

რეზიუმე

სტატიაში მოცემულია სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ერთიანი ელექტრონული სისტემის საშუალებით ჩატარებული ტენდერების ანალიზის საფუძველზე გაკეთებული დასკვნები, რომელშიც ასახულია ის ნაკლოვანებები, რომლებიც გააჩნია სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიერ ელექტრონული ფორმით ტენდერების ჩატარების პროცესს. განხილულია შესყიდვების რეგულაციის პრობლემა. შემოთავაზებულია ტენდერში მონაწილე სუბიექტების (შემსყიდველი და მომწოდებელი) კორუფციის, თაღლითობის და წინასწარი შეთანხმების აღმოფხვრის საშუალებები.

Some Issues Concerning Tenders Conduction Improvement

Teimuraz Gognadze

TSU Chief Specialist of TSU,
Business Administration Doctor

Summary

The article enlightens conclusions, made based on the analyses of tenders, held using the integral electronic system of the State Acquisitions Agency; they express the defects of tenders, held in electronic form by the State Acquisitions Agency. Shown is the problem of acquisition regulation. Offered are the means helping to avoid the corruption, maraud and preliminary negotiated deeds in connection with subjects (buyer and supplier) participating in tender.

ტენდერის სტრუქტურა აშშ-ში შეიქმნა მეორე მსოფლიო ომის პერიოდში [1]. ცნობილია, რომ 1946 წელს გერმანიის ქალაქების აღსადგენად გამოყოფილი იქნა დიდი რაოდენობის ფული, რომლის დიდი ნაწილი დაურიგდათ ამერიკელ ჩინოვნიკებს და მისი გამოყენება მოხდა არაეფექტიანად. აღნიშნულის თავიდან აცილებისა და მომწოდებლების ობიექტურად ამორჩევის მიზნით ამერიკელებმა ჩამოაყალიბეს ტენდერის ჩატარების პროცედურები.

სახელმწიფო, რომელიც ახორციელებს საზოგადოების სამართლებრივ დაცვას, ნაციო-

ნალურ უსაფრთხოებას, ჯანდაცვას, განათლებას და ა.შ., სარგებლობს უფლებით ბიუჯეტის ხარჯზე უზრუნველყოს სახელმწიფო და მუნიციპალური დაწესებულებები მათი ნორმალური მუშაობის უზრუნველსაყოფად საჭირო რესურსებით. სახელმწიფო მოხელეებმა საბიუჯეტო სახსრების მაქსიმალურად ეფექტურად გამოყენებისათვის მიმართეს ტენდერების ჩატარების პრაქტიკას სახელმწიფო შესყიდვებზე. ტენდერები გვაძლევს საშუალებას ავირჩიოთ მასში მონაწილეებიდან ისეთები, რომლებიც საუკეთესო ფასებით, ხარისხიანი საქონლითა და მომსახურებით უზრუნველყოფს დამკვეთ ორგანიზაციას [2].

სახელმწიფო საბიუჯეტო თანხების არაგონივრული ხარჯვისა და შესყიდვების სფეროს საქმიანობაში ხარვეზების პრობლემის მოსაგვარებლად შესყიდვების სისტემის ეფექტურობის გაზრდის მიზნით საჭირო გახდა არსებული სისტემის რადიკალური მოდერნიზაცია.

სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში განხორციელებული რეფორმის შედეგად, 2010 წლის 1 დეკემბრიდან ტენდერები მხოლოდ კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის მეშვეობით ტარდება. თუ თვალს გადავავლებთ დღემდე ამ სისტემით შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ გამოცხადებული ტენდერების რაოდენობრივ სტატისტიკას დადებულ ხელშეკრულებათა მიმართებაში, ნათლად ჩანს რომ მრავალი გამოცხადებული ტენდერი ჩავარდა.

ჩაშლილი და არშემდგარი ტენდერები დიდ ზარალს აყენებს არა მარტო შემსყიდველ ორგანიზაციას, არამედ მომწოდებლებს როგორც ბიზნესის წარმომადგენელს. ჩაშლილი ტენდერების გამო დროულად ვერ ხერხდება სახელმწიფო ბიუჯეტში საშემოსავლო თანხების აკუმულირება, ბიუჯეტის შევსება. ეს უკანასკნელი გამონვეულია ტენდერში მონაწილე მომწოდებლის მიერ გამოშვებული პროდუქციის ან შესაძლო მომსახურების დავიანებული რეალიზაციის გამო, მასზე საგადასახადო კანონით გათვალისწინებული საშემოსავლო გადასახადის სახელმწიფო ბიუჯეტში გადაურიცხაობის გამო. ტენდერში მონაწილე წარმოება/ორგანიზაცია, ჩაშლილი ან არშემდგარი ტენდერის

გამო, დამატებით განიცდის ისეთ დანახარჯებს, რომელიც დაკავშირებულია ტენდერში მონაწილეობის მისაღებად საჭირო დოკუმენტაციის გაფორმებასა და იმ დროის დანაკარგებთან, რასაც მოითხოვს მომწოდებლის მხრიდან სხვადასხვა საკითხის დაზუსტება.

ჩაშლილი ტენდერი დროში აფერხებს დაგეგმილ ინფრასტრუქტურულ ღონისძიებებს. ჩაშლის მიზეზი კი ხშირად პოტენციურ მონაწილეთა პასიურობაა. ზოგიერთი ტენდერი კონკრეტულ კომპანიაზეა მორგებული ანუ იმდენად დეტალურადაა მოთხოვნებში მონაცემები განერილი, რომ ბევრი კომპანია ტენდერებში მონაწილეობას ვერ იღებს.

გარდა ჩაშლილი ტენდერებისა ტენდერში გამარჯვებული კომპანიის მიერ ვალდებულებების შეუსრულებლობის შემდეგ სახელმწიფო იძულებულია იგივე ტენდერი თავიდან გამოაცხადოს, რის გამოც იკარგება დრო, ბიუჯეტის შესრულების ნაწილი და ქვეყანაში საჭირო რაოდენობის თანხა ვეღარ ტრიალებს[3].

სწორედ ასეთი ტენდერების შეუსრულებლობა იწვევს ბიუჯეტის ჩავარდნას. აქ ყველაზე მთავარი მიზეზი გადავადებებია. ორთვიანი, სამთვიანი და ოთხთვიანი ტენდერის ვადები ზოგჯერ 2-3 წლით გაუგებარი მიზეზებითაა გადავადებული, რადგან კომპანიები ვერ ახერხებენ დროულად შეასრულონ ნაკისრი ვალდებულებები, რაც უარყოფითად აისახება ქვეყნის ეკონომიკასა და ბიუჯეტზე. აღსანიშნავია სხვა ტიპის დარღვევაც: ზოგ შემთხვევაში საწყისი ღირებულება სულ სხვაა და მერე ორმაგდება... გაურკვეველია ყველაფერი სწორად არ დაგეგმეს, თუ იმ კომპანიამ ითაღლითა, რომელსაც სამუშაოს შესრულება ევალებოდა-ჯერ დაბალი ფასით მოიგო ტენდერი და მერე გააძვირა? ...ზოგიერთი სამუშაო უკვე შესრულებულია, მაგრამ შესრულდა ორი წლის შემდეგ და გაცილებით ძვირად. მაგალითად თავის დროზე 1.5 მილიონი ლარი ღირდა და მერე გახდა 2.5 მილიონი. ასეთი ტიპის დარღვევები შეეხება თითქმის ყველა მიმართულებას იქნება ეს მშენებლობა თუ სხვა სახის ინფრასტრუქტურული პროექტები. ხშირად ხელშეკრულებების კომერციული საიდუმლოებებიდან გამომდინარე გაურკვეველია რატომ ვერ ასრულებდნენ კომპანიები ტენდერის პირობებს. გასარკვევია გადავადების მიზეზები. რატომ არის დიდი განსხვავება შესასრულებელ და უკვე შესრულებულ სამუშაოს ღირებულებებს შორის, როდესაც ასეთი კომპანიები დღესაც ხშირად იმარჯვებენ ტენდერებში.

პრობლემა იწყება არა ტენდერში გამარჯვებული კომპანიის შერჩევით, არამედ სატენდერო პროექტის წინადადების მომზადების დროს, რომელსაც შესაბამისი სამსახურების წარმომადგენლები ადგენენ [4].

გაბერილი, არარეალური ციფრებიდან გამომდინარე ჩნდება ეჭვი, რომ ვილაცას ინტერესებია ჩადებული ამ პროექტში. ხშირია შემთხვევები ტენდერებში ისეთი კომპანიების მრავალჯერ გამარჯვებისა, რომელსაც ვერც ერთი სამქმე ბოლომდე ვერ მიჰყავს. უნდა არსებობდეს სპეციალური სამსახურები, რომლებიც უნდა არკვევდნენ პროექტისათვის გამოყოფილი თანხების რეალობას.

ყველაზე მცდარი მიდგომაა ტენდერებში გამარჯვებული იმის მიხედვით შეარჩიო, ვინც ყველაზე მცირე თანხას მოითხოვს. კომპანიები თამაშობენ გამარჯვებისათვის და ძალიან მცირე თანხას წერენ სატენდერო განცხადებაში, რის შემდეგაც აღმოჩნდება, რომ ხარჯი უფრო დიდია და საქმეს ვეღარ აკეთებენ... თუ გადამჭრელი ზომები არ იქნა მიღებული პრობლემა უფრო გაღრმავდება. უნდა გამოვლინდეს არაკეთილსინდისიერი მუშაკები, რომლებიც გამიზნულად ადგენენ სატენდერო წინადადებებს და ტენდერში გამარჯვებული კომპანიები, რომლებსაც კანონით გათვალისწინებული 10 %-ის ნაცვლად 50%-იანი მოგების მიღებას ცდილობენ...

მაინც რა ნაკლოვანებები გააჩნია ტენდერების ჩატარების სისტემას?

პირველ რიგში დიდი მნიშვნელობა აქვს ტექნიკური დავალების სწორად და ზუსტად შედგენას. შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ განსაზღვრული შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულება დაფუძნებული უნდა იყოს ბაზრის კვლევაზე და ანალიზზე. ტენდერის გამოცხადებამდე მათ მეტი ყურადღება უნდა მიაქციონ და მეტი დრო დაუთმონ ბაზრის კვლევასა და ანალიზს, მისთვის საჭირო ხარისხის შესყიდვის ობიექტების საბაზრო ღირებულების დადგენასა და სავარაუდო ღირებულების სათანადოდ განსაზღვრას. რა თქმა უნდა შესყიდვებში არის დაგეგმარების პრობლემა, რადგან მასზე ძალიან ცოტა სტრუქტურა მუშაობს, რომელსაც აქვს სამსახური ან ერთი პიროვნება მაინც, რომელიც ახდენს მოთხოვნების კონსოლიდაციას[5].

მაგალითისათვის, თუ ნოუთბუქის საბაზრო ღირებულებაა 2000 ლარი და შენ გინდა მისი 800 ლარად შეძენა, გამორიცხულია. ან გვინდა პროგრამული უზრუნველყოფის შემუშავება და

საკონსულტაციო მომსახურებები ორ თვეში, როცა ამის დამუშავებას ჭირდება ერთი წელი მაინც, მაშინ ტენდერში არავინ მიიღებს მონაწილეობას, რადგანაც ყოველ გადაცილებულ დღეზე მომწოდებელ კომპანიას უწევს ჯარიმის გადახდა. ამიტომ იმ პირებს, რომლებიც ტენდერებს ბაზრის შესწავლის გარეშე აცხადებენ უნდა დაეკისროთ პასუხისმგებლობა.

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ყოფილი ხელმძღვანელი ტატო ურჯუშელაშვილი: „კომპეტენცია. არაკომპეტენტური ხალხია ჩართული ყველა მხრიდან, არაკომპეტენტური ტექნიკური დავალება გაიცემა და არაკომპეტენტური მონიტორინგი გვაქვს. ერთი მაინც რომ იყოს ამ სისტემიდან ამოვარდნილი, ის პროცედურას გააჩერებს და შეეცდება ისევ სანყისთან მიიყვანოს, საიდანაც დაირღვა, მაგრამ თუ მასში ჩართული ყველა მხარე თავის საქმეს არაკომპეტენტურად აკეთებს, მაშინ სავსებით შესაძლებელია ნებისმიერი გარიგება გაძვრეს ამ სისტემაში“. ...”როგორ შეიძლება კარგად დაგეგმილი ტენდერი ჩაგეშალოს?–ეს დოჟლაპიობაა... უნდა გაირკვეს იმ პირების პასუხისმგებლობა, რომლებიც ტენდერებს ბაზრის შესწავლის გარეშე აცხადებენ“[6].

ჩვენ გვინდა ამჟამად თქვენი ყურადღება მივაპყროთ ტენდერში მონაწილე კომპანიების (ანდა კომპანიის) მხრიდან არაკეთილსინდისიერ ქმედებებს, რომლებიც გვაიძულებენ კანონმდებლობაში შეტანილ იქნას სათანადო ცვლილებები, რათა ადგილი არ ექნეს კორუფციულ გარიგებებს. არც შემსყიდველი ორგანიზაციის მხრიდან და არც სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოდან არავითარი ყურადღება არ ექცევა ამ საკითხს. ამ უკანასკნელის ინტერესებში უნდა შედიოდეს არა მარტო ელექტრონული სისტემით ტენდერის ჩატარება, არამედ იგი უნდა იყოს პასუხისმგებელი მიწოდებული ინფორმაციის ობიექტურობაში, რათა არ ქონდეს ადგილი თაღლითობას, რითაც ზარალდება სახელმწიფო ბიუჯეტი. ამ მიზნით სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოში უნდა შეიქმნას მობილური ჯგუფი, რომელიც შეისწავლის ჩატარებული ტენდერების ობიექტურობას მასში მონაწილე კომპანიების მხრიდან და მიიღებს გადაამჭრელ ზომებს კორუფციის აღსაკვეთად. მოვიყვანოთ რამდენიმე მაგალითი:

1. პროგრამული უზრუნველყოფის შემუშავება და საკონსულტაციო სამუშაოები (შესყიდვის კატეგორია 72200000) — ასეთი სახის ტენდერით გათვალისწინებული სამუშაოების შესრულება მოითხოვს დიდ დროს და სამუშაო გა-

მოცდილებას. ასევე უკვე შექმნილი პროგრამები საჭიროებს ტესტირებას და ბოლოს ექსპლუატაციაში მიღებას.

შემსყიდველი ორგანიზაცია გამოცხადებული ტენდერით ითხოვს ამ სამუშაოს შესრულებას მთლიანად ხელშეკრულების დადებიდან სამი თვის ვადაში. აქედან ერთი თვის განმავლობაში უნდა მოხდეს შესყიდვის ობიექტის სატესტო-სამუშაო ვერსიის წარდგენა. ცხადია ამ ხნის განმავლობაში ასეთი სერიოზული პროგრამული პროდუქტის შექმნას (მაშინაც კი როცა პროგრამული პროდუქტი მზადაა დასაწერად) ვერცერთი გამოცდილი კომპანია ვერ შეძლებს. ასეთი მოქმედება ზღუდავს კონკურენციას და მომწოდებელ ორგანიზაციებს არასათანადო მგდომარეობაში აყენებს. ცხადია ტენდერში მონაწილეობა შეუძლია იმ კომპანიას, რომელსაც უკვე შექმნილი აქვს ანალოგიური პროგრამული პროდუქტი და შემსყიდველმა ორგანიზაციამ ეს წინასწარ იცის.

როგორც მოსალოდნელია ასეთ ტენდერებში იმარჯვებს ის პრეტენდენტი, რომელზეც გაკეთებულია მინიშნება და შემსრულებელი კომპანიაც დარწმუნებულია, რომ ხელშეკრულების ვადის გადაცილების შემთხვევაში მას არ დაეკისრება საჯარიმო სანქციები და მოხდება ხელშეკრულების ვადის გახანგრძლივება. მართლაც ასეთ ტენდერებში ხდება ის რაზედაც ვსაუბრობთ. მომწოდებელი ვერ ეტევა ტენდერის შესრულების დროში და ითხოვს მის გახანგრძლივებას რამდენიმე თვით, რაც რა თქმა უნდა კმაყოფილდება შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ. ცხადია გახანგრძლივების ვადის გასვლაც ვერ შველის საქმეს, მაგრამ შემსყიდველი ორგანიზაცია მათ მიუხედავად დაუსრულებელი პროექტისა უფორმებს მიღებაჩაბარების აქტს და ფაქტობრივ გადახდებში ასახავს სახელშეკრულებლო თანხის ჩარიცხვას 100 %-ით, ფორმდება ინსპექტირების ჯგუფის დასკვნა და პროგრამული უზრუნველყოფის ხსენებული მომსახურებები ხელშეკრულების დადებიდან რამდენიმე თვის შემდეგ ფორმდება შესაბამისი აქტით. გადის თითქმის ორი-სამი წელი. შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის მკაცრად დგება საჭიროება პროგრამული უზრუნველყოფის პაკეტის გამოყენებისა, რისთვისაც იგი იძულებულია საკუთარი პერსონალით და ფინანსური სახსრებით შეძლოს აღნიშნული საკითხის მოგვარება.

2. მთლიანი ან ნაწილობრივი სამშენებლო სამუშაოები და სამოქალაქო მშენებლობის სამუშაოები (გზებზე ასფალტის დაგება) (შესყიდ-

ვის კატეგორია 45200000) — ერთ-ერთი ტენდერის მიხედვით 2.5 კმ სიგრძის გზის ასფალტის დასაგებად 2 527 000 ლარია გამოყოფილი. იდენტიური პროექტისათვის 2.9 კმ სიგრძის გზისათვის კი 102 400 ლარი. ორივე შემთხვევაში შესასრულებელია ერთი და იგივე სამუშაო, მეტიც 400 მეტრით უფრო გრძელ გზაზე სამუშაოები ბევრად მცირე თანხებით ფინანსდება. 2.5 კმ სიგრძის გზაზე ასფალტის დაგებისათვის სინამდვილეში საჭიროა დაახლოებით 875 000 ლარი. ხედავთ რა თანხა რჩება ზედმეტი? რატომ? სამწუხაროდ კითხვები არ უჩნდებათ იქ, სადაც ტენდერში გამარჯვებული უნდა გამოვლინდეს. 2 527 000 ლარად სამ 2.5 კმ სიგრძის გზაზე დავაგებდით ასფალტს [4].

3. ტენდერში გამარჯვებულ ფირმას შემსყიდველ ორგანიზაციაში შეაქვს სატენდერო მოთხოვნებისაგან ტექნიკური მახასიათებლებით განსხვავებული პროდუქტი, რაზედაც არანაირ რეაგირებას არ ახდენს შემსყიდველი ორგანიზაცია.

4. კომპიუტერული მოწყობილობები და აქსესუარები (შესყიდვის კატეგორია 30200000) — აქ სპეციფიკაციებში მონაცემები ისეა გაწერილი, რომ იგი თითქმის ერთი-ერთში შეესაბამება მოთხოვნილს. შემსყიდველ და მომწოდებელ კომპანიებს შორის კომერციული ინტერესების თანხვედრისას შემსყიდველი კომპანია პოტენციურ მომწოდებელთან შეთანხმებით ზრდის ტენდერის ღირებულებას (იგულისხმება რამდენიმე ათეული კომპიუტერული ტექნიკის შესყიდვა). ტენდერით გამოცხადებული ფასი შესაძლებელია ბევრად აღემატებოდეს მის საბაზრო ღირებულებას. ცხადია შეთანხმებული მოქმედებით ტენდერში იმარჯვებს ის კომპანია, რომელსაც შემსყიდველმა კომპანიამ წინასწარ დაუსვა მის ხელთ არსებული კომპიუტერული ტექნიკის ტექნიკური მახასიათებლები და შეათანხმა სავარაუდო ფასი. ამიტომ ასეთ ტენდერში რამდენიმე პოტენციური ნესიერი მომწოდებელი კომპანია ვეღარ დებულობს მონაწილეობას და საბოლოოდ შემსყიდველისათვის მიწოდებული კომპიუტერული ტექნიკაც ვერ გამოირჩევა მაღალი ხარისხით.

დაუშვათ შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებაა S_s ლარი, გამარჯვებულმა კომპანიამ შემოგვთავაზა S_g ლარი და შესყიდვის საბაზრო ღირებულება შეადგენს S_m ლარს, მაშინ უნდა სრულდებოდეს შემდეგი პირობები: $S_s \sim S_m$ და $S_g \leq S_s$. თუ ეს პირობები დარღვეულია, მაშინ

ადგილი აქვს კომპანიების (ან რომელიმე კომპანიის) მხრიდან ტენდერისადმი არაკეთილსინდისიერ მიდგომას. რომლებშიც ხშირად მონაწილეობს ორივე სუბიექტი (შემსყიდველიც და მომწოდებელიც).

სწორედ ამისათვისაა საჭირო ბაზრის მოკვლევა გადამოწმებული იქნას რომელიმე მაკონტროლებელი ორგანოს მიერ, რომ ადგილი არ ქონდეს გაბერილ ციფრებს, რომელსაც მივყავართ სახელმწიფო ბიუჯეტის დატაცებამდე.

შესყიდვების არსებული სისტემა დადებითი მოვლენაა. იგი კორუფციის დონის შემცირებასთან ერთად ზრდის შესყიდვების ეფექტურობას და ხელს უწყობს ჯანსაღ კონკურენციას. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო ვალდებულია უფრო მეტი ყურადღება დაუთმოს ელექტრონული ტენდერების მონიტორინგს, რათა არ მოხდეს კანონის დარღვევა. შესყიდვების სისტემის დახვეწასთან ერთად აუცილებელია შეიცვალოს არსებული კანონმდებლობაც, რათა სრულად აისახოს განხორციელებული და წარმატებული ცვლილებები.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე ვინაიდან ტენდერებს იგებენ უპასუხისმგებლო კომპანიები შეიძლება დავასკვნათ: სახელმწიფო შესყიდვების კანონისა და მისგან გამომდინარე კანონქვემდებარე ნორმატიული დებულებების სრულყოფასთან ერთად შესყიდვების რეგულაციის პრობლემის გამო საჭიროა შესყიდვების სფეროს ძირეული გადახედვა და რეფორმირება.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. თ. გოგნაძე სატენდერო დავალების ელექტრონული ფორმირება, ჟურნალი „ეკონომიკა და ბიზნესი“, 6, ნოემბერ-დეკემბერი, 2011 წ.
2. მ. მაღრაძე, თ. გოგნაძე სახელმწიფო შესყიდვების მართვის სრულყოფა ელექტრონული ტენდერების გამოყენებით ჟურნალი „ეკონომიკა“, 9-10, 2012
3. ხათუნა ჩიგოგიძე, bpi.ge ტენდერები, რომლის გამოც საქართველოს ეკონომიკამ იზარალა, 25 დეკემბერი 2014 წ.
4. ეკა ლომიძე, ტენდერებში გაყვლეფილი საქართველო, გაზეთი „კვირის პალიტრა“, 01.06.2015წ.
5. www.tsu.edu.ge
6. ცაგო კახაბერიძე გაზეთი ბათუმელები, სახელმწიფო შესყიდვები და კორუფციის რისკები, 19.04.2014 წ.