



ეფექტიანობის უზრუნველყოფა სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში:

გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება და
განვითარების თანამედროვე მიდგომები



ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში



საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის დაახლოებით 30% სახელმწიფო შესყიდვებზე იხარჯება, შესაბამისად, ამ სისტემის გამართულად ფუნქციონირება სახელმწიფო სექტორის ეფექტიანი მართვის მნიშვნელოვანი მაჩვენებელია. ბოლო 5 წლის განმავლობაში განხორციელებული რეფორმების შედეგად საქართველოში შეიქმნა მსოფლიოში ერთ-ერთი ყველაზე გამჭვირვალე და თანამედროვე შესყიდვების სისტემა, თუმცა, ასეთ მოკლე პერიოდში ყველა ნაკლოვანების ძირეულად აღმოფხვრა რთული ამოცანაა.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა შეისწავლა სისტემაში არსებული ნაკლოვანებები, მათი მიზეზები და საერთაშორისო თანამედროვე მიდგომების გათვალისწინებით დასახა მათი აღმოფხვრის გზები. ჩვენ მიერ წარმოდგენილი რეკომენდაციები მიმართულია გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულებისა და სსიპ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს დამოუკიდებლობის გაზრდისაკენ, რამაც საბოლოოდ ეფექტიანი სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა უნდა უზრუნველყოს.

18 მარტი 2014

**ეფექტიანობის უზრუნველყოფა სახელმწიფო
შესყიდვების სისტემაში:**

*გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება და განვითარების
თანამედროვე მიდგომები*

18/03/2014

მის: ქ. თბილისი. ქ. წამებულის გამზირი N96

სარჩევი

შემოკლებანი	IV
შემაჯამებელი მიმოხილვა.....	V
1. შესავალი	1
1.1 აუდიტის მოტივაცია	3
1.2 აუდიტის მიზანი და მთავარი კითხვა	3
1.3 შეფასების კრიტერიუმები	4
1.4 აუდიტის ფარგლები და მეთოდები	4
1.5 ანგარიშის სტრუქტურა.....	5
2. ზოგადი ინფორმაცია.....	6
3. შესყიდვების დაგეგმვა	8
3.1 საჭიროებების/მოთხოვნილებების არასწორად განსაზღვრა	8
3.1.1 საჭიროებების იდენტიფიცირებასთან და მათ დაკმაყოფილებასთან დაკავშირებული ხარვეზები	8
3.1.2 იდენტიფიცირებული საჭიროებების არასწორად ფორმულირება	10
3.2 არასტანდარტიზებული შესყიდვების პროცესები.....	17
3.3 ბაზრის შესწავლასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები	19
3.4 ცენტრალიზაციასთან დაკავშირებული პრობლემატიკა.....	25
3.5 გამარტივებულ შესყიდვებთან დაკავშირებული პრობლემატიკა	31
3.5.1 დაუსაბუთებელი გადაუდებელი აუცილებელი მდგომარეობის შემთხვევები...	33
3.5.2 სამივლინებო ხარჯებთან დაკავშირებული გამარტივებული შესყიდვები	35
3.6 სახელმწიფო საწარმოების მიერ განხორციელებულ შესყიდვებთან დაკავშირებული პრობლემატიკა.....	37
3.7 სატენდერო განცხადების გამოქვეყნების წესის ნაკლოვანება.....	39
4. ტენდერის განხორციელების ეტაპი.....	44
4.1 ტენდერების დაუსაბუთებელი შეწყვეტა	44
4.2 პრეტენდენტთა დაუსაბუთებელი დისკვალიფიკაცია	45
5. კონტრაქტების მენეჯმენტი და მიმწოდებელთა შეფასების სისტემა.....	48
5.1 სახელშეკრულებო პირობების დაუსაბუთებელი ცვლილება	48

5.2	შეფასების სისტემის არარსებობა	50
5.2.1	მიმწოდებელთა და შემსყიდველთა შეფასების სისტემა არ არის დანერგული ...	51
	მიმწოდებელთა ერთიანი შეფასების სისტემა	52
5.2.2	სადისკუსიო ფორუმი შექმნილი არ არის	53
	სსიპ კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს:	54
6.	შემაჯამებელი დასკვნა და რეკომენდაციები	55
	ბიბლიოგრაფია	62

შემოკლებანი

სსიპ - საჯარო სამართლის იურიდიული პირი

სააგენტო - სსიპ სახელმწიფო შესყიდვებისა და კონკურენციის სააგენტო

სმეს - სსიპ საქართველოს სტანდარტებისა და მეტროლოგიის ეროვნული სააგენტო

ADB - Asian Development Bank - აზიის განვითარების ბანკი

EBRD - European Bank for Reconstruction And Development - ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი

OECD - Organization for Economic Co-operation and Development - ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების საერთაშორისო ორგანიზაცია

SIGMA - Support for Improvement in Government and Management - მმართველობისა და მენეჯმენტის გაუმჯობესების მხარდაჭერა

TI - Transparency International - საერთაშორისო გამჭვირვალობა

UNPSA - United Nations Public Service Awards - გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ჯილდო

ISO - International Organization for Standardization - სტანდარტიზაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია

IEC – International Electrotechnical Commission - საერთაშორისო ელექტროტექნიკური კომისია

CEN – European Committee for Standardization - ევროპის სტანდარტიზაციის კომიტეტი

CENELEC – European Committee for Electrotechnical Standardization - ელექტრო საქონლის სტანდარტიზაციის ევროპული კომიტეტი

UNCITRAL – United Nations Commission on International Trade Law - გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის საერთაშორისო სავაჭრო სამართლის კომისია

შემაჯამებელი მიმოხილვა

ბოლო 5 წლის განმავლობაში უმნიშვნელოვანესი რეფორმები გატარდა სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში. განხორციელებული ცვლილებებით მივიღეთ მსოფლიოში ერთ-ერთი ყველაზე გამჭვირვალე შესყიდვების სისტემა, რომელიც დადებითად შეაფასა მრავალმა საერთაშორისო ორგანიზაციამ.¹ შესყიდვების ახალმა გამჭვირვალე სისტემამ შეამცირა კორუფციული გარიგებების ალბათობა, გაამარტივა შესყიდვების პროცედურები და საგრძნობლად იმატა კონკურენციამ.

თუმცა, ასეთ მოკლე პერიოდში ყველა ნაკლოვანების ძირეულად აღმოფხვრა და კორუფციული რისკების მინიმუმამდე დაყვანა რთული ამოცანაა. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური დაინტერესდა აღნიშნული საკითხით და გადაწყვიტა შეესწავლა სახელმწიფო შესყიდვების გარდაქმნილი სისტემა და დაესახა გზები, რომლითაც შესაძლებელი იქნება მისი კიდევ უფრო განვითარება და სრულყოფა.

აუდიტით გამოვლინდა, რომ პოზიტიური ცვლილებების მიუხედავად, გარკვეული ხარვეზებია კანონმდებლობაში და მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებებია შესყიდვების განხორციელების ყველა სტადიაზე, განსაკუთრებით კი დაგეგმვის ეტაპზე. კერძოდ, არასწორად ხდება საჭიროებების იდენტიფიცირება და მათი შემდგომი ფორმულირება სატენდერო დოკუმენტაციაში; შემსყიდველთა მხრიდან შესყიდვის ობიექტის² ტექნიკური სპეციფიკაციების განსაზღვრისას არ ხდება საქართველოში ან/და საერთაშორისოდ აღიარებული სტანდარტების გამოყენება, რაც რიგ შემთხვევებში რეალურ საჭიროებასა და მიწოდებას შორის შეუსაბამობას იწვევს; შესყიდვებთან დაკავშირებული რიგი პროცედურები და დოკუმენტაცია არ არის სტანდარტიზებული, რაც გააადვილებდა შემსყიდველთა საქმიანობასა და შეამცირებდა დანახარჯებს; შემსყიდველთა მხრიდან არ ხდება ბაზრის რეგულარული შესწავლა, რაც ზოგჯერ შესყიდვის არაეკონომიურად განხორციელებას განაპირობებს; სფეროებში, სადაც მიზანშეწონილია ცენტრალიზაცია, შესყიდვები კვლავაც დეცენტრალიზებულად ხორციელდება, რითაც იკარგება თანხების დაზოგვის შესაძლებლობები; გამოვლინდა დაუსაბუთებელი გადაუდებელი აუცილებლობის მდგომარეობების საფუძველზე განხორციელებული გამარტივებული შესყიდვების შემთხვევები; გაიზარდა კონკურენციის (ტენდერის) გარეშე გაფორმებული კონტრაქტების რაოდენობა - ჯამში 2011-2012 წლებში გამარტივებული წესით განხორციელებული შესყიდვების ღირებულებამ 2 მილიარდზე მეტი ლარი შეადგინა (რაც აღნიშნულ პერიოდში განხორციელებული შესყიდვების დაახლოებით 40%-ს შეადგენს).

ხარვეზებით მიმდინარეობს ტენდერის ჩატარების ეტაპიც - რიგ შემთხვევებში ხდება ტენდერების დაუსაბუთებელი შეწყვეტა და პრეტენდენტთა დაუსაბუთებელი დისკვალიფიკაცია, რაც უარყოფითად აისახება კონკურენციაზე. დასახვეწია კონტრაქტების მენეჯმენტის სისტემა, რათა არ მოხდეს სახელშეკრულებო პირობების

¹ იხ. შესავალი.

² შესყიდვის ობიექტში შეიძლება მოვიაზროთ საქონელი, მომსახურება თუ სამუშაო.

უსაფუძვლოდ ცვლილება შემსყიდველის საზიანოდ, განსაკუთრებით კონტრაქტით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულების ვადების გახანგრძლივებასთან და სახელშეკრულებო ღირებულების ზრდასთან დაკავშირებით.

მართალია, შესყიდვების ელექტრონული სისტემა უზრუნველყოფს ყველა საჭირო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას დაინტერესებული მხარეებისათვის, მაგრამ შესამუშავებელია მიმწოდებელთა შეფასების ისეთი სისტემა, რომელიც შემსყიდველებს გაუადვილებს შესყიდვების დაგეგმვასა და მიმწოდებელთა სწორად შერჩევის პროცესს (მაგალითად, მიმწოდებელთა შეფასება და რანგირება „ვარსკვლავების“ მიხედვით, რაც უნდა დაეფუძნოს სხვადასხვა ობიექტურ კრიტერიუმს).

თუმცა, ხაზგასასმელია, რომ ყველა ნაკლოვანების აღმოფხვრა ცენტრალიზებულად, მხოლოდ მაკოორდინებელი ორგანოს მიერ მიღებული ზომების მეშვეობით შეუძლებელია, თუ აღნიშნული საკითხისადმი არ გაიზრდება ხელისუფლებისა და შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოთა ინტერესი და ჩართულობა, და მნიშვნელოვნად არ ამაღლდება საბიუჯეტო ორგანიზაციათა შესყიდვებზე პასუხისმგებელი კადრების კვალიფიკაცია.

წინამდებარე ანგარიშში განხილულია საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა. გაკეთებული ანალიზისა და დასკვნების საფუძველზე კი წარმოდგენილია შესაბამისი რეკომენდაციები, რომელთა გათვალისწინება მიზანშეწონილად მიგვაჩნია არსებული გამჭვირვალე სისტემის შესანარჩუნებლად, მის განსავითარებლად და გასაუმჯობესებლად.

1. შესავალი

უმეტეს ქვეყნებში სახელმწიფო შესყიდვებს უკავია მთლიანი შიდა პროდუქტის მნიშვნელოვანი წილი (დაახლოებით 15%)³, რომლის ოდენობა დამოკიდებულია სხვადასხვა ფაქტორზე, როგორებიცაა, ქვეყნის მმართველობის ფორმა, სახელმწიფო ფუნქციებისა და პასუხისმგებლობების გადანაწილება სახელისუფლებლო ორგანოებსა და კერძო სამართლის სუბიექტებს შორის, ქვეყნის ეკონომიკური მდგომარეობა და ა.შ.⁴

საქართველოს ბიუჯეტის 30%-ზე (მთლიანი შიდა პროდუქტის დაახლოებით 11%) მეტი იხარჯება სახელმწიფო შესყიდვებზე. შესაბამისად, აღნიშნული სფეროს სწორი და ეფექტიანი რეგულირება უმნიშვნელოვანესია სახელმწიფო სახსრების რაციონალურად ხარჯვის უზრუნველსაყოფად. სახელმწიფო შესყიდვები წარმოადგენს მაღალი რისკის შემცველ სფეროს კორუფციისა და სახელმწიფო სახსრების ეფექტიანად ხარჯვის კუთხით. აღნიშნული რისკების პრევენციისა და აღმოფხვრის მიზნით, სსიპ სახელმწიფო შესყიდვებისა და კონკურენციის სააგენტოს („სააგენტო“) კოორდინაციით, მნიშვნელოვანი რეფორმების განხორციელება დაიწყო 2010 წლიდან - მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდა კანონმდებლობაში, წერილობით დოკუმენტბრუნვაზე დაფუძნებული შესყიდვების პროცედურები შეიცვალა ერთიანი ელექტრონული სისტემით, რომლის მეშვეობითაც ხდება სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული ყველა ძირითადი პროცესისა და დოკუმენტაციის ელექტრონულ სისტემაში - ე.წ. „ონლაინ რეჟიმში“ ასახვა (რაც ხელმისაწვდომია ყველა დაინტერესებული მხარისათვის). აღნიშნულმა რეფორმამ უზრუნველყო სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობა, ამალდა კონკურენცია, შემცირდა კორუფციული რისკები, გამარტივდა ტენდერში მონაწილეობის პროცედურები, რაც თავის მხრივ, დადებითად მოქმედებს სახელმწიფო სახსრების ეკონომიურ, ეფექტიან და რაციონალურ ხარჯვაზე.

აღნიშნულს ადასტურებს საერთაშორისო ორგანიზაციების დასკვნები და შეფასებები საქართველოში დანერგილ შესყიდვების ახალ სისტემასთან დაკავშირებით. მაგალითად, ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (EBRD) საქართველოს შესყიდვების სისტემას უწოდებს „საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის მიერ რეკომენდირებულ შესყიდვების ეფექტიანობისა და სამართლიანობის დაცვის ინსტრუმენტს.“

საერთაშორისო ორგანიზაციამ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა (TI) - საქართველო“⁵ თავის ანგარიშში აღნიშნა, რომ საქართველოს შესყიდვების სისტემა შეესაბამება ტექნიკის განვითარების უახლეს სტანდარტებს და წარმოადგენს მსოფლიოს ერთ-ერთ ყველაზე გამჭვირვალე და ეფექტიან სისტემას.⁶

³Organization of Economic Cooperation & Development, Government at Glance – Size of Public Procurement Market, 2011, p.149.

⁴Arrowsmith, Sue, Linarelli John, & Wallace, Don Jr., Regulating Public Procurement – National and International Perspectives, Kluwer Law International, Hague 2000, p.7.

⁵Transparency International Georgia.

⁶Transparency International Georgia - <http://transparency.ge/en/post/report/georgia-s-e-procurement>

საქართველოში დანერგილ შესყიდვების სისტემას სანიმუშოდ მიიჩნევს აზიის განვითარების ბანკი (ADB), რომელიც აღნიშნავს, რომ საქართველოში დანერგილ შესყიდვების ელექტრონულ სისტემას შეუძლია კარგი მაგალითი გაუწიოს აზიისა და წყნარი ოკეანის აუზის ქვეყნებს. სახელმწიფოებს, რომელთაც ჯერჯერობით არ დაუწერავთ ელექტრონული სისტემები, დაინტერესებულნი არიან საქართველოში განხორციელებული რეფორმით.

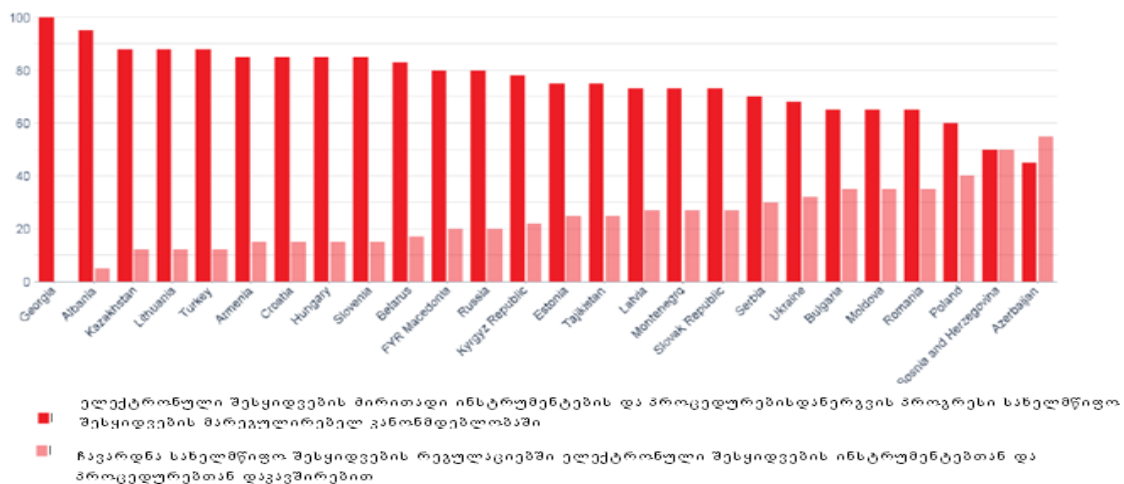
დადებითად აფასებს საქართველოში განხორციელებულ რეფორმას ევროპარლამენტიც, რომელიც პირდაპირ მიუთითებს, რომ მიესალმება საქართველოს ახალ შესყიდვების სისტემას და მიიჩნევს, რომ „ამ სფეროში საქართველო საჭიროა წარმოადგენდეს მაგალითს ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისათვის.“

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის (UNPSA)⁷ მონაცემებით, საქართველომ დაიკავა მე-2 ადგილი დასავლეთ აზიის ქვეყნებს შორის შემდეგ კატეგორიაში: „კორუფციის პრევენცია და დაძლევა სახელმწიფო სექტორში.“⁸

ქვემოთ მოცემული დიაგრამა ასახავს ელექტრონული შესყიდვების სისტემის მარეგულირებელი მექანიზმების იმპლემენტაციის პროგრესს საქართველოში, აღმოსავლეთ ევროპისა და აზიის ქვეყნებთან შედარებით.

დიაგრამა 1.1:⁹ შესყიდვების სისტემის პროგრესი

შესყიდვების ელექტრონული სისტემის განხორციელების პროგრესი სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი ჩარჩო პირობების ფარგლებში



წყარო: ევროპის რეკონსტრუქციის და განვითარების ბანკი, სახელმწიფო შესყიდვების რეგიონალური კანონმდებლობის თვითშეფასება, 2012

⁷ United Nations Public Service Awards -

<http://unpan.org/DPADM/UNPSDayAwards/UNPublicServiceAwards/tabid/1522/language/en-US/Default.aspx>

⁸ 2012 United Nations Public Service Awards Winners -

<http://unpan1.un.org/intrados/groups/public/documents/un-dpadm/unpan049297.pdf>

⁹ EBRD-ის სახელმწიფო შესყიდვების რეგიონალური კანონმდებლობის თვითშეფასება, 2012 - <http://semed.ppl.ebrd.com/?id=1>

1.1 აუდიტის მოტივაცია

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ბოლო რამდენიმე წლის პრაქტიკამ აჩვენა, რომ შესყიდვების სფეროში განხორციელებული მნიშვნელოვანი რეფორმებისა და პოზიტიური ნაბიჯების მიუხედავად, აღნიშნულ სისტემაში არსებული რიგი ნაკლოვანებები კვლავ აღმოუფხვრელი დარჩა.

გამჭვირვალე სისტემის მიუხედავად, შემსყიდველები ახერხებენ მნიშვნელოვანი ოდენობის შესყიდვების გაფორმებას ტენდერების გვერდის ავლით, პირდაპირი მოლაპარაკების გზით დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე, ე.წ. გამარტივებული შესყიდვის მეშვეობით. სულ 2011-2012 წლებში გამარტივებული წესით გაფორმდა დაახლოებით 2,16 მილიარდი ლარის ღირებულების კონტრაქტები, რაც აღნიშნულ წლებში დადებული ხელშეკრულებების საერთო ღირებულების დაახლოებით 40%-ს შეადგენს. გამარტივებული წესით ხელშეკრულებათა გაფორმება ამცირებს კონკურენციასა და ზრდის კორუფციის რისკებს, რაც თავის მხრივ, მნიშვნელოვნად მატებს სახელმწიფო სახსრების არაეფექტიანად განკარგვის ალბათობას.

საკანონმდებლო შეზღუდვის არარსებობის გამო, არსებობს რისკი იმისა, რომ შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა შეიძინონ ისეთი პროდუქტები (საქონელი, მომსახურება თუ სამუშაო) რომლებიც მნიშვნელოვნად აღემატება მათ რეალურ საჭიროებებს, რაც, თავის მხრივ იწვევს სახელმწიფო სახსრების არაეკონომიურად ხარჯვას. საკანონმდებლო ხარვეზი იწვევს იმასაც, რომ სახელმწიფო საწარმოების შვილობილ კომპანიებს (სადაც კონტროლს სახელმწიფო ახორციელებს) ეძლევათ შესაძლებლობა შესყიდვები განახორციელონ ელექტრონული სისტემის გვერდის ავლით.

აღნიშნული საკითხის შესახებ სრული სურათის წარმოსაჩენად, არსებული რისკების პრევენციისა და აღმოფხვრის მიზნით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა მიზანშეწონილად მიიჩნია განხორციელებული რეფორმებისა და არსებული სიტუაციის ეფექტიანობის კუთხით შესწავლა. აღნიშნულის შემდეგ შესაძლებელი გახდა ცალკეული ნაკლოვანებებისა და მათი გამომწვევი მიზეზების გამოვლენა, რომელთა საფუძველზე გაიცა შესაბამისი რეკომენდაციები.

1.2 აუდიტის მიზანი და მთავარი კითხვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიზანია შეისწავლოს რეფორმირებული და გარდაქმნილი სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა, რაც გულისხმობს შესყიდვების სფეროში განხორციელებული ღონისძიებების შეფასებას ეკონომიურობის, პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის კუთხით.

ამდენად, აუდიტმა უნდა უპასუხოს კითხვას, თუ რამდენად უზრუნველყოფს არსებული შესყიდვების სისტემა სახელმწიფო სახსრების რაციონალურ ხარჯვასა და კორუფციული რისკების მინიმუმამდე შემცირებას. აღნიშნული მიზნის მისაღწევად შემუშავდა

აუდიტორული პროცედურები, რომელთა მეშვეობითაც შესწავლილ იქნა სახელმწიფო შესყიდვების სხვადასხვა ეტაპთან (დაგეგმვა, შესყიდვის განხორციელება, კონტრაქტების მენეჯმენტი და ა.შ.) დაკავშირებული ძირითადი პროცესები და ოპერაციები.

1.3 შეფასების კრიტერიუმები

აუდიტის ჯგუფმა შეფასების კრიტერიუმების განსაზღვრისას გამოიყენა სხვადასხვა დოკუმენტაცია და ინფორმაცია:

- მსოფლიოში აღიარებული სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციის¹⁰ კვლევები, დასკვნები და ანგარიშები;
- ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის, აზიის განვითარების ბანკის სახელმძღვანელო დოკუმენტები (ე.წ. „გაიდლაინები“);
- საერთაშორისო პრაქტიკა, კერძოდ, მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნის¹¹ შესყიდვების სისტემების ძირითადი პრინციპები და მახასიათებლები;
- საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი ნორმატიული აქტები;
- სააგენტოს დასკვნები და ანგარიშები.

1.4 აუდიტის ფარგლები და მეთოდები

სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის ეფექტიანობის აუდიტის ფარგლებში შესწავლილ იქნა 2011-2012 წლებში განხორციელებული შესყიდვები. აგრეთვე, შეფასდა და გაანალიზდა 2010-2013 წლებში განხორციელებული საკანონმდებლო და სხვა სისტემური ცვლილებები.

საკითხის სიღრმისეულად შესწავლის მიზნით და აუდიტის ძირითად კითხვებზე პასუხების მოსაპოვებლად, აუდიტის დროს გამოყენებულ იქნა სხვადასხვა მეთოდი და ტექნიკა:

- აუდიტის სამსახურის მიერ სახელმწიფო შესყიდვების ე.წ. „ონლაინ მონიტორინგი“, რომელიც ხორციელდება ახალი სისტემის დანერგვის დღიდან. აღნიშნული მონიტორინგის მიზანია შემსყიდველი ორგანიზაციების მუდმივი კონტროლი, რისკიანი ტენდერების გამოვლენა და შესაბამისი რეაგირება;
- მონიტორინგის შედეგად იდენტიფიცირებული რისკიანი შესყიდვების საფუძვლიანი შესწავლა;

¹⁰ ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების საერთაშორისო ორგანიზაცია (OECD) - <http://www.oecd.org/>; მმართველობისა და მენეჯმენტის გაუმჯობესების მხარდაჭერა (SIGMA) - <http://www.sigmaweb.org/about/>;

¹¹ ლიტვა, ირლანდია, ფინეთი, ავსტრალია.

- საქართველოს შესყიდვების სისტემისა და მარეგულირებელი კანონმდებლობის შედარება საერთაშორისო სტანდარტებთან და საერთაშორისო პრაქტიკასთან;
- სხვადასხვა შემსყიდველი ორგანიზაციების ფინანსური და შესაბამისობის აუდიტებიდან მიღებული ინფორმაციისა და გამოვლენილი დარღვევების ანალიზი;
- ინტერვიუები და მჭიდრო კომუნიკაცია სააგენტოსთან.

აუდიტის ჯგუფმა ელექტრონული სისტემის მუდმივ (ონლაინ) რეჟიმში მონიტორინგის მეშვეობით და ანალიტიკური პროცედურების გამოყენებით შეისწავლა 2011-2012 წლებში განხორციელებულ შესყიდვებზე მთლიანად გახარჯული თანხის 25% (დაახლოებით 1,35 მილიარდი ლარი). მონიტორინგისა და ანალიზის საფუძველზე მოხდა რისკიანი შესყიდვების იდენტიფიცირება და მათი დეტალურად შესწავლა. სულ აუდიტის ჯგუფმა დეტალურად შეისწავლა 900-მდე შესყიდვა.

გამომდინარე იქიდან, რომ ანგარიშის უმთავრესი მიზანი შესყიდვების სისტემაში არსებული ნაკლოვანებების გამოვლენა და არსებული პრობლემების გადაჭრის გზების ძიებაა, მიზანშეწონილად არ ჩავთვალეთ ანგარიშში განხილული შესყიდვის სუბიექტების ოფიციალური სახელწოდებების დასახელება. თუმცა, დაინტერესების შემთხვევაში, სქოლიოებში მითითებული შესყიდვის ნომრების მეშვეობით იოლად არის შესაძლებელი მათი იდენტიფიცირება.

1.5 ანგარიშის სტრუქტურა

ანგარიშში თავდაპირველად წარმოდგენილია ზოგადი ინფორმაცია შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობის, მის კოორდინაციაზე პასუხისმგებელი ორგანოსა და აუდიტის პერიოდში განხორციელებულ შესყიდვებზე გაწეული ხარჯების შესახებ.

პირველ საკითხად ანგარიშში განხილულია შესყიდვების დაგეგმვასთან დაკავშირებული სხვადასხვა მნიშვნელოვანი საკითხი, როგორებიცაა: საჭიროებების განსაზღვრა, სტანდარტიზაცია, ბაზრის კვლევა, ცენტრალიზაციასა და გამარტივებულ შესყიდვებთან დაკავშირებული პრობლემატიკა, ტენდერის გამოცხადებასთან დაკავშირებული პროცედურები.

შემდგომი თავი ეხება ტენდერის ჩატარების პროცესთან დაკავშირებულ საკითხებს: ტენდერების დაუსაბუთებელი შეწყვეტა, პრეტენდენტთა დაუსაბუთებელი დისკვალიფიკაცია.

დასასრულს, ანგარიშში განხილულია სახელშეკრულებო ვალდებულებების შესრულების ეტაპი, კონტრაქტების მენეჯმენტი და მიმწოდებელთა შეფასების სისტემა.

2. ზოგადი ინფორმაცია

კანონმდებლობა და მართვა

სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი მთავარი ნორმატიული აქტია საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ¹², რომელშიც 2010 წლიდან დღემდე მრავალი მნიშვნელოვანი ცვლილება შევიდა, რამაც ძირეულად შეცვალა მანამდე არსებული შესყიდვების სისტემა. გარდა ამისა, არსებობს მრავალი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი, რომლებიც განსაზღვრავენ სხვადასხვა სახის შესყიდვების განხორციელებისა და ერთგვაროვანი ობიექტების განსაზღვრის წესებს, არეგულირებენ დავების განმხილველი საბჭოს საქმიანობას და ა.შ.

მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, შესყიდვების მაკოორდინებელი ორგანო არის სააგენტო, რომელიც *დამოუკიდებელია* თავის საქმიანობაში,¹³ რაც გულისხმობს მის საქმიანობაში ჩარევისა და ზეწოლის დაუშვებლობას ნებისმიერი სახელისუფლებლო ორგანოს მხრიდან. სააგენტო ხელს უწყობს საქართველოში თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის განვითარებას, კოორდინაციასა და მონიტორინგს უწევს სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებულ საქმიანობას.

სააგენტოს უმთავრეს უფლებამოსილებებს განეკუთვნება: შესაბამისი ნორმატიული აქტების გამოცემა და საკანონმდებლო ინიციატივების მომზადება, შესყიდვების სფეროში ქვეყანაში არსებული მდგომარეობის სისტემური შესწავლა შემსყიდველთა მიერ წარმოდგენილი ანგარიშების საფუძველზე, შესყიდვების ერთიანი საინფორმაციო ბაზის შექმნა და სრულყოფა, სასწავლო პროგრამების მომზადება, შესყიდვებთან დაკავშირებული დავების გადაწყვეტა და ა.შ.¹⁴

საქართველოს შესყიდვების სისტემა ითვალისწინებს შესყიდვების (გამონაკლისი შემთხვევების გარდა) ელექტრონული სისტემის (პორტალის) მეშვეობით განხორციელების ვალდებულებას, რომლის ადმინისტრირებასა და კოორდინაციასაც ახორციელებს სააგენტო. არსებული სისტემისა და სააგენტოს საქმიანობის მთავარი მიზნებია:

- სახელმწიფო შესყიდვებისათვის განკუთვნილი ფულადი სახსრების რაციონალური ხარჯვის უზრუნველყოფა;
- სახელმწიფო საჭიროებისათვის აუცილებელი საქონლის წარმოების, მომსახურების გაწევისა და სამშენებლო სამუშაოების შესრულების სფეროში ჯანსაღი კონკურენციის განვითარება;
- სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას შესყიდვების მონაწილეთა მიმართ სამართლიანი და არადისკრიმინაციული მიდგომის უზრუნველყოფა;
- სახელმწიფო შესყიდვების საჯაროობის უზრუნველყოფა;

¹² საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, 2005.

¹³ იქვე, მუხლი 4(1).

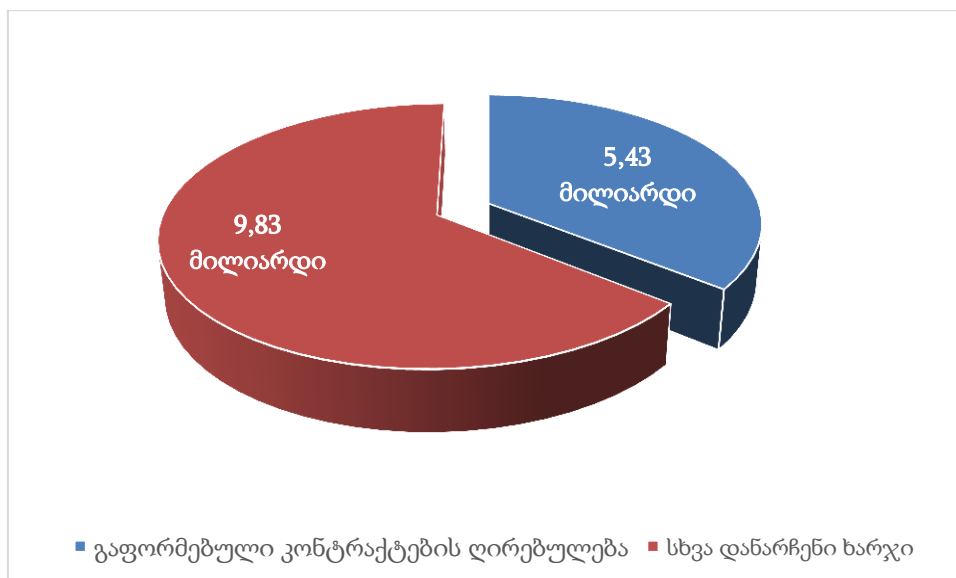
¹⁴ იქვე, მუხლი 4(6).

- სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის შექმნა და მის მიმართ საზოგადოების ნდობის ჩამოყალიბება;
- საქართველოში ბაზრის ლიბერალიზაციის, თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის ხელშეწყობა.¹⁵

გაფორმებული კონტრაქტების ღირებულება

2011-2012 წლებში გაფორმდა დაახლოებით 5,433,850,000 ლარის ღირებულების კონტრაქტები, რაც აღნიშნულ წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გახარჯული მთლიანი თანხის (15,266,100,000 ლარი) 35%-ს აღემატება.

გრაფიკი 2.1: გაფორმებული კონტრაქტების მთლიანი ღირებულების წილი 2011-2012 წლების ბიუჯეტებიდან¹⁶



¹⁵ იქვე, მუხლი 2.

¹⁶ გამომდინარე იქიდან, რომ გაფორმებული კონტრაქტების ჯამური ღირებულება ზუსტად არ ემთხვევა აღნიშნული კონტრაქტების საფუძველზე გადახდილ თანხებს (ვალდებულების ბოლომდე შეუსრულებლობის ან სხვა მიზეზთა გამო), „სხვა დანარჩენ ხარჯში“ მოცემული თანხები 100%-ის სიზუსტით ვერ იქნა გრაფიკში წარმოდგენილი.

3. შესყიდვების დაგეგმვა

დაგეგმვა შესყიდვების პროცესის უმნიშვნელოვანესი ეტაპია, რომელზეც პირდაპირ არის დამოკიდებული შესყიდვის ეკონომიურად და ეფექტიანად განხორციელება. სხვადასხვა ორგანიზაციის მიერ განხორციელებული შესყიდვების ანალიზმა აჩვენა, რომ ყველაზე მეტი პრობლემა შესყიდვების დაგეგმვის ეტაპზე გვხვდება, რასაც რიგ უარყოფით შედეგებამდე მივყავართ.

3.1 საჭიროებების/მოთხოვნილებების არასწორად განსაზღვრა

3.1.1 საჭიროებების იდენტიფიცირებასთან და მათ დაკმაყოფილებასთან დაკავშირებული ხარვეზები

შესყიდვების პროცესის პირველი ეტაპი არის შესყიდვების წლიური გეგმის შედგენა, რომელიც დამოკიდებულია ბიუჯეტირების პროცესზე. კანონმდებლობის თანახმად, სახელმწიფო შესყიდვების წლიური გეგმა უნდა შეესაბამებოდეს ორგანიზაციის წლიური ბიუჯეტის პროექტს.¹⁷ არსებული პრაქტიკა მოწმობს, რომ სახელმწიფო დაწესებულებების ბიუჯეტი ხშირ შემთხვევებში ეფუძნება წინა წლის პარამეტრებს და ნაკლებად არის გათვალისწინებული მომდევნო საბიუჯეტო წლისათვის არსებული რეალური საჭიროებები. შესაბამისად, შესყიდვების გეგმაც, რომელიც წლიურ ბიუჯეტს ეფუძნება, ზუსტად და სამართლიანად არ ასახავს ორგანიზაციის წინაშე მდგარ საჭიროებებს და რიგ შემთხვევებში ხელოვნურად არის გაზრდილი. შედეგად, შემსყიდველებს რჩებათ თავისუფალი სახსრები, რომელთა ათვისებაც ხდება არამიზნობრივად და არარაციონალურად (განსაკუთრებით, წლის ბოლოს).

ყოველივე ზემოაღნიშნული უარყოფით გავლენას ახდენს საჭიროებების იდენტიფიცირებისა და შეფასების პროცესზე, რის შემდგომაც შემსყიდველებმა უნდა განსაზღვრონ, თუ რა არის საჭიროებების დაკმაყოფილების საუკეთესო საშუალება.¹⁸ საჭიროებების იდენტიფიცირებისა და მათი დაკმაყოფილების საშუალების შერჩევის ეტაპზე შეიძლება წარმოიშვას მრავალი რისკი და რიგ არასასურველ შედეგებამდე შეიძლება მივიდეთ. პრობლემის საილუსტრაციოდ იხილეთ ქვემოთ მოცემული ცხრილი, რომელიც შედგენილია სხვადასხვა ქვეყანაში დანერგილი საუკეთესო პრაქტიკის მაგალითიზე.¹⁹

¹⁷ კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, მუხლი 9 (მე-4 პუნქტი).

¹⁸ შესყიდვების მოთხოვნის განსაზღვრა - Lynch, Jorge, Procurement Requirement Determination - <http://www.procurementclassroom.com/procurement-requirement-determination/>

¹⁹ მაგალითისათვის იხილეთ ავსტრალიის პრაქტიკა -

[http://147.109.254.181/domino/bfg.nsf/07CC4222E4F10F00CA256C8D007F9FC6/\\$FILE/Checklist+of+potential+risks+in+the+goods+and+services+procurement+process+V2.pdf](http://147.109.254.181/domino/bfg.nsf/07CC4222E4F10F00CA256C8D007F9FC6/$FILE/Checklist+of+potential+risks+in+the+goods+and+services+procurement+process+V2.pdf); აგრეთვე შეგიძლიათ იხილოთ ირლანდიის სახელმწიფო შესყიდვების სტრატეგია - Strategy for the Implementation of E-procurement in Irish Public Sector, 2001.

ცხრილი 3.1.1.1: საჭიროებების განსაზღვრასთან დაკავშირებული რისკები

#	რისკი	სავარაუდო შედეგები	მისაღები ზომები
1.	საჭიროების არასწორი ინტერპრეტაცია, მოთხოვნილების არასწორად იდენტიფიცირება (მაგ., ტრაქტორის მაგივრად, კომბაინის შეძენა).	არასაჭირო ან/და გამოუსადეგარი პროდუქტის შეძენა; არამიზნობრივი ხარჯის ზრდა; დროის დაკარგვა.	პროცესში ჩართულ (დაინტერესებულ) მხარეებთან კონსულტაცია; საჭიროების შესახებ ზუსტი და სანდო ინფორმაციის მოპოვება
2.	საჭიროების გადაჭარბებით შეფასება (მაგ., ეკონომ-კლასის მაგივრად, ლუქსკლასის ავტომანქანების შეძენა).	საჭიროზე მეტი თანხის გახარჯვა; კონკურენციის შემცირება.	საჭიროების საფუძვლიანი ანალიზი; ფუნქციონალური შეფასება.
3.	საჭიროების არასათანადოდ (ნაკლებად) შეფასება (მაგ., პლანშეტური კომპიუტერის შეძენა მესამე თაობის ინტერნეტის ქსელის ფუნქციის გარეშე).	საჭიროებასთან შეუსაბამო/გამოუსადეგარი პროდუქტის შეძენა; თანხების გაფლანგვა; საჭიროების დაკმაყოფილება ვერ ხერხდება.	საჭიროების საფუძვლიანად შესწავლა და შეფასება.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ საქართველოში დღესდღეობით უფრო სისტემური ხასიათისაა და პრობლემატურია ცხრილში დასახელებული მე-2 რისკი, რომელიც დაკავშირებულია საჭიროებების გადაჭარბებით შეფასებასთან, რის შედეგადაც საბიუჯეტო ორგანიზაციები ყიდულობენ ისეთ ძვირადღირებულ პროდუქტებს, რომლებიც ფუნქციონალურად გაცილებით ალემატება შემსყიდველის მოთხოვნებს/საჭიროებებს. აღნიშნული, შესაბამისად, იწვევს აუცილებელზე მეტი თანხის გადახდასა და არაეკონომიური ხარჯის ზრდას. ამ პრობლემის ყველაზე თვალსაჩინო მაგალითია შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ ავტოსატრანსპორტო საშუალებების შეძენა.

აღნიშნული პრობლემის დარეგულირება რიგ ქვეყნებში ნორმატიული აქტების მეშვეობით ხდება, სადაც გაწერილია, თუ რა კატეგორიის ავტომობილის შეძენაა აუცილებელი ამა თუ იმ საჯარო მოხელისათვის (ამასთანავე, თუ რომელ საჯარო მოსამსახურეს შეიძლება ემსახურობდეს ავტომობილი). მაგალითად, გერმანიაში ფინანსთა სამინისტროს მიერ შემუშავებულია რეგულაციები, რომლებიც არეგულირებს სხვადასხვა კატეგორიის შესყიდვებს (როგორებიცაა, ავტომობილები, კომპიუტერული ტექნიკა, ავეჯი და ა.შ.). აღნიშნული რეგულაციების გადასინჯვა და განახლება ყოველწლიურად ხდება, რათა მაქსიმალურად იყოს მისადაგებული შესაბამის პერიოდში

არსებულ ვითარებასთან. მაგალითად, ავტომობილების შესყიდვებთან დაკავშირებულ რეგულაციაში ხაზგასმით არის აღნიშნული, რომ ავტომობილის შესყიდვა მხოლოდ განსაკუთრებული სამსახურებრივი საჭიროების შემთხვევაში არის შესაძლებელი.²⁰ ამასთანავე, დაწესებულია ფასის ზედა ზღვრები სხვადასხვა რანგის საჯარო მოხელეთა პერსონალურად განკუთვნილი ავტომობილებისათვის. საერთო სარგებლობის მანქანებისათვის კი ზღვრები დაწესებულია ავტომობილის დანიშნულებიდან გამომდინარე (შორეულ გზებზე სავალი, ქალაქისათვის განკუთვნილი ავტომობილები და ა.შ.).²¹

გარდა ავტომობილებისა, იმავე რეგულაციის მე-4 დანართში განსაზღვრულია, თუ რა მაქსიმალური ოდენობის თანხით არის შესაძლებელი კონკრეტული რანგის საჯარო მოსამსახურის სამუშაო ადგილის აღჭურვა (ავეჯი, კომპიუტერული ტექნიკა და ა.შ.).²²

საქართველოში აღნიშნული საკითხი საკანონმდებლო დონეზე დარეგულირებული არ არის (ავტოპარკის საკითხი 2014 წლის იანვარში დარეგულირდა). ხშირ შემთხვევებში ხდება ისეთი ავტოსატრანსპორტო საშუალებების შეძენა, რომელთა ტექნიკური მახასიათებლები შემსყიდველთა მოთხოვნებს საჭიროზე მეტად აღემატება და, შესაბამისად, იზრდება შემსყიდველი ორგანიზაციების ხარჯები. მსგავს პრობლემებს ვაწყდებით ავეჯისა და კომპიუტერული ტექნიკის შესყიდვასთან დაკავშირებითაც.

შედეგად, საჭიროებების არასწორად იდენტიფიცირება იწვევს არაეკონომიური და არაეფექტიანი ხარჯის მნიშვნელოვან ზრდას.

3.1.2 იდენტიფიცირებული საჭიროებების არასწორად ფორმულირება

მას შემდეგ, რაც შემსყიდველი განახორციელებს საჭიროებების იდენტიფიცირებას, უნდა მოხდეს შესყიდვის ობიექტის სატენდერო დოკუმენტაციაში ნათლად და გარკვევით განმარტება, რათა პოტენციურ მიმწოდებლებს ჰქონდეთ ზუსტი წარმოდგენა იმის თაობაზე, თუ რა სურს შემსყიდველს.²³

ისევე, როგორც საჭიროებათა იდენტიფიცირების, საჭიროებების ფორმულირებისა და სპეციფიკაციების განსაზღვრის ეტაპთანაც დაკავშირებულია გარკვეული რისკები (იხ. ცხრილი N3.1.2.1):

²⁰ BMF - II A 1 - H 1105/09/10003, DOK 2009/0862709, Anlage 2, Ausgaben für die Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen.

²¹ იქვე, Anlage 3.

²² იქვე, Anlage 4, Höchstpreise für die Ausstattung von Geschäftszimmern der Bundesbediensteten (inkl. PC-Grundausstattung).

²³ <http://www.procurement.vic.gov.au/CA2575BA0001417C/pages/procurement-practitioners-stage-1---planning-step-1---establish-the-business-need> - Lynch, Jorge, Procurement Requirement Determination - <http://www.procurementclassroom.com/procurement-requirement-determination/>

ცხრილი 3.1.2.1: საჭიროებების არასწორად ფორმულირებასთან დაკავშირებული რისკები.²⁴

#	რისკი	სავარაუდო შედეგები	მისაღები ზომები
1.	საჭიროების არანეიტრალური, მიკერძოებული განმარტება (სპეციფიკაციების ერთ პირზე მორგება).	კონკურენციის შეზღუდვა (პრეტენდენტთა შემცირება); არასასურველი შესრულების მიღება; ხარჯების ზრდა; კორუფციული გარიგებები.	განმარტებისას განისაზღვროს მისაღები სასურველი პროდუქტი; მოხდეს შესყიდვის ობიექტის ფუნქციონალური განმარტება; სპეციფიკაციათა გადასინჯვის კონტროლის მექანიზმის დანერგვა.
2.	საჭიროების ძალიან ზოგადად განმარტება.	წინადადებების ზედმეტად ბევრი რაოდენობა; წინადადებების შეუსაბამობა შემსყიდველის საჭიროებებთან; რთულდება წინადადებების შეფასება.	შემსყიდველი ზუსტად უნდა აცნობიერებდეს არსებულ საჭიროებებს; საჭიროება განიმარტოს ფუნქციონალურად; გონივრულ დონემდე დაკონკრეტდეს სპეციფიკაციები.

შემსყიდველთა სატენდერო დოკუმენტაციებისა და შესყიდვის ხელშეკრულებების შესწავლისას გამოვლინდა ცხრილში მოცემული რისკების ცალკეული შემთხვევები, რომელთაც ქვემოთ განვიხილავთ.

სატენდერო დოკუმენტაციის ერთ პირზე მორგება

2011 წლის 30 ივნისს, მთავრობის ნებართვის საფუძველზე, შემსყიდველმა გამოაცხადა გამარტივებული ტენდერი²⁵ 150 კომპლექტი სამეცნიერო ლაბორატორიის შესყიდვაზე, რომელიც გაიხსნა სამი სამუშაო დღის ვადაში (ტენდერი გამოცხადდა ხუთშაბათს, ვაჭრობა დაიწყო ორშაბათს). მისი სავარაუდო ღირებულება განისაზღვრა 2,055,000 ლარით. ტენდერზე კომისიამ მოითხოვა ლაბორატორიული ხელსაწყოების მიწოდების შესახებ გამოცდილება, რომლის მიწოდების ოდენობა უნდა ყოფილიყო არანაკლებ 1,000,000 ლარისა. ტენდერში მხოლოდ ერთმა პრეტენდენტმა (კომპანია A)²⁶ მიიღო

²⁴ საჭიროებების არასწორად ფორმულირებასთან დაკავშირებული რისკები - [http://147.109.254.181/domino/bfg.nsf/07CC4222E4F10F00CA256C8D007F9FC6/\\$FILE/Checklist+of+potential+risks+in+the+goods+and+services+procurement+process+V2.pdf](http://147.109.254.181/domino/bfg.nsf/07CC4222E4F10F00CA256C8D007F9FC6/$FILE/Checklist+of+potential+risks+in+the+goods+and+services+procurement+process+V2.pdf)

²⁵ SPA110017427.

²⁶ წინამდებარე ანგარიშში რამდენჯერმე იქნება ნახსენები პრეტენდენტი/მიმწოდებელი სიმბოლური სახელწოდებით „კომპანია A“, თუმცა მასში ერთი და იგივე მიმწოდებელი არ უნდა მოვიაროთ.

მონაწილეობა, რომელიც გამოცხადდა კიდეც გამარჯვებულად. ხელშეკრულების ფასმა შეადგინა 2,055,000 ლარი.

ყურადსაღებია შემდეგი გარემოება: როდესაც აღნიშნულმა კომპანიამ პირველად მიიღო მონაწილეობა შემსყიდველის მიერ გამოცხადებულ ტენდერში²⁷ (2011 წლის 10 იანვარს) ლაბორატორიის შესყიდვასთან დაკავშირებით, კომისიამ სასკოლო ინვენტარის მიწოდების გამოცდილება არ მოითხოვა, თუმცა ტენდერში მხოლოდ ამ პრეტენდენტმა (კომპანია A) მიიღო მონაწილეობა. გამოცდილება არ იყო მოთხოვნილი, ასევე, 2011 წლის 3 ივნისის (ანუ მეორე) ტენდერზე²⁸, რომელშიც მონაწილეობა მიიღო 3-მა კომპანიამ. თუმცა აღნიშნულ შემთხვევაში - როდესაც პრეტენდენტთა რაოდენობა 3 იყო - შემსყიდველმა ტენდერი შეწყვიტა. აღნიშნულის შემდეგ, შემსყიდველმა ხელახლა (10 ივნისს) გამოაცხადა ტენდერი და მასში ჩადო ლაბორატორიული ხელსაწყოების მიწოდების შესახებ გამოცდილება, რომლის მიწოდების ოდენობა უნდა ყოფილიყო არანაკლებ 1,000,000 ლარის ღირებულებისა. სატენდერო კომისია, ასევე, ითხოვდა სარეკომენდაციო წერილს, რომ კომპანიამ ლაბორატორიული ხელსაწყოების მიწოდების ვალდებულება კეთილსინდისიერად შეასრულა. კომპანია A-ს შემთხვევაში სარეკომენდაციო წერილი გაცემულია თავად შემსყიდველის მიერ, რაც გულისხმობს, რომ შემსყიდველმა საკუთარ თავს ფორმალურად შეატყობინა მიმწოდებლის მიერ შესრულებული ვალდებულებების შესახებ. შედეგად კი, როგორც აღინიშნა, ტენდერში მხოლოდ კომპანია A-მ მიიღო მონაწილეობა.

ტენდერების ანალიზი მიანიშნებს, რომ დამატებითი პირობის (გამოცდილების) შეტანით, კონკურენცია მნიშვნელოვნად შეიზღუდა - 3 პრეტენდენტის ნაცვლად ერთმა პრეტენდენტმა (კომპანია A) მიიღო მონაწილეობა. გამოცდილების მოთხოვნა შემსყიდველისათვის სავარაუდოდ არ იყო მნიშვნელოვანი, რადგან პირველ ორ ტენდერში აღნიშნული მოთხოვნა სატენდერო დოკუმენტაციით არ იყო განსაზღვრული. ამასთან, სატენდერო დოკუმენტაციის მიკერძოებული განმარტების მაღალ ალბათობაზე მიუთითებს ის ფაქტი, რომ შემსყიდველმა დაუსაბუთებლად შეწყვიტა ტენდერი, სადაც 3 პრეტენდენტი მონაწილეობდა და შეცვლილი პირობებით ხელახლა გამოცხადების შემდეგ მასში მხოლოდ კომპანია A-მ მიიღო მონაწილეობა. ტენდერში მონაწილეობის ფორმალური ბარიერების ხელოვნურად შექმნაზე მეტყველებს სარეკომენდაციო წერილის (რომელიც თავად შემსყიდველმა მისცა პრეტენდენტს) წარმოდგენის ვალდებულების ფაქტიც, რომლის შესრულება მხოლოდ კომპანია A-მ შეძლო.

გარდა აღნიშნულისა, გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც ავტომატური შესყიდვა განხორციელდა სპეციფიკაციების არანეიტრალური განსაზღვრით, რაც გამოიხატა ტექნიკურ დავალებაში ავტომატურ პარამეტრების (მაგალითად, სიგრძე/სიგანე/სიმაღლე: 4,660 X 1,890 X 1,760) მიკერძოებული მითითებით, რის გამოც ტენდერში პრეტენდენტთა წრე სავარაუდოდ იზღუდებოდა და მხოლოდ ერთი კომპანია

²⁷ SPA110000329.

²⁸ SPA110015027.

იღებდა მონაწილეობას. სულ დაახლოებით 10 მსგავსი შესყიდვა გამოვლინდა, რომელთა ჯამურმა ღირებულებამ 373,000 ლარი შეადგინა.²⁹

საჭიროებების ზოგადი განსაზღვრა

საჭიროებების მიკერძოებული და უჩვეულოდ დეტალური (კონკრეტულ მომწოდებელზე მოსარგებად; ისე, როგორც წესი, დეტალური აღწერა კარგია) განსაზღვრისგან საპირისპიროდ, ზოგიერთი შემსყიდველი ორგანიზაციის სატენდერო დოკუმენტაციაში შესყიდვის ობიექტის ტექნიკური აღწერილობა ძალიან ზოგადად არის მოცემული. სულ გამოვლინდა მსგავსი სახის ტენდერების დაახლოებით 50 შემთხვევა.³⁰ მაგალითად, კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიერ მოწოდებული და დამუშავებული მასალიდან დადგინდა, რომ საჭიროებების ბუნდოვანი და ზოგადი განმარტებით ხასიათდება სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი ერთ-ერთი საწარმოს³¹ დოკუმენტაციები. ბუნდოვანება გამოიხატება იმაში, რომ ცალკეული შესყიდვის ობიექტების ოდენობები მითითებულია ჯამურად, მიუხედავად მათ საბაზრო ფასებს შორის არსებითი განსხვავებებისა. ჯამურ ოდენობებში გაერთიანებულია, მაგალითად, როგორც ახალი, ასევე გაყინული ხორცი; ფრინველის ხორცი და ფრინველის ბარკალი; წიწიბურა, ლობიო, ბარდა. ხშირ შემთხვევაში ტექნიკური დავალება არ შეიცავს ინფორმაციას, თუ რომელი კონკრეტული ხილის, რომელი ხილისგან დამზადებული ხილფაფის თუ წვენი შესყიდვა ხორციელდება ტენდერის საშუალებით.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, გარდაუვალია ტენდერში მონაწილეობის მიღების მსურველის მხრიდან სატენდერო წინადადების ღირებულების ზუსტი დაანგარიშების მიზნით ცალკეული რაოდენობების, სახეობების და ა.შ. გარკვევის აუცილებლობა. აღნიშნულის საპასუხოდ, შემსყიდველს ყოველთვის რჩება ტექნიკური დავალების ისეთნაირად დაზუსტების საშუალება, რომელიც შეუძლებელს გახდის შემსყიდველისათვის არასასურველი პრეტენდენტის ტენდერში მონაწილეობის მიღებას (მაგ., 99% ახალი (გაყინავი) და 1% გაყინული ხორცი ან ბანანი და არა ვაშლი - ხილის შესყიდვისას). სწორედ აღნიშნული გარემოებიდან გამომდინარე ვხსნით აღნიშნული კომპანიის ტენდერებში პრეტენდენტების რაოდენობის სიმწირეს. ამავე დროს წარმოიშვება რისკი, რომ მაგალითად, ხორცპროდუქტების შესყიდვისას, უმეტესწილად ან შესაძლებელია მთლიანად გაყინული ხორცის მიწოდება ხორციელდებოდეს, მიუხედავად იმისა, რომ ტექნიკურ დავალებაში მოთხოვნილი (რაოდენობრივად დაუზუსტებელი) ნაწილი/პოზიცია არის ახალი ხორცი. ექვსის დონე იზრდება ცალკეულ ხელშეკრულებებში მითითებული ხარჯთაღრიცხვების გადამოწმებით. მაგალითად, ხორცპროდუქტების მიწოდებაზე ერთიან ელექტრონულ სისტემაში ატვირთული დოკუმენტებიდან არ იკვეთება, თუ რა ტიპის პროდუქცია იქნა მიწოდებული, იყო ეს ახალი თუ გაყინული ხორცი.

²⁹ მაგალითისათვის იხ.: SPA120003183.

³⁰ მაგალითისათვის იხ.: SPA110021993, SPA110032457.

³¹ მაგალითისათვის იხ. სქოლიო N28.

მსგავსი სახის ბუნდოვანი ჩანაწერების გამო პრეტენდენტებს უძნელდებათ შემსყიდველთა საჭიროებების იდენტიფიცირება და შესაბამისი წინადადების წარდგენა. ამას გარდა, რთულდება ხელშეკრულების შესრულებაზე მონიტორინგი, რადგანაც ძნელია იმის დადგენა, თუ რა სურდა შემსყიდველს და რაზე დადო მან რეალურად ხელშეკრულება. საჭიროებების ზოგად განმარტებასთან დაკავშირებულ ნაკლოვანებებსა და თანმდევ უარყოფით შედეგებზე მეტყველებს საერთაშორისო პრაქტიკაც (იხ. ცხრილი 3.1.2.1 საჭიროებების არასწორად ფორმულირებასთან დაკავშირებით).

პრობლემის (არანეიტრალური და ბუნდოვანი სპეციფიკაციები, შემსყიდველის საჭიროებისა და მიწოდებული პროდუქტის შეუსაბამობები და ა.შ.) ერთ-ერთი გამომწვევი მიზეზი გახლავთ ის, რომ შემსყიდველი ორგანიზაციები სათანადოდ არ იყენებენ საერთაშორისო/რეგიონული ორგანიზაციებისა (ISO, IEC/CEN, CENELEC)³² ან/და საქართველოს სტანდარტებს, რომელთა შემუშავებას (დაინტერესებული მხარეების ჩართულობით), რეგისტრაციასა და გავრცელებას ახორციელებს სსიპ საქართველოს სტანდარტებისა და მეტროლოგიის ეროვნული სააგენტო (სმეს). საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, სტანდარტი განიმარტება, როგორც კონსენსუსის საფუძველზე შემუშავებული და სტანდარტების ორგანოს მიერ რეგისტრირებული დოკუმენტი, რომელიც საყოველთაო და მრავალჯერადი გამოყენებისათვის ადგენს წესებს, ზოგად პრინციპებს ან/და მახასიათებლებს სხვადასხვა საქმიანობისათვის/პროდუქტისათვის ან მისი შედეგებისათვის გარკვეულ სფეროში, ოპტიმიზაციის მიზნით.³³ აღნიშნული განსაზღვრება მსგავსია ISO-ს მიერ შემუშავებული დეფინიციისა, რომლის თანახმადაც სტანდარტი არის სახელმძღვანელო მითითებების, სპეციფიკაციებისა და მახასიათებლების ერთობლიობა, რომლის გამოყენება შეიძლება თანმიმდევრულად, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს საქონლის, პროცესებისა და სერვისების შესაბამისობა აღნიშნული პროდუქციის მიზნებთან/დანაშინულებასთან.³⁴

სტანდარტიზაციას გააჩნია ტექნოლოგიური, ეკონომიკური და სოციალური სარგებელი. ეკონომიკურ საქმიანობაში მისი მთავარი დადებითი მახასიათებელი გახლავთ ის, რომ იგი აადვილებს მხარეებს შორის კომუნიკაციასა და ურთიერთთანამშრომლობას,³⁵ რადგან სტანდარტებით განსაზღვრული და ჰარმონიზებული ტექნიკური სპეციფიკაციების მეშვეობით, როგორც შემსყიდველმა, ისე მიმწოდებელმა უკეთ იცის თუ რა სურს მეორე მხარეს. შესაბამისად, რისკი იმისა, რომ კერძო სუბიექტი სწორად ვერ აღიქვამს შემსყიდველის მოთხოვნას და მიაწვდის მისთვის გამოუსადეგარ პროდუქტს, მინიმუმამდე მცირდება. გარდა ამისა, სტანდარტების გამოყენება ასევე უზრუნველყოფს უსაფრთხო, სანდო და მისაღები ხარისხის პროდუქტის მიწოდებას (თუმცა, მხოლოდ სტანდარტის გამოყენებით ხარისხის უზრუნველყოფა არ იქნება შესაძლებელი, თუ

³²International Organization for Standardization; International Electrotechnical Commission; European Committee for Standardization; European Committee for Electrotechnical Standardization;

³³პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი, 2012, მუხლი 64.

³⁴<http://www.iso.org/iso/home/standards.htm>.

³⁵<http://www.iso.org/iso/home/standards/benefitsofstandards.htm>.

მთლიანად შესყიდვების პროცესი სწორად არ წარმართა).³⁶ ამგვარად, ISO სტანდარტებს განიხილავს, როგორც სტრატეგიულ ინსტრუმენტებს ხარჯების შესამცირებლად (შეცდომების მინიმიზაციის მეშვეობით) და პროდუქტიულობის გასაზრდელად.³⁷ აღნიშნულმა ორგანიზაციამ შეიმუშავა რიგი კატეგორიის პროდუქტების (მაგალითად, სამშენებლო სამუშაოები, საკვების უსაფრთხოება, ინფორმაციული ტექნოლოგიები და ა.შ.) სტანდარტები³⁸.

შესყიდვების კუთხით სტანდარტიზაცია განსაკუთრებით გამართლებული და მიზანშეწონილია ისეთ პროდუქტებთან მიმართებაში, რომელზედაც მოთხოვნა მაღალია და, ამასთანავე, გააჩნიათ რთული ტექნიკური მახასიათებლები. სტანდარტიზაცია მიზანშეწონილია ცალკეულ სამშენებლო პროცესებთან მიმართებაშიც (კედლის აშენება, ფილების დაგება და ა.შ.).

თუმცა, გასათვალისწინებელია ისიც, რომ სტანდარტების გამოყენება და მოწოდებული პროდუქციის შემსყიდველის მოთხოვნასთან შესაბამისობის დადგენა დაკავშირებულია დამატებით პროცედურებთან (განსაკუთრებით, შესყიდვის ობიექტის ფუნქციონალური აღწერილობის დროს), რაშიც შეიძლება მოვიაზროთ ექსპერტიზის ჩატარება, შესაბამისობის სერტიფიკატის აღება, ნიმუშის წარდგენა და სხვ.

ამასთანავე, შემსყიდველის მხრიდან შეიძლება მოხდეს სტანდარტის გამოყენება და შესაბამისი სერტიფიკატის მოთხოვნა ისეთ შემთხვევებში, როდესაც აღნიშნული კონკრეტული შესყიდვის ხასიათიდან გამომდინარე გამართლებული და მიზანშეწონილი არ არის, რამაც შეიძლება ხელოვნურად შეზღუდოს კონკურენცია. ამიტომ შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა ყოველი კონკრეტული შესყიდვის განხორციელების დროს უნდა შეაფასოს ის დადებითი მხარეები და ის რისკები, რაც სტანდარტების გამოყენებასთან არის დაკავშირებული და გადაწყვეტილება მიიღოს რაციონალურობის პრინციპის გათვალისწინებით.

დღესდღეობით საქართველოში რეგისტრირებულია 5000-მდე საერთაშორისო და ევროპული სტანდარტი, თუმცა საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ შემუშავებულია 40,000-ზე მეტი სტანდარტი. არსებული სიტუაციიდან გამომდინარე, პრობლემატურია ის ფაქტორი, რომ საქართველოში ცნობიერება აღნიშნული სტანდარტების არსებობისა და მათგან მისაღები შესაძლო სარგებლის თაობაზე დაბალია. შესაბამისად, შემსყიდველები საქმიან ურთიერთობებში ნაკლებად იყენებენ საქართველოსა თუ საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ შემუშავებულ სტანდარტებს, რასაც ზემოთ განხილულ უარყოფით შედეგებამდე მივყავართ.

³⁶ <http://www.iso.org/iso/home.html>

³⁷ <http://www.iso.org/iso/home/standards.htm>

³⁸ ISO 10845-1:2010; ISO 10845-2:2011; ISO 3977-3:2004 -

<http://www.iso.org/iso/home/search.htm?qt=procurement&sort=rel&type=simple&published=on>

პრობლემა შეიძლება განპირობებული იყოს შემსყიდველ ორგანიზაციებში მომუშავე პერსონალის არასათანადო კვალიფიკაციითაც, რომელთაც არა აქვთ საკმარისი ცოდნა შესყიდვების სფეროში და მუდმივად არ ხდება მათი გადამზადება.

ერთ-ერთი მექანიზმი აღნიშნული პრაქტიკის (შემსყიდველის მოთხოვნისა და მიწოდებული პროდუქტის შეუსაბამობა) პრევენციისა, არის სისტემაში ინტეგრირებული კითხვა/პასუხის მოდული (ამოქმედდა 2013 წელს) და, ასევე, ელექტრონული გასაჩივრების მოდული. აღნიშნული სისტემა საშუალებას აძლევს მიმწოდებლებს ან სხვა დაინტერესებულ მხარეებს მოსთხოვონ შემსყიდველს ყველა ბუნდოვანი ჩანაწერის განმარტება და, ამასთანავე, გაასაჩივროს სადავო საკითხები. თუმცა, აღნიშნულის გარდა, ზემოაღნიშნული პრობლემის აღმოსაფხვრელად ასევე მიზანშეწონილია რიგი ღონისძიებების გატარება, როგორც სააგენტოს, ისე სმეს-ის მხრიდან.

რეკომენდაციები

სსიპ კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს:

- › წამოაყენოს ინიციატივა გარკვეული კატეგორიის შესყიდვის ობიექტებზე (მაგალითად, სამუშაო მაგიდის/ოთახის მოწყობისათვის აუცილებელი შესყიდვები - კომპიუტერული ტექნიკა და ავეჯი) სპეციალური რეგულაციის შემოღებისა და შესყიდვის ფასების მაქსიმალური ოდენობის დაწესების თაობაზე (აღნიშნული შესაძლებელია დარეგულირდეს მთავრობის დადგენილებით, როგორც ეს გაკეთდა ავტომანქანებთან მიმართებაში);
- › რაციონალურად ხარჯვის პრინციპის გათვალისწინებით სმეს-ს მისცეს რეკომენდაციები, თუ რომელი პროდუქტის თაობაზეა მიზანშეწონილი და პრიორიტეტული სტანდარტების შემუშავება (ადაპტირება/რეგისტრაცია) შესყიდვების სისტემაში არსებული სიტუაციიდან გამომდინარე; უზრუნველყოს პროცესში დაინტერესებულ სუბიექტთა ჩართულობა და მხარეთა შორის კოორდინაცია;
- › განახორციელოს შესაბამისი ღონისძიებები შემსყიდველი ორგანიზაციების ცნობიერების ასამაღლებლად, სტანდარტების არსებობისა და პრაქტიკაში მათი გამოყენების მიზანშეწონილობის თაობაზე; აგრეთვე მისცეს რეკომენდაციები, თუ რა კატეგორიის შესყიდვის განხორციელებისას არის მიზანშეწონილი არსებული სტანდარტებით სარგებლობა;
- › მისცეს რეკომენდაციები შემსყიდველ ორგანიზაციებს, რათა მათ გაამკაცრონ შესყიდვების პროცესის წარმართვასთან დაკავშირებული რეგულაციები, მასზე პასუხისმგებელი პირების უფლება-მოვალეობების ნათლად განსაზღვრითა და ვალდებულების არასათანადოდ

რეკომენდაციები**სსიპ სტანდარტებისა და მეტროლოგიის ეროვნულ სააგენტოს:**

- › გაითვალისწინოს სააგენტოს რჩევები და მიიღოს შესაბამისი ზომები გარკვეული კატეგორიის პროდუქტების სტანდარტების შემუშავებისათვის/ადაპტირებისათვის, სადაც ეს შესაძლებელია კანონის მოთხოვნებიდან და არსებული რესურსებიდან გამომდინარე; ამისათვის მიზანშეწონილია, სააგენტოსთან ერთად უზრუნველყოს პროცესში შემსყიდველ ორგანიზაციათა და მსხვილ მიმწოდებელთა ჩართულობა, ამასთანავე გათვალისწინებულ უნდა იქნეს საერთაშორისო სტანდარტები და საუკეთესო პრაქტიკა.
- › გამომდინარე იქიდან, რომ სტანდარტის შესყიდვამდე დაინტერესებული მხარე მოკლებულია შესაძლებლობას გაეცნოს მის შინაარსს, მიზანშეწონილია, თითოეულ სტანდარტს თან დაერთოს ახსნა-განმარტებითი ბარათი (ანოტაცია) სტანდარტის ზოგადი დანიშნულებისა და შინაარსის თაობაზე, რათა შემსყიდველებს გაუადვილდეთ მათთვის საჭირო სტანდარტის შერჩევა და არ მოხდეს არარელევანტური სტანდარტების შესყიდვა.

3.2 არასტანდარტიზებული შესყიდვების პროცესები

სტანდარტიზაციის კლასიკური დეფინიციისაგან განსხვავებით, აღნიშნული ტერმინი, ასევე გულისხმობს უფლებამოსილი ორგანოს მიერ მიღებულ მრავალჯერადი გამოყენების სპეციალურ წესებს, კრიტერიუმებსა თუ მიდგომებს, რომლებიც შეიძლება დაკავშირებული იყოს კონკრეტულ პროდუქტთან, პროცესთან, მეთოდთან და ა.შ.³⁹

პროდუქტების სტანდარტების შემუშავებასთან ერთად, საერთაშორისო პრაქტიკა ითვალისწინებს შესყიდვების გარკვეული პროცესებისა და დოკუმენტაციის სტანდარტიზაციას, რაშიც შეიძლება მოვიაზროთ სატენდერო დოკუმენტაციისა თუ ხელშეკრულების ცალკეული პუნქტების სტანდარტული ფორმების შემუშავება, ხელშეკრულების შესრულებაზე მონიტორინგის პროცედურები და სხვ. მაგალითად, ევროკომისიის ერთ-ერთ მიზანს წარმოადგენს ინფორმაციულ ტექნოლოგიებთან დაკავშირებული საქონლის სტანდარტიზაცია, რის შემდგომაც მოხდება მათი, როგორც ყველაზე უფრო მისაღები სტანდარტის,⁴⁰ შესყიდვებში გამოყენება. ამასთანავე, ევროკომისიამ შეიმუშავა სახელმძღვანელო პრინციპები, რომლებიც დაეხმარება შემსყიდველებს ინფორმაციული ტექნოლოგიების შეძენის პროცედურების დაგეგმვასა და

³⁹ 19 United States Code, §2571 (13).

⁴⁰ Identification of ICT specifications - <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/identification-ict-specifications>

განხორციელებაში⁴¹. ევროკომისიის ერთ-ერთ მიზანს წარმოადგენს, ასევე, მშენებლობასთან დაკავშირებული შესყიდვების სტანდარტიზაცია, რომლის მეშვეობითაც შესაძლებელია მოხდეს გარკვეული სახის სამშენებლო სამუშაოების ფუნქციონალური და ტექნიკური პარამეტრებისათვის სტანდარტების დაწესება.⁴²

ირლანდიის რესპუბლიკის მიერ შემუშავებული შესყიდვების სტრატეგია პირდაპირ მიუთითებს შესყიდვებთან დაკავშირებული პროცესებისა და დოკუმენტაციის სტანდარტიზაციის აუცილებლობაზე.⁴³ აღნიშნული სახელმძღვანელოს თანახმად, მიზანშეწონილია შემდეგი დოკუმენტაციის (ან დოკუმენტაციაში გამოსაყენებელი ტერმინოლოგიის) სტანდარტული ფორმების შემუშავება სხვადასხვა კატეგორიის შესყიდვის ობიექტებისათვის: სატენდერო განაცხადის ფორმა, ხელშეკრულების ძირითადი პირობები და მხარეთა ვალდებულებები, ფასების გრაფიკი, ჩარჩო - ხელშეკრულებების (frame contracts) ფორმები და ა.შ.⁴⁴

სახელმწიფო შესყიდვების გარკვეული პროცესებისა და დოკუმენტების სტანდარტიზება დაკავშირებულია შემდეგ დადებით ფაქტორებთან:

- იწვევს ადმინისტრაციული რესურსების შემცირებას;
- აადვილებს შემსყიდველსა და კომპანიებს შორის კომუნიკაციას (მიმწოდებელი უფრო ადვილად ახდენს შემსყიდველის მოთხოვნის იდენტიფიცირებას და მხარეებს უკეთესად ესმით ერთმანეთის ვალდებულებები);
- უზრუნველყოფს უზუსტობებისა და შეცდომების დაშვების რისკის მინიმუმადე დაყვანას;
- უზრუნველყოფს შესყიდვების პროცესების კანონმდებლობასთან შესაბამისობასა და პროდუქტიულობის ზრდას.⁴⁵

პრაქტიკაში დღესდღეობით შემუშავებულია სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ხელშეკრულების პროექტი (ნიმუშს, სადაც ხელშეკრულების საერთო პირობებია მოცემული), აგრეთვე, კონსოლიდირებული ტენდერის ჩატარების წესი, საპროექტო სამუშაოების შესყიდვის სპეციალური რეგულაცია, გამარტივებული წესით სხვადასხვა სახის ობიექტების შესყიდვის წესები.⁴⁶ ამგვარად, აღნიშნული კუთხით მუშაობა დაწყებულია, თუმცა ცალკეული პროდუქტების შესყიდვის (მაგალითად, მივლინებასთან დაკავშირებული მომსახურების), ხელშეკრულების შესრულებაზე მონიტორინგის

⁴¹ Europe Economics Chancery House, Guides for Procurement of Standards-based ICT, Elements of Good Practice, 2011 - <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/ssai/docs/study-action23/d3-guidelines-finaldraft2012-03-22.pdf>

⁴² European Commission, Standardization Mandate to CEN Cenelec And Etsi in Support of European Accessibility Requirements for Public Procurement in the Built Environment, M/420 EN, Brussels 2007.

⁴³ Strategy for the Implementation of E-procurement in Irish Public Sector, 2001, p.28. - <http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/ProcurementModernisation/PublicationsDocuments/FileDownload,15925,en.pdf>

⁴⁴ იქვე, გვ. 57.

⁴⁵ Strategy for the Implementation of E-procurement in Irish Public Sector, 2001, p.54.

⁴⁶ მაგალითად, კომპიუტერების, ქაღალდის, საწვავის შესყიდვებთან მიმართებაში.

სტანდარტული პროცედურები, აგრეთვე, სატენდერო დოკუმენტაციის, ხელშეკრულებისა და სხვა დოკუმენტაციის ცალკეული პუნქტების სტანდარტული ფორმები შემუშავებული არ არის.

რეკომენდაციები

სსიპ კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს:

- › ცალკეულ შესყიდვის ობიექტთან მიმართებაში განახორციელოს შესყიდვებთან დაკავშირებული გარკვეული პროცედურებისა და დოკუმენტაციის სტანდარტიზაცია (შესყიდვის განხორციელების სპეციალური წესი, ხელშეკრულების შესრულებაზე მონიტორინგის პროცედურები; სატენდერო განაცხადისა და ხელშეკრულების ცალკეული პუნქტები, კერძოდ, ძირითადი პირობები, ვალდებულების შესრულების უზრუნველყოფის საშუალებები, ფასების გრაფიკი, შესყიდვის ობიექტის ტექნიკური თუ ფუნქციონალური მახასიათებლები და ა.შ.); ამისათვის აუცილებელია საერთაშორისო პრაქტიკის გამოყენება, რათა განისაზღვროს თუ რომელ სფეროებში არის მიზანშეწონილი მსგავსი ღონისძიებების განხორციელება.

3.3 ბაზრის შესწავლასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები

შესყიდვების შესახებ არსებული კანონმდებლობის თანახმად, შემსყიდველი ორგანიზაცია სატენდერო განაცხადში უთითებს შესასყიდი ობიექტის სავარაუდო ღირებულებას, რომლის შესაბამისადაც პრეტენდენტები განსაზღვრავენ თავიანთი სატენდერო წინადადებების საწყის ფასს. როგორც წესი, პრეტენდენტთა წინადადებების თავდაპირველი ფასები ემთხვევა შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულებას ან უმნიშვნელოდ განსხვავდება მისგან. პრეტენდენტებს შორის ელექტრონული ვაჭრობა იწყება მათ მიერ დაფიქსირებული საწყისი ფასების საფუძველზე და, შესაბამისად, ისინი გავლენას ახდენენ მთლიანად ვაჭრობის/კონკურენციის პროცესსა და შესყიდვის ობიექტის სახელშეკრულებო ღირებულებაზე. აქ უნდა აღინიშნოს, რომ ტექნიკური დავალების სწორად შედგენისა და ჯანსაღი კონკურენციის არსებობის პირობებში, სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრის მნიშვნელობა მცირდება, რადგან შესყიდვის ფასი კონკურენციით ავტომატურად რეგულირდება. თუმცა, გამომდინარე იქიდან, რომ ტენდერში ჯანსაღი კონკურენციის არსებობა (ბუნებრივი თუ ხელოვნური მიზეზების გამო) ყოველთვის უზრუნველყოფილი არ არის, სავარაუდო ღირებულების სწორად განსაზღვრას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება.

შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულების ოპტიმალურად განსაზღვრას დიდი მნიშვნელობა აქვს გამარტივებული შესყიდვის შემთხვევაშიც, როდესაც შემსყიდველი ტენდერის გარეშე, ინდივიდუალურად უთანხმდება მიმწოდებელს ხელშეკრულების ღირებულებაზე.

ამგვარად, შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულებაზე დიდწილად არის დამოკიდებული შესყიდვის ობიექტის საბოლოო (სახელშეკრულებო) ფასი. სავარაუდო ღირებულების ოპტიმალურად განსაზღვრისთვის, მიზანშეწონილია ბაზრის შესწავლა და სხვა აპრობირებული მეთოდების გამოყენება (დანახარჯებისა და სარგებლის ანალიზი, წმინდა დღევანდელი ღირებულების ანალიზი და ა.შ.).⁴⁷ ბაზრის შესწავლა აუცილებელია შესყიდვის განხორციელების სხვა ეტაპებზეც, როგორებიცაა: საჭიროებების განსაზღვრა, ბიუჯეტის დაგეგმვა, შესყიდვის საშუალების შერჩევა, სატენდერო წინადადების შედგენა და ა.შ.⁴⁸ შესყიდვებთან დაკავშირებული გაეროს სახელმძღვანელო დოკუმენტი პირდაპირ მიუთითებს ბაზრის კვლევის განხორციელების აუცილებლობასა და ინფორმაციის მოპოვების განსხვავებულ წყაროებზე (იხ. ცხრილი 3.3.1):⁴⁹

ცხრილი 3.3.1: ინფორმაციის მოპოვების წყაროები

წყარო	მათ შორის:
შიდა	• ადგილობრივ ბაზარზე არსებული მომწოდებლები; • წარსული გამოცდილება (აღრე გაფორმებული ხელშეკრულებების გადახედვა და ანალიზი); • კოლეგებთან კონსულტაცია; • შესყიდვების მაკოორდინებელი ორგანიზაცია;⁵⁰ • სხვა დანარჩენი.
გარე	• სხვა შემსყიდველთა გამოცდილება - ინფორმაციის მოძიება და კონსულტაცია იმ შემსყიდველებთან, რომლებიც ახორციელებენ მსგავს შესყიდვებს; • სავაჭრო-სამრეწველო პალატა, ვაჭრობასთან და ბიზნესთან დაკავშირებული სხვა ორგანიზაციები; • ბიზნეს-სემინარები და კონფერენციები; • ინტერნეტი და მედია; • სხვა დანარჩენი.

⁴⁷Cost Benefit Analysis, Net Present Value Method.

⁴⁸; United Nations Procurement Practitioner's Handbook, 2006, p. 24 -

<http://www.procurementclassroom.com/market-study-in-public-procurement/>; აგრეთვე იხ.: NSW Department for Public Works and Services, Checklist of Potential Risks in Goods and Services Procurement Process, December 2006 -

[http://147.109.254.181/domino/bfg.nsf/07CC4222E4F10F00CA256C8D007F9FC6/\\$FILE/Checklist+of+potential+risks+in+the+goods+and+services+procurement+process+V2.pdf](http://147.109.254.181/domino/bfg.nsf/07CC4222E4F10F00CA256C8D007F9FC6/$FILE/Checklist+of+potential+risks+in+the+goods+and+services+procurement+process+V2.pdf)

⁴⁹United Nations Procurement Practitioner's Handbook, 2006, p. 24-25. -

<http://www.unops.org/SiteCollectionDocuments/Procurement%20docs/UN%20procurement%20practitioners%20handbook.pdf>

⁵⁰ჩვენს შემთხვევაში - სსიპ კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო.

ზოგიერთი ქვეყანა ასევე ითვალისწინებს ინფორმაციის ოფიციალურად გამოთხოვის წესს⁵¹ პოტენციური მიმწოდებლებისაგან.⁵² ინფორმაციის გამოთხოვის შესახებ მოთხოვნა შეიძლება გამოქვეყნდეს საჯაროდ ან სისტემის მეშვეობით დაეგზავნოს ბაზარზე აქტიურ კომპანიებს.⁵³

შემსყიდველმა დამოუკიდებლად უნდა გადაწყვიტოს, გამოიყენოს ინფორმაციის ყველა წყარო თუ დაეყრდნოს მხოლოდ რამდენიმე მათგანს. როგორც წესი, მცირე მოცულობის შესყიდვის განხორციელებისას, საკმარისია მხოლოდ პრეტენდენტთა შესწავლა და წარსული გამოცდილების გათვალისწინება.⁵⁴ მაღალი ბიზნესრისკისა და დაბალი დანახარჯების⁵⁵ მქონე შესყიდვის (მაგ., სპეციფიკური კომპიუტერული პროგრამის შესყიდვა) განხორციელების შემთხვევაში კი გამართლებულია ალტერნატივების შესწავლა და პოტენციურ მიმწოდებელთა ანალიზი. ნებისმიერ შემთხვევაში აუცილებელია ბაზრის შესწავლის შედეგად მიღებული მონაცემები წერილობით აისახოს დოკუმენტში, რათა შემსყიდველს შესაძლებლობა ჰქონდეს აღნიშნული ინფორმაცია სხვა შესყიდვების განხორციელების დროსაც გამოიყენოს.⁵⁶

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ შემსყიდველი ორგანიზაციები ხშირად სათანადოდ არ ახორციელებენ ბაზრის შესწავლას, არ ითვალისწინებენ არც საკუთარ და არც სხვა შემსყიდველ ორგანიზაციათა გამოცდილებას. ამაზე მეტყველებს ის ფაქტი, რომ ტენდერის დასრულების შედეგად დაფიქსირებული საბოლოო ფასები მნიშვნელოვნად მცირეა შემსყიდველის მიერ განსაზღვრულ (დადგენილ) შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულებაზე (იხ. ცხრილი 3.3.2).

⁵¹ ინფორმაციის ოფიციალურად გამოთხოვა არ გულისხმობს მიმწოდებელთა მხრიდან ინფორმაციის მიწოდების ვალდებულებას.

⁵² Strategy for the Implementation of E-procurement in Irish Public Sector, 2001, p. 50, 78; United Nations Procurement Practitioner's Handbook, 2006, p. 25. - www.environ.ie/en/LocalGovernment/ProcurementModernisation/PublicationsDocuments/FileDownload,15925,en.pdf

⁵³ United Nations Procurement Practitioner's Handbook, 2006, p. 25; <http://www.unops.org/SiteCollectionDocuments/Procurement%20docs/UN%20procurement%20practitioners%20handbook.pdf>

⁵⁴ იქვე, გვ. 24.

⁵⁵ იგულისხმება შესყიდვა, რომელიც მიმწოდებლისათვის იწვევს ნაკლებ დანახარჯებს.

⁵⁶ ბაზრის შესწავლის მოხსენების ნიმუში -

<http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/templateformarketstudyreport.htm>

ცხრილი 3.3.2: სხვაობა სავარაუდო ღირებულებებსა და შესყიდვის საბოლოო ფასებს შორის⁵⁷

შემსყიდველი	სავარაუდო ღირებულება	თავდაპირველი შეთავაზება	ხელშეკრ. ღირებულება ⁵⁸	სხვაობა	%
A⁵⁹	13,439,000	11,964,034	10,663,363	2,775,637	21%
B⁶⁰	9,086,000	9,086,000	3,748,800	5,337,200	59%
C⁶¹	6,000,000	5,596,658	3,884,899	2,115,101	35%
D⁶²	5,400,000	5,298,517	3,699,000	1,701,000	32%
E⁶³	7,737,239	7,635,433	6,500,000	1,237,239	16%
F⁶⁴	5,332,800	5,332,800	4,098,844	1,233,956	23%
G⁶⁵	4,206,210	4,206,210	2,190,030	2,016,180	48%
სულ	51,201,249		34,784,936	16,416,313	32%

როგორც ცხრილი 3.3.2-დან ჩანს, თავდაპირველად მთლიანობაში 51,201,249 ლარად შეფასებული შესყიდვები განხორციელდა 34,784,936 ლარად, ანუ, დაახლოებით 32%-ით ნაკლებ ფასად. ტენდერის ძირითადი არსი კონკურენციის გაზრდა და შესყიდვის მაქსიმალურად ოპტიმალურ ფასად განხორციელებაა, თუმცა სავარაუდო ღირებულებასა და ხელშეკრულების საბოლოო ფასებს შორის ასეთი არსებითი სხვაობა გამოწვეულია სავარაუდო ღირებულების არასათანადოდ განსაზღვრით. ტენდერში არასაკმარისი კონკურენციის ან მხოლოდ ერთი პრეტენდენტის მონაწილეობის შემთხვევაში, შესყიდვა დიდ ალბათობით, განხორციელდებოდა სავარაუდო ღირებულების იდენტურ ან/და უმნიშვნელოდ ნაკლებ ფასად. ამასვე ადასტურებს ქვემოთ მოცემული ცხრილი 3.3.3, რომელშიც ასახულია ისეთი შესყიდვები, სადაც მხოლოდ ერთი პრეტენდენტი მონაწილეობდა.

⁵⁷ აღნიშნულ ცხრილში მოცემული ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული ვალდებულებები შესრულებულია.

⁵⁸ ხელშეკრულების ღირებულება მოიცავს კონტრაქტის გაფორმების შემდეგ განხორციელებულ ცვლილებებსაც

⁵⁹ SPA120008210.

⁶⁰ SPA110006970.

⁶¹ SPA110004446.

⁶² SPA110011407.

⁶³ SPA110021756.

⁶⁴ SPA110031032.

⁶⁵ SPA120003664.

ცხრილი 3.3.3: სავარაუდო ღირებულებასა და შესყიდვის საბოლოო ფასს შორის სხვაობის არარსებობა ტენდერში ერთი პრეტენდენტის მონაწილეობის პირობებში⁶⁶

შემსყიდველი	სავარაუდო ღირებულება	ხელშეკრულების ღირებულება
A ⁶⁷	250,000	250,000
B ⁶⁸	97,950	97,950
C ⁶⁹	1,788,540	1,788,540
D ⁷⁰	86,250	86,250
E ⁷¹	15,124,000	15,124,000
F ⁷²	2,820,000	2,820,000

ზოგიერთი შემსყიდველი ორგანიზაციის განცხადებით, ისინი ახორციელებენ ბაზრის შესწავლას, თუმცა აღნიშნულის აღრიცხვა, წერილობითი ფორმით ასახვა და დოკუმენტირება არ ხდება. შესაბამისად, ვერ დგინდება მათ მიერ ბაზრის შესწავლასთან დაკავშირებული ღონისძიებების განხორციელების ნამდვილობა და შემსყიდველი კარგავს შესაძლებლობას ჩატარებული ბაზრის კვლევის შედეგები სხვა შესყიდვის დაგეგმვისას გამოიყენოს.

ქვემოთ მოცემული ცხრილიდან ჩანს, რომ შემსყიდველი ორგანიზაციები არ ითვალისწინებენ მათ მიერ წინა პერიოდში განხორციელებულ შესყიდვებს. ამას ადასტურებს ის ფაქტი, რომ ერთი წლის განმავლობაში იდენტური მახასიათებლებისა და რაოდენობის პროდუქტის შესყიდვის შესახებ ტენდერი 2012 წლის 12 მარტს გამოცხადდა 8,000 ლარზე, იმავე წლის 14 სექტემბერს კი ორმაგ ფასად - 16,000 ლარზე (იხ. ცხრილი 3.3.4).

⁶⁶ უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგადად, სავარაუდო ღირებულებასა და შესყიდვის საბოლოო ფასს სხვაობის არარსებობა ყოველთვის არ მიუთითებს შესყიდვის ცუდად დაგეგმვაზე.

⁶⁷ SPA110031468.

⁶⁸ SPA110031556.

⁶⁹ SPA110030516.

⁷⁰ SPA110032741.

⁷¹ SPA120028341.

⁷² SPA120028652.

ცხრილი 3.3.4: იდენტური საქონლის შესყიდვა სხვადასხვა პერიოდში

შემსყიდველი	თარიღი	შესყიდვის ობიექტი	სავარაუდო ღირებ.	ხელშეკრ. ღირებ.	ერთ. ღირ.
შემსყიდველი A ⁷³	12.03.2012	საკანცელარიო საქონელი	8,000	5,351	N/A
	14.09.2012		16,000	4,799	N/A
შემსყიდველი B ⁷⁴	30.06.2011	სასკოლო მერხები და სკამები	1,100,000	1,100,000	110
	10.02.2012		4,000,000	4,000,000	133

ცხრილი 3.3.4-დან ჩანს, რომ შემსყიდველ A-ს მიერ განხორციელებული ორივე შესყიდვა განხორციელდა ფაქტიურად იდენტურ ფასად მაშინ, როცა მეორე შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება ორჯერ აღემატებოდა პირველი შესყიდვისას განსაზღვრულ საქონლის სავარაუდო ღირებულებას.

რაც შეეხება შემსყიდველ B-ს, მან პირველ შემთხვევაში სასკოლო მერხებისა და სკამების კომპლექტის ერთი ერთეული შეიძინა 110 ლარად. რამდენიმე თვეში განხორციელებული შესყიდვისას კი ერთეულის ფასი (იდენტური საქონლის) გაიზარდა 23 ლარით და შეადგინა 133 ლარი მაშინ, როცა შემსყიდველისათვის წინა ტენდერებიდან ცნობილი იყო, რომ შესყიდვის ფასი შეადგენდა 110 ლარს (გასათვალისწინებელია, რომ აღნიშნულ პერიოდში ბაზარზე ფასების მნიშვნელოვანი ცვლილება არ მომხდარა). აღნიშნული ადასტურებს იმ ფაქტს, რომ შემსყიდველებს გასული პერიოდის გამოცდილება არ გაუთვალისწინებიათ და შესყიდვების დაგეგმვის პროცესი ცუდად წარმართეს.⁷⁵

ასევე გამოვლინდა, რომ შემსყიდველი ორგანიზაციები არ ახორციელებენ სხვა ორგანიზაციათა მიერ განხორციელებული შესყიდვების ანალიზს, რადგანაც ერთი და იმავე პერიოდში, ფაქტობრივად იდენტური სახის შესყიდვა ხდება მნიშვნელოვნად განსხვავებულ ფასად სხვადასხვა ორგანიზაციის მიერ.

ამგვარად, ბაზრის შესწავლასთან დაკავშირებული ღონისძიებების არასათანადო განხორციელების გამო შემსყიდველი ორგანიზაციები არასწორად საზღვრავენ შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულებას, რაც, თავის მხრივ, იწვევს შესყიდვის ობიექტის სახელშეკრულებო ღირებულებისა და, შესაბამისად, ხარჯების ზრდას (კიდევ ერთხელ უნდა გაესვას ხაზი იმას, რომ აღნიშნული ხდება მაშინ, როდესაც არასწორად შედგენილი ტექნიკური დოკუმენტაციისა თუ სხვა მიზეზთა გამო, ტენდერში არ არის ჯანსაღი კონკურენცია).

⁷³ SPA120008067; SPA120023895.

⁷⁴ SPA110017441; SPA120005032.

⁷⁵ მხედველობაშია მისაღები ისიც, რომ მეორე შემთხვევაში შესყიდვის მოცულობაც გაცილებით დიდი იყო, რასაც წესით საქონლის საბოლოო ღირებულებაზე უნდა ჰქონოდა გავლენა მასშტაბის ეკონომიის პრინციპიდან გამომდინარე.

რეკომენდაციებისსიპ კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს:

- › უნდა შემუშავდეს სარეკომენდაციო ხასიათის სახელმძღვანელო, რომელიც უნდა მოიცავდეს ბაზრის კვლევის ძირითად პრინციპებსა და მეთოდებს, სხვადასხვა კატეგორიის შესყიდვებისათვის.
- › შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული შესყიდვების შესწავლის (ანალიზის) შედეგად უნდა მოხდეს წლის განმავლობაში განხორციელებული შესყიდვის ფასების ანალიზი, რომლის შესახებ ინფორმაცია ასახული იქნება ანალიტიკურ რეპორტებში და უზრუნველყოფილი იქნება აღნიშნული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა ელექტრონულად (ანალიზში არ იგულისხმება ფასების რაიმე ზღვრების იმპერატიულად დადგენა; იგი გულისხმობს ფასების შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასა და მათ შედარებით ანალიზს).

შემსყიდველ ორგანიზაციებს:

- › აუცილებელია შესყიდვის დაგეგმვისას განხორციელონ ბაზრის შესწავლა შემუშავებული სახელმძღვანელოს მიხედვით შესყიდვის ობიექტის მოცულობისა და თავისებურებიდან გამომდინარე;
- › შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულება აუცილებელია დაეფუძნოს ბაზრის შესწავლის შედეგად მიღებულ მონაცემებსა და წარსულ გამოცდილებას;
- › შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა ბაზრის შესწავლის შედეგები უნდა ასახონ შესაბამის დოკუმენტში, სადაც დასაბუთებული იქნება მიღებული გადაწყვეტილება.

3.4 ცენტრალიზაციასთან დაკავშირებული პრობლემატიკა

ცენტრალიზებული შესყიდვების სისტემა წარმოადგენს მექანიზმს, რომელიც აერთიანებს სხვადასხვა ორგანიზაციებისა და დაწესებულებების შესყიდვებს ერთი შემსყიდველი სუბიექტის მეშვეობით და ახდენს შესყიდული პროდუქციის დისტრიბუციას მოთხოვნის შესაბამისად.

აღნიშნული საკითხი პრობლემატურია იქიდან გამომდინარე, რომ ცენტრალიზაციას, ისევე, როგორც დეცენტრალიზაციას გააჩნია თავისი დადებითი და უარყოფითი მხარეები. შესაბამისად, შესყიდვის ცენტრალიზაციის საკითხი ყოველი კონკრეტული

შემთხვევიდან გამომდინარე უნდა გადაწყდეს. საერთაშორისო პრაქტიკა ყურადღებას ამახვილებს ცენტრალიზაციასთან დაკავშირებულ შემდეგ დადებით მხარეებზე:

- შესყიდვის ფასების შემცირება (მასშტაბის ეკონომიის შედეგად);
- უკეთესი შესრულების უფრო დაბალ ფასად მიღება;
- ცენტრალიზებაზე პასუხისმგებელი შემსყიდველი ორგანოს მაღალი კომპეტენცია;
- ტექნიკური დავალების სრულყოფილად და ნათლად განსაზღვრა;
- შესყიდვის გამოცხადებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული ხარჯის შემცირება სახელმწიფოსათვის;⁷⁶
- მეტი გამჭვირვალობა⁷⁷ (საქართველოში აღნიშნული დეცენტრალიზაციითაც არის უზრუნველყოფილი, თუმცა ერთ ტენდერზე მონიტორინგი უფრო ადვილია, ვიდრე მრავალ დეცენტრალიზებულ შესყიდვაზე).

ცენტრალიზებული შესყიდვისა და ელექტრონული სისტემის დანერგვა ეხმარება სახელმწიფოებს მოდერნიზებული და გაუმჯობესებული შესყიდვის მოდელის ჩამოყალიბებასა და მის ეფექტიან ფუნქციონირებაში.⁷⁸

სახელმწიფო შესყიდვებისათვის განკუთვნილი სახსრების რაციონალური ხარჯვის პრინციპის უზრუნველსაყოფად, ევროპის მრავალ ქვეყანაში აპრობირებულია შესყიდვების ცენტრალიზებულად განხორციელების პრაქტიკა, რომელიც გულისხმობს გარკვეული კატეგორიის შესყიდვების განხორციელებას კოორდინირებულად ერთი სუბიექტის მიერ. აღნიშნული სუბიექტი შეიძლება წარმოადგენდეს ცალკე დამოუკიდებელ ორგანოს ან ეს ფუნქცია შეთავსებული ჰქონდეს რომელიმე სამინისტროს.

მაგალითად, ლიტვაში, სადაც ცენტრალიზებული შესყიდვების განხორციელება 2007 წელს დაიწყო, 2010 წლისთვის სახელმწიფო შესყიდვების ადმინისტრაციული ხარჯი დაახლოებით 1 (ერთი) მილიონი ევროთი (3,3 მილიონი ლიტვური ლიტი) შემცირდა.⁷⁹ ფინეთში ჩატარებული კვლევის საფუძველზე, შესყიდვების ცენტრალიზებულად განხორციელებით, 2009 წელს ხარჯები დაახლოებით 185 მილიონი ევროთი შემცირდა, ხოლო 2010 წელს - 197 მილიონი ევროთი⁸⁰. შვედეთში ცენტრალიზებული შესყიდვებით

⁷⁶ თუმცა, არა ყველა შემთხვევაში, გასათვალისწინებელია შესყიდვის ტიპი.

⁷⁷ OECD, Centralized and Decentralized Public Procurement, Sigma Papers No.29, p. 4; <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60w5dxr1.pdf?expires=1391980133&id=id&accname=guest&checksum=F4A151E15F66533498986AFCA9636ADB>; აგრეთვე, შეგიძლიათ იხილოთ: Strategy of the Implementation of the E-procurement in the Irish Sector, 2001, p. 19.

⁷⁸ ცენტრალიზებული შესყიდვების სისტემა ევროკავშირში - http://www.oecd-ilibrary.org/governance/centralised-purchasing-systems-in-the-european-union_5kgkgqv703xw-en

⁷⁹ Evaluation of Financial Effects of Public Procurement Centralization, Vol. 90 Issue 3, p.104-119.

⁸⁰ Centralised Purchasing Systems in the European Union, SIGMA PAPER No. 47, p.94. - http://www.oecd-ilibrary.org/governance/centralised-purchasing-systems-in-the-european-union_5kgkgqv703xw-en

მხოლოდ ტრანზაქციების ხარჯი⁸¹ ყოველწლიურად დაახლოებით 50 მილიონი ევროთი მცირდება.⁸²

საერთაშორისო პრაქტიკისა და სტანდარტების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ დიდი მოცულობის სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელება ამცირებს პროდუქტის ღირებულებას, რაც მკვეთრად ამცირებს შემსყიდველი ორგანიზაციებისა და მასზე დაქვემდებარებული ორგანიზაციების ხარჯებს (მათ შორის ადმინისტრაციულ ხარჯს).

ამავე დროს, მხედველობაშია მისაღები ის უარყოფითი მხარეებიც, რაც ცენტრალიზაციას ახასიათებს, კერძოდ, რიგ შემთხვევებში, იგი აბრკოლეს მცირე მეწარმეების მონაწილეობას ტენდერებში, რაც მნიშვნელოვანია ქვეყნის ეკონომიკური ზრდისათვის. გარდა ამისა, ცენტრალიზებული შესყიდვების განხორციელებისას შეიძლება სათანადოდ ვერ მოხდეს რომელიმე ორგანიზაციის (რომლისთვისაც ხორციელდება შესყიდვა) ინტერესების სრულად გათვალისწინება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საერთაშორისო პრაქტიკა ითვალისწინებს მხოლოდ გარკვეული კატეგორიის შესყიდვების ცენტრალიზაციის მიზანშეწონილობას. როგორც წესი, ცენტრალიზაცია გამართლებულია ისეთი პროდუქტების შესაძენად, რომელთაც მეტი ფიქსირებული ხარჯი აქვთ (რადგან შესაძლებელია მასშტაბის ეკონომიის პრინციპით სარგებლობა); ამასთანავე, შესყიდვა უნდა განხორციელდეს ისეთ სფეროებში, სადაც საფრთხე არ ექმნება მცირე ბიზნესს და არ ექმნება მონოპოლიების შექმნის საშიშროება. საერთაშორისო პრაქტიკის თანახმად, მსგავსი სახის სფეროებად შეიძლება მივიჩნიოთ:

- საწვავი;
- კომპიუტერული ტექნიკა;
- დაზღვევა;
- ტელეკომუნიკაციები;
- საბანკო მომსახურება;
- მანქანები;
- და სხვ.⁸³

მეორე მხრივ, გასათვალისწინებელია დეცენტრალიზაციის დადებითი მხარეებიც, როგორებიცაა: შესყიდვის მოკლე დროში განხორციელება, ნაკლები ბიუროკრატიული ბარიერების არსებობა (რადგან დიდ ცენტრალიზებულ შესყიდვებზე მეტი პროცედურის გავლაა აუცილებელი), კონკურენციაში ჩაბმის მეტი შესაძლებლობა მცირე და საშუალო

⁸¹ ეკონომიკურ ურთიერთობებში წარმოშობილი ტრანზაქციის ხარჯში იგულისხმება ყველა ის დანახარჯი, რომელიც დაკავშირებულია პროდუქტებით ვაჭრობასთან, კერძოდ: კომუნიკაციასთან, იურიდიულ მომსახურებასთან, ინფორმაციის მოპოვებასთან (რათა ვნახოთ საჭირო ღირებულებისა და ხარისხის პროდუქტი), ტრანსპორტირების ხარჯი და ა.შ.; შეგიძლიათ იხ. შემდეგი ბმული - <http://www.businessdictionary.com/definition/transaction-cost.html>

⁸² Centralised Purchasing Systems in the European Union, SIGMA PAPER No. 47, p.19. – http://www.oecd-ilibrary.org/governance/centralised-purchasing-systems-in-the-european-union_5kgkgqv703xw-en

⁸³ Strategy for the Implementation of E-procurement in Irish Public Sector, 2001, p.42-43. – <http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/ProcurementModernisation/PublicationsDocuments/FileDownload,15925,en.pdf>

ზომის საწარმოებისათვის (რაც შესაბამისად ხელს უწყობს მცირე ბიზნესის განვითარებას) და ა.შ.⁸⁴ ამიტომ, ყოველი კონკრეტული შესყიდვის დაგეგმვისა და მისი ცენტრალიზების საკითხის მიზანშეწონილობის დადგენისას მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული ზემოთ განხილული ასპექტები.

საქართველოს კანონმდებლობით შესაძლებელია ცენტრალიზებული შესყიდვის რამდენიმე ფორმით განხორციელება.

კონსოლიდირებული ტენდერი - კანონი ითვალისწინებს შესყიდვების კონსოლიდირებულად განხორციელებას,⁸⁵ რომლის დროსაც ხდება საუკეთესო სატენდერო წინადადების გამოვლენა (დგინდება ერთეულის ფასი) და შემდეგ შემსყიდველები დამოუკიდებლად აფორმებენ ხელშეკრულებას გამარჯვებულ პრეტენდენტთან. აღნიშნული სახის შესყიდვა ხორციელდება სააგენტოს მიერ მხოლოდ მთავრობის მიერ განსაზღვრულ შემთხვევებში. განხორციელებული კონსოლიდირებული ტენდერების შესყიდვის ობიექტის ძირითად ნაწილს საწვავი და საკანცელარიო საქონელი წარმოადგენს.

ერთობლივი შესყიდვა (მნიშვნელობით, ფაქტობრივად იგივეა, რაც ცენტრალიზებული შესყიდვა) - კონსოლიდირებულ ტენდერთან ერთად კანონმდებლობით დაშვებულია „ერთობლივი შესყიდვა“, რომლის დროსაც გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი ან ელექტრონული ტენდერი შესაძლებელია ერთობლივად/ცენტრალიზებულად ჩაატარონ როგორც ერთ სისტემაში შემავალმა (მაგალითად, ჩაატაროს სამინისტრომ თავისი მმართველობის სფეროში შემავალი სსიპ-ების საჭიროებათა დასაკმაყოფილებლად), ისე სხვადასხვა შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა (რამდენიმე სამინისტრომ ან სხვა საბიუჯეტო ორგანიზაციებმა ერთად).

საქართველოში კონსოლიდირებული (მთავრობის დონეზე განხორციელებული შესყიდვები) და ცენტრალიზებული/ერთობლივი შესყიდვების პრაქტიკა ნაკლებად არის დანერგილი. ელექტრონული პორტალის დანერგვიდან დღემდე, სულ 21 კონსოლიდირებული ტენდერია ჩატარებული ოთხ შესყიდვის ობიექტზე: საწვავი, მობილური სატელეფონო მომსახურება, კომპიუტერები და საბეჭდი ქაღალდი.

დეცენტრალიზებული სისტემის პირობებში სახელმწიფო დაწესებულებები და მათ მმართველობის სფეროში შემავალი სტრუქტურული ერთეულები ორგანიზაციის სიდიდიდან და საჭიროებიდან გამომდინარე, შესყიდვას ახორციელებენ მცირე რაოდენობის პროდუქტზე, რაც თავის მხრივ, ამცირებს მასშტაბის ეკონომიით გამოწვეულ დადებით ეფექტს.

მაგალითისათვის, საქართველოში შესყიდვების ცენტრალიზებულად განხორციელების მიზანშეწონილობის შესაფასებლად, აუდიტმა შეისწავლა ერთ-ერთი სამინისტროსა და

⁸⁴ OECD, Centralized and Decentralized Public Procurement, Sigma Papers No.29, p. 5; - <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60w5dxr1.pdf?expires=1383052054&id=id&accname=guest&checksum=3C7122B92C58CC0439E0BA97170DE2B7>;

⁸⁵ საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, მუხლი 3, (1)(„ფ“).

მის მმართველობის სფეროში შემავალი დაწესებულებების მიერ საკანცელარიო საქონლის შესყიდვაზე გამოცხადებული ტენდერები. იდენტური შესყიდვის ობიექტების ერთეულის ღირებულებების შედარებით გამოვლინდა, რომ სამინისტრო დიდი მოცულობის პროდუქტის შესყიდვას ნაკლებ ფასად ახორციელებს და პირიქით - მცირე რაოდენობისას - მაღალ ფასად (შენიშვნა: შესადარებლად გამოყენებული პროდუქტები შეესაბამება ერთმანეთს ხარისხით, მახასიათებლებითა და მათი მიწოდების პირობებით).

ცხრილი 3.4.1: იდენტური საქონლის შესყიდვა სხვადასხვა ოდენობებით/მოცულობებით

შემსყიდველი ორგანიზაცია	საქონლის დასახელება	განზომილების ერთ.	რაოდენობა	ერთ. ფასი	სხვაობა
A ⁸⁶	საბეჭდი ქაღალდი A - 4 ზომის 80 გრ. 500 ფურცელი	შეკვრა	10,000.00	5.25	+8%
B ⁸⁷	საბეჭდი ქაღალდი A - 4 ზომის 80 გრ. 500 ფურცელი	შეკვრა	430	5.65	
A ⁸⁸	ბაინდერი (დიდი)	ცალი	4000	1.65	+21%
B ⁸⁹	ბაინდერი (დიდი)	ცალი	295	2.00	
A ⁹⁰	ფაილი A - 4 ფორმატის (100 ცალი შეკვრაში)	შეკვრა	5000	2.00	+10%
B ⁹¹	ფაილი A - 4 ფორმატის (100 ცალი შეკვრაში)	შეკვრა	255	2.20	
A ⁹²	ბეჭდის ბალიში დატუმბული - 88X57	ცალი	600	0.70	+29%
	ბეჭდის ბალიში დატუმბული - 88X57	ცალი	300	0.90	
A ⁹³	სანიშნი ქაღალდი ფერადი - 76X76 მმ	შეკვრა	1000	0.55	+173%
	სანიშნი ქაღალდი ფერადი - 76X76 მმ	შეკვრა	600	1.50	
A ⁹⁴	საქაღალდე A - 4 ფურცლის დამჭერით	ცალი	200	1.30	131%
	საქაღალდე A - 4 ფურცლის დამჭერით	ცალი	50	3.00	

⁸⁶ SPA120004432.

⁸⁷ SPA120026670.

⁸⁸ SPA120024108.

⁸⁹ SPA120026670.

⁹⁰ SPA120004194.

⁹¹ SPA120008067.

⁹² SPA120024108; SPA120004194.

⁹³ SPA120024108; SPA120004194.

⁹⁴ SPA120024108; SPA120004194.

როგორც ცხრილიდან ვხედავთ, ერთსა და იმავე პერიოდში (2012 წელი) სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალმა რამდენიმე დაწესებულებამ ერთი და იგივე პროდუქტი შეიძინა სხვადასხვა ფასად. შესყიდვის ცენტრალიზაციით კი შესაძლებელი იქნებოდა უფრო დიდი მოცულობის შესყიდვის განხორციელება, რაც როგორც წესი, უზრუნველყოფს ფასების შემცირებას (ე.წ. მასშტაბის ეკონომია) და ნაკლები ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებას. აღნიშნული კი მნიშვნელოვნად შეამცირებდა ხარჯებს (თუმცა, ცენტრალიზაცია ყოველთვის ვერ უზრუნველყოფს დაბალ ფასს. ყოველთვის უნდა იქნეს გათვალისწინებული შესაძენი საქონლის ოპტიმალური ოდენობა, რადგან განსაკუთრებით დიდი მოცულობის შესყიდვის განხორციელებისას, პროდუქტის მიწოდების შესაძლებლობა შეიძლება ძალიან ცოტა კომპანიას გააჩნდეს, რაც ამცირებს კონკურენციას და შემსყიდველისათვის უარყოფითად მოქმედებს ფასზე).

შესაბამისად, გარკვეული კატეგორიის შესყიდვის ობიექტებთან მიმართებაში მიზანშეწონილია კონსოლიდირებული ან/და ცენტრალიზებული ტენდერების ჩატარება, თუმცა ნებისმიერ კონკრეტულ შემთხვევაში გათვალისწინებულ უნდა იქნეს ის რისკები და უარყოფითი მხარეები, რაც ცენტრალიზებასთან არის დაკავშირებული და შესაბამისად იქნეს მიღებული გადაწყვეტილება.

რეკომენდაციები

სსიპ კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს:

- › სახელმწიფო შესყიდვებისათვის განკუთვნილი საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვის პრინციპის უზრუნველსაყოფად მიზანშეწონილია გარკვეული კატეგორიის (მაგალითად, დაზღვევა, ტელეკომუნიკაციები, ავტომანქანები და ა.შ.) შესყიდვები განხორციელოს კონსოლიდირებულად ან/და ცენტრალიზებულად (ერთობლივი შესყიდვა), რაც სახელმწიფოს საშუალებას მისცემს დიდი მოცულობის შესყიდვა განხორციელოს ნაკლები დანახარჯებით.

რეკომენდაციები**შემსყიდველ ორგანიზაციებს:**

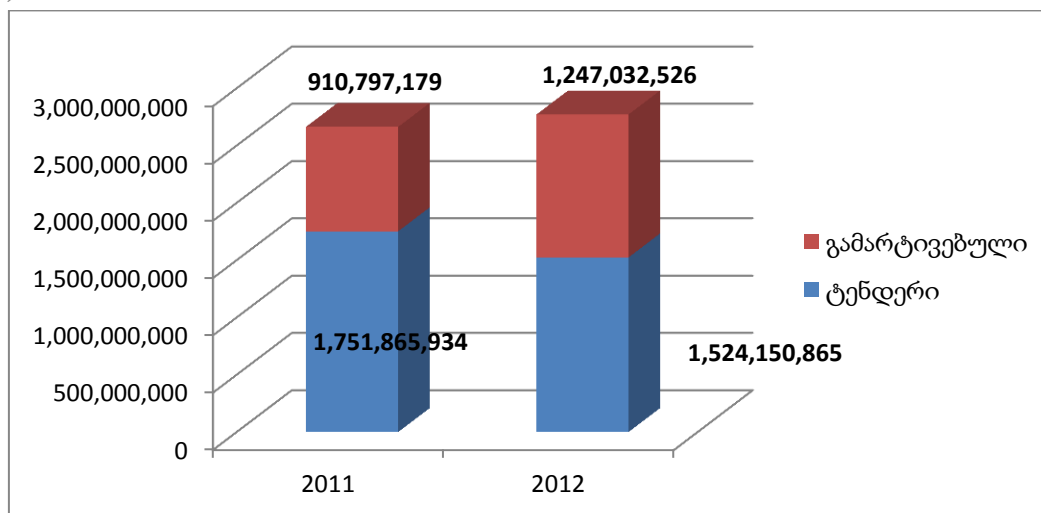
- › შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა (მაგალითად, სამინისტროებმა) უზრუნველყონ ცენტრალიზებული/ერთობლივი ტენდერების განხორციელება საკუთარი და მათი მმართველობის სფეროში შემავალი ორგანიზაციების (მაგალითად, სსიპ-ების, საქვეუწყებო დაწესებულებების) საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად. შესყიდვა სამინისტროს მასშტაბით განხორციელდება კოორდინირებულად ერთი სუბიექტის მიერ, რაც სახელმწიფო დაწესებულებებს შესაძლებლობას მისცემს შექმნან ეფექტიანი მონიტორინგის სისტემა, რომელიც კონტროლს გაუწევს მთლიანად სამინისტროს მასშტაბით განხორციელებულ შესყიდვებს და სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სამინისტროსათვის გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების

3.5 გამარტივებულ შესყიდვებთან დაკავშირებული პრობლემატიკა

2011-2012 წლებში, ახალი კანონმდებლობის პირობებში გაფორმებული ხელშეკრულებების საერთო ღირებულებამ შეადგინა დაახლოებით 5,433,850,000 ლარი.

2011-2012 წელს განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვები შემდეგნაირად გადანაწილდა შესყიდვის საშუალებების მიხედვით:

დიაგრამა 3.5.1: 2011-2012 წლებში განხორციელებული შესყიდვები (ჯამში - 5,433,846,504 ლარი)

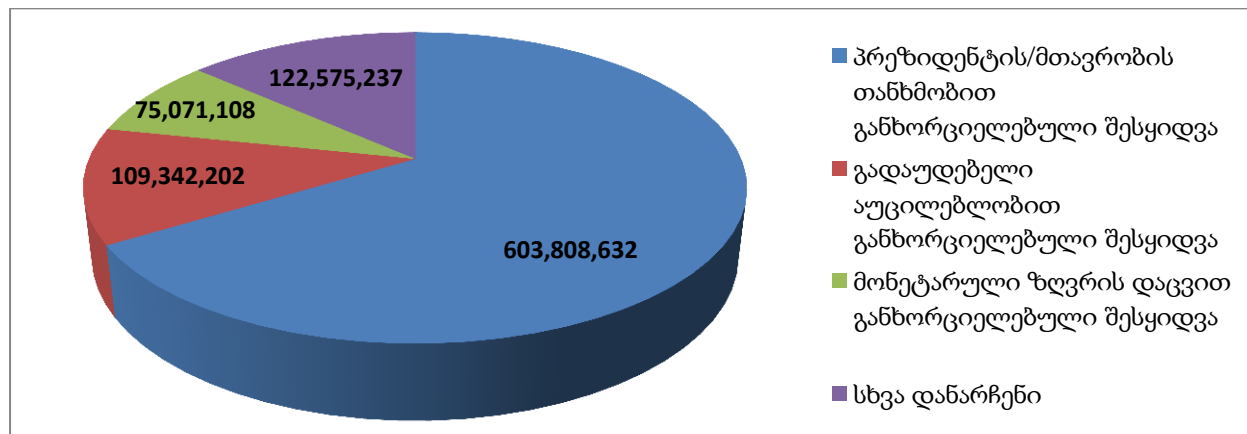


2011 წელს სახელმწიფო შესყიდვების ხელშეკრულება დადებულია ჯამში დაახლოებით 2,66 მილიარდ ლარზე, საიდანაც 66%-ზე, სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების დადება განხორციელდა ელექტრონული ტენდერების მეშვეობით, ხოლო 34%-ზე - გამარტივებული შესყიდვის გზით. 2012 წელს სახელმწიფო შესყიდვების ხელშეკრულებები დადებულია დაახლოებით 2,77 მილიარდ ლარზე, საიდანაც შესყიდვების 55% განხორციელდა ტენდერების მეშვეობით. როგორც აღვნიშნეთ, აღნიშნულმა მაჩვენებელმა 2011 წელს 66% შეადგინა. ტენდერების ხვედრითი წილის შემცირება უმეტესწილად მთავრობის/პრეზიდენტის თანხმობით განხორციელებული გამარტივებული შესყიდვების 200 მლნ-მდე ლარის ოდენობით გაზრდით იქნა გამოწვეული.

გამარტივებული შესყიდვები განხორციელდა სხვადასხვა საშუალებით, კერძოდ, მონეტარული ზღვრის დაცვით, მთავრობის/პრეზიდენტის თანხმობით, გადაუდებელი აუცილებლობით და სხვ.

ქვემოთ მოცემული დიაგრამაზე ნაჩვენებია, თუ როგორ გადანაწილდა გამარტივებული შესყიდვები სხვადასხვა სახეობების მიხედვით:

დიაგრამა 3.5.2: გამარტივებული შესყიდვები კატეგორიების მიხედვით (2011 წელი)



„სხვა დანარჩენში“ გაერთიანებულია ისეთი შემთხვევები, როგორიცაა, ექსკლუზივი, ხარისხის გაუარესება, წარმომადგენლობითი ხარჯები, მივლინებები და სხვ.⁹⁵

როგორც წარმოდგენილი დიაგრამიდან ირკვევა, ყველაზე ნაკლები შესყიდვა 2011 წელს განხორციელდა მონეტარული ზღვრის დაცვით, ხოლო ყველაზე მეტი - პრეზიდენტის/მთავრობის ნებართვებით.

⁹⁵საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, 2005წ., მუხლი 10¹ (3).

3.5.1 დაუსაბუთებელი გადაუდებელი აუცილებელი მდგომარეობის შემთხვევები

შემსყიდველის მიერ გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით შეიძლება განხორციელდეს გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი ან გამარტივებული შესყიდვა.

გამარტივებული ელექტრონული ტენდერით შესაძლებელია ერთი საბიუჯეტო წლის განმავლობაში განხორციელდეს 200,000 ლარზე ნაკლები ღირებულების შესყიდვა სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების შეზღუდულ ვადაში შეუფერხებლად ჩატარების მიზნით, რისთვისაც საქართველოს პრეზიდენტი ან/და საქართველოს მთავრობა გამოსცემს შესაბამის სამართლებრივ აქტს.⁹⁶ გამარტივებული ტენდერის მთავარი განმასხვავებელი ნიშანი ჩვეულებრივი ტენდერისგან გახლავთ ის, რომ წინადადების მიღების ვადა სრულდება მისი გამოცხადებიდან არანაკლებ 3 სამუშაო დღეში.

რაც შეეხება გამარტივებულ შესყიდვას, გადაუდებელი აუცილებლობის მდგომარეობისას უნდა არსებობდეს ვითარება, რომელიც რეალურ საფრთხეს უქმნის შემსყიდველი ორგანიზაციის ფუნქციონირებას და რომელიც არ შეიძლებოდა ყოფილიყო წინასწარ განსაზღვრული, ან/და, რომლის დადგომა არ არის გამოწვეული შემსყიდველი ორგანიზაციის ქმედებით, ან რომელმაც შეიძლება მნიშვნელოვანი ზიანი მიაყენოს საქართველოს სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივ ინტერესებს, ან შემსყიდველი ორგანიზაციის ქონებას. გარდა ამისა, შესყიდვის ობიექტის მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს გადაუდებელი აუცილებლობით გამოწვეული პრობლემების მოსაგვარებლად საჭირო ოდენობას. აგრეთვე შემსყიდველმა ორგანიზაციამ მაქსიმალურად უნდა აარიდოს თავი შესყიდვის განხორციელების გაჭიანურებას, რათა ხელოვნურად არ შეიქმნას შესყიდვის გადაუდებლად განხორციელების აუცილებლობა.⁹⁷

გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით განხორციელებული შესყიდვების შესწავლისას გამოვლინდა, რომ შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, პრეზიდენტის/მთავრობის ნებართვით ხდებოდა გამარტივებული შესყიდვების/ტენდერების განხორციელება. თუმცა, შესწავლილი შესყიდვების გამარტივებული წესით შესყიდვის აუცილებლობა რიგ შემთხვევებში არ არსებობდა.

მაგალითად, ერთ-ერთმა შემსყიდველმა გამოცხადებული ელექტრონული ტენდერი შეწყვიტა და გამოაცხადა გამარტივებული ტენდერი იმ მოტივით, რომ ტენდერით გათვალისწინებული სამუშაოების შესყიდვა წარმოადგენდა გადაუდებელ აუცილებლობას და მისი გამარტივებული ტენდერის წესით შესყიდვა ნებადართული იყო მთავრობის განკარგულებით.

⁹⁶სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის N9 ბრძანებით დამტკიცებული გამარტივებული შესყიდვის, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესი, მუხლი 25.

⁹⁷სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონი, 2005წ., მუხლი 3, პუნქტი „ლ“.

ზემოაღნიშნული სამუშაოების შესყიდვა მთავრობის ნებართვის საფუძველზე განხორციელდა გამარტივებული ტენდერის გზით, გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით. აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ გამარტივებული ტენდერი გამოცხადდა ნებართვის გაცემიდან 80 კალენდარული დღის შემდეგ, ხოლო ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების ვადა შეადგენდა 300 კალენდარულ დღეს. ნათელია, რომ აღნიშნულ შემთხვევაში არ არსებობდა გამარტივებული ელექტრონული ტენდერის ჩატარების აუცილებლობა, რადგან აღნიშნული განხორციელდა ნებართვის მიღებიდან 80 დღის შემდეგ; ამ პერიოდში კი ტენდერის ჩატარება სავსებით შესაძლებელი იყო.

ზემოაღნიშნული შესყიდვის პროცედურების ამ გზით წარმართვის შედეგად, შემსყიდველმა პრეტენდენტებს შეუზღუდა ტენდერში მონაწილეობის ვადა, ვინაიდან შემსყიდველის მიერ დადგენილი ვადა დიდი მასშტაბის მქონე ტენდერის ხარჯთაღრიცხვის შესადგენად შეიძლება არ ყოფილიყო საკმარისი. საბოლოოდ ტენდერში მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ ერთმა კომპანიამ.

ასევე გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, შემსყიდველმა 981,500 ლარის ღირებულების ავტოსატრანსპორტო საშუალების სათადარიგო ნაწილები შეიძინა გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით. ხელშეკრულებით შესყიდულ იქნა ისეთი სათადარიგო ნაწილები, რომელთა უმეტესი ნაწილი შეიძლება საერთოდ არც გამხდარიყო საჭირო. მაგალითად, სხვადასხვა მარკისა და წლოვანების ავტომანქანების ფრთები, კარები, ფარები, საბარგულები და ა.შ. შემსყიდველი ორგანიზაციის შესაბამისი სამსახურის მიერ ვერ იქნა წარმოდგენილი ამ შესყიდვის განხორციელების აუცილებლობის დასაბუთება. აუდიტით გამოვლინდა, რომ შესყიდვიდან 10 თვეზე მეტი ხნის განმავლობაში, გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით შესყიდული სათადარიგო ნაწილების 18%-იც კი არ იყო გამოყენებული და 911,5 ათასი ლარის ღირებულების მარაგები გამოუყენებლად ინახებოდა საწყობებში.

გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით იქნა, ასევე, შესყიდული ქ. ბათუმში 2011 წლის 26 მაისის აღლუმთან დაკავშირებით საჭირო ორკესტრისა და ჟურნალისტებისათვის გადახურული სცენით, გახმოვანების აპარატურითა და პირდაპირი სატელევიზიო ტრანსლაციისთვის პარტიკაბელებით და პოდიუმით მომსახურების შესყიდვა. ხელშეკრულების ღირებულებამ 199,300 ლარი შეადგინა. ამ შემთხვევაშიც ლოგიკური არაა გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით შესყიდვის განხორციელება, რადგან 26 მაისის დღესასწაულთან დაკავშირებული აღლუმი და შესაბამისი სახელმწიფო შესყიდვები შემსყიდველს შეეძლო წინასწარ დაეგეგმა, რადგანაც მათთვის ცნობილი იყო, რომ აღნიშნულ დღეს იგეგმებოდა აღლუმი.

გადაუდებელი აუცილებლობით განხორციელებული შესყიდვების დროს ხდება ტენდერის პროცედურების გვერდის ავლა, რაც ვერ უზრუნველყოფს კონკურენციასა და შესყიდვის ხელსაყრელ ფასში განხორციელებას.

3.5.2 სამივლინებო ხარჯებთან დაკავშირებული გამარტივებული შესყიდვები

სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონი არ ვრცელდება მივლინებებთან დაკავშირებულ შესყიდვებზე,⁹⁸ შედეგად, შემსყიდველი ორგანიზაციები მივლინებებთან დაკავშირებული მომსახურებების (სასტუმრო, მგზავრობა და ა.შ.) შესყიდვებს ახორციელებენ გამარტივებული წესით, ერთ პირთან მოლაპარაკების საფუძველზე.

საერთაშორისო პრაქტიკამ და სხვა სახელმწიფოთა კანონმდებლობების კვლევამ აჩვენა, რომ მივლინებებთან დაკავშირებული მომსახურებების შესყიდვას დიდი ყურადღება ექცევა. აღნიშნული კატეგორიის შესყიდვებთან მიმართებაში აუცილებელია სახელმწიფო დაწესებულებების მჭიდრო კოორდინაცია, რადგან მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესებასთან ერთად არსებობს სახელმწიფო სახსრების დაზოგვის მნიშვნელოვანი პოტენციალი.⁹⁹ მაგალითად, ავსტრალიაში მივლინებებთან დაკავშირებული შესყიდვების კოორდინაციას ახდენს ფინანსთა სამინისტროს ერთ-ერთი დეპარტამენტი¹⁰⁰ და მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები სავალდებულოა სხვა შემსყიდველი ორგანიზაციებისთვის. აღნიშნული დეპარტამენტი, როგორც წესი, ახორციელებს ცენტრალიზებულ შესყიდვებს მივლინებებთან დაკავშირებული მომსახურების შესასყიდად: ფაზა 1 - შიდა და გარე ფრენებთან დაკავშირებული მომსახურების შესყიდვა; ფაზა 2 - სასტუმროს, შიდა გადაადგილებისა და სხვა დაკავშირებული მომსახურების შესყიდვა.¹⁰¹

მივლინებებთან დაკავშირებული შესყიდვების კოორდინაცია და კონტროლი საქართველოში არ ხორციელდება. შემსყიდველებს არც საკანონმდებლო ვალდებულება აქვთ, რათა აღნიშნული სახის შესყიდვები ელექტრონული სისტემის საშუალებით განახორციელონ. მათი გამარტივებული წესით განხორციელების შესაძლებლობა იწვევს ხარჯების ზრდას და რიგ შემთხვევებში ვერ უზრუნველყოფს მომსახურების მაღალ ხარისხს.

⁹⁸ საქართველო კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, მუხლი 1, პუნქტი 3¹(„ვ“).

⁹⁹ მივლინებებთან ერთად მსგავსი მნიშვნელობა ენიჭება შესყიდვების შემდეგ კატეგორიებს: კომპიუტერული ტექნიკა, საწვავი, საოფისე მოწყობილობები, დაზღვევა, საბანკო მომსახურებები. იხ. - Strategy of the Implementation of the E-procurement in the Irish Sector, 2001, pp. 43, 140. <http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/ProcurementModernisation/PublicationsDocuments/FileDownload,15925,en.pdf>

¹⁰⁰ Minister of Finance and Deregulation - აღნიშნული დეპარტამენტი არის საჯარო ფინანსების მართვაზე პასუხისმგებელი ერთ-ერთი ორგანო. იხ.: Commonwealth Procurement Rules, 2012. - http://www.finance.gov.au/sites/default/files/cpr_commonwealth_procurement_rules_july_2012.pdf

¹⁰¹ როგორც წესი, აღნიშნულ მომსახურებასთან დაკავშირებით იდება 3 დამოუკიდებელი ხელშეკრულება სხვადასხვა ტურისტულ ფირმასთან - <http://www.finance.gov.au/procurement/travel-and-related-services/index.html>

რეკომენდაციები

სსიპ კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს:

- › შეიმუშავოს გადაუდებელი აუცილებლობის მდგომარეობის დასაბუთების გამჭვირვალე და მოქნილი პროცედურა; შეიმუშავდეს ჩარჩო - დოკუმენტი, რომლის მიხედვითაც შემსყიდველი ორგანიზაციები დაასაბუთებენ შესყიდვის გადაუდებლად განხორციელების აუცილებლობას; მივლინებებთან დაკავშირებული მომსახურებების (განსაკუთრებით მგზავრობის) შესყიდვა განხორციელდეს ელექტრონული სისტემის მეშვეობით (რომელშიც მონაწილეობა შეიძლება მიიღონ ტურისტულმა სააგენტოებმა, ავიაკომპანიებმა, და ა.შ.); ამისათვის აუცილებელია საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელების ინიციატივა, რათა მოხდეს მივლინებებთან დაკავშირებული მომსახურების გამარტივებული წესით შესყიდვის უფლების აკრძალვა.
- › უნდა გაანალიზდეს საერთაშორისო პრაქტიკაში აპრობირებული მეთოდების (დინამიური შესყიდვის მეთოდი, ჩარჩო-ხელშეკრულებები და ა.შ.) დანერგვისა და გამოყენების მიზანშეწონილობა; აღნიშნულისათვის აუცილებელია შესყიდვის სპეციალური წესის შემუშავება და ელექტრონული სისტემის მოდიფიცირება (შესაბამისი მოდულის ინტეგრირება), რათა ტექნიკურად შესაძლებელი გახდეს მსგავსი სახის შესყიდვების განხორციელება.

შემსყიდველ ორგანიზაციებს

- › მივლინებებთან დაკავშირებული შესყიდვები განხორციელონ სააგენტოს მიერ შემუშავებული წესის შესაბამისად. ამასთანავე სასურველია, საბიუჯეტო ორგანიზაციების კოორდინირებული მუშაობა და ცალკეულ შემთხვევებში ცენტრალიზებული/ერთობლივი შესყიდვის განხორციელება რამდენიმე შემსყიდველი ორგანიზაციის ფარგლებში (მაგალითად, სამინისტრომ - თავის მმართველობის სფეროში შემავალი დაწესებულებებისათვის).

3.6 სახელმწიფო საწარმოების მიერ განხორციელებულ შესყიდვებთან დაკავშირებული პრობლემატიკა

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, სახელმწიფო შესყიდვა შეიძლება განხორციელდეს იმ საწარმოს მიერ, რომლის აქციათა ან წილის 50%-ზე მეტს ფლობს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო. შესაბამისად, ამ კანონის მოქმედება ვრცელდება სახელმწიფო საწარმოებზე, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც საწარმო თავისი საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე, შესყიდვის განხორციელებისას ხელმძღვანელობს მთავრობის მიერ დადგენილი სპეციალური წესით, რომლის მოქმედების ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 2 წელს. საქართველოში დღეისათვის არსებობს დაახლოებით 400 სახელმწიფო საწარმო. რიგი სახელმწიფო საწარმოებისთვის დადგენილია სპეციალური წესი, რომელიც ხშირ შემთხვევაში, ითვალისწინებს ტენდერების განხორციელებას არა ელექტრონულად, არამედ ბეჭდური დოკუმენტების მეშვეობით, რომლის თანახმად, ე.წ. „ქაღალდის ტენდერებში“ მონაწილეობის მსურველი კომპანიები ვალდებული არიან, სატენდერო დოკუმენტაცია შემსყიდველ ორგანიზაციაში წარადგინონ დახურულ კონვერტებში.

„ქაღალდის ტენდერებში“ მონაწილეობა დაკავშირებულია სხვადასხვა დოკუმენტაციის შეგროვებასთან, მიმწოდებლების მრავალჯერად ვიზიტთან შემსყიდველ ორგანიზაციაში და სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოებში. სახელმწიფო საწარმოების მიერ გამოცხადებულ „ქაღალდის ტენდერებში“, სავალდებულოა მრავალი ისეთი დოკუმენტის წარმოდგენა, რომელიც დამატებით ბარიერებს ქმნის (მაგალითად, ელექტრონულ ვაჭრობაში საკვალიფიკაციო მონაცემებს მხოლოდ გამარჯვებული წარადგენს) და საბოლოოდ ეს დოკუმენტები, ტენდერში გამარჯვებული პირის გარდა, გამოუსადეგარია სხვა მონაწილეებისათვის, რაც დროისა და მატერიალური რესურსების არაეკონომიურ ხარჯვასთან არის დაკავშირებული.

„ქაღალდის ტენდერებისათვის“ ასევე დამახასიათებელია გეოგრაფიული უთანასწორობის პრობლემა. რეგიონული კომპანიები არახელსაყრელ პირობებში იმყოფებიან თბილისში მყოფ კომპანიებთან შედარებით, რადგან მსხვილი სახელმწიფო საწარმოების დიდი ნაწილი თბილისში მდებარეობს და რეგიონულ კომპანიებს რამდენჯერმე უწევთ ვიზიტი თბილისში მხოლოდ იმისთვის, რომ მონაწილეობა მიიღონ ტენდერში, გამარჯვების ყოველგვარი გარანტიის გარეშე.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გარდა, „ქაღალდის ტენდერებისთვის“ დამახასიათებელია კორუფციის მაღალი რისკი, რაც დასტურდება მსოფლიო ბანკის 2008 წლის ანგარიშით, რომლის მიხედვით „ქაღალდის ტენდერების“ სისტემა შეფასებულია, როგორც კორუფციის მაღალი რისკის მატარებელი სისტემა, მაშინ როდესაც დღევანდელმა ელექტრონულმა სისტემამ მსოფლიო აღიარება მოიპოვა კორუფციის დაძლევისა და ეფექტიანობის კუთხით. ამასთანავე, „ქაღალდის ტენდერებით“ ვერ ხდება გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა და შესაბამისი ორგანოების მხრიდან რთულდება შესყიდვებზე მონიტორინგი.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილი არ არის, რომ სახელმწიფო საწარმოებისათვის შემუშავებული სპეციალური წესები ითვალისწინებდნენ სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული სისტემის გვერდის ავლით განხორციელებას.

სახელმწიფო საწარმოების შვილობილი კომპანიები

გარდა ზემოთ განხილულისა, აუდიტით შესწავლილ იქნა სახელმწიფო საწარმოების შვილობილი კომპანიების მიერ შესყიდვების განხორციელების სისტემა. როგორც აღინიშნა, საწარმოს ევალება შესყიდვების კანონმდებლობის შესაბამისად განხორციელება იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფო აღნიშნულ საწარმოში „აქციათა ან წილის 50%-ზე მეტს ფლობს“.¹⁰² გამომდინარე იქიდან, რომ კანონი იმპერატიულად არ განსაზღვრავს, თუ რა იგულისხმება „ფლობაში“ (სახელმწიფოს პირდაპირი წილი კომპანიაში, თუ მასში შეიძლება მოვიაზროთ ფაქტობრივი/არაპირდაპირი ფლობა წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოს მეშვეობით),¹⁰³ სახელმწიფო საწარმოებს აქვთ შესაძლებლობა, დააფუძნონ შვილობილი კომპანიები და მათი მეშვეობით განხორციელონ შესყიდვები, რომლებიც სცილდება შესყიდვების კანონმდებლობის რეგულირების სფეროს.

აუდიტით გამოვლინდა, რომ 100%-იანი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი სახელმწიფო საწარმოების მიერ დაფუძნებული კომპანიები, სადაც წილის 50%-ზე მეტს ფლობს სახელმწიფო საწარმო, არ ახორციელებენ ელექტრონულ შესყიდვებს კანონმდებლობით დადგენილი წესის შესაბამისად, რადგან თვლიან, რომ მათ აღნიშნული არ ევალებათ.

უფრო პრობლემატურია საკითხი, როდესაც სახელმწიფო შეიძლება არაპირდაპირ ფლობდეს 25%-ს კომპანიაში, მაგრამ ჰქონდეს მასზე ფაქტობრივი კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობა. მაგალითად, სახელმწიფო ფლობს 50%-ს კომპანია A-ში და ეს უკანასკნელი ფლობს 50%-ს თავის შვილობილ კომპანია B-ში. ასეთ შემთხვევაში სახელმწიფოს წილობრივი მფლობელობა 25%-ს არ აღემატება, მაგრამ გამომდინარე იქიდან, რომ მას აქვს ფაქტობრივი (*de-facto* ¹⁰⁴) კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობა, ეძლევა შესყიდვის კორუფციული სქემით განხორციელების საშუალება აღნიშნული შვილობილი კომპანიების მეშვეობით.

შესყიდვების საჭიროების არსებობის შემთხვევაში შვილობილი კომპანიები ხელშეკრულებას აფორმებენ სასურველ კომპანიასთან, მხარეთა შორის გაფორმებული ხელშეკრულება კი წარმოადგენს გარიგებას ორ კერძო სამართლის სუბიექტს შორის და ამ გარიგების ფარგლებში წარმოშობილი სამართლებრივი ურთიერთობა წარმოადგენს სამოქალაქო კანონმდებლობის რეგულირების სფეროს.

¹⁰² საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, მუხლი 3(1), „ა.თ“ ქვეპუნქტი.

¹⁰³ მაგალითად, თუ სახელმწიფო დააფუძნებს 50%-იანი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოს, რომელსაც ჰყავს შვილობილი კომპანია, სადაც მისი წილი 100%-ს შეადგენს, მაშინ, სახელმწიფო აღნიშნულ საწარმოში ფაქტობრივად ფლობს 50%-ს.

¹⁰⁴ კონტროლის განხორციელების ფაქტობრივი შესაძლებლობა.

ამგვარად, ქვეყანაში მიმდინარე ელექტრონიზაციის პროცესების პარალელურად, ქვეყანაში მოქმედ საწარმოებს შესაძლებლობა ეძლევათ, თავი აარიდონ სახელმწიფო შესყიდვებში დადგენილ რეგულაციებს. შედეგად, აღნიშნული საწარმოების მიერ განხორციელებული შესყიდვები არის უკონტროლო და გაუმჭვირვალე.

ელექტრონულ სისტემაზე გადასვლის შედეგად უზრუნველყოფილი იქნება სახელმწიფო საწარმოების მიერ განხორციელებული შესყიდვების გამჭვირვალობა, რაც შეამცირებს კორუფციულ რისკებს, ტენდერში მონაწილეობის მსურველების მიმართ არადისკრიმინაციულ მიდგომას და გაამარტივებს პროცედურებს.

რეკომენდაციები

მთავრობასა და სსიპ კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს:

- › სახელმწიფო საწარმოების მიერ სპეციფიკური შესყიდვების განხორციელებისას, საქართველოს მთავრობამ სააგენტოს ინიციატივით შესაძლებელია შეიმუშავოს შესყიდვის სპეციალური წესი (საჭიროების შემთხვევაში), რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო საწარმოების მიერ მათთვის ხელსაყრელი პროცედურებით შესყიდვის განხორციელებას, თუმცა აღნიშნული უნდა განხორციელდეს მხოლოდ ელექტრონული სისტემის მეშვეობით (რამაც უნდა უზრუნველყოს გამჭვირვალობა).
- › შესაბამის უწყებებთან კოორდინაციით უნდა მოხდეს სახელმწიფო საწარმოების მიერ დაფუძნებულ კომპანიებზე სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონის გავრცელების მიზანშეწონილობის გაანალიზება და შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღება: კანონმდებლობაში ცვლილების განხორციელება (ან შესაბამისი მუხლის განმარტება), რომლის შედეგადაც სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონი გავრცელდება სახელმწიფო საწარმოების მიერ დაფუძნებულ იმ კომპანიებზე, სადაც სახელმწიფოს აქვს ფაქტობრივი კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობა.

3.7 სატენდერო განცხადების გამოქვეყნების წესის ნაკლოვანება

2010 წლის 1 დეკემბრიდან ქვეყანაში შეიცვალა კანონმდებლობა და ამოქმედდა ახალი ელექტრონული სისტემა, რომელიც მიზნად ისახავდა შესყიდვის პროცედურების მთლიან ელექტრონიზაციას და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფას. შეიქმნა შესყიდვების პორტალი, სადაც ხდება ელექტრონული ტენდერის გამოცხადება და ყველა საჭირო დოკუმენტის ატვირთვა, როგორც შემსყიდველის ასევე პრეტენდენტების მიერ.

2010 წლის 1 დეკემბრამდე მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, შემსყიდველ ორგანიზაციებს ევალებოდათ სატენდერო განცხადების გამოქვეყნება გაზეთ „24 საათში“, რათა ამა თუ იმ შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ განხორციელებული სატენდერო პროცედურების დაწყების შესახებ ინფორმაცია ხელმისაწვდომი ყოფილიყო დაინტერესებული პირებისათვის მთელი ქვეყნის მასშტაბით.

სატენდერო განცხადების გამოქვეყნების საფასურს შემსყიდველი ორგანიზაცია ანაზღაურებდა იმის მიხედვით, თუ რა მოცულობის ადგილს იკავებდა გაზეთში გამოსაქვეყნებელი სატენდერო განაცხადი.

ტენდერში მონაწილეობის საფასური ყველა მიმწოდებლისთვის შეადგენს 50 ლარს. აღნიშნული საფასური სავალდებულო თანხაა, რომელიც ირიცხება უფლებამოსილი ორგანოს, სსიპ კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ანგარიშზე და დაბრუნებას არ ექვემდებარება.

ზემოაღნიშნული საფასურის გარდა, არსებობს ასევე ელექტრონული ტენდერის გამოქვეყნების საფასური, რომელიც არის 25 ან/და 50 ლარი.¹⁰⁵

სატენდერო განცხადებისა და დოკუმენტაციის სისტემაში განთავსების პარალელურად, სააგენტო კანონმდებლობით ვალდებულია, დამატებით უზრუნველყოს გაზეთ „24 საათში“ სატენდერო განცხადების გამოქვეყნება.¹⁰⁶ ზემოაღნიშნული თანხებიდან გადასახადების გადახდის შემდეგ დარჩენილი 80% ირიცხება გაზეთ „24 საათის“ ანგარიშზე, ხოლო 20% - სააგენტოს ანგარიშზე.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა გაზეთ „24 საათში“ სატენდერო განცხადებების გამოქვეყნების მიზანშეწონილობის საკითხი.

ვებგვერდის პარალელურად სატენდერო განცხადების გაზეთში გამოქვეყნების მიზანი იყო ელექტრონული ტენდერების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა. კერძოდ, არსებობდა რისკი იმისა, ახალი ელექტრონული სისტემის დანერგვას შეეზღუდა ტენდერებში კომპანიების მონაწილეობის მიღება ინფორმაციის ნაკლებობის გამო და განსაკუთრებით ეს შეიძლებოდა მომხდარიყო რეგიონებში, სადაც ინტერნეტთან წვდომა გარკვეულ პრობლემებთან იყო დაკავშირებული, ამიტომ საჭირო გახდა ტენდერის შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნება ალტერნატიულ წყაროში.¹⁰⁷

გაზეთი „24 საათი“ გამოდის ყოველდღიურად, დაახლოებით 5,000-იანი ტირაჟით და ვრცელდება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე, ყველა რეგიონში.

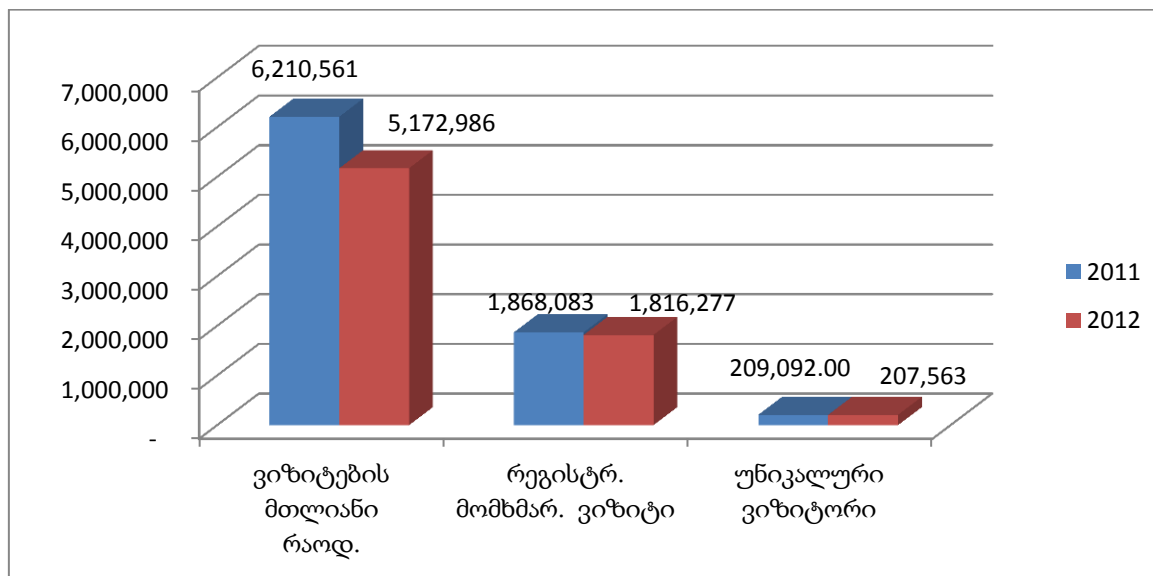
¹⁰⁵ 50 ლარი, როდესაც შესაბამის ტენდერში სატენდერო წინადადების მიღების ვადის დასრულების მომენტისთვის სატენდერო წინადადება წარმოადგინა სულ მცირე, ერთმა პრეტენდენტმა ან, როდესაც მიენიჭა სტატუსი „ტენდერი შეწყვეტილია.“ 25 ლარი, როდესაც შესაბამის ტენდერში სატენდერო წინადადების მიღების ვადის დასრულების მომენტისთვის სატენდერო წინადადება არ წარმოუდგენია არც ერთ პრეტენდენტს.

¹⁰⁶ საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, 2005, მუხლი 12¹.

¹⁰⁷ თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ დღეს ინტერნეტის პრობლემა აღარ დგას.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა ელექტრონული ტენდერების ვებგვერდის მომხმარებელთა რაოდენობა (იხ. დიაგრამა 3.7.1).

დიაგრამა N3.7.1:¹⁰⁸ საიტის მომხმარებელთა რაოდენობა



ზემოაღნიშნული გრაფიკებიდან ჩანს, რომ 2011-2012 წლებში ვებგვერდით მოსარგებლეთა რაოდენობა საკმაოდ მაღალია, რაც მიუთითებს იმაზე, რომ შესყიდვების პორტალი ხელმისაწვდომი საშუალებაა ელექტრონული ტენდერების შესახებ ინფორმაციის მისაღებად.

ბოლო წლებში სისტემურ და საინფორმაციო ტექნოლოგიებში განვითარებული ცვლილებების ფონზე, მნიშვნელოვნად გაიზარდა ინტერნეტმომხმარებელთა რაოდენობა, როგორც დედაქალაქში, ასევე რეგიონებში. აღნიშნულის მიუხედავად, კვლავ ხდებოდა სატენდერო განაცხადების გამოქვეყნება გაზეთში; აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ გაზეთ „24 საათში“ გამოქვეყნებულია მხოლოდ სატენდერო განაცხადება. დაინტერესებულმა პირმა უნდა მოიძიოს სასურველი ტენდერი სააგენტოს ვებგვერდზე, რათა გაეცნოს სატენდერო დოკუმენტაციას, ატვირთოს საკუთარი სატენდერო განაცხადი და ყველა საჭირო ინფორმაცია. შესაბამისად, ტენდერების ელექტრონიზაციის შემდეგ, ტენდერში მონაწილეობა ინტერნეტის გარეშე შეუძლებელი გახდა.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ელექტრონული ტენდერების ვებ-გვერდი ინფორმაციის გავრცელების ყველაზე ეფექტიან და ხელმისაწვდომ საშუალებას წარმოადგენს. ვებგვერდის პოპულარიზაციასთან ერთად მინიმალური გახდა ტენდერების გაზეთ „24 საათში“ გამოქვეყნების აუცილებლობა, რაც თავის დროზე, გამოიწვევდა სახელმწიფო სახსრების დაზოგვას.

¹⁰⁸ უნიკალურ ვიზიტორში იგულისხმება მომხმარებელი, რომელიც სულ მცირე, ერთხელ მაინც ეწვია საიტს.

ცხრილი 3.7.1: 2011 წელს გამოქვეყნების საფასურის გადახდის შედეგად მიღებული თანხები

2011 წელი	ტენდერების რაოდენობა	სააგენტოს მიერ მიღებ. თანხა	„24 საათის“ წილი (80%)	სააგენტოს წილი (20%)
შემდგარი	18,795	939,750	751,800	187,950
არშემდგარი	13,841	346,025	276,820	69,205
სულ	32,636	1,285,775	1,028,620	257,155

ცხრილი 3.7.2: 2012 წელს გამოქვეყნების საფასურის გადახდის შედეგად მიღებული თანხები

2012 წელი	ტენდერების რაოდენობა	სააგენტოს მიერ მიღებ. თანხა	„24 საათის“ წილი (80%)	სააგენტოს წილი (20%)
შემდგარი	19,902	995,100	796,080	199,020
არშემდგარი	8,860	221,500	177,200	44,300
სულ	28,762	1,216,600	973,280	243,320

როგორც ცხრილებიდან (3.7.1 და 3.7.2) ჩანს, 2011-2012 წლებში სახელმწიფო ორგანიზაციების მიერ გადახდილი სატენდერო განცხადების გამოქვეყნების საფასურიდან კერძო კომპანიამ („24 საათი“) სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიიღო 2,001,900 ლარი; ზემოთ წარმოდგენილი ანალიზი კი ცხადყოფს, რომ აღნიშნული სახსრების ბიუჯეტიდან გაწევის აუცილებლობა არ არსებობდა. სააგენტოს 2011-2012 წლებში დარჩა მხოლოდ 500,475 ლარი (მთლიანად მიღებული თანხის 20%).¹⁰⁹ თუ გავითვალისწინებთ აღნიშნულ პერიოდში პორტალით მოსარგებლე (თუნდაც ერთხელ ვიზიტი) პირთა მთლიან რაოდენობას (11,383,547 ვიზიტი), ვადგენთ, რომ პორტალით ერთხელ სარგებლობა საშუალოდ ღირს მხოლოდ 0,04 ლარი.¹¹⁰

აღსანიშნავია ისიც, რომ სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის ეფექტიანობის აუდიტი განხორციელდა სლოვენიაშიც, სადაც აღნიშნული აუდიტის დაწყების მთავარი მიზეზი გახლდათ სწორედ გაზეთში ტენდერის გამოქვეყნებასთან დაკავშირებული პრობლემატიკის შესწავლა. სლოვენიაშიც სატენდერო განაცხადის გამოქვეყნება სავალდებულო იყო გაზეთში, ელექტრონული პორტალის არსებობის მიუხედავად. სლოვენიის უმაღლესმა აუდიტორულმა სამსახურმა მსგავსი სახის პრაქტიკა მნიშვნელოვან ნაკლოვანებად მიიჩნია და გასცა რეკომენდაცია სისტემის აღნიშნული კუთხით შესაცვლელად.

¹⁰⁹ 257,155 ლარი + 243,320 ლარი = 500,475 ლარი.

¹¹⁰ 500,475 ლარი / 11,383,547 ვიზიტი = 0,04 ლარი

2014 წლის იანვრიდან საქართველოში ამოქმედდა საკანონმდებლო ცვლილება, რომლის თანახმად გაზეთში სატენდერო განაცხადების გამოქვეყნება არ იქნება სავალდებულო, რაც მნიშვნელოვან პოზიტიურ ნაბიჯად უნდა ჩაითვალოს.¹¹¹

რეკომენდაციები

სსიპ კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს:

- › მიზანშეწონილია, შეიცვალოს და დაიხვეწოს სატენდერო განაცხადებისა და სატენდერო დოკუმენტაციის გამოქვეყნების საფასურის ოდენობები და გადახდის წესი. ტენდერის გამოქვეყნების საფასური, საგაზეთო გამოქვეყნების ვალდებულების არარსებობის პირობებში, სასურველია, განისაზღვროს ტენდერის ღირებულებიდან გამომდინარე;
- › სასურველია, გამოთავისუფლებული რესურსები მოხმარდეს სისტემის შესახებ ცნობიერების ამაღლებას, ელექტრონული ინფრასტრუქტურის განვითარებასა და სრულყოფას.

¹¹¹საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, მუხლი 12¹.

4. ტენდერის განხორციელების ეტაპი

4.1 ტენდერების დაუსაბუთებელი შეწყვეტა

სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ არსებული კანონმდებლობის თანახმად, შემსყიდველს ტენდერის პროცედურების შეწყვეტა შეუძლია ხელშეკრულების დადებამდე, ტენდერის განხორციელების ნებისმიერ ეტაპზე, თუ ეს აუცილებელი გახდება მისგან დამოუკიდებელი, წინასწარ გაუთვალისწინებელი მიზეზებით, აგრეთვე, საქართველოს სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე.¹¹²

სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურების შესწავლისას გამოვლინდა, რომ რიგ შემთხვევებში შემსყიდველი ორგანიზაციები სათანადო დასაბუთების გარეშე წყვეტდნენ ტენდერის პროცედურებს (სულ გამოვლინდა 5 შემთხვევა). მაგალითად, 2011 წლის 6 დეკემბერს შემსყიდველმა გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი¹¹³ 1500 ცალი ნაგვის კონტეინერის შესყიდვაზე. ტენდერის სავარაუდო ღირებულება შეადგენდა 1,350,000 ლარს, ერთეულის ღირებულება განისაზღვრა 900 ლარით. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო სამმა კომპანიამ (იხ. ცხრილი 4.1.1).

ცხრილი 4.1.1: ტენდერში მონაწილე პრეტენდენტები

პრეტენდენტი	პირველადი ფასი	საბოლოო ფასი
A	1,350,000	1,309,500
B	1,350,000	1,048,500
C	1,350,000	1,035,480

2012 წლის 9 იანვარს სატენდერო კომისიამ დაადგინა, რომ კონტეინერს ესაჭიროებოდა დამატებითი ტექნიკური პარამეტრები, თუმცა აღნიშნული არ დაუსაბუთებია და, ამასთანავე, არ განუმარტავს, თუ რატომ არ შეიძლებოდა დამატებითი პარამეტრების საჭიროების ტენდერის გამოცხადებამდე განსაზღვრა. შედეგად, შემსყიდველმა დაუსაბუთებლად შეწყვიტა ტენდერის პროცედურები.

შესწავლილ იქნა ტენდერი¹¹⁴, სადაც მონაწილეობდა 9 პრეტენდენტი. ტენდერი შეწყდა და განმეორებით ტენდერში¹¹⁵ ჩაიღო 2 მილიონი ლარის ბრუნვის მოთხოვნა. შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ 9-დან 8 მიმწოდებელი ვერ დააკმაყოფილებდა აღნიშნულ მოთხოვნას. საბოლოოდ ტენდერში მხოლოდ ერთმა პრეტენდენტმა მიიღო მონაწილეობა.

ტენდერის დაუსაბუთებლად შეწყვეტის მიზანი შეიძლება იყოს გადაუდებელი აუცილებლობის მდგომარეობის ხელოვნურად შექმნა, შემსყიდველისათვის არასასურველ პრეტენდენტთან ხელშეკრულების გაფორმების თავიდან აცილება და ა.შ. ამ ქვეთავში განხილულ პირველ შემთხვევაში ზუსტად არ ჩანს, თუ რა მოტივით ჩაიშალა

¹¹² საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, 2006, მუხლი 7(1)(„გ“).

¹¹³ SPA110031012.

¹¹⁴ SPA120008255.

¹¹⁵ SPA120016675.

ტენდერი, თუმცა ქვემოთ წარმოდგენილი ფაქტების ანალიზი (რაც დაუსაბუთებელ დისკვალიფიკაციასთანაც არის დაკავშირებული) მიუთითებს, რომ შემსყიდველმა ეს სათანადო დასაბუთების გარეშე განახორციელა.

4.2 პრეტენდენტთა დაუსაბუთებელი დისკვალიფიკაცია

არსებული კანონმდებლობის თანახმად, პრეტენდენტი ექვემდებარება დისკვალიფიკაციას, თუ მის მიერ წარმოდგენილი საკვალიფიკაციო მონაცემების დამადასტურებელი დოკუმენტები ან/და ტექნიკური დოკუმენტაცია არ შეესაბამება სატენდერო განაცხადს ან/და სატენდერო დოკუმენტაციას.¹¹⁶

პრეტენდენტთა დაუსაბუთებელი დისკვალიფიკაციის პრობლემის საილუსტრაციოდ კვლავ ზემოთ განხილული ნაგვის კონტეინერების შესყიდვის მაგალითი შეიძლება მოვიყვანოთ. როგორც აღინიშნა, შემსყიდველმა 2012 წლის 9 იანვარს შეწყვიტა ტენდერის პროცედურები დამატებითი ტექნიკური პარამეტრების განსაზღვრის აუცილებლობიდან გამომდინარე. ტენდერის შეწყვეტიდან მე-3 დღეს, 2012 წლის 11 იანვარს, შემსყიდველმა განმეორებით გამოაცხადა ტენდერი¹¹⁷ 1500 ცალი ნაგვის კონტეინერის შესყიდვაზე, რომლის სავარაუდო ღირებულებამ შეადგინა 1,309,500 ლარი, ერთეულის ღირებულება კი განისაზღვრა 873 ლარით (ტენდერის სავარაუდო ღირებულება ზუსტად შეესაბამებოდა 2011 წლის 6 დეკემბერს გამოცხადებულ ტენდერში პრეტენდენტ A-ს მიერ დაფიქსირებულ სატენდერო წინადადების საბოლოო ფასს; ტექნიკური პარამეტრების გაუმჯობესების მიუხედავად კი ერთეულის ღირებულება შემცირდა 27 ლარით).

აღნიშნულ ტენდერში კვლავ მიიღეს მონაწილეობა პრეტენდენტმა A-მ (სატენდერო წინადადების საბოლოო ფასი - 1,150,000 ლარი) და პრეტენდენტმა B-მ (1,149,999 ლარი). სატენდერო კომისიამ განიხილა ყველაზე დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტ B-ს წინადადება და დაადგინა, რომ სატენდერო დოკუმენტაცია შეესაბამებოდა შემსყიდველის მოთხოვნებს, თუმცა წარმოდგენილი ნიმუში შეუსაბამო იყო ტექნიკური დავალებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან (ამწვევი მექანიზმი არ ასრულებდა გარკვეულ ფუნქციებს). აღნიშნული მიზეზის გამო შემსყიდველმა მოახდინა პრეტენდენტ B-ს დისკვალიფიკაცია და ხელშეკრულების გასაფორმებლად მოიწვია პრეტენდენტი A. ხელშეკრულების გაფორმებამდე დისკვალიფიცირებულმა პრეტენდენტმა გაასაჩივრა შემსყიდველის გადაწყვეტილება დავების განმხილველ საბჭოში, რომელმაც დაადგინა, რომ პრეტენდენტ B-ს მიერ წარმოდგენილი ნიმუში სრულად აკმაყოფილებდა შემსყიდველის მოთხოვნებს, მოითხოვა დისკვალიფიკაციის შესახებ გადაწყვეტილების გაუქმება და შესყიდვის პროცედურების კანონმდებლობის საფუძველზე წარმართვა.

შემსყიდველმა ნაცვლად იმისა, რომ ხელმეორედ განეხილა პრეტენდენტ B-ს სატენდერო წინადადება, ვინაიდან არ არსებობდა მისი დისკვალიფიკაციის საფუძველი, შეწყვიტა

¹¹⁶ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება N9 გამარტივებული შესყიდვის, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ, 2011, მუხლი 12(2).

¹¹⁷ SPA120001138.

შესყიდვის პროცედურები იმ მოტივით, რომ კონტენერის ტექნიკური პარამეტრები საჭიროებდა დამატებით დახვეწას. აღნიშნულის შემდეგ შემსყიდველმა ხელმეორედ გამოაცხადა ტენდერი, რომელშიც მხოლოდ ერთმა კომპანიამ (პრეტენდენტმა A-მ) მიიღო მონაწილეობა და გამოვლინდა გამარჯვებულად. ამგვარად, შემსყიდველმა თავდაპირველად სათანადო საფუძვლის არსებობის გარეშე მოახდინა პრეტენდენტის დისკვალიფიკაცია, შემდგომში კი, დაუსაბუთებლად შეწყვიტა ტენდერის პროცედურები, რითაც შეძლო ხელშეკრულების სავარაუდოდ მისთვის სასურველ პრეტენდენტთან გაფორმება.

საყურადღებოა კიდევ ერთი ტენდერი¹¹⁸, რომელიც გამოცხადდა საზეიმო გალაკონცერტისა და მასთან დაკავშირებული მომსახურების შესყიდვის მიზნით. სატენდერო წინადადების დაზუსტებისათვის, კერძოდ, მომსახურების ხარჯთაღრიცხვისა და შოუპროგრამაში მონაწილე პირთა შესახებ ინფორმაციის წარსადგენად, პრეტენდენტს დაზუსტებაზე მიეცა 50 წუთი, რაც არაგონივრულად მოკლე ვადაა. აღნიშნულის შემდეგ მოხდა პრეტენდენტის დისკვალიფიკაცია.

განხილული შესყიდვების ანალიზი ცხადყოფს, რომ პრეტენდენტთა დისკვალიფიკაცია და ტენდერების შეწყვეტა ხდება დაუსაბუთებელი მიზეზებით. შესაბამისად, არსებობს მაღალი რისკი იმისა, რომ შემსყიდველები ხელშეკრულებებს აფორმებენ მათთვის სასურველ პრეტენდენტებთან, ზღუდავენ კონკურენციას და აჭიანურებენ შესყიდვების დროულად განხორციელებას. ამ ყოველივეს აადვილებს ის ფაქტიც, რომ შემსყიდველებს არა აქვთ საკანონმდებლო ვალდებულება პრეტენდენტს წარუდგინონ კონკრეტული მტკიცებულება ან დეტალური ინფორმაცია, რომლის საფუძველზედაც მიიღეს ეს გადაწყვეტილება (შემსყიდველს აღნიშნული ვალდებულება მხოლოდ სააგენტოს წინაშე აქვს).¹¹⁹ სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ არსებული UNCITRAL¹²⁰-ის სამოდელო (სანიმუშო) კანონი კი პირდაპირ მიუთითებს, რომ პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია, შესყიდვის შეწყვეტის შესახებ მიღებული დასაბუთებული გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ ეცნობოს შესყიდვაში მონაწილე ყველა პრეტენდენტს.¹²¹ მსგავსი სახის მოთხოვნას აყენებს გერმანიის შესყიდვების კანონმდებლობაც, რომელიც, აგრეთვე ითვალისწინებს შემსყიდველის ვალდებულებას - მიაწოდოს პრეტენდენტებს ინფორმაცია შესყიდვის იმავე ობიექტზე მომავალში გამოსაცხადებელი ტენდერის შესახებ.¹²²

¹¹⁸ SPA120014035.

¹¹⁹ საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, მე-7(2)(„ვ“) მუხლი.

¹²⁰ საერთაშორისო სავაჭრო სამართალთან დაკავშირებით არსებული გაეროს კომისია, რომლის ფუნქციაა სავაჭრო და კომერციულ სამართალთან დაკავშირებული ნორმების მოდერნიზაცია და ჰარმონიზაცია.

¹²¹ UNCITRAL Model Law on Public Procurement, Article 19(2).

¹²² Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil B (VOB/B), 2009, § 17(2); Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A (VOL/A), 2009, § 17(2).

რეკომენდაციები

სსიპ კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს:

- › შეიმუშავოს საკანონმდებლო ინიციატივა შემსყიდველის მხრიდან ტენდერის შეწყვეტის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთებისა და პრეტენდენტებისთვის შეტყობინების სავალდებულო ხასიათთან დაკავშირებით.
- › გააძლიეროს მონიტორინგისა და კონტროლის მექანიზმები შეწყვეტილ, არშემდგარ ტენდერებთან და პრეტენდენტთა დისკვალიფიკაციის საკითხებთან მიმართებაში.

5. კონტრაქტების მენეჯმენტი და მიმწოდებელთა შეფასების სისტემა

5.1 სახელმწიფო პირობების დაუსაბუთებელი ცვლილება

მხარეთა შეთანხმებით, სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ხელშეკრულების გაფორმების შემდეგ, ხელშეკრულებაში ცვლილების განხორციელება გამონაკლის შემთხვევებშია შესაძლებელი. კერძოდ, კანონი მიუთითებს, რომ დაუშვებელია ხელშეკრულების პირობების შეცვლა, თუ ამ ცვლილების შედეგად იზრდება ხელშეკრულების ჯამური ღირებულება ან უარესდება ხელშეკრულების პირობები შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ ის გარემოებები, რომლებიც ხელშეკრულების დადების საფუძველი გახდა, ხელშეკრულების დადების შემდეგ აშკარად შეიცვალა და მხარეები არ დადებდნენ ამ ხელშეკრულებას ან დადებდნენ სხვა შინაარსით, ეს ცვლილებები რომ გაეთვალისწინებინათ, მაშინ შეიძლება მოთხოვილ იქნეს ხელშეკრულების მისადაგება შეცვლილი გარემოებებისადმი.¹²³

აუდიტით გამოვლინდა ხელშეკრულების ვადის უსაფუძვლო ცვლილების რამდენიმე შემთხვევა (სულ - 4). დადგინდა, რომ როდესაც ხელშეკრულების გაფორმების შემდეგ მიმწოდებლების მიერ ვერ ხორციელდება ნაკისრი ვალდებულების შესრულება ხელშეკრულებით დათქმულ ვადაში, ისინი ითხოვენ სახელმწიფო პირობების ვადის გაგრძელებას ისეთი საფუძველსმოკლებული მიზეზების გამო, როგორებიცაა, მაგალითად, ზაფხულის პერიოდთან დაკავშირებული მაღალი ტემპერატურა, კლიმატის გაუარესება ზამთარში, მაშინ როდესაც მათთვის წინასწარ არის ცნობილი, რომ თუ სამშენებლო სამუშაოები განხორციელდება ზამთრის პერიოდში, შესაძლოა იქნეს ძლიერი სიცივეები და სხვ.

2012 წლის 3 ივლისს, 197,469 ლარის ღირებულების ხელშეკრულება¹²⁴ გაფორმდა მიმწოდებელთან. ხელშეკრულების მოქმედების ვადა განისაზღვრა 2012 წლის 20 აგვისტოს ჩათვლით, რა პერიოდშიც მიმწოდებელს უნდა უზრუნველყო 17 ობიექტის - ბაგა-ბაღის შენობების სახურავის სარემონტო სამუშაოები. 2012 წლის 23 აგვისტოს ხელშეკრულებაში შევიდა ცვლილება, რომლის საფუძველზეც გაიზარდა ხელშეკრულების მოქმედების ვადა და განისაზღვრა 2012 წლის 1 სექტემბრამდე. მიზეზად მძიმე კლიმატური პირობები (წვიმა, ქარი და ძლიერი სიციხე) სახელდება. ხელშეკრულებაში შეტანილ ცვლილებას საფუძველად უდევს ცნობა გარემოს დაცვის ეროვნული სააგენტოდან იმ პერიოდში არსებული მეტეოროლოგიური მონაცემების შესახებ. აღნიშნული ცნობის თანახმად, 21 ივლისიდან 3 აგვისტომდე ფიქსირდებოდა ჰაერის მაღალი ტემპერატურა (საშუალოდ, 36 გრადუსი ცელსიუსით). აღსანიშნავია ისიც, რომ აღნიშნული 14 დღის განმავლობაში 40 გრადუსიანი სიციხე მხოლოდ ერთხელ დაფიქსირდა, 6 შემთხვევაში კი - ტემპერატურა 35 გრადუსზე დაბალი იყო. საქართველოში არსებული კლიმატური პირობების გათვალისწინებით, მსგავსი სახის

¹²³ სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 21 (5); საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 398.

¹²⁴ SPA120014402.

სიცხეები მოულოდნელობას და ფორს-მაჟორულ გარემოებას არ წარმოდგენს. რაც შეეხება წვიმას, ხელშეკრულების შესრულების პერიოდში მხოლოდ 9-ჯერ დაფიქსირდა, რაც ასევე, ნორმალური მოვლენაა ზაფხულის პერიოდში. ხელშეკრულების გაფორმებამდე როგორც შემსყიდველს, ასევე მიმწოდებელს შეეძლოთ წინასწარ გაეთვალისწინებინათ ზაფხულის პერიოდთან დაკავშირებული თანმდევი სიცხეები და მოსალოდნელი წვიმები. შესაბამისად, კლიმატურ პირობებზე აპელირება და მის საფუძველზე ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულების ვადის გადაწევა უსაფუძვლო და დაუშვებელი იყო.

გარდა სახელშეკრულებო ვადის ცვლილებისა ხშირად ხდება სახელშეკრულებო ღირებულების ზრდა. მართალია, არსებული კანონმდებლობა გარკვეულწილად ითვალისწინებს მსგავსი პრაქტიკის პრევენციას (ღირებულების ზრდა შეიძლება გამონაკლის შემთხვევებში, რაც 10%-ს არ უნდა აღემატებოდეს),¹²⁵ აღნიშნული მექანიზმები არ არის საკმარისი ხელშეკრულების ღირებულების უსაფუძვლო ზრდის რისკის მინიმუმადე შემცირებისა და კონტრაქტების ეფექტიანი მენეჯმენტისათვის.

სახელმწიფო შესყიდვის ხელშეკრულებებში შეტანილი დაუსაბუთებელი ცვლილებები იწვევს სახელმწიფო დანახარჯების ზრდას და გვიანდება შესრულება, რაც, თავის მხრივ, უარყოფითად მოქმედებს შემსყიდველის საქმიანობაზე. აღნიშნული პრობლემის გამომწვევ მიზეზად შეიძლება დავასახელოთ ის გარემოება, რომ შემსყიდველები არ იყენებენ საერთაშორისო პრაქტიკაში აპრობირებულ მექანიზმებს, რომლებიც აუცილებელია კონტრაქტების ეფექტიანი მენეჯმენტისათვის.

რეკომენდაციები

სსიპ კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს:

- › მიზანშეწონილია გაძლიერდეს სახელმწიფო შესყიდვების ხელშეკრულებების პირობების შესრულების ეფექტიანი მონიტორინგის პროცესი, დანერგილ და გამოყენებულ იქნას საერთაშორისო პრაქტიკაში აპრობირებული კონტრაქტების მენეჯმენტის სხვა დამატებითი მექანიზმები (მონიტორინგის პროცედურების წერილობით გაწერა, კონტრაქტის მენეჯმენტის გეგმის შემუშავება, სახელშეკრულებო ვალდებულებების შესრულების შუალედური ანგარიშების წარმოდგენა მიმწოდებლების მხრიდან, და ა.შ.).

¹²⁵ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება N9 გამარტივებული შესყიდვის, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ, 2011, მუხლი 20.

რეკომენდაციები**შემსყიდველ ორგანიზაციებს:**

- › გამოიყენონ მონიტორინგისა და კონტრაქტების მენეჯმენტის დამატებითი მექანიზმები; ხელშეკრულებაში ცვლილების შეტანამდე შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა ზედმიწევნით უნდა შეისწავლონ მიმწოდებლის მოთხოვნა შესატანი ცვლილების შესახებ. ხელშეკრულების ცვლილება უნდა დაეფუძნოს დასაბუთებულ მოთხოვნასა და შესყიდვებისა და სამოქალაქო კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ობიექტურ გარემოებებს, რაც მტკიცებულებით უნდა დასტურდებოდეს. ელექტრონული სისტემის მეშვეობით ხელმისაწვდომი უნდა იყოს არა მხოლოდ შეტანილი ცვლილება, არამედ ყველა დაკავშირებული დოკუმენტაცია, რასაც აღნიშნული ცვლილება ეფუძნება.

5.2 შეფასების სისტემის არარსებობა¹²⁶

სახელმწიფო შესყიდვების პროცესების ეფექტიანობის გასაუმჯობესებლად ერთ-ერთი აუცილებელი ინსტრუმენტია შეფასების სისტემის არსებობა სხვადასხვა დონეების (შემსყიდველები, სააგენტო) მიხედვით. ევროკავშირისა და OECD-ის¹²⁷ ინიციატივით, „მმართველობისა და მენეჯმენტის გაუმჯობესების მხარდაჭერის“ (SIGMA) პროექტის¹²⁸ ფარგლებში მომზადდა დოკუმენტი, რომელშიც გაწერილია სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის შეფასების მეთოდოლოგია. აღნიშნული დოკუმენტი განმარტავს, რომ შეფასების სისტემა მიზანშეწონილია არსებობდეს, როგორც ცენტრალურ (მაკორდინებელი ორგანოს), ისე შემსყიდველი ორგანიზაციების დონეზე.¹²⁹

სახელმწიფო რესურსების რაციონალურად ხარჯვის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია სისტემაში არსებობდეს საკმარისი ინფორმაცია მიმწოდებლებისა და შემსყიდველების თაობაზე. მიმწოდებელთა მუდმივი მონიტორინგისა და შეფასების სისტემის გარეშე რთულია განსაზღვრო, რამდენად სწორად და ეფექტიანად წარმართავს ორგანიზაცია

¹²⁶ მიმწოდებელთა შეფასების სისტემაში არ ვგულისხმობთ რიგ ქვეყნებში აპრობირებულ პრეკვალიფიკაციის პროცედურებს.

¹²⁷ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია

¹²⁸ Support for Improvement in Government and Management - <http://www.sigmaweb.org>

¹²⁹ SIGMA report on Performance Measurement on Public Procurement, August 2011, p. 2.

შესყიდვებთან დაკავშირებულ პროცესებს. SIGMA-ს ანგარიშში ¹³⁰ აღნიშნულია მიმწოდებელთა შეფასების სისტემის შემდეგი დადებითი მხარეები:

- მიმწოდებელთა თაობაზე სრულყოფილი ინფორმაციის არსებობა იძლევა საშუალებას შეფასდეს, როგორც კონკრეტული პროექტის ფარგლებში განხორციელებული შესყიდვების, ისე მთლიანად შესყიდვების სისტემის პროდუქტიულობა და ეფექტიანობა;
- აადვილებს შესყიდვების პროცესებში არსებული ნაკლოვანებებისა და ხარვეზების გამოვლენას;
- ხელს უწყობს პრიორიტეტების სწორად განსაზღვრასა და სტრატეგიის შემუშავებას.¹³¹

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების საერთაშორისო ორგანიზაცია (OECD) თავის მეთოდოლოგიაში ასევე მიუთითებს, რომ ინდიკატორების შემუშავება და შეფასების სისტემის დანერგვა აუცილებელია შესყიდვების სისტემის ეფექტიანობის გასაზომად და მისი გაუმჯობესების გზების საძიებლად.¹³²

5.2.1 მიმწოდებელთა და შემსყიდველთა შეფასების სისტემა არ არის დანერგილი

მიმწოდებელთა შეფასების სისტემა შემსყიდველ ორგანიზაციებში

შემსყიდველ ორგანიზაციაში მიმწოდებელთა შეფასების სისტემის (ე.წ. მიკრო დონე) არსებობის ერთ-ერთი მთავარი მიზანია მიმწოდებელთა თაობაზე სრულყოფილი ინფორმაციის არსებობა და განხორციელებული შესყიდვების თაობაზე ცოდნის დაგროვება. აღნიშნული ხელს შეუწყობს გამარტივებული შესყიდვების განხორციელების დროს მიმწოდებლის სწორად შერჩევის პროცესს. ამასთანავე, შემსყიდველს მიეცემა შესაძლებლობა სწორად განსაზღვროს, თუ რომელ კომპანიებთან არის მიზანშეწონილი მჭიდრო ურთიერთობების დამყარება და თანამშრომლობა შემსყიდველი ორგანიზაციის ინტერესებიდან გამომდინარე.

მიმწოდებელთა შეფასება შეიძლება ეფუძნებოდეს სხვადასხვა კრიტერიუმს, როგორებიცაა: მომსახურების/პროდუქტის ხარისხი, ფასი, დრო, კომპანიის რეპუტაცია/სახელი, გამოცდილება და ა.შ. შემსყიდველის კონკრეტული ინტერესებიდან და საქმიანობის სფეროდან გამომდინარე, შეიძლება შემუშავდეს მიმწოდებელთა შეფასების რამდენიმე სისტემა, რომელიც დაეფუძნება განსხვავებულ კრიტერიუმებსა და ინდიკატორებს.

აუდიტით გამოვლინდა, რომ შემსყიდველ ორგანიზაციებში არ არის დანერგილი მიმწოდებელთა შეფასების სისტემა; არ ხდება განხორციელებული შესყიდვების თაობაზე ინფორმაციის სისტემური აღრიცხვა და მისი პრაქტიკაში შემდგომი გამოყენება.

¹³⁰ იქვე გვ. 2-3.

¹³¹ იქვე, გვ. 3.

¹³² OECD Methodology for Assessing Procurement System, December 2009, p. 3.

შესაბამისად, ისინი არ ფლობენ საკმარის ინფორმაციას პოტენციურ მიმწოდებლებზე (მიუხედავად იმისა, რომ მათ ამის შესაძლებლობას ელექტრონული სისტემაც აძლევთ), რაც გამარტივებული შესყიდვების განხორციელების დროს სწორი კომპანიის შერჩევას ართულებს. ინფორმაციის ნაკლებობა არის იმის მიზეზიც, რომ არასათანადოდ ხდება შესყიდვების დაგეგმვა და ტენდერების განხორციელების დროს შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულებების განსაზღვრა ხშირ შემთხვევებში არასწორად ხდება, რაც თავის მხრივ იწვევს შესყიდვის მაღალ ფასში განხორციელებას.¹³³

მიმწოდებელთა ერთიანი შეფასების სისტემა

საერთაშორისო პრაქტიკაში მიმწოდებელთა შეფასების სისტემა ფუნქციონირებს არა მხოლოდ შემსყიდველი ორგანიზაციის დონეზე, არამედ მთლიანად სახელმწიფოს მასშტაბით (ცენტრალური, ე.წ. მაკრო დონე).¹³⁴ შემსყიდველი ორგანიზაციები ინფორმაციას თავიანთი მიმწოდებლების თაობაზე აცნობებენ შესყიდვების მაკოორდინებელ ცენტრალურ ორგანოს, რომელიც ახორციელებს აღნიშნული ინფორმაციის ანალიზს, კონსოლიდაციას და აქვეყნებს სახელმწიფო შესყიდვების ვებ-გვერდზე. აღნიშნული მონაცემები შეიძლება მოიცავდეს: ინფორმაციას კომპანიის საქმიანობის სფეროს შესახებ, გამოცდილებას, შესყიდვების სტატისტიკას, უკანასკნელ პერიოდში განხორციელებულ სამუშაოებს, შემსყიდველთა მხრიდან მიმწოდებელთა შეფასებას, პროდუქტების ელექტრონულ კატალოგს და ა.შ., რომელთა საფუძველზე შეიძლება მოხდეს მიმწოდებელთა რანგირება. აღნიშნული შემსყიდველისათვის აადვილებს მიმწოდებელთა შერჩევის პროცესს გამარტივებული შესყიდვის განხორციელების დროს, ზრდის მიმწოდებლის სწორად შერჩევის ალბათობას და, ამასთანავე, ზრდის კონკურენციას პოტენციურ მიმწოდებლებს შორის. ასევე, მიმწოდებელთა საქმიანობისა და რეპუტაციის თაობაზე დამატებითი ინფორმაციის არსებობა შემსყიდველებს გაუადვილებს შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებას ტენდერის პროცესში ისეთ შემთხვევებში, როდესაც პრეტენდენტის მიერ შეთავაზებული საბოლოო ფასი მნიშვნელოვნად დაბალია შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებაზე, რაც ეჭვქვეშ აყენებს სახელშეკრულებო ვალდებულებების სრულად და ჯეროვნად შესრულების შესაძლებლობას (მაგალითად, გადაწყვიტოს, მოსთხოვოს თუ არა პრეტენდენტს ფასწარმოქმნის დასაბუთება და ა.შ.).

საქართველოში მიმწოდებელთა შესახებ მნიშვნელოვანი ინფორმაციის მოსაძიებლად შესყიდვების ელექტრონულ სისტემასთან¹³⁵ ერთად შექმნილია ტენდერებზე მონიტორინგის დამატებითი მექანიზმი (www.tendermonitor.ge). გარდა ამისა, ფუნქციონირებს კვალიფიციურ მიმწოდებელთა რეესტრი, ე.წ. „თეთრი სია“ და არაკეთილსინდისიერ მიმწოდებელთა რეესტრი - „შავი სია“. მათში მოხვედრის მთავარი

¹³³ აღნიშნული საკითხი უფრო დაწვრილებით იხილეთ 1.1 ქვეთავში.

¹³⁴ ერთ-ერთი პირველი ქვეყანა არის დანია; თუ როგორ დაიწყო დანიაში აღნიშნული პროცესის ინიცირება, შეგიძლიათ იხ.: National Audit Office of Denmark, E-procurement and its Effects on Future Audit Approach, March 2004.

¹³⁵ კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო - www.spa.gov.ge

კრიტერიუმი სახელშეკრულებო ვალდებულებების კეთილსინდისიერად შესრულება და ბიუჯეტის წინაშე დავალიანების არარსებობაა. შესაბამისად, აღნიშნული სიებიდან დაინტერესებულ პირს შეუძლია მიიღოს ინფორმაცია იმის თაობაზე, თუ რამდენად კეთილსინდისიერად ასრულებს ესა თუ ის კომპანია თავის სახელშეკრულებო ვალდებულებებს. შესაბამისად, აღნიშნული სისტემა შემსყიდველთათვის იძლევა შესაძლებლობას ჰქონდეთ გარკვეული ინფორმაცია პოტენციური მიმწოდებლების შესახებ, თუმცა აღნიშნული ინფორმაცია არ არის იმგვარად სისტემატიზებული, სრული და ადვილად აღსაქმელი (მაგალითად, მიმწოდებელთა შეფასება სპეციალური სიმბოლოებით - „ვარსკვლავებით“), რომ გაადვილდეს მიმწოდებელთა სწორად შერჩევა და დადებითად იმოქმედოს კონკურენციაზე.

ამგვარად, მიმწოდებელთა შეფასების სისტემის გაუმჯობესება და მასში ყველა რელევანტური ინფორმაციის თავმოყრა მიზანშეწონილია არსებული სიტუაციიდან გამომდინარე.

შემსყიდველთა შეფასება მიმწოდებელთა მხრიდან

ხელშეკრულების მხარეთა თანასწორობის უზრუნველსაყოფად მიმწოდებლებსაც უნდა ჰქონდეთ შესაძლებლობა დააფიქსირონ საკუთარი აზრი შემსყიდველთა თაობაზე - უნდა მოხდეს შემსყიდველთა შეფასება მიმწოდებელთა მხრიდან, რაც ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ელექტრონული სისტემის მეშვეობით. ეს მექანიზმი სააგენტოსათვის გააადვილებს შემსყიდველების მონიტორინგის შესაძლებლობას და კიდევ უფრო აამაღლებს სისტემის გამჭვირვალობის დონეს. აღნიშნული, აგრეთვე, მნიშვნელოვნად გაზრდის შემსყიდველ უწყებათა ორგანიზაციული პასუხისმგებლობის დონეს და შეამცირებს არამართებული გადაწყვეტილებების მიღების ალბათობას.

5.2.2 სადისკუსიო ფორუმი შექმნილი არ არის

სისტემის გამჭვირვალობისა და ეფექტიანობის კიდევ უფრო გასაუმჯობესებლად და შესყიდვის ხელშეკრულების მხარეთა ანგარიშვალდებულების ასამაღლებლად ეფექტიანი მექანიზმია ელექტრონული, ე.წ. „ონლაინ ფორუმის“ არსებობა, სადაც მიმწოდებლებსა და შემსყიდველ ორგანიზაციებს შესაძლებლობა ექნებათ თავიანთი პრობლემები, მათ წინაშე მდგარი საჭიროებები და ზოგადი მოსაზრებები გაუზიარონ ერთმანეთს. მსგავსი სახის ფორუმები დაყოფილია სხვადასხვა თემატურ ნაწილებად.

აღნიშნული მექანიზმი წარმოადგენს სხვადასხვა მხარეთა გამოცდილების გაზიარებისა და რელევანტური ცოდნის დაგროვების ეფექტიან საშუალებას, რომლის მეშვეობითაც შესაძლებელი იქნება შესყიდვების სფეროში არსებული პრობლემებისა და მათი გადაჭრის გზების დროული იდენტიფიცირება.

საქართველოს შესყიდვების სისტემაში ერთიანი სადისკუსიო პლატფორმა, ე.წ. „ონლაინ ფორუმი“ დანერგილი არ არის. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, აღნიშნული კუთხით შესაბამისი ღონისძიებების დროული გატარება.

რეკომენდაციები

შემსყიდველ ორგანიზაციებს:

- › უნდა მოხდეს მიმწოდებელთა მუდმივი და სისტემური შეფასება, რომელიც დაეფუძნება ყველა რელევანტურ მონაცემსა და კრიტერიუმს; განხორციელდეს აღნიშნული ინფორმაციის ანალიზი და პრაქტიკაში გამოყენება; მოხდეს დამუშავებული ინფორმაციის კომუნიკაცია სააგენტოსთან.

სსიპ კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს:

- › მოხდეს მიმწოდებელთა შესახებ არსებული ინფორმაციის სისტემატიზაცია და მათი შეფასების სისტემის შემუშავება, რაც შემსყიდველებს გაუადვილებს შესყიდვების დაგეგმვასა და მიმწოდებელთა სწორად შერჩევის პროცესს გამარტივებული შესყიდვების დროს (მაგალითად, მიმწოდებელთა შეფასება და რანგირება „ვარსკვლავების“ მიხედვით, რაც უნდა დაეფუძნოს სხვადასხვა ობიექტურ კრიტერიუმს);
- › შემუშავდეს შემსყიდველთა შეფასების ჩარჩო დოკუმენტი, რომლის შევსებაც მოხდება მიმწოდებელთა მხრიდან და ხელმისაწვდომი გახდება ელექტრონული სისტემის მეშვეობით; მოხდეს აღნიშნული ინფორმაციის სისტემატიზაცია.
- › ელექტრონული სისტემის ფარგლებში მიზანშეწონილია შეიქმნას სადისკუსიო პლატფორმა (ფორუმი), რომელიც იქნება შემსყიდველთა, მიმწოდებელთა და სხვა დაინტერესებულ მხარეთა კომუნიკაციის ეფექტიანი საშუალება, რაც ხელს შეუწყობს მოსაზრებების ურთიერთგაზიარებას, ცოდნის დაგროვებას, არსებული პრობლემების იდენტიფიცირებას, მათი აღმოფხვრის გზების პოვნას და გაადვილებს შესაბამისი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესებს (როგორც შემსყიდველისათვის, ისე - მიმწოდებლისათვის).

6. შმაჯამებელი დასკვნა და რეკომენდაციები

წარმოდგენილი ანგარიშით სახელმწიფო აუდიტის სამსახური შეეცადა ეჩვენებინა სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში უკანასკნელ პერიოდში მიღწეული მნიშვნელოვანი პროგრესი და ამასთანავე, გამოევიტინა ის ნაკლოვანი მხარეები, რომლებიც ჯერ კიდევ აღმოსაფხვრელია. გაეროს, აზიის განვითარების ბანკის, ევროპის რეკონსტრუქციის ბანკის, TI-საქართველოს, ევროპარლამენტისა და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების შეფასებებით, საქართველოს შესყიდვების სისტემა აღიარებულია ერთ-ერთ ყველაზე გამჭვირვალე სისტემად მსოფლიოში, რომელიც ეფექტიანად ემსახურება კორუფციული რისკების შემცირებასა და სახელმწიფო სახსრების რაციონალურად ხარჯვას.

მნიშვნელოვანი პოზიტიური რეფორმებისა და წინსვლის მიუხედავად, არის საკითხები, რომლებიც ყურადღებას, ცვლილებასა და დახვეწას საჭიროებს. ჩატარებული აუდიტით გამოვიტინდა, რომ მნიშვნელოვანი პრობლემებია დაგეგმვის სფეროში, კერძოდ: არასწორად და გადაჭარბებით ხდება საჭიროებათა იდენტიფიცირება და მათი სატენდერო დოკუმენტაციაში ფორმულირება; შემსყიდველთა მხრიდან არ ხდება სტანდარტების გამოყენება; რიგი შესყიდვების პროცესები და დოკუმენტები საჭიროებენ სტანდარტიზაციას; შემსყიდველთა მხრიდან არ ხორციელდება ბაზრის კვლევა და არ არის შემუშავებული სხვადასხვა ტიპის ბაზრის კვლევის მეთოდები (კვლევის განხორციელების შემთხვევაში არ ხდება კვლევის შედეგების დოკუმენტირება); გარკვეული შესყიდვები, რომელთა ცენტრალიზაცია მიზანშეწონილია ბაზარზე არსებული მდგომარეობისა და სხვა რელევანტური ასპექტის გათვალისწინებით, ხორციელდება დეცენტრალიზებულად (რითაც იკარგება ხარჯების დაზოგვის შესაძლებლობა); სხვადასხვა მიზეზთა გამო, აუდიტის პერიოდში დადებული კონტრაქტების საერთო ღირებულების დაახლოებით 40% (2 მილიარდზე მეტი) გაფორმდა კონკურენციის გარეშე, გამარტივებული წესით (ერთ პირთან მოლაპარაკების გზით); რიგ შემთხვევებში დაუსაბუთებელია გამარტივებული შესყიდვების გადაუდებელი აუცილებლობის მდგომარეობით განხორციელების ფაქტები; სახელმწიფო საწარმოებსა და მის შვილობილ კომპანიებს აქვთ შესყიდვების ელექტრონული სისტემის გვერდით ავლით განხორციელების შესაძლებლობა; გაზეთის მეშვეობით ტენდერის გამოცხადების პროცედურაზე (რომელმაც მნიშვნელობა დაკარგა ელექტრონული სისტემის ამოქმედების შემდეგ) ფუჟად გაიხარჯა 1 მილიონზე მეტი ლარი.

დარღვევებითა და ხარვეზებით მიმდინარეობს ცალკეული ტენდერის ჩატარების ეტაპებიც - შესწავლამ გამოავლინა, რომ არსებობს სატენდერო დოკუმენტაციის სასურველ პრეტენდენტზე მორგებისა და კონკურენციის ხელოვნურად შეზღუდვის მაღალი რისკები; ხდება პრეტენდენტთა დაუსაბუთებელი დისკვალიფიკაცია და ტენდერების დაუსაბუთებელი შეწყვეტა.

კანონმდებლობის გამკაცრების მიუხედავად, ვხვდებით სახელშეკრულებო პირობების შემსყიდველის საზიანოდ შეცვლის დაუსაბუთებელ შემთხვევებს, რის ერთ-ერთ მიზეზად კონტრაქტების არაეფექტიანი მენეჯმენტი უნდა მივიჩნიოთ. გარდა ამისა,

შემსყიდველების მხრიდან არ ხდება მიმწოდებელთა საქმიანობის აღრიცხვა და შეფასება, აღნიშნული ინფორმაციის ანალიზი და სისტემატიზაცია შემდგომი შესყიდვების ეფექტიანად დაგეგმვის მიზნით. ელექტრონული სისტემის ინფორმაციულობისა და სხვა დადებითი მხარეების მიუხედავად, შესამუშავებელია მიმწოდებელთა შეფასების ერთიანი დახვეწილი სისტემა, რითაც ყველა დაინტერესებულ მხარეს ექნება შესაძლებლობა, სრულყოფილი ინფორმაცია მოიპოვოს ბაზარზე მოქმედი მეწარმე სუბიექტების საქმიანობისა და მათ მიერ განხორციელებული სამუშაოს შესრულების ხარისხის შესახებ. შესამუშავებელია, აგრეთვე, სადისკუსიო პლატფორმა („ონლაინ ფორუმი“), რომელიც იქნება სხვადასხვა მხარეთა გამოცდილების გაზიარებისა და რელევანტური ცოდნის დაგროვების ეფექტიანი საშუალება, რისი მეშვეობითაც შესაძლებელი იქნება შესყიდვების სფეროში არსებული პრობლემებისა და მათი გადაჭრის გზების დროული იდენტიფიცირება.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს მიაჩნია, რომ ზემოთ დასახელებულ პრობლემატურ სფეროებში რეფორმებისა და გაუმჯობესების გზების დასახვასთან ერთად, პირველ რიგში, აუცილებელია არსებული გამჭვირვალე სისტემის შენარჩუნება, აღნიშნული კუთხით მისი კიდევ უფრო განვითარება და სააგენტოს დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა. ამასთანავე, აუცილებელია, მოცემულ რეკომენდაციებზე დაუყოვნებლივი რეაგირება და რეკომენდაციების ადრესატების კოორდინირებული მუშაობა.

რეკომენდაციები

სსიპ კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს:

- › წამოაყენოს ინიციატივა გარკვეული კატეგორიის შესყიდვის ობიექტებზე (მაგალითად, სამუშაო მაგიდის/ოთახის მოწყობისათვის აუცილებელი შესყიდვები - კომპიუტერული ტექნიკა და ავეჯი) სპეციალური რეგულაციის შემოღებისა და შესყიდვის ფასების მაქსიმალური ოდენობის დაწესების თაობაზე (აღნიშნული შესაძლებელია დარეგულირდეს მთავრობის დადგენილებით, როგორც ეს გაკეთდა ავტომანქანებთან მიმართებაში);
- › რაციონალურად ხარჯვის პრინციპის გათვალისწინებით სმეს-ს მისცეს რეკომენდაციები, თუ რომელი პროდუქტის თაობაზეა მიზანშეწონილი და პრიორიტეტული სტანდარტების შემუშავება (ადაპტირება/რეგისტრაცია) შესყიდვების სისტემაში არსებული სიტუაციიდან გამომდინარე; უზრუნველყოს პროცესში დაინტერესებულ სუბიექტთა ჩართულობა და მხარეთა შორის კოორდინაცია;
- › განახორციელოს შესაბამისი ღონისძიებები შემსყიდველი ორგანიზაციების ცნობიერების ასამაღლებლად, სტანდარტების არსებობისა და პრაქტიკაში მათი გამოყენების მიზანშეწონილობის თაობაზე; აგრეთვე მისცეს რეკომენდაციები, თუ

რა კატეგორიის შესყიდვის განხორციელებისას არის მიზანშეწონილი არსებული სტანდარტებით სარგებლობა;

- › მისცეს რეკომენდაციები შემსყიდველ ორგანიზაციებს, რათა მათ გაამკაცრონ შესყიდვების პროცესის წარმართვასთან დაკავშირებული რეგულაციები, მასზე პასუხისმგებელი პირების უფლება-მოვალეობების ნათლად განსაზღვრითა და ვალდებულების არასათანადოდ შესრულებისათვის შესაბამისი რეაგირების მექანიზმების შემუშავებით.
- › ცალკეულ შესყიდვის ობიექტთან მიმართებაში განხორციელოს შესყიდვებთან დაკავშირებული გარკვეული პროცედურებისა და დოკუმენტაციის სტანდარტიზაცია (შესყიდვის განხორციელების სპეციალური წესი, ხელშეკრულების შესრულებაზე მონიტორინგის პროცედურები; სატენდერო განაცხადისა და ხელშეკრულების ცალკეული პუნქტები, კერძოდ, ძირითადი პირობები, ვალდებულების შესრულების უზრუნველყოფის საშუალებები, ფასების გრაფიკი, შესყიდვის ობიექტის ტექნიკური თუ ფუნქციონალური მახასიათებლები და ა.შ.); ამისათვის აუცილებელია საერთაშორისო პრაქტიკის გამოყენება, რათა განისაზღვროს თუ რომელ სფეროებში არის მიზანშეწონილი მსგავსი ღონისძიებების განხორციელება.
- › უნდა შემუშავდეს სარეკომენდაციო ხასიათის სახელმძღვანელო, რომელიც უნდა მოიცავდეს ბაზრის კვლევის ძირითად პრინციპებსა და მეთოდებს, სხვადასხვა კატეგორიის შესყიდვებისათვის.
- › შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული შესყიდვების შესწავლის (ანალიზის) შედეგად უნდა მოხდეს წლის განმავლობაში განხორციელებული შესყიდვის ფასების ანალიზი, რომლის შესახებ ინფორმაცია ასახული იქნება ანალიტიკურ რეპორტებში და უზრუნველყოფილი იქნება აღნიშნული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა ელექტრონულად (ანალიზში არ იგულისხმება ფასების რაიმე ზღვრების იმპერატიულად დადგენა; იგი გულისხმობს ფასების შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასა და მათ შედარებით ანალიზს).
- › სახელმწიფო შესყიდვებისათვის განკუთვნილი საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვის პრინციპის უზრუნველსაყოფად მიზანშეწონილია გარკვეული კატეგორიის (მაგალითად, დაზღვევა, ტელეკომუნიკაციები, ავტომანქანები და ა.შ.) შესყიდვები განხორციელოს კონსოლიდირებულად ან/და ცენტრალიზებულად (ერთობლივი შესყიდვა), რაც სახელმწიფოს საშუალებას მისცემს დიდი მოცულობის შესყიდვა განხორციელოს ნაკლები დანახარჯებით.
- › შეიმუშავოს გადაუდებელი აუცილებლობის მდგომარეობის დასაბუთების გამჭვირვალე და მოქნილი პროცედურა; შემუშავდეს ჩარჩო - დოკუმენტი, რომლის მიხედვითაც შემსყიდველი ორგანიზაციები დაასაბუთებენ შესყიდვის გადაუდებლად განხორციელების აუცილებლობას; მივლინებებთან დაკავშირებული მომსახურებების (განსაკუთრებით მგზავრობის) შესყიდვა

განხორციელდეს ელექტრონული სისტემის მეშვეობით (რომელშიც მონაწილეობა შეიძლება მიიღონ ტურისტულმა სააგენტოებმა, ავიაკომპანიებმა, და ა.შ.); ამისათვის აუცილებელია საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელების ინიციატივა, რათა მოხდეს მივლინებებთან დაკავშირებული მომსახურების გამარტივებული წესით შესყიდვის უფლების აკრძალვა.

- › უნდა გაანალიზდეს საერთაშორისო პრაქტიკაში აპრობირებული მეთოდების (დინამიური შესყიდვის მეთოდი, ჩარჩო-ხელშეკრულებები და ა.შ.) დანერგვისა და გამოყენების მიზანშეწონილობა; აღნიშნულისათვის აუცილებელია შესყიდვის სპეციალური წესის შემუშავება და ელექტრონული სისტემის მოდიფიცირება (შესაბამისი მოდულის ინტეგრირება), რათა ტექნიკურად შესაძლებელი გახდეს მსგავსი სახის შესყიდვების განხორციელება.
- › სახელმწიფო საწარმოების მიერ სპეციფიკური შესყიდვების განხორციელებისას, საქართველოს მთავრობამ სააგენტოს ინიციატივით შესაძლებელია შეიმუშავოს შესყიდვის სპეციალური წესი (საჭიროების შემთხვევაში), რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო საწარმოების მიერ მათთვის ხელსაყრელი პროცედურებით შესყიდვის განხორციელებას, თუმცა აღნიშნული უნდა განხორციელდეს მხოლოდ ელექტრონული სისტემის მეშვეობით (რამაც უნდა უზრუნველყოს გამჭვირვალობა).
- › შესაბამის უწყებებთან კოორდინაციით უნდა მოხდეს სახელმწიფო საწარმოების მიერ დაფუძნებულ კომპანიებზე სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონის გავრცელების მიზანშეწონილობის გაანალიზება და შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღება: კანონმდებლობაში ცვლილების განხორციელება (ან შესაბამისი მუხლის განმარტება), რომლის შედეგადაც სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონი გავრცელდება სახელმწიფო საწარმოების მიერ დაფუძნებულ იმ კომპანიებზე, სადაც სახელმწიფოს აქვს ფაქტობრივი კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობა.
- › მიზანშეწონილია, შეიცვალოს და დაიხვეწოს სატენდერო განაცხადებისა და სატენდერო დოკუმენტაციის გამოქვეყნების საფასურის ოდენობები და გადახდის წესი. ტენდერის გამოქვეყნების საფასური, საგაზეთო გამოქვეყნების ვალდებულების არარსებობის პირობებში, სასურველია, განისაზღვროს ტენდერის ღირებულებიდან გამომდინარე; სასურველია, გამოთავისუფლებული რესურსები მოხმარდეს სისტემის შესახებ ცნობიერების ამაღლებას, ელექტრონული ინფრასტრუქტურის განვითარებასა და სრულყოფას.
- › შეიმუშავოს საკანონმდებლო ინიციატივა შემსყიდველის მხრიდან ტენდერის შეწყვეტის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთებისა და პრეტენდენტებისთვის შეტყობინების სავალდებულო ხასიათთან დაკავშირებით.
- › გააძლიეროს მონიტორინგისა და კონტროლის მექანიზმები შეწყვეტილ, არშემდგარ ტენდერებთან და პრეტენდენტთა დისკვალიფიკაციის საკითხებთან მიმართებაში.

- › მიზანშეწონილია გაძლიერდეს სახელმწიფო შესყიდვების ხელშეკრულებების პირობების შესრულების ეფექტიანი მონიტორინგის პროცესი, დანერგილ და გამოყენებულ იქნას საერთაშორისო პრაქტიკაში აპრობირებული კონტრაქტების მენეჯმენტის სხვა დამატებითი მექანიზმები (მონიტორინგის პროცედურების წერილობით გაწერა, კონტრაქტის მენეჯმენტის გეგმის შემუშავება, სახელშეკრულებო ვალდებულებების შესრულების შუალედური ანგარიშების წარმოდგენა მიმწოდებლების მხრიდან, და ა.შ.).
- › მოხდეს მიმწოდებელთა შესახებ არსებული ინფორმაციის სისტემატიზაცია და მათი შეფასების სისტემის შემუშავება, რაც შემსყიდველებს გაუადვილებს შესყიდვების დაგეგმვასა და მიმწოდებელთა სწორად შერჩევის პროცესს გამარტივებული შესყიდვების დროს (მაგალითად, მიმწოდებელთა შეფასება და რანგირება „ვარსკვლავების“ მიხედვით, რაც უნდა დაეფუძნოს სხვადასხვა ობიექტურ კრიტერიუმს);
- › შემუშავდეს შემსყიდველთა შეფასების ჩარჩო დოკუმენტი, რომლის შევსებაც მოხდება მიმწოდებელთა მხრიდან და ხელმისაწვდომი გახდება ელექტრონული სისტემის მეშვეობით; მოხდეს აღნიშნული ინფორმაციის სისტემატიზაცია.
- › ელექტრონული სისტემის ფარგლებში მიზანშეწონილია შეიქმნას სადისკუსიო პლატფორმა (ფორუმი), რომელიც იქნება შემსყიდველთა, მიმწოდებელთა და სხვა დაინტერესებულ მხარეთა კომუნიკაციის ეფექტიანი საშუალება, რაც ხელს შეუწყობს მოსაზრებების ურთიერთგაზიარებას, ცოდნის დაგროვებას, არსებული პრობლემების იდენტიფიცირებას, მათი აღმოფხვრის გზების პოვნას და გაადვილებს შესაბამისი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესებს (როგორც შემსყიდველისათვის, ისე - მიმწოდებლისათვის).

სსიპ სტანდარტებისა და მეტროლოგიის ეროვნულ სააგენტოს:

- › გაითვალისწინოს სააგენტოს რჩევები და მიიღოს შესაბამისი ზომები გარკვეული კატეგორიის პროდუქტების სტანდარტების შემუშავებისათვის/ადაპტირებისათვის, სადაც ეს შესაძლებელია კანონის მოთხოვნებიდან და არსებული რესურსებიდან გამომდინარე; ამისათვის მიზანშეწონილია, სააგენტოსთან ერთად უზრუნველყოს პროცესში შემსყიდველ ორგანიზაციათა და მსხვილ მიმწოდებელთა ჩართულობა, ამასთანავე გათვალისწინებულ უნდა იქნეს საერთაშორისო სტანდარტები და საუკეთესო პრაქტიკა.
- › გამომდინარე იქიდან, რომ სტანდარტის შესყიდვამდე დაინტერესებული მხარე მოკლებულია შესაძლებლობას გაეცნოს მის შინაარსს, მიზანშეწონილია, თითოეულ სტანდარტს თან დაერთოს ახსნა-განმარტებითი ბარათი (ანოტაცია) სტანდარტის ზოგადი დანიშნულებისა და შინაარსის თაობაზე, რათა შემსყიდველებს

გაუადვილდეთ მათთვის საჭირო სტანდარტის შერჩევა და არ მოხდეს არარელევანტური სტანდარტების შესყიდვა.

შემსყიდველ ორგანიზაციებს:

- › აუცილებელია შესყიდვის დაგეგმვისას განახორციელონ ბაზრის შესწავლა შემუშავებული სახელმძღვანელოს მიხედვით შესყიდვის ობიექტის მოცულობისა და თავისებურებიდან გამომდინარე;
- › შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულება აუცილებელია დაეფუძნოს ბაზრის შესწავლის შედეგად მიღებულ მონაცემებსა და წარსულ გამოცდილებას; შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა ბაზრის შესწავლის შედეგები უნდა ასახონ შესაბამის დოკუმენტში, სადაც დასაბუთებული იქნება მიღებული გადაწყვეტილება.
- › შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა (მაგალითად, სამინისტროებმა) უზრუნველყონ ცენტრალიზებული/ერთობლივი ტენდერების განხორციელება საკუთარი და მათი მმართველობის სფეროში შემავალი ორგანიზაციების (მაგალითად, სსიპ-ების, საქვეუწყებო დაწესებულებების) საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად. შესყიდვა სამინისტროს მასშტაბით განხორციელდება კოორდინირებულად ერთი სუბიექტის მიერ, რაც სახელმწიფო დაწესებულებებს შესაძლებლობას მისცემს შექმნან ეფექტიანი მონიტორინგის სისტემა, რომელიც კონტროლს გაუწევს მთლიანად სამინისტროს მასშტაბით განხორციელებულ შესყიდვებს და სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სამინისტროსათვის გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვას.
- › მივლინებებთან დაკავშირებული შესყიდვები განახორციელონ სააგენტოს მიერ შემუშავებული წესის შესაბამისად. ამასთანავე სასურველია, საბიუჯეტო ორგანიზაციების კოორდინირებული მუშაობა და ცალკეულ შემთხვევებში ცენტრალიზებული/ერთობლივი შესყიდვის განხორციელება რამდენიმე შემსყიდველი ორგანიზაციის ფარგლებში (მაგალითად, სამინისტრომ - თავის მმართველობის სფეროში შემავალი დაწესებულებებისათვის).
- › გამოიყენონ მონიტორინგისა და კონტრაქტების მენეჯმენტის დამატებითი მექანიზმები; ხელშეკრულებაში ცვლილების შეტანამდე შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა ზედმიწევნით უნდა შეისწავლონ მიმწოდებლის მოთხოვნა შესატანი ცვლილების შესახებ. ხელშეკრულების ცვლილება უნდა დაეფუძნოს დასაბუთებულ მოთხოვნასა და შესყიდვებისა და სამოქალაქო კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ობიექტურ გარემოებებს, რაც მტკიცებულებით უნდა დასტურდებოდეს. ელექტრონული სისტემის მეშვეობით ხელმისაწვდომი უნდა იყოს არა მხოლოდ შეტანილი ცვლილება, არამედ ყველა დაკავშირებული დოკუმენტაცია, რასაც აღნიშნული ცვლილება ეფუძნება.
- › უნდა მოხდეს მიმწოდებელთა მუდმივი და სისტემური შეფასება, რომელიც დაეფუძნება ყველა რელევანტურ მონაცემსა და კრიტერიუმს; განხორციელდეს

აღნიშნული ინფორმაციის ანალიზი და პრაქტიკაში გამოყენება; მოხდეს დამუშავებული ინფორმაციის კომუნიკაცია სააგენტოსთან.

ბიბლიოგრაფია

ნორმატიული მასალა:

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი;

პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი, 2012;

საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, 2005;

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება N9 გამარტივებული შესყიდვის, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ, 2011;

BMF - II A 1 - H 1105/09/10003, DOK 2009/0862709, Anlage 2, Ausgaben für die Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen;

BMF - II A 1 - H 1105/09/10003, DOK 2009/0862709, Anlage 4, Höchstpreise für die Ausstattung von Geschäftszimmern der Bundesbediensteten (inkl. PC-Grundausstattung);

UNCITRAL Model Law on Public Procurement. 2011;

Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil B (VOB/B), 2009;

Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A (VOL/A), 2009.

სახელმძღვანელოები და პუბლიკაციები:

Arrowsmith, Sue, Linarelli John, & Wallace, Don Jr., Regulating Public Procurement – National and International Perspectives, Kluwer Law International, Hague 2000;

Commonwealth Procurement Rules, 2012, -

http://www.finance.gov.au/sites/default/files/cpr_commonwealth_procurement_rules_july_2012.pdf

European Commission Directive, N2004/18/EC, – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:en:PDF> ;

Europe Economics Chancery House, Guides for Procurement of Standards-based ICT, Elements of Good Practice, 2011 - <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/ssai/docs/study-action23/d3-guidelines-finaldraft2012-03-22.pdf> ;

Evaluation of Financial Effects of Public Procurement Centralization, Vol. 90 Issue 3, - <http://www.leidykla.eu/fileadmin/Ekonomika/90-3/104-119.pdf> ;

Lynch, Jorge, Procurement Requirement Determination -

<http://www.procurementclassroom.com/procurement-requirement-determination/> ;

NSW Department for Public Works and Services, Checklist of Potential Risks in Goods and Services Procurement Process, December 2006 -

[http://147.109.254.181/domino/bfg.nsf/07CC4222E4F10F00CA256C8D007F9FC6/\\$FILE/Checklist+of+potential+risks+in+the+goods+and+services+procurement+process+V2.pdf](http://147.109.254.181/domino/bfg.nsf/07CC4222E4F10F00CA256C8D007F9FC6/$FILE/Checklist+of+potential+risks+in+the+goods+and+services+procurement+process+V2.pdf) ;

National Audit Office of Denmark, E-procurement and its Effects on Future Audit Approach, 2004;

OECD, Centralized and Decentralized Public Procurement, Sigma Papers No.29, -
<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60w5dxr1.pdf?expires=1391980133&id=id&accname=guest&checksum=F4A151E15F66533498986AFCA9636ADB> ;

OECD, Centralised Purchasing Systems in the European Union, SIGMA papers No.47, -
http://www.oecd-ilibrary.org/governance/centralised-purchasing-systems-in-the-european-union_5kgkgqv703xw-en ;

OECD Methodology for Assessing Procurement System, December 2009,
<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45454394.pdf>

OECD & EU, SIGMA report on Performance Measurement on Public Procurement, August 2011 -
<http://www.sigmaweb.org/publications/48630147.pdf>

Organization of Economic Cooperation & Development, Government at Glance – Size of Public Procurement Market, 2011;

Russel W. Hinton, State Auditor of Georgia State, US, Best Practices in Government -Components of Effective Contract Monitoring System, 2003;
http://www.dca.ga.gov/housing/housingdevelopment/BestPractices_ContractMonitoring.pdf

Strategy for the Implementation of E-procurement in Irish Public Sector, -2001,
<http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/ProcurementModernisation/PublicationsDocuments/FileDownload,15925,en.pdf> ;

United Nations Procurement Practitioner 's Handbook, 2006, -
<http://www.procurementclassroom.com/market-study-in-public-procurement/>;

ვებ-გვერდები:

საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო - Transparency International Georgia - <http://transparency.ge/en/post/report/georgia-s-e-procurement> ;

აზიის განვითარების ბანკი - Asian Development Bank - <http://www.adb.org/> ;

გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია - <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan049297.pdf> ;

მმართველობისა და მენეჯმენტის გაუმჯობესების მხარდაჭერა (SIGMA) - <http://www.sigmaweb.org/about/>;

კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო - www.spa.gov.ge ;

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების საერთაშორისო ორგანიზაცია - <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/templateformarketstudyreport.htm> ;

ევროპული კომისია - <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/identification-ict-specifications> .

