

კვალიფიციურად დაგეგმილი სახელმწიფო შესყიდვის ეტაპები და კომპონენტები

ელენე მენაბდე-ჯობაძე

ეკონომიკის დოქტორი

ირმა ჭანტურიძე

სტუ-ს დოქტორანტი

THE STAGES AND COMPONENTS OF QUALIFIEDLY PLANNED STATE PROCUREMENT

Elene Menabde-Jobadze

Doctor of economics

Irma Chanturidze

GTU, PHD

RESUME

Crucial and radical reforming of Georgia's state procurement sector was launched in 2010 and the process is still in progress. Both the law and electronic system of the state procurement is eventually improved and developed. Introduction of electronic service of procurement was basically aimed at ensuring maximally transparent performance of state procurement procedures, fostering competitive market and minimizing corruption risks. Although, the electronic system provides maximum transparency and equal circumstances for all suppliers, the law still contains the means of procurement, which carry high risks of corruption transactions, leaves opportunities for partial decisions, allows selective approaches and therefore, there is a need to revise the applicable legislation and make particular focus on its gaps.

State procurement is one of the least corruption resistant systems as it is deals with administering state and local funds. Considering the research and analysis of the applicable legislation, it is evident that its major part complies with international standards. Most urgent steps for reforming the state procurement system have been already taken, however, there still remain the gaps that need to be further remedied in order to develop procedures and increase the quality of transparency.

Key words: supply, demand, competition, market survey, state procurement, planning

საკვანძო სიტყვები: მიწოდება, მოთხოვნა, კონკურენცია, ბაზრის კვლევა, სახელმწიფო შესყიდვები, დაგეგმვა.

* * * *

საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სფეროს მნიშვნელოვანი და გარდამტეხი რეფორმები დაიწყო 2010 წლიდან, რომელიც დღესაც გრძელდება. იხვეწება და ვითარდება, როგორც კანონმდებლობა ასევე ელექტრონული სისტემა. შესყიდვების

ელექტრონული სისტემის შექმნის ძირითად ამოცანას წარმოადგენდა სახელმწიფო შესყიდვების მაქსიმალურად გამჭვირვალედ წარმართვა, კონკურენტუნარიანი ბაზრის შექმნა და კორუფციის მინიმუმამდე დაყვანა. 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.

გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ სახელმწიფო შესყიდვების წარმატებით განხორციელების წინაპირობაა კარგად და კვალიფიციურად დაგეგმილი წინამოსამზადებელი ეტაპები, როგორიცაა: შესყიდვების დაგეგმვა, ბაზრის მოკვლევა და საკვალიფიციო და ტექნიკური მოთხოვნების შემუშავება. აქ უკვე აღარაფერს ვიძახით იმის თაობაზე, რომ შემსყიდველ ორგანიზაციას უნდა ჰყავდეს კვალიფიციური და პროფესიონალი თანამშრომელი, რომელიც ყველა ამ ეტაპს წარმატებით განხორციელებს.

აღნიშნული ეტაპების არაკვალიფიციურად წარმართულ პროცესებს კი მივყავართ იმ შედეგებამდე, რომლის თანმდევიცაა გადაუდებელი და დაგვიანებული შესყიდვა, შესყიდვის პირობების არაობიექტური განსაზღვრა, როგორცაა შესყიდვის მოკლე ვადების დადგენა, შესყიდვის შემცირებულ კონკურენციის პირობებში წარმართვა და შედეგად კი შეუსაბამო საქონლის თუ მომსახურეობის მიღება.

შესყიდვების მოსამზადებელი ეტაპი არის შესყიდვის პროცესის საწყისი ფაზა, რათა შემდგომ ეტაპზე სწორად წარიმართოს და სწორად იყოს მართული როგორც შესყიდვების განხორციელების ეტაპები, ისე შესყიდვის შედეგად გაფორმებული ხელშეკრულებები და მოხდეს მათი ანალიზი და შეფასება. შესყიდვის სწორი დაგეგმვა შესყიდვების მთლიანი ციკლის უმნიშვნელოვანესი ნაწილი და წარმატებული შესყიდვის წინაპირობაა. პირველი და უმთავრესი პრობლემა შესყიდვების სფეროში, თავს იჩენს არასწორად დაგეგმილი შესყიდვებისას. დგება არასასურველი შედეგები, კერძოდ კი ხშირდება სახელმწიფო შესყიდვის გაჭიანურება, დგება გადაუდებელი აუცილებლობით გამოწვე-

ული სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელების აუცილებლობა, ხშირდება ხელშეკრულების პირობების ცვლილებების საჭიროება, რიგ შემთხვევაში ხორციელდება საჭიროებასთან შეუსაბამო შესყიდვა. შესაძლებელია ასევე დადგეს რისკი იმისა, რომ არასწორად დაგეგმვამ გამოიწვიოს კონკურენციის შემცირება, რაც თავის მხრივ გამოიწვევს საჯარო ფინანსების არარაციონალურად ხარჯვას და ჯანსაღი კონკურენციის უგულვებელყოფას.

უნდა აღინიშნოს, რომ შესყიდვების დაგეგმვა მჭიდროდაა დაკავშირებული ბიუჯეტთან. ბიუჯეტის დაგეგმვისას შემსყიდველი ორგანიზაცია წინასწარ განსაზღვრავს შუალედურ და საბოლოო მისალწვე შედეგს, რისთვისაც მას ასევე ესაჭიროება სწორად დაგეგმილი ღონისძიების და რესურსების ერთობლივად განსაზღვრა. ასეთ შემთხვევაში შესყიდვა წარმოადგენს შემსყიდველის მიერ დაგეგმილი პროექტის აუცილებელ კომპონენტს, რომლისთვისაც უკვე თავისთავად საჭიროებას წარმოადგენს შესყიდვის ობიექტის ფიზიკური და ხარისხობრივი მახასიათებლების ზუსტი ფორმულირება.

როგორც ექსპერტები ირწმუნებიან, შესყიდვის ყოველ პროექტს ახასიათებს სამი ძირითადი განზომილება:

1. პროექტის ღირებულება;
2. პროექტის შესრულებისათვის საჭირო დრო;
3. პროექტის ხარისხი.

სამივე კომპონენტი შესყიდვისათვის ძირითად და უმნიშვნელოვანეს ასპექტს წარმოადგენს და ნებისმიერი მათგანის ცვლილება გამოიწვევს დანარჩენის ცვლილებას. მაგალითად, თუ მცირდება კონკრეტული პროექტის შესასრულებელი დრო, ხარისხის ცვლილების გარეშე მისი შესრულება გამოიწვევს ფინანსური რესურსის ზრდას. ასევე მოხდება სხვა ნებისმიერი კომპონენტის ცვლილებისას.

შესყიდვის ერთგვაროვნების იდენტიფიკაციის შემდგომ ხდება უკვე სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრა და მისი გეგმაში ასახვა, რომლისთვისაც აუცილებელია მოკვლეულ იქნას ბაზარი.

ბაზრის კვლევა განსაკუთრებით მაშინაა მიზანშეწონილი, როცა შემსყიდველ ორგანიზაციას გააჩნია შესაბამისი გმოცდილება ანალოგიური შესყიდვის განხორციელებისას. კვლევა ასევე მნიშვნელოვანია, როცა შესყიდვის მოცულობა და სავარაუდო ღირებულება განსაკუთრებით მაღალია. ბაზრის კვლევის არარსებობა ხშირ შემთხვევაში მიგვიყვანს მაღალ ფინანსურ დანახარჯებთან, რაც ორგანიზაციისათვის წამგებია და შესყიდვა კვალიფიცირდება როგორც არამიზნობრივი ხარჯი ან არაეფექტური შესყიდვა.

კვლევაში ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს მიმწოდებელთა გამოკითხვა და ღია კარის დღე. მიმწოდებელთა გამოკითხვა, როგორც წესი საჭიროა ჩატარდეს ბაზრის კვლევის პარალელურად, რათა მივიღოთ ბაზრის სრული სურათი. მათთან პირდაპირი კომუნიკაციით მარტივად

დასადგენია რა წარმოადგენს მიმწოდებლებში ელექტრონულ ტენდერში მონაწილეობისათვის ბარიერს. კვლევების შედეგად დადგინდა, რომ ესენია:

1. ორგანიზაციის და კონკრეტულის მოკლებული შესყიდვის ობიექტის აღწერა;
2. ზედმეტად და წვრილმან დეტალბამდე განერილი ტექნიკური დავალება, რომელიც ამცირებს კონკურენციას;
3. შესყიდვის ობიექტისათვის არაადეკვატურად დაბალი მიწოდების ვადა;
4. მიმწოდებლებისათვის სპეციალიზირების გაუთვალისწინებლობა, როცა ხდება შესყიდვის ობიექტების გაერთიანება, რომელიც ხელს უშლის ერთი მიმწოდებლის მიერ სამუშაოს შესრულებას;
5. ტენდერის მიმდინარეობის მოკლე ვადა, რომელიც ხელს უშლის ტექნიკური დავალების კარგად გაცნობას და შესწავლას;
6. შესყიდვის ობიექტის სპეციფიკისათვის არაადეკვატურად მაღალი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები (ბრუნვა, გმოცდილება);
7. გადახდის არახელსაყრელი პირობები (არაადეკვატურად დიდი ვადა);
8. სეზონური ფაქტორების გაუთვალისწინებლობა.

ყველა ჩამოთვლილი მიზეზების გათვალისწინებით სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო იძლევა რეკომენდაციებს ხშირი და ინტენსიური შეხვედრების დაგეგმვისას მიმწოდებელბთან, განსაკუთრებით მაშინ, როცა შემსყიდველს გააჩნია ეჭვი: შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ბაზრის არსებობის შესახებ; როცა არ არის დარწმუნებული მიმწოდებელთა მხრიდან ტენდერში მონაწილეობის ინტერესში; თუ ორგანიზაციის მოთხოვნა სპეციფიური და იშვიათია.

შესყიდვების დაგეგმვის მიმოხილვის შედეგად შეგვიძლია გავაკეთოთ მოკლე რეზიუმე:

1. მოსამზადებელ ეტაპზე საჭიროა აქტიურად იყოს ჩართული როგორც შესყიდვების კოორდინატორები, ისე სხვა სამსახურებრივად დაკავშირებული პასუხისმგებელი პირები (ლოჯისტიკის სამსახური, საფინანსო სამსახური). მნიშვნელოვანია ორგანიზაციის საჭიროებების კვალიფიციური შეფასება, ვინაიდან საჭიროებების არასათანადოდ შეფასება იწვევს იმ ალტერნატივის დაშვებას, რომელიც შეუსაბამობაშია შემსყიდველი ორგანიზაციის რეალურ საჭიროებებთან. ორგანიზაციის საჭიროებების გადამეტებულად შეფასება კი წარმოქმნის მისაღები ალტერნატივების შეზღუდვის რისკს.

2. შემსყიდველის წლიური გეგმის განსაზღვრისას დგება ცალკეული შესყიდვის მოსამზადებელი სამუშაოების წარმოების აუცილებლობა;

3. ბაზრის კვლევის მასშტაბი დამოკიდებულია დაგეგმილი შესყიდვის მოცულობაზე, სპეციფიკიკიასა და მნიშვნელობაზე.

დაგეგმვის ბოლო ეტაპს წარმოადგენს უკვე

შესყიდვის განხორციელება, რომელიც ასევე მნიშვნელოვანი ფაქტორებისაგან შედგება და მათი არასწორად წარმართვაც იწვევს შესყიდვების შეფერხებას. მაგალითად, ელექტრონული ტენდერის ჩატარებისას უმნიშვნელოვანესი და მთავარ რისკ ფაქტორს სახელმწიფო შესყიდვების არასწორად განხორციელებისას წარმოადგენს სატენდერო დოკუმენტაციის მოთხოვნების ჩამოყალიბება. სატენდერო დოკუმენტაცია არის იმ დოკუმენტთა და საკვალიფიკაციო მოთხოვნათა ის ნუსხა, რომელიც აღწერს შესყიდვის ობიექტს და რომელსაც ადგენს სატენდერო კომისია. სატენდერო დოკუმენტაცია უნდა შეიცავდეს:

- ✓ საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს, რომლებსაც უნდა აკმაყოფილებდეს ელექტრონულ ტენდერში მონაწილე პრეტენდენტი;

- ✓ შესასყიდი საქონლის რაოდენობას, სამუშაოს ან მომსახურების მოცულობას, მიწოდების ადგილს, ვადას და ფორმას;

- ✓ შესყიდვის ობიექტის ტექნიკურ მახასიათებლებს, რომლებიც შეიძლება იყოს როგორც ფუნქციური, ისე ტექნიკური. ხელშეკრულების ძირითად პირობებს, რომლებიც წინასწარ არის ცნობილი;

- ✓ მითითებას ხელშეკრულების შესრულების გარანტიაზე არსებობის შემთხვევაში;

- ✓ მეთოდები, რომლის მიხედვითაც მოხდება სატენდერო წინადადების ღირებულების დაანგარიშება, მათ შორის დამატებითი ღირებულების გადასახადის და ინფორმაცია სხვა გადასახადების შესახებ (ტრანსპორტი, დაზღვევა და სხვა);

- ✓ სატენდერო კომისიის და სატენდერო კომისიის აპარატის შემადგენლობა;

- ✓ სხვა დამატებით ინფორმაციას და მითითებას განმარტების მოთხოვნის საშუალებებსა და პროცედურებზე.

შემსყიდველის მხრიდან აღნიშნული ტექნიკური და კვალიფიკაციის დამადასტურებელი დოკუმენტების მოთხოვნა ემსახურება მიმწოდებლის ცოდნის, გამოცდილების, ფინანსური შესაძლებლობების გამორკვევას და ასევე პოტენციური მიმწოდებლის სანდოობის შეფასების მიზანს. ყველა ზემოთ

აღნიშნული კრიტერიუმი წარმოადგენს გარანტს (მეტნაკლებად), შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის, რათა სრულყოფილად და მაღალი ხარისხით შესრულდეს შესაბამისი პროექტი. რომელიმე კრიტერიუმის არ არსებობა, ან მისი დაბალი მაჩვენებელი, პროექტის გამჭვირვალობას ეჭვქვეშ აყენებს და მისი ჩავარდნის რისკს წარმოქმნის.

სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონი ძირითადად დამაკმაყოფილებელია. უზრუნველყოფს ეფექტიანობას და სამართლიანობას, ელექტრონული პლატფორმა აძლიერებს კანონმდებლობის არადისკრიმინაციულ ხასიათს და უზრუნველყოფს ზოგად გამჭვირვალობას. თუმცა, გარკვეული საკითხები საჭიროებს გაუმჯობესებას, ესენია: ბაზრის კვლევა, სატენდერო პირობების კვალიფიციურად შედგენა, ელექტრონული ტენდერების პროფესიონალურად წარმართვა, წარუმატებელი ტენდერების რაოდენობა, პირდაპირი შესყიდვების წილი, შესყიდვების კანონმდებლობიდან გამონაკლისების რაოდენობა და აგრეთვე უფლებების შედგენა და გამოქვეყნება.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2018 წლის ანგარიში
2. „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი
3. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანებით დამტკიცებული „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესი“
4. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ოფიციალური ვებგვერდი <http://www.procurement.gov.ge/> უკანასკნელად გადამოწმებულია 15.09.2019.
5. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო“ საქართველო სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა, თბ 2013.
6. კუნკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს სტრატეგია, თბ 2013.