

საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი

ხელნაწერის უფლებით

ოთარ კიკვაძე

”სახელმწიფო შესყიდვების სრულყოფა საჯარო ფინანსების
ადმინისტრირებაში”

დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად
წარმოდგენილი დისერტაციის

ავტორეფერატი

სადოქტორო პროგრამა - ბიზნესის ადმინისტრირება,
შიფრი 02

თბილისი - 2016

დისერტაცია შესრულებულია საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის ბიზნეს-ინჟინერინგის ფაკულტეტის ბიზნესის ადმინისტრირების დეპარტამენტში.

სამეცნიერო ხელმძღვანელი,
ეკონომიკის აკადემიური
დოქტორი, ასოცირებული
პროფესორი

/მ. ხარხელი/

ოფიციალური რეცენზენტები:

- 1.
- 2.

დისერტაციის დაცვა შედგება 2016 წლის "----" -----" --- საათზე, საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის ბიზნეს-ინჟინერინგის ფაკულტეტის სადისერტაციო საბჭოს კოლეგიის სხდომაზე, კორპუსი VI, აუდიტორია ---

მისამართი: თბილისი, 0175, კოსტავას 77.

დისერტაციის გაცნობა შესაძლებელია საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის ბიბლიოთეკაში, ავტორეფერატისა კი - საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის ვებ-გვერდზე (www.gtu.ge).

სადისერტაციო საბჭოს მდივანი,
სტუ-ს პროფესორი

/ს. ხიზანიშვილი/

AVSTRACT

Thesis "Improvement of the State Procurement in Public Finance Administration" Consists of the introduction and three chapters.

The first chapter considers significance of the subject, object and subject, goals and challenges, current level of development, methodology of the research, its innovations, approbation and significance of the results, volume and structure of the subject.

The first chapter of the paper – "Theoretic-Methodological Basis of State Procurement as Economic Category" reviews three subjects – the first subject concerns with essence principles, coordination and founding sources of the state procurement. It states that the state institutions carry out the procurement; the State Procurement Agency coordinates it, while funding comes basically from local and state budgets. The second subject is the legislative base of the state procurement in Georgia. In this part, the author rates critically the law on "the State Procurement" and makes relevant comments. The third chapter is dedicated to the State Procurement formation history. It started on March 1993 when a special resolution has been adopted by the cabinet of the ministers and continues even today.

The second chapter of the thesis - "Practical Analyses and Evaluation of the State Procurement in Georgia" considers - 1. The State procurement management and organization technology; 2. Analysis of quantitative and qualitative requirements of the State Procurement; 3. Procurement disputes.

The first stage of implementation of state procurement is to reveal -identify the facility needs and to select the procurement means. In this regard, the classification and definition of appropriate code for the procurement unit should happen. In the state procurement system it is quite frequent not to find the secure code for particular unit. It creates huge problems in organization of procurement. Definition of the quality of the procurement unit is also problematic and it affects determination of buying price. This is caused by low qualification of buyers and due to the fact that standards are not used. Besides, incorrect formation of procurement unit in tender documentation of the state procurement is frequent. The reason can be a financial interest between the parties and a corruption. The groundless changes in the terms of the agreement are also frequent; there are tenders with a small capacity etc.

The state procurement of 2846942257 GEL was made in 2014. Of this 32% with a simple procurement, 68% with electronic procurement. As for tenders, their total amount was 31434 in 2014, of this, 69% was simplified tender. Among the called tenders on average 70% reach the final status – the agreement, the rest 30% is considered as failed.

Georgian state procurement system with simplified purchasing form characterises increasing tendency. In majority cases simple purchasing does not have urgent need. In 2012 simple purchasing of 603808632 GEL was performed with the government's permission. In such cases, the necessity of simple purchasing for majority of them was not proved.

In the Georgian state procurement practice unjustified terminations of tenders have place, as well as unjustified disqualification of providers. Consequently, there is a doubt

that the Purchasers are doing this because they want to enter into contracts with desirable suppliers.

As the result of those violations the disputes arise frequently in the State Procurement of Georgia. Since December 10, 2010 a Board of Appeals has been established in the State Procurement Agency has. The number of appeals addressed to the Board of Appeals doubled in 2014 in accordance with 2013, while in accordance of 2011, it is 8 times higher. 0.2% of tenders were appealed in 2011,1.8% - in 2014 or 9 times more. It means that tenders in the State Procurement Agency in Georgia are organized with violations.

There is the conclusion in this part of the thesis that the government should undertake improvement of violations.

The third chapter “Ways of Improvement of the State Procurement in Georgia” reviews two subjects:

1. Advantages and disadvantages of the reform in the public procurement field
2. Private problems of the state procurement and alternative salvation ways

The first subject lists and evaluates the positive sides that reform brought to Georgian State Procurement. The negative sides, i.e. the high percentage of simple procurements, unstudied market in appropriate level, less economy of funds, less involvement of suppliers in procurement are also reviewed. Establishment of electronic tenders, publicity and transparency of the procurements, improvement of legislative base are rated positively

The second subject concerns separate problems of the State Procurement and its gaps. Among them are:

1. wrong identification of buyers requirements;
2. adjustment of tender documents on one person;
3. Less use of standards;
4. Lock of standards in procurement process;
5. Irregular study of market and therefore unjustified prices;
6. Share of president in simple procurements;
7. Single source access in purchasing business trip services (hotels, transport etc);
8. Placing tender announcement only on the agency web site etc.

In order to solve those gaps there are measures worked out by the author and proposed in a colloquium.

The summery conclusion is made at the end of work.

ნაშრომის ზოგადი დახასიათება

ნაშრომის აქტუალობა. სახელმწიფო შესყიდვა ეს არის შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ ნებისმიერი საქონლის, მომსახურების და სამუშაოს შესყიდვა, რომელიც ხორციელდება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის, აფხაზეთის და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტების, ადგილობრივი ბიუჯეტების, მათ დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების და დაწესებულებების სახსრებით და ზოგიერთი სხვა წყაროებით.

სახელმწიფო შესყიდვები ქვეყნის მთლიანი შიდა ეკონომიკური აქტივობის მნიშვნელოვანი ნაწილია. მისი წილი საქართველოს მთლიანი შიდა პროდუქტის დაახლოებით 10%-ს უტოლდება.¹ აქედან გამომდინარე, შესყიდვების გამჭვირვალე, კონკურენტულ და სამართლიან გარემოში ჩატარება და ამასთან სახელმწიფო სახსრების გონივრული ხარჯვა საქართველოს მთავრობის წინაშე მდგომ ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს და მისი უზრუნველყოფა სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს უშუალო მოვალეობას შეადგენს. იმისათვის რომ ეს პრობლემა მოგვარებულიყო და გაზრდილიყო შესყიდვების სისტემის ეფექტურობა, საქართველო, 2010 წლის ბოლოს, მთლიანად ელექტრონული შესყიდვების სისტემაზე გადავიდა. 2014 წლის აპრილიდან ჩამოყალიბდა სსიპ "სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო". გაგრძელდა მუშაობა შესყიდვების არსებული სისტემის დახვეწასა და კანონმდებლობის სრულყოფაზე. შემუშავებული იქნა საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტი. 2015 წლის 1 ნოემბრიდან ამოქმედდა სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება "გამარტივებული შესყიდვების ჩატარების წესის დამტკიცების თაობაზე"; შემუშავდა ევროკავშირი - საქართველოს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის (DCFTA) იმპლემენტაციის 2014-2017 წლების სამოქმედო გეგმა სახელმწიფო შესყიდვების კუთხით და მრავალი სხვა.

ყოველივე ამის მიუხედავად, საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში ჯერაც კიდევ ბევრი ნაკლოვანება და ხარვეზია, და, ის მოლოდინი, რომელიც მასზე 2013 წელს გამოთქვა "საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველომ",

¹ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2014 წლის საქმიანობის ანგარიში, თბ., 2015, გვ. 9.

რომ "საქართველოს შესყიდვების სისტემა შეიძლება მისაბამი მაგალითი გახდეს სხვა, მათ შორის ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისთვის"¹ ჯერჯერობით არ არის გამართლებული.

საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში არსებული ნაკლოვანებების გამოსწორების მიმართულებით მეცნიერული კვლევების ჩატარება უდავოდ აქტუალურია. ჩვენი ნაშრომი იქნება ერთი იმათგანი, რომელშიც მოცემული იქნება ამ ნაკლოვანებების და მათი წარმომქმნელი მიზეზების აღმოფხვრის ცდა.

კვლევის მიზანი და ამოცანები. კვლევის მიზანია საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების ფუნქციონირებაში ცალკეული ნაკლოვანებების აღმოჩენა და მათი გამოსწორების რეკომენდაციების შემუშავება. ამ მიზნის მისაღწევად ჩვენს წინაშე შემდეგი ამოცანები იდგა:

1. შეგვესწავლა საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების ადმინისტრირების ორგანოს – სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსა და შემსყიდველი ორგანიზაციების უფლებები და მოვალეობები.
2. გაგვეჩვენა სახელმწიფო შესყიდვების დაფინანსების წყაროები.
3. კრიტიკულად გავცნობოდით სახელმწიფო შესყიდვების საკანონმდებლო ბაზას.
4. აღმოგვეჩინა შესყიდვების პროცესებში წარმოშობილი დავების მიზეზები.
5. მიგვეჩინა დარღვევებისთვის შესყიდვების ტექნოლოგიაში.
6. გავცნობოდით საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვებში ჩატარებულ რეფორმებს, ანუ რა გვექონდა და რა გვაქვს დღეს.
7. შეგვეჩვენა შესყიდვების ორგანიზების ძლიერი და სუსტი მხარეები.
8. გაგვეჩვენა დასკვნები და შემოგვეთავაზებინა სრულყოფის წინადადებები.

კვლევის საგანი და ობიექტი. გამოკვლევის საგანი იყო საერთოდ საქონლის, მომსახურების და სამუშაოების შესყიდვა, კვლევის ობიექტი კი - მისი ორგანიზება საქართველოში.

¹ საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა, "საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო", თბ., 2013 (ივნისი), გვ. 3-4.

კვლევის თეორიულ-მეთოდოლოგიური საფუძვლები და ინფორმაციული ბაზა. კვლევის თეორიული საფუძვლებია ეკონომიური თეორია, ფინანსური თეორია, საჯარო ფინანსები, საჯარო ადმინისტრირება, შესყიდვების საკანონმდებლო ბაზა საქართველოში და საზღვარგარეთ, აგრეთვე, ქართველ და უცხოელ მეცნიერთა მიერ ამ თემატიკაზე შექმნილი ცალკეული ნაშრომები.

კვლევის მეთოდოლოგიური საფუძველია ეკონომიკური მოვლენების შეცნობის მეთოდები, კერძოდ, ინდუქცია და დედუქცია, ემპირიული დაკვირვება, ანალიზი და სინთეზი.

კვლევის ინფორმაციული წყაროა სამთავრობო პროგრამები, სტატისტიკური სამსახურის მასალები, აუდიტის სამსახურის გამოკვლევები, ”საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” გამოკვლევები, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს წლიური ანგარიშები და სხვა.

ნაშრომის ძირითადი შედეგები და მეცნიერული სიახლე. მოცემულ სადისერტაციო ნაშრომში:

- კრიტიკულად შესწავლილია საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების საკანონმდებლო ბაზა და აღმოჩენილია ხარვეზები;
- დადგენილია სახელმწიფო შესყიდვების მართვის და ორგანიზების ძლიერი და სუსტი მხარეები;
- გამორკვეულია სახელმწიფო შესყიდვებში არსებული დარღვევები და წარმოშობილი დავების ძირითადი მიზეზები;
- ჩატარებულია გამარტივებული ტენდერების, გამარტივებული შესყიდვების და ელექტრონული ტენდერების შედარებითი ანალიზი;
- კრიტიკულად შეფასებულია შემსყიდველი ორგანიზაციების უფლებამოსილებები და მათი პრაქტიკული რეალიზაცია;
- გამოვლენილია შესყიდვების სფეროში რეფორმირების წარმატებები და ნაკლოვანებები;
- შემოთავაზებულია ”საქართველოს შესყიდვების სისტემაში ”ონლაინ-ფორუმის” დანერგვა, შემსყიდველთა შეფასების ამოქმედება გაფართოებულად ანუ მაკროდონეზე, გერმანიის მსგავსად საქართველოს კანონში ”შესყიდვების შესახებ” იმის დაფიქსირება, რომ შემსყიდველებს დაევალოთ შესყიდ-

ვების ობიექტებზე მომავალში გამოსაცხადებელი ტენდერების შესახებ ინფორმაციის გამჟღავნება და მრავალი სხვა.

თემის მეცნიერული დამუშავების მდგომარეობა. საქონლის, მომსახურების და სამუშაოების შესყიდვას ყველა ქვეყნის ხელისუფლება ახორციელებს. ამდენად, მეცნიერები ამ თემაზე ყველგან მუშაობენ. როგორც ჩვენი გამოკვლევით დავადგინეთ, საქართველოში ეს თემა მეცნიერებისთვის ნაკლებ საინტერესო ყოფილა, რადგან მეტად მცირეა მასზე შექმნილი ნაშრომები. არსებობს მხოლოდ თ. ხომერის, ნ. ზარნაძის, დ. ნარმანიას, მ. ძაგანიას შრომები. ამის გარდა, არსებობს საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტორული გამოკვლევა და არასამთავრობო ორგანიზაცია ”საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” გამოკვლევა.

კვლევის შედეგების გამოყენების სფერო. ნაშრომში ჩატარებული კვლევის შედეგად მიღებული დასკვნები და რეკომენდაციები შეიძლება გამოიყენოს საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ და შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა.

კვლევის შედეგების აპრობაცია. სადისერტაციო ნაშრომის ძირითადი დებულებები ავტორის მიერ მოხსენდა ერთ საერთაშორისო კონფერენციას და გამოქვეყნდა 4 საჟურნალო სტატია 4,0 პირობითი ნაბეჭდი თაბახის მოცულობით.

ნაშრომის სტრუქტურა და მოცულობა. სადისერტაციო ნაშრომი მოიცავს შესავალს, სამ თავს და დასკვნას. პარაგრაფების რაოდენობა არის 8. ნაშრომის მოცულობაა 142 გვერდი. ნაშრომში ჩართულია 10 ცხრილი, 14 დიაგრამა. ნაშრომს ახლავს დასკვნა და 67 დასახელების გამოყენებული ლიტერატურის სია.

ნაშრომის შინაარსი ასეთია:

ტიტულის გვერდი

ხელმოწერის გვერდი

საავტორო უფლების გვერდი

რეზიუმე (ქართულ და ინგლისურ ენაზე)

შინაარსი (სარჩევი)

ცხრილების ნუსხა

დიაგრამების ნუსხა

შესავალი

ლიტერატურის მიმოხილვა

შედეგები და მათი განსჯა

თავი I. სახელმწიფო შესყიდვების, როგორც ეკონომიკური კატეგორიის თეორიულ-მეთოდოლოგიური საფუძვლები

I.§1. სახელმწიფო შესყიდვები, არსი, პრინციპები, კოორდინაცია, დაფინანსების წყაროები

I.§2. სახელმწიფო შესყიდვების საკანონმდებლო ბაზა საქართველოში

I.§3. საქართველოში სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის ჩამოყალიბების ისტორია

თავი II. საქართველოში სახელმწიფო შესყიდვების პრაქტიკის ანალიზი და შეფასება

II.§1. სახელმწიფო შესყიდვების მართვის და ორგანიზების ტექნოლოგიის აღწერა და შეფასება

II.§2. სახელმწიფო შესყიდვების რაოდენობრივ და თვისობრივ მოთხოვნათა ანალიზი

II.§3. შესყიდვების სფეროში წარმოშობილი დავები და მედიაციის როლი მათ გადაწყვეტაში

თავი III. სახელმწიფო შესყიდვების სრულყოფის გზები საქართველოში

III.§1. რეფორმის წარმატებები და ნაკლოვანებები საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში

III.§2. სახელმწიფო შესყიდვების კერძო პრობლემები და მათი გადაჭრის ალტერნატიული გზები

დასკვნა

გამოყენებული ლიტერატურის ნუსხა

ნაშრომის ძირითადი შინაარსი

სადისერტაციო ნაშრომი - *”სახელმწიფო შესყიდვების სრულყოფა საქარო ფინანსების ადმინისტრირებაში”* - შედგება შესავლის, ლიტერატურის მიმოხილვის, სამი თავის და დასკვნისგან.

შესავალში მოცემულია საკვლევი თემის აქტუალობა, კვლევის საგანი და ობიექტი, კვლევის მიზანი და ამოცანები, კვლევის პროცესში მიღებული მეცნიერული სიახლეები, თემის შესწავლის თანამედროვე მდგომარეობა და ა. შ.

ლიტერატურის მიმოხილვის ნაწილში დახასიათებულია საქონლის, მომსახურების და სამუშაოების სახელმწიფო შესყიდვებზე შექმნილი ძირითადი ნაშრომები და სხვა ნორმატიული დოკუმენტები და ანგარიშგებები. მინიშნებულია მათი ხარვეზები.

ნაშრომის პირველ თავში - *”სახელმწიფო შესყიდვების როგორც ეკონომიკური კატეგორიის თეორიულ-მეთოდოლოგიური საფუძვლები”* - განხილულია სამი საკითხი. პირველი საკითხი ეხება სახელმწიფო შესყიდვების არსს, პრინციპებს, კოორდინაციას და დაფინანსების წყაროებს. მასში ნათქვამია, რომ სახელმწიფო შესყიდვებს ახორციელებენ სახელმწიფო დაწესებულებები, ამ საქმეს კოორდინაციას უწევს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო, დაფინანსება კი ხდება სახელმწიფო, ავტ. რესპუბლიკების და ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან. მეორე საკითხად წარმოდგენილია სახელმწიფო შესყიდვების საკანონმდებლო ბაზა საქართველოში. ამ ნაწილში კრიტიკულად არის განხილული საქართველოს კანონი *”სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ”* და გაკეთებულია სათანადო შენიშვნები. მესამე საკითხი დათმობილი აქვს საქართველოში სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის ჩამოყალიბების ისტორიას. იგი 1993 წლის 30 მარტიდან დაიწყო, როცა საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტის მიერ მიღებული იქნა სპეციალური დადგენილება და გრძელდება დღესაც.

სადისერტაციო ნაშრომის მეორე თავში - *”საქართველოში სახელმწიფო შესყიდვების პრაქტიკის ანალიზი და შეფასება”* - განხილულია: 1. სახელმწიფო შესყიდვების მართვის და ორგანიზების ტექნოლოგია; 2. სახელმწიფო შესყიდ-

ვების რაოდენობრივ და თვისობრივ მოთხოვნათა ანალიზი; 3. შესყიდვების სფეროში წარმოშობილი დავები.

სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების პირველი ეტაპია შესყიდვის ობიექტის საჭიროების გამოვლენა-იდენტიფიცირება და შემდეგ უკვე შესყიდვის საშუალების შერჩევა. ამისთვის უნდა მოხდეს შესყიდვის ობიექტისთვის შესაბამისი საკლასიფიკაციო კოდის (ერთგვაროვნების) განსაზღვრა. საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში ხშირია კონკრეტული ობიექტისთვის კოდის ვერ მოძიება, რაც გარკვეულ პრობლემებს ქმნის შესყიდვის ორგანიზებაში. პრობლეურია შესყიდვის ობიექტის ხარისხის განსაზღვრაც, რაც გავლენას ახდენს მისი საშემსყიდველო ფასის ჩამოყალიბებაზეც. ამას იწვევს შემსყიდველების დაბალი კვალიფიკაცია და სტანდარტების გამოუყენებლობა. ამის გარდა, საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სატენდერო დოკუმენტაციაში ხშირია შესყიდვის ობიექტის არასწორი ფორმირება. ამის მიზეზი შეიძლება იყოს მხარეებს შორის მატერიალური დაინტერესება და კორუფციული გარიგება. ხშირია ხელშეკრულებებში ცვლილებების შეტანაც უსაფუძვლოდ, ადგილი აქვს მცირე მოცულობის ტენდერებს და ა. შ.

2014 წელს საქართველოში 2846942257 ლარის სახელმწიფო შესყიდვა განხორციელდა, აქედან, 32% - განხორციელდა გამარტივებული შესყიდვით, 68% - ელექტრონული შესყიდვით. რაც შეეხება ტენდერებს, მათი საერთო რაოდენობა 2014 წელს იყო 31434, საიდანაც, 69% იყო გამარტივებული ტენდერი. გამოცხადებული ტენდერების საშუალოდ 70% აღწევს საბოლოო სტატუსამდე - "ხელშეკრულება დადებულია" დანარჩენი 30% - არშემდგრად ითვლება.

საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში გამარტივებული შესყიდვების ფორმით დადებული ხელშეკრულებების რაოდენობა ზრდადი ტენდენციით ხასიათდება. გამარტივებულ შესყიდვებს ძირითად შემთხვევაში არა აქვთ გადაუდებელი აუცილებლობა, როგორც მოთხოვნა. 2012 წელს, საქართველოში 603808632 ლარის გამარტივებული შესყიდვა განხორციელდა. მათზე მთავრობის ნებართვა იყო გაცემული. ასეთ დროს, მათ უმრავლესობაზე გამარტივებული შესყიდვის აუცილებლობა არ საბუთდებოდა.

საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების პრაქტიკაში ადგილი აქვს ტენდერების დაუსაბუთებელ შეწყვეტებს. ადგილი აქვს მიმწოდებელთა დაუსაბუთებელ დისკვალიფიკაციასაც. შესაბამისად, ჩნდება ეჭვი იმისა, რომ შემსყიდველები ამას აკეთებენ იმიტომ, რომ ხელშეკრულებები გააფორმონ მათთვის სასურველ მომწოდებლებთან.

ასეთი დარღვევების გამო, საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვებში წარმოიშვა დავები. საქართველოში 2010 წლის 10 დეკემბრიდან სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოში ფუნქციონირებს დავების საბჭო. დავების საბჭოში შემოსული საჩივრების რაოდენობა 2014 წელს 2013 წელთან შედარებით გაორმაგებულია, ხოლო 2011 წელთან შედარებით 8-ჯერ მეტია. 2011 წელს გასაჩივრდა ტენდერების - 0,2%, 2014 წელს კი, - 1,8% ანუ 9-ჯერ მეტი. ეს იმას ნიშნავს, რომ საქართველოში სახელმწიფო შესყიდვების ტენდერები რიგი დარღვევებით მიმდინარეობს.

სადისერტაციო ნაშრომის ამ ნაწილში გაკეთებულია დასკვნა იმის შესახებ, რომ ამ დარღვევების გამოსწორება ხელისუფლებამ უნდა იტვირთოს.

სადისერტაციო ნაშრომის მესამე თავი ეძღვნება **სახელმწიფო შესყიდვების სრულყოფას საქართველოში**. ეს თავი 2 საკითხად არის გაყოფილი:

1. რეფორმის წარმატებები და ნაკლოვანებები საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში.
2. სახელმწიფო შესყიდვების კერძო პრობლემები და მათი გადაჭრის ალტერნატიული გზები.

ბოლო წლების განმავლობაში საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში უმნიშვნელოვანესი რეფორმები გატარდა. განხორციელებული ცვლილებებით მივიღეთ მსოფლიოში ერთ-ერთი ყველაზე გამჭვირვალე შესყიდვების სისტემა, რომელიც დადებითად შეაფასა მრავალმა საერთაშორისო ორგანიზაციამ. შესყიდვების ახალმა გამჭვირვალე სისტემამ შეამცირა კორუფციული გარიგებების ალბათობა, გაამარტივა შესყიდვების პროცედურები და შედარებით გააძლიერა კონკურენცია. თუმცა, ასეთ მოკლე პერიოდში ყველა ნაკლოვანების ძირეულად აღმოფხვრა და კორუფციული რისკების მინიმუმამდე დაყვანა, რთული ამოცანა იყო. ჩვენ დავინტერესდით აღნიშნული საკითხით და გადავწყვიტეთ შეგვესწავლა

სახელმწიფო შესყიდვების გარდაქმნილი სისტემა და დაგვესახა გზები, რომლითაც შესაძლებელი იქნება მისი კიდევ უფრო განვითარება და სრულყოფა.

საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური (ყოფილი სახელმწიფო კონტროლის პალატა) სისტემატურად ახორციელებს ამ სფეროს აუდიტს. მისმა რამდენიმე ბოლო წლის პარატიკამ ამ სფეროში და ჩვენმა გამოკვლევებმა აჩვენა, რომ განხორციელებული მნიშვნელოვანი რეფორმების და პოზიტიური ნაბიჯების მიუხედავად, აღნიშნულ სფეროში არსებული მთელი რიგი დარღვევები კვლავ აღმოუფხვრელი დარჩა.

ჩატარებულმა რეფორმებმა მოცემული სისტემა გამჭვირვალე რომ გახადა, ეს მნიშვნელოვნად წინგადადგმული ნაბიჯია, მაგრამ ამის მიუხედავად შემსყიდველი ორგანიზაციები მაინც ახერხებენ მნიშვნელოვანი მოცულობის შესყიდვების გაფორმებას ტენდერების გვერდის ავლით, პირდაპირი მოლაპარაკების გზით დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე, ე. წ. გამარტივებული შესყიდვის წესით. 2011-2012 წლებში ასეთი გამარტივებული წესით გაფორმდა დაახლოებით 2,16 მილიარდი ლარის ღირებულების კონტრაქტი, ანუ კონტრაქტების საერთო ღირებულების 40%.¹

2013-2014 წლებში პირდაპირი მოლაპარაკებების გზით სახელმწიფო შესყიდვები, ანუ შესყიდვები გამარტივებული წესით გარკვეულად შემცირდა, მაგრამ იგი მაინც არსებობს და არც თუ მცირე მოცულობით. 2013 წელს მან დაიკავა მთლიანად განხორციელებული შესყიდვების 39%, რაც თანხობრივად შეადგენდა 1080441672 ლარს, ხოლო 2014 წელს - 32%-ს, ანუ თანხობრივად 915742211 ლარს.² გამარტივებული წესით ხელშეკრულებათა გაფორმება ამცირებს კონკურენციას შესყიდვებში და ზრდის კორუფციის რისკებს. მართალია, 2013-2014 წლებში გამარტივებული წესით განხორციელებული შესყიდვების ტენდენცია შემცირებადია, მაგრამ ჩვენი აზრით, იგი უფრო მასშტაბური უნდა იყოს.

¹ ეფექტიანი უზრუნველყოფა სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში: გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება და განვითარების თანამედროვე მიდგომები, ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში, თბ., 2014, 18 მარტი, გვ. 3.

² 2013 წლის საქმიანობის ანგარიში, კონკურენციის და სახელმწიფოს შესყიდვების სააგენტო, თბ., 2014, გვ. 8.

2014 წლის საქმიანობის ანგარიში, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო, თბ., 2015, გვ. 10.

ნაკლოვანებებია შესყიდვების განხორციელების ყველა სტადიაზე, განსაკუთრებით კი დაგეგმვის სტადიაზე. კერძოდ:

- არასწორად ხდება საჭიროებების იდენტიფიცირება და მათი შემდგომი ფორმულირება სატენდერო დოკუმენტაციაში;
- შემსყიდველთა მხრიდან შესყიდვის ობიექტის (საქონლის, მომსახურების და სამუშაოს) ტექნიკური სპეციფიკაციების განსაზღვრისას არ ხდება საქართველოში ან საერთაშორისოდ აღიარებული სტანდარტებისა და ნორმების გამოყენება, რაც რიგ შემთხვევებში რეალურ საჭიროებასა და მიწოდებას შორის შეუსაბამობას იწვევს;
- შესყიდვებთან დაკავშირებული რიგი პროცედურები და დოკუმენტაცია არ არის სტანდარტიზებული, რაც გააადვილებდა შემსყიდველთა საქმიანობას და შეამცირებდა დანახარჯებს;
- შემსყიდველთა მხრიდან არ ხდება ბაზრის რეგულარული შესწავლა, რაც ზოგჯერ შესყიდვის არაეკონომიურად განხორციელებას განაპირობებს;
- სფეროებში, სადაც მიზანშეწონილია ცენტრალიზაცია, შესყიდვები კვლავაც დეცენტრალიზებულად ხორციელდება, რითაც იკარგება თანხების დაზოგვის შესაძლებლობები;
- გამოვლინდა დაუსაბუთებელი გადაუდებელი აუცილებლობის მდგომარეობების საფუძველზე განხორციელებული გამარტივებული შესყიდვების შემთხვევები; გაიზარდა კონკურენციის (ტენდერის) გარეშე გაფორმებული კონტრაქტების რაოდენობა.

ხარვეზებით მიმდინარეობს ტენდერის ჩატარების ეტაპიც - რიგ შემთხვევებში ხდება ტენდერების დაუსაბუთებელი შეწყვეტა და პრეტენდენტთა დაუსაბუთებელი დისკვალიფიკაცია, რაც უარყოფითად აისახება კონკურენციაზე. დასახვეწია კონტრაქტების მენეჯმენტის სისტემა, რათა არ მოხდეს სახელშეკრულებო პირობების უსაფუძვლოდ ცვლილება შემსყიდველის საზიანოდ, განსაკუთრებით კონტრაქტით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულების ვადების გახანგრძლივებასთან და სახელშეკრულებო ღირებულების ზრდასთან დაკავშირებით.

მიუხედავად იმისა, რომ შესყიდვების ელექტრონული სისტემა უზრუნველყოფს ყველა საჭირო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას

დაინტერესებული მხარეებისათვის, შესამუშავებელია მიმწოდებელთა შეფასების ისეთი სისტემა, რომელიც შემსყიდველებს გაუადვილებს შესყიდვების დაგეგმვასა და მიმწოდებელთა სწორად შერჩევის პროცესს.

თუმცა, ხაზგასასმელია, რომ ყველა ნაკლოვანების აღმოფხვრა ცენტრალიზებულად, მხოლოდ მაკოორდინებელი ორგანოს მიერ მიღებული ზომების მეშვეობით შეუძლებელია, თუ აღნიშნული საკითხისადმი არ გაიზრდება ხელისუფლებისა და შესაბამის სახელმწიფო ორგანოთა ინტერესი და ჩართულობა, და მნიშვნელოვნად არ ამაღდება საბიუჯეტო ორგანიზაციათა შესყიდვებზე პასუხისმგებელი კადრების კვალიფიკაცია.

საქართველოში სახელმწიფო შესყიდვების ანალიზმა გვიჩვენა, რომ ყველაზე მეტი პრობლემა შესყიდვების დაგეგმვის ეტაპზე გვხდება, რასაც რიგ უარყოფით შედეგებამდე მივყავართ.

შესყიდვების პროცესის პირველი ეტაპი არის შესყიდვების წლიური გეგმის შედგენა. სახელმწიფო შესყიდვების წლიური გეგმა უნდა შეესაბამებოდეს ორგანიზაციის წლიური ბიუჯეტის პროექტს.¹ არსებული პრაქტიკა მოწმობს, რომ სახელმწიფო დაწესებულებების ბიუჯეტი ხშირ შემთხვევებში ეფუძნება წინა წლის პარამეტრებს და ნაკლებად არის გათვალისწინებული მომდევნო საბიუჯეტო წლისათვის არსებული რეალური საჭიროებები. შესაბამისად, შესყიდვების გეგმაც, რომელიც წლიურ ბიუჯეტს ეფუძნება, ზუსტად და სამართლიანად არ ასახავს ორგანიზაციის წინაშე მდგარ საჭიროებებს და რიგ შემთხვევებში, ხელოვნურად არის გაზრდილი.

საბიუჯეტო ორგანიზაციები ყიდულობენ ისეთ ძვირადღირებულ პროდუქტებს, რომლებიც ფუნქციონალურად გაცილებით აღემატება მათ მოთხოვნებს (საჭიროებებს). აღნიშნული, შესაბამისად, იწვევს აუცილებელზე მეტი თანხის გადახდასა და არაეკონომიური ხარჯის ზრდას. ამ პრობლემის ყველაზე თვალსაჩინო მაგალითია შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ ზედმეტად ძვირადღირებული ავტოსატრანსპორტო საშუალებების შეძენა.

აღნიშნული პრობლემის დარეგულირება რიგ ქვეყნებში ნორმატიული აქტების მეშვეობით ხდება, სადაც გაწერილია, თუ რა კატეგორიის ავტომობილის შეძენაა

¹ კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, მუხლი 9 (მე-4 პუნქტი).

აუცილებელი ამა თუ იმ საჯარო მოხელისათვის (ამასთანავე, თუ რომელ საჯარო მოსამსახურეს შეიძლება ემსახურებოდეს ავტომობილი).

ამასთანავე, დაწესებულია ფასის ზედა ზღვრები სხვადასხვა რანგის საჯარო მოხელეთა პერსონალურად განკუთვნილი ავტომობილებისათვის.

საქართველოში აღნიშნული საკითხი საკანონმდებლო დონეზე დარეგულირებული არ არის (მხოლოდ ავტოპარკის საკითხი 2014 წლის იანვარში დარეგულირდა). მსგავს პრობლემებს ვაწყდებით ავეჯისა და კომპიუტერული ტექნიკის შესყიდვასთან დაკავშირებითაც.

საჭიროებების ფორმულირებისა და სპეციფიკაციების განსაზღვრის ეტაპთანაც დაკავშირებულია გარკვეული რისკები, კერძოდ, სატენდერო დოკუმენტაციის ერთ პირზე მორგება და საჭიროების ძალზე ზოგადი განმარტება.

2011 წლის 3 ივნისს, მთავრობის ნებართვის საფუძველზე, შემსყიდველმა გამოაცხადა გამარტივებული ტენდერი 25 150 კომპლექტი სამეცნიერო ლაბორატორიის შესყიდვაზე, რომელშიც მონაწილეობა მიიღო 3-მა კომპანიამ - „იქსმა“, „იგრეკმა“ და „ბეტამ“.თუმცა, შემსყიდველმა ტენდერი შეწყვიტა. აღნიშნულის შემდეგ, შემსყიდველმა ხელახლა (10 ივნისს) გამოაცხადა ტენდერი და მასში ჩადო ლაბორატორიული ხელსაწყოების მიწოდების შესახებ გამოცდილება, სატენდერო კომისია, ასევე, ითხოვდა სარეკომენდაციო წერილს. სარეკომენდაციო წერილის წარმოდგენა შეძლო მხოლოდ კომპანია „იქსმა“. კომპანია „იქსის“ შემთხვევაში სარეკომენდაციო წერილი გაცემულია თავად შემსყიდველის მიერ, რაც გულისხმობს, რომ შემსყიდველმა საკუთარ თავს ფორმალურად შეატყობინა მიმწოდებლის მიერ შესრულებული ვალდებულებების შესახებ. შედეგად კი, ტენდერში მხოლოდ კომპანია „იქსმა“ მიიღო მონაწილეობა, რადგან ასეთი რეკომენდაცია მხოლოდ მას ჰქონდა და გაიმარჯვა კიდევაც.

სატენდერო დოკუმენტაციის მიკერძოებული ალბათობაზე მიუთითებს ის ფაქტი, რომ შემსყიდველმა დაუსაბუთებლად შეწყვიტა ტენდერი, სადაც 3 პრეტენდენტი მონაწილეობდა და შეცვლილი პირობებით ხელახლა გამოცხადების შემდეგ მასში მხოლოდ კომპანია „იქსს“ შეუქმნა ხელოვნურად გამარჯვების შანსი. საჭიროებების მიკერძოებული და უჩვეულოდ დეტალური განსაზღვრისგან საპირისპიროდ, ზოგიერთი შემსყიდველი ორგანიზაციის სატენდერო დოკუმენტაციაში

შესყიდვის ობიექტის ტექნიკური აღწერილობა ძალიან ზოგადად არის მოცემული. სულ გამოვლინდა მსგავსი სახის ტენდერების დაახლოებით 50 შემთხვევა. მაგალითად, დადგინდა, რომ საჭიროებების ბუნდოვანი და ზოგადი განმარტებით ხასიათდება სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი მთელი რიგი საწარმოების დოკუმენტაციები. ბუნდოვანება გამოიხატება იმაში, რომ ცალკეული შესყიდვის ობიექტების ოდენობები მითითებულია ჯამურად, მიუხედავად მათ საბაზრო ფასებს შორის არსებითი განსხვავებების. მსგავსი სახის ბუნდოვანი ჩანაწერების გამო, მიმწოდებელ-პრეტენდენტებს უძნელდებათ შემსყიდველთა საჭიროებების იდენტიფიცირება და შესაბამისი წინადადების წარდგენა. ამას გარდა, რთულდება ხელშეკრულების შესრულებაზე მონიტორინგი, რადგანაც ძნელია იმის დადგენა, თუ რა სურდა შემსყიდველს და რაზე დადო მან რეალურად ხელშეკრულება.

პრობლემის (არანეიტრალური და ბუნდოვანი სპეციფიკაციები, შემსყიდველის საჭიროებისა და მიწოდებული პროდუქტის შეუსაბამობები და ა.შ.) ერთ-ერთი გამომწვევი მიზეზი არის ის, რომ შემსყიდველი ორგანიზაციები სათანადოდ არ იყენებენ საერთაშორისო (რეგიონული) ორგანიზაციების (ISO, IEC/CEN, CENELEC)¹ და საქართველოს სტანდარტებს, რომელთა შემუშავებას, რეგისტრაციასა და გავრცელებას ახორციელებს საქართველოს სტანდარტებისა და მეტროლოგიის ეროვნული სააგენტო (სმეს).

რადგან სტანდარტებით განსაზღვრული და ჰარმონიზებული ტექნიკური სპეციფიკაციების მეშვეობით, როგორც შემსყიდველმა, ისე მიმწოდებელმა უკეთ იცის თუ რა სურს მეორე მხარეს. შესაბამისად, რისკი იმისა, რომ კერძო სუბიექტი სწორად ვერ აღიქვამს შემსყიდველის მოთხოვნას და მიაწვდის მისთვის გამოუსადეგარ პროდუქტს, მინიმუმამდე მცირდება.

ამჟამად საქართველოში რეგისტრირებულია 5000-მდე საერთაშორისო და ევროპული სტანდარტი, თუმცა, საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ შემუშავებულია 40,000-ზე მეტი სტანდარტი. პრობლემატურია ის ფაქტორი, რომ საქართველოში აღნიშნული სტანდარტების არსებობისა და მათგან მისაღები შესაძლო

¹ International Organization for Standardization; International Electrotechnical Commission; European Committee for Standardization; European Committee for Electrotechnical Standardization.

სარგებლის თაობაზე ცნობიერება დაბალია. შესაბამისად, შემსყიდველები საქმიან ურთიერთობებში ნაკლებად იყენებენ საქართველოსი თუ საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ შემუშავებულ სტანდარტებს, რასაც ზემოთ განხილულ უარყოფით შედეგებამდე მივყავართ.

ძირითადი მიზეზი, რის გამოც სტანდარტების ნაკლებად გამოყენება ხდება, ჩვენი აზრით, არის სტანდარტების გასაყიდ საქონლად გადაქცევა. დაინტერესებულ მხარემ იგი უნდა იყიდოს. სტანდარტების ფასები კი საკმაოდ სოლიდურია.

შესყიდვების სწორად განხორციელებას ისიც უშლის ხელს, რომ ყველა პროდუქტსა, მომსახურებასა და სამუშაოზე არ არის შექმნილი სტანდარტი. ისიც სათქმელია, რომ შემსყიდველ ორგანიზაციებში პასუხისმგებელ პირთა ცნობიერება სტანდარტების აღქმის და გაგების, მით უფრო მათი გამოყენების მიზანშეწონილობის შესახებ, ძალზე დაბალია. ამ საკითხის გამოსწორების ინიციატორიც - ტრენინგების ჩატარების გზით - სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო უნდა იყოს.

გარდა პროდუქტების სტანდარტებისა დარღვეულია შესყიდვის პროცესების სტანდარტებიც. პროდუქციის სტანდარტების შემუშავებასთან ერთად, საერთაშორისო პრაქტიკა ითვალისწინებს შესყიდვების გარკვეული პროცესებისა და დოკუმენტაციის სტანდარტიზაციას, რაშიც იგულისხმება სატენდერო დოკუმენტაციისა თუ ხელშეკრულების ცალკეული პუნქტების სტანდარტული ფორმების შემუშავება, ხელშეკრულების შესრულებაზე მონიტორინგის პროცედურები და სხვ.

აღნიშნული კუთხით მუშაობა დაწყებულია, თუმცა ცალკეული პროდუქტების შესყიდვის (მაგალითად, მივლინებასთან დაკავშირებული მომსახურების) ხელშეკრულების შესრულებაზე მონიტორინგის სტანდარტული პროცედურები, აგრეთვე, სატენდერო დოკუმენტაციის, ხელშეკრულებისა და სხვა დოკუმენტაციის ცალკეული პუნქტების სტანდარტული ფორმები, შემუშავებული არ არის.

საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში შეიმჩნევა ბაზრის შესწავლის ნაკლოვანებებიც. შესყიდვების შესახებ არსებული კანონმდებლობის თანახმად, შემსყიდველი ორგანიზაცია სატენდერო განაცხადში უთითებს შესასყიდი ობიექტის სავარაუდო ღირებულებას, რომლის შესაბამისადაც მიმწოდებელი - პრეტენდენტები განსაზღვრავენ თავიანთი სატენდერო წინადადებების საწყის ფასს.

სავარაუდო ღირებულების ოპტიმალურად განსაზღვრისთვის, მიზანშეწონილია ბაზრის შესწავლა და სხვა აპრობირებული მეთოდების გამოყენება. შესყიდვებთან დაკავშირებული გაეროს სახელმძღვანელო დოკუმენტი პირდაპირ მიუთითებს ბაზრის კვლევის განხორციელების აუცილებლობასა და ინფორმაციის მოპოვების განსხვავებულ წყაროებზე.

დაკვირვების შედეგად გამოვლინდა, რომ შემსყიდველი ორგანიზაციები ხშირად სათანადოდ არ ახორციელებენ ბაზრის შესწავლას, არ ითვალისწინებენ არც საკუთარ და არც სხვა შემსყიდველ ორგანიზაციათა გამოცდილებას. ამაზე მეტყველებს ის ფაქტი, რომ ტენდერის დასრულების შედეგად დაფიქსირებული საბოლოო ფასები მნიშვნელოვნად მცირეა შემსყიდველის მიერ განსაზღვრულ (დადგენილ) შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულებაზე (ცხრილი 1).

ცხრილი 1

სხვაობა შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებებსა და საბოლოო ფასებს შორის

კონტრაქტის ნომერი	შემსყიდველის კოდური სახელწოდება	სავარაუდო ღირებულება	თავდაპირველი შეთავაზება	ხელშეკრ. ღირებულება ¹	სხვაობა	%
SPA120008210	"ალფა"	13,439,000	11,964,034	10,663,363	2,775,637	21%
SPA110006970	"ბეტა"	9,086,000	9,086,000	3,748,800	5,337,200	59%
SPA110004446	"ზეტა"	6,000,000	5,596,658	3,884,899	2,115,101	35%
SPA110011407	"დეტა"	5,400,000	5,298,517	3,699,000	1,701,000	32%
SPA110021756	"ელფი"	7,737,239	7,635,433	6,500,000	1,237,239	16%
SPA110031032	"ფიჯი"	5,332,800	5,332,800	4,098,844	1,233,956	23%
SPA120003664	"გილი"	4,206,210	4,206,210	2,190,030	2,016,180	48%
	სულ	51,201,249	-	34,784,936	16,416,313	32%

როგორც ცხრილი 1-დან ჩანს, თავდაპირველად მთლიანობაში 51,201,249 ლარად შეფასებული შესყიდვები განხორციელდა 34,784,936 ლარად, ანუ, დაახლოებით 32%-ით ნაკლებ ფასად.

სწორედ ის ფაქტები, რომ შემსყიდველი ორგანიზაციები შესყიდვების დაგეგმვასა და განხორციელებაში ამდენ შეცდომებს უშვებენ, იმის დამადასტურებელია, რომ ადგილებზე შესყიდვების მართვა არ არის მაღალ დონეზე ორგანიზებული.

სახელმწიფო შესყიდვა შეიძლება განხორციელდეს, როგორც ცენტრალიზებულად, ასევე დეცენტრალიზებულად. ცენტრალიზაციას, ისევე,

¹ ხელშეკრულების ღირებულება მოიცავს კონტრაქტის გაფორმების შემდეგ განხორციელებულ ცვლილებებსაც.

როგორც დეცენტრალიზაციას გააჩნია თავისი დადებითი და უარყოფითი მხარეები.

საერთაშორისო პრაქტიკისა და სტანდარტების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ დიდი მოცულობის სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელება ამცირებს პროდუქციის ღირებულებას, ამავე დროს, მხედველობაშია მისაღები ის უარყოფითი მხარეებიც, რაც ცენტრალიზაციას ახასიათებს, კერძოდ, რიგ შემთხვევებში, იგი აბრკოლებს მცირე მეწარმეების მონაწილეობას ტენდერებში, ამასთანავე, შესყიდვა უნდა განხორციელდეს ისეთ სფეროებში, სადაც საფრთხე არ ექმნება მცირე ბიზნესს და არ იქმნება მონოპოლიების შექმნის საშიშროება. საერთაშორისო პრაქტიკის თანახმად, მსგავსი სახის სფეროებად შეიძლება მივიჩნიოთ:¹ საწვავი; კომპიუტერული ტექნიკა; დაზღვევა; ტელეკომუნიკაციები; საბანკო მომსახურება; მანქანები და სხვ.

პრობლემათა გამარტივებულ შესყიდვებშიც. ყველაზე ნაკლები შესყიდვა 2011 წელს განხორციელდა მონეტარული ზღვრის დაცვით, ხოლო ყველაზე მეტი - პრეზიდენტის (მთავრობის) ნებართვებით (603808632 ლარის). აღნიშნული გარემოება განმეორდა 2012 წელშიც და სწორედ ამ მიზეზით ამ წელს ელექტრონული ტენდერების წილი 55%-მდე შემცირდა. ეს იმას ნიშნავს, რომ წინა ხელისუფლება პირდაპირი მოლაპარაკებების გზით მათთან დაახლოებულ პირებთან სდებდა შესყიდვების ხელშეკრულებას, რაც არასწორი იყო.

გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით განხორციელებული შესყიდვებზე დაკვირვებისას გამოვლინდა, რომ შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, პრეზიდენტის (მთავრობის) ნებართვით ხდებოდა გამარტივებული შესყიდვების განხორციელება. თუმცა, შესწავლილი შესყიდვების გამარტივებული წესით შესყიდვის აუცილებლობა რიგ შემთხვევებში არ არსებობდა. მაგალითად, ერთ-ერთმა შემსყიდველმა გამოცხადებული ელექტრონული ტენდერი შეწყვიტა და გამოაცხადა გამარტივებული ტენდერი იმ მოტივით, რომ ტენდერით გათვალისწინებული სამუშაოების შესყიდვა წარმოადგენდა გადაუ-

¹ *Strategy for the Implementation of E-procurement in Irish Public Sector, 2001, p.42-43.* - <http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/ProcurementModernisation/PublicationsDocuments/FileDownload,15925,en.pdf>

დებელ აუცილებლობას და მისი გამარტივებული ტენდერის წესით შესყიდვა ნებადართული იყო მთავრობის განკარგულებით.

ასევე გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, შემსყიდველმა 981,500 ლარის ღირებულების ავტოსატრანსპორტო საშუალების სათადარიგო ნაწილები შეიძინა გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით. ხელშეკრულებით შესყიდულ იქნა ისეთი სათადარიგო ნაწილები, რომელთა უმეტესი ნაწილი შეიძლება საერთოდ არც გამხდარიყო საჭირო. გამოვლინდა, რომ შესყიდვიდან 10 თვეზე მეტი ხნის განმავლობაში, გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით შესყიდული სათადარიგო ნაწილების 18%-იც კი არ იყო გამოყენებული და 911,5 ათასი ლარის ღირებულების მარაგები გამოყენებლად ინახებოდა საწყობებში.¹

სახელმწიფო შესყიდვებში პრობლემებია სამივლინებო მომსახურების შესყიდვებშიც. მივლინებებთან დაკავშირებული შესყიდვების კოორდინაცია და კონტროლი საქართველოში არ ხორციელდება. შემსყიდველებს არც საკანონმდებლო ვალდებულება აქვთ, რათა აღნიშნული სახის შესყიდვები ელექტრონული სისტემის საშუალებით განახორციელონ.

საერთაშორისო პრაქტიკამ და სხვა სახელმწიფოთა კანონმდებლობების კვლევამ აჩვენა, რომ მივლინებებთან დაკავშირებული მომსახურებების შესყიდვას დიდი ყურადღება ექცევა. მაგალითად, ავსტრალიაში მივლინებებთან დაკავშირებული შესყიდვების კოორდინაციას ახდენს ფინანსთა სამინისტროს ერთ-ერთი დეპარტამენტი² და მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები სავალდებულოა სხვა შემსყიდველი ორგანიზაციებისთვის. აღნიშნული დეპარტამენტი, როგორც წესი, ახორციელებს ცენტრალიზებულ შესყიდვებს მივლინებებთან დაკავშირებული მომსახურების შესასყიდად. ამ საკითხში საქართველოსთვის სრულიად მისაღები უნდა იყოს საერთაშორისო პრაქტიკაში აპრობირებული სამივლინებო მომსახურების შესყიდვის წესი.

¹ ეფექტიანობის უზრუნველყოფა სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში: გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება და განვითარების თანამედროვე მიდგომები, თბ., 2014, გვ. 34.

² Minister of Finance and Deregulation - აღნიშნული დეპარტამენტი არის საჯარო ფინანსების მართვაზე პასუხისმგებელი ერთ-ერთი ორგანო. იხ.: Commonwealth Procurement Rules, 2012. - http://www.finance.gov.au/sites/default/files/cpr_commonwealth_procurement_rules_july_2012.pdf

საქართველოს კანონით "სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ" შესყიდვების განხორციელების უფლება აქვთ არა მხოლოდ საჯარო სამართლის ორგანიზაციებს, არამედ იმ საწარმოსაც, რომლის აქციათა ან წილის 50%-ზე მეტს ფლობს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო. საქართველოში დღეისათვის არსებობს დაახლოებით 400 სახელმწიფო საწარმო. რიგი სახელმწიფო საწარმოებისთვის დადგენილია სპეციალური წესი, რომელიც ხშირ შემთხვევაში, ითვალისწინებს ტენდერების განხორციელებას არა ელექტრონულად, არამედ ბეჭდური დოკუმენტების მეშვეობით, ე. წ. „ქაღალდის ტენდერებით“.

„ქაღალდის ტენდერების“ სისტემა შეფასებულია, როგორც კორუფციის მაღალი რისკის მატარებელი სისტემა. ამასთანავე, „ქაღალდის ტენდერებით“ ვერ ხდება გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა და შესაბამისი ორგანოების მხრიდან რთულდება შესყიდვებზე მონიტორინგი. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ჩვენი აზრით, მიზანშეწონილი არ არის, რომ სახელმწიფო საწარმოებისათვის შემუშავებული სპეციალური წესები ითვალისწინებდნენ სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული სისტემის გვერდის ავლით განხორციელებას.

ნაკლოვანებები აქვს სატენდერო განცხადების გამოქვეყნებასაც. 2010 წლის 1 დეკემბრიდან ქვეყანაში ამოქმედდა ახალი ელექტრონული სისტემა. შეიქმნა შესყიდვების პორტალი, სადაც ხდება ელექტრონული ტენდერის გამოცხადება და ყველა საჭირო დოკუმენტის ატვირთვა, როგორც შემსყიდველის, ასევე პრეტენდენტების მიერ.

2010 წლის 1 დეკემბრამდე მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, შემსყიდველ ორგანიზაციებს ევალებოდათ სატენდერო განცხადების გამოქვეყნება გაზეთ „24 საათში“, სპეციალური გაანგარიშების საფუძველზე საქართველოს სახელმწიფო აუდიტმა გააკეთა დასკვნა, რომ გაზეთ „24 საათში“ ინფორმაციის გამოქვეყნების ხარჯი, რომელიც 2011-2012 წლებში ბიუჯეტს დაუჯდა 2001900 ლარი, იყო სრულიად ზედმეტი ხარჯი და რომ ტენდერის გაზეთში გამოქვეყნება აღარ არის საჭირო. შედეგად, 2014 წლიდან საქართველოშიც გაზეთში ტენდერის გამოცხადება აღარ არის სავალდებულო.

ჩვენ ეს გადაწყვეტილება საქართველოსთვის ნაადრევად გვეჩვენება, რადგანაც ჯერჯერობით საქართველოში ინტერნეტით დაფარვის დონე საკმაოდ

დაბალია და საქართველოს ინტერნეტის მომხმარებლების რიცხვის მიხედვით 73-ე ადგილი უკავია მსოფლიოში მხოლოდ.¹ საქართველოში კი 4 მლნ კაცზე მეტი ცხოვრობს. მათი 10-12% ინდივიდუალური მეწარმეა, რომელთაც უფლება აქვთ მიიღონ სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილეობა, მაგრამ დიდია იმის ალბათობა, რომ მათ უმრავლესობას არა აქვს კომპიუტერი ან არა აქვს ინტერნეტთან წვდომა და აქედან გამომდინარე, არ ექნება სახელმწიფო შესყიდვის სააგენტოს საიტზე სატენდერო პირობების ნახვისა და შემდეგ ტენდერში მონაწილეობის საშუალება.

ტენდერების დაუსაბუთებელ შეწყვეტებსაც ვთვლით ამ სფეროს მუშაობის ნაკლოვანებად. თუ შეწყდა, ეს იმას ნიშნავს, რომ არ იყო სათანადოდ მომზადებული. ჩვენი დაკვირვებით გამოვლინდა, რომ რიგ შემთხვევებში შემსყიდველი ორგანიზაციები სათანადო დასაბუთების გარეშე წყვეტდნენ ტენდერის პროცედურებს.

ტენდერის დაუსაბუთებლად შეწყვეტის მიზანი შეიძლება იყოს გადაუდებელი აუცილებლობის მდგომარეობის ხელოვნურად შექმნა, შემსყიდველისათვის არასასურველ პრეტენდენტთან ხელშეკრულების გაფორმების თავიდან აცილება და ა. შ. ჩვენი აზრით, სწორედ ეს უკანასკნელი იყო ტენდერების შეწყვეტის მიზეზები.

საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვებში ადგილი აქვს მიმწოდებელთა დაუსაბუთებელ დისკვალიფიკაციასაც.

რაც შეეხება ხელშეკრულებაში პირობების დაუსაბუთებელ ცვლილებებს, მხარეთა შეთანხმებით, ხელშეკრულებაში ცვლილების განხორციელება გამონაკლის შემთხვევებშია შესაძლებელი. ჩვენი დაკვირვებით აღმოჩნდა ხელშეკრულების ვადის უსაფუძვლო ცვლილების რამდენიმე შემთხვევა. დადგინდა, რომ როდესაც ხელშეკრულების გაფორმების შემდეგ მიმწოდებლების მიერ ვერ ხორციელდება ნაკისრი ვალდებულების შესრულება ხელშეკრულებით დათქმულ ვადაში, ისინი ითხოვენ სახელშეკრულებო ვადის გაგრძელებას ისეთი საფუძველსმოკლებული მიზეზების გამო, როგორებიცაა, მაგალითად, ზაფხულის პერიოდთან დაკავშირებული მაღალი ტემპერატურა, კლიმატის გაუარესება ზამთარში, მაშინ როდესაც მათთვის წინასწარ არის ცნობილი, რომ თუ სამშენებლო სამუშაოები განხორციელ-

¹ შენგელია თ., საერთაშორისო მენეჯმენტი, თბ., 2012, გვ. 86.

დება ზამთრის პერიოდში, შესაძლოა იქნეს ძლიერი სიცივეები და სხვ. მაგალითად, 2012 წლის 3 ივლისს, 197,469 ლარის ღირებულების ხელშეკრულება 124 გაფორმდა მიმწოდებელთან. ხელშეკრულების მოქმედების ვადა განისაზღვრა 2012 წლის 20 აგვისტოს ჩათვლით, რა პერიოდშიც მიმწოდებელს უნდა უზრუნველყო 17 ობიექტის - ბაგა-ბადის შენობების სახურავის სარემონტო სამუშაოები. 2012 წლის 23 აგვისტოს ხელშეკრულებაში შევიდა ცვლილება, რომლის საფუძველზეც გაიზარდა ხელშეკრულების მოქმედების ვადა და განისაზღვრა 2012 წლის 1 სექტემბერამდე. მიზეზად მძიმე კლიმატური პირობები (წვიმა, ქარი და ძლიერი სიცივე) სახელდებოდა. ხელშეკრულებაში შეტანილ ცვლილებას საფუძველად უდევს ცნობა გარემოს დაცვის ეროვნული სააგენტოდან იმ პერიოდში არსებული მეტეოროლოგიური მონაცემების შესახებ. აღნიშნული ცნობის თანახმად, 21 ივლისიდან 3 აგვისტომდე ფიქსირდებოდა ჰაერის მაღალი ტემპერატურა (საშუალოდ, 36 გრადუსი ცელსიუსით). აღსანიშნავია ისიც, რომ აღნიშნული 14 დღის განმავლობაში 40 გრადუსიანი სიცივე მხოლოდ ერთხელ დაფიქსირდა, 6 შემთხვევაში კი - ტემპერატურა 35 გრადუსზე დაბალი იყო. საქართველოში არსებული კლიმატური პირობების გათვალისწინებით, მსგავსი სახის სიცივეები მოულოდნელობას და ფორს-მაჟორულ გარემოებას არ წარმოადგენს. რაც შეეხება წვიმას, ხელშეკრულების შესრულების პერიოდში მხოლოდ 9-ჯერ დაფიქსირდა, რაც ასევე, ნორმალური მოვლენაა ზაფხულის პერიოდში. ხელშეკრულების გაფორმებამდე როგორც შემსყიდველს, ასევე მიმწოდებელს შეეძლოთ წინასწარ გაეთვალისწინებინათ ზაფხულის პერიოდთან დაკავშირებული თანმდევი სიცივეები და მოსალოდნელი წვიმები. შესაბამისად, კლიმატურ პირობებზე აპელირება და მის საფუძველზე ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულების ვადის გადაწევა უსაფუძველო და დაუშვებელი იყო.

სახელმწიფო შესყიდვის ხელშეკრულებებში შეტანილი ასეთი დაუსაბუთებელი ცვლილებები იწვევს სახელმწიფო დანახარჯების ზრდას და გვიანდება შესრულება, რაც, თავის მხრივ, უარყოფითად მოქმედებს შემსყიდველის საქმიანობაზე. აღნიშნული პრობლემის გამომწვევ მიზეზად შეიძლება დავასახელოთ ის გარემოება, რომ შემსყიდველები არ იყენებენ საერთაშორისო პრაქტიკაში აპრობირებულ მექანიზმებს, მხედველობაში გვაქვს მკაცრი მონიტორინგი, მონიტორინგის

პროცედურების წერილობითი გაწერა, მიმწოდებლების მიერ სახელშეკრულებო ვალდებულებების შესრულებაზე შუალედური ანგარიშგებების წარმოდგენა და სხვა.

არსებითი ნაკლოვანებაა ისიც, რომ საქართველოს სახელმწიფოს შესყიდვების სისტემაში არ არის დანერგილი შეფასების სისტემა.

შემსყიდველ ორგანიზაციაში მიმწოდებელთა შეფასების სისტემის (ე.წ. მიკროდონე) არსებობის ერთ-ერთი მთავარი მიზანია მიმწოდებელთა თაობაზე სრულყოფილი ინფორმაციის არსებობა და განხორციელებული შესყიდვების თაობაზე ცოდნის დაგროვება. აღნიშნული ხელს შეუწყობს გამარტივებული შესყიდვების განხორციელების დროს მიმწოდებლის სწორად შერჩევის პროცესს.

საქართველოს შემსყიდველ ორგანიზაციებში არ არის დანერგილი მიმწოდებელთა შეფასების სისტემა; არ ხდება განხორციელებულ შესყიდვების თაობაზე ინფორმაციის სისტემური აღრიცხვა და მისი პრაქტიკაში შემდგომი გამოყენება. შესაბამისად, შემსყიდველები არ ფლობენ საკმარის ინფორმაციას პოტენციურ მიმწოდებლებზე, რაც გამარტივებული შესყიდვების განხორციელების დროს სწორი კომპანიის შერჩევას ართულებს.

საქართველოში მიმწოდებელთა შესახებ მნიშვნელოვანი ინფორმაციის მოსაძიებლად შესყიდვების ელექტრონულ სისტემასთან¹ ერთად შექმნილია ტენდერებზე მონიტორინგის დამატებითი მექანიზმი (www.tendermonitor.ge). გარდა ამისა, ფუნქციონირებს კვალიფიციურ მიმწოდებელთა რეესტრი, ე.წ. „თეთრი სია“ და არაკეთილსინდისიერ მიმწოდებელთა რეესტრი - „შავი სია“. მათში მოხვედრის მთავარი კრიტერიუმი სახელშეკრულებო ვალდებულებების კეთილსინდისიერად შესრულება და ბიუჯეტის წინაშე დავალიანების არარსებობაა. თუმცა აღნიშნული ინფორმაცია არ არის იმგვარად სისტემატიზებული, სრული და ადვილად აღსაქმელი, რომ გაადვილდეს მიმწოდებელთა სწორად შერჩევა და ამან დადებითად იმოქმედოს კონკურენციაზე.

პრობლემაა ისიც, რომ საქართველოს შესყიდვების სისტემაში ერთიანი სადისკუსიო პლატფორმა, ე. წ. „ონლაინ ფორუმი“ დანერგილი არ არის. მისი კარგი პრაქტიკა აქვთ საზღვარგარეთის ქვეყნებს.

¹ 135 კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო - www.spa.gov.ge

ავტორის მიერ მომზადებული და დაცულია სამი კოლოკვიუმი და ორი სემინარი:

№1 კოლოკვიუმი - სახელმწიფო შესყიდვების, როგორც ეკონომიკური კატეგორიის თეორიულ-მეთოდოლოგიური საფუძვლები”. 07.02.2015

№2 კოლოკვიუმი - საქართველოში სახელმწიფო შესყიდვების პრაქტიკის ანალიზი და შეფასება”. 02.07.2015.

№3 კოლოკვიუმი - ”სახელმწიფო შესყიდვების სრულყოფის გზები საქართველოში”. 18.02.2016.

№1 სემინარი - საბანკო რისკ-მენეჯმენტის თავისებურებები და ტენდენციები საქართველოში. 06.02.2015.

№2 სემინარი - ფისკალური დეცენტრალიზაცია საქართველოში. 01.07.2015.

სადისერტაციო ნაშრომის ძირითადი დებულებები გამოქვეყნებულია ავტორის შრომებში:

გამოქვეყნებული სტატიები

1. სახელმწიფო შესყიდვების სისტემები საზღვარგარეთის ქვეყნებში – თბილისი, საერთაშორისო რეცენზირებადი და რეფერირებადი სამეცნიერო ჟურნალი „ეკონომიკა“, №10-12, 2015. – გვ. 260-268.
2. საქართველოში მიმდინარე სახელმწიფო შესყიდვების დღევანდელი მდგომარეობის ანალიზი და შეფასება – თბილისი, საერთაშორისო რეცენზირებადი და რეფერირებადი სამეცნიერო ჟურნალი „ეკონომიკა“, №10-12, 2015. – გვ. 14-22.
3. სახელმწიფო შესყიდვები და მისი მარეგულირებელ-მაკოორდინირებელი სტრუქტურა საქართველოში – თბილისი, რეფერირებადი და რეცენზირებადი სამეცნიერო ჟურნალი „ბიზნეს – ინჟინერინგი“ №1-2, 2016. – გვ. 156-159.

კონფერენცია

4. სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში წარმოშობილი დავები და მედიაციის როლი მათ გადაწყვეტაში, ბაკურიანი, საქართველოს მეცნიერებათა

ეროვნულ აკადემიასთან არსებული ახალგაზრდა მეცნიერთა საბჭო,
“ახალგაზრდა მეცნიერთა კონფერენცია 2016“, 26-28 თებერვლის
კონფერენციის მასალების კრებული, 2016 წ. — გვ.