



შენაბამისობის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამბკინცე“

სოციალური სფეროს აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი
ზაზა შეყილაძე

9 დეკემბერი 2021 წელი

N50/36

ეგზ. N1

სახელმწიფო შესყიდვების მართვის
2017-2019 წლების
სისტემური საკითხების შესაბამისობის აუდიტის
ანგარიში

სარჩევი

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები	3
შემაჯამებელი მიმოხილვა	5
შესავალი	9
აუდიტის მასშტაბი	9
ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა.....	10
აუდიტორის პასუხისმგებლობა	10
აუდიტის საგანი.....	10
აუდიტის კრიტერიუმები	11
ზოგადი ინფორმაცია.....	13
აუდიტის მიგნებები	18
1. შესყიდვის საჭიროების განსაზღვრა.....	18
2. ბაზრის კვლევა	27
3. შესყიდვის ობიექტის (საგნის) განსაზღვრა და აღწერა	45
4. მოთხოვნები პრეტენდენტთა მიმართ	51
5. პრეტენდენტთა შერჩევა - შეფასება	62
სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები.....	71
1. გამარტივებული შესყიდვები.....	71
2. ქვეკონტრაქტორები.....	83

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები

სახელმწიფო შესყიდვა – „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილ შემთხვევებში ელექტრონული ან სხვა საშუალებების გამოყენებით შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ ნებისმიერი საქონლის, მომსახურებისა და სამშენებლო სამუშაოს შესყიდვა.

შემსყიდველი ორგანიზაცია – შესაბამისი სახსრებით შესყიდვის განმახორციელებელი პირი, რომელიც სახელმწიფო შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ სისტემაში რეგისტრირდება სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის მიერ დამტკიცებული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით დადგენილი წესის შესაბამისად.

პრეტენდენტი – პირი, რომელმაც სახელმწიფო შესყიდვის პროცედურაში მონაწილეობის მიზნით გადაიხადა საფასური.

ელექტრონული ტენდერი – 5,000 ლარის ან მეტი ღირებულების¹ შესყიდვის ერთგვაროვანი ობიექტების სახელმწიფო შესყიდვის საშუალება, რომელიც მოიცავს ელექტრონული ტენდერისათვის დადგენილ პროცედურებს.

გამარტივებული შესყიდვა – შესყიდვის საშუალება, რომელიც გამოიყენება კანონით გათვალისწინებულ ან 5,000 ლარამდე ღირებულების შესყიდვის ერთგვაროვანი ობიექტების სახელმწიფო შესყიდვის შემთხვევებში.

ასოცირების შეთანხმება/ხელშეკრულება – ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ერთი მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და, მეორე მხრივ, საქართველოს შორის.

ჯანდაცვის სამინისტრო – საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო.

მომსახურების სააგენტო – სსიპ – საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტო.

OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია.

¹ შესაბამისი გამონაკლისების გარდა.

DCFTA – საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმება.

ტურიზმის ადმინისტრაცია – სსიპ – საქართველოს ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაცია.

გზების დეპარტამენტი – საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს გამგებლობაში არსებული სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება – საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი.

შესყიდვების სააგენტო – სსიპ – სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო.

SMP მოდული – სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის, გამარტივებული შესყიდვის შეთანხმების მოდული.

Design-Build (DB) – სამშენებლო პროექტის განხორციელების მეთოდი. გულისხმობს ერთი კონტრაქტორის შერჩევას, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება როგორც პროექტის შექმნაზე, ასევე სამშენებლო სამუშაოების წარმოებაზე.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა სახელმწიფო შესყიდვების მართვის 2017-2019 წლების სისტემური საკითხების შესაბამისობის აუდიტი.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული სხვადასხვა ორგანიზაციის აუდიტების შედეგად, სახელმწიფო შესყიდვების ნაწილში ადგილი ქონდა სისტემური ხასიათის ნაკლოვანებებს: საჭიროებების განსაზღვრის, ბაზრის კვლევის, პრეტენდენტთა შერჩევა - შეფასების, გამარტივებული შესყიდვების და ქვეკონტრაქტორების საკითხებთან დაკავშირებით. შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა მიზანშეწონილად მიიჩნია, შეესწავლა სახელმწიფო შესყიდვების მართვის საკითხები. აუდიტის ობიექტებად განისაზღვრა 9 ერთეული სამინისტრო, 3 ერთეული უნივერსიტეტი და მათ დაქვემდებარებაში მყოფი 9 ერთეული მხარჯავი დაწესებულება (ორგანიზაციების სრული ჩამონათვალი იხ. №1 დანართში). მეტი სიცხადისათვის: აუდიტის ანგარიშში ასევე გამოყენებულია ინფორმაცია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ დასრულებული სხვადასხვა აუდიტის ანგარიშებიდან.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი მნიშვნელოვანი მიგნებები და ნაკლოვანებები:

შესყიდვის საჭიროების ნაკლოვანებები

შემსყიდველი ორგანიზაციები, რიგ შემთხვევებში, საჭიროებებს არ განსაზღვრავენ რაციონალური გათვლებისა და ანალიზის საფუძველზე, რაც იწვევს არაოპტიმალური რაოდენობის სასაქონლო ნაშთების შექმნას.

ბაზრის კვლევის ნაკლოვანებები

შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ, რიგ შემთხვევებში, ბაზრის კვლევის პროცედურები ტარდება არასრულყოფილად. შედეგად, გაზრდილია შესყიდვის ღირებულება ან შემუშავებული სატენდერო პირობები ქმნის არაკონკურენტულ გარემოს.

შესყიდვის საგნის აღწერის ნაკლოვანებები

შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ, რიგ შემთხვევებში, შესყიდვის საგნის აღწერისას გამოიყენება ტექნიკური პარამეტრების ისეთი მაჩვენებლები, რომლებიც ზღუდავს კონკრეტულ სასაქონლო მოდელებსა და კვალიფიციურ მიმწოდებლებს. შედეგად, სატენდერო პროცედურები იღებს ფორმალურ ხასიათს.

პრეტენდენტთა შერჩევა-შეფასების ნაკლოვანებები

სატენდერო კომისიების მიერ, რიგ შემთხვევებში, პრეტენდენტთა დისკვალიფიკაცია ხორციელდება დაუსაბუთებლად, პრეტენდენტთა მიმართ გამოიყენება

არაერთგვაროვანი და დისკრიმინაციული მიდგომა. შედეგად, შემსყიდველი ორგანიზაციები კარგავენ შესაძლებლობას, შესყიდვა განხორციელონ გამარჯვებულ კომპანიასთან შედარებით ნაკლებ ფასად.

გამარტივებული შესყიდვის ნაკლოვანებები

შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ, რიგ შემთხვევებში, გამონაკლისის წესით გამარტივებული შესყიდვის განხორციელება დაუსაბუთებელია და მიმართულია სატენდერო პროცედურების თავიდან არიდებისაკენ.

ქვეკონტრაქტორის გამოყენების ნაკლოვანებები

არასაკმარისი რეგულაციების პირობებში,² შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ რიგ შემთხვევებში, არ არის შემუშავებული კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს კვალიფიციური ქვეკონტრაქტორის სამუშაოს გამოყენებას. შედეგად, ტენდერებში მონაწილე კომპანიები სამუშაოების გამოცდილებად ითვლიან ერთსა და იმავე სამუშაოებს, რაც საშუალებას აძლევთ, მოიპოვონ არამართლზომიერი უპირატესობა სატენდერო პროცედურებში.

გამოვლენილი ნაკლოვანებების აღმოსაფხვრელად გაიცა შემდეგი რეკომენდაციები:

რეკომენდაცია №1

შემსყიდველ ორგანიზაციებს:

საჭიროების სწორად განსაზღვრის მიზნით, შეიქმნას ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს პრიორიტეტების ჩამოყალიბებას დაგეგმვის ადრეულ ეტაპზე და შესაბამის სამსახურებს (საფინანსო, შესყიდვები, ლოგისტიკა) შორის კომუნიკაციით განისაზღვრება შესასყიდი საქონლის/მომსახურების საჭირო რაოდენობა და მოცულობა, სადაც გათვალისწინებული იქნება დაწესებულების ფინანსური და ტექნიკური შესაძლებლობები, არსებული სასაქონლო ნაშთები;

წინასწარი ანგარიშსწორების ეფექტიანი გამოყენების მიზნით, შეიქმნას ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს შესაბამისი ანალიზის განხორციელებას, რამდენად საჭიროებს შესყიდვა წინასწარ დაფინანსებას და რამდენად აუცილებელია აღნიშნული მიმწოდებლის მიერ ვალდებულებების ჯეროვნად შესრულებისათვის. ამ პროცესში გათვალისწინებული უნდა იყოს, რომ წინასწარი ანგარიშსწორება წლის ბოლოს საბიუჯეტო ასიგნების ათვისებისაკენ არ იყოს მიმართული.

² აღსანიშნავია, რომ ქვეკონტრაქტორების გამოყენების სამართლებრივ საფუძვლებს და პირობებს დაადგენს შესყიდვების სააგენტოს მიერ შემუშავებული სრულიად ახალი კანონპროექტი „საჯარო შესყიდვების შესახებ“.

რეკომენდაცია №2**შემსყიდველ ორგანიზაციებს:**

საბაზრო პირობებისადმი ადეკვატური სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრის და საჯარო სახსრების არარაციონალური ხარჯვის რისკების თავიდან აცილების მიზნით, შეიქმნას ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს ბაზრის კვლევის ეტაპზე ყველა ხელმისაწვდომი ინფორმაციის შესწავლას და ანალიზს, მათ შორის, ფასების შესახებ მიღებული ინფორმაციის ერთგვაროვნებას (შესადარისობა) მიწოდების კომერციული და ფინანსური პირობების (წარმოშობის ქვეყანა, ანგარიშსწორების პირობები, საგარანტიო ვადა და ა.შ.) გათვალისწინებით;

რეკომენდაცია №3**შემსყიდველ ორგანიზაციებს:**

ჯანსაღი კონკურენტული გარემოს უზრუნველსაყოფად, შეიქმნას ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს, შესყიდვის საგნის აღწერისას უპირატესობა მიენიჭოს საქონლის ფუნქციონალურ-ტექნიკური სპეციფიკაციების შემუშავებას და ტექნიკური პარამეტრები განისაზღვროს ისეთ დიაპაზონში, რომელიც შემსყიდველის საჭიროებებს დააკმაყოფილებს. აღნიშნული პროცესის განხორციელებისას გათვალისწინებული უნდა იყოს ბაზრის კვლევის შედეგად მიღებული ინფორმაცია და შესაბამისი კომპეტენციის მქონე სპეციალისტების დასკვნები (შეფასებები), რათა გაიზარდოს ბაზარზე არსებული ეკონომიკური ოპერატორების შესყიდვაში მონაწილეობის შესაძლებლობა.

რეკომენდაცია №4**შემსყიდველ ორგანიზაციებს:**

შესყიდვის პროცედურებში თანაბარზომიერი და პროპორციული მიდგომების ჩამოყალიბების მიზნით, შეიქმნას ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს პრეტენდენტთა მიმართ ტექნიკური და ფინანსური ხასიათის მოთხოვნების შემუშავებას დეტალური ანალიზის, მათ შორის, ბაზრის კვლევის პროცედურებიდან მიღებული და საჯაროდ ხელმისაწვდომი ინფორმაციების საფუძველზე. აღნიშნულმა საშუალებამ უნდა მისცეს კვალიფიციურ პრეტენდენტებს, მონაწილეობა მიიღონ სატენდერო პროცედურებში და დადგენილი მოთხოვნები არ გახდეს კონკურენტული გარემოს უზრუნველყოფის დამაბრკოლებელი ფაქტორი.

რეკომენდაცია №5

შემსყიდველ ორგანიზაციებს:

შესყიდვებში მონაწილე პირთა მიმართ გამჭვირვალე, ერთგვაროვანი მიდგომისა და ფინანსური სახსრების ეკონომიური ხარჯვის უზრუნველყოფის მიზნით:

| შემუშავდეს და დაინერგოს კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს სატენდერო კომისიების ეფექტიან ფუნქციონირებას, რამაც მნიშვნელოვნად უნდა შეამციროს დაუსაბუთებელი და არამართლზომიერი გადაწყვეტილებების რისკები.

| შესაბამისი პირობების არსებობის შემთხვევაში, შემუშავდეს კონტროლის მექანიზმები დაზუსტების შესაძლებლობის სწორად და მართლზომიერად გამოყენებისათვის, რომელიც უზრუნველყოფს სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული მოთხოვნების შესრულების შესახებ, დამატებითი მტკიცებულებების (დოკუმენტები და განმარტებები) მიღებას.

რეკომენდაცია №6

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს:

გამარტივებული შესყიდვების გამოყენების თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილებების კანონშესაბამისობის უზრუნველსაყოფად:

| ამაღლდეს არსებული კონტროლის მექანიზმების ეფექტიანობა ან/და დაინერგოს ახალი კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც აღნიშნული შესყიდვის საშუალების გამოყენების თაობაზე თანხმობის გაცემის პროცესში, გაზრდის მისი გამოყენების დასაბუთების ხარისხს;

| არსებული რესურსის პირობებში შემუშავდეს რისკების შეფასების სისტემა და მონიტორინგის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს ნებართვის გაცემის შემდგომ შემსყიდველის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს, ასევე ფაქტობრივ გარემოებებსა და თანხმობის გაცემის საფუძვლებს (კრიტერიუმებს) შორის „გადახრების“ იდენტიფიცირებას და შემდგომ რეაგირებას.

რეკომენდაცია №7

შემსყიდველ ორგანიზაციებს:

ქვეკონტრაქტორის სამუშაოების ეფექტიანი მართვის მიზნით, შექმნან შიდა კონტროლის გარემო და მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს შესაბამისი კრიტერიუმების საფუძველზე კვალიფიციური ქვეკონტრაქტორის შერჩევას და მონიტორინგს.

შესავალი

აუდიტის მასშტაბი

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა სახელმწიფო შესყიდვების მართვის სისტემური საკითხების შესაბამისობის აუდიტი, რომელმაც მოიცვა 2017 წლის 1 იანვრიდან 2020 წლის 1 იანვრამდე პერიოდი.

აუდიტის ობიექტებად შერჩევისას გათვალისწინებულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ აუდიტის შედეგად გამოვლენილი ნაკლოვანებები სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებით; გათვალისწინებულია შესყიდვების მოცულობა და სპეციფიკა, რათა შესწავლილი ყოფილიყო სახელმწიფო შესყიდვების მართვის მნიშვნელოვანი ნაწილი.

ანგარიშების მომზადებისას გამოყენებულია შერჩევის პრინციპები, რაოდენობრივი და ხარისხობრივი არსებითობის გათვალისწინებით. აუდიტის შედეგად გამოვლენილი შეუსაბამოების სიმრავლის მიუხედავად, აუდიტის ანგარიშში წარმოდგენილია შეუსაბამოები, რომლებიც არსებითია და სისტემურ ხასიათს ატარებს.

აუდიტის ობიექტებია:

- ┆ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო;
- ┆ საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო;
- ┆ საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო;
- ┆ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო;
- ┆ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო;
- ┆ საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო;
- ┆ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო;
- ┆ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო;
- ┆ საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო;
- ┆ საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო;
- ┆ სსიპ – ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი;
- ┆ სსიპ – საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი;
- ┆ სსიპ – თბილისის სახელმწიფო სამედიცინო უნივერსიტეტი.

ასევე აუდიტის ობიექტებია ზემოთ ჩამოთვლილი უწყებების დაქვემდებარებაში მყოფი ორგანიზაციები, რაც ერთობლივად 9 ერთეულს შეადგენს (ორგანიზაციების სრული ჩამონათვალი შესაბამისი პერიოდის მიხედვით იხ. დანართ №1-ში).

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

აუდიტის ობიექტ(ებ)ის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობით და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე. ხელმძღვანელობა ასევე პასუხისმგებელია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე მოწოდებული ინფორმაციის სისრულესა და სისწორეზე. ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა მოიცავს აგრეთვე შიდა კონტროლის სისტემის შემუშავებას, დანერგვასა და შენარჩუნებას, რაც საჭიროა საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის პროცესის იმგვარი წარმართვისათვის, რომელიც არ შეიცავს შეცდომით ან განზრახ არამართლზომიერი ქმედებით (თაღლითობით) გამოწვეულ არსებით კანონშეუსაბამობებს.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

სახელმწიფო შესყიდვების მართვის სისტემური საკითხების შესაბამისობის აუდიტი წარმოადგენს აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI) შესაბამისად, რაც გულისხმობს პროფესიული ეთიკის მოთხოვნებთან შესაბამისობას, ასევე აუდიტის დაგეგმვასა და ჩატარებას იმ მიზნით, რომ მიღებულ იქნეს გონივრული რწმუნება იმასთან დაკავშირებით, შეესაბამება თუ არა შესყიდვების მართვის, სისტემური საკითხების მიმართულებით ორგანიზაციების საქმიანობა მოქმედ კანონმდებლობას.

აუდიტის ანგარიში არ წარმოადგენს საქმიანობის კანონმდებლობასთან სრულად შესაბამისობის გარანტიას. აუდიტის პროცესის თანდაყოლილი შეზღუდვების გამო, აუდიტის მსვლელობისას არსებობს რისკი, რომ გარკვეული შეუსაბამოებები დარჩეს შეუმჩნეველი, იმის მიუხედავად, რომ აუდიტი დაიგეგმა და შესრულდა საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად.

აუდიტი ითვალისწინებს პროცედურების ჩატარებას საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებების მოსაპოვებლად აუდიტორული დასკვნის გამყარების მიზნით. პროცედურები შეირჩევა აუდიტორული განსჯის საფუძველზე, რაც მოიცავს არსებითი რისკების შეფასებას. ჩვენ მიერ განხორციელებული აუდიტორული პროცედურები შესაფერისია აუდიტის საგანთან დაკავშირებით დასკვნის ჩამოსაყალიბებლად.

აუდიტის საგანი

აუდიტის საგნად განისაზღვრა:

- ┌ შესყიდვის საჭიროების განსაზღვრა და დაგეგმვა;
- ┌ ბაზრის კვლევის პროცედურების განხორციელება;

-)/ შესყიდვის ობიექტის (საგნის) განსაზღვრა და აღწერა;
-)/ პრეტენდენტთა მიმართ მოთხოვნების ჩამოყალიბება;
-)/ პრეტენდენტთა შერჩევა-შეფასება;
-)/ გამარტივებული შესყიდვების ეკონომიურად და პროდუქტიულად განხორციელება;
-)/ ქვეკონტრაქტორის სამუშაოს გამოყენება და მართვა.

აუდიტის კრიტერიუმები

1. საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“.
2. საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“.
3. საქართველოს კანონი „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“.
4. საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის №55 დადგენილებით დამტკიცებული „ტექნიკური რეგლამენტი – სამშენებლო სამუშაოების სახელმწიფო შესყიდვისას ზედნადები ხარჯებისა და გეგმური მოგების განსაზღვრის წესი“.
5. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანება „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“.
6. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“.
7. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 17 აგვისტოს №13 ბრძანება „გამარტივებული შესყიდვის კრიტერიუმების განსაზღვრისა და გამარტივებული შესყიდვის ჩატარების წესის დამტკიცების თაობაზე“.
8. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 10 თებერვლის №2 ბრძანება „შესყიდველი ორგანიზაციის ანგარიშგების წესის დამტკიცების თაობაზე“.
9. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 29 ოქტომბრის №19 ბრძანება „შავი სიის წარმოების წესის და პირობების დამტკიცების თაობაზე“.
10. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2018 წლის 8 თებერვლის №1 ბრძანება „სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული დავების განხილვის საბჭოს საქმიანობის წესის დამტკიცების თაობაზე“.
11. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს რეკომენდაციები.
12. სხვა კრიტერიუმები (რაც მითითებულია აუდიტის ანგარიშის პროექტის ძირითად ტექსტში).

აუდიტის მიზანი

აუდიტის მიზნებია:

- ა) დასკვნის ჩამოყალიბება საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებების მოპოვების გზით იმის შესახებ, რამდენად შეესაბამება აუდიტის საგანი სათანადო კრიტერიუმებს, ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით;
- ბ) აუდიტის ანგარიშის მომხმარებლებისათვის ინფორმაციის მიწოდება მიგნებების, დასკვნებისა და სადაც შესაფერისია, რეკომენდაციების შესახებ.

აუდიტის მეთოდოლოგია

ქვემოთ ჩამოთვლილია აუდიტის საგნიდან და მასშტაბიდან გამომდინარე დაგეგმილი და განხორციელებული აუდიტორული პროცედურები:

1. აუდიტის მიგნებები დაფუძნებულია აუდიტის ობიექტების მიერ მოწოდებულ ინფორმაციასა და შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ პორტალზე ატვირთულ დოკუმენტაციაზე. აუდიტის ჯგუფის მიერ აღნიშნული ინფორმაცია (დოკუმენტაცია) დამუშავდა და შეუდარდა მარეგულირებელი ნორმების მოთხოვნებს.
2. შედარდა მხარჯავ დაწესებულებებში შესყიდვის განხორციელების პრაქტიკა, შესყიდვის კლასიფიკატორების მიხედვით.
3. განხორციელდა ალტერნატიული ბაზრის კვლევის პროცედურები, შესყიდვის საგნის სავარაუდო ღირებულების გადამოწმების მიზნით.
4. გაანალიზდა შესყიდვის საგნის სპეციფიკაციები, მათი ფუნქციური დანიშნულების მიზნით.
5. შედარდა შემსყიდველის გადაწყვეტილებები ერთგვაროვან საკითხებთან დაკავშირებით.
6. გამარტივებული შესყიდვის საფუძვლები შედარდა ფაქტობრივ გარემოებებს.
7. გაანალიზდა სამშენებლო სამუშაოების წარმოება Design-Build მეთოდის შემთხვევაში, მათი დადებითი და უარყოფითი მხარეების იდენტიფიცირების მიზნით.
8. შედარდა ქვეკონტრაქტორთა სამუშაოები ძირითად სატენდერო მოთხოვნებთან.

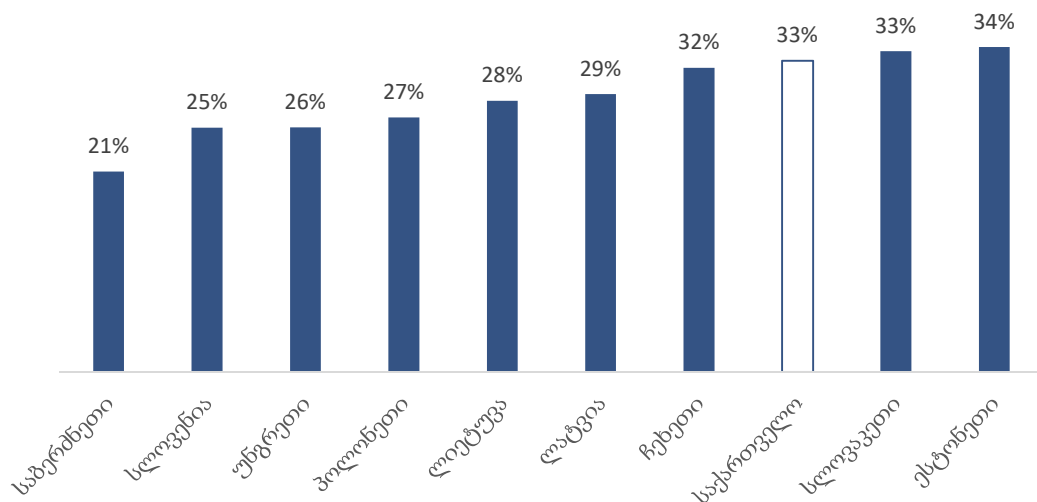
ზოგადი ინფორმაცია

სახელმწიფო შესყიდვები არის სახელმწიფო საჭიროებისათვის საქონლის, მომსახურების და სამუშაოს შესყიდვა. შესყიდვების ეფექტიანი მართვა მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საჯარო სექტორის საქმიანობის ეფექტიანობის გაზრდაში, ასევე ზოგადად მაკროეკონომიკური პარამეტრების გაუმჯობესებაში, რომელიც ვლინდება ინოვაციების ხელშეწყობაში, სამუშაო ადგილების შექმნასა და მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებაში.

მნიშვნელოვანია სახელმწიფო შესყიდვებით გაწეული ხარჯების წილი მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებით, აღნიშნული მაჩვენებელი OECD წევრი ქვეყნების შემთხვევაში, მთლიანი შიდა პროდუქტის, საშუალოდ, 13.8%-ს შეადგენს და თითქმის 2 ტრილიონ ევროს აღწევს,³ ხოლო საქართველოს შემთხვევაში აღნიშნული პარამეტრი 10%-ია.

როგორც საქართველოს, ასევე რიგი OECD წევრი ქვეყნების სახელმწიფო შესყიდვების წილი მთლიან სახელმწიფო გადასახდელებთან მიმართებით, საშუალოდ, **მესამედს** შეადგენს.⁴

დიაგრამა №1. შესყიდვების წილი მთლიან გადასახდელებთან მიმართებით



საქართველოში სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელება ელექტრონული სისტემით 2010 წელს დაიწყო. აღნიშნული პერიოდიდან საჯარო დაწესებულებები ტენდერებს მხოლოდ სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის მეშვეობით ახორციელებენ. 2017 წლამდე შესყიდვების საერთო სისტემას პერიოდულად ემატებოდა

³ Trade.ec.europa.eu - ევროკავშირის წევრი ქვეყნების დანახარჯები (2016).

⁴ Budgetmonitor.ge; OECD – ilibrary.org; ინფორმაცია სახელმწიფო შესყიდვებისა და ბიუჯეტის შესახებ.

რეგულაციები და მეთოდები შესყიდვის კლასიფიკაციასთან და ტენდერის სახეობებთან დაკავშირებით. 2017–2019 წლებში განხორციელდა რამდენიმე ცვლილება და ასევე დაიწყო ახალ კანონპროექტზე მუშაობა, რომელიც იქნება ახალი ეტაპი ქვეყანაში საჯარო შესყიდვების საერთო გარემოსათვის. კანონპროექტის მიზანია შესყიდვების კანონმდებლობის ევროდირექტივებთან დაახლოება, ასევე:

┌ კანონმდებლობაში შევიდა ცვლილებები ძირითადი პრინციპების დანერგვის მიზნით, რომელთა მთავარი მიზანი ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის (DCFTA) შესახებ შეთანხმების პირველი ფაზით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულება იყო;

┌ მიმდინარეობს მუშაობა, ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებით გათვალისწინებული, ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების (DCFTA) ვალდებულების შესრულების ფარგლებში მომზადებულ კანონის პროექტზე – „საჯარო შესყიდვების შესახებ“, რომლითაც ფუნდამენტურად იცვლება საჯარო შესყიდვების პრინციპები და ინერგება ახალი მიდგომები, პროცედურები, ინსტრუმენტები და წესები;

┌ შემუშავდა გამარტივებული შესყიდვების დამატებითი კრიტერიუმები, რომლებიც შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა უნდა გაითვალისწინონ და დაასაბუთონ შესყიდვის განხორციელებისას;

┌ დაინერგა სატენდერო დოკუმენტაციის ელექტრონული ფორმა, რაც სატენდერო დოკუმენტაციას ხდის სტანდარტიზებულს, საშუალებას იძლევა ინფორმაცია მიეწოდოს ბიზნესსექტორს ერთგვაროვნად და მარტივად;

┌ დასრულდა მუშაობა ბაზრის კვლევის განხორციელებასთან დაკავშირებით სარეკომენდაციო მითითებების შექმნაზე, რომელიც შემსყიდველ ორგანიზაციებს ხელს შეუწყობს აღნიშნული პროცესის გაუმჯობესებაში;

┌ ელექტრონულ სისტემას დაემატა ახალი საშუალება – „ელექტრონული ტენდერი პრეკვალიფიკაციით“ (TEP), რაც გულისხმობს ელექტრონული ვაჭრობისთვის დამატებით რაუნდებში მხოლოდ იმ პრეტენდენტების დაშვებას, რომელთა ტექნიკური დოკუმენტაცია, ნიმუში ან ექსპერტიზის დასკვნა შეესაბამება სატენდერო პირობებს;

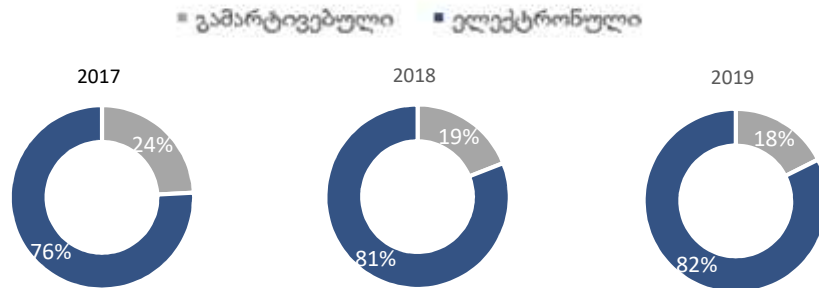
┌ სხვადასხვა მცირე მოცულობის, იდენტური შესყიდვების აგრეგირების გზით, დაინერგა ცენტრალიზებული შესყიდვა.

საქართველოში ყოველწლიურად, დაახლოებით, 3135 შემსყიდველი ორგანიზაცია⁵ ახორციელებს სახელმწიფო შესყიდვებს, 2017 წელს სახელმწიფო შესყიდვების ჯამურმა

⁵ 2017-2019 წლების საშუალო მონაცემებით: 2017 წ. - 3267; 2018 წ. - 3187; 2019 წ. - 2952

ღირებულებამ 3,644,642,000 ლარი შეადგინა, 2018 წელს – 4,087,214,000 ლარი, ხოლო 2019 წელს – 5,332,805,000 ლარი.⁶

დიაგრამა №2. ინფორმაცია შესყიდვის ღირებულებისა და სახეობების მიხედვით შესყიდვების განაწილების შესახებ 2017-2019 წლებში



ელექტრონული ტენდერებით მოცულ შესყიდვებს ზრდადი ტენდენცია აქვს, ხოლო გამარტივებულ შესყიდვებს – კლებადი. საერთო ჯამში, გამარტივებული შესყიდვების მოცულობითი წილის შემცირება ხელს უწყობს შესყიდვის პროცედურების კონკურენტულ გარემოში ჩატარებას.

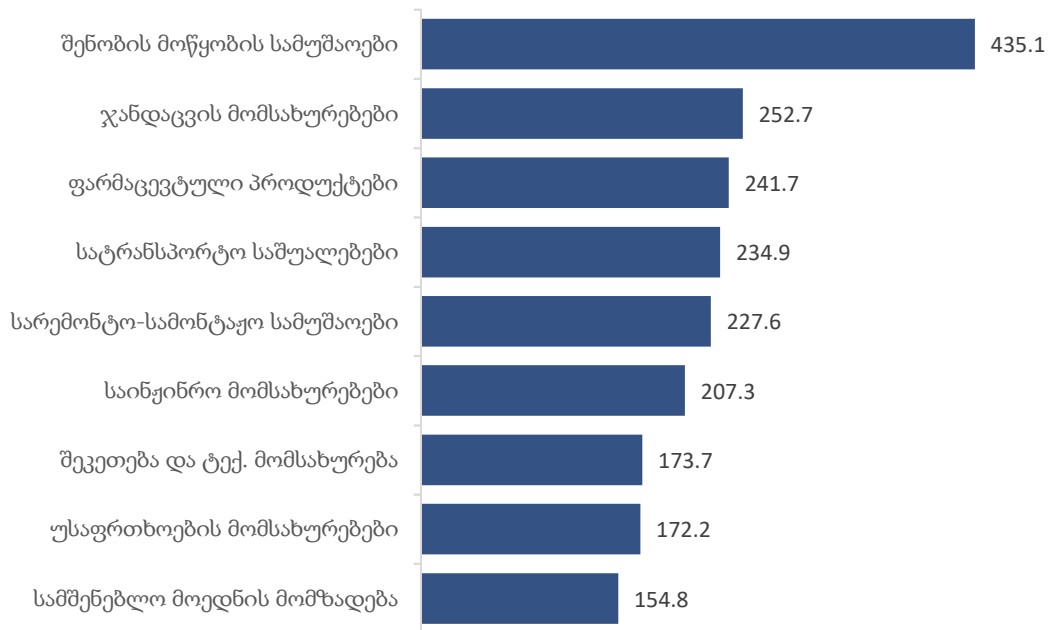
ხელშეკრულების ღირებულების მიხედვით,⁷ ყველაზე მოთხოვნადი შესყიდვის კლასიფიკატორია – 45200000, სამშენებლო სამუშაოები, რომელზეც 2017-2019 წლებში დაიხარჯა 6,483,890,000 ლარი.⁸ შესყიდვებში, ძირითადად, ლიდერობს სამშენებლო, ასევე სატრანსპორტო საშუალებებთან, ჯანდაცვის მომსახურებებთან და ფარმაცევტულ პროდუქტებთან დაკავშირებული კლასიფიკატორები.

⁶ აღნიშნული მონაცემები არ მოიცავს GEO, DEP ტენდერებს და ვაჭრობას პრეისკურანტით (არ მოიცავს ისეთ ტენდერებს, სადაც სავარაუდო ღირებულება სისტემურად მითითებული არ არის).

⁷ როგორც ელექტრონული ტენდერის, ასევე გამარტივებული შესყიდვის მიხედვით.

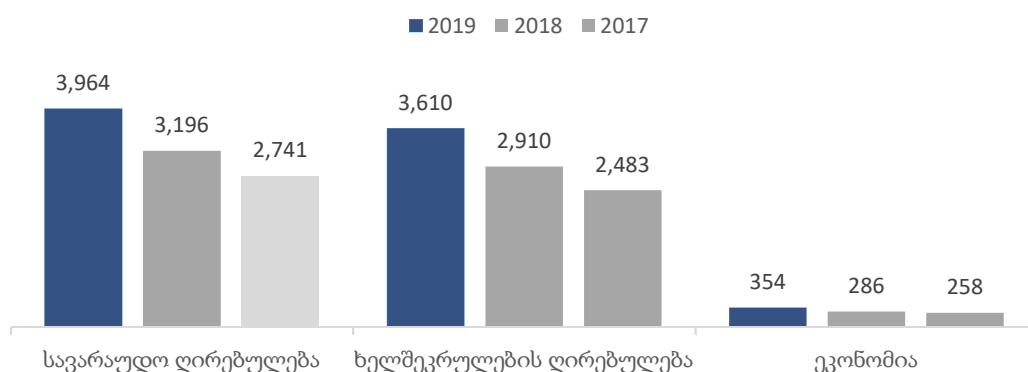
⁸ მონაცემები მოიცავს შესყიდვას მხოლოდ ერთი CPV კოდის მიხედვით. გამარტივებულ შესყიდვებზე ხელშეკრულების ღირებულება უცხოურ ვალუტაში გაანგარიშებულია საშუალო შეწონილი კურსით.

დიაგრამა №3. ინფორმაცია ხელშეკრულების ღირებულების მიხედვით 2017-2019 წლების ყველაზე მოთხოვნილი შესყიდვის კლასიფიკატორების შესახებ (მილიონი ლარი)



გამოცხადებული ტენდერების მიხედვით, ვაჭრობის შედეგად მიღებულმა ეკონომიამ⁹ 2017 წელს – 258,395,794 ლარი, 2018 წელს – 285,736,820 ლარი (9.6%-იანი ზრდით), ხოლო 2019 წელს 354,097,061 ლარი (19.3%-იანი ზრდით) შეადგინა. სავარაუდო ღირებულებასთან მიმართებით მიღებული ეკონომია 2017 წელს შეადგენს 9.4%-ს, 2018 წელს – 8.94%-ს, ხოლო 2019 წელს – 8.93%-ს. შესაბამისად, სავარაუდო ღირებულების გათვალისწინებით, ეკონომიები შემცირების ტენდენციით გამოირჩევა.

დიაგრამა №4. 2017-2019 წლებში მიღებული ეკონომიების შესახებ (თანხა - მილიონი ლარი)¹⁰

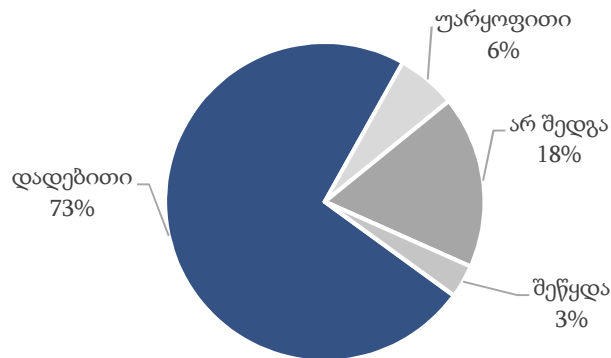


⁹ მონაცემები არ მოიცავს GEO, DEP, კონსოლიდირებულ (CON), B2B ტენდერებს, არ მოიცავს ვაჭრობას პრეისკურანტით.

¹⁰ მონაცემები არ მოიცავს GEO და „ვაჭრობას პრეისკურანტით“.

მიღებული ეკონომიის მაჩვენებელი რიგ შემთხვევებში ნომინალურია, ვინაიდან არაზუსტად განსაზღვრული შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება ვერ გვაძლევს ობიექტურ სურათს მიღებული რეალური ეკონომიების შესახებ.

დიაგრამა №5. 2017 - 2019 წლებში გამოცხადებული ტენდერების სტატუსის შესახებ



უნდა აღინიშნოს, რომ 2017 - 2019 წლებში სულ გამოცხადდა 70,321 ტენდერი, რომელთაგან ტენდერების 73% დასრულდა დადებითად და გაფორმდა ხელშეკრულებები, ხოლო 27%-ის შემთხვევაში – არ შედგა, შეწყდა ან დასრულდა უარყოფითი შედეგით. ფაქტობრივად, ყოველი **მესამე ტენდერი** არ სრულდება დადებითი შედეგით. წარუმატებლად დასრულებული ტენდერები შესაძლოა დაკავშირებული იყოს ობიექტურ გარემოებებთან, თუმცა, ხშირად გამოწვეულია ისეთი გარემოებებით, როგორებიცაა, გაუმართავი ტექნიკური სპეციფიკაციები, არაადეკვატური ტექნიკური მოთხოვნები და ბუნდოვანი სატენდერო პირობები. შემსყიდველი რიგ შემთხვევებში, როგორც შესაბამისი გათვლების გარეშე, ასევე შესაბამისი კვალიფიკაციის არქონის პირობებში, არ განსაზღვრავს საჭიროების რელევანტურ და გასაგებ პირობებს. შედეგად პრეტენდენტი ან არ იღებს მონაწილეობას, ან დისკვალიფიცირებულია სატენდერო პროცედურებიდან. ასეთ შემთხვევებში დროულად არ კმაყოფილდება საზოგადოებრივი და საჯარო საჭიროებები.

შესყიდვის ეფექტიანად განხორციელება მოიცავს ღონისძიებების კომპლექსურად განხორციელებას, რომლითაც შემსყიდველმა სასურველი შედეგი უნდა მიიღოს. აღნიშნული დაკავშირებულია ისეთ საკითხებთან, როგორებიცაა: საჭიროებების განსაზღვრა, ბაზრის ტენდენციებისა და მოთხოვნების შესწავლა, ბიზნესოპერატორებთან ეფექტიანი კომუნიკაცია, კვალიფიციური პრეტენდენტის შერჩევა, სასურველი შედეგების შეფასება და ა.შ.

შესყიდველი ორგანიზაციისათვის მნიშვნელოვანია შესყიდვის თითოეული ეტაპი განახორციელოს გამართულად და თანმიმდევრულად, რაც ეხმარება მიიღოს საჭონელი ან მომსახურება, ხარისხისა და ფასის საუკეთესო შეთავაზებით.

ინფოგრაფიკა №1. შესყიდვის პროცესის შესახებ



აუდიტის მიგნებები

1. შესყიდვის საჭიროების განსაზღვრა

შესავალი: საჭიროებების განსაზღვრა შესყიდვის პროცესის პირველი ეტაპია, სადაც დგინდება შესასყიდი საჭონლის (მომსახურების) რაოდენობა და ხარისხი. ამ ეტაპის სწორად წარმართვას დიდი მნიშვნელობა აქვს ეკონომიური და ეფექტიანი შესყიდვის განსახორციელებლად. შესყიდვის საგნის გადაჭარბებული რაოდენობრივი და ხარისხობრივი პარამეტრები ზრდის საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიანი ხარჯვის რისკებს. უნდა აღინიშნოს, რომ, ერთი მხრივ, აუცილებელზე მეტი რაოდენობით შესყიდვა იწვევს სახსრების განივთებას, სასაქონლო-მატერიალური ფასეულობების არაოპტიმალური მარაგების სახით, ხოლო, მეორე მხრივ, შესყიდვის საგნის ხარისხის მიმართ ზედმეტი, არასაჭირო პარამეტრების მოთხოვნა – არაეკონომიურ ხარჯვას, კონკურენციის შეზღუდვას, ზრდის სატენდერო პირობების კონკრეტულ მიმწოდებლებზე მორგების რისკებს და შესყიდვა შესაძლოა არ შედგეს, დასრულდეს უარყოფითი შედეგით.

შესყიდვების საჭიროება აისახება მხარჯავი დაწესებულების შესყიდვების გეგმის დოკუმენტში, რომელიც დადგენილი წესით, ელექტრონულად რეგისტრირდება შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ პლატფორმაზე. აუდიტით მოცული ობიექტების

მიხედვით,¹¹ ზოგადი ტენდენცია გვაჩვენებს, რომ ხშირია გეგმის ცვლილება. ამასთანავე, საჭიროებები ისეთი მოცულობებით არ იგეგმება, რაც საკმარისი იქნებოდა ერთი საბიუჯეტო წლის მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად. ქვემოთ მოყვანილი დაწესებულებების მიხედვით, გეგმის ცვლილების პროცენტული მაჩვენებელი 1%-დან 213%-მდე მერყეობს, ხოლო საშუალოდ, 41%-ს შეადგენს, რაც გულისხმობს, რომ შესყიდვების თითქმის ნახევარი თავდაპირველ გეგმაში ვერ აისახება.

ცხრილი №1.1 ინფორმაცია ცალკეული ორგანიზაციის მიერ 2018 წლის შესყიდვების გეგმის ცვლილებების შესახებ, ზრდადი ტენდენციით (მილიონი ლარი)

№	შემსყიდველი	გეგმა - 2018 წ.		
		საწყისი	ბოლო	ზრდა
1.	საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო (აპარატი) ¹²	0.9	2.8	212.84%
2.	საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი	5.2	8.5	64.91%
3.	საქართველოს კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ეროვნული სააგენტო	7.6	12.4	63.37%
4.	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	8.0	10.8	35.22%
5.	ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი	16.1	20.2	25.36%
6.	საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო	2.7	3.4	25.21%
7.	საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო	85.8	98.5	14.86%
8.	სოციალური მომსახურების სააგენტო	105.4	112.5	6.82%
9.	საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო	166.3	173.8	4.50%
10.	სურსათის ეროვნული სააგენტო	21.3	21.7	2.18%
11.	საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და საქართველოს ინფრასტრუქტურის სამინისტროს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი	336.6	339.5	0.84%
ჯამი/საშუალო:		755.8	804.2	41.46%

თუმცა არის შემთხვევები, როდესაც მხარჯავი დაწესებულებები გადაჭარბებულად გეგმავენ საბიუჯეტო წლის საჭიროებებს, რაც იწვევს დაგეგმილი პარამეტრების ხშირ ცვლილებას და გეგმის კორექტირებას.

¹¹ გარდა: საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო – გაერთიანებული, საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო. სამინისტროების გაერთიანების მიზეზების გათვალისწინებით.

¹² თავდაპირველსა და საბოლოო გეგმას შორის სხვაობა ძირითადად განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების ფუნქციები და უფლებამოსილება სივრცითი განვითარების მიმართულებით, გადაეცა საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს. შესაბამისად, შესყიდვების გეგმას დაემატა - მომსახურება ურბანული დაგეგმარებისა და ლანდშაფტური არქიტექტურის სფეროში და არქიტექტურული, მასთან დაკავშირებული მომსახურებებით.

ცხრილი №1.2 ინფორმაცია ცალკეული ორგანიზაციის მიერ 2018 წლის შესყიდვების გეგმის ცვლილებების შესახებ, შემცირებადი ტენდენციით (მილიონი ლარი)

№	შემსყიდველი	გეგმა - 2018 წ.		
		საწყისი	ბოლო	შემცირება
1.	საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი	319.5	275.2	-13.86%
2.	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	8.4	7.5	-10.63%
3.	საქართველოს ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაცია	32.0	28.8	-9.97%
4.	თბილისის სახელმწიფო სამედიცინო უნივერსიტეტი	30.1	28.1	-6.74%
5.	საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტო	150.0	140.9	-6.09%
6.	საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია	8.4	7.9	-5.66%
7.	საქართველოს სასაგელაღსრულებლისა და პრობაციის სამინისტრო (2018 წლიდან სპეციალური პენიტენციური სამსახური)	18.5	18.1	-2.15%
ჯამი/საშუალო:		567.0	506.6	-7.87%

შესაბამისად, მხარჯავი დაწესებულებების მიერ ვერ ხერხდება სრულად გამოყოფილი სახსრების ათვისება და მიღებული ეკონომიები მიემართება ადმინისტრაციული ხარჯების დასაფინანსებლად ან ბრუნდება ბიუჯეტში.

კრიტერიუმი: შესყიდვის პროცესის პირველ ეტაპზე დგება შესყიდვების წლიური გეგმა, რომელიც დამოკიდებულია ბიუჯეტური პროცესზე. გეგმის შემუშავებისას მხედველობაში უნდა იყოს მიღებული შესყიდვის განხორციელების აუცილებლობა და მისაწოდებელი საქონლის რაოდენობა, შესასრულებელი სამუშაოს ან გასაწევი მომსახურების მოცულობა არსებული მარაგების გათვალისწინებით.¹³

შესყიდვების წლიური გეგმის პროექტში შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა უნდა განსაზღვრონ პირველადი საჭიროებები, მათი დაკმაყოფილების ალტერნატივები და წარმოადგინონ შესყიდვის ობიექტის მიმართ წაყენებული მოთხოვნების მოკლე აღწერა.¹⁴

1.1 შესყიდვის საჭიროების განსაზღვრისას არ არის გათვალისწინებული საბიუჯეტო წლის რეალური საჭიროებები და წლის დასაწყისისთვის ორგანიზაციაში არსებული მარაგები, რის გამოც საბიუჯეტო სახსრების განივთება ხორციელდება სასაქონლო- მატერიალური მარაგების არაოპტიმალურ, მაღალ ნაშთებში და წარმოიშვება საბიუჯეტო სახსრების არაპროპორციულად გამოყენების რისკები.

გარემოება №1. სსიპ – სოციალური მომსახურების სააგენტომ ქრონიკული დაავადებების სამკურნალო მედიკამენტებით უზრუნველყოფის პროგრამის ფარგლებში 2017 წელს დაგეგმა 23 დასახელების, 2,910,000 ლარის ღირებულების მედიკამენტების შესყიდვა, რომელთაგან შეისყიდა 2,777,063 ლარის მედიკამენტები. წლის განმავლობაში

¹³ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მე-6 პუნქტი.

¹⁴ მეთოდური მითითებები შესყიდვების წინამოსამზადებელი ეტაპისთვის, პუნქტი 1.2.

ბენეფიციარებზე გაიცა ფარმაცევტული პროდუქტის მხოლოდ 20%¹⁵ და ნაშთად დარჩა 80%, ღირებულებით – 2,235,354 ლარი.

არსებული მარაგების მიუხედავად, მომდევნო 2018 წლის ბიუჯეტი დაიგეგმა 198%-იანი ზრდით და განისაზღვრა 10,000,000 ლარით, ხელშეკრულებები გაფორმდა 7,957,202 ლარზე. აგვისტოში პროგრამის მოსარგებლეებს დაემატნენ ბენეფიციართა გარკვეული ჯგუფები და მედიკამენტების რაოდენობა გაიზარდა 12 სახეობით, 36 სახეობამდე. მიუხედავად ამისა, ბენეფიციართა მომსახურებას სააგენტო ახორციელებდა წინა წლის მარაგებით, ხოლო მიმდინარე ხელშეკრულებით გათვალისწინებული მედიკამენტების 96%, ღირებულებით – 7,601,989 ლარი, შეისყიდა წლის ბოლოს. ხელშეკრულებების ფარგლებში მიმწოდებლებს აუნაზღაურდათ 7,560,500 ლარი, საიდანაც 2,598,844 ლარი გადარიცხულია ავანსად.¹⁶

ცხრილი №1.1 მედიკამენტების ხარჯვის და არსებული ნაშთების შესახებ

პერიოდი	ნაშთი წლის დასაწყისში (ლარი)	მიღება (ლარი)	გაცემა (ლარი)	ნაშთი წლის ბოლოს (ლარი)
2017 წელი	–	2,777,063	541,709 ¹⁷	2,235,354
2018 წელი	2,235,354	5,139,249 ¹⁸	1,787,189	5,587,414

მიუხედავად იმისა, რომ სააგენტოს 2018 წლის ბოლოს ნაშთად ერიცხებოდა 5,587,414 ლარის ღირებულების ფარმაცევტული პროდუქტი, ხოლო 2,598,844 ლარის ღირებულების მედიკამენტის მისაღებად გადარიცხული ჰქონდა ავანსი, 2019 წლისათვის სახელმწიფო პროგრამით განისაზღვრა 19,000,000 ლარის ღირებულების ფარმაცევტული პროდუქტის შესყიდვა.

საწყის ეტაპზე პროგრამის განხორციელებას თან ახლავს გარკვეული რისკები, რაც დაკავშირებულია შემდეგ გარემოებებთან: პროგრამა ხორციელდება პირველად, არ არსებობს შესაბამისი გამოცდილება და მყარი სტატისტიკური მონაცემები მოსარგებლე ბენეფიციარების შესახებ და სხვ. თუმცა, მოცემულ შემთხვევაში, პროგრამის განხორციელების მომდევნო წლებში, არ არის გათვალისწინებული წინა პერიოდების გამოცდილება. აღნიშნულმა განაპირობა პროგრამით გათვალისწინებული დაავადებების

¹⁵ ღირებულება – 541,709 ლარი. ღირებულება აღებულია სააგენტოს მიერ მოწოდებული მედიკამენტების მარაგების მოძრაობის შესახებ ბაზიდან.

¹⁶ აღნიშნულ ავანსში არ შედის ის თანხა, რომელიც გადარიცხა ავანსად, მაგრამ მიწოდება განხორციელდა იმავე წელს. ეს არის ავანსი მხოლოდ 2018 წელს მიუღებელი საქონლისთვის.

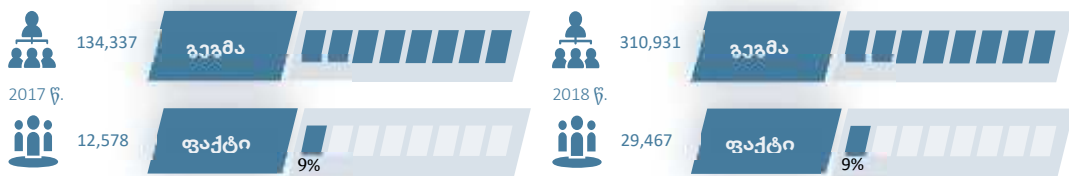
¹⁷ 6 თვის ხარჯვა.

¹⁸ სხვაობა 177,593 ლარი, ფაქტობრივად, მიღებულ საქონელსა და გადარიცხულ თანხას შორის, გამოწვეულია იმ გარემოებით, რომ Sanofi – Aventis Private Co. Ltd - ს მიწოდებული საქონლის ღირებულება აუნაზღაურდა 2019 წლის ბიუჯეტის ფარგლებში.

სამკურნალო მედიკამენტების მაღალი ნაშთების არსებობა, რამაც, თავის მხრივ, წარმოშვა შემდეგი სახის რისკები:

სამკურნალო საშუალებებს გააჩნიათ მკაცრად განსაზღვრული ვარგისიანობის ვადა და ამ ვადის გასვლის შემდეგ მათი გაუვარგისების რისკი მაღალია, მით უმეტეს იმ პირობებში, როდესაც პროგრამის ფაქტობრივ მოსარგებლეთა რაოდენობა საკმაოდ მცირეა;

დიაგრამა №1.1 მოსარგებლე ბუნეფიცირების დაგეგმილი და ფაქტობრივი რაოდენობების შესახებ



სამედიცინო მომსახურება სწრაფად განვითარებადი, დინამიკური სფეროა. იცვლება მკურნალობის მეთოდები და სქემები (გაიდლაინები), რაც, თავის მხრივ, მომსახურების მედიკამენტური შემადგენლის ხშირ ცვლილებას იწვევს. შესაბამისად, მედიკამენტების მარაგების შექმნისას მნიშვნელოვანია გათვალისწინებულ იქნეს აღნიშნული რისკები, რათა შესაძლებელი იყოს სერვისის ეფექტიანი მიწოდება.

გარემოება №2. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრომ 2017 წლის 15 ივნისს შეისყიდა¹⁹ 5,300 ერთეული უბნის ინსპექტორის ქამარი, სახელშეკრულებო ღირებულებით – 39,379 ლარი. მოცემულ შემთხვევაში არ არსებობდა შესყიდვის საჭიროება, ვინაიდან:

2017 წლის დასაწყისში სამინისტროს ნაშთად ერიცხებოდა 5,621 ერთეული ქამარი, რომელიც სრულად აკმაყოფილებდა შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულის წლიურ მოთხოვნას;

2017 წელს გაცემული ქაღალდების რაოდენობამ შეადგინა 4,713 ერთეული, წლის ბოლოს კი სამინისტროს ნაშთად დარჩა 5,908 ერთეული უბნის ინსპექტორის ქამარი.

1.2 რიგ შემთხვევებში საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ხდება საქონლის შესყიდვა, რომლის მიწოდების მომენტში მისი ექსპლუატაციისათვის არ არსებობს შესაბამისი ინფრასტრუქტურული პირობები, შემსყიდველებს შორის არ არის ეფექტიანი კოორდინაცია, რაც იწვევს საჯარო პროექტების არათანმიმდევრულ და არაეფექტიან განხორციელებას. ასევე შემსყიდველის საჭიროებები არ არის გათვლილი მათი რეალური მოთხოვნების მიხედვით.

გარემოება №3. ჯანდაცვის სამინისტრომ 2018 წლის 8 თებერვალს ლანჩხუთის სამედიცინო დაწესებულებისათვის შეისყიდა რენტგენოგრაფიული სისტემა,²⁰ სახელშეკრულებო ღირებულებით – 169,980 ლარი. საქონლის მიწოდების ვადად განისაზღვრა 90

¹⁹ SPA170006458.

²⁰ NAT180001056.

კალენდარული დღე,²¹ მიმწოდებელმა კი საქონელი მიაწოდა ერთი თვით ადრე, 2018 წლის 10 აპრილს. თუმცა, აღნიშნული პერიოდისთვის სამედიცინო დაწესებულებაში არ არსებობდა რენტგენოგრაფიული სისტემის ინსტალაციის პირობები, რის გამოც შესყიდული აპარატი დროებითი შენახვის უფლებით ჩაბარდა მიმწოდებელს. მხოლოდ 2018 წლის 3 მაისს გამოცხადდა ტენდერი რენტგენის განსათავსებელი ფართის სარემონტო სამუშაოების შესყიდვაზე. ფაქტობრივად, აპარატი ექსპლუატაციაში გაუშვეს 2018 წლის 5 ოქტომბერს, მისი მიწოდებიდან 8 თვის შემდეგ, შესაბამისად, უწყებებს შორის ვერ განხორციელდა ეფექტიანი კოორდინაცია და ვერც შესყიდვების მართვის პროცესი წარიმართა ეფექტიანად, საჭირო აპარატურის ექსპლუატაციასთან დაკავშირებით.

გარემოება №4. საქართველოს მასშტაბით, 2018 წლის 1 სექტემბრიდან სატრანსპორტო საშუალებების მართვის უფლების მისაღებად პრაქტიკული გამოცდა უნდა ჩატარებულიყო რეალური საგზაო მოძრაობის პირობებში.²² აღნიშნული ვალდებულება დეკლარირებული იყო როგორც ევროკავშირის დირექტივით, ასევე ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტის 2018 – 2020 წლების სამოქმედო გეგმით. პროექტის შეუფერხებელი დანერგვისათვის გათვალისწინებულ იქნა შემდეგი ღონისძიებების განხორციელება:

- ┌ ავტოსატრანსპორტო საშუალებების შესყიდვა, აღჭურვა და საგამოცდო სისტემის პროგრამული უზრუნველყოფა;
- ┌ ინფრასტრუქტურული სამუშაოების ჩატარება 10 მუნიციპალიტეტში, რაც გულისხმობდა საგამოცდო მარშრუტებზე არსებული გზების კეთილმოწყობა (საგზაო ნიშნების და შუქნიშნების განთავსება);
- ┌ საკანონმდებლო ბაზის ცვლილება.

ზემოაღნიშნული პროექტის განხორციელებისათვის მომსახურების სააგენტომ 2017-2018 წლებში თავდაპირველად შეისყიდა სატრანსპორტო საშუალებები, აღჭურვა შესაბამისი აქსესუარებითა და პროგრამული უზრუნველყოფით, რისთვისაც სულ გახარჯა 6,222,601 ლარი.²³ აღნიშნული პერიოდისათვის არ იყო დასრულებული შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა და საგზაო ინფრასტრუქტურა. 2019 წლის მონაცემებით, საგზაო ინფრასტრუქტურის მოწყობისათვის გახარჯულია სულ 2,750,417 ლარი,²⁴ თუმცა კვლავ არ არის

²¹ 2018 წლის 9 მაისი.

²² ევროკავშირის პარლამენტისა და საბჭოს მართვის მოწმობების შესახებ 2006 წლის 20 დეკემბრის 2006/126/EC დირექტივა; საქართველოს პარლამენტის ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტის 2018 – 2020 წლების სამოქმედო გეგმა; 2014 წლის 27 ივნისს ხელმოწერილი ასოცირების შესახებ შეთანხმება.

²³ აღნიშნულ პერიოდში განხორციელდა თანამშრომელთა გადამზადება.

²⁴ სსიპ - საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი - 2,242,548 ლარი. მომსახურების სააგენტო - 507,868 ლარი, გარდა ბათუმის, ქუთაისის, ფოთისა და ზუგდიდის მუნიციპალიტეტებისა.

დასრულებული საკანონმდებლო ბაზის ფორმირება, აგრეთვე – გარკვეული სამუშაოები რიგ მუნიციპალიტეტებსა და ქალაქებში.

ზემოაღნიშნული გარემოებების მიხედვით, პროექტის განხორციელების პროცესი ვერ წარიმართა პასუხისმგებელი უწყებების თანმიმდევრული და ერთიანი კოორდინირებით, სულ პროექტისათვის გაიხარჯა არანაკლებ 8,973,018 ლარი, თუმცა საბოლოო შედეგი არ არის დამდგარი. ამასთანავე, შესყიდულ ტექნიკურ საშუალებებზე ყოველწლიურად მიმდინარეობს საგარანტიო ვადის ათვლა და მათზე დარიცხული ცვეთის და სადაზღვევო ხარჯების ღირებულებამ 2018 წლის ბოლოსთვის შეადგინა 1,243,090 ლარი, მათ შორის: ცვეთა – 1,194,124 ლარი და დაზღვევის ხარჯი – 48,966 ლარი.

გარემოება №5. საქართველოს ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ 2017 წლის 29 დეკემბერს²⁵ კომისიის რამდენიმე წევრისთვის შპს „ჯიტი მოტორსისაგან“ შეისყიდა 5 ერთეული ავტომობილი – Ford Focus, სახელშეკრულებო ღირებულებით – 182,995 ლარი. შესყიდვის აუცილებლობა დასაბუთებული იყო შემდეგი არგუმენტებით:

- ┌ არსებული ავტოპარკის ექსპლუატაციის ხანგრძლივობიდან გამომდინარე, მაღალი იყო სათადარიგო ნაწილებისა და ტექნიკური მომსახურების ხარჯები;
- ┌ იზრდებოდა საწვავის ხარჯი;
- ┌ ამოწურული იყო საგარანტიო ვადები.

აუდიტით გამოვლინდა, რომ სატრანსპორტო საშუალებების შესყიდვა აუცილებლობას არ წარმოადგენდა და განხორციელდა საბიუჯეტო სახსრების ათვისების მიზნით, რაც დასტურდება შემდეგი გარემოებებით:

- ┌ ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 12 წევრზე 2017 წელს განპიროვნებული იყო თითოეულისათვის ერთი ავტოსატრანსპორტო საშუალება, მათ შორის, 9 წევრისათვის – Kia Cerato და Kia Optima. წლის დასაწყისში შემსყიდველი ორგანიზაცია ფლობდა ინფორმაციას ავტომობილების წლოვანებისა და საგარანტიო ვადების ამოწურვის შესახებ, შესაბამისად, ჩანაცვლების საჭიროების შემთხვევაში, შესყიდვების თავდაპირველი გეგმითვე უნდა ყოფილიყო გათვალისწინებული აღნიშნული გარემოება. შესყიდვების გეგმით წლის დასაწყისში სატრანსპორტო საშუალების შესყიდვისთვის გათვალისწინებული იყო მხოლოდ 22,500 ლარი, 2017 წლის 11 დეკემბერს განხორციელებული ცვლილებით კი, ბიუჯეტი განისაზღვრა 628,030 ლარით.

- ┌ კომისიის 9 წევრზე განპიროვნებული ავტომობილებიდან, ჩანაცვლდა Kia Cerat-ს მოდელის ავტომობილები, თუმცა, თუ შევადარებთ Kia Cerato-ს და Kia Optima-ს მოდელის

²⁵ SPA170015877.

ავტომობილების²⁶ ყოველწლიური მომსახურების დანახარჯებს,²⁷ ფაქტობრივად ჩანაცვლდა უფრო ეკონომიური ავტომობილები და არა პირიქით:

დიაგრამა №1.2 ავტომობილების დანახარჯების შედარება საშუალო წლიური მონაცემებით



KIA OPTIMA

გამოშვების წელი - 2012

ერთი ავტომობილის საშუალო წლიური მომსახურების ხარჯი - 8,596 ლარი.



KIA CERATO

გამოშვების წელი - 2012

ერთი ავტომობილის საშუალო წლიური მომსახურების ხარჯი - 6,349 ლარი.

აღნიშნული გადაწყვეტილების მიხედვით განხორციელდა შედარებით მცირე დანახარჯების ავტომობილების ჩანაცვლება უფრო ახლით და არა ავტოპარკის განახლება ეკონომიურობისა და პროდუქტიულობის თვალსაზრისით.

გარემოება №6. ჯანდაცვის სამინისტრომ ელექტრონული ტენდერის²⁸ საშუალებით სსიპ – საგანგებო სიტუაციების კოორდინაციისა და გადაუდებელი დახმარების ცენტრის თანამშრომლებისთვის 535,806 ლარად შეიძინა სპეციალიზებული ფორმები.²⁹ ხელშეკრულება გაფორმდა 2017 წლის 25 დეკემბერს, ხოლო 29 დეკემბერს განხორციელდა 100%-იანი საავანსო ანგარიშსწორება. სამინისტრომ ზაფხულის ტანსაცმელი ჩაიბარა 2018 წლის მაისში, ხოლო ზამთრის – ამავე წლის ივნისში. უნდა აღინიშნოს, რომ სამინისტროს შესყიდვების გეგმაში არ ჰქონდა გათვალისწინებული ასეთი შესყიდვა, გეგმა მხოლოდ 2017 წლის ბოლოს³⁰ დაკორექტირდა.

ზემოაღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, 2017 წელს ფაქტობრივად არ არსებობდა საჭიროება შესყიდვისა და საავანსო ანგარიშსწორებისთვის და ძირითადად, მიმართული იყო საბიუჯეტო წლის ასიგნების ათვისებისკენ.

1.3 შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ წინასწარი ანგარიშსწორების მექანიზმი გამოიყენება შესაბამისი საბიუჯეტო წლის ფარგლებში გამოყოფილი ასიგნების ასათვისებლად და არ არის მიმართული საჭიროებისამებრ, შესაბამისი შესყიდვების დასაფინანსებლად, რითაც ხელს შეუწყობდნენ ხელშეკრულებასთან დაკავშირებული ვალდებულებების შესრულებას.

²⁶ ორივე ავტომობილი გამოშვებულია 2012 წელს.

²⁷ მოიცავს საწვავის, შეკეთების, დაზღვევისა და სხვა ხარჯებს.

²⁸ NAT170013564.

²⁹ ზამთრისა და ზაფხულის პერიოდის ფორმები.

³⁰ 11.10.2017 წ.

გარემოება №7. საქართველოს თავდაცვის სამინისტროსა და საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ, 2017-2018 წლებში განხორციელებულ რიგ შესყიდვებში, წინასწარი ანგარიშსწორების მექანიზმი გამოყენებულია საბიუჯეტო წლის ბოლო თვეებში. კერძოდ, სატენდერო და სახელშეკრულებო პირობების მიხედვით, შესყიდვის გამოცხადებისას მოთხოვნილია, რომ თუ მიმწოდებლის მიერ ვერ მოხდება წლის ბოლომდე (ოქტომბერი-დეკემბერი) ნაკისრი ვალდებულებების შესრულება, მათ უნდა წარმოადგინონ შესაბამისი წინასწარი ანგარიშსწორების გარანტია, საავანსო ანგარიშსწორების მისაღებად. აღნიშნული მოთხოვნა რიგ შემთხვევაში სავალდებულოა.

ცხრილი №1.2 ინფორმაცია 2017-2018 წლებში წინასწარი ანგარიშსწორებით განხორციელებული შესყიდვების შესახებ, სადაც საავანსო ანგარიშსწორების გამოყენება თავიდანვე კონკრეტულ თვეში იყო განსაზღვრული

დასახელება	წელი	ხელშეკრულების ღირებ.	ლარი	ავანსი პერიოდი	% - წილი
თავდაცვის სამინისტრო	2017	959,400	959,400	13.12.2017	100%
თავდაცვის სამინისტრო	2017	275,580	275,580	25.12.2017	100%
თავდაცვის სამინისტრო	2017	226,247	226,247	28.12.2017	100%
თავდაცვის სამინისტრო	2017	222,123	222,123	29.12.2017	100%
თავდაცვის სამინისტრო	2017	207,090	207,090	07.12.2017	100%
თავდაცვის სამინისტრო	2017	143,561.16	143,561	14.12.2017	100%
თავდაცვის სამინისტრო	2017	123,239	123,239	22.12.2017	100%
თავდაცვის სამინისტრო	2017	88,848	88,848	22.12.2017	100%
თავდაცვის სამინისტრო	2017	88,472	88,472	01.11.- 19.12.2017	100%
თავდაცვის სამინისტრო	2017	52,150	52,150	22.12.2017	100%
თავდაცვის სამინისტრო	2018	410,100	410,100	21.12.2018	100%
თავდაცვის სამინისტრო	2018	2,570,200	2,570,200	07.12-11-12.2018	100%
თავდაცვის სამინისტრო	2018	2,570,200	2,570,200	07.12-11-12.2018	100%
შინაგან საქმეთა სამინისტრო	2018	976,615	976,615	01.11.2018	100%
შინაგან საქმეთა სამინისტრო	2018	3,687,500	3,308,726	11.09- 07.12.2018წ.	90%
შინაგან საქმეთა სამინისტრო	2018	3,914,157	2,707,817	25.10-04.12.2018	69%
ჯამი:		16,371,921	14,930,368	-	97%

შესაბამისად, ავანსი გამოიყენება იმის მიხედვით, შეძლებს თუ არა მიმწოდებელი კომპანია წლის ბოლომდე ვალდებულებების შესრულებას და არ კეთდება დასაბუთებული ანალიზი, რამდენად საჭიროებს აღნიშნული შესყიდვა წინასწარ ანგარიშსწორებას და როგორ შეუწყობს ხელს კონტრაქტორის ვალდებულებების შესრულებას.

დასკვნა

საჭიროების განსაზღვრა რიგ შემთხვევებში არ ეფუძნება რაციონალურ გათვლებსა და ანალიზს, აღნიშნული იწვევს არაოპტიმალური სასაქონლო ნაშთების შექმნას. მატერიალური მარაგების მაღალ ნაშთებსა და ისეთ ძირითად აქტივებში, რომელთა ექსპლუატაციის მიზნით შესყიდვის მომენტისათვის არ არსებობს შესაბამისი ინფრასტრუქტურული პირობები, შესაბამისად, ინვესტირებული საჯარო სახსრები სხვა პრიორიტეტული სახელმწიფო პროგრამებისთვის და ღონისძიებებისთვის ვეღარ გამოიყენება. ასევე, გამოუყენებელი აქტივები ფიზიკურად და მორალურად იცვითება, რაც იწვევს საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიან ხარჯვას.

რეკომენდაცია №1.

შემსყიდველ ორგანიზაციებს:

საჭიროების სწორად განსაზღვრის მიზნით, შეიქმნას ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს პრიორიტეტების ჩამოყალიბებას დაგეგმვის ადრეულ ეტაპზე და შესაბამის სამსახურებს (საფინანსო, შესყიდვები, ლოგისტიკა) შორის კომუნიკაციით განისაზღვრება შესასყიდი საქონელი/მომსახურების საჭირო რაოდენობა და მოცულობა, სადაც გათვალისწინებული იქნება დაწესებულების ფინანსური და ტექნიკური შესაძლებლობები, არსებული სასაქონლო ნაშთები;

წინასწარი ანგარიშსწორების ეფექტიანი გამოყენების მიზნით, შეიქმნას ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს შესაბამისი ანალიზის ჩატარებას, რამდენად საჭიროებს შესყიდვა წინასწარ დაფინანსებას და რა აუცილებლობას წარმოადგენს აღნიშნული მიმწოდებლის ვალდებულებების ჯეროვნად შესრულებისათვის. აღნიშნულ პროცესში, გათვალისწინებულ უნდა იქნეს, რომ წინასწარი ანგარიშსწორება არ იყოს მიმართული წლის ბოლოს საბიუჯეტო ასიგნების ათვისებისაკენ.

2. ბაზრის კვლევა

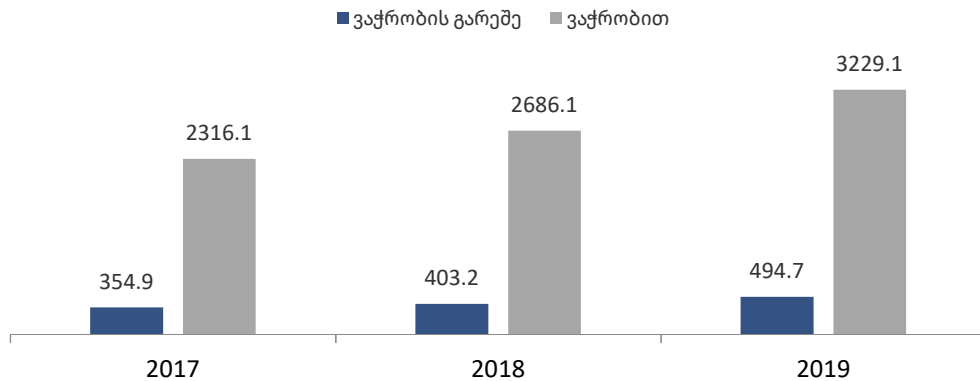
შესავალი: საჯარო სექტორში ბაზრის კვლევის მიზანია შესყიდვის საგნის სავარაუდო ღირებულების, მიწოდების ვადების, საგარანტიო ვალდებულებების, კომერციული თუ სხვა რელევანტური პირობების განსაზღვრა. აღნიშნულ ეტაპზე შემსყიდველი იღებს მნიშვნელოვან ინფორმაციას, რომლის ანალიზის შემდგომ განსაზღვრავს სატენდერო პირობებს. აღნიშნული ეტაპის არასწორად და არასრულყოფილად განხორციელების შედეგად შეიძლება ჩამოყალიბდეს:

შესყიდვის საგნის მაღალი სავარაუდო ღირებულება, საბაზრო ფასებთან მიმართებით, რომელიც, თავის მხრივ, ელექტრონული ვაჭრობისას საწყისი მაქსიმალური ფასია;

კონკურენციის შემზღუდველი სატენდერო პირობები გულისხმობს ისეთი პირობების დადგენას, რომელიც არ პასუხობს ბაზარზე არსებულ მოთხოვნებს.

შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება – განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია შესყიდვის სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრის საკითხი, ვინაიდან არაკონკურენტულ პირობებში ჩატარებულ ელექტრონულ ტენდერებში, გამარჯვებული პრეტენდენტის სატენდერო წინადადების ფასი უმეტეს შემთხვევაში რჩება სავარაუდო ღირებულების დონეზე, ან უკეთეს შემთხვევაში, მასზე უმნიშვნელოდ დაბალია. აღნიშნული იწვევს საჯარო სახსრების არაეკონომიურ ხარჯვას, რომლის მასშტაბებზე მიუთითებს ქვემოთ მოყვანილი მონაცემები.

დიაგრამა №2.1 ინფორმაცია 2017-2019 წლებში შემდგარი ტენდერების ჯამური ღირებულების შესახებ, რომლებშიც პრეტენდენტმა ფასზე ივაჭრეს ან პირიქით (მილიონი ლარი)³¹



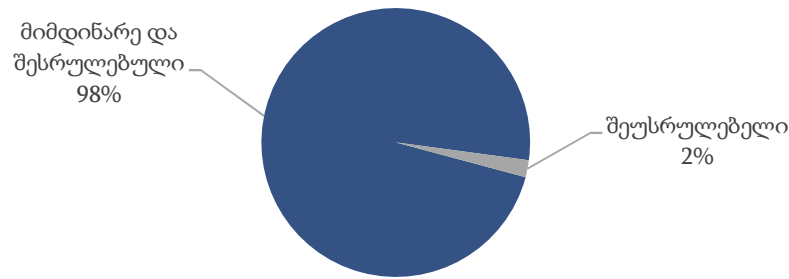
2017 – 2019 წლებში ვაჭრობის გარეშე გაფორმებული ხელშეკრულებების ჯამური ღირებულება 1,252,800,000 ლარს შეადგენს, საერთო გაფორმებული ხელშეკრულებების 13%-ს. შესაბამისად, იმ შემთხვევაში, თუ მატერიალიზირებული იქნება შესყიდვის სავარაუდო ღირებულების ხელოვნურად გაზრდის რისკი, ყველა შემთხვევაში უკონკურენტო ტენდერი არაეკონომიურ ხარჯვას გამოიწვევს.

ამასთანავე, არასწორად განსაზღვრულ სავარაუდო ღირებულებას პირდაპირი გავლენა აქვს ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის პროცესზე. იმ შემთხვევებში, როდესაც ელექტრონული ვაჭრობის შედეგად ფასის კლება 20%-ზე მეტს შეადგენს, პრეტენდენტი ვალდებულია, რეალური საბაზრო ფასების შეთავაზების შემთხვევებშიც კი დაასაბუთოს ფასწარმოქმნის ადეკვატურობა.³² აღნიშნული დამატებითი ხარჯების სახით ტვირთად აწება მიმწოდებელ კომპანიებს და შედეგად, ამცირებს მათი მხრიდან ფასის კლების პოტენციალს ან/და ზრდის მიწოდებული საქონლის (მომსახურების) ხარისხის გაურესების რისკებს.

³¹ მონაცემები არ ითვალისწინებს პრეისკურანტით და დონორის მიერ დაფინანსებულ DEP ტენდერებს. ვაჭრობის გარეშე - გათვალისწინებულია 1 (ერთი) ლარის ჩათვლით ეკონომია, ვაჭრობის გარეშე - 1 (ერთი) ლარის ზემოთ.

³² შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობა ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის დასაბუთების მოთხოვნას ითვალისწინებს იმ დაშვებით, რომ შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება განსაზღვრულია სწორად (საბაზრო ღირებულებასთან მიახლოებით) და არ გულისხმობს საბაზრო ღირებულებაზე გაცილებით მეტად წარმოდგენის შემთხვევებს.

დიაგრამა №2.2 ინფორმაცია, ფასწარმოქმნის დადასტურების გამოყენებით, 2017 – 2019 წლებში გაფორმებული ხელშეკრულებების შესახებ, მათი შესრულების სტატუსის მიხედვით



მაგალითად, 2017 – 2019 წლებში გაფორმდა 1,286,803,703 ლარის ღირებულების ხელშეკრულებები, რომლებიც სატენდერო პროცედურებისას დადასტურდა ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის დოკუმენტით, მათ შორის, **მხოლოდ 2% ვერ შესრულდა**. აღნიშნულიდან შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ მოცემული საკონტრაქტო ფასები რეალური საბაზრო ფასებია და პრობლემა მდგომარეობს სავარაუდო ღირებულების არასწორ განსაზღვრაში. შესაბამისად, უმეტეს შემთხვევაში ფასწარმოქმნის დადასტურება ფორმალურ ხასიათს ატარებს და მიმწოდებლის მიერ შეთავაზებული შემცირებული ფასი 20%-ით ან ნაკლებით, არის რეალური საბაზრო ღირებულება და პრობლემა მდგომარეობს შესყიდვის სავარაუდო ღირებულების არასწორ განსაზღვრაში.

არაკონკურენტული გარემო. ბაზარზე არსებული ინფორმაციის ასახვა სატენდერო დოკუმენტაციაში, აუცილებელი და მნიშვნელოვანი ფაქტორია. შესაბამისად, ბაზარზე არსებული ინფორმაციის წყარო იძლევა საშუალებას, შემსყიდველმა მიიღოს რელევანტური ინფორმაცია შესყიდვის საგნის მიწოდების ვადების, ეკონომიკურ ოპერატორთა ტექნიკური და ფინანსური შესაძლებლობების, საქონლის ტექნიკური მახასიათებლების, ალტერნატიული წინადადებების და სხვა საკითხების შესახებ.

კრიტერიუმი: ყოველი შესყიდვის განხორციელების პროცედურების დაწყებამდე, წლიური გეგმის შესაბამისად, შემსყიდველმა ორგანიზაციამ უნდა ჩაატაროს მოსამზადებელი სამუშაოები, რომელთა ძირითადი მიზანია შესყიდვის ობიექტის მახასიათებლების, სავარაუდო ღირებულების, შესყიდვის განხორციელების საშუალების და დაფინანსების მოცულობის განსაზღვრა. ასევე სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებასთან დაკავშირებული დოკუმენტებისა და ხელშეკრულების პროექტის მომზადება.³³

პოტენციური მიმწოდებლების გამოვლენისა და შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის მისაღები პირობების განსაზღვრის მიზნით, შესყიდვის დაგეგმვის ეტაპზე შემსყიდველმა

³³ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 10 თებერვლის №2 ბრძანება „შემსყიდველი ორგანიზაციის ანგარიშგების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 4, პუნქტი 6.

ორგანიზაციამ უნდა გაითვალისწინოს ბაზრის გამოკვლევის შედეგები. ბაზრის კვლევის დროს უნდა განისაზღვროს: შესყიდვის ობიექტის ხელმისაწვდომობა, ფასი, მიწოდების პირობები, მიმწოდებლის სპეციალიზების სფერო, მათი შესაძლებლობები და შესყიდვის პროცედურებში მონაწილეობის ინტერესი.

2.1 შემსყიდველი ორგანიზაციები, დროის მოკლე მონაკვეთში სამშენებლო პროექტების განხორციელების მიზნით ხშირად მიმართავენ ე.წ. Design – Build (DB) მეთოდს, რომელიც გულისხმობს ერთი შესყიდვის საგნის ფარგლებში, როგორც საპროექტო, ისე სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვას. აღნიშნული მეთოდი აპრობირებული და ეფექტიანი მოდელია სამშენებლო სამუშაოების განხორციელებისას, თუმცა აღნიშნულ მოდელს გააჩნია გარკვეული სისუსტეები³⁴ და მისი უპირობო გამოყენება, შესაბამისი კონტროლის მექანიზმების გარეშე, იწვევს არაეკონომიურ ხარჯვას და სამშენებლო სამუშაოების ღირებულების დაუსაბუთებელ ზრდას.

გარემოება №1. სსიპ – ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის მე-2 კორპუსის სარეაბილიტაციო სამუშაოების ჩასატარებლად, 2018 წელს შეირჩა სამშენებლო სამუშაოების ე.წ. Design - Build (DB) მეთოდი. შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება განისაზღვრა ფასთა გამოკითხვის საშუალებით, რომლის შედეგად, 4 კომპანიის მიერ მიწოდებულ იქნა შემდეგი ფასები:³⁵

ცხრილი №2.1 ინფორმაცია ბაზრის კვლევაში კომპანიების მიერ წარმოდგენილი ფასების შესახებ (ათასი ლარი)

კომპანიის დასახელება	მომსახურებების ღირებულება	სამშენებლო სამუშაოების ღირებულება	სულ
შპს „თბილი სახლი“	170.0	5,659.9	5,829.9
შპს „დაგი“	31.7	6061.4	6,093.1
შპს „მაგისტრალი“	67.4	2,783.9	2,851.3
შპს „ტერა“	115.0	4,341.3	4,456.3

როგორც ცხრილიდან ჩანს, ბაზრის კვლევის ეტაპზე ორმა კომპანიამ მიაწოდა, დაახლოებით, თანაბარი ოდენობის მაღალი ფასი, ხოლო დანარჩენმა ორმა – დაბალი ფასი. მიუხედავად ამისა, სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრისას ორიენტაცია გაკეთებულია არა საშუალო ფასზე, არამედ შეთავაზებულ მაღალ ფასებზე. უნივერსიტეტმა ტენდერი გამოაცხადა სავარაუდო ღირებულებით – 5,829,877 ლარი. ტენდერის შედეგების

³⁴ შემსყიდველი მშენებლობის ღირებულებას ადგენს ფასთა გამოკითხვის, ე.წ. „დეფექტური აქტის“ საფუძველზე განფასებით და ხელშეკრულების გაფორმების შემდგომ აუცილებლად უნდა მოხდეს მისი დეტალური განფასება რესურსული მეთოდით, შესაბამისი საბაზრო ფასების გათვალისწინებით.

³⁵ კომპანიების მიერ მიწოდებული მთლიანი ღირებულების კომპონენტები ცხრილში დაჯგუფებულია ორ ძირითად ნაწილად.

მიხედვით, ხელშეკრულება გაფორმდა უმცირესი ფასის მქონე პრეტენდენტთან, შპს „დიკა 2010“-თან, ღირებულებით – 5,191,900 ლარი.

მოცემული ბაზრის კვლევის პროცედურა შეიცავს ნაკლოვანებებს. შესყიდვის სავარაუდო და სახელშეკრულებო ღირებულება არ არის საბაზრო ფასების ადეკვატური, შედეგად, კორპუსის სარეაბილიტაციო სამუშაოების შესყიდვის ღირებულება გაზრდილია ჯამურად, დაახლოებით, 1,116,300 ლარით, მაგალითად:

შესყიდვის მომსახურების კომპონენტების სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრისას არ არის გათვალისწინებული სსიპ – ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს (შემდგომ – სამხარაულის ეროვნული ბიურო) ტარიფები, რომელთა მიხედვით, მომსახურების კომპონენტების ღირებულება ბევრად ნაკლებია, ვიდრე, კერძო კომპანიების შემოთავაზებები. მაგალითად, კომპონენტში – „შენობის ტექნიკური მდგომარეობის შესწავლა და დასკვნა“ გადახდილია 250,000 ლარი, რაც ბიუროს ტარიფებით 9,700 ლარია;

სამუშაოების ნებართვების ღირებულების დადგენას არ ესაჭიროებოდა ბაზრის კვლევა, რადგან გაიცემა მხოლოდ სსიპ – ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის არქიტექტურის სამსახურის მიერ და ფასები ფიქსირებულია, კერძოდ, ნებართვის მოსაკრებელი შეადგენს 50 ლარს,³⁶ ხოლო შემსრულებლისათვის გადახდილია 50,000 ლარი;

საპროექტო ხარჯთაღრიცხვის შრომის ანაზღაურების ხარჯების განყოფილებაში, შრომის ანაზღაურების ნაწილის ღირებულება გაზრდილია 890,500 ლარით და არ შეესაბამება საბაზრო ფასებს.³⁷

გარემოება №2. ქალაქ თბილისში, დიდი დილმის ტერიტორიაზე, მულტიფუნქციური საგანმანათლებლო კომპლექსის – „ახალი განათლებისა და მეცნიერების ქალაქის“ პროექტის ფარგლებში, საჯარო სკოლის დეტალური პროექტის მომზადებისა და მის საფუძველზე სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვის მიზნით, სსიპ – საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტომ 2019 წელს გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი,³⁸ შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით – 23,000,000 ლარი. პროექტის განსახორციელებლად შერჩეულ იქნა ე.წ. Design-Build (DB) მეთოდი. შესყიდვის

³⁶ ხოლო სსიპ-ის მომსახურების საფასური დაწესებულია მხოლოდ დაჩქარებული მომსახურებებისთვის (მაქსიმალური საფასური შეადგენს 1000 ლარს) და ისიც კულტურული მემკვიდრეობის უძრავ ძეგლებზე არ ვრცელდება.

³⁷ არ შეესაბამება ქვეყანაში საყოველთაოდ მიღებულ, პრაქტიკაში გამოყენებად და საქართველოს მთავრობის მიერ აღიარებული მეთოდური ცნობარით განსაზღვრულ ფასებს.

³⁸ NAT190003460.

მთლიანი მოცულობა დაყოფილი იყო ორ ძირითად ნაწილად: მომსახურებების და უშუალოდ სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვა.³⁹

ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ორმა პრეტენდენტმა, რომლებმაც დააფიქსირეს შემდეგი ფასები: შპს „ელ ჯორჯია“ – 22,729,965 ლარი, შპს „დაგი“ – 19,812,734 ლარი. ტენდერში გამარჯვებულად გამოცხადდა შპს „დაგი“, რომელთანაც გაფორმდა ხელშეკრულება⁴⁰ ღირებულებით – 19,812,734 ლარი. საბოლოოდ, ხელშეკრულებაში განხორციელებული ცვლილებებით, ღირებულება განისაზღვრა 21,445,882 ლარით.⁴¹ მათ შორის, მომსახურებების ნაწილი – 420,148 ლარი დღგ-ის ჩათვლით,⁴² სამშენებლო სამუშაოების ნაწილი – 21,025,734 ლარი.

ბაზრის კვლევის ეტაპზე, მოთხოვნა ინფორმაციის წარდგენაზე დაეფუძნა 24 კომპანიას. განფასება მიღებულ იქნა სამი კომპანიისგან: შპს „საბა კონსტრაქშენი“ – 23,978,503 ლარი, შპს „ახალი სამშენებლო კომპანია“ – 23,770,722 ლარი და შპს „ელ ჯორჯია“ – 21,251,997 ლარი. კომპანიების მიერ წარდგენილი განფასებებიდან ირკვევა, რომ მათ მიერ მითითებული სამუშაოების მოცულობები და ერთეულის ფასები მნიშვნელოვნად განსხვავდება ერთმანეთისგან (ბუნებრივია, რომ საპროექტო დოკუმენტაციის არარსებობის პირობებში მოცულობები ვერ იქნება ზუსტად განსაზღვრული).

ცხრილი №2.2 ინფორმაცია ბაზრის კვლევის შედეგების შესახებ

სამუშაოების დასახელება	შპს „საბა კონსტრაქშენი“		შპს „ელ ჯორჯია“		შპს „ახალი სამშ. კომპანია“	
	მოცულობა კუბ. მ	თანხა	მოცულობა კუბ. მ	თანხა	მოცულობა	თანხა
საპროექტ. სამუშ.	-	1,243,000	10,389	509,484	15,000 კვ.მ	703,912
მიწის სამუშაოები	15,000	274,500	13,000	292,500	-	705,596
რკინაბეტონ. სადირკვლ.	4,400	1,936,000	1,200	665,000	-	870,000
რკინაბეტონ. კარკასი	7,800	3,900,000	4,250	2,507,500	-	3,713,239
კედლების მოწყობა	3,600	882,000	950	313,500	-	739,513

³⁹ სატენდერო დოკუმენტაციით მომსახურების შესყიდვა მოიცავდა 12 კომპონენტს (მიწის სამუშაო, სადირკვლის მოწყობა და სხვ.), სამუშაოთა მოცულობები არ იყო დაფიქსირებული.

⁴⁰ ხელშეკრულება №320701/03/47, 29.03.2019.

⁴¹ კომპანიის მიერ აღნიშნულ ღირებულებაზე წარდგენილი შესრულებული სამუშაოების ხარჯთაღრიცხვა (ფორმა №2) ექსპერტიზის მიერ გარკვეულწილად დაკორექტირდა და საბოლოოდ გადახდილმა თანხამ შეადგინა 21,373.3 ათასი ლარი.

⁴² გაუთვალისწინებელი ხარჯები ამჯერად დარიცხული არ იყო.

მაგალითად, აღნიშნული ინფორმაციის საფუძველზე შემსყიდველმა დაადგინა შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება, კომპანიების მიერ წარდგენილი ფასების საშუალო მაჩვენებლით. კვლავ დაუზუსტებელი დარჩა, რით იყო გამოწვეული კომპანიების მიერ სამუშაოს მოცულობებსა და ღირებულებებს შორის დაფიქსირებული მნიშვნელოვანი სხვაობები.

აღნიშნული ბაზრის კვლევის პროცედურა შეიცავს ნაკლოვანებებს, რის გამოც შესყიდვის სავარაუდო და სახელშეკრულებო ღირებულება არ არის საბაზრო პირობების ადეკვატური, კერძოდ:

1) სატენდერო დოკუმენტაციის მიხედვით,⁴³ ხარჯთაღრიცხვის ექსპერტიზა უნდა განხორციელებულიყო მასში მითითებული ერთეულის ფასების საბაზრო ფასებთან შესაბამისობის დასადგენად. აღნიშნულთან დაკავშირებით, სააგენტომ სამხარაულის ეროვნულ ბიუროს მიმართა თხოვნით, ხარჯთაღრიცხვის ექსპერტიზისას შემდგომი დაგეგმვით გაეთვალისწინებინა შპს „დაგის“ დაკვეთით მომზადებული აუდიტორული დასკვნა რიგი სამუშაოების საბაზრო ღირებულების შესახებ.⁴⁴

ექსპერტიზის მიერ შემოწმებულ იქნა წარმოდგენილი ხარჯთაღრიცხვა, თუმცა ინჟინერ-ექსპერტის მოსაზრებით, მის კომპეტენციაში არ შედის და ვერ იმსჯელებს შპს „დაგის“ მიერ დაკვეთილ აუდიტორულ დასკვნაზე, სადაც საბაზრო ღირებულებები დადგენილი იყო, მხოლოდ შრომის ანაზღაურების, საყალიბე ფარების და რკინაბეტონის ანაკრები ფილების მონტაჟის გამოსაყენებელი ხარაჩოების მიხედვით. შესაბამისად, ხარჯთაღრიცხვის მოცემული პოზიციების მიხედვით, ნორმები და ღირებულებები დატოვებულ იქნა უცვლელად. აქედან გამომდინარე, საპროექტო ხარჯთაღრიცხვის ექსპერტიზის დასკვნაში სამუშაოთა მნიშვნელოვანი ნაწილის ერთეულების ფასების საბაზრო ფასებთან შესაბამისობა განხილული არ არის. ანალოგიური მონაცემები უცვლელადაა დაფიქსირებული შესრულებული სამუშაოების (ე.წ. ფორმა №2) ჯამურ ხარჯთაღრიცხვაში.

აღნიშნული ხარჯთაღრიცხვიდან შერჩევით შემოწმდა რიგი ელემენტები, რის შედეგად გამოვლინდა, რომ საპროექტო ხარჯთაღრიცხვასა და შესრულებული სამუშაოების აქტში (ე.წ. ფორმა №2) ერთეულის ფასები და ნორმები, როგორც მასალების, ასევე შრომის ანაზღაურების ნაწილში, დაფიქსირებულია გაზრდილი ოდენობებით.⁴⁵ კერძოდ:

⁴³ პუნქტი 1.5.7.

⁴⁴ წერილი MES 6 19 01259000 წერილი, 24.09.2019.

⁴⁵ ფორმა №2-ებში სამუშაოების ერთეულების განფასება მოცემულია გამსხვილებულად, დეტალიზების გარეშე, რომლებიც ჯამურად საპროექტო ხარჯთაღრიცხვის მონაცემებს ემთხვევა. ამიტომ ანალიზი გაკეთებულია საპროექტო ხარჯთაღრიცხვის მონაცემების საფუძველზე ფორმა №2-ებში დაფიქსირებული მოცულობების გათვალისწინებით.

ცხრილი №2.3 ინფორმაცია გამოვლენილი სხვაობების შესახებ⁴⁶

კომპონენტის დასახელება	რაოდენობა	ღირებულება		სხვაობა	
		სახარჯთ. დანარიცხების გარეშე	რეალური დღგ-ის გარეშე	დანარიცხების გარეშე	დანარიცხებით
რკინაბეტონ. საყალიბე ფანერა	17,127 კვ.მ	420,997	134,819	286,178	408,414
შრომის ანაზღ. მონოლით რკინაბეტონ.	2,697 კუბ.მ	480,353	187,061	293,292	418,569
შრომის ანაზღ. რკინაბეტ. ანაკრ. ფილებზე	1,596 ც	302,817	24,418	278,399	397,312
ლინოლეუმი	7,882 კვ.მ	305,420	102,463	202,957	289,647
შრომის ანაზღ. ლინოლეუმზე	7,882 კვ.მ	149,886	46,416	103,470	147,665
შრ. ანაზღ. წყალმუხლ. შეღებვაზე	20,836 კვ.მ	226,880	116,816	110,064	157,076
ჯამი:					1,818,683

ერთეულის ფასებისა და ნორმების ზრდის შედეგად, მხოლოდ შერჩეულ პოზიციებზე გამოვლინდა, რომ ხარჯთაღრიცხვის ჯამური ღირებულება გაზრდილია 1,818.683 ლარის ოდენობით.⁴⁷

მაგალითად, საპროექტო ხარჯთაღრიცხვაში რკინაბეტონის ანაკრები ფილების მონტაჟზე საშუალო შრომის ანაზღაურება მითითებულია 190 ლარის ოდენობით, მაშინ როცა ფილების მონტაჟთან დაკავშირებული ხარაჩოს, არმატურის ღირებულების და ფილების გარშემო რკინაბეტონის სარტყლების მოწყობის შრომის ანაზღაურების ხარჯები ცალკეა დამატებული, ანუ მხოლოდ რიგელებზე ფილის დადებისას, პერსონალის შრომის ანაზღაურება ერთ ფილაზე 190 ლარით არის განსაზღვრული, რაც მნიშვნელოვნად აჭარბებს შრომის ანაზღაურების საბაზრო ფასებს.

⁴⁶ დეტალური გაანგარიშება მოცემულია ელექტრონულ დანართში.

⁴⁷ ნორმების გაანგარიშებისას გამოყენებულია საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის №52 დადგენილება „საქართველოს ტერიტორიაზე სამშენებლო სფეროს მარეგულირებელი ტექნიკური რეგლამენტების აღიარებისა და სამოქმედო დაშვების შესახებ“, ასევე საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2011 წლის 18 თებერვლის №251 ბრძანება „საქართველოს ტერიტორიაზე ტექნიკური ზედამხედველობისა და სამშენებლო სფეროში 1992 წლამდე მოქმედი ნორმების, წესების და ტექნიკური რეგულირების სხვა დოკუმენტების გამოყენების შესახებ“ მშენებლობის შემფასებელთა კავშირის მიერ პერიოდულად გამოცემული მეთოდური ცნობარი „მშენებლობის და სარემონტო სამუშაოების სახარჯთაღრიცხვო ფასების გაანგარიშების შესახებ“. აღიარებულია საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 26 სექტემბრის №439 დადგენილებით დამტკიცებული ტექნიკური რეგლამენტის („სამშენებლო სამუშაოების ხარჯთაღრიცხვის ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის დადგენის მეთოდიკა“) მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტის მიხედვით.

საყალიბე ფანერების ღირებულების გაზრდა გამოწვეულია იმით, რომ საპროექტო ხარჯთაღრიცხვაში წარმოდგენილი მონოლითური რკინაბეტონის სამუშაოებზე საჭირო საყალიბე ფანერების ნორმები არ შეესაბამება კანონმდებლობით დამტკიცებულ და ხარჯთაღრიცხვაში მითითებულ საფუძვლებს (СНиП-IV-2-82, კრებული №6). კერძოდ, სვეტების მონოლითური რკინაბეტონის სამუშაოებზე 1 კუბ.მ ბეტონზე ნორმად მითითებულია 11.5 კვ.მ საყალიბე ფანერა (კრებული მხედვით ნორმაა 2.42 კვ.მ), რიგელებზე მითითებულია 7.45 კვ.მ (ნორმაა 2.46 კვ.მ), საძირკვლის სვეტებზე – 2.89 კვ.მ (ნორმაა 1.6 კვ.მ), ხოლო საძირკვლის კოჭებზე – 5.87 კვ.მ (ნორმაა 2.05 კვ.მ).

ხარჯთაღრიცხვაში რკინაბეტონის საყალიბე ფანერების გაზრდილი ოდენობით წარმოდგენის ირიბი დამადასტურებელია ის გარემოებაც, რომ საყალიბე ფანერების ღირებულება, ჯამურად – 421.0 ათასი ლარი, ბევრად აღემატება ბეტონის ჯამურ ღირებულებას – 304.8 ათას ლარს,⁴⁸ რაც არარეალურია.

აღნიშნული განფასებები შედარდა შპს „დაგი“ მიერ სხვა პროექტში გამოყენებულ განფასებებს, ასევე უცხოური საწარმოს ფილიალის „კლასიკ-სტროის“ გამოყენებული განფასებებს, რომელმაც განახორციელა სკოლის მშენებლობა დიდი დილმის ტერიტორიაზე.⁴⁹

შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ ერთსა და იმავე სამუშაოებს, ერთსა და იმავე პერიოდში (2019 წელს), ხარჯთაღრიცხვებში დაფიქსირებული ცალკეული მასალის და შრომის ანაზღაურების ერთეულების ფასები დღ-ის გარეშე მნიშვნელოვნად განსხვავებულია,⁵⁰ რაც დამატებით ადასტურებს, რომ კონტრაქტორის მიერ სამუშაოების ღირებულება მორგებულია შესყიდვის გამარჯვებულ სატენდერო წინადადების ღირებულებაზე და არ შეესაბამება რეალურ საბაზრო პირობებს.

ცხრილი №2.4 ინფორმაცია დანარიცხების სხვაობის შესახებ

დასახელება	რაოდ	ერთეულის საშუალო ფასები		
		დიდი დილმი - „მეგა სკოლა“ ⁵¹	ხაშური - კოლეჯი ⁵²	დიდი დილმი - კომაროვის სკოლა ⁵³

მონოლითური რკინაბეტონის სამუშაოები

⁴⁸ ღირებულებები მოცემულია დღ-ის და სხვა დანარიცხების გარეშე წერტილოვანი საძირკვლის, საძირკვლის კოჭების, სვეტებისა და რიგელების მონოლითური რკინაბეტონის სამუშაოებზე.

⁴⁹ უცხოური საწარმოს ფილიალის „კლასიკ-სტროის“ - დიდი დილმი განახორციელა კომაროვის სკოლის მშენებლობა, ზემოთ განხილული სკოლის მიმდებარედ. NAT190022068; NAT190013481. შპს „დაგი“ - ხაშური, პროფესიული სასწავლებლის მშენებლობის.

⁵⁰ ფასები მოიცავს დამხმარე მასალების ღირებულებასაც. არ შედის არმატურის ღირებულება.

⁵¹ NAT190003460.

⁵² NAT190022068.

⁵³ NAT190013481.

ბეტონი B25 საძირკველ. კოჭებზე	1კუბ.მ	282	195	125
შრომის ანაზღაურება საძირკველ. კოჭებზე	1კუბ.მ	158	48	113
ბეტონი B25 სვეტებზე	1კუბ.მ	447	248	187
შრომის ანაზღაურება სვეტებზე	1 კუბ.მ	238	140	117
ბეტონი B25 რიგელებზე	1კუბ.მ	323	154	165
შრომის ანაზღაურება რიგელებზე	1კუბ.მ	211	105	73
გადახურვა რკინაბეტონის ანაკრები ფილებით				
შრომის ანაზღ. ანაკრები ფილის მონტაჟზე	1ცალი	190	75	-
იატაკ. მოწყობა ლინოლეუმით (ჯამურად)	1 კვ.მ	92	120	15

) წარმოდგენილი დოკუმენტების მიხედვით: მიწის, საძირკვლის და რკინაბეტონის კარკასის სამუშაოების საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია ექსპერტიზას გადაეგზავნა და დასკვნა მომზადდა 2019 წლის სექტემბერში,⁵⁴ ხოლო დარჩენილ სამუშაოებთან დაკავშირებით მომზადდა ოქტომბრში,⁵⁵ ანუ სამუშაოები ისე განხორციელდა, რომ საპროექტო ხარჯთაღრიცხვის ექსპერტიზა ჯერ ჩატარებული არ იყო (ამ დროისთვის მიწის, საძირკვლის და რკინაბეტონის კარკასის სამუშაოები უკვე დასრულებულია).

აღნიშნულთან დაკავშირებით, გარე დადასტურების ფორმით, კონტრაქტორი კომპანიისაგან გამოთხოვილ იქნა შესყიდვასთან დაკავშირებული შესაბამისი დოკუმენტაცია,⁵⁶ თუმცა კომპანიას აღნიშნული დოკუმენტები არ წარმოუდგენია.

2.2 ბაზრის კვლევის ეტაპზე მიმდინარეობს მხოლოდ შესყიდვის საგნის ფასის გამოკითხვა და არ ხდება ისეთი მნიშვნელოვანი ინფორმაციის მიღება, როგორიცაა: მიწოდების გამოცდილება, კომერციული და ფინანსური პირობები, ვადები და ა.შ. შედეგად, კომპანიების მიერ წარდგენილი ინფორმაცია არ იძლევა დეტალური ანალიზის საშუალებას, ფასების მნიშვნელოვანი განსხვავებების მიზეზების დადგენის და კვალიფიციური სატენდერო პირობების მომზადების მიზნით.

გარემოება №3. სსიპ – საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტომ სასკოლო ავეჯის შესყიდვის მიზნით, 2017 წელს ბაზრის კვლევის პროცედურებში მონაწილეობის მისაღებად მიმართა 26 კომპანიას, რომელთაგან მხოლოდ ორმა⁵⁷ წარუდგინა ფასები, ტენდერის სავარაუდო ღირებულებად განისაზღვრა უმცირესი ფასი – 1,689,641 ლარი,⁵⁸ თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ წინა წელს შესყიდული

⁵⁴ გაგზავნა - წერილი №01159110. დასკვნის მიღება - 25.09.2019, №5006181619.

⁵⁵ დასკვნის მიღება - 18.10.2019, №5006693019.

⁵⁶ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის 22¹ მუხლის საფუძველზე.

⁵⁷ სს - თბილისის სასკოლო ინვენტარის ფაბრიკა და შპს „მოდერნ-ვილა“.

⁵⁸ ტენდერის სავარაუდო ღირებულება განისაზღვრა ბაზრის კვლევაში შეთავაზებული უმცირესი ფასის 5%-იანი შემცირებით.

იდენტური ავეჯის ერთეულის ღირებულების გათვალისწინების შემთხვევაში, სააგენტოს შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება შეეძლო განესაზღვრა 1,130,815 ლარით,⁵⁹ ხოლო ინფლაციის მაჩვენებლის გათვალისწინებით – 1,269,226 ლარით.⁶⁰

ბაზრის კვლევის პროცედურებით სააგენტომ გამოიკითხა მხოლოდ ავეჯის ღირებულება და არ მიუღია ისეთი მნიშვნელოვანი ინფორმაცია, როგორიცაა, კომპანიების არსებული გამოცდილება. შესაბამისად, დამოუკიდებლად განსაზღვრა გამოცდილების⁶¹ შესახებ სატენდერო მოთხოვნა – მონაწილე კომპანიას 2014 – 2016 წლებში ერთი ხელშეკრულების ფარგლებში მიწოდებული უნდა ჰქონოდა არანაკლებ 1,300,000 ლარის ღირებულების ავეჯი. შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული პლატფორმის მონაცემებით, ასეთი გამოცდილება ჰქონდა მხოლოდ ორ კომპანიას,⁶² რომლებიც იყვნენ სააგენტოს კონტრაქტორი კომპანიები. შესაბამისად, შემსყიდველის აღნიშნული მოთხოვნა დაუსაბუთებელი იყო და ზღუდავდა კონკურენტულ გარემოს. ტენდერის გამოცხადების შემდგომ, ბაზრის კვლევაში მონაწილე ერთ-ერთმა კომპანიამ, გამოცდილების შესახებ პირობა გაასაჩივრა დავების განხილვის საბჭოში. შედეგად, შეიცვალა გამოცდილების მოთხოვნა და განისაზღვრა, რომ მიმწოდებელს მოეთხოვებოდა მხოლოდ ბოლო 3 წლის განმავლობაში 1,000,000 ლარის ღირებულების ავეჯის მიწოდების გამოცდილება.

ზემოაღნიშნული ცვლილებით შესაძლებელი გახდა ტენდერში მონაწილე კომპანიებს⁶³ დაეკმაყოფილებინათ მოცემული პირობა, რის შედეგად ტენდერი დასრულდა 34%-იანი, 575,641 ლარის ეკონომიით. ბაზრის კვლევის ეტაპზე სააგენტომ არასათანადოდ გამოჰკითხა კომპანიები და არ მიიღო მნიშვნელოვანი ინფორმაცია, რაც შექმნიდა კონკურენტულ გარემოს და ეკონომიის მიღების შესაძლებლობას.

გარემოება №4. საქართველოს მასშტაბით სკოლების მოვლა - პატრონობის საპილოტე პროგრამის ფარგლებში, სსიპ – საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტოს დაევალა სკოლების ინვენტარიზაცია, რომლის ფარგლებშიც განსახორციელებელი მომსახურება მოიცავდა:

- ┌ საჯარო სკოლების შესახებ ინფორმაციული ხასიათის მონაცემების შეკრებას;
- ┌ დეტალური აზომვითი ნახაზების მომზადებას;
- ┌ მოპოვებული ინფორმაციის განთავსებას ელექტრონულ ბაზაში (E – School).

⁵⁹ შემცირებული თანხა შეადგენს 558,826 ლარს.

⁶⁰ შემცირებული თანხა შეადგენს 490,425 ლარს (12,24%). ინფლაციის კოეფიციენტის დაანგარიშება განხორციელდა ფასის საერთო შემცირების პრინციპით, თუმცა რიგ შემთხვევაში 2016 წელს მიწოდებული საქონლის ფასი უფრო მაღალია, ვიდრე 2017 წლისა.

⁶¹ NAT170006413.

⁶² შპს „გოლბი“ და შპს „ეგლო ჯორჯია“.

⁶³ მონაწილე 4 კომპანია.

ბაზრის კვლევა სააგენტომ განახორციელა შესყიდვების სააგენტოს ვებგვერდის მეშვეობით, სადაც ინტერესის სფეროს წარმოადგენდა მხოლოდ შესასყიდი მომსახურების ფასების შესახებ ინფორმაციის მიღება. ინტერესთა გამოკითხვას გამოეხმაურა ერთი კომპანია – შპს „სი თი ჯი“, ღირებულებით – 1,189,000 ლარი.⁶⁴

სააგენტომ 2017 – 2018 წლებში, **ოთხ ეტაპად** გამოაცხადა, სულ, 22 ელექტრონული ტენდერი, რაიონებისა და რეგიონების მიხედვით, რომელთაგან მხოლოდ ერთი დასრულდა დადებითი შედეგით, ხოლო დანარჩენი ნაწილი რიგ შემთხვევებში არ შედგა, შეწყდა ან დისკვალიფიკაცია მიენიჭა ყველა პრეტენდენტს (დასრულდა უარყოფითი შედეგით). საბოლოოდ, 2018 წელს გამარტივებული წესით გაფორმდა ხელშეკრულებები ტენდერში მონაწილე კომპანიებთან და ფასები 47%-ით აღემატებოდა სატენდერო ფასებს.

აღნიშნული პროცესი წარიმართა შემდეგი ნაკლოვანებებით:

┌ ბაზრის კვლევის ეტაპზე არ იქნა მიღებული ინფორმაცია კომპანიების გამოცდილებისა და საჭირო მომსახურების მიწოდების ვადების შესახებ;

┌ სავარაუდო ღირებულება განისაზღვრა **მხოლოდ ერთი კომპანიის** – შპს „სი თი ჯგუფის“ მიერ მიწოდებული ფასით, რომელსაც შესყიდვების სააგენტოს ელექტრონული პორტალის მიხედვით, 14 ხელშეკრულება ჰქონდა შესრულებული, თითოეული – 1,000 ლარამდე ღირებულების. აღნიშნული ფაქტი ცალსახად მიუთითებს ბაზრის კვლევის დამატებითი პროცედურების ჩატარების აუცილებლობაზე;

┌ ტენდერების გამოცხადების **მეორე ჯერზე, 2017 წელს**, პროცედურების ბოლო ეტაპებზე, ფაქტობრივად ორ კომპანიას: შპს „მამული 2“-ს და შპს „ინტელექტ კადასტრ ჯგუფს“ დარჩენილი ჰქონდათ ფასების ცხრილისა და მიწოდების გეგმა-გრაფიკის ინფორმაციის დაზუსტება, თუმცა არც ერთმა კომპანიამ არ დააზუსტა მარტივი სახის დოკუმენტაცია. შემსყიდველისათვის საყურადღებო უნდა ყოფილიყო შემდეგი: ტენდერის ბოლო ეტაპზე აღნიშნული კომპანიებისათვის ცნობილი გახდა, რომ გამოცდილების შესახებ მოთხოვნა მხოლოდ მათ დააკმაყოფილეს და ტენდერის ჩაშლის შემთხვევაში, არსებობდა შესაძლებლობა მომდევნო ტენდერის ან გამარტივებული შესყიდვის განხორციელებისას, მომსახურებას შეასრულებდნენ მათთვის სასურველი ღირებულებით;

┌ ტენდერების გამოცხადების **მესამე ჯერზე, 2018 წელს**, გამოცხადებული ტენდერებიდან, ერთ შემთხვევაში, ვაჭრობის გარეშე გამარჯვება მოიპოვა შპს „მამული

⁶⁴ კომპანიის განცხადებით, მათი შეთავაზება არ მოიცავდა გარე პერიმეტრის და დამხმარე ნაგებობების აზომვითი ნახაზების მომზადების, კარ-ფანჯრებისა და კედლების ფართობების გამოთვლის ღირებულებებს, რომლისთვისაც დამატებით საჭირო იქნებოდა ანაზღაურება. შემსყიდველის განმარტებით, პროექტის მიზანი იყო შენობის შიდა აზომვების წარმოება, ხოლო დანარჩენ ნაწილში მოხდებოდა საკადასტრო ნახაზის გადამოწმება და დატანა საკადასტრო რუკაზე. შესაბამისად, დამატებითი თანხები პროექტში არ იქნა გათვალისწინებული.

2“-მა, ღირებულებით – 366,219 ლარი.⁶⁵ თუმცა აღნიშნული კომპანია წინა ტენდერის დროს, 26,372 კვ.მ-ით მეტი მოცულობის მომსახურებას სთავაზობდა 297,800 ლარად. დანარჩენ **მესამე და მეოთხე** ეტაპის ტენდერებში მონაწილეობა არც ერთ კომპანიას არ მიუღია;⁶⁶

საბოლოო ჯამში, ვინაიდან შემსყიდველმა მხოლოდ **ერთი რეგიონის** მომსახურების შესყიდვა შეძლო ტენდერით, გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, გამარტივებული წესით ხელშეკრულებების გასაფორმებლად, 2018 წელს განახორციელა ბაზრის კვლევა, რომელშიც ასევე მონაწილეობდნენ შპს „მამული 2“ და შპს „ინტელექტ კადასტრ ჯგუფი“, შპს „მამულის 2“-ის ფასების გათვალისწინებით გაფორმდა მათთან ხელშეკრულებები, უკვე 47%-იანი ფასნამატით,⁶⁷ მომსახურების მოცულობების ცვლილების გარეშე.

ზემოაღნიშნული გარემოებები მიუთითებს, რომ **სატენდერო პროცედურებში პრეტენდენტები არ აზუსტებდნენ** მარტივი სახის დოკუმენტაციას, რათა შემდგომში **მაღალი ღირებულებით მიეწოდებინათ** თავიანთი მომსახურება, ხოლო შემსყიდველმა არ გაითვალისწინა ტენდერებში დაფიქსირებული ტენდენცია და ფასების მკვეთრი, 47%-იანი დაუსაბუთებელი ზრდის საფუძვლები.

2.3 ბაზრის კვლევის ეტაპზე არ ხორციელდება მიმწოდებლების სპეციალიზაციის შესწავლა და შედეგად, ერთი შესყიდვის ობიექტში ერთიანდება განსხვავებული საქონელი (მომსახურება) და რთულდება საბაზრო პირობებისადმი ადეკვატური სავარაუდო ღირებულების ჩამოყალიბება. შესყიდვის ობიექტის აღნიშნული სახით გაერთიანება არ არის მიმზიდველი პოტენციური მიმწოდებლებისათვის. შედეგად, ტენდერები ტარდება უკონკურენტო გარემოში.

გარემოება №5. საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსული სურსათის უვნებლობის კონტროლის მიზნით, „მიკრობიოლოგიურ“ და „სხვადასხვა“ მაჩვენებლებზე ლაბორატორიული კვლევების შესყიდვისათვის, 2016 – 2017 წლებში შემოსავლების სამსახურმა გამოაცხადა 2 ტენდერი, სადაც ვაჭრობის გარეშე გაიმარჯვა შპს „გ. ნათამის სახელობის სანიტარიის, ჰიგიენის და სამედიცინო ეკოლოგიის სამეცნიერო-კვლევითმა ინსტიტუტმა“, საერთო სახელშეკრულებო ღირებულებით – 148,330 ლარი. მიუხედავად იმისა, რომ 2016 წელს ტენდერში მონაწილეობა მიიღო სამმა პრეტენდენტმა, სხვა პრეტენდენტებს დისკვალიფიკაცია მიეცათ კვლევის რამდენიმე მაჩვენებელზე აკრედიტაციის არქონის გამო.

შემოსავლების სამსახურმა 2018 წელს შესასყიდი ლაბორატორიული მომსახურება განაცალკევა „მიკრობიოლოგიური“ და „სხვა მაჩვენებლების“ კვლევების მიხედვით,

⁶⁵ მომსახურების მოცულობა შემცირდა 26,372 კვ.მ-ით, სკოლების რაოდენობა - 24-ით.

⁶⁶ ფასის სხვაობა: 1კვ.მ-ს სთავაზობდა 0,21 ლარად, ხოლო შემდგომში - 0.26 ლარად.

⁶⁷ შპს „ინტელექტ კადასტრ ჯგუფის“ ფასი შეადგენდა უფრო მეტს. 1კვ.მ - 0,7 ლარი.

რომლის შედეგად, აღმოსავლეთ საქართველოს მასშტაბით გამოცხადებულ ორივე ტენდერში გაიზარდა პრეტენდენტთა რიცხვიც და ფასიც. შესაბამისად, საერთო ეკონომიამ შეადგინა 170,460 ლარი.

წინა წლებში არაკონკურენტულ გარემოში სატენდერო პროცედურების ჩატარება გამოწვეულია ბაზრის არასათანადო კვლევით, ვინაიდან სამსახურმა ვერ წარმოადგინა სრულყოფილი მტკიცებულებები, განახორციელეს თუ არა ბაზრის შესწავლა კომპანიების ტექნიკური შესაძლებლობების შესახებ.

2.4 გარდა ფასთა გამოკითხვისა, შემსყიდველები ნაკლებად იყენებენ ინფორმაციის სხვა საჯაროდ ხელმისაწვდომ წყაროებს. შესასყიდი საქონლის ღირებულების დასადგენად არ იყენებენ ისეთ საშუალებას, როგორიცაა, მაგალითად, სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული პორტალი, რომლის საშუალებით შესაძლებელია მსგავსი ტიპის შესყიდვაზე სხვა შემსყიდველების გამოცდილების გაზიარება. შედეგად, იდენტური მახასიათებლების საქონელს სხვადასხვა შემსყიდველი დროის ერთსა და იმავე მონაკვეთში ყიდულობს განსხვავებული ღირებულებით.

გარემოება №6. ჯანდაცვის სამინისტრომ 2018 წელს ელექტრონული ტენდერის⁶⁸ საშუალებით სსიპ – საგანგებო სიტუაციების კოორდინაციისა და გადაუდებელი დახმარების ცენტრისათვის სხვადასხვა სამედიცინო მოწყობილობასთან ერთად შეიძინა 2 ცალი ხელოვნური სუნთქვის აპარატი, ერთი ცალის ღირებულებამ შეადგინა 28,540 ლარი. შემდგომში, ამავე წელს სსიპ – საგანგებო სიტუაციების კოორდინაციისა და გადაუდებელი დახმარების ცენტრმა ელექტრონული ტენდერის⁶⁹ საშუალებით შეიძინა 6 ცალი იდენტური ხელოვნური სუნთქვის აპარატი, ერთი ცალის ღირებულებამ შეადგინა 38,000 ლარი. შედეგად, სამინისტროს მიერ შესყიდულ ფასთან შედარებით 6 ცალ აპარატში ცენტრმა გადაიხადა 56,760 ლარით მეტი.

ორივე ტენდერის შემთხვევაში შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება განისაზღვრა ბაზრის კვლევის ეტაპზე შეთავაზებული ფასებიდან, თუმცა გადაუდებელი დახმარების ცენტრმა შესყიდვის სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრისას არ გაიზიარა სამინისტროს გამოცდილება ანალოგიური საქონლის შესყიდვასთან დაკავშირებით და არ აწარმოა დამატებითი მოლაპარაკებები კომპანიებთან ფასების მნიშვნელოვან სხვაობებთან დაკავშირებით. თავის მხრივ, აღნიშნული შესყიდვის შესახებ სამინისტროს არ დაუფიქსირებია შენიშვნა, მიუხედავად იმისა, რომ სააგენტო განსახორციელებელი შესყიდვების შესახებ ინფორმაციას სისტემატურად აწვდის სამინისტროს.

⁶⁸ NAT180015478.

⁶⁹ SPA180008424.

ზემოაღნიშნული სახის მსგავსი გარემოებები გვხვდება ასევე სხვა შემსყიდველი ორგანიზაციების ტენდერებში, როდესაც ერთსა და იმავე საქონელს სხვადასხვა ღირებულებით აცხადებენ და ყიდულობენ,⁷⁰ კერძოდ:

ცხრილი №2.4 იდენტური საქონლის განსხვავებული ღირებულებით შესყიდვის მაგალითები ორგანიზაციების მიხედვით

შემსყიდველი	შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება
შესყიდვის საგანი – პაციენტის მონიტორი	
შპს „ბავშვთა ჯანმრთელობის ცენტრი“ ⁷¹	1,750
საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სამხედრო ჰოსპიტალი ⁷²	2,600
შესყიდვის საგანი – დეფიბრილატორი	
საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სამხედრო ჰოსპიტალი ⁷³	12,000
საქართველოს ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო ⁷⁴	14,178
საგანგებო სიტუაციების კოორდინაციისა და გადაუდებელი დახმარების ცენტრი ⁷⁵	8,000

2.5 ბაზრის სრულყოფილ კვლევას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს გამარტივებული შესყიდვის საშუალების გამოყენების დროს, რადგან მოცემულ შემთხვევაში კონკურენციის შედეგად ფასის კლების შესაძლებლობა არ არსებობს და სახელშეკრულებო ფასი ყალიბდება არასწორად განსაზღვრული, გაზრდილი სავარაუდო ღირებულების საფუძველზე.

გარემოება №7. საქართველოს ტექნიკურმა უნივერსიტეტმა, აგრარული მეცნიერებისა და ბიოსისტემების ინჟინერინგის ფაკულტეტისათვის, გამარტივებული შესყიდვის ფორმით შპს „ჯიაიი გრუპისაგან“ შეისყიდა 45,600 ლარის ღირებულების ქიმიური რეაქტივები⁷⁶ და 44,300 ლარის ღირებულების ლაბორატორიული ჭურჭელი,⁷⁷ სულ – 90,000 ლარის ღირებულების.⁷⁸

რეაქტივების შესყიდვის მიზნით განხორციელებული ბაზრის კვლევის ეტაპზე ფასთა გამოკითხვაში მონაწილეობა მიიღო სამმა კომპანიამ,⁷⁹ რომელთაც უნდა განეფასებინათ 154 დასახელების ქიმიური რეაქტივი. რაოდენობის მიხედვით, ყველაზე მეტი რეაქტივი განაფასა შპს „ჯიაიი გრუპმა“, თუმცა სხვა კომპანიებთან შედარებით, მის მიერ წარმოდგენილი ფასები მნიშვნელოვნად მაღალი იყო, მაგალითად:

⁷⁰ მაგალითები მოცემულია 3-თვიანი პერიოდის ჭრილში.

⁷¹ NAT180019111.

⁷² NAT180014449.

⁷³ NAT180014447.

⁷⁴ NAT180015478.

⁷⁵ SPA180008347.

⁷⁶ CMR180124944 ხელშეკრულება, 29.06.2018 წ. - მიწოდებულია 29.10.2018 წ.

⁷⁷ CMR180124941 ხელშეკრულება 25.06.2018 წ. - მიწოდებულია 30.08.2018 წ.

⁷⁸ ორივე შემთხვევაში შესყიდვის საფუძვლად გამოყენებულია კანონმდებლობის გამონაკლისი და მიწოდების ვადად განსაზღვრული იყო 95 კალენდარული დღე.

⁷⁹ აქედან, შპს „გეოჯემმა“ განაცხადა, რომ არ ჰქონდათ აღნიშნული საქონელი.

ცხრილი №2.5 ბაზრის კვლევის დროს წარდგენილი ფასების შესახებ

№	დასახელება	სხვა მონაწილე კომპ. (ფასი)	შპს „ჯი აი გრუპი“ (ფასი)	სხვაობა(%)
1.	სუდან III	500	3,836	667%
2.	მეთილენის ლურჯი	500	4,773	855%
3.	სპილენძის (II) ფულვატი	50	502	904%
4.	სულფოსალიცილის მჟავა	80	937	1071%
5.	კვერცეტინი	600	12,616	2003%
6.	ფუძე ფუქსინი	600	17,220	2770%

აღნიშნული მონაცემების საფუძველზე, უნივერსიტეტმა გაითვალისწინა მცირე ფასის მქონე კომპანიების შეთავაზებები და ეს რეაქტივები შეიძინა მათგან, ხოლო **დარჩენილი 55 დასახელების რეაქტივი, რომლებიც სხვა კომპანიებმა ვერ შესთავაზეს**, შეისყიდა შპს „ჯი აი გრუპისაგან“.

მიუხედავად იმისა, რომ მხოლოდ „ჯი აი გრუპმა“ გამოხატა მზაობა, მიეწოდებინა 55 დასახელების კონკრეტული რეაქტივები, ბაზრის კვლევის პროცესში ნათლად ჩანდა, რომ სხვა დანარჩენი დასახელების რეაქტივებზე მის მიერ წარმოდგენილი ფასები მნიშვნელოვნად აღემატებოდა სხვა კომპანიების წარმოდგენილ საშუალო ფასს. აღნიშნულმა წარმოშვა მოცემულ საქონელზე ფასების ალტერნატიული წყაროების მოძიების, ასევე შპს „ჯი აი გრუპისგან“ ფასწარმოქმნის თაობაზე დამატებითი განმარტებების მიღების აუცილებლობა, რაც უნივერსიტეტს არ განუხორციელებია.

შესყიდული რეაქტივების 60% (55 რეაქტივი)⁸⁰ 2019 წლის 24 ივლისის მდგომარეობით ირიცხება ნაშთად,⁸¹ რაშიც უნივერსიტეტს გადახდილი აქვს 27,200 ლარი. ამასთანავე, ბაზრის ალტერნატიული კვლევის შედეგებით დადგინდა, რომ გამოუყენებელი რეაქტივების შესყიდვა 2019 წელს⁸² უკვე შესაძლებელია 11,500 ლარად, რაც გადახდილ თანხაზე 15,700 ლარით ნაკლებია. თუ გავითვალისწინებთ ვალუტის კურსის ცვლილებას,⁸³ აღნიშნული საქონლის ღირებულება 2018 წელს უფრო ნაკლები იქნებოდა.

ლაბორატორიული აღჭურვილობის შესყიდვა. ბაზრის კვლევის ეტაპზე კომპანიებისთვის მოთხოვნილი იყო A კლასის ლაბორატორიული აღჭურვილობა, რომელიც გამოირჩევა უფრო მაღალი სიზუსტით (მაგალითად, კოლბაში სითხის მოთავსება მილიგრამების სიზუსტით), შემსყიდველს არ მოუთხოვია კომპანიებისათვის საქონლის წარმოშობის ან მწარმოებელი კომპანიების შესახებ ინფორმაცია, რაც ნიშნავს იმას, რომ ერთადერთი კრიტერიუმი იყო საქონლის კლასი. კვლევაში მონაწილეობა მიიღო ოთხმა კომპანიამ,

⁸⁰ 59.64% - დამრგვალებულია 60%-მდე.

⁸¹ პასუხისმგებელი პირების ინფორმაცია ნაშთის დადასტურების შესახებ.

⁸² 2019 წლის 26 ივლისის მდგომარეობით.

⁸³ აღნიშნული საქონლის შესყიდვა ბაზარზე ხორციელდება, ძირითადად, აშშ დოლარით. 2018 წელს ერთი აშშ დოლარის ოფიციალური საშუალო შეწონილი კურსი შეადგენდა 2,53 ლარს, ხოლო 2019 წლის ივლისის ჩათვლით - 2.72 ლარს.

რომელთა შორის, 16 დასახელების საქონელზე ყველაზე დაბალი ფასი წარმოადგინა შპს „ჯიკი გრუპი“⁸⁴ და მასთან გაფორმდა შესაბამისი ხელშეკრულება.

ზემოაღნიშნული პირობების და ქვემოთ მოყვანილი გარემოებების გათვალისწინებით, არაეკონომიურად არის გახარჯული უნივერსიტეტის ფინანსური რესურსები, კერძოდ:

1) უნივერსიტეტმა საქონლის შესყიდვისათვის გადაიხადა 44,300 ლარი, თუმცა ბაზარზე⁸⁵ მათი შესყიდვის ღირებულება შეადგენს 19,500 ლარს,⁸⁶ რაც გადახდილ თანხაზე 24,800 ლარით ნაკლებია. აღნიშნულთან დაკავშირებით დამატებითი მოკვლევა განხორციელდა ასევე მიწოდების პირველ წყაროსთან, არარეზიდენტ ჩინურ კომპანიასთან, რომლის შემოთავაზებითაც საქონლის ღირებულება⁸⁷ შეადგენს 10,600 ლარს,⁸⁸ გადახდილ თანხასთან შედარებით – 33,700 ლარით ნაკლებს.⁸⁹

2.6 შემსყიდველი ორგანიზაციები ფასთა გამოკითხვის შედეგად, კომპანიების მხრიდან მოწოდებული ინფორმაციის საფუძველზე, სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრის სხვადასხვა მეთოდს (მიდგომას) იყენებენ, მაგალითად, მიწოდებული ფასების უმცირესი, საშუალო, მაღალი ან კომბინირებული. არ არის გათვალისწინებული წარმოდგენილ ფასებს შორის მნიშვნელოვანი სხვაობები, რაც ქმნის სავარაუდო ღირებულების არაადეკვატურად განსაზღვრის საფუძველს.

გარემოება №8. შემსყიდველი ორგანიზაციები შესყიდვის საგნის ღირებულების დასადგენად, ხშირად მიმართავენ ბაზარზე ოპერირებად კომპანიებს, საიდანაც ფასების შესახებ ინფორმაციას იღებენ. აუდიტს დაქვემდებარებულ ობიექტებში შერჩევით განხორციელდა ანალიზი იმის დასადგენად, როგორ ხდება მიღებული ფასების გამოყენება სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრისას. ანალიზმა ცხადყო, რომ არ არსებობს ერთიანი მიდგომა ან დადგენილი კრიტერიუმები/ფაქტორები, რომელთა მიხედვითაც უნდა განხორციელდეს აღნიშნული ეტაპი.

ძირითადი ტენდენცია იკვეთება უმცირესი ფასის გამოყენებისკენ, თუმცა არის შემთხვევები, როდესაც მხარჯავი დაწესებულებები იყენებენ საშუალო ან უმაღლეს ფასს.

ცხრილი №2.4 ინფორმაცია რიგი შემსყიდველი ორგანიზაციების ფასების განსაზღვრის შესახებ

⁸⁴ სულ მოთხოვნილია 34 დასახელება, უმცირესი ფასები შემდეგნაირად გადანაწილდა: შპს „ჯიკი გრუპი“ - 16 დასახელება; შპს „სამაია“ - 7 დასახელება; ი/მ ნუგზარ ფირცხალავა - 5 დასახელება; შპს „ალფალაბი“ - 2 დასახელება; არც ერთი - 4 დასახელება.

⁸⁵ 2019 წლის 12 ივლისის ბაზრის კვლევის შედეგები.

⁸⁶ თანხები მოცემულია დამატებული ღირებულების გარეშე.

⁸⁷ ღირებულება მოიცავს ფოთის პორტამდე ტრანსპორტირებას.

⁸⁸ Commercial Invoice. 3,717 USD – 10 668 GEL (19.07.2019 – 2.8714).

⁸⁹ აუდიტის ჯგუფის მიერ მოპოვებული, საჯაროდ ხელმისაწვდომი ინფორმაციის მიხედვით, შპს „ჯიკი გრუპის“ დირექტორი და 100%-იანი წილის მფლობელი დაკავშირებულია უნივერსიტეტის შესაბამისი ფაკულტეტის (რომლისთვისაც შესყიდულია საქონელი) ხარისხის უზრუნველყოფის სამსახურის უფროსთან. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ კომპანიას თავისი არსებობის მანძილზე განხორციელებული აქვს მხოლოდ ზემოაღნიშნული ეკონომიკური საქმიანობა, სხვა აქტივობა სახელმწიფო შესყიდვების პორტალის მონაცემებით არ უფიქსირდება.

დასახელება	უმცირესი	უმცირესს - 25%	საშუალო	მაღალი
1. საქართველოს ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაცია			✓	
2. საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი			✓	
3. საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი			✓	✓
4. სპეციალური პენიტენციური სამსახური	✓	✓		
5. საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია	✓			
6. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო	✓			
7. საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო	✓			
8. ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო	✓			
9. სოციალური მომსახურების სააგენტო	✓			
10. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	✓			
11. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	✓			
12. საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო	✓			
13. საქართველოს კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ეროვნული სააგენტო	✓			
14. სსიპ - საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტო	✓			
15. სხვა ⁹⁰	✓			

უმცირესი ფასის განმსაზღვრელი ორგანიზაციები ასეთი მეთოდის გამოყენებას ეკონომიური ხარჯვის პრინციპებით განმარტავენ, **საშუალო ფასს** – ხარისხის შენარჩუნების მოტივით, რათა მხოლოდ მცირეფასიან და შედარებით დაბალი ხარისხის კომპანიებს არ ჰქონდეთ მონაწილეობის შესაძლებლობა, ხოლო **მაღლის ფასის** – კონკურენტული გარემოს უზრუნველსაყოფად, ვინაიდან როგორც მაღალი, ასევე უმცირესი ფასის მქონე კომპანიები შეძლებენ მონაწილეობის მიღებას.

დასკვნა

ბაზრის კვლევის არასწორად და არასრულყოფილად განხორციელების შედეგად, რიგ შემთხვევებში ყალიბდება:

1) **საბაზრო პირობებთან შედარებით შესყიდვის საგნის შეუსაბამოდ მაღალი სავარაუდო ღირებულება;**

2) **კონკურენციის შემზღუდველი სატენდერო პირობები.** შესყიდვის საგნის და პოტენციურ მიმწოდებელთა მიმართ განისაზღვრება ისეთი მოთხოვნები, რომლებიც არ პასუხობს ბაზარზე არსებულ მდგომარეობას.

ყოველივე აღნიშნული ერთობლიობაში, კონკურენციის შეზღუდვის საფუძველზე **იწვევს არასაბაზრო, მაღალი საკონტრაქტო ფასის ჩამოყალიბებას** და საჯარო სახსრების არაეკონომიურ ხარჯვას.

⁹⁰ აქ შედის: ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი; თბილისის სახელმწიფო სამედიცინო უნივერსიტეტი; საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო; საავტომობილო გზების დეპარტამენტი; საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; სსიპ - სურსათის ეროვნული სააგენტო.

რეკომენდაცია №2.

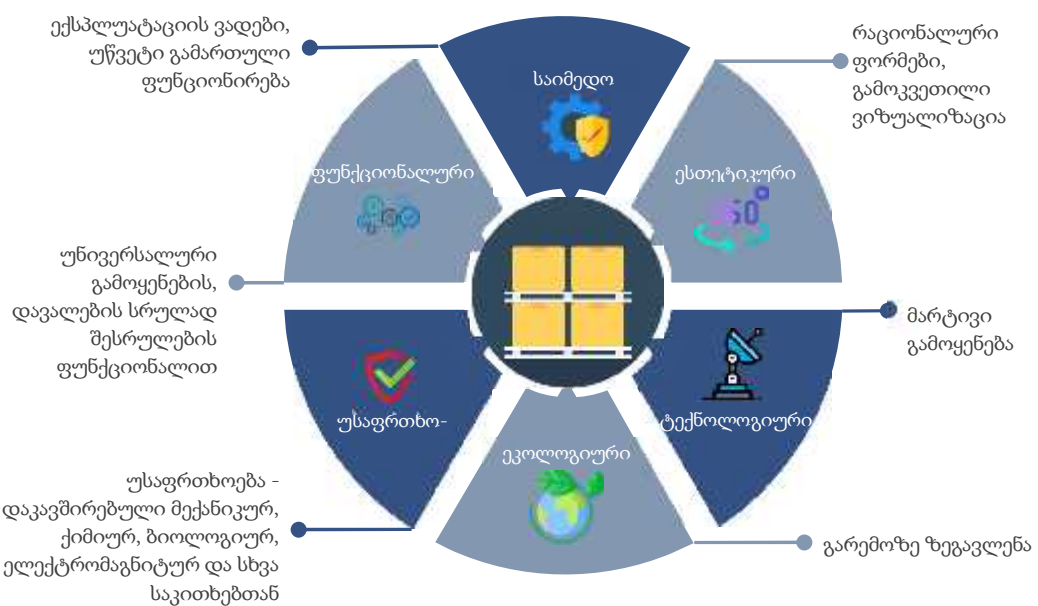
შემსყიდველ ორგანიზაციებს:

საბაზრო პირობებისადმი ადეკვატური სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრის და საჯარო სახსრების არარაციონალური ხარჯვის რისკების თავიდან აცილების მიზნით, შეიქმნას ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს ბაზრის კვლევის ეტაპზე ყველა ხელმისაწვდომი ინფორმაციის შესწავლას და ანალიზს, მათ შორის, ფასების შესახებ მიღებული ინფორმაციის ერთგვაროვნებას (შესადარისობა) მიწოდების კომერციული და ფინანსური პირობების (წარმოშობის ქვეყანა, ანგარიშსწორების პირობები, საგარანტიო ვადა და ა.შ.) გათვალისწინებით.

3. შესყიდვის ობიექტის (საგნის) განსაზღვრა და აღწერა

შესავალი: შესყიდვის საგნის განსაზღვრის ეტაპზე ყალიბდება საქონლის სამომხმარებლო თვისებები (ფუნქციონალური, საიმედოობა, ესთეტიკური, ტექნოლოგიური და ა.შ.), რომლებიც აუცილებელია შემსყიდველის საჭიროების დაკმაყოფილებისათვის. შემსყიდველმა ყოველი კონკრეტული ელექტრონული ტენდერის ჩატარების დროს უნდა განსაზღვროს მოთხოვნები, რომელთაც უნდა აკმაყოფილებდეს პრეტენდენტი და შესყიდვის ობიექტი.

ინფორგრაფიკა №3.1 ინფორმაცია საქონლის თვისობრივი მაჩვენებლების შესახებ



სპეციფიკაციების შემუშავებამდე შემსყიდველს უნდა ჰქონდეს აღქმული და გაანალიზებული შემდეგი საკითხები:

- ┌ მომხმარებლისა და დაინტერესებული მხარეების მოთხოვნები;
- ┌ ბაზარზე არსებული ინფორმაცია;
- ┌ რისკები, რომლებიც გავლენას ახდენს შესყიდვაზე;
- ┌ გამოყენებული შეფასების კრიტერიუმები და თითოეულის შედარებითი მნიშვნელობა;
- ┌ მოქმედი რეგულაცია და საერთაშორისო სტანდარტები, რომლებიც რელევანტურია (მნიშვნელოვანია) შესყიდვისათვის.

აღნიშნული ეტაპის განსაკუთრებული როლი ზოგადად, შესყიდვის პროცესის ეფექტიან მართვაში ვლინდება შემდეგი 2 ფორმით:

- ┌ ამ ეტაპზე ხორციელდება შესყიდვის საგნის აუცილებელი სამომხმარებლო თვისებების დადგენა. ცალკეული მახასიათებლის განსაზღვრა ავიწროებს პოტენციურ მიმწოდებელთა წრეს, ამიტომ დიდი მნიშვნელობა აქვს, რომ თავიდან იქნეს აცილებული სპეციფიკაციის (მოთხოვნის) გადაჭარბებული დეტალიზაცია, წინააღმდეგ შემთხვევაში ასეთი სახით შესყიდვის საგნის აღწერა ზღუდავს კონკურენციას;
- ┌ ამასთანავე, შესყიდვის საგნის ბუნდოვანი და ორაზროვანი სპეციფიკაცია (მოთხოვნა) პრობლემას ქმნის მიწოდებული საქონლის (მომსახურების) ხარისხის შესაბამისობის დადგენის (ინსპექტირების) კუთხით და ზრდის უხარისხო საქონლის მიწოდების რისკებს.

კრიტერიუმი: ყოველი სპეციფიკაცია (მოთხოვნა) უნდა ემყარებოდეს მყარ არგუმენტებს, ასახავდეს და შეესაბამებოდეს შემსყიდველი ორგანიზაციის საჭიროებას და ემსახურებოდეს ორგანიზაციის მიზნების მიღწევას.⁹¹ შესყიდვის ობიექტის აღწერისას სატენდერო კომისია იყენებს ტექნიკურ, შესრულების ან/და ფუნქციურ სპეციფიკაციებს. კონკრეტული შესყიდვის თავისებურებიდან გამომდინარე, შესაძლებელია სპეციფიკაციების შერეული ფორმის გამოყენება. იმავდროულად, უპირატესობა უნდა მიენიჭოს შესრულების და ფუნქციური სპეციფიკაციების ზოგად აღწერას.

დაუშვებელია შესყიდვის ობიექტის აღწერილობაში:

- ┌ მითითებულ იქნეს კონკრეტული სასაქონლო ნიშანი, პატენტი, მოდელი, წარმოშობის წყარო ან მწარმოებელი, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც არ არსებობს შესყიდვის ობიექტის ზუსტი აღწერის სხვა საშუალებები. ასეთ შემთხვევებში შესყიდვის ობიექტის აღწერისას აუცილებლად უნდა იქნეს გამოყენებული ისეთი ტერმინები, როგორიცაა, „მსგავსი“, „ეკვივალენტური“ და სხვ.;
- ┌ გამოყენებულ იქნეს ისეთი მახასიათებლები და ტერმინოლოგია, რომლებიც ორაზროვანია და უშვებს სხვადასხვაგვარი ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას.

⁹¹ შესყიდვების სააგენტოს მითითებები შესყიდვის ობიექტის მიმართ წაყენებული მოთხოვნების (სპეციფიკაციების) შემუშავებისთვის, ნაწილი 3.

შესყიდვის ობიექტის სპეციფიკაციები (აღწერილობები) უნდა პასუხობდეს შემდეგ ძირითად პრინციპებს:

1) სპეციფიკაციები არ უნდა შეიცავდეს ზედმეტ დეტალებს (რომლებიც არ არის მნიშვნელოვანი). სპეციფიკაცია საჭიროა ასახავდეს შემსყიდველი ორგანიზაციის საჭიროებას გასაგებად;

2) შესყიდვის ობიექტის ზომების სპეციფიკაციების განსაზღვრისას გამოყენებულ უნდა იქნეს მიახლოებითი მნიშვნელობები (მაგალითად, პროდუქტის მინიმალური და მაქსიმალური: წონა, სიგრძე, სიგანე და ა.შ.).

3.1 სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული შესასყიდი საქონლის სპეციფიკაცია შედგენილია არა საქონლის ფუნქციონალური დანიშნულების ზოგადი ჩარჩო- მოთხოვნების საფუძველზე, არამედ ის არის ძალიან დეტალური და ზოგიერთი ტექნიკური პარამეტრი არც პირდაპირ და არც არაპირდაპირ არ უკავშირდება მოცემული საქონლის შესყიდვით დასაკმაყოფილებელ საჭიროებას. თითოეული ეს ტექნიკური პარამეტრი არ არის უნიკალური, უნიკალურია პარამეტრების ერთობლიობა, რომელიც შეესაბამება საქონლის ერთ კონკრეტულ მოდელს. საქონლის აღწერისას ფიქსირებული ე.წ. „უკონკურენტო პარამეტრების“ მითითებით, იზღუდება პოტენციური მიმწოდებელი და მიმართულია კონკრეტული პრეტენდენტის მიერ უპირატესობის მოპოვებისაკენ.

გარემოება №1. სსიპ – საქართველოს ტექნიკურმა უნივერსიტეტმა ადმინისტრაციული და სასწავლო კორპუსების ზამთარ - ზაფხულის ტიპის კონდიციონერებისა და გაგრილების სისტემით აღჭურვის შესყიდვის მიზნით, ბაზრის კვლევა განახორციელა 2 კომპანიასთან. მათ მიერ მიწოდებული ფასების მიხედვით, სავარაუდო ღირებულება განისაზღვრა 235,200 ლარით. კომპანიები ერთი და იმავე ფიზიკური პირის მფლობელობაში იყო, თუმცა აღნიშნული ინფორმაცია უნივერსიტეტს არ გადაუმოწმებია. შესაბამისად, შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის ბაზრის კვლევაში აღნიშნული კომპანიების მონაწილეობა ფორმალურ ხასიათს ატარებდა.

საქონლის ტექნიკური სპეციფიკაციები უნივერსიტეტმა შეიმუშავა დამოუკიდებლად და გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი,⁹² სავარაუდო ღირებულებით – 235,200 ლარი. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ერთმა კომპანიამ,⁹³ რომელთანაც გაფორმდა ხელშეკრულება 234,200 ლარზე.

სატენდერო დოკუმენტაციით შესყიდვის საგნის სპეციფიკაციები იყო ზედმეტად დეტალიზებული, ზოგიერთი დასახელების საქონლის ტექნიკური პარამეტრები ერთობლიობაში იყო უნივერსალური და მისი დაკმაყოფილება შეეძლო მხოლოდ ერთი,

⁹² SPA180006042.

⁹³ შპს „ინტერლინკი“.

კონკრეტული მწარმოებლის პროდუქციას, **რის შედეგად სატენდერო პროცედურები წარიმართა არაკონკურენტულ პირობებში, კერძოდ:**

– ცვლადი მოცულობის კონდიციონერებისათვის (VRV) მოთხოვნილი იყო მაცივარაგენტის (ფრეონი) მინიმალური მოცულობა – 27.0 კგ. საჭიროების დაკმაყოფილების მიზნებისათვის, ამ სახით მოცემული პარამეტრის განსაზღვრის აუცილებლობა შემსყიდველის მხრიდან არ არის დასაბუთებული. სპეციფიკაციები შედარდა სხვა მწარმოებლის (SAMSUNG) სისტემებთან და დადგინდა, რომ მიუხედავად მითითებული პარამეტრის განსხვავებისა, ძირითადი ფუნქციური პარამეტრების (გაგრილების სიმძლავრე, ჰაერის ნაკადი, ტემპერატურის დიაპაზონი) უცვლელობის პირობებში, შემსყიდველის საჭიროების დაკმაყოფილება შეეძლო სხვადასხვა მწარმოებლის პროდუქციას. აქედან გამომდინარე, სპეციფიკაციით მაცივარაგენტის მინიმალური მოცულობის განსაზღვრა წარმოადგენს კონკურენციის შემზღუდავ გარემოებას.

ცხრილი №2.1 გამაგრებული სისტემის სპეციფიკაციები

სახეობა	დასახელება	მოთხოვნილი პარამეტრები	Samsung AM280FXVAGH	სხვაობა
VRV კონდიციონერი გარე ბლოკი	გაგრილების სიმძლავრე	78.5 კვ.	78.6	✓
	ჰაერის ნაკადი	14,000 მ.კუბ/სთ.	15,600 მ.კუბ/სთ.	✓
	მაცივარაგენტის ტიპი	R410A	R410A	✓
	ტემპერატურული დიაპაზონი	- 15; +48	- 20; +48	✓
	მაცივარაგენტის რაოდენობა	≥ 27 კგ.	12.9 კგ.	X

შესაბამისად, მოცემული სპეციფიკაცია იყო უნიკალური და მისი დაკმაყოფილება შეეძლო მხოლოდ **Midea Cac Global**-ის წარმოებულ სისტემებს, რომლის ოფიციალური წარმომადგენელი საქართველოში არის შპს **MAGNIUM+** და ეს უკანასკნელი, თავის მხრივ, არის ტენდერში მონაწილე ერთადერთი და გამარჯვებული კომპანიის, შპს „ინტერლინკის“ სავაჭრო პარტნიორი.

ასევე შესყიდვის საგანი იყო 55 ცალი „სპლიტ სისტემის“ კონდიციონერები, რომელთაც უნდა დაეკმაყოფილებინა 40 ტექნიკური პარამეტრი ერთდროულად, მაგალითად: დენის ძალა სტარტისას – ზუსტად 22.1 A (ამპერი), ტენის ამოშრობის სიჩქარე – ზუსტად 1.1ლ/სთ, გარე ბლოკის ჰაერის ნაკადი – ზუსტად 1900 კუბ.მ/სთ და რომელიც ამავდროულად უნდა იწონიდეს 24.5 კილოგრამს. აღნიშნულ შემთხვევაშიც შემსყიდველმა ვერ წარმოადგინა საჭიროების დაკმაყოფილების კუთხით ტექნიკური სპეციფიკაციის ამ სახით (პარამეტრების რაოდენობა და სიზუსტე) ჩამოყალიბების აუცილებლობის დასაბუთება. აღნიშნული ტექნიკური სპეციფიკაცია იყო უნიკალური და მორგებული **Hyundai**-ს ბრენდის კონდიციონერის კონკრეტულ მოდელზე.

გარემოება №2. სსიპ – თბილისის სახელმწიფო სამედიცინო უნივერსიტეტმა გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი მაგნიტურ-რეზონანსული ტომოგრაფის შესყიდვაზე თანმდევი

მომსახურებით (მონტაჟი, ინსტალაცია და ტრენინგი). შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება შეადგენდა 3,641,000 ლარს.

სატენდერო პროცედურებში მონაწილეობა მიიღო და საკუთარი ფასი დააფიქსირა მხოლოდ 2-მა კომპანიამ, შპს „ივერმედმა“ – 3,590,000 ლარი და შპს „მოწინავე სამედიცინო ტექნოლოგიები და სერვისი“ – 3,289,000 ლარი, სხვაობა შეადგენს 301,000 ლარს. სატენდერო კომისიამ დისკვალიფიკაცია მისცა უმცირესი ფასის მქონე პრეტენდენტს და გამარჯვებულად გამოცხადდა შპს „ივერმედი“, სახელშეკრულებო ღირებულებით – 3,590,000 ლარი.

ტექნიკური დოკუმენტაციით განსაზღვრული რიგი სპეციფიკაციები მიმართული იყო კონკრეტული მწარმოებლის სამედიცინო მოწყობილობისაკენ და ნაკლებად ემსახურებოდა მაგნიტურ-რეზონანსული ტომოგრაფის ძირითად ფუნქციას – **გამოსახულების ხარისხს.**

ინფორმაცია №3.2 ინფორმაცია ტომოგრაფის ტექნიკური მოთხოვნების შესახებ



პაციენტის წონა – Table 250 kg ან უფრო დიდი

Workstation – windows - ის ოპერაციულ სისტემაზე

ზემოაღნიშნული პარამეტრები ზღუდავს სამედიცინო მოწყობილობათა ნაირსახეობას. ვინაიდან აპარატები განსხვავებულია ფუნქციონალური დატვირთვის მიხედვით, თითოეული არასაჭირო პარამეტრი ავტომატურად გამორიცხავს სხვადასხვა მწარმოებლის მოდელებს: ა) პაციენტის წონა არანაკლებ 250 კილოგრამი – არ არის დასაბუთებული რამდენად იყო მოსალოდნელი მომსახურება გაეწიათ ასეთი წონის პაციენტისათვისათვის და რა რაოდენობით; ბ) Windows-ის ოპერაციულ სისტემაზე ცალსახად მიუთითებს კონკრეტულ აპარატებს, რომლებიც გამოიყენებს აღნიშნულ ოპერაციულ სისტემას.

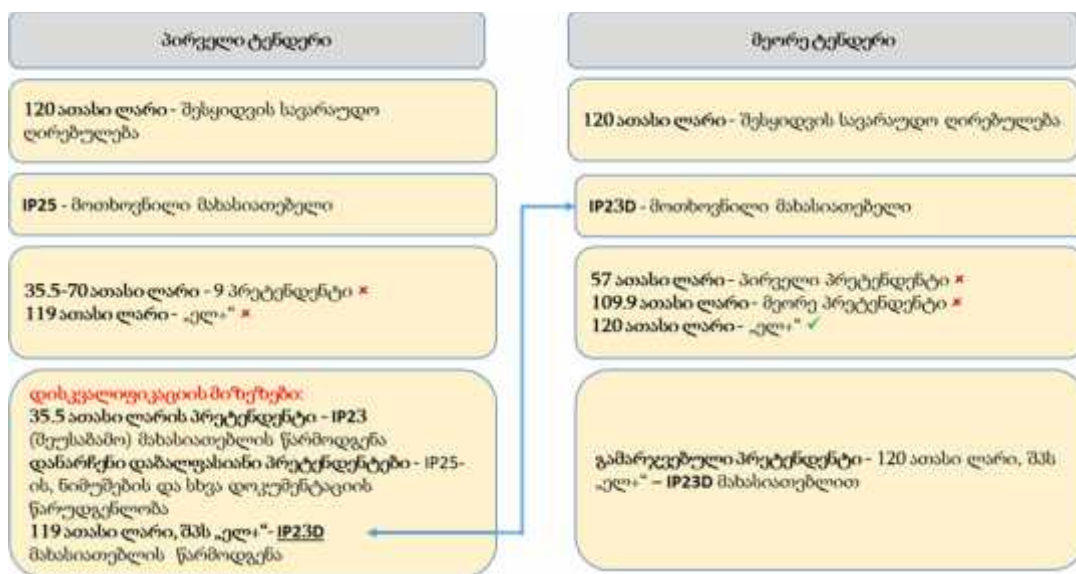
ზემოაღნიშნული პარამეტრებზე უკმაყოფილება გამოთქვა ტენდერში მონაწილეობის მსურველი კომპანია შპს „ჯი-ემ-ეს“-მა და კითხვა - პასუხის მოდულში აღნიშნა, რომ ასეთი პარამეტრების არსებობა არ ქმნის რაიმე კლინიკურ ღირებულებას, ხოლო შპს „ჯი-ემ-ეს“-

მა და შპს „მოწინავე სამედიცინო ტექნოლოგიები და სერვისმა“ გაასაჩივრეს⁹⁴ შემსყიდველის მიერ დადგენილი პარამეტრების აუცილებლობა, თუმცა ხანდაზმულობის გამო საჩივრები დაგების განმხილველმა საბჭომ დაუშვებლად სცნო.

გარემოება №3. სსიპ – დაცვის პოლიციის დეპარტამენტმა 2,000 ცალი კვამლის დეტექტორის შესყიდვის მიზნით გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი,⁹⁵ შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით – 120,000 ლარი, ერთეულის ფასი – 60 ლარი. კვამლის დეტექტორის დაცულობის მაჩვენებელი მოთხოვნილი იყო – **IP25**.⁹⁶ გამოცხადებული ტენდერი დასრულდა უარყოფითი შედეგით, ვინაიდან სატენდერო კომისიის მიერ განსაზღვრული მახასიათებელი – IP25, ვერც ერთმა პრეტენდენტმა ვერ წარმოადგინა.

დეპარტამენტმა აღნიშნული პროდუქციის შესასყიდად ხელმეორედ გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი,⁹⁷ იმავე სავარაუდო ღირებულებით – 120,000 ლარი, თუმცა კვამლის დეტექტორის მოთხოვნილი დაცულობის მაჩვენებელი ამ შემთხვევაში იყო **IP23D**.

ცხრილი №2.2 ტენდერების შედეგების შესახებ



როგორც ცხრილიდან ჩანს, სპეციფიკაციას დამატებული აქვს მეხუთე სიმბოლო – D, რაც აღნიშნავს მაღალი საგნების შეღწევისაგან დაცულობას. აღნიშნული სპეციფიკაციის მოთხოვნა დაუსაბუთებელია, ვინაიდან კვამლის დეტექტორის ფიზიკური მდებარეობა ნაკლებად შეიცავს მასში საგნების შეღწევის რისკებს და არ უკავშირდება სითხის შეღწევის დაცულობას. უნდა აღინიშნოს, რომ ასეთი სახის ტექნიკური მონაცემები ჰქონდა პირველ ტენდერში მონაწილე ერთ-ერთი კომპანიის დეტექტორს. აღნიშნულმა კომპანიამ

⁹⁴ DIS170007504_04(SPA). DIS170007504_03(SPA).

⁹⁵ SPA160003215.

⁹⁶ აღნიშნავს დეტექტორის დაცულობის მაჩვენებელს.

⁹⁷ SPA160018398.

მონაწილეობა მიღო მეორე ტენდერში და გამოცხადდა გამარჯვებულად – ვაჭრობის გარეშე, სრული სატენდერო ღირებულებით – 120,000 ლარი.

სატენდერო კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შედეგად, საქონლის სპეციფიკაციები მოერგო კონკრეტულ საქონელს და კომპანიას, შესაბამისად, არაეკონომიურად იქნა შესყიდული საქონელი.

დასკვნა

შესყიდვის საგნის ტექნიკური პარამეტრების მიმართ შემუშავებული მოთხოვნები რიც შემთხვევებში **მორგებულია კონკრეტულ სასაქონლო მოდელსა და მიმწოდებელ კომპანიაზე**, შესაბამისად, სატენდერო პროცედურები ტარდება **უკონკურენტო პირობებში და ფორმალური ხასიათისაა. აღნიშნული შესაძლოა განპირობებული იყოს მხარეთა არამართლზომიერი ქმედებით**, რაც საბიუჯეტო ხარჯების დაუსაბუთებელ ზრდას განაპირობებს.

რეკომენდაცია №3.

შემსყიდველ ორგანიზაციებს:

ჯანსაღი კონკურენტული გარემოს უზრუნველსაყოფად, შეიქმნას ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს: შესყიდვის საგნის აღწერისას **უპირატესობა მიენიჭოს საქონლის ფუნქციონალურ-ტექნიკური სპეციფიკაციების შემუშავებას** და ტექნიკური პარამეტრები განისაზღვროს ისეთ დიაპაზონში, რომელიც შემსყიდველის საჭიროებებს დააკმაყოფილებს. აღნიშნული პროცესის განხორციელებისას გათვალისწინებული უნდა იყოს **ბაზრის კვლევის შედეგად მიღებული ინფორმაცია და შესაბამისი კომპეტენციის მქონე სპეციალისტების დასკვნები (შეფასებები)**, რათა გაიზარდოს ბაზარზე არსებული ეკონომიკური ოპერატორების **შესყიდვაში მონაწილეობის** შესაძლებლობა.

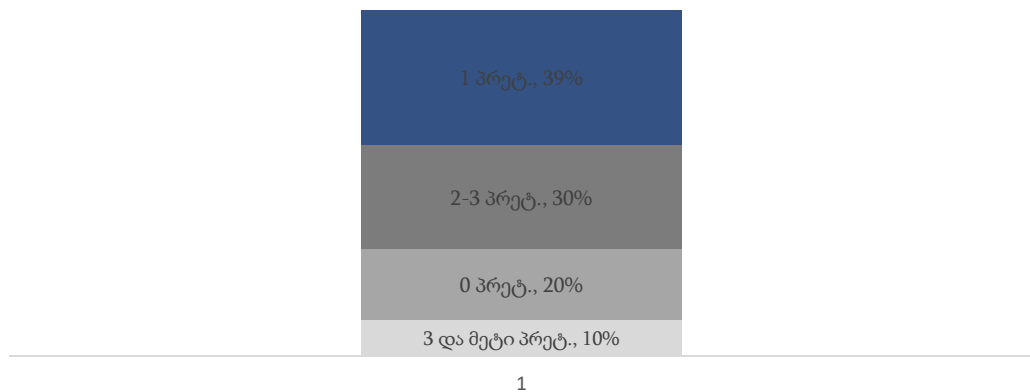
4. მოთხოვნები პრეტენდენტთა მიმართ

შესავალი: შესყიდვის პროცესში მონაწილეების, პრეტენდენტების მიმართ მოთხოვნების ჩამოყალიბების ეტაპზე განისაზღვრება ის შეზღუდვები, რომელთა შესაბამისად უნდა განისაზღვროს კვალიფიციურ/სანდო მიმწოდებელთა წრე. ასეთი საკვალიფიკაციო ხასიათის მოთხოვნები შესაძლებელია დადგინდეს პრეტენდენტთა ცოდნის, გამოცდილების, სანდოობის, ფინანსური და ტექნიკური შესაძლებლობის მიმართ. არასაკმარისად განსაზღვრული მოთხოვნები ზრდის ხელშეკრულების შეუსრულებლობის რისკს, ხოლო გადაჭარბებული, მკაცრის მოთხოვნები უსაფუძვლოდ აფერხებს

პოტენციურ მიმწოდებლებს და ზღუდავს კონკურენციას. ვინაიდან აღნიშნულ ეტაპზე მიღებული გადაწყვეტილებები ზღუდავს მიმწოდებელთა წრეს (ე.ი. არსებობს კონკურენციის დაუსაბუთებელი შეზღუდვის მაღალი რისკები), რომლებიც დაიშვებიან შესყიდვის პროცედურებზე. კანონმდებლობა იმპერატიულად განსაზღვრავს იმ პრინციპებს, რომელთაც მოცემულ შემთხვევაში უნდა ეფუძნებოდეს შემსყიდველი ორგანიზაციის გადაწყვეტილებები.

კონკურენცია არის შესაბამის ბაზარზე მოქმედ ან პოტენციურ ეკონომიკურ აგენტებს შორის მეტოქეობა, ბაზარზე უპირატესობის მოსაპოვებლად. ღია ელექტრონული ტენდერით შესაძლებელია კონკურენციის მაღალი დონის უზრუნველყოფა, მაგრამ თუ ის ვერ უზრუნველყოფს წინადადებების (შეთავაზებების) სიმრავლის არსებობას და შესადარისობას, მაშინ ვერ ასრულებს აღნიშნულ ფუნქციას და გამარტივებული შესყიდვის საშუალების ეკვივალენტი ხდება. ქვეყნის მასშტაბით 2017–2019 წლებში განხორციელებული ტენდერების საერთო რაოდენობის 39%-ში, მხოლოდ ერთი პრეტენდენტი მონაწილეობდა. ამრიგად, ყოველი 5 ტენდერიდან 2 ტენდერი, უკონკურენტო პირობებში ხორციელდება.

დიაგრამა №4.1 2017-2019 წლებში ტენდერების რაოდენობის პროპორცია, მონაწილე პრეტენდენტებთან მიმართებით



აღნიშნული, ერთი მხრივ, შესაძლოა განპირობებული იყოს სხვადასხვა ობიექტური გარემოებით, თუმცა უმეტეს შემთხვევებში ამ გარემოების მიზეზი დაუსაბუთებელი კონკურენციის შეზღუდვაა. ერთ-ერთ მთავარ პრობლემად კვლავ რჩება პრეტენდენტთა მიმართ შემსყიდველის მიერ დადგენილი არაპროპორციული მოთხოვნები, რომლებსაც ვერ აკმაყოფილებს კომპანიათა ფართო წრე და მიმწოდებლების შერჩევა ხორციელდება უკონკურენტო პირობებში.

კრიტერიუმი:

მოთხოვნები უნდა იყოს პროპორციული და არადისკრიმინაციული, ხელს უნდა უწყობდეს ჯანსაღი კონკურენციის დამკვიდრებასა და პრეტენდენტების მიმართ თანასწორ მოპყრობას. შემსყიდველმა ორგანიზაციამ მოთხოვნები მიმწოდებლების მიმართ საჭიროა განსაზღვროს პროპორციულობის პრინციპის დაცვით, ყოველი ცალკეული შესყიდვის შემთხვევაში – ინდივიდუალურად, შესყიდვის ობიექტის სპეციფიკის, მოცულობისა და მიწოდების ვადის გათვალისწინებით. ბუნებრივია, ყოველი საკვალიფიკაციო და ტექნიკური მოთხოვნა საჭიროა იყოს ობიექტური და თვლადი, რაც შეამცირებს ინტერპრეტირების (დამატებით და თავისებურად ახსნა-განმარტების) შესაძლებლობას და შემსყიდველ ორგანიზაციას თავიდან აარიდებს სადავო საკითხებს.⁹⁸

4.1 კვალიფიკაციის დადასტურების მიზნით პრეტენდენტების მიმართ წაყენებული მოთხოვნების „მოცულობები“ არ არის შესყიდვის ობიექტის პარამეტრების (მოცულობა, სირთულე და ა.შ.) პროპორციული.

გარემოება №1. სსიპ – სამეცნიერო და საგანმანათლებლო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტომ, საქართველოს მასშტაბით მცირეკონტინგენტის (20 – 25 მოსწავლე) სკოლების პროექტირება – სამშენებლო სამუშაოების ბაზრის კვლევის მიზნით, 2017 წელს განცხადება განათავსა შესყიდვების სააგენტოს ვებგვერდზე. განცხადების თანახმად, **13 სკოლის** სამშენებლო სამუშაოები სხვადასხვა რეგიონში უნდა დასრულებულიყო 60 კალენდარულ დღეში და დაინტერესებულ პირებს უნდა წარმოედგინათ საორიენტაციო **ხარჯთაღრიცხვა და ვიზუალური ესკიზი**. განცხადებას გამოეხმაურა მხოლოდ ერთი კომპანია – შპს „ელექტრო მონტაჟ სერვისი“, სავარაუდო ღირებულებით – **6,181,899 ლარი**.

სსიპ – სამეცნიერო და საგანმანათლებლო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტომ აღნიშნული ინფორმაციის საფუძველზე 2017 წლის 31 მაისს გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი⁹⁹ საპროექტო და სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვისათვის – 6,050,000 ლარი.¹⁰⁰ ტენდერში მონაწილეობა მიიღო 2 პრეტენდენტმა, ამხანაგობა „**მაგისტრალს**“ მიენიჭა დისკვალიფიკაცია,¹⁰¹ ხოლო შპს „**ელ ჯორჯიასთან**“ გაფორმდა ხელშეკრულება ღირებულებით – 5,494,939 ლარი.

⁹⁸ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს რეკომენდაციები.

⁹⁹ NAT170005982.

¹⁰⁰ ერთეული სკოლის ღირებულება შეადგენდა 465,000 ლარს, ხოლო ტიპური პროექტის მომზადების ღირებულება – 5,000 ლარს.

¹⁰¹ ამხანაგობა „მაგისტრალს“ მიენიჭა დისკვალიფიკაცია, ვინაიდან არც ამხანაგობის დაფუძნების შესახებ ხელშეკრულებით და არც მის მიერ წარდგენილი ტექნიკური დოკუმენტაციით, მკაფიოდ არ იყო განსაზღვრული, კონკრეტულად რა ვალდებულებას შეასრულებდა ამხანაგობის თითოეული მონაწილე შესყიდვით გათვალისწინებული სამუშაოს ფარგლებში.

შესყიდვის მთლიანი პროცესი შემსყიდველმა წარმართა იმგვარად, რომ შემუშავებული ტექნიკური პირობები **დაეკმაყოფილებინა მხოლოდ ერთ მიმწოდებელს, რომელთანაც ხელშეკრულება გაფორმდებოდა არასაბაზრო ღირებულებით**, კერძოდ:

| პრეტენდენტებს მოეთხოვებოდათ გამოცდილება, რომ ბოლო 3 წლის (2014, 2015, 2016 წწ.) განმავლობაში **ერთი ხელშეკრულების ფარგლებში** შესრულებული უნდა ჰქონოდათ **არანაკლებ 10 მილიონი ლარის** ღირებულების სამშენებლო-სარეაბილიტაციო სამუშაოები. უნდა აღინიშნოს, რომ ერთი სკოლის სამშენებლო სამუშაოების ღირებულება შეადგენდა 465,384 ლარს, შესაბამისად, მოთხოვნილი **გამოცდილება ერთი ხელშეკრულების შესახებ, 21-ჯერ** აჭარბებს ერთი ტიპური სკოლის სამშენებლო სამუშაოების ღირებულებას. შესაბამისად, იმ პირობებში, როდესაც 13-ივე ლოკაციაზე მშენებლობის საფუძველს წარმოადგენდა **ტიპური პროექტი**, რომლის მიხედვითაც შესასრულებელი იყო სტანდარტული სამუშაოები: გრუნტის დამუშავება, შენობის ლითონის კონსტრუქციის მოწყობა, კედლების და სახურავის მოწყობა კომპაქტპანელით, კედლების მოპირკეთება, ალუმინის კარ-ფანჯრის მოწყობა და სხვ. დაუსაბუთებელია, რატომ უნდა ჰქონოდა პრეტენდენტს **მხოლოდ ერთი** ხელშეკრულების და ისიც, 10 მილიონი ლარის ღირებულების სამუშაოებზე გამოცდილება.

| ტენდერი გამოცხადდა შპს „ელექტრო მონტაჟ სერვისის“ მიერ მიწოდებული **საორიენტაციო ხარჯთაღრიცხვით**, რომელზეც მცირედი კლებით გაიმარჯვა შპს „ელ ჯორჯიამ“. აღნიშნული კომპანიები ურთიერთდაკავშირებული მხარეები¹⁰² იყვნენ და ფაქტობრივად მშენებლობის ღირებულება განისაზღვრა ერთი მხარის მიერ. შესყიდვის არც ერთ ეტაპზე **არ მომზადებულა** დეტალური, რესურსული მეთოდით შედგენილი ხარჯთაღრიცხვა, შესაბამისი საბაზრო ფასების გათვალისწინებით. **გამოყენებული საორიენტაციო ხარჯთაღრიცხვა**, არასრულყოფილია და დეფექტური აქტის მსგავსი დოკუმენტია. მაგალითად, სამუშაოები წარმოდგენილია შემდეგი სახით: ელგაყვანილობა – 22,000 ლარი, იატაკის მოწყობა – 18,400 ლარი, გათბობის სისტემის მოწყობა – 21,350 ლარი და ა.შ.

| შესრულებული სამუშაოების ექსპერტიზის განხორციელების ვალდებულება გადაცემული იყო შემსრულებელ კომპანიაზე. სახელშეკრულებო პირობებით მოითხოვებოდა შესრულებული სამუშაოების **ხარისხის, მოცულობისა და ფასების ექსპერტიზა**, თუმცა მიმწოდებელმა წარუდგინა მხოლოდ **მოცულობების ექსპერტიზის**

¹⁰² შპს „ელექტრო მონტაჟ სერვისის“ და შპს „ელ ჯორჯიას“ გარკვეულ პერიოდში: 1. სამეწარმეო რეესტრში ჰყავდათ ერთი და იგივე წარმომადგენელი (ლ.კ.), რომელიც ახორციელებდა ცვლილებებს სარეგისტრაციო მონაცემებში. 2. შპს „ელ ჯორჯიას“ მესაკუთრე (ტ.გ.) იყო შპს „კომფორტმშენ XXI“-ის დირექტორი, რომლის შემდგომ დირექტორის პოზიცია დაიკავა ლ.კ.-მ.

დასკვნა,¹⁰³ სადაც 13-ივე სკოლაზე შესრულებული სამუშაოები ექსპერტიზამ დაადასტურა 100%-ით. აღნიშნულ პირობებში შემსყიდველმა ჩაიბარა სრულად სამუშაოები.

მიუხედავად იმისა, რომ შემსყიდველი ითხოვდა 10,000,000 ლარის გამოცდილებას, 500,000 ლარის თავისუფალ ფინანსურ რესურსებს ანგარიშზე ან საკრედიტო ხაზით უზრუნველყოფას, 3 ტრანშად, ავანსის სახით გადაუხადა სრული სახელშეკრულებო ღირებულება – 5,883,607 ლარი.

მსგავსი პრინციპით, შემზღუდველი პირობებით, გაუმართავი ხარჯთაღრიცხვით, 5 თვის შემდეგ, სააგენტომ დამატებით კიდევ გამოაცხადა ტენდერი 6 სკოლის სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვის მიზნით,¹⁰⁴ სადაც უკონკურენტო პირობებში, ვაჭრობის გარეშე, გაიმარჯვა შპს „ელ - ჯორჯიამ“, სახელშეკრულებო ღირებულებით – 2,661,596 ლარი.

სატენდერო დოკუმენტაციით, პრეტენდენტების გამოცდილების და ცოდნის მიმართ ჩამოყალიბებულია ისეთი მოთხოვნები, რომლებიც არ უკავშირდება შესყიდვის საგნის მიწოდების კუთხით პრეტენდენტის კვალიფიკაციის დადასტურებას.

გარემოება №2. ა(ა)იპ – ბათუმის კორპუსმა სტიქიის შედეგების სალიკვიდაციო, ეზოების კეთილმოწყობისა და სანიაღვრე-საკანალიზაციო სისტემის მოწყობის სამუშაოების შესყიდვის მიზნით, გამოაცხადა 2 ტენდერი, სადაც გამოცდილების სახით მოითხოვა:

საყრდენი კედლების ჩამოსხმის სამუშაოები, 5 წლის განმავლობაში – 1,400,000 ლარი; ერთი ხელშეკრულების ფარგლებში – 350,000 ლარი.¹⁰⁵

საყრდენი კედლების ჩამოსხმის სამუშაოები,¹⁰⁶ 5 წლის განმავლობაში – 1,000,000 ლარი; ერთი ხელშეკრულების ფარგლებში – 350,000 ლარი.

დაუსაბუთებელი და გაურკვეველია, რა კავშირი აქვს მხოლოდ საყრდენი კედლის გამოცდილების მოთხოვნას ჩასატარებელ სამუშაოებთან, ვინაიდან კომპანიას შესაძლოა ჰქონდეს სხვა სახის სამშენებლო სამუშაოები განხორციელებული, მაგრამ გაცილებით უფრო მასშტაბური, შესაბამისად, დაუსაბუთებელი და შემზღუდავი პირობებით. ტენდერები უკონკურენტო გარემოში დასრულდა ერთი პრეტენდენტის გამარჯვებით.

გარემოება №3. წალკის მუნიციპალიტეტმა შესაბამის სოფლებში¹⁰⁷ საბავშვო ბაღების სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვის მიზნით, 2017 წელს გამოაცხადა 4 ტენდერი, ჯამური სავარაუდო ღირებულებით – 1,022.400 ლარი. შემსყიდველი სატენდერო დოკუმენტაციით მოითხოვდა, მინიმუმ, 500,000 – 1,000,000 ლარის ანალოგიური სამუშაოების

¹⁰³ დასკვნაში აღნიშნულია, რომ ვიზუალური დათვალიერების შედეგად სამუშაოების ხარისხი დამაკმაყოფილებელია.

¹⁰⁴ NAT170011788.

¹⁰⁵ შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება – 448,684 ლარი.

¹⁰⁶ შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება – 209,549 ლარი.

¹⁰⁷ სოფლებში: კიზილ-კილისაში, კოხტაში, არწივანსა და ავრანლოში.

გამოცდილებას, კლასიფიკატორის კოდით: სამშენებლო, სარემონტო სამუშაოები, CPV-45200000. ტენდერებში მონაწილეობა მიიღო 5-6 პრეტენდენტმა, თუმცა, სატენდერო კომისიამ დისკვალიფიკაცია მისცა უმცირესი ფასის მქონე 4-5 პრეტენდენტს, რადგან მათი გამოცდილების ნაწილი ეკუთვნოდა სხვა კლასიფიკატორის სამუშაოებს. კერძოდ, დისკვალიფიცირებულ პრეტენდენტებს გამოცდილება ასევე წარმოდგენილი ჰქონდათ CPV-45400000 კოდით (შენობის დასრულების სამუშაოები), რომელიც თავისი არსით შესყიდვის ობიექტის ანალოგიური სამუშაო იყო. შედეგად, ოთხივე შემთხვევაში გაიმარჯვა მაღალი ფასის წარმომდგენმა შპს „კ და გ“-მ.

ცხრილი №4.1 ინფორმაცია ტენდერში მონაწილე პრეტენდენტების შესახებ (ათასი ლარი)

შესყიდვის ნომერი	სავარა უდო ღირებ.	პრეტენდენტ ის რაოდ.	შეთავაზ. ფასი	ხელშეკრულ ის ღირებ.	სავარაუდო არაეკონომიური ხარჯი
SPA170005991	289.7	6	255.6	286.0	30.4
SPA170005997	295.1	5	244.4	291.5	47.1
SPA170006000	325.0	5	288.9	318.3	29.4
SPA170006141	112.6	5	90.1	110.0	19.9
ჯამი:					126.8

სატენდერო კომისიის მიერ პრეტენდენტების მიმართ დადგენილი მოთხოვნების და დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილებების შედეგად, მუნიციპალიტეტმა დაკარგა შესყიდვის ეკონომიის მიღების შესაძლებლობა – 126,800 ლარის ოდენობით.

გარემოება №4. სსიპ – სოციალური მომსახურების სააგენტომ 2017 წელს გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი¹⁰⁸ სმენის აპარატის¹⁰⁹ დასაწყობება/შენახვა/გაცემის თანმდევი¹¹⁰ მომსახურების სახელმწიფო შესყიდვაზე.¹¹¹ ტენდერი წარმართა უკონკურენტო გარემოში და გამარჯვებულად გამოვლინდა შპს „კინდ სმენა“, სახელშეკრულებო ღირებულებით – 1,153,975 ლარი.

¹⁰⁸ SPA170014160. SPA170005122.

¹⁰⁹ კოხლერული იმპლანტი.

¹¹⁰ თანმდევი მომსახურება გულისხმობს მიწოდებული საქონლის დასაწყობებას, შენახვასა და გაცემას, შემსყიდველის მიერ შერჩეულ ბენეფიციარებზე.

¹¹¹ სატენდერო დოკუმენტაციის 1.1 პუნქტი, ხელშეკრულება სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ №35020306/4, მუხლი 2, პუნქტი 2.5.

შესყიდვის პროცესი წარიმართა დაუსაბუთებელი ტექნიკური მოთხოვნებით, კერძოდ:

შემსყიდველმა მოითხოვა გამოცდილება სპეციალისტების შესახებ, რომლებსაც ჩატარებული უნდა ჰქონოდათ, სულ მცირე, 3 ცალი სმენის აპარატის (იმპლანტის) ოპერაცია უკანასკნელი 3 წლის განმავლობაში,¹¹² იმ მიზნით, რომ შესაძლებელი იყოს იმპლანტის ჩანერგვა, ოპერაციის წინა და შემდგომ პერიოდებში მორგება-რეგულირება. აღნიშნული მოთხოვნა დაკავშირებულია შესყიდვის საგნის შემდგომ გამოყენებასთან და დაუსაბუთებელია მისი კავშირი საქონლის მიწოდებასთან, დასაწყობებასა და გაცემასთან. ამასთანავე, იმპლანტის ჩანერგვა, ოპერაცია, მორგება და რეგულირება ფინანსდება ჯანმრთელობის დაცვის სხვა სახელმწიფო პროგრამებიდან, რაც დამატებით ადასტურებს, რომ შემსყიდველის მოთხოვნა არ იყო მიმართული კონკურენტული გარემოს უზრუნველყოფისაკენ.

შემსყიდველმა ასევე მოითხოვა კოხლეარული იმპლანტის მწარმოებლის მიერ გაცემული სერტიფიკატები სპეციალისტებზე, რომლებიც საქართველოს ტერიტორიაზე ახორციელებენ სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული იმპლანტის ჩანერგვას, მორგებას და რეგულირებას. ერთადერთი კომპანია, რომელსაც შეეძლო აღნიშნული მოთხოვნების დაკმაყოფილება იყო შპს „კინდ სმენა“, ვინაიდან ოპერაციის შემდგომ რეაბილიტაციას წლების განმავლობაში ახორციელებს უშუალოდ აღნიშნული კომპანია,¹¹³ რომელიც, თავის მხრივ, კოხლეარული იმპლანტის მწარმოებელი კომპანიის, MED – EL-ის ოფიციალური წარმომადგენელია საქართველოში და უფლებამოსილია კომპანიის მიერ წარმოებული კოხლეარული იმპლანტების დისტრიბუციაზე.

საქონლის მიწოდების ვადად განსაზღვრული იყო 14 კალენდარული დღე. იმ პირობებში, როდესაც აღნიშნული იმპლანტები საქართველოში არ იწარმოება, აღნიშნული ვადა საკმარისი იქნებოდა მხოლოდ იმ კომპანიისათვის, რომელსაც წინასწარ შესყიდული და მომზადებული ჰქონდა სარეალიზაციოდ. შესაბამისად, ასეთი სახის საქონლის მოძიება, შეკვეთა, ტრანსპორტირება და განბაჟება გაცილებით მეტ დროს მოითხოვს, ვიდრე 2 კვირაა.

გარემოება №5. სამედიცინო უნივერსიტეტმა მართვისა და კონტროლის სისტემების მოწყობის მიზნით გამოცხადებულ ტენდერებში პრეტენდენტების მიმართ სავალდებულო მოთხოვნად განსაზღვრა **კერძო დაცვითი საქმიანობის ლიცენზიის ფლობა**. აღნიშნული პირობა არ უკავშირდება შესყიდვის საგანს ან პრეტენდენტის გამოცდილებას და ზღუდავს კონკურენტულ გარემოს, კერძოდ:

¹¹² ეს მოთხოვნა 2017 წლის 3 ნოემბერს გამოცხადებულ ტენდერს დაემატა. მანამდე მხოლოდ პერსონალის სერტიფიკატებით იყო მოთხოვნილი.

¹¹³ აღნიშნულ პროცესში ასევე ჩართულია შპს „ყელ-ყურ-ცხვირის სნეულებათა ეროვნული ცენტრი“, რომელიც შპს „კინდ სმენას“ ქვეკონტრაქტორია.

მთლიან შესყიდვაში 494,105 ლარი (86%) წარმოადგენდა საქონლის მიწოდების ნაწილს, როგორცაა, ვიდეოსათვალთვალო, ხანძარსაწინააღმდეგო და სხვა ტექნიკური საშუალებები, ხოლო 80,395 ლარი (14%) მომსახურების მიწოდებას, შესაბამისად, საქონლის მიწოდება არ უკავშირდება დაცვის ლიცენზიის ფლობას.

მოქმედი კანონმდებლობით, დაცვის ტექნიკური საშუალებების მიწოდება ლიცენზირებადი საქმიანობა არ არის. ასეთ საქმიანობას მიეკუთვნება მხოლოდ კერძო დაცვითი საქმიანობის ფარგლებში, კონკრეტული ხელშეკრულების საფუძველზე განხორციელებული დაცვითი ტექნიკური საშუალებების დაპროექტება, მონტაჟი და ექსპლუატაცია (ერთობლიობაში), რაც აღნიშნულ შემთხვევაში არ განხორციელებულა, ვინაიდან ტექნიკური საშუალებები დააპროექტა არალიცენზირებულმა ფიზიკურმა პირმა. აღნიშნული მომსახურება უნივერსიტეტმა შეისყიდა ცალკე, დამოუკიდებლად, რასაც ადასტურებს: ა) ბაზრის კვლევისა და შესრულებული სამუშაოების დოკუმენტაცია. ბაზრის კვლევის ეტაპზე, შემსყიდველი აწარმოებდა საპროექტო სამუშაოების ფასთა კვლევას, შესაბამისად, ყველა კომპანიამ შემსყიდველს წარუდგინა ინვოისი ვიდეოსამეთვალყურეო და ხანძარსაწინააღმდეგო სისტემების პროექტირების შესახებ. სამუშაოების ნაწილში მიმწოდებელმა მოამზადა ვიდეოკამერების განთავსების წერტილების ნახაზები, სართულების, განსათავსებელი ოთახების და ვიდეოკამერების სავარაუდო მიმართულებების მიხედვით, ასევე ხარჯთაღრიცხვა და დეტალური აქტი. თანახმად სატენდერო პირობებისა, აღნიშნული დოკუმენტებით მოეთხოვებოდა მიმწოდებელს სამუშაოების წარმოება; ბ) სამეთვალყურეო სისტემის შესყიდვის ტენდერში არსად არ არის ნახსენები, რომ შემსყიდველი ახდენს პროექტირების შესყიდვას, შესყიდვის საგანია მხოლოდ მიწოდება და მონტაჟი; ასევე შესყიდვის კლასიფიკატორი, რომელიც გამოიყენა შემსყიდველმა, არ მოიცავს საპროექტო მომსახურების შესყიდვას.

აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, დავების განხილვის საბჭომ ორჯერ ნაწილობრივ დააკმაყოფილა¹¹⁴ დაინტერესებული მხარეების საჩივრები და დაავალა უნივერსიტეტს, გადაეხედა დადგენილი სატენდერო მოთხოვნებისათვის, თუმცა ერთ შემთხვევაში სატენდერო კომისიამ შეწყვიტა ტენდერი, ხოლო მეორე შემთხვევაში – პირობა უცვლელი დატოვა.

უნივერსიტეტის დაცვა ხორციელდება სსიპ – დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის მიერ, რომლის საქმიანობაზეც არ ვრცელდება „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნები.

ზემოაღნიშნულ გარემოებებს ასევე ადასტურებს სხვა შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული შესყიდვები, სადაც ყველა შემთხვევაში შესყიდვა

¹¹⁴ DET180007699_01. DET180005894_01.

კლასიფიცირებულია, როგორც საქონლის მიწოდება¹¹⁵ და არ მოითხოვებოდა პრეტენდენტების მიმართ კერძო დაცვითი საქმიანობის ლიცენზიის ფლობა.¹¹⁶

გაფორმებული ხელშეკრულების ფარგლებში, მიმწოდებელმა უნივერსიტეტს მიაწოდა უცხოური კომპანიების – **Bentel Security** და **Dahua Technology**-ს პროდუქცია. აღნიშნული კომპანიების ოფიციალური წარმომადგენელი ან/და პარტნიორი¹¹⁷ საქართველოში არის შპს „ჯი ეს სი“, რომლის გარეშეც, მიმწოდებელი პროდუქციის რეალიზაციას ვერ შეძლებდა. შესაბამისად, მიმწოდებელი ფაქტობრივად შუამავალი რგოლი იყო შესყიდვაში.

4.2 ტექნიკური დოკუმენტაციით პრეტენდენტთა მიმართ მოთხოვნილი გამოცდილება არაერთგვაროვანია და ხშირად ეწინააღმდეგება სხვა ანალოგიურ შემთხვევებში მიღებულ გადაწყვეტილებებს.

გარემოება №6. გზების დეპარტამენტმა 2017 წელს გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი¹¹⁸ სტეფანწმინდა – სამების ეკლესიის საავტომობილო გზის რეკონსტრუქცია – მშენებლობის სამუშაოების შესყიდვის მიზნით. მონაწილე პრეტენდენტმა¹¹⁹ უკონკურენტო პირობებში, ფასის კლების გარეშე გაიმარჯვა და ხელშეკრულება გაუფორმდა 7,793,854 ლარზე.

შემსყიდველის მიერ ტექნიკური დოკუმენტაციით განსაზღვრული პირობა გამოცდილების შესახებ, **ზღუდავდა ბაზარზე არსებულ კომპანიებს, დაინტერესება გამოეხატათ სამუშაოების შესასრულებლად, კერძოდ:**

1) მონაწილე პრეტენდენტს, ბოლო 5 წლის განმავლობაში, ერთი ხელშეკრულების ფარგლებში, შესრულებული უნდა ჰქონოდა 2,000,000 ლარის სამშენებლო-სარეკონსტრუქციო სამუშაოები **მაღალმთიანი დასახლებების ტერიტორიაზე**.¹²⁰

2) მონაწილე პრეტენდენტს, ბოლო 4 წლის განმავლობაში, ქვეკონტრაქტორის გარეშე, ერთი ხელშეკრულების ფარგლებში შესრულებული უნდა ჰქონოდა ანალოგიური სირთულის, ხასიათისა და შინაარსის 3,896,927 ლარის ან 2 ხელშეკრულების ფარგლებში, თითოეული – 1,948,463 ლარის ღირებულების სამუშაოები.

¹¹⁵ ნაცვლად CPV 519 - მართვისა და კონტროლის სისტემების მონტაჟი, გამოყენებულია CPV 351 კოდი, რომელიც გულისხმობს საგანგებო სიტუაციების დროს გამოსაყენებელ მოწყობილობებსა და უსაფრთხოების საშუალებებს.

¹¹⁶ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ კანონის მიზნებისათვის „საქონელი არის ნებისმიერი სახისა და აღწერილობის ქონება (გარდა უძრავი ქონებისა), როგორც მყარი, ისე თხევად ან აირად მდგომარეობაში, აგრეთვე საქონლის მიწოდების თანმდევი მომსახურება, თუ ამ მომსახურების ღირებულება არ აღემატება საქონლის ღირებულებას“.

¹¹⁷ <http://www.bentelsecurity.com/index.php?o=distributors>
<http://gsc.ge/info.html>. <https://www.facebook.com/DahuaGeorgia/>

¹¹⁸ NAT170002785.

¹¹⁹ შპს „სახელმწიფო სამშენებლო კომპანია“.

¹²⁰ მაღალმთიანი დასახლებების ტერიტორიები განისაზღვრებოდა საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 30 დეკემბრის №671 დადგენილებით.

მონაწილე პრეტენდენტს, ბოლო 4 წლის განმავლობაში, OECD-ს წევრ სახელმწიფოთა¹²¹ ტერიტორიაზე, გარდა საკუთარი ქვეყნისა, შესრულებული უნდა ჰქონოდა 11,690,781 ლარის სამუშაოები.

დაუსაბუთებელია, **ერთდროულად** ასეთი **მასშტაბით** და ასეთი **სახით** გამოცდილებების მოთხოვნა, მით უმეტეს **მაღალმთიანი დასახლების პირობით**. მაგალითად, სხვა ანალოგიურ შემთხვევაში,¹²² როდესაც დეპარტამენტი სამუშაოებს იძენდა მაღალმთიანი დასახლებებისათვის, არ მოითხოვდა ასეთი სახის გამოცდილება. შედეგად, შედგა კონკურენცია, ფასი შემცირდა 21%-ით, რაც თანხობრივად შეადგენს 1,006,529 ლარს. საავტომობილო გზების დეპარტამენტის განმარტებით, ვინაიდან სამშენებლო-სარეკონსტრუქციო სამუშაოები შინაარსობრივად ყველაზე რთული კატეგორიის სამუშაოებია, ამასთანავე მსგავსი ტიპის სამუშაოები უნდა განხორციელდებოდა გეოგრაფიულად ურთულესი რელიეფისა და მკაცრი კლიმატური პირობების მქონე არეალში, შესყიდვის ობიექტის შინაარსიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად ჩაითვალა, პოტენციურ მიმწოდებლებს ჰქონოდათ მსგავსი ტიპის სამუშაოების განხორციელების გამოცდილება, რაც ემსახურებოდა მიზანს – შეერჩიათ ადეკვატური შესაძლებლობისა და გამოცდილების მქონე მიმწოდებლები.

უნდა აღინიშნოს, რომ ტენდერები, სადაც ასეთი შეზღუდვა არ გამოიყენა დეპარტამენტმა, ითვალისწინებდა იმავე ან უფრო მეტი სახის და შინაარსის სამუშაოების ჩატარებას, კერძოდ:

ცხრილი №4.2 ინფორმაცია განხორციელებული სამუშაოების შესახებ

№	NAT170002785	DAP170000075	DAP170000036	DAP170000011
1.	მოსამზადებელი სამუშაოები	მოსამზადებელი სამუშაოები	მოსამზადებელი სამუშაოები	მოსამზადებელი სამუშაოები
2.	მიწის სამუშაოები	მიწის სამუშაოები	მიწის სამუშაოები	მიწის სამუშაოები
3.	საგზაო სამოსის მოწყობა	საგზაო სამოსის მოწყობა	საგზაო სამოსის მოწყობა	საგზაო სამოსის მოწყობა
4.	ავტოსადგომების მოწყობა	ავტობუსის გასაჩერებლები	ხელოვნური ნაგებობები	ხელოვნური ნაგებობები
5.	ავტოსადგომებთან მისასვლელის მოწყობა	ეზოში შესასვლელი	მიერთებები და გადაკვეთები	ადგილობრივი და ეზოში შესასვლელის შეკეთება - მოწყობა
6.	საგზაო ნიშნები, მონიშვნა და შემოფარგვა	საგზაო ნიშნები, მონიშვნა და შემოფარგვა	საგზაო ნიშნები, მონიშვნა და შემოფარგვა	საგზაო ნიშნების მოწყობა და სავალი ნაწილის მონიშვნა
7.	X	მიწის მოწყობა და შეკეთება	X	რკინაბეტონის მიწის მოწყობა
8.	X	ხიდის მშენებლობა	X	ხიდების შეკეთება
9.	X	საყრდენი კედლები	X	X
10.	X	მიერთებები	X	X

¹²¹ OECD - ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია.

¹²² DAP170000011 - ადიგენი - უდეს საავტომობილო გზის მონაკვეთი. აღნიშნული ტენდერი ჩატარდა 2017 წლის იანვარში, ხოლო ახალი ტენდერი, სადაც შეზღუდვა გამოიყენა, ჩატარდა იმავე წლის მარტში.

ასევე მნიშვნელოვანია გამოყენებული მანქანა-მექანიზმების მოცულობა ტენდერებში. აღნიშნულ შემთხვევაშიც მოთხოვნილი ტექნიკა მსგავსი ან უფრო მეტია სხვა ტენდერებში, კერძოდ:

№	NAT170002785	DAP170000075	DAP170000036	DAP170000011
1.	ავტოგრეიდერი	1	ავტოგრეიდერი	3
2.	ექსკავატორი	1	ექსკავატორი	5
3.	ამწე	1	ამწე	2
4.	ბულდოზერი	2	ბულდოზერი	3
5.	ბეტონდამგები	2	ასფალტის დამგები	1
6.	ავტოთვითმცლელი	4	ავტოთვითმცლელი	10
7.	X	X	სატკეპნი პნევმატური	2
8.	X	X	სატკეპნი ვიბრაციული	2
9.	X	X	სატკეპნი გლუვვალციანი	2
10.	X	X	საგზაო ფრეზი	1

შემოაღნიშნული გარემოებები მიუთითებს, რომ სატენდერო კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები არაერთგვაროვანი იყო, რაც წარმოშობს სატენდერო პროცედურების უკონკურენტო პირობებში განხორციელების რისკებს.

დასკვნა

შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ რიგ შემთხვევებში არაპროპორციული, არასაჭირო ტექნიკური და ფინანსური ხასიათის მოთხოვნები, ვერ უზრუნველყოფს კვალიფიციური პრეტენდენტის შერჩევას. კონკურენციის შემზღუდველი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების შედეგად დაინტერესებულ მხარეებს არ ეძლევათ შესყიდვის პროცედურაში მონაწილეობის მიღების შესაძლებლობა და ტენდერები მიმდინარეობს ვაჭრობის გარეშე, რაც, თავის მხრივ, იწვევს საჯარო სახსრების არაეკონომიურ ხარჯვას.

რეკომენდაცია №4

შემსყიდველ ორგანიზაციებს:

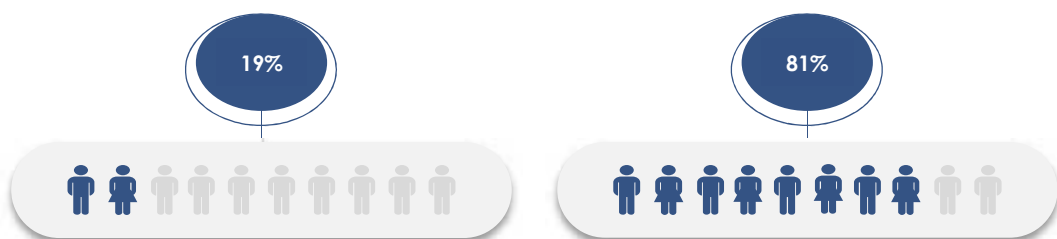
შესყიდვის პროცედურებში თანაბარზომიერი და პროპორციული მიდგომების ჩამოყალიბების მიზნით, შეიქმნას ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს პრეტენდენტთა მიმართ ტექნიკური და ფინანსური ხასიათის მოთხოვნების შემუშავებას დეტალური ანალიზის, მათ შორის, ბაზრის კვლევის პროცედურებიდან მიღებული და საჯაროდ ხელმისაწვდომი ინფორმაციების საფუძველზე, აღნიშნულმა საშუალება უნდა მისცეს კვალიფიციურ პრეტენდენტებს, მონაწილეობა მიიღონ სატენდერო პროცედურებში და დადგენილი მოთხოვნები არ გახდეს კონკურენტული გარემოს უზრუნველყოფის დამაბრკოლებელი ფაქტორი.

5. პრეტენდენტთა შერჩევა - შეფასება

შესავალი: ხელშემკვრელი მხარისთვის მნიშვნელოვანია დარწმუნდეს, რომ გააფორმებს ხელშეკრულებას მიმწოდებელთან, რომელიც შეძლებს დაკვეთის სრულად და ჯეროვნად შესრულებას. ამრიგად, შერჩევის ეტაპზე შეუძლია შეამოწმოს პრეტენდენტის კვალიფიკაცია – ძირითადი იურიდიული მოთხოვნების, ფინანსური რესურსების, გამოცდილების, უნარებისა და ტექნიკური რესურსების მიმართ, რითაც შესყიდვის პროცესისგან გამორიცხავს იმ სუბიექტებს, რომლებიც ვერ აკმაყოფილებენ ასეთ მოთხოვნებს.

ევროდირექტივების რეგულაციების მიხედვით, ეკონომიკური ოპერატორების შერჩევა ზოგადად მოიცავს 2 განსხვავებულ ფაზას. უპირველეს ყოვლისა, შემსყიდველი ადგენს საფუძვლებს, რომელი ეკონომიკური ოპერატორები (პრეტენდენტები) უნდა განარიდოს ტენდერს და შემდგომ განიხილავს, დარჩენილი ეკონომიკური ოპერატორები რამდენად აკმაყოფილებენ სატენდერო მოთხოვნებს, რათა მიიღონ მონაწილეობა სატენდერო პროცედურებში. საქართველოში ტენდერის რიგი სახეობები აღნიშნული მოდელის მსგავსია, მაგრამ ძირითადად სატენდერო პროცედურებში გამოიყენება სტანდარტული მიდგომა: ყველა მონაწილე პრეტენდენტის შეფასება მიმდინარეობს ეტაპობრივად და შემდგომში გამოვლინდება გამარჯვებული, ამიტომ ეკონომიკური ოპერატორების შერჩევა-შეფასებისა და გადაწყვეტის პროცესის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ეტაპია, რათა ხელშეკრულების შესასრულებლად შერჩეულ იქნეს კვალიფიციური პრეტენდენტი. შესაბამისად, პროცესი უნდა განხორციელდეს ობიექტური, არადისკრიმინაციული და გამჭვირვალე შერჩევის კრიტერიუმებით.

ინფორმაცია №5.1 2017 - 2019 წლებში გამოყენებული დისკვალიფიკაციების პროცენტული წილი ჩატარებულ ტენდერებში¹²³

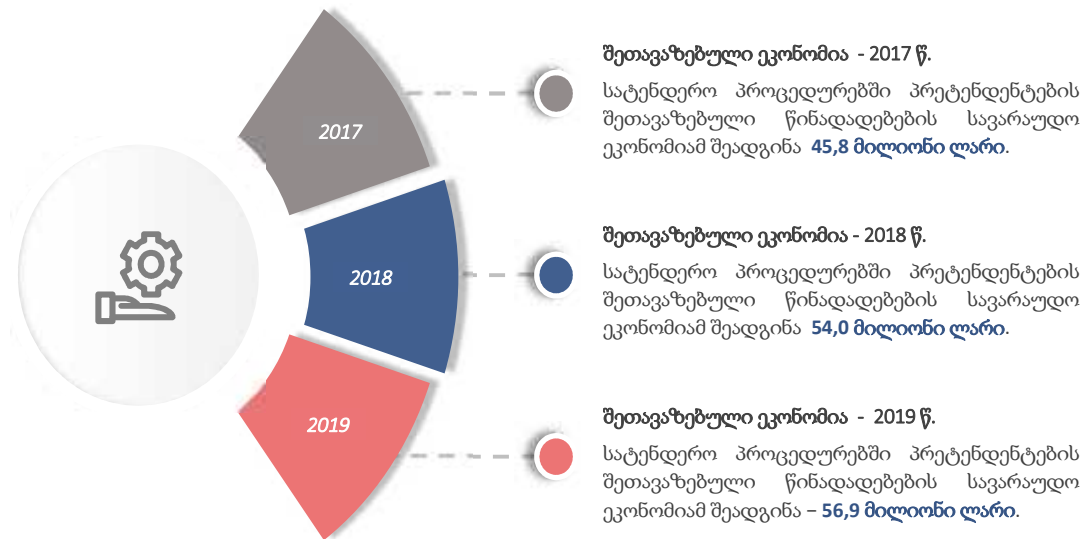


საქართველოში 2017–2019 წლებში გამოცხადებული ტენდერების 19% - ში განხორციელდა პრეტენდენტის დისკვალიფიკაცია, შესაბამისად, თითქმის ყოველ მე-5 ტენდერში გამოყენებულია დისკვალიფიკაციის უფლება.

¹²³ ინფორმაცია მოცემულია მხოლოდ დასრულებული ტენდერების მიხედვით.

სატენდერო პროცედურებიდან დისკვალიფიცირებული პრეტენდენტების მიერ შეთავაზებულმა შეღავათიანმა ფასებმა, 2017 და 2019 წლებში, ჯამში – 156,700,000 ლარი შეადგინა.¹²⁴

ინფოგრაფიკა №5.2 2017–2019 წლებში დისკვალიფიცირებული პრეტენდენტების მიერ შეთავაზებული ეკონომიების შესახებ



სატენდერო კომისიების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს, შესაბამისი ობიექტური გარემოებები გააჩნია დისკვალიფიკაციის შემთხვევებში, რათა კვალიფიციური პრეტენდენტი შეარჩიოს, თუმცა ზემოაღნიშნული სტატისტიკა გვაჩვენებს, რამდენად მნიშვნელოვანია, შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა დისკვალიფიკაციის გამოყენებისას მაქსიმალურად დაიცვან გამჭვირვალობის, ობიექტურობისა და თანასწორობის პრინციპები.

კრიტერიუმი: „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიზანია სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას შესყიდვების მონაწილეთა მიმართ პროპორციული, არადისკრიმინაციული მიდგომისა და თანასწორი მოპყრობის უზრუნველყოფა;

სატენდერო კომისია არ ახდენს პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციას, თუ მისი ტექნიკური დოკუმენტაცია არ შეიცავს ისეთ მონაცემ(ებ)ს ან/და შეიცავს ისეთ უზუსტობას/უზუსტობებს, რომლის/რომელთა წარდგენა ან/და დაზუსტება არ გამოიწვევს ტექნიკური დოკუმენტაციის არსებით ცვლილებას ან/და არ გაზრდის წინადადების ფასს.¹²⁵

¹²⁴ სტატისტიკაში არ არის გათვალისწინებული GEO, CNT, DAP, MEP სახეობის ტენდერები, სადაც დისკვალიფიცირებული პრეტენდენტის შეთავაზებული ფასი გამარჯვებულის ფასზე მაღალი იყო. ასევე ღირებულებად არსებული დისკვალიფიცირებული პრეტენდენტების ჯამური საშუალო თანხა.

¹²⁵ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მოთხოვნები.

5.1 შერჩევა/შეფასების ეტაპზე შემსყიდველების მიდგომა პრეტენდენტებისადმი არაერთგვაროვანია, სისტემურ ხასიათს ატარებს დისკვალიფიკაციის უფლების დაუსაბუთებელი გამოყენება, რის შედეგადაც ხელოვნურად შექმნილი საფუძვლით ხდება ელექტრონული ვაჭრობის ეტაპიდან კონკურენტი კომპანიების ჩამოცილება და გამარჯვებულად ცხადდება მაღალი სატენდერო წინადადების ფასის წარმომდგენი კომპანია.

გარემოება №1. სსიპ – საქართველოს ტურიზმის ეროვნულმა ადმინისტრაციამ გამოაცხადა გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი¹²⁶ სასურათე ჩარჩოების განთავსების მიზნით, სავარაუდო ღირებულებით – 103,636 ლარი.¹²⁷ სატენდერო დოკუმენტაციით, გამოცდილების ნაწილში პრეტენდენტების მიმართ მოთხოვნა ჩამოყალიბდა შემდეგი სახით: ბოლო 3 წლის მანძილზე მინიმუმ – 2, მაქსიმუმ – 4 პროექტის შესრულების გამოცდილება, ღირებულებით – არანაკლებ 80,000 ლარი, მოთხოვნილი მოსაპირკეთებელი მასალების გამოყენებით.¹²⁸

ტენდერში მონაწილეობდა 2 პრეტენდენტი, უმცირესი ფასი დააფიქსირა შპს „კეპიტალ საინ ტრეიდმა“, 95,000 ლარი, ხოლო შპს „რემონტალმა“ – 103,636 ლარი.

შემსყიდველმა შპს „კეპიტალ საინ ტრეიდს“ მოსთხოვა ანალოგიური გამოცდილების შესახებ ინფორმაციის დაზუსტება. პრეტენდენტმა წარმოადგინა გამოცდილების დამადასტურებელი კონტრაქტები, რომელთა მიხედვით, ერთი კონტრაქტის ფარგლებში შესრულებული ჰქონდა 79,997 ლარის სამუშაო, ხოლო მე-2 კონტრაქტის ფარგლებში – 750 ლარის სამუშაო. ამავე დროს სატენდერო კომისიამ პრეტენდენტს დისკვალიფიკაცია მიანიჭა, ვინაიდან კომისიის გადაწყვეტილებით, 750 ლარის სამუშაოები შესრულებული იყო **კომპაქტ-ლამინატით**, რომელიც არ წარმოადგენს **HPL ლამინატს**.¹²⁹ მოცემულ შემთხვევაში პრეტენდენტის დისკვალიფიკაცია განხორციელდა დაუსაბუთებლად და სატენდერო კომისია არაერთგვაროვნად მიუდგა საკითხს, კერძოდ:

„ევროკავშირის სტანდარტების კომიტეტის ოფიციალური ვებპორტალის მონაცემებით,¹³⁰ შემსყიდველის მიერ მოთხოვნილი სტანდარტი (EN 438-6)

¹²⁶ SPA170009757.

¹²⁷ შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება გაიზარდა 20 636 ლარით, ერთი რეგიონისთვის.

¹²⁸ მაღალი წნევის ქვეშ დაწნეხილი ლამინატი - HPL.

¹²⁹ სატენდერო კომისიის გადაწყვეტილება - „პროფორამა ინვოისში აღნიშნულია გარე ექსტერიერის კომპაქტ-ლამინატით მოწყობა, რაც არ წარმოადგენს ტენდერით გათვალისწინებულ მოთხოვნას და არ იძლევა საშუალებას მაღალი წნევის ქვეშ დამზადებულ ლამინატთან (HPL) მომსახურების ღირებულების განსაზღვრის შესაძლებლობას“.

¹³⁰ ევროპის სტანდარტების კომიტეტის ოფიციალური ვებპორტალის მონაცემებით, განსაზღვრულია სტანდარტი ლამინატის ტექნიკური მონაცემებისა და მახასიათებლების შესახებ, რომელიც გაერთიანებულია სახელწოდებით EN 438. სტანდარტი მოიცავს EN 438 - 1-დან EN 438 - 9-ის ჩათვლით ქვესტანდარტებს. შემსყიდველის მიერ მოთხოვნილი სტანდარტი EN 438 - 6, ექსტერიერისათვის განკუთვნილი ლამინატის სტანდარტია, სადაც აღნიშნულია, რომ ასეთი სახის ლამინატი შესაძლებელია განსაზღვროს, როგორც კომპაქტ-ლამინატი.

ექსტერიერისათვის განკუთვნილი ლამინატის სტანდარტია, სადაც აღნიშნულია, რომ ასეთი სახის **ლამინატი შესაძლებელია განისაზღვროს, როგორც კომპაქტ-ლამინატი.**

მოცემული სამუშაოების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებულ თავდაპირველ ტენდერში,¹³¹ ანალოგიური გამოცდილების დადასტურების მიზნით, პრეტენდენტების მიერ წარდგენილ ხელშეკრულებებსა და მიღება-ჩაბარების აქტებში, მითითებული იყო სამუშაოების შესრულება კომპაქტ-ლამინატის გამოყენებით. აღნიშნული სატენდერო კომისიამ მიიჩნია დამაკმაყოფილებლად იმ არგუმენტზე დაყრდნობით, რომ **კომპაქტ-ლამინატი არის ხის ბირთვზე აწყობილი მოსაპირკეთებელი ექსტერიერის დურომერის მაღალი წნევით დაწნეხილი პანელი, იმავე სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული HPL ლამინატი.**

გარემოება №2. 2017 წელს სსიპ – შემოსავლების სამსახურის ადმინისტრაციული შენობის სხვადასხვა სარემონტო და აღდგენითი სამუშაოების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებულ ტენდერში,¹³² რომლის სავარაუდო ღირებულება 250,000 ლარს შეადგენდა, მონაწილეობა მიიღო ოთხმა პრეტენდენტმა. პრეტენდენტს დისკვალიფიკაცია მიენიჭა წარდგენილ ხარჯთაღრიცხვაში (სამშენებლო ნაწილი) ხელფასის პოზიციაში ერთეულის ფასის ორჯერ დაფიქსირების მიზეზით, **რაც იწვევდა დაზუსტებული ხარჯთაღრიცხვის მთლიანი ღირებულების ზრდას.** პრეტენდენტის მიერ წარმოდგენილი ხარჯთაღრიცხვის ანალიზით გამოვლინდა, რომ ხელფასის პოზიციაში დაფიქსირებული ციფრები საბოლოო კალკულაციაზე გავლენას არ ახდენს და შესაბამისად, მთლიანი ღირებულების ზრდასაც არ იწვევს. შედეგად, შემოსავლების სამსახურმა დაკარგა შესაძლებლობა – მომსახურება შეესყიდა 41,009 ლარით ნაკლები ღირებულებით.

გარემოება №3. სსიპ – დაცვის პოლიციის დეპარტამენტმა 7,000 წყვილი ზამთრის ფეხსაცმლის შესყიდვის მიზნით გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი,¹³³ სავარაუდო ღირებულებით – 484,900 ლარი. ტენდერში მონაწილე 3 პრეტენდენტიდან გამარჯვებულად გამოცხადდა ყველაზე მაღალი ფასის მქონე კომპანია შპს SANDIKO, სახელშეკრულებო ღირებულებით – 479,500 ლარი.

ტენდერის მიმდინარეობისას სატენდერო კომისიამ სათანადო დასაბუთების გარეშე დისკვალიფიკაცია მიანიჭა დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტს, **რითაც დეპარტამენტმა დაკარგა შესაძლებლობა – დაეზოგა 65,170 ლარი, კერძოდ:**

დისკვალიფიცირებულმა პრეტენდენტმა ტენიანობასთან დაკავშირებული სპეციფიკაცია 80%-ის ნაცვლად მიუთითა 80 მგ/სმ². გარდა ამისა, რადგან სატენდერო კომისიის მიერ

¹³¹ SPA170005835.

¹³² SPA170008584.

¹³³ SPA170010728.

მოთხოვნილი იყო ლაბორატორიული დასკვნა, პრეტენდენტს დაზუსტებულ სატენდერო წინადადებაში მითითებული ჰქონდა, რომ მონაცემები დაზუსტდებოდა ლაბორატორიული კვლევის შედეგად, თუმცა აღნიშნული ფაქტი კომისიამ ჩათვალა მნიშვნელოვან შეუსაბამობად.

იმ პირობებში, როდესაც მკაფიოდ იყო განსაზღვრული სატენდერო წინადადების შინაარსი და საბოლოო გადაწყვეტილება საქონლის მიწოდებასთან დაკავშირებით მაინც ლაბორატორიული დასკვნის შედეგზე იყო დამოკიდებული, პრეტენდენტის დისკვალიფიკაცია ეწინააღმდეგება კანონმდებლობით განსაზღვრულ შესყიდვების რაციონალურად განხორციელების ვალდებულების პრინციპს.

გარემოება №4. სსიპ – ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტმა 2017 წელს გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი¹³⁴ ავეჯის შესყიდვის მიზნით, სავარაუდო ღირებულებით – 85,878 ლარი. სატენდერო დოკუმენტაციით, შემსყიდველი პრეტენდენტებისგან ითხოვდა 2015 წლის 1 იანვრიდან წინადადების მიღების დასრულებამდე ავეჯის დამზადებისა და მიწოდების – არანაკლებ 100,000 ლარის ღირებულების გამოცდილებას. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ოთხმა პრეტენდენტმა:

ცხრილი №5.1 ინფორმაცია მონაწილე პრეტენდენტების შესახებ

პრეტენდენტი	შეთავაზებული თანხა	შედეგი
შპს „ნივე ჯგუფი“	74 440	–
გიორგი მინაძე	73 799	გამარჯვებული
შპს „ტიფანი“	67 700	დისკვალიფიკაცია
შპს „ჯეო +“	62 340	დისკვალიფიკაცია

სატენდერო კომისიამ დისკვალიფიკაცია მიანიჭა უმცირესი ფასის მქონე პრეტენდენტს, შპს „ჯეო+“-ს, ვინაიდან უმეტეს პოზიციებზე შემსყიდველს წარუდგინა ქვეკონტრაქტორის, შპს „ჯეო გრუპის“ მიერ დამზადებული/დასამზადებელი ავეჯი, რომელიც შემსყიდველისათვის ხარისხის განსაზღვრის კუთხით მიუღებელი აღმოჩნდა. შემსყიდველმა ასევე მიუთითა, რომ ქვეკონტრაქტორების გამოყენების უფლება ტენდერით არ იყო დაშვებული.¹³⁵

მოცემულ შემთხვევაში დისკვალიფიკაციის უფლების გამოყენება შემსყიდველის მხრიდან დაუსაბუთებელია, ვინაიდან შემსყიდველმა პრეტენდენტების მიერ წარდგენილი ტექნიკური დოკუმენტაცია უნდა განიხილოს სატენდერო დოკუმენტაციასთან შესაბამისობის კუთხით, კერძოდ:

¹³⁴ ელექტრონული ტენდერი აუქციონის გარეშე NAT170009527.

¹³⁵ შემსყიდველს უფლება ჰქონდა პრეტენდენტისათვის მოეთხოვა მხოლოდ ფასების ცხრილი მე-17, 45-ე; 49-ე და 54-ე პოზიციების ნიმუშები.

გამარჯვებულ კომპანიასაც, რიგ პოზიციებზე, მათ შორის, იმ პოზიციებზე, სადაც ნიმუშის წარდგენა იყო საჭირო,¹³⁶ წარდგენილი ჰქონდა უკრაინაში წარმოებული, PRIMITEC-ის მიერ წარმოებული IZO და IZO+ -ის მოდელები, რომლებიც შემსყიდველისათვის მისაღები აღმოჩნდა, როგორც ქვეკონტრაქტორი.

შემსყიდველის მიერ მოთხოვნილი გამოცდილება, 100,000 ლარის ღირებულების ავეჯის დამზადების და მიწოდების შესახებ, სრულად დაკმაყოფილდა შპს „ჯეო+“-ის მიერ, როგორც დამზადების, ასევე მიწოდების გამოცდილების ნაწილში, ხოლო ქვეკონტრაქტორების არსებობასთან დაკავშირებით სატენდერო დოკუმენტაციით არავითარი შეზღუდვა არ იყო დადგენილი. შესაბამისად, როგორც მოქმედი მარეგულირებელი ნორმებით ასევე შემსყიდველის მიერ დადგენილი სატენდერო მოთხოვნებით, პრეტენდენტს არ ეკრძალებოდა შემსყიდველისათვის შეეთავაზებინა სხვადასხვა მწარმოებლის პროდუქტები¹³⁷ და მათი ნიმუშები.

გარემოება №5. სსიპ – დაცვის პოლიციის დეპარტამენტმა 4,000 ცალი ქურთუკისა და 2,700 ცალი ზამთრის ქუდის შესყიდვის მიზნით გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი,¹³⁸ შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით – 365,900 ლარი. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ხუთმა პრეტენდენტმა. სატენდერო წინადადების ყველაზე დაბალი ფასების მქონე 2 პრეტენდენტი დისკვალიფიცირებულ იქნა იმ მოტივით, რომ მათ არ წარმოადგინეს საქონლის ნიმუში. სატენდერო წინადადების შემდეგი დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტს, შპს „ნიტექსს“ დისკვალიფიკაცია მიენიჭა იმ მოტივით, რომ დაზუსტებულ სატენდერო წინადადებაში საქონლის ზოგიერთი პარამეტრი მითითებული ჰქონდა დიაპაზონის სახით, ისევე როგორც მოთხოვნილი იყო შემსყიდველის მიერ საქონლის აღწერისას. მაგალითად, სამხრე: სიგრძე დაახლოებით 14 - 16 სმ და სიგანე: 4,6 - 4,8 სმ, სამკერდე ჟეტონის სამაგრი: დაახლოებით 1,5 მმ დიამეტრის და ა.შ.

სატენდერო კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება არ არის სათანადოდ დასაბუთებული და სამართლიანი, კერძოდ:

შპს „ნიტექსმა“ წარადგინა საქონლის ნიმუში, რომლის მიხედვითაც (თუ ეს მნიშვნელოვანი იყო) შესაძლებელი იყო კომისიის მიერ პარამეტრების დაზუსტება;

შპს „ნიტექსის“ დისკვალიფიკაციის შემდეგ, მორიგმა პრეტენდენტმა, შპს SANDIKO-მ წარმოადგინა დაზუსტებული სატენდერო წინადადება, რომელშიც საქონლის პარამეტრები მითითებული ჰქონდა, როგორც შპს „ნიტექსს“ – დიაპაზონის სახით,

¹³⁶ პოზიცია №17; პოზიცია №54.

¹³⁷ პოზიცია №59: საოფისე სკამი - ჩინეთი, NAD, Q430.

¹³⁸ SPA170004431.

მიუხედავად ამისა, შპს SANDIKO-ს მიმართ არ გავრცელებულა იგივე მიდგომა, რაც წინა პრეტენდენტის მიმართ და ის გამარჯვებულად გამოცხადდა.

ზემოაღნიშნულ შესყიდვასთან დაკავშირებით, რაციონალური მიდგომის შემთხვევაში, არსებობდა 26,580 ლარის ეკონომიის შესაძლებლობა.

5.2 სატენდერო კომისიები რიგ შემთხვევებში არ გამოიყენებენ კანონმდებლობით მინიჭებულ უფლებამოსილებას, როგორცაა, პრეტენდენტის დოკუმენტაციის დაზუსტება, ტექნიკური მოთხოვნების ნათლად ჩამოყალიბების მიზნით, რითაც, ერთი მხრივ, ზღუდავენ პოტენციურ მიმწოდებლებს, შექმნან კონკურენტული გარემო, ხოლო, მეორე მხრივ, სასურველ კომპანიასთან გაზრდილი ფასით აფორმებენ ხელშეკრულებას.

გარემოება №6. ტექნიკურმა უნივერსიტეტმა კიბერნეტიკის ინსტიტუტის შენობის სარეაბილიტაციო სამუშაოებისათვის გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი,¹³⁹ სავარაუდო ღირებულებით – 8,145,824 ლარი. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო 7-მა პრეტენდენტმა, დაზუსტების პროცედურის გარეშე კომისიამ დისკვალიფიკაცია მიანიჭა უმცირესი ფასის მქონე პრეტენდენტს, შპს „ორნამენტი“, რომლის სატენდერო წინადადების ფასი შეადგენდა 6,436,661 ლარს. ხელშეკრულება გაფორმდა მომდევნო უმცირესი ფასის წინადადების მქონე პრეტენდენტ შპს „ქრიათივ იმფრემენს კავკასუსთან“, რომლის სატენდერო წინადადების ღირებულება შეადგენდა 6,516,660 ლარს, რაც 80,000 ლარით აღემატებოდა დისკვალიფიცირებული პრეტენდენტის სატენდერო წინადადების ღირებულებას.¹⁴⁰

სატენდერო კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებით,¹⁴¹ უმცირესი ფასის სატენდერო წინადადების მქონე პრეტენდენტი – შპს „ორნამენტი“ ვერ აკმაყოფილებდა ტექნიკური დოკუმენტაციით განსაზღვრული შესრულებული სამუშაოების გამოცდილებას და ამ ნაწილში ის არ ექვემდებარებოდა დაზუსტებას. შპს „ორნამენტი“ არ ჩაეთვალა ინფორმაციულად წარდგენილი სამუშაოების გამოცდილება¹⁴² და 914,300 ლარის ღირებულების სამუშაო გამოცდილება, რომლის შესრულება დასტურდებოდა 2014 წელს გაფორმებული მიღება-ჩაბარების აქტით:

ცხრილი №5.2 სატენდერო მოთხოვნებისა და კომისიის გადაწყვეტილებების შესახებ

¹³⁹ SPA150029812.

¹⁴⁰ სამუშაოები დასრულდა 2017 წელს და სულ შესრულებულ სამუშაოებზე ანაზღაურებულია 6 327.0 ათასი ლარი, გაუთვალისწინებელი ხარჯების გარეშე.

¹⁴¹ სატენდერო კომისიის სხდომის ოქმი №4, 10.12.2015.

¹⁴² ცხრილის სახით წარდგენილი ინფორმაცია, დამადასტურებელი დოკუმენტაციის ატვირთვის გარეშე.

№	მოთხოვნილი გამოცდილება		კომისიის გადაწყვეტილება	შპს „ორნამენტის“ წარდგენილი	
	პერიოდი	თანხა (ლარი)		დოკუმენტურად (ლარი)	დამატებით, ინფორმაციულად (ლარი)
1	01.01.2011 - 30.11.2015	18,000,000	არ აკმაყოფილებს 17,137,352 ლარი	17,025,576	5,011,391
მათ შორის:					
2	01.01.2011 - 30.11.2015 ერთი ხელშეკრულების ფარგლებში	4,000,000	აკმაყოფილებს 6,662,454	6,662,454	
3	01.01.2014 - 30.11.2015 პერიოდში	9,000,000	არ აკმაყოფილებს	10,094,514	

აღნიშნულ შემთხვევაში შემსყიდველის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება არათანმიმდევრული და დაუსაბუთებელია, რასაც ადასტურებს შემდეგი გარემოებები:

1. პრეტენდენტმა დოკუმენტურად დაადასტურა 17,025,576 ლარის სამუშაოების შესრულების გამოცდილება, ხოლო დამატებით 5,011,391 ლარის სამუშაოების შესრულების გამოცდილებაზე, მხოლოდ ინფორმაცია წარადგინა. დაუსაბუთებელია, რატომ არ მოითხოვა კომისიამ პრეტენდენტის მხრიდან ინფორმაციით წარდგენილი გამოცდილების დაზუსტება. დაზუსტების მექანიზმის გამოყენების მიზანია, პრეტენდენტის მიერ სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული მოთხოვნების შესრულების თაობაზე გონივრული რწმუნების მიღების მიზნით, შემსყიდველმა პრეტენდენტისაგან მიიღოს დამატებითი მტკიცებულებები (დოკუმენტები და განმარტებები). კონკრეტულ შემთხვევაში დაზუსტების მექანიზმის გამოყენების წინაპირობა მკაფიოდ იყო გამოკვეთილი, ვინაიდან ინფორმაციის სახით წარმოდგენილი გამოცდილება ნაკლებ სარწმუნოა და საჭიროებდა უფრო სანდო მტკიცებულებებით გამყარებას. ამ ნაწილში დაზუსტება არ გამოიწვევდა არც ტექნიკურ დოკუმენტაციასა და არც სატენდერო წინადადების ღირებულებაში რაიმე სახის ცვლილებას, მაგრამ აღნიშნულთან დაკავშირებით სატენდერო კომისიას არ უმსჯელია. ამასთანავე, სატენდერო კომისიის გადაწყვეტილება წინააღმდეგობაში მოდის არსებულ პრაქტიკასთან, ვინაიდან სხვა ანალოგიურ შემთხვევებში შემსყიდველი პრეტენდენტისაგან ითხოვდა ინფორმაციულად წარდგენილი გამოცდილებების¹⁴³ დაზუსტებას.

2. სატენდერო კომისიამ პრეტენდენტს მოთხოვნილ გამოცდილებაში არ ჩაუთვალა 2014 წლის 31 იანვარს გაფორმებული მიღება - ჩაბარების აქტი, 914,300 ლარის სამუშაოების მიწოდებაზე, იმ მოტივით, რომ ის ეხებოდა 2013 წელს შესრულებულ სამუშაოს და ვერ იქნებოდა განხილული, როგორც 2014 წლის 1 იანვრიდან შესრულებული სამუშაო. კომისიის აღნიშნული გადაწყვეტილებაც დაუსაბუთებელია, ვინაიდან: ა) საჯარო სექტორში დღეს მოქმედი სახელშეკრულებო პრაქტიკით სამუშაოების მიწოდების თარიღად ითვლება მიღება-ჩაბარების აქტის გაფორმების თარიღი. დამკვეთსა და

¹⁴³ SPA150019208. SPA160018735.

მიმწოდებელს შორის გაფორმებული მიღება-ჩაბარების აქტით, რომელსაც საფუძველად უდევს ექსპერტიზის დასკვნა, კონსესუალურ (თანხმობის) საფუძველზე დასტურდება აქტში მითითებული მოცულობის სამუშაოების მიწოდების ფაქტი; ბ) მიღება-ჩაბარების აქტში არ არის აღნიშნული, რომ სამუშაოები ეხება 2013 წელს; გ) წინა მიღება-ჩაბარების აქტი მხარეებს შორის გაფორმდა 2013 წლის 27 დეკემბერს. აქედან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ განხილული მიღება-ჩაბარების აქტი ეხება 2014 წელს შესრულებულ სამუშაოს; დ) კონკრეტული მიღება-ჩაბარების აქტის არჩათვლის შემთხვევაშიც, პრეტენდენტისთვის საკმარისი იყო წარდგენილი დოკუმენტაცია, მოთხოვნილი გამოცდილების დასაკმაყოფილებლად.

დასკვნა

რიგ შემთხვევებში, სატენდერო კომისიების მხრიდან, მიდგომა **დაუსაბუთებელი და არაერთგვაროვანია**. პრეტენდენტთა დისკვალიფიკაცია ხორციელდება დაუსაბუთებელად, კანონმდებლობით გათვალისწინებული საფუძველების არსებობის შემთხვევებში არ გამოიყენება ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტების მექანიზმი. აღნიშნულ პირობებში იმარჯვებს მაღალი ფასის სატენდერო წინადადების წარმდგენი კომპანია რაც, **წარმოშობს არამართლზომიერი გარიგების/ქმედების წინაპირობებს**.

რეკომენდაცია №5

შემსყიდველ ორგანიზაციებს:

შესყიდველებში მონაწილე პირთა მიმართ გამჭვირვალე, ერთგვაროვანი მიდგომისა და ფინანსური სახსრების ეკონომიური ხარჯვის უზრუნველყოფის მიზნით:

1) შემუშავდეს და დაინერგოს კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს სატენდერო კომისიების ეფექტიან ფუნქციონირებას, რამაც მნიშვნელოვნად უნდა შეამციროს დაუსაბუთებელი და არამართლზომიერი გადაწყვეტილებების რისკები.

2) შესაბამისი პირობების არსებობის შემთხვევაში, შემუშავდეს კონტროლის მექანიზმები დაზუსტების შესაძლებლობის სწორად და მართლზომიერად გამოყენებისათვის, რომელიც უზრუნველყოფს სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული მოთხოვნების შესრულების შესახებ, დამატებითი მტკიცებულებების (დოკუმენტები და განმარტებები) მიღებას.

სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები

1. გამარტივებული შესყიდვები

გამარტივებული შესყიდვა არის ნაკლებად კონკურენტული შესყიდვის საშუალება, როდესაც შემსყიდველი ორგანიზაცია სატენდერო პროცედურების გარეშე, პირდაპირი წესით აფორმებს ხელშეკრულებას მიმწოდებელ კომპანიასთან, თუმცა შესყიდვისათვის დადგენილი წესების მიხედვით.¹⁴⁴

გამარტივებული შესყიდვის ასეთი წესის გამოყენება შესაძლებელია როგორც კანონით დადგენილი მონეტარული ზღვრების მიხედვით, ასევე შესყიდვების სააგენტოსთან შეთანხმებით ან რეგენტა საბჭოს თანხმობით. შესაბამის შემთხვევებში, სააგენტოსთან შეთანხმების შემდგომ, შესყიდვის უფლებას ადგენს საქართველოს მთავრობა, ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა და საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭო. კერძოდ:

ცხრილი №1.1 გამარტივებული შესყიდვის განხორციელების საშუალებები¹⁴⁵

შეთანხმებით	შეთანხმების გარეშე
 ექსკლუზივი.	 5,000 ლარამდე ღირებულების შესყიდვა.
 გადაუდებელი აუცილებლობა.	 20,000 ლარამდე ღირებულების შესყიდვა, ძირითადად, ძალოვანი უწყებების წარმომადგენლების მიერ.
 ხარისხის გაუმჯობესების თავიდან აცილება.	 50,000 ლარამდე ღირებულების შესყიდვა, საქართველოს დიპლომატიური წარმომადგენლობის მიერ.
 სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების შეუფერხებლად ჩატარება.	 წარმომადგენლობითი ხარჯები.
 რეგენტა საბჭოს თანხმობით.	 სამეცნიერო და სამეცნიერო დანიშნულების საქონელი.
	 ნორმატიული აქტით დადგენილი გადასახდელები.
	 განსაზღვრული წლოვანების ავტოსატრანსპორტო საშუალებები.

იმ შემთხვევაში, თუ გადაუდებელი აუცილებლობით გამოწვეული შესყიდვის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების სააგენტოსთან შეთანხმება შეუძლებელია, რადგან

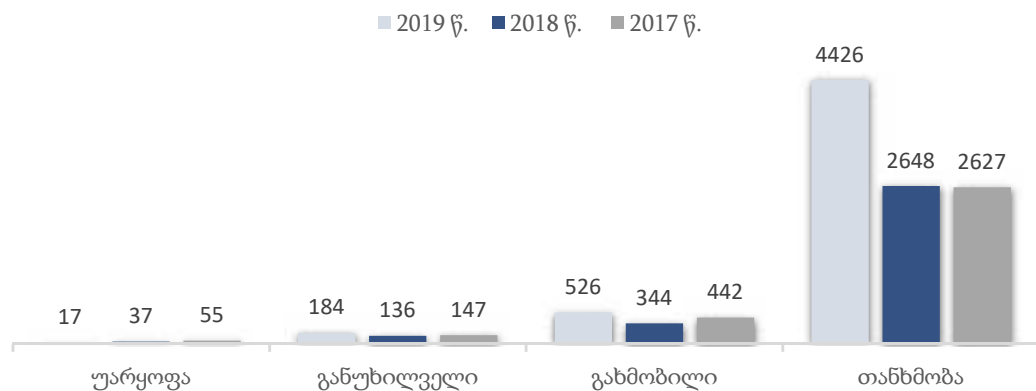
¹⁴⁴ საგანმანათლებლო და სამეცნიერო დანიშნულების ინვენტარი და წარმომადგენლობითი ხარჯები, არ საჭიროებს რაიმე შეთანხმების პროცედურებს, დადგენილი წესის მიხედვით.

¹⁴⁵ ძალოვან უწყებებში ნაგულისხმევია: საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სისტემაში შემავალი შემსყიდველი ორგანიზაციების, საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სისტემაში შემავალი შემსყიდველი ორგანიზაციების და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის მიერ თავდაცვასთან, უშიშროებასა და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვასთან დაკავშირებული შესყიდვები.

შესყიდვის დაყოვნება, ალბათობის მაღალი ხარისხით, გამოუსწორებელ ზიანს მიაყენებს სახელმწიფო ინტერესებს. შემსყიდველი ორგანიზაცია უფლებამოსილია დაიწყოს შესყიდვის პროცედურები და შემდგომ მიმართოს სააგენტოს შესათანხმებლად.

გამარტივებული შესყიდვები ყოველწლიურად საერთო განხორციელებული შესყიდვების საშუალოდ 20% შეადგენს.¹⁴⁶ როგორც აღინიშნა, ის იყოფა რამდენიმე შესყიდვის ფორმად, რომლებიც მოითხოვს შეთანხმებას. 2017 – 2019 წლებში შესყიდვების სააგენტოში შეთანხმებისათვის წარდგენილ იქნა 11,589 განაცხადი.

დიაგრამა №1.1 სააგენტოს გადაწყვეტილებები წარდგენილ განაცხადებზე 2017 – 2019 წლებში



წარდგენილი განაცხადებიდან 84%-ზე გაიცა თანხმობა, 1%-ზე – უარყოფა, ხოლო დანარჩენი 15%-ის შემთხვევაში, განცხადება გამოხმობილი ან განუხილველი დარჩა.

მოქმედი რეგულაციების თანახმად, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო, შემსყიდველი ორგანიზაციების მხრიდან წარდგენილი ინფორმაციისა და დოკუმენტაციაზე დაყრდნობით, აფასებს გამარტივებული შესყიდვების განხორციელების საფუძვლებთან შესაბამისობას და იღებს შესაბამის გადაწყვეტილებას თანხმობის გაცემის თაობაზე. ცალკეულ შემთხვევაში, შემსყიდველი ორგანიზაციის მხრიდან აღწერილი გარემოებები, რაც გახდა ნებართვის გაცემის საფუძველი, განსხვავდება ფაქტობრივი მდგომარეობისგან. ასევე არის შემთხვევები, როდესაც არსებული კონტროლის მექანიზმები ვერ უზრუნველყოფენ ნებართვის მიღების მიზნით შემსყიდველის მხრიდან წარმოდგენილი ინფორმაციის დაზუსტების მექანიზმის გამოყენების სისრულეს, რაც თანხმობის გაცემის შემდგომ, შემსყიდველის მხრიდან შეუსაბამო გადაწყვეტილების მიღების რისკებს ზრდის.

მნიშვნელოვანია გამარტივებული შესყიდვების განხორციელებისას, როგორც შეთანხმების, ასევე შეთანხმების გარეშე შემთხვევებში, შესყიდვა ეფუძნებოდეს

¹⁴⁶ 2017-2019 წლების საშუალო მაჩვენებელი. 2017 წ. - 24%, 2018 წ. - 19%, 2019 წ. - 17,6%.

ობიექტურ გარემოებებს და მიმართული იყოს კონკრეტული ამოცანის შესასრულებლად ან დადგენილი გამონაკლისის ეფექტიანად გამოსაყენებლად, ვინაიდან გამარტივებული წესით შესყიდვა მიდრეკილია ისეთი რისკებისაკენ, როგორებიცაა:

- ┌ დაუსაბუთებლად გაზრდილი შესყიდვის ღირებულება;
- ┌ არაკონკურენტულ გარემოში არაკვალიფიციური მიმწოდებლის შერჩევა;
- ┌ დროის სიმცირით გამოწვეული უზუსტობების გავლენა;
- ┌ არამართლზომიერი ოპერაციების განხორციელება დაკავშირებულ მხარეებს შორის.

კრიტერიუმი: სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების შეზღუდულ ვადებში ჩატარების საფუძვლით განხორციელებული შესყიდვები უნდა ემსახურობდეს ქვეყნისთვის მნიშვნელოვან პოლიტიკურ, თავდაცვით, ეკონომიკურ, სოციალურ, კულტურულ, საგანმანათლებლო ან სხვა საჯარო მიზნების მიღწევას. შესაძლებელია შეზღუდული დროის გამო, ღონისძიების ჩატარებასთან დაკავშირებული შესყიდვის ობიექტების შესყიდვა ელექტრონული ტენდერის პროცედურების მეშვეობით იწვევდეს ამ ღონისძიების არსებითი შეფერხებით ჩატარებას, ჩაშლას ან/და ხელს უშლიდეს მის უწყვეტად ჩატარებას. შემსყიდველმა ორგანიზაციამ მაქსიმალურად უნდა აარიდოს თავი ისეთ ქმედებას, რომელიც ხელოვნურად იწვევს ღონისძიების არსებითი შეფერხებით ჩატარებას, ჩაშლას ან/და მისი უწყვეტად ჩატარების ხელშეშლას.¹⁴⁷

1.1 რიგ შემთხვევებში, შესაბამისი საფუძვლით შესყიდვის განხორციელების კრიტერიუმთან შესაბამისობა არ არის შემსყიდველის მხრიდან დასაბუთებული. გამარტივებული შესყიდვის გამოყენებაზე დისკრეციის უფლების მოპოვების ფორმალური საფუძვლების (შეთანხმების) შექმნით, ფიქსირდება შემდეგი სახის ნაკლოვანებები:

- ┌ შესყიდვის ელექტრონული ტენდერის საშუალებით განხორციელება არ გამოიწვევდა ღონისძიების არსებითი შეფერხებით ჩატარებას ან შესაძლებელი იყო მისი ელექტრონული ტენდერით შესყიდვა;
- ┌ ხელშეკრულება უფორმდებათ არაკვალიფიციურ, გამოუცდელ კომპანიებს, რომლებიც ხელშეკრულებით ნაკისრ ვალდებულებებს რიგ შემთხვევებში ასრულებენ ქვეკონტრაქტორების მეშვეობით, რომლებსაც ასევე არ გააჩნიათ გამოცდილება, რაც იწვევს მიწოდების ვადების დაუსაბუთებელ გახანგრძლივებას ან ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებების არაჯეროვან შესრულებას. ამასთანავე, კომპანიების გამოყენებით იზრდება შესყიდვის საგნის ღირებულება.

¹⁴⁷ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 17 აგვისტოს №13 ბრძანება „გამარტივებული შესყიდვის კრიტერიუმების განსაზღვრისა და გამარტივებული შესყიდვის ჩატარების წესის დამტკიცების თაობაზე“, მუხლი 4, პუნქტი 7.

გარემოება №1. სსიპ – საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტომ, ტყიბულის მუნიციპალიტეტის სოფელ მუხურის საჯარო სკოლის სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვის მიზნით, ელექტრონული ტენდერის საშუალებით ხელშეკრულება გააფორმა შპს „არქიტექტურასთან“, ღირებულებით – 2,274,730 ლარი, საკასო ხარჯმა შეადგინა 1,421,377 ლარი. შესაბამისად, ხელშეკრულება ვერ შესრულდა. შემდგომში გამარტივებული შესყიდვით ხელშეკრულება გაფორმდა შპს „ენდეკა ბილდინგთან“, სახელშეკრულებო ღირებულებით – 697,086 ლარი, საკასო ხარჯი – 430,888 ლარი. აღნიშნულ შემთხვევაშიც ვერ შესრულდა ხელშეკრულება. სამუშაოების ვადების გაგრძელების მიუხედავად, მიმწოდებლებმა ვერ შეძლეს მუხურის საჯარო სკოლის სამუშაოების დამთავრება, რომელიც 2019 წლის 25 ნოემბრის მდგომარეობით კვლავ დაუსრულებელია.

შესყიდვის პროცესი პასუხისმგებელი პირების მიერ წარიმართა ნაკლოვანებებით, რამაც გამოიწვია საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიური, არაპროდუქტიული ხარჯვა და პროექტის შეჩერება, კერძოდ:

დაუსაბუთებელი გამარტივებული შესყიდვა. გამარტივებული შესყიდვის საშუალების გამოყენების თაობაზე ნებართვის მიღებისას,¹⁴⁸ შემსყიდველი აღნიშნულის საჭიროებას ასაბუთებდა შემდეგი გარემოებებით და მოსაზრებით:

- ┌ მოსწავლეები განთავსებული იყვნენ გამგეობის შენობაში, რომელიც არ აკმაყოფილებდა სასწავლო შენობისთვის დადგენილ ნორმებს;
- ┌ სამშენებლო სამუშაოები უნდა დასრულებულიყო სასწავლო პროცესის დაწყებამდე – 2017 წლის 15 სექტემბერისთვის;
- ┌ სამუშაოების შესრულებაზე გაფორმებული იყო ხელშეკრულება, თუმცა კომპანიამ **ვერ შეძლო სამუშაოების დამთავრება** და შეწყდა ხელშეკრულება.

შემსყიდველის მიერ არ არის სათანადოდ დასაბუთებული გამარტივებული შესყიდვის საფუძველი და წინააღმდეგობაშია არსებულ ფაქტობრივ გარემოებებთან, კერძოდ:

- ┌ საქართველოში სასწავლო პროცესი იწყება 15 სექტემბერს, სააგენტომ კი ხელშეკრულება შეუწყვიტა მიმწოდებელს 12 ივნისს, გამარტივებული შესყიდვის ნებართვის მისაღებად დასჭირდა 47 დღე. შესაბამისად, ხელშეკრულება გაფორმდა 2017 წლის 28 ივლისს. აღნიშნული პერიოდი (47 დღე) საკმარისი იყო ტენდერის განხორციელებისათვის, რომლის პროცედურების ხანგრძლივობა, საშუალოდ, 35-40 დღეს შეადგენს. სამუშაოების მიწოდების ვადად განისაზღვრა 24 სექტემბერი, ე.ი. ხელშეკრულების გაფორმების მომენტისთვის ცნობილი იყო შემსყიდველისთვის, რომ სამუშაოების დასრულება

¹⁴⁸ SMP170001664.

სასწავლო პროცესის დაწყებამდე ვერ მოხდებოდა. უნდა აღინიშნოს, რომ ამავე ხელშეკრულებაში განხორციელებული ცვლილებებით სამუშაოების ვადა გაგრძელდა 22 ნოემბრამდე, ხოლო შემდგომ შეწყდა;

პირველი ხელშეკრულების შეწყვეტამდე, მხარეთა შორის 11-ჯერ გაგრძელდა სამუშაოების ვადა, მათ შორის, პირგასამტეხლოს გამოყენებით, რაც ცხადყოფს, რომ შემსყიდველი უნდა მომზადებულიყო ახალი შესყიდვისათვის;

სკოლის მოსწავლეები გამგეობის შენობაში განთავსებული იყვნენ 2015 წლიდან და აღნიშნული გარემოება ახალი არ იყო.

სამშენებლო სამუშაოების მართვის ნაკლოვანება. ორივე კომპანიის მიერ ჩატარებულ სამშენებლო სამუშაოებზე, შემსყიდველის დაკვეთით, მომზადდა ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს დასკვნები, სამუშაოების ფაქტობრივი მოცულობების, ღირებულებისა და ხარისხის განსაზღვრის მიზნით. აღნიშნულის გათვალისწინებით დადგინდა, რომ:

- დამაკმაყოფილებელია – 1,685,263 ლარის სამუშაო;
- შეუსრულებელია – 16,368 ლარის სამუშაო;
- ხარვეზებით და პროექტებიდან გადახვევით შესრულებულია – 54,880 ლარის სამუშაო;
- ხანდაზმულობით ან გარე ფაქტორებით დაზიანებულია – 25,056 ლარის სამუშაო;
- არ არის წარმოდგენილი ფარული სამუშაოების აქტები – 110,909 ლარის სამუშაო.

ზემოაღნიშნულ სამუშაოებში 244,444 ლარის ღირებულების სამუშაო შესრულებულია ზედმეტად, თუმცა ექსპერტიზის დასკვნის თანახმად, ხარჯვის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია არ არის წარდგენილი. სააგენტომ მიმწოდებელს სულ გადაუხადა 1,852,265 ლარი.

უნდა აღინიშნოს, რომ **პასუხისმგებელი პირების მიერ ჩატარებულია** ისეთი სახის სამუშაოები, რომლებიც ექსპერტიზის დასკვნის თანახმად, ხარვეზით ან პროექტის გადახვევით არის შესრულებული. ამასთანავე, ექსპერტი კვლევით ნაწილში აღნიშნავს, რომ ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრობლემა სექტიკის ქვაბულია, რომელიც სავსეა გრუნტის წყლით, რისთვისაც საჭიროა დადგინდეს გამომწვევი მიზეზები და აღმოფხვრის გზები. ექსპერტიზის აღნიშნული დასკვნა მომზადებულია 2018 წლის 11 ივნისს, ხოლო 2019 წლის ნოემბრის მონაცემებით, დაზიანებების გაუარესების შედეგად, **საჭიროა რიგი სამუშაოების ხელმეორედ შესრულება, დრენაჟის მოწყობა და დამატებითი სამუშაოების ჩატარება**, რისთვისაც საერთო ჯამში უნდა გაიხარჯოს 1,089,180 ლარი.

შესყიდვაში მონაწილე კომპანიების კავშირი. თავდაპირველად სამუშაოებს ასრულებდა კომპანია – შპს „არქიტექტურა“. ხელშეკრულების შეწყვეტის შემდგომ, ახალი ხელშეკრულება გაფორმდა შპს „ენდეკა ბილდინგთან“, რომლის ქვეკონტრაქტორი იყო შპს „ტექნო ბილდინგ გრუპი“. ქვეკონტრაქტორს და თავდაპირველ კომპანიას შესაბამის პერიოდებში ჰყავდათ ერთი და იგივე დირექტორი. ფაქტობრივად კომპანიამ, რომელმაც

ვერ შეასრულა ვალდებულებები, უკვე ახალი კომპანიის სახელით განაგრძო სამუშაოები ქვეკონტრაქტორის სახით.

გარემოება №2. ქვეყნის პოპულარიზაციისა და საზღვარგარეთის ქვეყნებიდან ტურისტული ნაკადების მოზიდვისათვის, ტურიზმის ეროვნულმა ადმინისტრაციამ ღონისძიების შეზღუდულ ვადებში, გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით,¹⁴⁹ შესყიდვების სააგენტოსაგან მიიღო თანხმობა 18,542,090 ლარის გამარტივებული შესყიდვის განსახორციელებლად.¹⁵⁰

ნებართვის მისაღებად ტურიზმის ადმინისტრაციის ძირითადი არგუმენტები იყო:

სხვადასხვა ქვეყანაში ადგილობრივი მიმწოდებლებისაგან პირდაპირ მომსახურების შესყიდვა უფრო შეღავათიანია, ვიდრე შუამავალი კომპანიების მეშვეობით, რაც უდიდეს გავლენას ახდენდა ფასზე. ამასთანავე, უცხოურ ბაზარზე ოპერირებად კომპანიებს წინასწარ ჰქონდათ შესყიდული და ათვისებული შესაბამისი მომსახურებები (ინტერნეტრეკლამა, სატელევიზიო რეკლამა, ბეჭდვითი და გარე რეკლამა) და ასევე სრულად ჰქონდათ ათვისებული ბაზრები, ამასთანავე, ქართველი მიმწოდებლების გამოცდილებიდან გამომდინარე, სირთულეს წარმოადგენს უცხოურ ბაზარზე შესაბამისი კონტაქტების ქონა;

სარეკლამო აქტივობების ეფექტიანად და შეუფერხებლად განხორციელებისათვის მიზანშეწონილი იყო უშუალოდ უცხოელ კონტრაქტორებთან კავშირის დამყარება. ქართველი მიმწოდებლებისთვის, გამოცდილებიდან გამომდინარე, გარკვეულ სირთულეს ქმნის ის ფაქტი, რომ უცხოურ ბაზარზე არ არსებობს შესაბამისი კონტაქტები, ასევე უცხოური კომპანიები არ იღებენ მონაწილეობას ელექტრონულ ტენდერებში და ამასთან ერთად, აქვთ საკუთარი რეგულაციები და მოთხოვნები, რომლებიც ყველა შემთხვევაში განსხვავებულია ერთმანეთისაგან.

ადმინისტრაციის მიერ მოყვანილი არგუმენტები რიგ მომსახურებებზე არ შეესაბამება ფაქტობრივ გარემოებებს, კერძოდ:

მოთხოვნილი 18,542,090 ლარიდან 52%, ანუ 9,752,000 ლარი განკუთვნილი იყო სოციალური პლატფორმებით სარეკლამო კამპანიის წარმოებისთვის. აღნიშნულ პლატფორმებზე კამპანიების დაგეგმვა და განხორციელება შესაძლებელია დროის ნებისმიერ პერიოდში, სამიზნე ჯგუფების და გეოგრაფიული ადგილმდებარეობის მიხედვით. შესაბამისად, სოციალურ მედიაში სარეკლამო **სივრცეების წინასწარ დაკავება შეუძლებელია.**

¹⁴⁹ SMP170000619 - განხილვის საბოლოო თარიღი: 28.02.2017.

¹⁵⁰ რათა შემდგომში მიემართა საქართველოს მთავრობისათვის ნებართვის მისაღებად.

ადმინისტრაცია აცხადებდა, რომ ქართველი მიმწოდებლებისთვის სირთულეს წარმოადგენს უცხოურ ბაზარზე შესაბამისი კონტაქტების დამყარება, თუმცა აღნიშნულის საპირისპიროდ სოციალური მედიის სარეკლამო კამპანიების ყველა ხელშეკრულება გაფორმებულია რეზიდენტ კომპანიებთან.

ზემოაღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, გამარტივებული შესყიდვის ინიცირება არ განხორციელა დადგენილი კრიტერიუმების შესაბამისად.

ტურიზმის ეროვნულმა ადმინისტრაციამ ბაზრის კვლევა განახორციელა შემდეგი პრინციპით: ბაზრის კვლევის პროცესში მოწვეულ კომპანიებს წარედგინათ კონკრეტული ქვეყნების მიხედვით ბიუჯეტები, რომლებიც უნდა გახარჯულიყო ინტერნეტ-სარეკლამო კამპანიის ფარგლებში, ხოლო გამარჯვებულის გამოვლენა მოხდებოდა წარდგენილი ბიუჯეტის ფარგლებში, საუკეთესო ჯამური click-ების¹⁵¹ და აუცილებელი მინიმალური რაოდენობის ვიდეონახვების (View) მიხედვით.

ბაზრის კვლევაში მონაწილეობა მიიღო 6-მა კომპანიამ, რომლებმაც შემსყიდველის პირობის თანახმად, „ვაჭრობა“ განახორციელეს მხოლოდ click-ების მიხედვით. თანხა რჩებოდა უცვლელი, შესაბამისად, გამარჯვებულად გამოვლინდნენ უმეტესი click-ის მქონე კომპანიები: შპს „დიჯიტალ ედს“, შპს „ვებერი“, შპს „ტოპ გრუპი“, შპს „ბეთერ ფლაი“.

კომპანიის შერჩევის ასეთი სტრუქტურა გამორიცხავს ფასით ვაჭრობას, უმეტესი რაოდენობის click-ების მქონე კომპანია ყველა შემთხვევაში დაფინანსდება თავდაპირველად შეთავაზებული ფასით, რაც საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიური ხარჯვის რისკებს წარმოშობს.

აუდიტის ჯგუფის მიერ მოპოვებული მტკიცებულებების საფუძველზე, ქვეყნებისა და პლატფორმების მიხედვით, კომპანიების მიერ გახარჯული თანხების ანალიზით, 2017 წლის ზაფხულისა და ზამთრის ინტერნეტკამპანიაში კონტრაქტორებმა გახარჯეს 6,083,042 ლარი,¹⁵² ხოლო ავანსად გადახდილმა თანხამ შეადგინა 4,180,620 ლარი.

ცხრილი №1.2 სარეკლამო კამპანიების სახელშეკრულებო და ფაქტობრივი ღირებულებების შესახებ

შემსრულებელი	სახელშეკრულებო ღირებულება	კამპანიის ღირებულება პლატფორმების მიხედვით	სხვაობა და პროცენტული მაჩვენებელი	
			თანხა (2-3)	% (4/3)
1	2	3	4	5
შპს „დიჯიტალ ედს“	1,724,250.00	799,748.08	924,501.92	115.60%
შპს „ტოპ გრუპი“	2,194,500.00	1,878,547.45	315,952.55	16.82%
შპს „ბეთერ ფლაი“	1,306,250.00	1,069,994.93	236,255.07	22.08%

¹⁵¹ დადგენილი იყო click-ების პროპორციული თანაფარდობა პლატფორმების მიხედვით.

¹⁵² ღირებულება მოიცავს პლატფორმების დანახარჯებს, არარეზიდენტის გადასახადს, დამატებული ღირებულების გადასახადს; დანახარჯები არ მოიცავს სხვადასხვა ადმინისტრაციულ და საოპერაციო ხარჯს.

შპს „დიჯიტალ ედს“	2,568,600.00	1,166,367.19	1,402,232.81	120.22%
შპს „ვებერი“	1,677,600.00	1,012,221.95	665,378.05	65.73%
შპს „ტოპ გრუპი“	280,800.00	156,162.67	124,637.33	79.81%
ჯამი:	9,752,000.00	6,083,042.27	3,668,957.73	60.31%

წარმოდგენილი ცხრილიდან ჩანს, რომ შემსყიდველის მიერ გადახდილ თანხებსა და მიმწოდებლების მიერ პლატფორმების მიხედვით გახარჯულ თანხებს შორის მნიშვნელოვანი სხვაობებია, რომელიც პლატფორმის დანახარჯებთან მიმართებით ჯამურად 60%-ს შეადგენს.¹⁵³ წარმოდგენილი ცხრილის მიხედვით, 3 შემთხვევაში კონტრაქტორების ფასნამატის ბაზა დანახარჯებთან მიმართებით 80%-დან 120%-მდე მერყეობს. მაგალითად, შპს „დიჯიტალ ედს“ გაუფორმდა 2 ხელშეკრულება, საერთო ღირებულებით – 4,292,850 ლარი, ფაქტობრივმა ხარჯმა შეადგინა 1,966,115 ლარი, ხოლო 2,326,733 ლარი კომპანიის ფასნამატის ოდენობაა.

შემსყიდველის მიერ არასათანადოდ დასაბუთებული გამარტივებული შესყიდვის ფორმების გამოყენება, სატენდერო პროცედურების გამოუყენებლობა, არასრულფასოვანი ბაზრის კვლევის სტრუქტურა და არასაბაზრო ფასით შესყიდული ინტერნეტკამპანიები, საბიუჯეტო სახსრების არარაციონალურ და არაეკონომიური ხარჯვას იწვევს.

გარემოება №3. სსიპ – საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტომ გრიფინიჭებული სასკოლო სახელმძღვანელოებისა და რვეულების ბეჭდვისა და მიწოდების შესყიდვის მომზადებისათვის 2019 წელს **2-ჯერ განახორციელა** ბაზრის კვლევის პროცედურები. **თავდაპირველად ბაზრის კვლევაში გათვალისწინებული იყო სახელმძღვანელოების ერთიანად შესყიდვა – სასკოლო კლასებისა და გამომცემლობის დაყოფის გარეშე. კვლევაში¹⁵⁴ მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ ერთმა კომპანიამ – სპს (სოლიდური პასუხისმგებლობის საზოგადოება) „კონსორციუმი – ქართული სტამბების გაერთიანება სეზანი, ფავორიტი სტილი, გამომცემლობა კოლორი“ (*შემდგომში – სპს „კონსორციუმი“), შეთავაზებული ფასით – 10,840,890 ლარი (10,435,450 ლარი – ბეჭდვა, ხოლო 405,440 ლარი – დისტრიბუცია). სააგენტომ საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროსთან კონსულტაციების შემდეგ, კონკურენტული გარემოს გაუმჯობესების მიზნით, ხელმეორედ განახორციელა ბაზრის კვლევა, ამჯერად შესყიდვა დაიყო სასკოლო კლასებისა და გამომცემლობების მიხედვით. კვლევაში მონაწილეობა მიიღო 6-მა კომპანიამ. მონაწილე გამომცემლებმა, რიგი სახელმძღვანელოები და რვეულები 1,428,972 ლარით ნაკლებ ფასად შესთავაზა სააგენტოს, ვიდრე სპს „კონსორციუმის“ მიერ იყო შეთავაზებული.¹⁵⁵ აღნიშნულის გათვალისწინებით,**

¹⁵³ აღნიშნული თანხა არ მოიცავს კომპანიების ადმინისტრაციულ ხარჯებს, როგორიცაა: ხელფასი, კომუნალური გადასახადები და ა.შ.

¹⁵⁴ 2019 წლის 28 მაისის №650081 სამსახურებრივი ბარათი.

¹⁵⁵ სპს „კონსორციუმმა“ რიგი სახელმძღვანელოების მხოლოდ ბეჭდვისათვის მოითხოვა 2 954 955,5 ლარი, ხოლო კვლევაში ახალი მონაწილე გამომცემლობები სთავაზობდნენ 1 525 983,50 ლარს, ანუ 1 428 972 ლარით ნაკლებს.

შემსყიდველმა სასკოლო წიგნებისა და რვეულების შესყიდვა დაყო 5 ნაწილად, შესაბამისი კლასებისა და გამომცემლობების მიხედვით და 2019 წლის 30-31 მაისს გამოაცხადა 5 ერთეული ელექტრონული ტენდერი.¹⁵⁶

ელექტრონულ ტენდერებში, პრეტენდენტების მიერ ფასების დაფიქსირების შემდეგ, სატენდერო კომისიის გადაწყვეტილებით,¹⁵⁷ 2019 წლის 21 ივნისს შემსყიდველმა შეწყვიტა ყველა ელექტრონული ტენდერი იმ მოტივით, რომ დაზუსტდა სასკოლო წიგნების რაოდენობა და შემსყიდველს დამატებით ესაჭიროებოდა 87,740 ცალი სახელმძღვანელო, შესაბამისად, სატენდერო პროცედურებით მოთხოვნილი რაოდენობები არ იყო საკმარისი. აღნიშნულის შემდგომ სააგენტომ **გამარტივებული შესყიდვის განხორციელებისათვის მესამედ განახორციელა ბაზრის კვლევის პროცედურა**, თუმცა ისევ გააერთიანა 5 ნაწილად დაყოფილი შესყიდვა და ერთიანად მოითხოვა შესყიდვის განხორციელება. კვლევაში მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ ერთმა კომპანიამ – სპს „კონსორციუმმა“, რომლის შეთავაზებული ფასი – 389,714 ლარით მეტი იყო, ვიდრე მათ მიერ სატენდერო პროცედურებში დაფიქსირებული ფასი და 1,597,041 ლარით მეტი, ვიდრე უმცირესი ფასის მქონე პრეტენდენტების შეთავაზებები. აღნიშნულის მიუხედავად, გამომცემელთან გაფორმდა ხელშეკრულება ღირებულებით – 9,810,463 ლარი.¹⁵⁸ ხელშეკრულებაში განხორციელებული ცვლილებებით, საბოლოო ღირებულებამ და საკასო ხარჯმა შეადგინა 10,044,331 ლარი.¹⁵⁹

ცხრილი №1.3 ინფორმაცია სატენდერო და გამარტივებული შესყიდვით გაფორმებული სახელშეკრულებო ფასების სხვაობის შესახებ

ხელშეკრულების ღირებულება	შეთავაზებული ღირებულების სხვაობა	
	კონსორციუმის	უმცირესი ფასის გამომცემლების
	სატენდერო/კონსორციუმის სახელშეკრულებო	სატენდერო/კონსორციუმის სახელშეკრულებო
თავდაპირველი	389,714	393,722
ბოლო	1,566,055	1,597,041

სატენდერო კომისიის და შემსყიდველის გადაწყვეტილებები შესყიდვის პროცედურებთან, გამარტივებულ შესყიდვასთან და ბაზრის კვლევასთან დაკავშირებით არათანმიმდევრული და არასათანადოდ დასაბუთებულია, კერძოდ:

) სატენდერო პროცედურები შეწყდა იმ მოტივით, რომ სააგენტოს დამატებით ესაჭიროებოდა 87,740 ცალი სახელმძღვანელო, თუმცა სააგენტომ ვერ დაასაბუთა, რატომ არ გამოიყენა შესყიდვის დასრულების ორი შესაძლო ალტერნატივა:

მიუხედავად იმისა, რომ გამომცემლები დისტრიბუციის გარეშე სთავაზობდნენ სააგენტოს შესყიდვას, სააგენტოს პოზიციით, წინა წლების გათვალისწინებით, დისტრიბუციის ღირებულება, მაქსიმუმ, 30,000 ლარს შეადგენდა.

¹⁵⁶ SPA190002952, SPA190002953, SPA190002955, SPA1900002956, SPA190002969.

¹⁵⁷ სატენდერო კომისიის სხდომის ოქმი №2, 21.06.2019.

¹⁵⁸ CMR190128372.

¹⁵⁹ დაემატა რიგი სახელმძღვანელოების შესყიდვა და ტრანსპორტირების ხარჯი, რომელიც თავდაპირველად არ იყო გათვალისწინებული.

✓ სააგენტო უფლებამოსილი იყო დაესრულებინა სატენდერო პროცედურები და გამოეყვინა გამარჯვებული, რომლის შემდგომ, მოქმედი მარეგულირებელი ნორმების მიხედვით, შესაძლებელი იქნებოდა არსებული ხელშეკრულებების ღირებულების ზრდა 10%-ის ფარგლებში, რაც საშუალებას მისცემდა დამატებით შეესყიდა ზემოაღნიშნული სახელმძღვანელოები;

✓ სააგენტო უფლებამოსილი იყო დაესრულებინა სატენდერო პროცედურები და დამატებით საჭირო სახელმძღვანელოების შესყიდვა მოეთხოვა გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით.

) სატენდერო პროცედურების შეწყვეტის შემდგომ, გამარტივებული შესყიდვის განხორციელებამდე სააგენტომ მესამედ განახორციელა ბაზრის კვლევა, მოთხოვნა გაუგზავნა როგორც ქართულ, ასევე უცხოურ გამომცემლებს, თუმცა დაუსაბუთებელია, რატომ არ გაუგზავნა მოთხოვნა სატენდერო პროცედურებში მონაწილე 2 უცხოელ გამომცემელს, რომელიც კონკურენტულ ფასს სთავაზობდა სატენდერო პროცედურებში.

) ბაზრის კვლევისას გაგზავნილ მერილებში ფიქსირდება გამოცდილების **დამატებითი მოთხოვნა**, რომელიც მანამდე არც სატენდერო პირობებში და არც უფლებამოსილი პირის სამსახურებრივ ბარათშია აღნიშნული, რომლის საფუძველზეც დადგინდა მოთხოვნები. კერძოდ, „ტენდერში მონაწილე პრეტენდენტს, ხოლო ამხანაგობის ან კონსორციუმის შემთხვევაში მათ მონაწილეებს ცალ-ცალკე, ბოლო 3 წლის განმავლობაში ნებისმიერი წლის ნებისმიერი უწყვეტი კალენდარული 3 თვის განმავლობაში უნდა უფიქსირდებოდეს სავარაუდო ფასის, არანაკლებ, 50%-ის ღირებულების ბეჭდვის მომსახურების მიწოდება.“ სააგენტომ ვერ დაასაბუთა, რატომ და რის საფუძველზე დაემატა აღნიშნული გამოცდილების მოთხოვნა პრეტენდენტებს. მოთხოვნილი გამოცდილების ასეთი ფორმით დადგენა ფაქტობრივად შეუძლებელს ხდის საგამომცემლო ბაზარზე არსებული კომპანიებისათვის შესყიდვის პროცედურებში მონაწილეობას. ასევე, როგორც აღინიშნა, ბაზრის კვლევაში მონაწილეობდა მხოლოდ სპს „კონსორციუმი“, თუმცა აღნიშნული კომპანიაც ვერ აკმაყოფილებდა ასეთი მოთხოვნას, რაც ასევე დასტურდება მათ მიერ სააგენტოსათვის გაგზავნილი წერილით.¹⁶⁰ მიუხედავად აღნიშნულისა, სააგენტომ მაინც გაუფორმა ხელშეკრულება.

) შემსყიდველმა ბაზრის კვლევისათვის განსაზღვრა 2 კალენდარული დღე,¹⁶¹ გაურკვეველია, აღნიშნულ პერიოდში როგორ უნდა შეძლონ როგორც ქართველმა, ასევე უცხოელმა გამომცემლებმა 359 დასახელების სასკოლო სახელმძღვანელოსა და რვეულის განფასება; 1,500 კვ.მ სასაწყობო ფართის მოძიება, შეძენა ან ქირავნობა;¹⁶² უცხოურ ენაზე

¹⁶⁰ წერილი №06/001, 26.06.2019.

¹⁶¹ ბაზრის კვლევისათვის განსაზღვრა 25 ივნისიდან 26 ივნისის 16:00 საათამდე პერიოდი. ფაქტობრივად კი, კვლევა განხორციელდა 24 ივნისის 17:19 საათიდან 26 ივნისის 16:00 საათამდე პერიოდში, სულ 45 საათი.

¹⁶² აღნიშნული ახალი მოთხოვნაა, რაც წინა სატენდერო პროცედურებში არ იყო გამოყენებული.

წარმოდგენილი დოკუმენტების ნოტარიულად თარგმნა, ლეგალიზება ან აპოსტილით დამოწმება; დაადასტუროს ფინანსურ რესურსებზე წვდომა, არანაკლებ, 500,000 ლარის ოდენობით, უცხოური ბანკის შემთხვევაში დამატებით წარმოდგინოს ქართული ბანკის მიერ გაცემული ცნობა და სხვ.¹⁶³

) შესყიდვის საგნის კლასებისა და გამომცემლობების მიხედვით დაყოფამ ბაზარზე არსებულ გამომცემლებს საშუალება მისცა, მონაწილეობა მიეღოთ სატენდერო პროცედურებში, ვინაიდან მათ ხელთ არსებული მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა საშუალებას აძლევდა მიეწოდებინათ შესაბამისი რაოდენობის სახელმძღვანელოები. თუმცა, მათი გაერთიანების შემდგომ ვერცერთმა ვერ გამოხატა მზაობა სახელმძღვანელოებისა და რვეულების ერთიანად მიწოდების შესახებ, რაც ასევე თავდაპირველად ჩატარებული ბაზრის კვლევის დროს დასტურდებოდა.

1.2 სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ღონისძიების შეუფერხებლად ჩატარების საფუძვლით, გამარტივებული წესით ხდება ისეთი საქონლის/მომსახურების/სამუშაოს შესყიდვა, რომელზეც ტენდერის გამოცხადება არ გამოიწვევდა ღონისძიების შეფერხებით ჩატარებას.

გარემოება №4. სსიპ – კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ეროვნულმა სააგენტომ 2011–2018 წლებში ვარძიის ისტორიულ არქიტექტურული კომპლექსის და ატენის ღვთისმშობლის მიძინების ტაძრის სარეაბილიტაციო/საკონსერვაციო სამუშაოების შესყიდვისათვის, გამარტივებული წესით გააფორმა 103 ხელშეკრულება, ღირებულებით – 5,339,659 ლარი.

სააგენტომ გამარტივებული შესყიდვის ნებართვა საქართველოს მთავრობისაგან მიიღო 2011–2012 წლებში, სადაც აღნიშნული იყო, რომ:

) **ვარძიის არქიტექტურული კომპლექსის**¹⁶⁴ მიმღე მდგომარეობის გამო, აუცილებელი იყო დიაგნოსტიკისა და რეაბილიტაციის პროცესში უცხოელი ექსპერტების ჩართულობა, ვინაიდან ქართული სარესტავრაციო სკოლა ნაკლებად იცნობდა კვლევისა და კონსერვაციის ახლებურ მიდგომებს და ტექნოლოგიურ ინოვაციებს.¹⁶⁵

) **ატენის ღვთისმშობლის მიძინების ტაძრის**¹⁶⁶ მიმღე ტექნიკური მდგომარეობის გამო, აუცილებელი იყო უცხოელი სპეციალისტების თანამონაწილეობით კვლევითი, სადიაგნოსტიკო და სტრატეგიული დაგეგმვისთვის საჭირო სამუშაოების შეუფერხებლად განხორციელება, რათა თავიდან ყოფილიყო აცილებული ტაძრის მზიდი კონსტრუქციების რღვევა.

¹⁶³ აღნიშნული ახალი მოთხოვნაა, რაც წინა სატენდერო პროცედურებში არ იყო გამოყენებული.

¹⁶⁴ საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 19 სექტემბრის №1771 განკარგულება.

¹⁶⁵ სსიპ – კულტურული მემკვიდრეობის სააგენტოს 2012 წლის 19 ივლისის წერილი №05/09/799.

¹⁶⁶ საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 7 ივნისის №1244 განკარგულება.

სააგენტოს მიერ სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების შეზღუდულ ვადაში შეუფერხებლად განხორციელების მიზნით, 8 წლის განმავლობაში პირდაპირი (გამარტივებული) წესით ხელშეკრულებების გაფორმება, **დაუსაბუთებელია და ეწინააღმდეგება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის ძირითად პრინციპებსა და მოთხოვნებს**, კერძოდ:

1) შემსყიდველისთვის 2011 წლამდე, საზოგადოდ, ცნობილი იყო ზემოთ მოცემული კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლების სარესტავრაციო სამუშაოების საჭიროების შესახებ და არ არსებობდა გარემოება შეზღუდული ვადის გამო სატენდერო პროცედურების განხორციელებას შეეფერხებინა განსახორციელებელი სამუშაოები.

2) გამარტივებული წესით ხელშეკრულებების გაფორმების მთავარი მიზეზი იყო უცხოელი სპეციალისტების ჩართვის აუცილებლობა, თუმცა გაფორმებული ხელშეკრულებების ანალიზით, უცხოურ კომპანიებსა და სპეციალისტებთან გაფორმდა ხელშეკრულებების 23%, ხოლო ქართულთან – 77%.

ცხრილი №1.4 გაფორმებული ხელშეკრულებების პროპორცია ექსპერტების მიხედვით

დასახელება	ხელშეკრულების რაოდენობა	ხელშეკრულებების ჯამური ღირებულება	პროცენტული წილი
ვარძია – უცხოური კომპანია/ექსპერტი	11	1,055,340	27%
ვარძია – ქართული კომპანია/ექსპერტი	64	2,913,105	73%
ჯამი:	75	3,968,445	–
ატენი – უცხოური კომპანია/ექსპერტი	6	254,021	19%
ატენი – ქართული კომპანია/ექსპერტი	22	1,117,193	81%
ჯამი:	28	1,371,214	–
სულ:	103	5,339,659	–

შესაბამისად, შემსყიდველის არგუმენტი, რომ საქართველოში არსებულ კომპანიებს, მათ შორის, საკონსერვაციო სკოლას არ ჰქონდა შესაბამისი გამოცდილება, დაუსაბუთებელია.

3) მიღებული ნებართვების საფუძველზე ხელშეკრულებები ფორმდებოდა ისეთი საქონლის შესყიდვაზე, რომელიც არ საჭიროებდა უცხოელი ექსპერტების სპეციალურ ცოდნას და გამოცდილებას. მაგალითად, სააგენტოს მიერ 34 ხელშეკრულების ფარგლებში შესყიდულია 710,794 ლარის ღირებულების ლეპტოპი, დრონი (კვადროკოპტერი), ვიდეოკამერა, განათება და სხვ.

4) 2015 წლიდან კანონმდებლობით შეიცვალა გამარტივებული შესყიდვის კრიტერიუმები, რომლებიც სპეციალური წესით შეთანხმებას საჭიროებდა, ასევე 2014 წლიდან დაწესდა მეტი კონტროლის მექანიზმი სამშენებლო სამუშაოებზე, სადაც გამარტივებულ შესყიდვებზე მოითხოვებოდა ფაქტობრივი ხარჯვით ანაზღაურება. შესაბამისად, არ იყო მიზანშეწონილი 2017 – 2018 წლებში რიგი გამარტივებული შესყიდვები განხორციელებულიყო ადრეულ ეტაპზე (7 წლით და უფრო ადრე) გამოცემული საქართველოს მთავრობის დადგენილებებით, რაც ფორმალურ საფუძველს

აძლევდა შემსყიდველ ორგანიზაციებს, ახალი რეგულაციების გვერდის ავლით, შესაბამისი კონტროლის ღონისძიებების გარეშე გამოყენებინათ გამარტივებული შესყიდვის უფლება.

დასკვნა

შემსყიდველის მხრიდან გამარტივებული შესყიდვის საშუალების გამოყენების სასარგებლოდ მოყვანილი არგუმენტები **დასაბუთებულია არასათანადოდ, არ შეესაბამება ფაქტობრივ გარემოებებს და კანონმდებლობით დადგენილ კრიტერიუმებს. აღნიშნული ქმედებები მიმართულია სატენდერო პროცედურების თავიდან არიდებისაკენ.**

ამასთანავე:

1) **წინა წლებში მიღებული ნებართვები** ფორმალურ საფუძველს აძლევს შემსყიდველ ორგანიზაციებს, ახალი რეგულაციების გვერდის ავლით განახორციელონ შესყიდვები.

2) არასრულყოფილი ბაზრის კვლევის პროცედურების შედეგად, **დაუსაბუთებლად გაზრდილია შესყიდვის ღირებულება** ან კონტრაქტი გაფორმებულია **არაკვალიფიციურ მიმწოდებელთან**, რომელიც არაჯეროვნად ასრულებს ვალდებულებებს.

რეკომენდაცია №6

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს:

გამარტივებული შესყიდვების გამოყენების თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილებების კანონშესაბამისობის უზრუნველსაყოფად:

1) ამაღლდეს არსებული კონტროლის მექანიზმების ეფექტიანობა ან/და დაინერგოს ახალი კონტროლის მექანიზმები, რაც აღნიშნული შესყიდვის საშუალების გამოყენების თაობაზე თანხმობის გაცემის პროცესში, გაზრდის მისი გამოყენების დასაბუთების ხარისხს;

2) არსებული რესურსის პირობებში შემუშავდეს რისკების შეფასების სისტემა და მონიტორინგის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს ნებართვის გაცემის შემდგომ შემსყიდველის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს, ასევე ფაქტობრივი გარემოებებსა და თანხმობის გაცემის საფუძვლების (კრიტერიუმებს) შორის „გადახრების“ იდენტიფიცირებას და შემდგომ რეაგირებას.

2. ქვეკონტრაქტორები

შესავალი: ქვეკონტრაქტორების შესახებ მოთხოვნები მოქმედი მარეგულირებელი ნორმებით მცირედით არის გათვალისწინებული და არ არის სრულყოფილად

დარეგულირებული. არსებობს შემთხვევები, როდესაც შემსყიდველი ორგანიზაციები თავად აწესებენ მოთხოვნებს ქვეკონტრაქტორების გამოყენების შეზღუდვების შესახებ, როგორცა: საკვალიფიკაციო მოთხოვნების ქვეკონტრაქტორზე გავრცელება, კონტრაქტის, მაქსიმუმ, რა წილი შეიძლება შეასრულოს ქვეკონტრაქტორმა და სხვ. შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა გამჭვირვალობის მაღალი დონით გამოირჩევა, ქვეკონტრაქტორები რჩებიან ისეთ გამონაკლისად, რომლებზეც მწირი ინფორმაცია ქვეყნდება, მათ მიერ განხორციელებულ საქონლისა და მომსახურების მიწოდებაში.

ქვეკონტრაქტორი შესაძლოა გამოიყენებოდეს კონკურენტული უპირატესობის მისაღწევად, როდესაც რეალურად კონტრაქტორი და ქვეკონტრაქტორი შეთანხმებულად მოქმედებენ. ამ პრაქტიკის გამორიცხვის ყველაზე ეფექტიანი გზაა, შემსყიდველი წინასწარ იცნობდეს ქვეკონტრაქტორის ვინაობას და შეეძლოს მისი კვალიფიციურობის შემოწმება ძირითად მიმწოდებელთან კონტრაქტის გაფორმებამდე.

გამარჯვებულ მიმწოდებელს აღებული ვალდებულების შესრულებისთვის რიგ შემთხვევებში საკმარისი საკუთარი რესურსი არ აქვს და კონტრაქტს აფორმებს სხვა კომპანიასთან (ქვეკონტრაქტორთან), რომელიც რეალურად განახორციელებს საქონლის ან მომსახურების სრული მოცულობის ან გარკვეული ნაწილის მიწოდებას, მით უმეტეს იმ პირობებში, როდესაც შემსყიდველთან პასუხისმგებლობა ქვეკონტრაქტორზე არ გადადის. ასევე რიგ შემთხვევებში, მიმწოდებელი და ქვეკონტრაქტორი კომპანიები ელექტრონულ ტენდერებში გამოცდილების მოთხოვნის დასაკმაყოფილებლად აცხადებენ, რომ სამუშაოები კონკრეტულად მის მიერ არის შესრულებული. შესაბამისად, გაუგებარი და დაუსაბუთებელია, ვინ განახორციელა ფაქტობრივად სამუშაოები. შედეგად, ხშირად კვალიფიციური პრეტენდენტის შერჩევის პროცესი ფორმალურ ხასიათს იღებს.

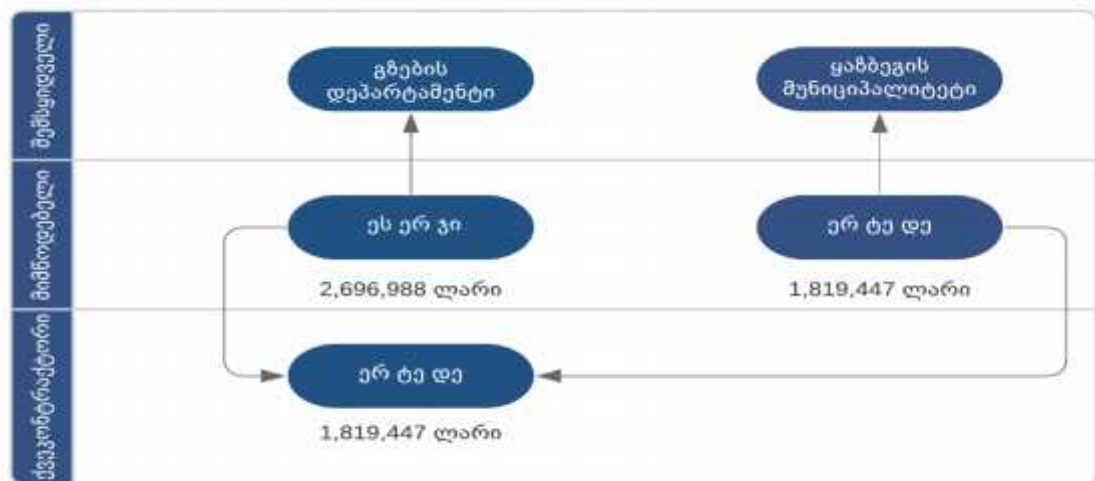
გარემოება №1. საავტომობილო გზების დეპარტამენტის მიერ საავტომობილო გზების სამშენებლო-სარეაბილიტაციო სამუშაოების შესყიდვის მიზნით, 2017 – 2018 წლებში გამოცხადებულ ტენდერებში მონაწილეობენ კომპანიები, რომლებიც ერთსა და იმავე სამუშაოზე აცხადებენ, რომ ეს სამუშაოები სწორედ მათ მიერაა შესრულებული.

გამოცდილების დასადასტურებლად წარდგენილი დოკუმენტაციის მიხედვით, შპს „ნიუ ქასთელ ქონსტრაქშენისა“ და შპს „ჰედეფ ჯორჯიას“ მიერ შესრულებული სამუშაოების ღირებულება ჯამურად შეადგენს 6,038,592 ლარს, თუმცა ფაქტობრივად, სამუშაოების 84%, ანუ 5,076,331 ლარის ღირებულების სამუშაო შესრულებული აქვს ქვეკონტრაქტორს, შპს „ონიქს როუდს“. აღნიშნული გამოცდილება შპს „ონიქს როუდს“ გამოყენებული აქვს სხვა ტენდერებში გამარჯვების მოპოვების მიზნით. შესაბამისად, პრეტენდენტის მიერ

წარდგენილი ინფორმაცია გამოცდილების შესახებ, არაზუსტია და რეალურად, შესრულებელი სამუშაოები დაუსაბუთებლად არის ჩათვლილი.

გარემოება №2. საავტომობილო გზების დეპარტამენტის მიერ 2017 წელს გამოცხადებულ საავტომობილო გზის რეაბილიტაციის ელექტრონულ ტენდერში გამარჯვდა შპს „ეს ერ ჯიმ“, სახელშეკრულებო ღირებულებით – 2,489,999 ლარი.¹⁶⁷ გამოცდილების შესახებ სატენდერო პირობის დაკმაყოფილებისას, კომპანიამ გამოიყენა თავად გზების დეპარტამენტის დაკვეთით შესრულებული 2,696,988 ლარის ღირებულების გზების რეაბილიტაციის სამუშაოების გამოცდილება. თუმცა, კომპანიამ ინფორმაცია წარადგინა უზუსტოდ, ვინაიდან სამუშაოების 67%, ანუ 1,819,447 ლარის ღირებულების სამუშაო, შეასრულა ქვეკონტრაქტორმა¹⁶⁸ – შპს „ერ ტე დემ“.

ცხრილი №2.2 ქვეკონტრაქტორების სამუშაოების შესახებ¹⁶⁹



ყაზბეგის მუნიციპალიტეტის მიერ 2018 წელს გამოცხადებულ გზების სარეაბილიტაციო სამუშაოების განხორციელებულ ტენდერში,¹⁷⁰ ამჯერად გამარჯვება მოიპოვა შპს „ერ ტე დემ“. გამოცდილების შესახებ სატენდერო პირობის დაკმაყოფილებისას, კომპანიამ გამოიყენა შპს „ეს ერ ჯი“ დაკვეთით შესრულებული სამუშაოების გამოცდილება, აღნიშნული გამოცდილების გარეშე ვერ შეძლებდა სატენდერო მოთხოვნის დაკმაყოფილებას.

ზემოაღნიშნული გარემოებების მიხედვით, ერთი და იმავე სამუშაოების გამოცდილებით დაკმაყოფილდა 2 სხვადასხვა ტენდერის მოთხოვნა, 2 სხვადასხვა კომპანიის მიერ, რაც

¹⁶⁷ NAT180016377.

¹⁶⁸ NAT180000228.

¹⁶⁹ წარმოდგენილი ყველა კომპანიის სამართლებრივი ფორმა - შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება (შპს).

¹⁷⁰ SPA180005427.

ფაქტობრივად ფორმალურს ხდის პრეტენდენტთა შეჯიბრობითობისა და კვალიფიციური მიმწოდებლის შერჩევის პროცესს.

გარემოება №3. გზების დეპარტამენტის მიერ გზის სარეაბილიტაციო სამუშაოების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებულ ტენდერში¹⁷¹ 2017 წელს გამარჯვებულად გამოვლინდა შპს „ჯეუ გრუპი“, სახელშეკრულებო ღირებულებით – 9,064,581 ლარი, თუმცა სამუშაოების 56%, ანუ 5,076,331 ლარის ღირებულების სამუშაო, შეასრულა ქვეკონტრაქტორმა შპს „ონიქს როუდმა“, რომელიც სატენდერო პროცედურების მიმდინარეობისას დარეგისტრირებული არ იყო.¹⁷² და შესაბამისად არ გააჩნდა გამოცდილება, რაც წარმოშობს სამუშაოების არაჯეროვნად შესრულების რისკს.

დასკვნა

ქვეკონტრაქტორების შესახებ მწირი რეგულაციების პირობებში, **შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ არ არის შემუშავებული კონტროლის მექანიზმები**, რომლებიც უზრუნველყოფს კვალიფიციური ქვეკონტრაქტორის სამუშაოს გამოყენებას. ტენდერებში მონაწილე კომპანიები რიგ შემთხვევებში სამუშაოების გამოცდილებად **ითვლიან ერთსა და იმავე სამუშაოებს**. შედეგად გაურკვეველია, ფაქტობრივად, რომელი კომპანიის მიერ იქნა შესრულებული სამუშაოები. აღნიშნული ქმედებები შეიცავს შემსყიდველთა არამართლზომიერ და პრეტენდენტთა **არაკეთილსინდისიერ ქმედებათა რისკებს**, ტენდერში უპირატესობის მოპოვებისა და გამარჯვების მიზნით.

რეკომენდაცია №7

შემსყიდველ ორგანიზაციებს:

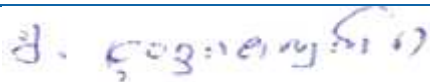
ქვეკონტრაქტორის სამუშაოების ეფექტიანი მართვის მიზნით, შეიქმნას შიდა კონტროლის გარემო და მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს შესაბამისი კრიტერიუმების საფუძველზე კვალიფიციური ქვეკონტრაქტორის შერჩევას და მონიტორინგს.

აუდიტორები

ხელმოწერა

გია ნადარეიშვილი
მთავარი აუდიტორი

მანანა დავითური
მთავარი აუდიტორი

¹⁷¹ NAT160003050.

¹⁷² კომპანია შეიქმნა და სამეწარმეო რეესტრში რეგისტრაცია გაიარა პროცედურების შემდგომ.

რაინ ყუფუნია

წამყვანი აუდიტორი

**ბორის მჭედლიშვილი**

უფროსი აუდიტორი

**ანა ზავრაშვილი**

უფროსი აუდიტორი

ა. ზავრაშვილი

ნინო შუბითიძე

უფროსი აუდიტორი

**ელენე ელიაზარაშვილი**

უფროსი აუდიტორი

**ნინო ბუხნიკაშვილი**

უფროსი აუდიტორი

ნ. ბუხნიკაშვილი

ლაშა ჩივიაშვილი

აუდიტორი

**გიორგი ვასილევსკი**

აუდიტორი

**მაკა დიხამინჯია**

აუდიტორი

**თამარ ბურჯანაძე**უფროსი აუდიტორ-
ასისტენტი**ქეთევან ჩახვაძე**

აუდიტორ - ასისტენტი



დანართი №1

№	დასახელება	მოცული პერიოდი
1.	საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო	2017-2019
2.	საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო	2017-2018
3.	საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო	2017-2018
4.	საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო	2017-2018
5.	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	2017-2018
6.	საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო	2017-2018
7.	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	2017-2018
8.	საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო	2017-2018
9.	საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო	2017-2018

10.	საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს გამგებლობაში არსებული სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება - საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი	2017-2018
11.	საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	2017-2018
12.	საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია	2017-2018
13.	სსიპ – შსს. მომსახურების სააგენტო	2017-2018
14.	სსიპ – სოციალური მომსახურების სააგენტო	2017-2018
15.	სსიპ – საქართველოს ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაცია	2017-2019
16.	სსიპ – საქართველოს კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ეროვნული სააგენტო	2017-2018
17.	სსიპ – საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტო	2017-2019
18.	სსიპ – ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი	2017-2019
19.	სსიპ – საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი	2017-2018
20.	სსიპ – თბილისის სახელმწიფო სამედიცინო უნივერსიტეტი	2017-2018
21.	სსიპ – საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი	2017-2018
22.	სსიპ - საგანგებო სიტუაციების კოორდინაციისა და გადაუდებელი დახმარების ცენტრის	2017-2018

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური
ქ.თბილისი, 0144, წმ. ქეთევან დედოფლის გამზირი N96
+995 32 243 84 38

SAO.GE