

სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში არსებული პრობლემები და მათი აღმოფხვრის გზები

ირმა ჭანტურიძე
სტუდ-ს დოქტორანტი

რეზიუმე

საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სექტორის გადამწყვეტი და რადიკალური რეფორმა დაიწყო 2010 წელს და პროცესი ჯერ კიდევ მიმდინარეობს. სახელმწიფო შესყიდვების როგორც კანონი, ასევე ელექტრონული სისტემა საბოლოოდ გაუმჯობესდა და განვითარდა. შესყიდვების ელექტრონული სერვისის დანერგვა ძირითადად მიზნად ისახავდა სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურების მაქსიმალურად გამჭვირვალე შესრულების უზრუნველყოფას, კონკურენტული ბაზრის პოპულარიზაციას და კორუფციული რისკების მინიმუმამდე შემცირებას. მიუხედავად იმისა, რომ ელექტრონული სისტემა უზრუნველყოფს მაქსიმალურ გამჭვირვალობას და თანაბარ პირობებს ყველა მიმწოდებლისთვის, კანონი მაინც მოიცავს შესყიდვების საშუალებებს, რომლებიც შეიცავს კორუფციული გარიგებების მაღალ რისკს, ტოვებს ნაწილობრივ გადაწყვეტილებებს, იძლევა შერჩევით მიდგომებს და, შესაბამისად, საჭიროა გადაიხედოს მოქმედი კანონმდებლობა და განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილდეს მის ხარვეზებზე.

სახელმწიფო შესყიდვები არის ერთ – ერთი ყველაზე ნაკლებად კორუფციული სისტემა, რომელიც ეხება სახელმწიფო და ადგილობრივი სახსრების ადმინისტრირებას. არსებული კანონმდებლობის კვლევისა და ანალიზის გათვალისწინებით, ამკარაა, რომ მისი ძირითადი ნაწილი შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს. სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის რეფორმირების ყველაზე გადაუდებელი ნაბიჯები უკვე გადადგმულია, თუმცა რჩება ხარვეზები, რომლებიც შემდგომ გამოსწორებას საჭიროებს პროცედურების შემუშავებისა და გამჭვირვალობის ხარისხის ამაღლების მიზნით.

საკვანძო სიტყვები: სახელმწიფო შესყიდვები, სახელმწიფო, კორუფცია, რეფორმები, ხარვეზები, დაგეგმვა, პროექტი, ბიუჯეტი, კვალიფიკაციის მოთხოვნები, ტექნიკური მოთხოვნები. შედეგი, ხარისხი, გამჭვირვალობა, განვითარება

EXISTING IN THE PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM PROBLEMS AND WAYS TO ELIMINATE THEM

Irma Chanturidze
Ph-D student at GTU

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 remain the gaps that need to be further remedied in order to develop procedures and increase the quality of transparency.

Key words: state procurement, public, corruption, reforms, gaps, planning, project, budget, qualification requirements, technical requirements. Result, quality, transparency, development

* * * *

სახელმწიფო შესყიდვები კორუფციისადმი ერთერთი მგრძნობიარე სისტემაა, რადგან შესყიდვის მეშვეობით ხდება სახელმწიფო და ადგილობრივი სახსრების განკარგვა. ხარვეზების შესწავლის და ანალიზის გათვალისწინების საფუძველზე მოქმედი კანონმდებლობის ძირითადი ნილი შესაბამისობაშია საერთაშორისო სტანდარტებთან. სახელმწიფო შესყიდვის სფეროში ძირითადი რეფორმები უკვე გატარებულია, თუმცა რატემა უნდა კვლავ არსებობს ხარვეზები, რომლებიც დამატებით საჭიროებენ დახვეწას პროცედურების განვითარებისა და გამჭვირვალობის ხარისხის ამაღლების მიზნით.

გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ სახელმწიფო შესყიდვების წარმატებით განხორციელების წინაპირობაა კარგად და კვალიფიციურად დაგეგმილი წინამოსამზადებელი ეტაპები, როგორიცაა: შესყიდვების დაგეგმვა, ბაზრის მოკვლევა და საკვალიფიკაციო და ტექნიკური მოთხოვნების შემუშავება. ამასთან, შემსყიდველ ორგანიზაციას უნდა ჰყავდეს კვალიფიციური და პროფესიონალი თანამშრო-

მელი, რომელიც ყველა ამ ეტაპს წარმატებით განახორციელებს.

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

პირველი და უმთავრესი პრობლემა შესყიდვების სფეროში, თავს იჩენს არასწორად დაგეგმილი შესყიდვებისას. დგება არასასურველი შედეგები, კერძოდ კი ხშირდება სახელმწიფო შესყიდვის გაჭიანურება, დგება გადაუდებელი აუცილებლობით გამოწვეული 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 უგულვებლყოფას.

ასევე შესყიდვებისათვის ძალზედ მნიშვნელოვანია, ბაზრის კვლევა. ამ დროს შემსყიდველი კარგად ეცნობა და სწავლობს მიმწოდებელთა სტრატეგიას, ეს უკანასკნელი კი საშუალებას აძლევს შემსყიდველს შეისწავლოს მათი ძლიერი და სუსტი მხარეები, რათა სწორად განსაზღვროს მოთხოვნები შესყიდვის განხორციელებისას.

კვლევაში ერთერთ მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს მიმწოდებელთა გამოკითხვა, ღია კარის დღეც. მიმწოდებელთან პირდაპირი კომუნიკაციით მარტივად დასადგენია რა წარმოადგენს მიმწოდებლებში ელექტრონულ ტენდერში მონაწილეობისათვის ბარიერს.

შემდგომი და უმნიშვნელოვანესი ეტაპი და ამასთან მნიშვნელოვანია რისკ ფაქტორი სახელმწიფო შესყიდვების არასწორად განხორციელებისას წარმოადგენს სატენდერო დოკუმენტაციის მოთხოვნების ჩამოყალიბება. სატენდერო დოკუმენტაცია არის იმ დოკუმენტა და საკვალიფიკაციო მოთხოვნათა ის ნუსხა, რომელიც აღწერს შესყიდვის ობიექტს და რომელსაც ადგენს სატენდერო კომისია. 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.

შესყიდვების პრაქტიკამ გვიჩვენა, რომ შემსყიდ-

ველი ორგანიზაციები ხშირად საჭიროებებს არასრულყოფილად ან პირიქით, გადამეტებულად ზედმინვენით აღწერს, რაც ხელს უშლის პოტენციური მიმწოდებლის მიმართ კონკურენციის ზრდას. არასათანადო ტექნიკური დავალების შედეგად ხორციელდება შეუსაბამო საქონლის/მომსახურების შესყიდვა, ხოლო გადამეტებული ტექნიკური დავალების შედეგად ისეთი შესყიდვის ობიექტის მიღებას, რომელიც აღემატება შემსყიდველის მოთხოვნებს. რაც საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტურად ხარჯვის ტოლფასია. ორივე უკიდურესობისათვის დამახასიათებელი კი, კონკურენციის შემცირება და, ხშირ შემთხვევაში, არშემდგარი ტენდერია.

შემსყიდველ ორგანიზაციას და, არა მარტო მას, ასევე, მენარმეებს და ბიზნესის წარმომადგენლებს მნიშვნელოვან ზიანს აყენებს ჩაშლილი და არშემდგარი ელექტრონული ტენდერები. ჩაშლილი ტენდერები აფერხებს სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიებებს. აფერხებს სახელმწიფო ბიუჯეტში საშემოსავლო თანხების აკუმულირებას, ბიუჯეტის შევსებას. მონაწილე კომპანიები ჩაშლილი ან არშემდგარი ტენდერის გამო ეწევიან დამატებით ხარჯებს, რომლებიც დაკავშირებულია ტენდერში მონაწილეობასთან ზოგიერთ შემთხვევაში დამატებით რისკს წარმოადგენს არამარტო არასწორად დაგეგმილი, ან ჩაშლილი და არშემდგარი ტენდერი, არამედ - შემდგარი ტენდერის შემდგომ ხელშეკრულების შეუსრულებლობის, ვალდებულებების შეუსრულებლობის გამო. შემსყიდველი ორგანიზაცია იძულებული ხდება ისევ ხელახლა გამოაცხადოს ტენდერი, რაზეც კვლავ იხარჯება დრო.

სწორედ ასეთი ვალდებულებების შეუსრულებლობა იწვევს ბიუჯეტის კრიზისს, ჩავარდნას.ამ შემთხვევაში მთავარი ხარვეზებია ვალდებულებების გადავადება. ელექტრონული ტენდერების ჩატარებისას ერთ-ერთ პრობლემას წარმოადგენს ასევე მიმწოდებლების მხოლოდ გამარჯვებაზე ორიენტირება. მიმწოდებელი ხშირად გამარჯვების მოსაპოვებლად ცდილობს შესყიდვის ღირებულება დაიყვანოს მინიმუმამდე, იმის იმედად, რომ ხელშეკრულების გაფორმების შემდგომ ფასს ცვლილების შედეგად გაზრდის.

პრობლემა ასევე შემსყიდველ ორგანიზაციაში ადამიანური რესურსის ნაკლებობა. შესყიდვების დაგეგმვა, ბაზრის კვლევა, სატენდერო დოკუმენტაციის შედგენა მოითხოვს როგორც დროს, ასევე საკმაოდ დიდ ადამიანურ რესურსს, რომელიც იწვევს უკლებლივ ყველა ეტაპის ზერელედ, არასაკმარისად მოკვლევის საფუძველზე ჩატარებას.

დასკვნა.

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 არაკვალიფიციურად შედგენა, ელექტრონული ტენდერების არაპროფესიონალურად წარმართვა, წარუმატებელი ტენდერების რაოდენობა, პირდაპირი შესყიდვების წილი, შესყიდვების კანონმდებლობიდან გამონაკლისების რაოდენობა და აგრეთ-

რებული მონაცემების შედგენა და გამოქვეყნება. სასურველია კანონმდებლობაში განხორციელდეს რიგი ცვლილებები და დაიხვეწოს შესყიდვების ჩატარების ყველა ეტაპი. დაიხვეწოს ბაზრის კვლევის ხარისხი, კვალიფიციურად შედგეს სატენდერო დოკუმენტაცია, შესაბამისად კვალიფიციურად ჩატარდეს შესყიდვის ყველა ეტაპი.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2018 წლის ანგარიში;
2. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ოფიციალური ვებ-გვერდი <http://www.procurement.gov.ge/>
3. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2010 წლის 20 სექტემბრის №7 ბრძანებით დამტკიცებული „შესყიდვის ობიექტების იდენტიფიცირებისა და ერთგვაროვნების დადგენის წესი“
4. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო“ საქართველო სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა, თბ 2013.
5. კუნკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო სტრატეგია, თბ 2013.
6. ო. კიკვაძე, ი. მახარაშვილი, მ. ძაგანია შესყიდვების ადმინისტრირება.
7. თ. გოგნაძე „ტენდერების ჩატარების სრულყოფილი ზოგიერთი საკითხი“
8. მ. მაღრაძე, თ. გოგნაძე სახელმწიფო შესყიდვების მართვის სრულყოფა ელექტრონული ტენდერების გამოყენებით ჟურნალი „ეკონომიკა“, 9-10, 201.