გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვა – კორუფციის რისკი

ელენე მენაბდე-ჯობაძე
ეკონომიკის დოქტორი
ირმა ჭანტურიძე
სტუ-ს დოქტორანტი

რეზიუმე

საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში მნიშვნელოვანი და გარდამტეხი რეფორმები დაიწყო 2010 წლიდან, რომელიც დღესაც გრძელდება. იხვეწება და ვითარდება როგორც კანონმდებლობა, ისე ელექტრონული სისტემა. შესყიდვების ელექტრონული სისტემის შექმნის ძირითად ამოცანას სახელმწიფო შესყიდვების მაქსიმალურად გამჭვირვალედ წარმართვა, კონკურენტუნარიანი ბაზრის შექმნა და კორუფციის მინიმუმამდე დაყვანა წარმოადგენდა. მიუხედავად იმისა, რომ ელექტრონული სისტემა მაქსიმალურად გამჭვირვალეა და თანაბარ პირობებს ქმნის ყველა მიმწოდებელი კომპანიისათვის, კანონმდებლობაში ჯერ კიდევ არსებობს შესყიდვის საშუალებები, რომლებიც შეიცავს კორუფციული გარიგების მაღალ რისკებს, იძლევა სუბიექტური გადაწყვეტილებების მიღების საშუალებას, შერჩევითობას და შესაბამისად მოითხოვს გადახედვასა და ყურადღების მიპყრობას. კანონმდებლობაში ასეთ შესყიდვის ტიპს მიეკუთვნება გამარტივებული შესყიდვა, რომელიც საჭიროებს საფუძვლების დახვეწას. სტატიის მიზანია სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში არსებულ კანონმდებლობის ზოგადი მიმოხილვა, გამარტივებული შესყიდვის საფუძვლების დახვეწასა და ხარვეზებზე ყურადღების გამახვილება.

საკვანძო სიტყვები: კონკურენტუნარიანი ბაზარი, სახელმწიფო შესყიდვა, გამარტივებული შესყიდვა, სახელმწიფო შესყიდვის კანონმდებლობა, ანტიკორუფციული სტრატეგია, ეკონომიკური ზრდა, ინვესტიციები.

РЕЗЮМЕ

Важные и трансформационные реформы в сфере государственных закупок Грузии начались с 2010 года, которые продолжаются до сегоднешнего дняю. Продолжается совершенствование и развитие как законодательства, так и электронной системы. Основной целью создания электронной системы закупок было усовершенствование прозрачности государственных закупок, создание конкурентного рынка и минимализация риска коррупционних сделок. Несмотря на то, что система максимально совместима и создает равные условия для всех поставщиков, в законодательстве все еще существуют инструменты закупок, в которых присутствует повишенный риск корупционных сделок, способствует избирательным и субиективним решениям. По этому высше указанное законодательство требует пересмотра и внимания. К этому типу закупок относятся - упрощенние закупки, которые требуют пересмотра и улучшения основ. Целью статьи является обзор общего законодательства в области государственных закупок, в котором основной акцент приходиться на улучшение базы упрощенных закупок и недостатков.

Ключевые слова: Конкурентоспособный рынок, упрощенные закупки, законодательство о государственных закупках, антикоррупционная стратегия, экономический рост, инвестиции.

* * * *

საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში მნიშვნელოვანი და გარდამტეხი რეფორმები დაიწყო 2010 წლიდან, რომელიც დღესაც გრძელდება. იხვეწება და ვითარდება როგორც კანონმდებლობა, ისე ელექტრონული სისტემა. შესყიდვების ელექტრონული სისტემის შექმნის ძირითად ამოცანას წარმოადგენდა სახელმწიფო შესყიდვების მაქსიმალურად გამჭვირვალედ წარმართვა, კონკურენტუნარიანი ბაზრის შექმნა და კორუფციული გარიგების რისკების მინიმუმამდე დაყვანა.

საქართველოს მთავრობა, აცნობიერებს რა, რომ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა, არ შეიძლება იყოს მოკლევადიანი ან ერთჯერადი პროცედურა, გადავიდა უფრო ახალ თანამედროვე ეტაპზე, რომლის მიზანია გამჭვირვალობის და ანგარიშვალდებულების მაღალი დონე, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, კორუფციის პრევენციისათვის საჭირო მექანიზმების დახვეწა და მოქალაქეთა მაქსიმალური ჩართულობა. ჟყველა ამ მიზნის მისაღწევად საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, რომელიც მიიღო 2013 წლის 25 იანვარს და მისი სამოქმედო ვადის ამოწურვის შემდგომ კვლავ განაახლა და მიიღო ახალი სამოქმედო გეგმა 2015 - 2016 წლებისთვის.

ახალი განახლებული ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, რომელიც 2015 წლის 4 თებერვლის სხოდამზე დამტკიცდა, ეფუძნება საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციებს, წინა სტრატეგიული დოკუმენტების შეფასებებს და სამთავრობო და არასამთავრობო ორგანიზაციის კვლევის ანალიზს.

კორუფცია უკიდურესად უარყოფით გავლენას ახდენს თანამედროვე დემოკრატიული ქვეყნის განვითარებაზე, კანონის უზენაესობასა და ადამიანის

უფლებასა და თავისუფლებაზე. ხელს უშლის ეკონომიკის ზრდას, ბიზნესის განვითარებასა და ინვესტიციების ზრდას.

სახელმწიფო შესყიდვები კორუფციისადმი ერთ-ერთი მგრძნობიარე სისტემაა, რადგან შესყიდვის მეშვეობით ხდება სახელმწიფო და ადგილობრივი სახსრების განკარგვა. ხარვეზების შესწავლის და ანალიზის გათვალისწინების საფუძველზე, მოქმედი კანონმდებლობის ძირითადი წილი შესაბამისობაშია საერთაშორისო სტანდარტებთან. საქართველოში არსებული შესყიდვების ელექტრონული სისტემა, როგორც კორუფციის პრევენციის და წინააღმდეგ ბრძოლის საშუალება, გაეროს საჯარო სამსახურის კონკურსზე ერთ-ერთ საუკეთესოდ იქნა აღიარებული.

სახელმწიფო შესყიდვის სფეროში ძირითადი რეფორმები უკვე გატარებულია. თუმცა არსებობს ხარვეზები, რომლებიც პროცედურების განვითარებისა და გამჭვირვალობის ხარისხის ამაღლების მიზნით, დამატებით დახვეწას საჭიროებენ.

მიუხედავად იმისა, რომ ელექტრონული სისტემა მაქსიმალურად გამჭვირვალეა და თანაბარ პირობებს ქმნის ყველა მიმწოდებელი კომპანიისათვის, კანონმდებლობაში ჯერ კიდევ არსებობს შესყიდვის საშუალებები, რომლებიც თითქოსდა ხელს უწყობს კორუფციას, შერჩევითობას და მოითხოვს გადახედვასა და ყურადღების მიპყრობას.

ანტიკორუფციული სტრატეგიის თანახმად, კანონმდებლობის დახვეწის მიზნით მნიშვნელოვანია შემცირდეს სახელმწიფო შესყიდვები, რომლებზეც არ ვრცელდება სახელმწიფო შესყიდვის კანონმდებლობა და ასევე ის შესყიდვები, რომლებიც განსაკუთრებული საფუძვლების გათვალისწინებით ხორციელდება ელექტრონული პროცედურის გვერდის ავლით, გამარტივებული შესყიდვის საშუალების.

2015 წლის 17 აგვისტოს, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანებით, დამტკიცდა წესი „გამარტივებული შესყიდვის კრიტერიუმების განსაზღვრისა და გამარტივებული შესყიდვის ჩატარების წესის დამტკიცების თაობაზე", რომელიც განსაზღვრავს სახელმწიფო შესყიდვის გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით განხორციელების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსთან შეთანხმების წესს. აღნიშნული წესის შესაბამისად გამარტივებული შესყიდვის საფუძვლებს წარმოადგენს:

„ა) საქონლის მიწოდება, მომსახურების გაწევა ან სამშენებლო სამუშაოს შესრულება მხოლოდ ერთი პირის ექსკლუზიური უფლებაა;

ბ) არსებობს გადაუდებელი აუცილებლობა;

გ) მიმწოდებლისაგან შესყიდული ობიექტის ხარისხის გაუარესების თავიდან აცილების ან/და მისი შემდგომი ექსპლუატაციის უზრუნველყოფის მიზნით აუცილებელია შესყიდვა განხორციელდეს იმავე მიმწოდებლისაგან ან იმავე მიმწოდებელთან დადებული ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ქვეკონტრაქტორისაგან;

დ) სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების შეუფერხებლად ჩატარებისათვის გათვალისწინებულია შეზღუდული ვადები;

ე) ამოღებულია;

ვ) ხორციელდება წარმომადგენლობით ხარჯებთან დაკავშირებული სახელმწიფო შესყიდვა;

ზ) სახელმწიფო შესყიდვა ხორციელდება საქართველოს ნორმატიული აქტით გადასახდელების გადახდის გზით;

თ) ხორციელდება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული წლოვანების ან/და ასეთი მომსახურებისათვის საჭირო სათადარიგო ნაწილების ან/და საცხებ საპოხი მასალების სახელმწიფო შესყიდვა".

გამარტივებულ შესყიდვასთან დაკავშირებით, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოცაციის კვლევების საფუძველზე, რომელიც მოიცავს 2015 წლის 1 ნოემბრიდან 2016 წის 1 ნოემბრამდე პერიოდს გამოვლინდა, რომ:

"სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ 2016 წელს უფრო მეტი ღირებულების შესყიდვაზე გასცა თანხმობა, ვიდრე 2015 წელს.

სააგენტოს მიერე შესმყიდველი ორგამიზაციების განაცხადზე გაცემული თანხმობების ჯამური თანხა 1 მილიარდს აჭარბებს;

ზემოთ აღნიშნულ საფუძვლების განაცხადების მიხედვით, სჭარბობს გადაუდებელი აუცილებლობით დამდგარი გარემოება და შესაბამისად გაცემული თანხმობა;

შესყიდვის კატეგორიების მიხედვით, განაცხადებში სჭარბობს სამშენებლო და სამოქალაქო მშენებლობის სამუშაოებთან დაკავშირებული შესყიდვები;

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ "ექსკლუზიური უფლებამოსილების" საფუძვლით 90 000 000 მილიონ ლარზე გასცა თანხმობა, სადაც 36 მილიონ ლარს დაახლოებით სსიპ „დაცვის პოლიციის მომსახურეობა შეადგენს".

ყველაზე მოთხოვნადი საქონლის, საწვავისა და სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვის საფუძვლად შემსყიდველი ორგანიზაციები გადაუდებელ აუცილებლობას ასახელებენ;

ჩგადაუდებელი აუცილებლობით გამოწვეული შესყიდვების ჯამურმა ღირებულებამ შეადგინა 9 574 438 ლარი;

დღემდე არ არის განსაზღვრული სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიებების შეზღუდულ ვადებში შეუფერხებლად ჩატარების მიზნით შესყიდვის საერთო ღირებულება.

საანგარიშო პერიოდში ვერც სააგენტომ და ვერც შემსყიდველმა ორგანიზაციამ ვერ უზრუნველყო მოეხდინა ქმედითი რეაგირება ისეთი შემთხვევების დროს, როდესაც გადაუდებელი აუცილებლობის საფუძვლით სააგენტოსთან შეთანხმებამდე მოხდა შესყიდვა, ხოლო შემდგომ სააგენტომ შესყიდვა არამართლზომიერად ცნო.

ხარისხის გაუარესების თავიდან აცილების საფუძვლით გაკეთებული განაცხადების საერთო ღირებულება, რომელზეც სააგენტომ განაცხადა თანხმმობა, შეადგენს 15 000 000 ლარზე მეტს.

სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიებების შეზღუდულ ვადებში შეუფერხებლად ჩატარების საფუძვლით გაკეთებული განაცხადის საერთო ღირებულება, რომელიც სააგენტოს მიერ შეთანხმებულ იქნა შეადგინა 329 163 486 ლარი, 272 191 775 აშშ დოლარი და 12 700 254 ევრო."

კვლევების საფუძველზე აღსანიშნავი იყო ის გარემოებაც, რომ გადაუდებელი აუცილებლობის საფუძვლის შესყიდვის დროს არ იყო სავალდებულო სავარაუდო ღირებულების მითითება, რაც ნარმოადგენდა ასევე კორუფციის მაღალ რისკს. ასეთი შესყიდვის დროს ვერ იქნებოდა გაკონტროლებული შესყიდვის ღირებულება, შესაბამისად შესაძლებელი იქნებოდა შესყიდვის მაღალ ფასად განხორციელება. აღნიშნულ გარემოებასთან დაკავშირებით უნდა ითქვას, რომ დღეს ხარვეზი ღირებულების, მოცულობისა და პირობების შესახებ აღმოფხვრილია. კერძოდ, მოდული, სადაც ხდება გადაუდებელი აუცილებლობის შეთანხმება (smp მოდული), შედგება კითხვარისაგან რომელიც მოიცავს იმ კითხვებსაც, რომელზეც უკვე ვისაუბრეთ.

ყველა ზემოთ აღნიშნული კვლევის და გარემოებების საფუძველზე საია-ს მიერ აღინიშნა, რომ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს არ მიუმართავს, საკანონმდებლო ორგანოებისთვის, რათა შემცირებულიყო გამარტივებული შესყიდვის საფუძვლები ან გამკაცრებულიყო მიდგომა გამარტივებული შესყიდვის შერჩევის დროს.

ასევე, მნიშვნელოვან რისკს წარმოადგენს გამარტივებული შესყიდვის დროს სარეზერვო ფონდებიდან განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვები. „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ" საქართველოს კანონის პირველი მუხლის შესაბამისად სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობას არ ექვემდებარება პრეზიდენტის, საქართველოს მთავრობის და თბილისის მერიის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრებით განხორციელებული შესყიდვები.

როგორც წესი, სარეზერვო ფონდი გათვლილი და გამოყოფილია იმ გაუთვალისწინებლი შემთხვევებისათვის, რომელთა წინასწარ გათვალისწინება შეუძლებელლია, როგორიცაა საგანგებო სიტუაციები, სტიქიური უბედურებები და სხვა გაუთვალისწინებლი შემთხვევა. ვინაიდან, ასეთი გაუთვალისწინებელი ხარჯები არ არის საჯარო, შესაბამისად მაღალია კორუფციისა და აღნიშნული თანხების არამიზნობრივი ხარჯვის რისკი.

ყველა ზემოთ აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, სასურველია კანონმდებლობაში შევიდეს ისეთი ცვლილებები, რომლებიც უფრო ვიწრო და კონკრეტულ ჩარჩოებში მოაქცევს პირდაპირი შესყიდვის წესს. ამასთან, მკაფიოდ გაიწეროს ფონდების თანხების გამოყენების საგანგებო სიტუაციები და გამოსწორდეს სამართლებრივი ხარვეზი, რომლებიც ზოგიერთი ტიპის შესყიდვის ხელშეკრულებას ათავისუფლებს ანგარიშის სახით გამოქვეყნების ვალდებულებისაგან.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. "სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ" საქართველოს კანონი;
2. "გამარტივებული შესყიდვის კრიტერიუმების განსაზღვრისა და გამარტივებული შესყიდვის ჩატარების წესის დამტკიცების თაობაზე" სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 17 აგვისტოს ბრძანება;
3. საერთაშორისო გამჭვირვალობა- საქართველოს 2013 წლის ანგარიში;
4. საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის 2016 წლის 12 თებერვლის №გ-04/48-16 განცხადება;
5. საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის და საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების 2015-2016 წლის სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ" საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 20 აპრილის №170 დადგენილება.