ევროკავშირთან საქართველოს სახელმწიფო ელექტრონული შესყიდვების თავსებადობის სამთავრობო პოლიტიკა

მიხეილ ბაღდავაძე
სტუ-ს დოქტორანტი
E-mail: mikheilbagdavadze@gmail.com

რეზიუმე

სტატიაში – ***„ევროკავშირთან საქართველოს სახელმწიფო ელექტრონული შესყიდვების თავსებადობის სამთავრობო პოლიტიკა“*** – განხილულია ის ნაკლოვანებები, რაც ამ სფეროში „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონს [1] აქვს ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შედარებით. ასეთებია: საქართველოში ტენდერის გამარჯვებული ვლინდება მხოლოდ დაბალი ფასით, ევროპაში დაბალი ფასით და მაღალი ხარისხით, საქართველოში საჭირო შემთხვევაში ტენდერის კონფიდენციალობა არ არის დაცული, საქართველოს პრაქტიკაში მხოლოდ ელექტრონული ტენდერი გამოიყენება, ევროკავშირში ეს პროცედურა სავალდებულო არ არის და ა. შ.

სტატიაში გადმოცემულია, რომ ამ ვითარების გამოსასწორებლად საქართველომ მიიღო ევროკავშირის რეკომენდაციები და შეიმუშავა 8 წელზე გაწერილი 5-ფაზიანი გეგმა. სტატიაში აღწერილია თუ რომელ ფაზაში რა სამუშაოების შესრულებას აპირებს სახელმწიფო შესყიდვების საქართველოს სააგენტო და გაკეთებულია დასკვნა, რომ 8 წლიანი პერიოდი არის დიდი და იგი შეიძლება 3 წლამდე შემცირდეს.

საკვანძო სიტყვები: ელექტრონული აუქციონი; ევროპასთან თავსებადობა; გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი; ასოცირების შეთანხმება.

შესავალი

საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვებში 2010 წლის შემდეგ მრავალი რეფორმა გატარდა. ერთ-ერთი მათგანი იყო ელექტრონული შესყიდვების პლატფორმის დანერგვა. იგი ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმებით (DCFTA) განხორციელდა.

შესყიდვების ელექტრონიზაციას მინიმუმამდის დაყავს თაღლითობის და კორუფციის მცდელობები, რადგან შესყიდვების ყველა პროცესი გამჭვირვალეა, ნებისმიერი ინფორმაცია საჯაროა, ელექტორნული წესით ქვეყნდება შემსყიდველი ორგანიზაციების შესყიდვის გეგმები და ა. შ. საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში ელექტრონული სერვისის დანერგვა იყო მეტად წინ გადადგმული ნაბიჯი. სწორედ ამიტომ იყო, რომ მთელმა რიგმა საერთაშორისო ორგანიზაციებმა – EBRD-მა, OECD-მ, UNPAN-მა და სხვებმა ამ საქმეში ჩვენი ქვეყანა წარმატებულად აღიარეს. აი, მათი შეხედულებები ამ საკითხზე:

„საქართველოში დანერგილი ელექტრონული შესყიდვების სისტემა კარგ მაგალითად შეიძლება იქცეს აზიის და წყნარი ოკეანის ქვეყნებისთვის”.

„საქართველოში წარმატებით დაინერგა სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული, გამჭვირვალე სისტემა, რაც ძალიან დასაფასებელია...”

ყოველივე ამის მიუხედავად, შესყიდვების სფეროში არის მთელი რიგი შეუსაბამობები ევროკავშირის კანონმდებლობასთან. ისინი გარკვეულად ეხება შესყიდვების ელექტრონიზაციასაც.

1. სახელმწიფო ელექტრონული შესყიდვების მდგომარეობა საქართველოში ევროკავშირთან მიმართებაში

საქართველოში სახელმწიფო შესყიდვების პროცესს კოორდინაციას უწევს სახელმწიფო

შესყიდვების სააგენტო, რომელმაც 2010 წელს დანერგა შესყიდვების ერთიანი, ელექტრონული სისტემა (www.procurement.gov.ge). მისი საშუალებით გასაჯაროვდება ყველა სატენდერო დოკუმენტაცია, სატენდერო წინადადებები, ხელშეკრულებები და ამის გარდა თვით შესყიდვის პროცედურები [2, გვ. 160]. ეს ყველაფერი თავის დროზე გაკეთდა ევროკავშირის მოთხოვნით.

ამის მიუხედავად, „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ" საქართველოს კანონს ელექტრონულ შესყიდვებში აღმოაჩნდა შეუსაბამოებები ევროკავშირის კანონმდებლობასთან, კერძოდ:

➢ მიუხედავად იმისა, რომ კანონი განასხვავებს გამარტივებული ელექტრონული და ელექტრონული ტენდერის პროცედურებს, პრაქტიკაში მხოლოდ ელექტრონული ვაჭრობის პროცედურა გამოიყენება. ევროკავშირის წესების მიხედვით, ელექტრონული აუქციონი არის სპეციალური პროცესი, რომელიც შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ღია, შეზღუდულ და სხვა სახის პროცედურებთან ერთად, მაგრამ იგი არ არის შესყიდვის პროცედურა, როგორც ასეთი იგი და ვერ ჩაანაცვლებს შესყიდვის სხვა პროცედურებს.

➢ ელექტრონული აუქციონის გამოყენება ევროკავშირის დირექტივებით სავალდებულო არ არის. შემსყიდველ ორგანიზაციას მისი გამოყენება შეუძლია სურვილისამებრ.

➢ ელექტრონული აუქციონი, ევროკავშირის წესებთან შედარებით, საპირისპირო ლოგიკას ექვემდებარება, რადგან ფინანსური და ტექნიკური შესაძლებლობების გადამოწმება და ტექნიკური დოკუმენტაციის შესწავლა – კერძოდ, პასუხობს თუ არა სატენდერო წინადადებას სატენდერო დოკუმენ-ტაციით მოთხოვნილ ტექნიკურ მოთხოვნებს – ხდება მხოლოდ გამარჯვებულთან მიმართებაში. ევროპულ კანონმდებლობასთან შესაბამისობისთვის საჭირო იქნება, რომ ელექტრონული აუქციონი საბოლოო პროცედურად იქცეს. წარდგენილი წინადადებების სრული შეფასება უნდა გაკეთდეს ელექტრონული აუქციონის დაწყებამდე.

➢ კანონის თანახმად, ელექტრონული ტენდერისა და გამარტივებული ელექტრონული ტენდერების გამარჯვებულის გამოვლენის ერთადერთი კრიტერიუმი არის ყველაზე დაბალი ფასი, ხელშეკრულების არსის, მოცულობისა და სირთულის მიუხედავად. შესაბამისად, სხვა კრიტერიუმების დანერგვა კანონმდებლობაში, პირველ რიგში, საშუალებას მოგვცემს, რომ ხელშეკრულება გაფორმდეს ფასის/ხარისხის საუკეთესო შეფარდების დროს. რაც არჩევითი უნდა იყოს სისტემაში ნებისმიერი ტიპის შესყიდვის პროცედურის შემთხვევაში. ფასის გარდა სხვა კრიტერიუმების გამოყენება შემსყიდველ ორგანიზაციას საშუალებას მისცემს გაითვალსიწინოს სხვა, ხარისხობრივ მაჩვენებლებზე დაფუძნებული ფაქტორებიც. კონკურსების დანერგვის შედეგად ბოლოდრინდელმა გამოცდილებამ, სადაც საუკეთესო წინადადების გამოსავლენად გათვალისწინებულია როგორც ფასი, ისე ხარისხი, აჩვენა, რომ ნიადაგი მზადაა შესყიდვის სტანდარ-ტული პროცე-დურების დროსაც ამ მიდგომის გამოყენებისთვის.

➢ ერთიანი ელექტრონული სისტემა და კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს ინფორმაციის საჯაროობის შეზღუდვას, როდესაც ეკონომიკური ოპერატორების მიერ, ინფორმაცია აღნიშნულია როგორც კონფინდეციალური, მათ შორის, ტექნიკური და სავაჭრო საიდუმლოება და ტენდერის კონფინდეციალური ასპექტები.

ზემოთდასახელებული ასოცირების შეთანხმების 145-ე მუხლი საქართველოსგან მოითხოვს აღიაროს მისი დირექტივები და მოახდინოს ეტაპობრივი საკანონმდებლო დაახლოება გეგმის და გრაფიკის შედგენით. საქართველოს მთავრობის მიერ ეს გეგმაც შედგენილია და ამ სფეროში ევროკავშირთან დაახლოების გრაფიკიც (8 წლიანი ვადით). დაახლოების გრაფიკი 5 ფაზიანია:

I ფაზა – 3 წელი ასოცირების შესახებ შეთანხმების ძალაში შესვლიდან – სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების გაფორმების და შესაბამისი ინსტიტუციური ბაზის მარეგულირებელი ძირითადი სტანდარტები.

II ფაზა – 5 წელი ასოცირების შესახებ შეთანხმების ძალაში შესვლიდან – სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ დირექტივისა და სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში დავების განხილვის შესახებ დირექტივის ძირითადი ელემენტები.

III ფაზა – 6 წელი ასოცირების შესახებ შეთანხმების ძალაში შესვლიდან – სექტორების შესახებ დირექტივისა და სექტორების სფეროში დავების განხილვის შესახებ დირექტივის ძირითადი ელემენტები (მოქმედების ფარგლები, პრინციპები, პროცედურები, ზოგადი წესები).

IV ფაზა – 7 წელი ასოცირების შესახებ შეთანხმების ძალაში შესვლიდან – სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ დირექტივისა და სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში დავების განხილვის შესახებ დირექტივის სხვა (სავალდებულო და არასავალდებულო) ელემენტები.

V ფაზა – 8 წელი ასოცირების შესახებ შეთანხმების ძალაში შესვლიდან – სექტორებ-

ის შესახებ დირექტივისა და სექტორების სფეროში დავების განხილვის შესახებ დირექტივის სხვა (სავალდებულო და არასავალდებულო) ელემენტები (ინოვაციური პარტნიორობა, კვალიფიკაციის წესები, კონკურსის წესები, ერთობლივი და ელექტრონული შესყიდვის მეთოდები და ინსტრუმენტები და სხვა).

რეფორმების სტრატეგიული ვადა შეადგენს 8 წელს ასოცირების შეთანხმების ძირითადი დებულებების ძალაში შესვლის თარიღიდან (01.09.2014). ეს მოგვცემს დროს ინსტიტუციებისა და ადამიანური რესურსების შემდგომი გაძლიერებისთვის, რაც საჭიროა იმისტვის, რომ მოხდეს ახალ კანონმდებ-ლობასთან ადაპტაცია, როგორც შემსყიდველი ორგანიზაციების, ისე ეკონო-მიკური ოპერატორების მხრიდან.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, ნათელია, რომ სამომავლო რეფორმა ბევრად უფრო ფართომასშტაბიანია, ვიდრე მხოლოდ ევროკავშირის სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში მოქმედი დირექტივების დებულებებთან დაახლოება. გარდა იმისა, რომ უნდა მოხდეს საკანონმდებლო დაახლოება, საქართველომ, ასევე, უნდა უზრუნველყოს წესების სათანადო დანერგვა და იმპლემენტაცია.

აღნიშნული 5 ფაზიანი გეგმის შესრულება ელექტრონული შესყიდვების სფეროში მოიცავს შემდეგს [3, გვ. 46]:

- განაცხადების გამოქვეყნება ელექტრონული ფორმით;
- სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული დოკუმენტაციის ელექტრონულად ხელმისაწვდომობა;
- შესყიდვის პროცედურაში მონაწილეობის შესახებ განაცხადისა და სატენდერო დოკუმენტაციის ელექტრონულად წარდგენა.

სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში ევროკავშირთან დაახლოების გეგმით პირველი ორი მოთხოვნა უნდა შესრულდეს 2019 წლამდე, ანუ მეორე ფაზაში, მესამე კი – მეოთხე ფაზაში, ანუ 2021 წლამდე. საქართველოში ყველა ეს მოთხოვნები უკვე შესრულებულია. ეს არ ნიშნავს იმას, რომ ამ სფეროში სამართლებრივ რეგულირებას მოწესრიგება არ სჭირდება. ყოველგვარი ცვლილება უნდა აისახოს კანონდებლობაში, ეს არის ახალი პროცედურები, დინამიკური შესყიდვის სისტემები, კონკურენტული პროცედურა, შეზღუდული პროცედურა და სხვა.

ყველაზე მნიშვნელოვანი სიახლეებია ელექტრონული შესყიდვების ფუნქციონალში, რომელიც ეტაპობრივად დაინერგება ერთიან ელექტრონულ სისტემაში, საკანონმდებლო დაახლოების თითოეულ ეტაპზე, შემდეგია [3, გვ. 47-49]:

I ფაზა (2017):

- ორეპატიანი შესყიდვის მეთოდის შემოღება პრეკვალიფიკაციით ასოცირების შესახებ შეთანხმების 144-ე მუხლის თანახმად (უკვე დაინერგა);
- სხვა კრიტერიუმების შემოღება, რაც შესაძლებელს გახდის ნებისმიერი ტიპის შესყიდვის პროცედურის დროს ხელშეკრულების გაფორმებას ფასის/ხარისხის საუკეთესო შეფარდების მქონე მიმწოდებელთან.

II ფაზა (2019):

- წინასწარი საინფორმაციო შეტყობინების ფორმულარის (PIN) შემოღება;
- ღია, შეზღუდული და მოლაპარაკების გამოყენებით კონკურენტული პროცედურების შემოღება;
- წინასწარი გამოქვეყნების გარეშე მოლაპარაკების პროცედურის შემოღება;
- ამ ფაზაში განხილული იქნება სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ევროკავშირის დირექტივის კონცეფციისა და მოთხოვნების შესაბამისად ელექტრონული აუქციონის შემოღების შესაძლებლობა.

III ფაზა (2020):

- ტენდერში მონაწილეობის მისაღებად მოწვევის პერიოდული ინდი-კატიური შეტყობინების ფორმულარების შემოღება;
- სამართლებრივი ნორმების უმრავლესობა, რომლებიც ამ ფაზაში ანალოგიურად ვრცელდება სექტორების სფეროში განხორციელებულ სახელმწიფო შესყიდვებზე, უკვე დანერგილი იქნება II ფაზაში.

IV ფაზა (2021):

- კონკურენტული დიალოგის პროცედურის შემოღება;
- ინოვაციური პარტნიორობის პროცედურის შემოღება;
- ჩარჩო ხელშეკრულების შემოღება;
- ელექტრონული შესყიდვების ინსტრუმენტებისა და ტექნიკის (ელექტრონული აუქციონი, დინამიკური შესყიდვის სისტემა და ელექტრონული კატალოგები), როგორც სტანდარტული პროცედურების დამატებითი ინსტრუმენტების შემოღება;
- კონკურსებთან დაკავშირებით ევროკავშირის მოდელთან საკანონმდებლო დაახლოება.

V ფაზა (2022):

- კვალიფიკაცის სისტემის შემოღება;

- ინოვაციური პარტნიორობის დანერგვა;
- კონკურსები;
- ჩარჩო ხელშეკრულებების გამოყენება.

დასკვნა

შევადარეთ რა საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ ევროკავშირის მოთხოვნებს ამ სფეროში, გავაკეთეთ შემდეგი დასკვნები:

- შეუსაბამოებებია შესყიდვის მოქმედების ფარგლებში, პროცედურებსა და ვადებში;
- შეუსაბამოებებია შემსყიდველი ორგანიზაციის განმარტებებში;
- არ არის პროცედურები და მეთოდები მკაფიოდ;
- სატენდერო წინადადებების წარდგენის ვადები მცირეა და ა. შ.

ამ სამუშაოს შესასრულებლად საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიეცა 8 წელი (2015-2022 წ.წ.) ჩვენი აზრით, ეს მეტად დიდი დროა და იგი 5 წლამდე უნდა შემცირდეს. ამის არგუმენტად ის გამოდგება, რომ ჯერ 2019 წელი არ დამდგარა, მაგრამ სააგენტომ ამ სფეროში ევროპასთან ბევრი შეუსაბამობები უკვე გამოასწორა.

ლიტერატურა:

1. საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“. თბ., 2006.
2. ჩაგელიშვილი ა. ბაზრის კვლევის თავისებურებები სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში, ჟ. „ეკონომიკა და ბიზნესი“, ტ. XI, №1, 2018, გვ. 160.
3. სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში განხორციელებული ცვლილებების შესახებ საქართველოსა და ევრიკავშირს შორის ასოცირების შეთანხმების, ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების (DCFTA) საფუძველზე ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების გზამკვლევი, თბ., 2016.

BIBLIOGRAPHY:

1. Georgian law “About State Procurement”, Tb. 2006.
2. Chagelishvili A. – The peculiarities of market researching in the process of state procurement, magazine: “Economic and Business”, V. XI, #1, 2018, p.160.
3. About the recent changes made in purchase field between Georgia and European Union foundation on the Association-Agreement and on a deep and all-encompassing free market space, (DCFTA), Tb,2016.

THE GEORGIAN STATE GOVERNMENT COMPATIBLE POLITICS OF ELECTRONIC PROCUREMENT WITH EUROPEAN UNION

MIKHEIL BAGHDAVADZE
Doctoral of GTU
E-mail: mikheilbagdavadze@gmail.com

SUMMARY

In the article _**”The Georgian state government compatible politics of electronic procurement with European Union”** is discussed these problems that are relevant for Georgian legislation [1] in this field: “About State Procurement” comparing with the European Union’s legislation. Such as: In Georgia the winner in the tender reveals with a low price, in Europe with a low price and high quality, in Georgia the privacy of Tender isn’t protected in proper cases, it is usable only electronic Tender in Georgian practice , in European Union it isn’t obligatory and etc.

In this article it is said that to improve this situation, Georgia’s got Eropean Union’s recommendations and made a plan with 5 stages and for 8 years.In this article it is shown in which stage Georgian agency of state procurement is supposed to do some specific work and it is drawn the conclusion that 8 years period is too long and it can be reduced till 3 years.

Key words: Electronic auction, the compatibility with Europe, simplified electronic Tender, Association –Agreement.