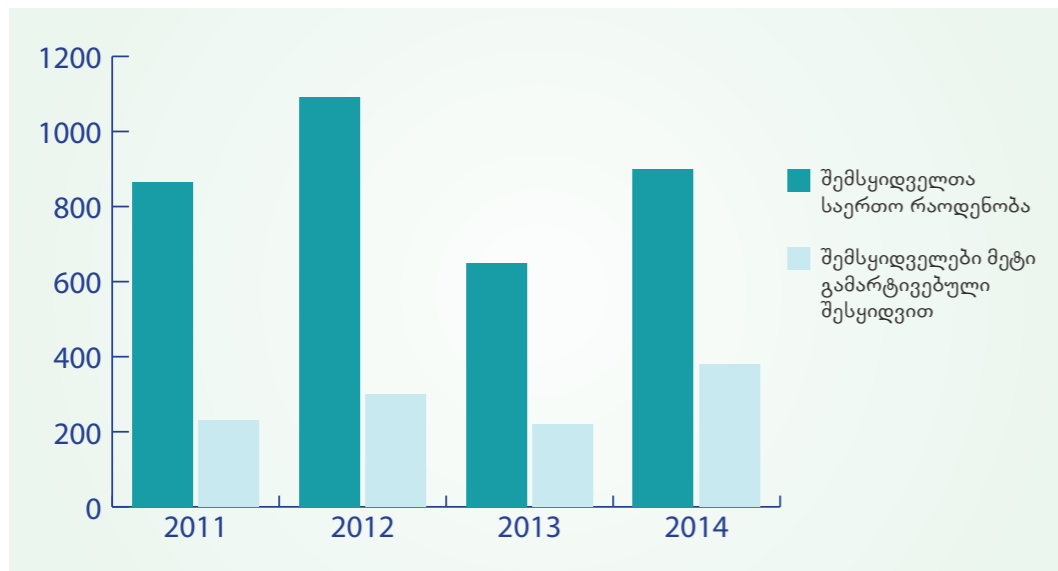
რეკომენდაცია:

i. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ, სახელმწიფო ხაზინასთან ან/და სხვა დაინტერესებულ მხარესთან ერთად განიხილოს პრევენციული მექანიზმების დანერგვის შესაძლებლობა, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონით განსაზღვრული გამარტივებული შესყიდვების მონეტარული ზღვრების დარღვევების შემცირებას.

5.7. მხარჯავები მითი გამარტივებული შესყიდვით

შესყიდვების ერთიანი ელექტრონულ სისტემაში არსებული მონაცემების ანალიზით დადგინდა, რომ 2012 წლიდან შესამჩნევია ელექტრონული ტენდერების ზრდის ტენდენცია, ხოლო ერთ პირთან მოლაპარაკების გზით გაფორმებული ხელშეკრულებების რიცხვი დინამიურად მცირდება, რაც მისასაღმებელია, რადგან ერთ პირთან მოლაპარაკებისას არ ხდება ვაჭრობა და შესაბამისად ხელშეკრულების ღირებულების სავარაუდო კლება, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს შემსყიდველის მიერ ბიუჯეტის არაეკონომიური ხარჯვა და ბაზარზე კონკურენციის შემცირება.

თუმცა აღსანიშნავია, რომ აუდიტის ფარგლებში, მონაცემთა ანალიზით დადგინდა, რომ შემსყიდველთა საკმაოდ დიდი რაოდენობა წლის განმავლობაში CMR მოდულში აფორმებს გაცილებით მეტ ხელშეკრულებას, ვიდრე ელექტრონული ტენდერის გამოცხადების გზით. საყურადღებოა, რომ ასეთი შემსყიდველების რაოდენობა 2011 წლიდან დინამიურად იზრდება.



5.8. მოწოდებული ინფორმაციის სისრულესთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები

„სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, აუდიტის ობიექტის ვალდებულებას წარმოადგენს (მუხლი 23. (ბ)) :

- ▶ უზრუნველყოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოსამსახურე აუდიტის ჩასატარებლად საჭირო ყველა ინფორმაციით;
- ▶ იგი პასუხისმგებელია ამ ინფორმაციის ნამდვილობაზე, ობიექტურობასა და სისრულეზე;

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს რეგულარულად აწვდიდა სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ მონაცემთა ცხრილებს. აღნიშნული ცხრილების კონსოლიდაციის შემდგომ, აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა სხვადასხვა პერიოდში მოწოდებული ინფორმაციის სისრულე.

სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემა ავტომატურად ანიჭებს უნიკალურ ნომერს CMR მოდულში რეგისტრირებულ თითოეულ შესყიდვას. მაგალითისათვის, 2012 წელს სისტემაში პირველად რეგისტრირებულ შესყიდვას მიენიჭა ნომერი CMR120000001, მეორეს CMR120000002 და ა.შ. 2012 წელს სისტემაში რეგისტრირებულ ბოლო შესყიდვას მიენიჭა ნომერი CMR120296823, ხოლო 2013 წელს გამოცხადებულ პირველ შესყიდვას მიენიჭა CMR130000001 და ა.შ.

აღნიშნული პრინციპიდან გამომდინარე, რადგან 2012 წელს რეგისტრირებულ ბოლო შესყიდვას მიენიჭა ნომერი CMR120296823, CMR ბაზაში უნდა იყოს 2012 წელს რეგისტრირებული 296,823 გამარტივებული შესყიდვა. ხოლო ბაზაში 2012 წელს რეგისტრირებული შესყიდვების რაოდენობა არის 258,443.

წელი	პირველი შესყიდვის ნომერი	ბოლო შესყიდვის ნომერი	რაოდენობა	ფაქტობრივი რაოდენობა	სხვაობა
2012	CMR120000001	CMR120296823	296823	258443	38380
2013	CMR130000001	CMR130360875	360875	147847	213028
2014	CMR140000001	CMR140202966	202966	170383	32583
			860664	576673	283991
ჯამი					

შესაბამისად, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიერ მიმდინარე პერიოდისათვის პერიოდულად მოწოდებულ CMR ბაზას აკლია 283,991 გამარტივებული შესყიდვა.

აღნიშნული გარემოების გათვალისწინებით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა აუდიტის



მიმდინარეობისას კიდევ ერთხელ მოითხოვა<sup>21</sup> სახელმწიფო შესყიდვების რეესტრები, იმისათვის, რომ გამორიცხულიყო ტექნიკური ტიპის ხარვეზები ანალიზის შედეგად გამოვლენილ გარემოებებში. თუმცა, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ ინფორმაციის მონოდებაზე კიდევ ერთხელ უარი განაცხადა.<sup>22</sup>

აუდიტის ანაგრიშისა პროექტის გაცნობის შემდგომ, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს განმარტებით, სისტემური ხარვეზების გამო რიგ შემთხვევებში ჩანანერები არ დარეგისტრირდა მიმდევრობით. კერძოდ, სააგენტოს განმარტებით, სისტემამ **CMR130118241** ჩანანერის შემდეგი ჩანანერი დაარეგისტრირა **CMR130296824** ნომრით. თუმცა, აუდიტის ჯგუფის მიერ იდენტიფიცირებულია სხვა გამოტოვებული ჩანანერებიც.

ანალიზის შედეგად გამოვლენილი გარემოებები და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს პოზიცია სისტემურ ხარვეზებთან დაკავშირებით კიდევ ერთხელ ცალსახად ცხადყოფს, რომ ელექტრონულ სისტემას გააჩნია ჩანანერების სისრულის კონტროლების სისუსტე. კერძოდ, ჩანანერების უნიკალური იდენტიფიკატორის მიზანია, უზრუნველყოს სისტემაში დაცული ჩანანერების შესახებ სისრულის თაობაზე რწმუნების მოპოვება. შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ვერ მოიპოვა აუცილებელი და შესაფერისი რწმუნება, რომ სახელმწიფო შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ სისტემაში დაცულია გამარტივებული შესყიდვების ჩანანერების სისრულე.

ამასთანავე, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ არ შეასრულა კანონით დაკისრებული ვალდებულება და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს მიაწოდა არასრული ინფორმაცია, უარი განაცხადა ინფორმაციის ხელმეორედ მონოდებაზე და აუდიტის მიმდინარეობისას აუდიტის ჯგუფს შეუზღუდა აუდიტის მასშტაბი.

<sup>21</sup> სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წერილი N2426/07

<sup>22</sup> სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის წერილი N2130

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური  
ქ. თბილისი, ქ. ჯამბულის გამზირი 696  
ტელ: +995 32 2438438  
[www.sao.ge](http://www.sao.ge)