

საქართველოში სამშენებლო სამუშაოების საბანდარო შესყიდვების ზოგადი განხილვის არააფექტურობის შესახებ

ირაკლი ქვარაია, სტუ-ს ასოცირებული პროფესორი

რეზიუმე

თითქმის ორი ათეული წელია საბიუჯეტო სახსრებით გათვალისწინებული სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვა საქართველოში ხორციელდება “სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონის” მოთხოვნების შესაბამისად. მიუხედავად ამისა ობიექტის დასრულების შემდეგ, როგორც წესი შესრულებული სამუშაოების ხარისხთან დაკავშირებით დიდ უთანხმოებებს აქვს ადგილი დამკვეთსა და შემსრულებელს შორის. ეს განპირობებულია დამკვეთის მხრიდან საბიუჯეტო სახსრების მაქსიმალური დაზოგვის სურვილით, რაც ხშირად წინასწარ ითვალისწინებს იაფვასიანი სამშენებლო მასალების და დაბალი კვალიფიკაციის მუშახელის გამოყენებას, ამასთან ერთად ხდება იმ თანხების მნიშვნელოვანი შემცირება, რომელიც აუცილებელია მუშების შრომის პირობებისა და შრომის უსაფრთხოების ნორმების უზრუნველყოფისათვის. ასეთი მდგომარეობა პირველ რიგში გამოწვეულია იმით, რომ ზემოთხსენებული კანონი წარმოადგენს მონივრულ საზღვარგარეთის ქვეყნებში მოქმედი კანონის გადმოქართულებულ ვარიანტს და არ ითვალისწინებს იმ ქვეყნებში და საქართველოს სინამდვილეში არსებული საკანონმდებლო ბაზის რადიკალურ განსხვავებას სამშენებლო სფეროში, რაც აუცილებლად და თანაც სასწრაფოდ მოითხოვს დახვეწას.

საკვანძო სიტყვები: მშენებლობა, ბიუჯეტი, ობიექტი, შესყიდვა, ტენდერი, დამკვეთი, შემსრულებელი, მასალა, კვალიფიკაცია, მუშახელი, ხარისხი, კანონი

Резюме

Почти двадцать лет в Грузии закупка строительных работ бюджетными средствами производится в соответствии с “законом о государственных закупках”. Несмотря на это, после завершения каждого объекта, как правило возникают разногласия между заказчиком и исполнителем в связи с качеством выполненных работ.

Это обусловлено желанием заказчика максимально сократить расходы бюджетных средств, что изначально допускает использование строительных материалов низкого качества и рабочих недостаточной квалификации. При этом происходит неоправданное уменьшение средств предусмотренных на обеспечение условий труда и вопросов техники безопасности рабочих. Такое положение в первую очередь вызвано тем, что вышеупомянутый закон является прямым переводом аналогичного закона передовых стран мира, без учета существующей радикальной разницы в законодательных базах строительной сферы тех стран по сравнению с Грузией. Это требует немедленного исправления и усовершенствования.

Ключевые слова: Строительство, бюджет, объект, закупка, тендер, заказчик, исполнитель, материал, квалификация, работа, качество, закон

ძირითადი ტექსტი

შენობა-ნაგებობების მშენებლობისათვის ან სამშენებლო სამუშაოების შესასრულებლათვის გენმოიჯარადე ორგანიზაციის შერჩევა ტენდერის ჩატარების გზით მსოფლიო პრაქტიკაში კარგად აპრობირებული და გავრცელებული მეთოდია. მის ძირითად მიზანს წარმოადგენს მშენებლობისათვის გამოყოფილი სახსრების მაქსიმალურად ეკონომიურად და ეფექტურად ხარჯვა. საზღვარგარეთის ქვეყნებში, საპროცედურო ღონისძიებების, იქ არსებული წესების სრული დაცვით ტენდერების ჩატარების შემთხვევაში, მართლაც სავსებით რეალურია საუკეთესო შემსრულებლის გამოვლენა და სამუშაოთა ღირებულების შემცირება. აქედან გამომდინარე, სამუშაოების დასრულების შემდეგ გარანტირებულია შესრულებული სამუშაოების მაღალი ხარისხი და გამოირიცხულია დამატებითი დაფინანსების

მოთხოვნის შემთხვევები. სამწუხაროდ სრულიად საპირისპირო მოვლენებს აქვს ადგილი საქართველოში სამშენებლო სამუშაოების სატენდერო შესყიდვების დროს. ძალზე იშვიათია, როდესაც ტენდერის გზით შერჩეული სამშენებლო ორგანიზაცია სრულყოფილად და სათანადო მოთხოვნების დონეზე ასრულებს დამკვეთის დავალებებს. შედეგად მშენებარე ობიექტის დასრულების შემდეგ, როგორც წესი ადგილი აქვს სამშენებლო სამუშაოების უხარისხოდ შესრულებას და მისი გამომწვევი მიზეზების ურთიერთგადაბრალებას დამკვეთსა და შემსრულებელს შორის. ასეთი მდგომარეობა უკვე მრავალი წელია გრძელდება და არ ჩანს მისი გამოსწორების პერსპექტივები. ამ მეტად არასახარბიელო ვითარებაში გარკვევისათვის საჭიროა კარგად გავაანალიზოთ სატენდერო შესყიდვების დაგეგმვისა და განხორციელების ეტაპები საქართველოში

ასამშენებელი ობიექტის საპროექტო და სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის არსებობის შემთხვევაში, სამშენებლო სამუშაოების შემსყიდველი იურიდიული ან ფიზიკური პირი, ყოველმხრივ მზად არის ტენდერის ჩატარებისათვის. ამასთან გასათვალისწინებელია, რომ ხარჯთაღრიცხვის შედგენის დროს, დამკვეთი საქართველოში, საზღვარგარეთის ქვეყნებში არსებული პრაქტიკისაგან განსხვავებით, ცდილობს ხარჯთაღრიცხვაში დაფიქსირებული იყოს სამშენებლო მასალების იმ დროისათვის ქვეყანაში არსებული ყველაზე დაბალი ფასები. ანალოგიური მდგომარეობაა მუშახელის შრომის ანაზღაურების მხრივაც, როდესაც წინასწარ გათვალისწინებულია ძალიან უმნიშვნელო ხელფასების გაცემა. შედეგად, არსებულ განფასებებში თავიდანვე შეგნებულად თუ შეუცნობლად ჩადებულია სამშენებლო მასალებისა და შესასრულებელი სამუშაოების მინიმალური ღირებულება. აქედან გამომდინარე, დამკვეთი სამშენებლო სამუშაოების დაწყებამდე თანახმაა, რომ მის მიერ დაკვეთილი ობიექტის მშენებლობა საკმაოდ დაბალი ხარისხით განხორციელდეს.

მიუხედავად ასეთი მდგომარეობისა, სამშენებლო სამუშაოების თითქმის ყველა შემსყიდველი საქართველოში ცდილობს, ხარჯთაღრიცხვით გათვალისწინებულ ღირებულებაზე კიდევ უფრო იაფად მოახერხოს ობიექტის მშენებლობა. ძირითადად სწორედ ასეთი მიდგომით ხდება ტენდერების გამოცხადება. რაც უკვე პირველი სიგნალია იმისა, რომ დამკვეთი მზადაა მშენებლობისათვის გამოყოფილი თანხების დაზოგვის მიზნით თვალი დახუჭოს სამშენებლო სამუშაოების, ხარჯთაღრიცხვით გათვალისწინებულზე კიდევ უფრო ნაკლები ხარისხით შესრულებაზე ანუ თანახმაა მასალების ხარისხის გაუარესებასთან ერთად, მოხდეს ხარჯთაღრიცხვით გათვალისწინებულზე კიდევ უფრო დაბალი კვალიფიკაციის მუშახელის გამოყენება.

განსაკუთრებით საინტერესოა, რომ სამუშაოების მაძიებელმა ყველა სამშენებლო ორგანიზაციამ იცის, რომ შეუძლია ასეთი ვითარებით ისარგებლოს და საკუთარი შესაძლებლობების დასაბუთებულად შე-

ფასების გარეშე იწყებს შემსყიდველის მიერ სატენდერო შესყიდვის ოფიციალურად გამოცხადების დღიდან ბრძოლას გამარჯვებისათვის. საქართველოში არსებული რეალობიდან გამომდინარე არც ის არის საიდუმლო, რომ ტენდერში მონაწილე ყველა ორგანიზაციისათვის, სხვადასხვა გზების გამოყენებით, თითქმის ყოველთვის წინასწარ ცნობილი ხდება დაახლოებითი სახარჯთაღრიცხვო ღირებულება და კონკურენციას ადგილი აქვს მის შემცირებასთან დაკავშირებით. ქვეყანაში იმდენად ფართო მასშტაბები მიიღო უმუშევრობამ, რომ სამშენებლო კომპანიები მზად არიან სამუშაოებზე დაკვეთის მიღების მიზნით სამშენებლო სამუშაოების არარელურად დაბალი ანუ დემპინგური ღირებულებები წარმოადგინონ. არსებული მდგომარეობა თვით დემპინგური ღირებულების გამოვლენასაც სერიოზულად ართულებს, რადგანაც ტენდერებში მონაწილე სამშენებლო კომპანიები ხარჯთაღრიცხვების ყოველმხრივ შემცირებულ მინიმალურ ზღვარზე ქვემოთაც კი ჩამოდიან. მშენებლობის რეალური ღირებულების შემცირებას, მშენებლობის ხარისხთან ერთად როგორც წესი ეწირება სამშენებლო მოედნის სათანადო დონეზე მოწყობა (შემოღობვა, მისასვლელი გზები, განათება და სხვა); მუშებისათვის ნორმალური საყოფაცხოვრებო პირობები შექმნა (გასახდელები, დასასვენებელი ოთახები, შხაბი და სხვა) და რაც მთავარია ძალიან ხშირად საერთოდ არ ითვალისწინებენ შრომის უსაფრთხოების ნორმების დაცვის უზრუნველყოფისათვის საჭირო დანახარჯებს. არაფერს ვამბობთ გაუთვალისწინებელ ხარჯებზე, რომელთა საჭიროება თითქმის აუცილებლად წარმოიშობება მშენებლობის პროცესში. სამწუხაროა, რომ ასეთი ვითარება თითქმის ყველა სატენდერო შესყიდვასთან ახლავს და მან სისტემატიური ხასიათი მიიღო.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ უცხოეთის ქვეყნების მონიშნავ სამშენებლო კომპანიები სამშენებლო სამუშაოების შესრულების დროს განსაკუთრებულ ყურადღებას სწორედ ზემოთჩამოთვლილი ღონისძიებების განხორციელებას აქცევენ და წლითიწლით იზრდება ამ მიზნებისათვის გამოყოფილი თანხების ხვედრითი წილი საერთო სახარჯთაღრიცხვო ღირებულებაში. უფრო მეტიც, ქვეყნებში, სადაც სახელმწიფო დონეზე აყვანილი ახალი ობიექტების მშენებლობის მიმდინარეობის კონტროლი და პროფკავშირები იცავენ მუშების ინტერესებს, სამშენებლო სამუშაოების წარმოების დროს სათანადო საყოფაცხოვრებო პირობების და შრომის უსაფრთხოების ნორმების დაუცველობის შემთხვევაში უმკაცრესი სანქციები ტარდება, რაც ხშირად მშენებლობის ლიცენზიის ჩამორთმევით მთავრდება.

ყოველივე ზემოთთქმულიდან გამომდინარე საქართველოში ჩამოყალიბდა სამშენებლო სამუშაოების შემსყიდველსა და შემსრულებელს შორის სტანდარტული ურთიერთობა, რომელმაც შემდეგი სახე მიიღო:

1. ტენდერის დასრულების შემდეგ ორივე მხარე კმაყოფილია. შემსყიდველი - თანხების დაზოგვით,

ხოლო შემსრულებელი - დაკვეთის მიღებით ანუ გარკვეული პერიოდის განმავლობაში გარანტირებული დასაქმებით;

2. სამშენებლო სამუშაოების დაწყების დღიდან სამშენებლო კომპანია პრაქტიკულად ყურადღებას არ უთმობს მუშათა საყოფაცხოვრებო პირობებს და შრომის უსაფრთხოების ნორმების დაცვას. იგი თავს იმართლებს იმით, რომ დამკვეთის მიერ დამტკიცებულ ანუ უკიდურესად მინიმიზებულ ხარჯთაღრიცხვაში ამ მიზნებისათვის გამოყოფილი სახსრები საერთოდ არ არსებობს ან მხოლოდ ძალზე უმნიშვნელო რაოდენობით არის გამოყოფილი;

3. სამუშაოთა მსვლელობის პროცესში მოულოდნელად წამოჭრილი სამშენებლო პრობლემების, მაგალითად მიმდებარე ტერიტორიების დაზიანების, გრუნტის წყლების გაუთვალისწინებელი მოდინების და ბევრი კიდევ სხვა არასასურველი მოვლენების გამოსწორება დამკვეთსა და შემსრულებელს შორის სერიოზული დავის საგანი ხდება, რადგანაც გაუთვალისწინებელი ხარჯებიც ამოღებულია ხარჯთაღრიცხვიდან მისი გათვლების მიზნით და დამატებითი სამუშაოების ღირებულების ანაზღაურებას ორივე მხარე გაურბის;

4. მშენებლობის დასრულების შემდეგ დამკვეთი, როგორც წესი უკმაყოფილოა შესრულებული სამუშაოების ხარისხით, ხოლო შემსრულებელი ყველანაირი გზებით ცდილობს იმის დამტკიცებას, რომ დამკვეთის მიერ დამტკიცებული ხარჯთაღრიცხვის შესაბამისად არის ყველაფერი შესრულებული და უკეთესი ხარისხის მიღწევა იქ გათვალისწინებული მასალებითა და შრომის დანახარჯებით შეუძლებელი იყო.

აღბათ ძნელი მისახვედრი არ არის, რომ იმ პირობებში, როდესაც ქვეყანაში აღარ არსებობს ახალი პროექტების სავალდებულო ექსპერტიზის მოთხოვნა და მშენებლობის მიმდინარეობის პროცესზე არ ხორციელდება სახელმწიფოს მხრიდან სათანადო კონტროლი დამკვეთსა და შემსრულებელს შორის ურთიერთობა ასეთივე დონეზე დარჩება. რაც მთავარია ყოველივე ასეთი შემთხვევის მერე აუცილებლად ჩნდება ეჭვები ტენდერის ჩატარებაში მონაწილეთა მიმართ, მათი პირადი დაინტერესების შესახებ, რაც არც თუ ისე იშვიათად არის მოკლებული საფუძველს.

იმისათვის, რომ მაღალეფექტური და ხარისხიანი გახდეს სამშენებლო სამუშაოების სატენდერო შესყიდვების გზით განხორციელების შედეგად მიღებული საბოლოო პროდუქტი, აუცილებელია მნიშვნელოვანი ცვლილებები მოხდეს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ქვეყანაში მოქმედ კანონში. იგი ფაქტიურად მოწინავე საზღვარგარეთის ქვეყნებში მოქმედი კანონის გადმოქართულებულ ვარიანტს წარმოადგენს და არ ითვალისწინებს იმ ქვეყნებში და საქართველოს სინამდვილეში არსებული საკანონმდებლო ბაზის რადიკალურ განსვავებას სამშენებლო სფეროში, რომელიც თავისთავად მოითხოვს სათანადო დონეზე ჩამოყალიბებას.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. ი.ქვარაია. სატენდერო შესყიდვებით განხორციელებული სამშენებლო სამუშაოების ხარისხის უზრუნველყოფის პრობლემები. ქუთაისის უნივერსიტეტი. საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენცია “ეკონომიკის მდგრადი განვითარების პრობლემები, რეალობა და პერსპექტივები”. შრომების კრებული, ქუთაისი, 20-22 ოქტომბერი, 2012 წელი.

2. ი.ქვარაია, ქ.ქუთათელაძე, ე.მაღალანია. საქართველოში სამშენებლო ინვესტიციების განხორციელების დროს გასათვალისწინებელი ზოგიერთი საკითხები კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტის სამეცნიერო შრომების კრებული №4, თბილისი, 2012 წელი.

3. ი.ქვარაია, თ.თავაძე, ქ.ქუთათელაძე. თანამედროვე მშენებლობის მენეჯმენტის გაუმჯობესების გზები. საქართველოს ეროვნული თავდაცვის აკადემიის შრომების კრებული. ჩგორი. 2014 წელი.