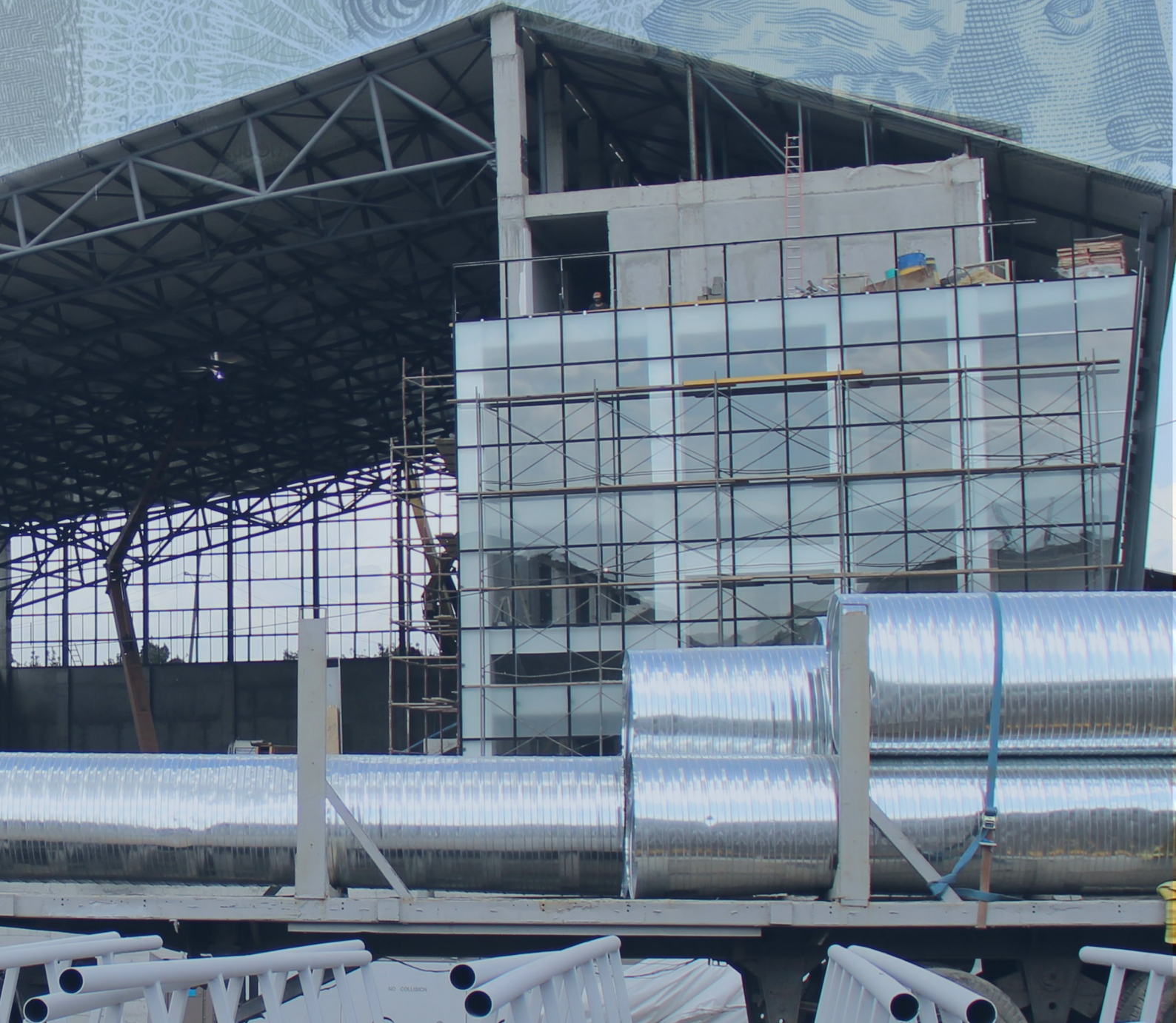


საქართველო



სახელმწიფო შესყიდვები 2013-2014 წლებში: როგორ და რაში იხარჯება ბიუჯეტი



საერთაშორისო
გამჭვირვალობა
საქართველო



**სახელმწიფო შესყიდვები 2013-2014 წლებში:
როგორ და რაში იხარჯება ბიუჯეტი**

2015 წლის ივლისი
თბილისი

კვლევის ხელმძღვანელი: ლევან ნატროშვილი
კვლევის ავტორები: ანა დაბრუნდაშვილი, მიხეილ კუკავა, გიორგი ნასრაშვილი

საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო
მისამართი: რუსთაველის გამზირი 26, თბილისი 0108
ტელეფონი: (+995 32) 292 14 03
ელფოსტა: info@transparency.ge
ვებგვერდი: <http://transparency.ge>



SWEDEN

ანგარიში მომზადდა შვედეთის საერთაშორისო განვითარების თანამშრომლობის სააგენტოს (Sida) მიერ დაფინანსებული „მთავრობის საქმიანობის მონიტორინგის“ პროექტის ფარგლებში.

სარჩევი

I. შემაჯამებელი მიმოხილვა	4
II. შესავალი	7
III. სამართლებრივი ბაზის ანალიზი	9
პრობლემა #1: გამარტივებული შესყიდვა	9
პრობლემა #2: სახელმწიფო შესყიდვის სხვადასხვა საშუალების აღრევა	11
პრობლემა #3: საკვალიფიკაციო მონაცემების დამადასტურებელი დოკუმენტაციის წარდგენა	11
პრობლემა #4: ფასი, როგორც შერჩევის ძირითად კრიტერიუმში	12
პრობლემა #5: შესყიდვების ხელოვნურად დაყოფის რისკი	13
პრობლემა #6: ხელშეკრულების პირობების შეცვლის შესაძლებლობა	13
პრობლემა #7: სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული დავების განხილვის საბჭოს დამოუკიდებლობა	14
პრობლემა #8: წვდომა შესყიდვების ბაზარზე	14
IV. გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვები	16
1. შესყიდვის ყველაზე მსხვილი კატეგორიები	17
2. ყველაზე მსხვილი შემსყიდველი ორგანიზაციები	18
2.1. ცენტრალური ხელისუფლება	18
2.2. ადგილობრივი ხელისუფლება	20
3. ყველაზე მსხვილი მიმწოდებლები	22
3.1. სსიპ-ების მონაწილეობა გამარტივებულ შესყიდვებში	22
3.2. სახელმწიფო საწარმოების მონაწილეობა გამარტივებულ შესყიდვებში	22
3.3. კერძო კომპანიების მონაწილეობა გამარტივებულ შესყიდვებში	22
3.4. შეუსრულებელი ხელშეკრულებები	23
3.5. მთავრობის/პრეზიდენტის თანხმობით განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვები	23
3.6. თანამდებობის პირების კომპანიების მონაწილეობა გამარტივებულ შესყიდვებში	24
3.7. პოლიტიკური პარტიების შემომწირველების მონაწილეობა გამარტივებულ შესყიდვებში	26
V. ელექტრონული ტენდერები	28
1. ყველაზე მსხვილი შემსყიდველი ორგანიზაციები	28
2. ყველაზე მსხვილი მიმწოდებლები	29
3. კონტრაქტებში შეტანილი ცვლილებები	29
3.1. ნახევარ მილიონზე მეტი ღირებულების ხელშეკრულებები, სადაც 20-ზე მეტი ცვლილება შევიდა	30
4. ტენდერებში უცხოური კომპანიების მონაწილეობა	30
5. რისკის შემცველი შესყიდვები	31
6. თანამდებობის პირებთან დაკავშირებული კომპანიების მონაწილეობა ელექტრონულ ტენდერებში	31
VI. დასკვნა და რეკომენდაციები	34

I. შემაჯამებელი მიმოხილვა

წინამდებარე ანგარიშში „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ წარმოგიდგინებთ 2013-2014 წლებში სახელმწიფო შესყიდვების კუთხით გამოვლენილ საინტერესო ტენდენციებს, პრობლემებს და მათი გადაჭრის კონკრეტულ გზებს.

ბოლო ხუთი წლის განმავლობაში განხორციელებულმა ძირეულმა რეფორმებმა საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა მსოფლიოში ერთ-ერთ ყველაზე გამჭვირვალედ აქცია, რასაც „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველომ“ და არაერთმა საერთაშორისო ორგანიზაციამ (მსოფლიო ბანკი, ევროპის რეკონსტრუქციის და განვითარების ბანკი, გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია) მაღალი შეფასება მისცა. თუმცა სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის ღიაობა და გამჭვირვალობა ყოველთვის არ ნიშნავს იმას, რომ სისტემა ასეთივე წარმატებით უზრუნველყოფს სახსრების დაზოგვას, სათანადო კონკურენციას და ა.შ.

ჩვენი აზრით, საქართველოში სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობის უმთავრესი ხარვეზი **შესყიდვების სხვადასხვა საშუალებისა თუ პროცედურის არასაკმარისი რეგლამენტაციაა**, რაც მნიშვნელოვან კორუფციულ რისკს წარმოადგენს. როგორც წესი, დეტალურ რეგულაციას მინიმუმამდე დაჰყავს ისეთი რისკები, როგორცაა, მაგალითად, კანონის გვერდის ავლით თანამდებობის პირის მიერ უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება. არასაკმარისი რეგლამენტაცია ძირითადად კანონქვემდებარე აქტების პრობლემაა, თუმცა ამ ხარვეზს სახელმწიფო შესყიდვების კანონშიც არაერთგან ვხვდებით.

გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვები

გამარტივებული შესყიდვა გამოიყენება 5 000 ლარამდე ღირებულების საქონლის, მომსახურების ან სამუშაოს შესყიდვისას ან მაშინ, როდესაც ეს მხოლოდ ერთი პირის ექსკლუზიური უფლებაა და არ არსებობს მიზანშეწონილი ალტერნატივა. გამარტივებული შესყიდვის შემთხვევაში უმთავრესი პრობლემა **კანონით დაშვებული ის არაერთი გამოწვევისია**, როცა შეიძლება შესყიდვის გამარტივებული წესით განხორციელება (დანვრილებით იხ. შემდეგ). გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვების კუთხით შემდეგი ძირითადი მიგნებები არის აღსანიშნავი:

- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2014 წლის ანგარიშის მიხედვით, გამარტივებული შესყიდვების გზით 2014 წელს 915.7 მლნ ლარი დაიხარჯა, რაც მთლიანი შესყიდვების 32%-ია. მისასალმებელია, რომ გამარტივებული შესყიდვების წილი მთლიან შესყიდვებში ბოლო წლების განმავლობაში იკლებს, 2012 წელს ეს მაჩვენებელი 45% იყო, ხოლო 2013 წელს – 39%. ამის მიუხედავად, აუცილებელია გამარტივებული შესყიდვების წილის კიდევ უფრო შემცირება;
- 2013-2014 წლებში გამარტივებული შესყიდვების გზით 604.5 მლნ ლარის ოდენობის **სამშენებლო სამუშაოები** განხორციელდა. სამშენებლო სამუშაოების კატეგორია გასულ წლებშიც პირველ ადგილზე იყო გამარტივებული შესყიდვების კუთხით. ამ კატეგორიაში, გამარტივებული შესყიდვების წილის შემცირება აშკარა აუცილებლობას წარმოადგენს. პირველ რიგში, ამ სექტორში საქართველოში საკმაოდ ბევრი კომპანია საქმიანობს და ნაკლებად სავარაუდოა, რომ მხოლოდ ცალკეულ კომპანიებს გააჩნდეთ განსაკუთრებული უნარები და კომპეტენციები, რაც გამარტივებული შესყიდვის არგუმენტაციად შეიძლება იყოს მოყვანილი. ამასთან ერთად, სამშენებლო სამუშაოები უმეტეს შემთხვევაში, ხანგრძლივ ვადებთან არის დაკავშირებული და დროის დაზოგვის მოტივითაც კონკურენტული ტენდერისთვის თავის არიდება ნაკლებად დამატარებელია. თუ კიდევ გაიზრდება კონკურენტული ტენდერების წილი ამ სექტორში, მაღალი კონკურენციის პირობებში მიღებული დანაზოგებით სახელმწიფო მეტი ძვირადღირებული პროექტების განხორციელებას შეძლებს;

- 2013-2014 წლებში ყველაზე მსხვილ შემსყიდველებს შორის სახელმწიფოს მფლობელობაში მყოფი კომპანიები და საჯარო სამართლის იურიდიული პირები ქარბობენ. ყველაზე მსხვილი შემსყიდველი შპს „გარდაბნის თბოსადგურია“, რომელმაც ორი წლის განმავლობაში 275 მლნ ლარზე მეტი ღირებულების გამარტივებული შესყიდვები განახორციელა. ეს თანხა თითქმის მთლიანად მხოლოდ ერთ შესყიდვაზე – გარდაბნის თბოსადგურის მშენებლობაზე მოდის;
- შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და მისი დაქვემდებარებული უწყებების მიერ განხორციელებული გამარტივებული შესყიდვები ელექტრონულ სისტემაში (CMR მოდული) პლატფორმის მომხმარებლისთვის ხელმისაწვდომი არ არის. სისტემაში არ იყო ხელმისაწვდომი ასევე თავდაცვის სამინისტროსა და მისი უწყებების გამარტივებული შესყიდვები;
- 2013-2014 წლებში ყველაზე მსხვილ მიმწოდებლებს შორისაც საჯარო სამართლის იურიდიული პირები და სახელმწიფოს საკუთრებაში მყოფი კომპანიები არიან. ჭაშში, მათ მიერ მიღებული შემოსავალი ორი წლის მთლიანი გამარტივებული შესყიდვების დაახლოებით 15%-ია;
- სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებულმა საწარმოებმა 2013-2014 წლებში გამარტივებული შესყიდვებიდან დაახლოებით 188.6 მლნ ლარის შემოსავლები მიიღეს. აქედან 112.7 მლნ ლარი 2013 წელზე მოდიოდა, დანარჩენი კი – 2014 წელზე. სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებულ კომპანიებთან გამარტივებული შესყიდვის კონტრაქტების გაფორმება კერძო სექტორს შესაძლოა არაკონკურენტულ მდგომარეობაში აყენებდეს. ბუნდოვანია, თუ რა ნიშნით მიენიჭა უპირატესობა სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებულ კომპანიებს;
- 2013 წელს გამარტივებული შესყიდვების დაახლოებით 66% მთავრობის/პრეზიდენტის ნებართვით განხორციელდა, 2014 წელს კი – გამარტივებული შესყიდვების დაახლოებით 58% მთავრობის ნებართვით გაფორმდა (2013 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შემდეგ პრეზიდენტს ეს უფლება ჩამოერთვა). მთავრობის ნებართვით განხორციელებული ზოგიერთი შესყიდვა, განსაკუთრებით, სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვები, სასურველია, რომ კონკურენტული ტენდერების საშუალებით განხორციელებულიყო. თუ შესყიდვა ნამდვილად გადაუდებელი აუცილებლობითაა (მაგ., ბუნებრივი კატასტროფა) გამოწვეული, მაშინ, შესყიდვის საფუძველშიც შესაბამისი ჩანაწერი უნდა იყოს, მთავრობის ნებართვით განხორციელებული გამარტივებული შესყიდვები კი მიუთითებს, რომ ასეთ აუცილებლობას ხშირ შემთხვევაში ადგილი არ ჰქონია. ამის შედეგად, არ იქმნება ჭანსალი კონკურენცია და ვერც სახელმწიფო ახერხებს თანხების დაზოგვას;
- 2013-2014 წლებში რამდენიმე თანამდებობის პირთან დაკავშირებულმა კომპანიებმა საკმაოდ მსხვილი შემოსავლები მიიღეს გამარტივებული შესყიდვების მეშვეობით. განსაკუთრებით საგულისხმოა ხაშურის მაჟორიტარი დეპუტატის **გალერი გელაშვილისა** და ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავჯდომარის **აკაკი მაჭავარიანის** შემთხვევები, როდესაც კომპანიები ისეთი უწყებებისგან იღებდნენ ხელშეკრულებებს, რომლებთანაც თანამდებობის პირები პირდაპირ არიან დაკავშირებულნი;
- „ქართული ოცნების“ შემომწირველებთან პირდაპირ კავშირში (დირექტორი, მფლობელი, სამეთვალყურეო საბჭოს წევრი) მყოფმა კომპანიებმა გამარტივებული შესყიდვების მეშვეობით 2013-2014 წლებში 5.6 მლნ ლარის ღირებულების კონტრაქტები მიიღეს, იმავე პერიოდში „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ შემთხვევაში კი ეს თანხა დაახლოებით 140 000 ლარი იყო. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ეს პრობლემა გაცილებით უფრო მწვავე იყო 2011-2012 წლებში, კერძოდ, 2012 წელს „ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ“ შემოწირულებების სახით 6.6 მილიონი ლარი მიიღო სწორედ იმ პირებისაგან, რომელთა კომპანიებმაც სახელმწიფოსგან გამარტივებული შესყიდვის კონტრაქტების მეშვეობით 160 მლნ ლარი მიიღეს (იმავე კომპანიებმა 2011 წელს იგივე გზით 110 მლნ ლარის კონტრაქტები მიიღეს).

ელექტრონული ტენდერები

ქართული კანონმდებლობის მიხედვით, ელექტრონული ტენდერი ცხადდება 200 000 ლარის ან მეტი ღირებულების შესყიდვის შემთხვევაში, ხოლო გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი – 200 000 ლარამდე ღირებულების შესყიდვის შემთხვევაში. ტენდერების კუთხით 2013-2014 წლებში შემდეგი ძირითადი მიგნებები არის აღსანიშნავი:

- ელექტრონული ტენდერების გზით განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვების მთლიანმა მოცულობამ 3.132 მლრდ ლარი შეადგინა. აქედან, 2013 წელს 1.428 მლრდ ლარის ღირებულების შესყიდვები განხორციელდა, 2014 წელს კი – 1.704 მლრდ ლარის. ელექტრონული და გამარტივებული ელექტრონული ტენდერის გზით დახარჯულმა თანხამ 2014 წელს სახელმწიფო შესყიდვებში დახარჯული მთლიანი თანხის დაახლოებით 60%, 2013 წელს კი – 51% შეადგინა.
- ელექტრონული ტენდერების გზით 42 404 ხელშეკრულება დაიდო. ამათგან, 33 984 ხელშეკრულებაში (80%) მათი გაფორმების შემდეგ ცვლილება არ შესულა, 5 753 (13.5%) კონტრაქტში ერთი ცვლილება შევიდა, 1 604 ხელშეკრულებაში (3.7%) – ორი, დანარჩენ 1 063 შემთხვევაში (2.8%) კი – სამი ან მეტი;
- ელექტრონული ტენდერების გზით დადებული 42 404 ხელშეკრულებიდან 5 644 შემთხვევაში (13,3%) დაბალი კონკურენცია (მხოლოდ ერთი მონაწილე) იყო. ასევე, ელექტრონული ტენდერის გზით დადებულ 44 ხელშეკრულებაში (0.1%) განხორციელებული ცვლილების შემდეგ, ხელშეკრულების საბოლოო ღირებულებამ ტენდერში დამარცხებული პრეტენდენტის მიერ შეთავაზებულ ფასს გადააჭარბა;
- ელექტრონულ ტენდერებში გამარჯვებულთა შორის საყურადღებოა ისეთი კომპანიები, რომლებიც სხვადასხვა თანამდებობის პირებთან არიან დაკავშირებული. ასეთ კომპანიებად განიხილება კომპანიები, რომლებიც თანამდებობის პირების ქონებრივ დეკლარაციებში ფიგურირებს. ასეთი თანამდებობის პირებს შორის მოხვდნენ: **დავით გალეგაშვილი** – სოფლის მეურნეობის მინისტრის მოადგილე; **ნუგზარ სურმანიძე** – აჭარის ა/რ ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის მინისტრი; **გიორგი თოფაძე** – პარლამენტის წევრი; **გოჩა ენუქიძე** – პარლამენტის წევრი; **ჯემალ ფუტკარაძე** – აჭარის ა/რ უმაღლესი საბჭოს წევრი; **გიორგი ზედელაშვილი** – შინაგან საქმეთა მინისტრის ყოფილი მოადგილე.

II. შესავალი

2014 წლის მონაცემებით, საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტის¹ დაახლოებით 29% (2.847 მლრდ ლარი) სახელმწიფო შესყიდვებზე მოდის, რაც, თავის მხრივ, ქვეყნის მთლიანი შიდა პროდუქტის² დაახლოებით 10%-ს შეადგენს.

ქართული კანონმდებლობის მიხედვით, სახელმწიფო შესყიდვა ძირითადად სამი სხვადასხვა ფორმით შეიძლება განხორციელდეს, კერძოდ: (1) ელექტრონული ტენდერი, რომელიც ცხადდება 200 000 ლარის ან მეტი ღირებულების შესყიდვის შემთხვევაში; (2) გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი, რომელიც ცხადდება 200 000 ლარამდე ღირებულების შესყიდვის შემთხვევაში; (3) გამარტივებული შესყიდვა, რასაც საჯარო დაწესებულება 5 000 ლარამდე ღირებულების შესყიდვის შემთხვევაში მიმართავს ან მაშინ, როდესაც რაიმე საქონლის, მომსახურების ან სამუშაოს მიწოდება მხოლოდ ერთი პირის ექსკლუზიური უფლებაა და არ არსებობს მიზანშეწონილი ალტერნატივა. ამ შემთხვევაში შემსყიდველი ხელშეკრულებას მისთვის სასურველ ნებისმიერ მომწოდებელთან დებს. წინამდებარე ანგარიში ეხება სახელმწიფო შესყიდვის ამ სამი ძირითადი ფორმით განხორციელებულ შესყიდვებს და მათთან დაკავშირებულ პრობლემებს.

2009 წლის შემდეგ განხორციელებულმა ძირეულმა რეფორმებმა საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა მსოფლიოში ერთ-ერთ ყველაზე გამჭვირვალედ აქცია, რასაც „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“³ და არაერთმა საერთაშორისო ორგანიზაციამ, მაგ., მსოფლიო ბანკმა⁴, გაერთიანებული ერების ორგანიზაციამ⁵, ევროპის რეკონსტრუქციის და განვითარების ბანკმა⁶ მაღალი შეფასება მისცა. თუმცა, სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის ღიაობა და გამჭვირვალობა ყოველთვის არ ნიშნავს იმას, რომ სისტემა ასეთივე წარმატებით უზრუნველყოფს სახსრების დაზოგვას, სათანადო კონკურენციას და ა.შ.

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2014 წლის ანგარიშის მიხედვით, გამარტივებულ შესყიდვების გზით 2014 წელს 915.7 მლნ ლარის შესყიდვა განხორციელდა, რაც მთლიანი შესყიდვების საკმაოდ დიდი წილია (32%).⁷ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მონაცემებს ამყარებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის სახელმწიფო შესყიდვების ეფექტიანობის 2014 წლის დასკვნაც, სადაც აღნიშნულია, რომ გამოვლინდა დაუსაბუთებელი გადაუდებელი აუცილებლობის საფუძველზე განხორციელებული გამარტივებული შესყიდვების შემთხვევები; დიდი იყო კონკურენციის (ტენდერის) გარეშე გაფორმებული კონტრაქტების რაოდენობა – ჯამში 2011-2012 წლებში გამარტივებული წესით განხორციელებული შესყიდვების ღირებულებამ 2 მლრდ ლარზე მეტი შეადგინა (რაც ამ პერიოდში განხორციელებული შესყიდვების დაახლოებით 40%-ს შეადგენს).⁸

მიუხედავად სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის გამჭვირვალობისა, სისტემაში რჩება არაერთი მჭიდროდ ურთიერთდაკავშირებული პრობლემა, რომელთა შორისაა სახელმწიფო სახსრების დაზოგვის, ყველა პოტენციური მომწოდებლისთვის სისტემის ხელმისაწვდომობის, სახელმწიფო შესყიდვების ბაზარზე კეთილსინდისიერი მომწოდებლების თანაბარი დაშვების და შედეგად მიღებული სათანადო კონკურენციის, არადისკრიმინაციული მიდგომების, სახელმწიფო სახსრების ხარჯის ეფექტიანობის უზრუნველყოფა.⁹ ჩვენი აზრით, ამ პრობლემების გამომწვევი

¹ ნაერთი ბიუჯეტი სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტების ერთობლიობაა.

² 2014 წლის მშპ დაახლოებით 29.2 მილიარდი ლარი იყო.

³ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, 2013 წლის ივნისი. საქართველოს შესყიდვების ელექტრონული სისტემა – ერთ-ერთი ყველაზე გამჭვირვალე მსოფლიოში, თუმცა სამართლებრივი ხერხელები სისტემისათვის გვერდის ავლის შესაძლებლობას იძლევა: <http://goo.gl/6MCn78>

⁴ World Bank, February 18, 2015. Georgia: An E-Procurement Success: <http://goo.gl/9JkRHZ>

⁵ United Nations, 2012. Public Service Awards Winner <http://goo.gl/MXrFQb>

⁶ European Bank for Reconstructure and Development (EBRD). On the Way to WTO GPA Accession: Georgia: <https://goo.gl/ZZxpnc>

⁷ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო, 2015 წელი. 2014 წლის საქმიანობის ანგარიში: <http://goo.gl/yNytCm>

⁸ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, 2014 წლის 18 მარტი. ეფექტიანობის უზრუნველყოფა სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში: <http://goo.gl/LNpZFY>

⁹ მათ შორის ფულის ღირებულების (value for money) ანალიზის კეთება.

ორი მნიშვნელოვანი მიზეზია შესყიდვების კანონმდებლობის ხარვეზები და შესყიდვების სფეროში თანამშრომლობის შესაბამის საერთაშორისო ფორმატთან (Government Procurement Agreement)¹⁰ საქართველოს მიუერთებლობა. ეს პრობლემები, თავის მხრივ, პრაქტიკაში წარმოშობენ კორუფციის სერიოზულ რისკებს.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ 2013 წლის დეკემბერში გამოაქვეყნა ანგარიში, სადაც მოცემული იყო 2010-2013 წლებში გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვების მეშვეობით დადებული კონტრაქტების ანალიზი.¹¹

ამჯერად გთავაზობთ 2013-2014 წლებში სახელმწიფო შესყიდვებში გამოვლენილ საინტერესო ტენდენციებს, არსებულ პრობლემებსა და მათი გადაჭრის კონკრეტულ გზებს. კვლევის პირველ ნაწილში გაანალიზებულია საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სამართლებრივი ბაზა – ძლიერი მხარეები და ნაკლოვანებები; მომდევნო თავებში კი მოცემულია გამარტივებული შესყიდვების და ელექტრონული ტენდერებისას გამოვლენილი საინტერესო მიგნებები და სავარაუდო კორუფციული შემთხვევები. ანგარიშის ბოლოს შეჯამებულია ძირითადი მიგნებები და წარმოდგენილია სამართლებრივი დონეზე და პრაქტიკაში არსებული პრობლემების გადასაჭრელად საჭირო რეკომენდაციები.

კვლევის ჩატარებისას ჩვენ მიერ შესწავლილი იქნა ოთხი ევროპული ქვეყნის (სლოვენია, ჩეხეთი, სლოვაკეთი, პოლონეთი) შესაბამისი გამოცდილება და გარკვეულ ადგილებში მოყვანილია შედარება ამ ევროპულ პრაქტიკასთან.

¹⁰ World Trade Organization. *Agreement on Public Procurement*: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm

¹¹ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, 2013 წლის 6 დეკემბერი. *გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვები – კორუფციის რისკი*: <http://transparency.ge/simplified-procurement>

III. სამართლებრივი ბაზის ანალიზი

წინამდებარე თავში ვაანალიზებთ შესაბამისი სამართლებრივი ხარვეზებით გამოწვეულ იმ პრობლემებს, რომლებიც ამცირებს სახელმწიფო შესყიდვების ეფექტიანობას, ეფექტურობას, საბიუჯეტო ხარჯვის პროგნოზირებადობას და ზრდის კორუფციულ რისკებს.

კანონმდებლობის უმთავრესი ხარვეზი **სახელმწიფო შესყიდვების სხვადასხვა საშუალებისა თუ პროცედურის არასაკმარისი რეგლამენტაციაა, რაც მნიშვნელოვან კორუფციულ რისკს წარმოადგენს**. როგორც წესი, დეტალურ რეგლამენტაციას მინიმუმამდე დაჰყავს ისეთი რისკები, როგორცაა, მაგალითად, კანონის გვერდის ავლით თანამდებობის პირის მიერ უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება. არასაკმარისი რეგლამენტაცია ძირითადად კანონქვემდებარე აქტების¹² პრობლემაა, თუმცა ამ პრობლემას სახელმწიფო შესყიდვების კანონშიც არაერთგან ვხვდებით, რასაც დაწვრილებით ქვემოთ მიმოვიხილავთ.

როგორც ცნობილია, ადმინისტრაციულ ურთიერთობებში დასაშვებია მხოლოდ ის, რაც რეგლამენტირებულია, განსხვავებით სამოქალაქო ურთიერთობებისგან, სადაც ის, რაც არ არის აკრძალული, დასაშვებია. შესაბამისად, ძალიან მნიშვნელოვანია როგორც კანონით, ისე კანონქვემდებარე აქტებით მაქსიმალურად იყოს რეგლამენტირებული სახელმწიფო შესყიდვის ყველა საშუალება თუ პროცედურა.

პრობლემა №1: გამარტივებული შესყიდვა

გამარტივებული შესყიდვა გამოიყენება 5 000 ლარამდე ღირებულების საქონლის, მომსახურების ან სამუშაოს შესყიდვისას, ან მაშინ, როდესაც ეს მხოლოდ ერთი პირის ექსკლუზიური უფლებაა¹³ და არ არსებობს მიზანშეწონილი ალტერნატივა. გამარტივებული შესყიდვის შემთხვევაში **უმთავრესი პრობლემა კანონით დაშვებული ის არაერთი გამონაკლისია, როცა შეიძლება შესყიდვის გამარტივებული წესით განხორციელდება**, კერძოდ, გამარტივებული შესყიდვის განხორციელება დაშვებულია მაშინაც, როდესაც:

- არსებობს გადაუდებელი აუცილებლობა – ასეთ შემთხვევაში მომსახურების მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს გადაუდებელი აუცილებლობით გამოწვეული პრობლემების მოსაგვარებლად საჭირო შესაბამის ვადებს;
- შემსყიდველი ორგანიზაციის გადაწყვეტილებით, მიმწოდებლისაგან შესყიდული ობიექტის ხარისხის გაუარესების თავიდან აცილების ან/და მისი შემდგომი ექსპლუატაციის უზრუნველყოფის მიზნით აუცილებელია შესყიდვა განხორციელდეს იმავე მიმწოდებლისაგან ან იმავე მიმწოდებელთან დადებული ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ქვეკონტრაქტორისაგან, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც განსახორციელებელი შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულება აღემატება თავდაპირველად შესყიდული ობიექტის ღირებულებას;
- სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების შეზღუდულ ვადებში შეუფერხებლად ჩატარების მიზნით შესყიდვების განხორციელება დადგინდა საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტით, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტების ან/და ავტონომიური რესპუბლიკების ადმინისტრაციულ საზღვრებში არსებული თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების სახსრებით სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების შემთხვევაში, აგრეთვე ავტონომიური რესპუბლიკებისა და შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების

¹² სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის აქტები

¹³ ექსკლუზიურ უფლებად არ განიხილება შემთხვევა, როდესაც: ა. შესასყიდი საქონლის, მომსახურების, სამუშაოს სავარაუდო ღირებულება აღემატება 2 000 000 ლარს და ქვეყნის გარეთ, გონივრულ ტერიტორიულ ფარგლებში, არსებობს სხვა პირი, რომელსაც შეუძლია განახორციელოს იმავე მომსახურების გაწევა; ბ. შესასყიდი საქონლის, მომსახურების, სამუშაოს სავარაუდო ღირებულება არ აღემატება 2 000 000 ლარს და ქვეყნის შიგნით არსებობს სხვა პირი, რომელსაც შეუძლია განახორციელოს იმავე მომსახურების გაწევა

დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციებისა და დაწესებულებების სხვა სახსრებით სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების შემთხვევაში – ასევე ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობების სამართლებრივი აქტებით, ხოლო სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების საქართველოს ეროვნული ბანკის მიერ შეუფერხებლად ჩატარების საჭიროების შემთხვევაში – საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭოს სამართლებრივი აქტით;

- სხვა შემთხვევებში¹⁴.

ეს გამონაკლისები პრაქტიკაში საბიუჯეტო მხარჯავ დაწესებულებებს ხელს უწყობს, ნებისმიერი სახის საქონლის, მომსახურების და სამუშაოს შესყიდვა მოახერხონ ელექტრონული ტენდერის გამჭვირვალე პროცედურების გვერდის ავლით.¹⁵

ვინაიდან გამარტივებული შესყიდვის შემთხვევაში სახელმწიფო უწყება პირდაპირ აფორმებს ხელშეკრულებას რომელიმე კომპანიასთან, კორუფციის რისკი ბევრად უფრო მაღალია. ხელშეკრულებები შესაძლოა თანამდებობის პირებთან დაახლოებულ ან ხელისუფლებასთან ლოიალურ დამოკიდებულებაში მყოფ კომპანიებთან გაფორმდეს. ამასთანავე, გამარტივებული შესყიდვის განხორციელების შემთხვევაში, სახელმწიფო ვერ ახერხებს თანხების დაზოგვას, რაც ტენდერის მეშვეობით მიიღწევა.

გამარტივებული შესყიდვის ფორმა მსოფლიოს ბევრ ქვეყანაში გამოიყენება, თუმცა უმთავრესი განსხვავება ქართული კანონმდებლობით დეტალიზებულ გამარტივებულ შესყიდვის პრაქტიკასა და ევროპულ პრაქტიკას შორის არის ის, რომ გამარტივებული შესყიდვა ევროკავშირის ჩვენ მიერ შესწავლილ წევრ ქვეყნებში (სლოვენია, ჩეხეთი, სლოვაკეთი, პოლონეთი) დაიშვება მხოლოდ დაუძლეველი ძალის მოქმედების ან გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევაში. გამარტივებული შესყიდვის, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესში შესული ცვლილება¹⁶, რომლის მიხედვითაც შესყიდვის ობიექტის მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს გადაუდებელი აუცილებლობით გამოწვეული პრობლემების მოსაგვარებლად საჭირო ვადებს, აბსოლუტურად არასაკმარისია. ეს ცვლილება შემსყიდველ ორგანიზაციას ვერ აიძულებს, თავი აარიდოს შესყიდვის განხორციელების გაჭიანურებას, რაც ხელოვნურად ქმნის შესყიდვის გადაუდებლად განხორციელების აუცილებლობას.

რეკომენდაცია:

- გამარტივებულ შესყიდვებთან დაკავშირებული რისკების აღმოფხვრის მიზნით აუცილებლად მიგვანიშნა, რომ სახელმწიფო შესყიდვების კანონში შემოვიდეს ორი საკვანძო ტერმინი: 1. **დაუძლეველი ძალის მოქმედება** და 2. **გადაუდებელი აუცილებლობა**, რაც მოიცავს ყველა შემთხვევას, როცა შეზღუდულ ვადებში შესყიდვების შეუფერხებლად განხორციელების აუცილებლობა დგება, კერძოდ, ევროკავშირის კარგ პრაქტიკაზე დაყრდნობით:

14

- ხორციელდება ავტოსატრანსპორტო საშუალების, კომპიუტერული ტექნიკის, ასევე შესაბამისი ნორმატიული აქტით განსაზღვრული ელექტროდანადგარის სხვა ავტოსატრანსპორტო საშუალებით, კომპიუტერული ტექნიკით ან/და ელექტროდანადგარით ჩანაცვლება;
- ხორციელდება წარმომადგენლობით ხარჯებთან დაკავშირებული სახელმწიფო შესყიდვა;
- სახელმწიფო შესყიდვა ხორციელდება ნორმატიული აქტით დადგენილი გადასახდელების გადახდის გზით;
- ხორციელდება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული წლოვანების ან/და პირობების მქონე გარანტიის ავტოსატრანსპორტო საშუალების ტექნიკური მომსახურების ან/და ასეთი მომსახურებისათვის საჭირო სათადარიგო ნაწილების ან/და საცხებ-საპოხი მასალების სახელმწიფო შესყიდვა;
- უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება ახორციელებს ლიტერატურის, რეაქტივის, კომპიუტერული პროგრამის, ფარმაცევტული პროდუქტის, ლაბორატორიული აღჭურვილობისა და მონაცემთა ბაზის შესყიდვას;
- სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული აიპი – უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება და უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების განვითარების ფონდი ახორციელებენ სახელმწიფო შესყიდვას რეგენტთა საბჭოს თანხმობით.

¹⁵ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, 2013 წლის 6 დეკემბერი. *გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვები – კორუფციის რისკი*: <http://transparency.ge/simplified-procurement>

¹⁶ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის ბრძანება №9, მუხლი 3, პუნქტი 1, ბ ქვეპუნქტი (2015 წლის 23 იანვრის ცვლილება)

- **გადაუდებელი აუცილებლობა** უნდა განიმარტოს, როგორც ვითარება, რომელიც არ შეიძლება 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 ქონებას;
- ხოლო **დაუძლეველი ძალის მოქმედება**, როგორც ვითარება, რომლის დროსაც საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის, გაფიცვის, საბოტაჟის, სანარმოო არეულობის, სამოქალაქო მღელვარების, ბლოკადის, აჯანყების, ეკოლოგიური კატასტროფის, სტიქიური უბედურების, ეპიდემიის, ეპიზოტიის საშიშროების ან სხვა დაუძლეველი ძალის მოქმედების შემთხვევაში სახელმწიფო შესყიდვის განუხორციელებლობის გამო საფრთხე ექმნება ადამიანთა სიცოცხლეს ან ჯანმრთელობას, საზოგადოებრივ სიკეთეს, სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას.

პრობლემა №2: სახელმწიფო შესყიდვის სხვადასხვა საშუალების აღრევა

ქართული კანონმდებლობით, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი 200 000 ლარამდე ღირებულების შესყიდვის შემთხვევაში გამოიყენება, ხოლო ელექტრონული ტენდერი 200 000 ლარზე მეტი ღირებულების შესყიდვის შემთხვევაში.

შესყიდვების კანონი ცნობს გამარტივებული ელექტრონული ტენდერის გამოცხადების განსაკუთრებულ შემთხვევას, როცა სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების შეზღუდულ ვადაში შეუფერხებლად ჩატარების მიზნით, საქართველოს პრეზიდენტის ან/და საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტით შესაძლებელია ერთი საბიუჯეტო წლის განმავლობაში დადგინდეს 200 000 ლარის ან 200 000 ლარზე მეტი ღირებულების შესყიდვის ერთგვაროვანი ობიექტების გამარტივებული ელექტრონული ტენდერის მეშვეობით შესყიდვის განხორციელება.¹⁷

ევროკავშირის კანონმდებლობა არ იცნობს სახელმწიფო შესყიდვის ორი არსებითად განსხვავებული საშუალების დათქმების ამგვარი თანხვედრის შემთხვევას, რაც არა მხოლოდ სამართლებრივი ტექნიკის პრობლემაა, არამედ შლის ზღვარს შესყიდვის ორ არსებითად განსხვავებულ საშუალებას – გამარტივებული ელექტრონულ ტენდერსა და ელექტრონულ ტენდერს შორის.

რეკომენდაცია:

- გამარტივებული ელექტრონული ტენდერით 200 000 ლარის ან მეტი ღირებულების შესყიდვის განხორციელება შეიძლება დადგინდეს არა სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების შეზღუდულ ვადაში შეუფერხებლად ჩატარების მიზნით, არამედ მხოლოდ გადაუდებელი აუცილებლობის ან დაუძლეველი ძალის მოქმედების შემთხვევაში.

პრობლემა №3: საკვალიფიკაციო მონაცემების დაგადასტურებალი დოკუმენტაციის წარღვენა

ელექტრონული ტენდერის შემთხვევაში პრეტენდენტს, ჩვეულებრივ, აქვს საკვალიფიკაციო მონაცემების¹⁸ დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენის ვალდებულება, თუმცა კონკრეტული შესყიდვის თავისებურებიდან გამომდინარე, შემსყიდველმა პრეტენდენტი შეიძლება გაათავისუფლოს ამ ვალდებულებისგან. გამარტივებული ტენდერის შემთხვევაში კი,

¹⁷ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის 3¹ პუნქტი

¹⁸ სარეგისტრაციო მონაცემები, უფლებრივი შეზღუდვები, არსებული ფინანსური და სხვა სახის ვალდებულებები და სხვ.

პრეტენდენტისთვის საკვალიფიკაციო მონაცემების დამადასტურებელი დოკუმენტების მოთხოვნა ხდება მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში. თუ შემსყიდველი პრეტენდენტს მაინც მოსთხოვს საკვალიფიკაციო მონაცემების დამადასტურებელ დოკუმენტაციას, მან (შემსყიდველმა) ამ მოთხოვნის აუცილებლობა უნდა დაასაბუთოს სატენდერო დოკუმენტაციაში. საკვალიფიკაციო მონაცემების დამადასტურებელი დოკუმენტაციის წარმოდგენასთან დაკავშირებით მთავარ კორუფციულ რისკს წარმოადგენს ის, რომ მისი წარმოდგენა სავალდებულო არ არის.

რეკომენდაცია:

- როგორც ელექტრონული, ისე გამარტივებული ელექტრონული ტენდერის შემთხვევაში სავალდებულო უნდა იყოს პრეტენდენტისთვის საკვალიფიკაციო მონაცემების დამადასტურებელი დოკუმენტების (სარეგისტრაციო მონაცემებთან, უფლებრივ შეზღუდვებთან და არსებულ ფინანსურ და სხვა სახის ვალდებულებებთან დაკავშირებული ინფორმაცია ადმინისტრაციული ორგანოდან) წარმოდგენა. საკვალიფიკაციო მონაცემების დამადასტურებელი დოკუმენტაციის მოთხოვნა მომწოდებლისთვის არ წარმოადგენს დამატებით ბარიერს, ხოლო შემსყიდველი ორგანიზაციისთვის ეს არის სამუშაოების კვალიფიციური მომწოდებლის მიერ შესრულების დამატებითი გარანტია.

პრობლემა №4: ფასი, როგორც შერჩევის ძირითად კრიტერიუმი

ჩვენ მიერ შესწავლილ ევროკავშირის შესყიდვების კანონმდებლობაში ფასი არ არის კონტრაქტორის შერჩევის ერთადერთი კრიტერიუმი, რადგან ამგვარმა მიდგომამ შეიძლება მნიშვნელოვნად გააუარესოს შესყიდული საქონლის, მომსახურების, ან სამუშაოს ხარისხი.

მიუხედავად გამარტივებული შესყიდვის, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესში¹⁹ 2015 წლის 6 აპრილს შესული ცვლილებისა, რომლის შესაბამისადაც, შემსყიდველი ორგანიზაციის მოთხოვნის შემთხვევაში, პრეტენდენტი ვალდებულია დაასაბუთოს ფასწარმოქმნის ადეკვატურობა თუ ტენდერში მის მიერ დაფიქსირებული საბოლოო ფასი 20%-ით ან მეტით დაბალია შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულებაზე, საქართველოში ფასი კვლავ რჩება შერჩევის ძირითად კრიტერიუმად. დღეს პრეტენდენტს სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის საშუალებით უფლება აქვს დადგინდეს ვადაში შეამციროს მის მიერ წარმოდგენილი ფასი შესყიდვის პროცედურაში გამარჯვების მოპოვების მიზნით.²⁰

რეკომენდაცია:

- პრეტენდენტს უნდა დარჩეს უფლება სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის საშუალებით დადგინდეს ვადაში შეამციროს მის მიერ წარმოდგენილი ფასი შესყიდვის პროცედურაში გამარჯვების მოპოვების მიზნით, თუმცა საჭიროა საბოლოო ფასსა და შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულებას შორის სხვაობის დასაბუთება ხდებოდეს სტრუქტურირებულად. დასაბუთების სტრუქტურირება მოითხოვს იმგვარი ფორმების შემუშავებას, რითიც შემსყიდველი ორგანიზაცია მომწოდებელს სრულიად კონკრეტულ კითხვებს დაუსვამს, როდესაც ამ უკანასკნელის მიერ ტენდერში დაფიქსირებული საბოლოო ფასი 20%-ით ან მეტით დაბალია შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულებაზე. როდესაც ეს დასაბუთება სტრუქტურირებულად არ ხდება მომწოდებელმა შეიძლება არ უპასუხოს იმ არსებით კითხვებს, რაც შემსყიდველს დაბალი ფასის პირობებში სამუშაოს ჯეროვნად შესრულების მეტ გარანტიებს მისცემს.

¹⁹ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება

²⁰ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „ტ“ ქვეპუნქტი

პრობლემა №5: შესყიდვების ხელოვნურად დაყოფის რისკი

„სახელმწიფო შესყიდვების“ შესახებ საქართველოს კანონით, შემსყიდველ ორგანიზაციას ეკრძალება შესყიდვების ხელოვნურად დაყოფა მონეტარული ზღვრებისა და სხვა მოთხოვნებისათვის თავის არიდების მიზნით (მონეტარული ზღვრები სახელმწიფო შესყიდვის კანონითაა დადგენილი).²¹ კანონის მიხედვით, სახელმწიფო შესყიდვის ხელოვნურად დაყოფა გულისხმობს შესყიდვის ერთგვაროვანი ობიექტების შესყიდვის რაოდენობის ან მოცულობის შემცირებას ან/და დაყოფას, როდესაც შემსყიდველი ორგანიზაციისთვის წინასწარ ცნობილია, რომ იმავე საბიუჯეტო წლის განმავლობაში აუცილებელი გახდება დამატებით შესყიდვა.

რეკომენდაცია:

- საჭიროა, დარგის ექსპერტებთან და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან კონსულტაციების საფუძველზე, შემუშავდეს შესყიდვების ხელოვნურად დაყოფის პრევენციის მეთოდოლოგია.

პრობლემა №6: ხელშეკრულების პირობების შეცვლის შესაძლებლობა

სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის მიხედვით, მიმწოდებელთან დადებული ხელშეკრულების პირობების შეცვლა დაუშვებელია, თუ ამ ცვლილების შედეგად შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის იზრდება ხელშეკრულების ღირებულება ან უარესდება ხელშეკრულების პირობები, გარდა იმ შემთხვევებისა, რაც საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 398-ე მუხლით არის გათვალისწინებული.

სამოქალაქო კოდექსის 398-ე მუხლი: **1.** ეხება იმ გარემოებებს, რომლებიც ხელშეკრულების დადების საფუძველი გახდა, ხელშეკრულების დადების შემდეგ აშკარად შეიცვალა და მხარეები არ დადებდნენ ამ ხელშეკრულებას ან დადებდნენ სხვა შინაარსით, ეს ცვლილებები რომ გაეთვალისწინებინათ. **2.** აღნიშნავს, რომ გარემოებათა შეცვლას უთანაბრდება, როცა წარმოდგენები, რომლებიც ხელშეკრულების საფუძველი გახდა, არასწორი აღმოჩნდა. **3.** აღნიშნავს, რომ მხარეები ჯერ უნდა შეეცადონ, რომ ხელშეკრულება მიუსადაგონ შეცვლილ გარემოებებს. თუკი შეუძლებელია ხელშეკრულების მისადაგება შეცვლილი გარემოებებისადმი, ან მეორე მხარე ამას არ ეთანხმება, მაშინ იმ მხარეს, რომლის ინტერესებიც დაირღვა, შეუძლია უარი თქვას ხელშეკრულებაზე.

ხელშეკრულების პირობების შეცვლის შესაძლებლობის კანონმდებლობის დონეზე დეტალიზებისთვის პირველი ნაბიჯი გადაიდგა 2015 წლის 29 აპრილს გამარტივებული შესყიდვის, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესში²² ცვლილებების შეტანით, რაც ეროვნული ვალუტის კურსის ცვალებადობით გამოწვეული პრობლემების დაძლევის მიზნით, ან/და რეგიონში ბოლო პერიოდში მიმდინარე მოვლენების შედეგად მიმწოდებლის ხარჯის ზრდის შემთხვევაში, შესაძლებელს ხდის ხელშეკრულების ღირებულების გაზრდას, თუ: **1.** ხელშეკრულების თავდაპირველი ჯამური ღირებულება იზრდება 10%-მდე და იგი იწვევს ხელშეკრულების ჯამური ღირებულების ზრდას 100 000 ლარზე მეტი ოდენობით **2.** ხელშეკრულების თავდაპირველი ჯამური ღირებულება იზრდება 10%-ზე მეტით. 2013-2014 წლებში მსგავსი რეგულაცია არ მოქმედებდა.

²¹ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „ჩ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, სახელმწიფო შესყიდვის ხელოვნურად დაყოფა არის შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ ერთი საბიუჯეტო წლის განმავლობაში შესყიდვის ერთგვაროვანი ობიექტების ერთი დაფინანსების წყაროდან შესყიდვის ხელოვნურად შემცირებული რაოდენობით ან/და მოცულობით განხორციელება ან სხვა ქმედება, რომლის მიზანია კანონით და მის შესაბამისად მიღებული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით დადგენილი მონეტარული ზღვრებისა და სხვა მოთხოვნებისათვის თავის არიდება.

²² სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება

რეკომენდაცია:

- აუცილებელია სახელმწიფო შესყიდვების კანონით ან სააგენტოს თავმჯდომარის შესაბამისი ბრძანებით იმის დეტალიზება, თუ რას გულისხმობს ხელშეკრულების პირობების გაუარესება, მათ შორის, აუცილებელია ისეთი დათქმების გაკეთება, რითიც მიმწოდებელი სრულად ან ნაწილობრივ გათავისუფლდება პასუხისმგებლობისგან ვალდებულებების შეუსრულებლობის გამო, როცა შეუსრულებლობა გამოწვეულია ისეთი გაუთვალისწინებელი ფაქტორების ზემოქმედებით, როგორცაა, მაგალითად, ეროვნული ვალუტის კურსის გაუფასურება და სხვა, რამაც არაერთ მიმწოდებელს შეუქმნა პრობლემა. ასევე, აუცილებელია შესყიდვების კანონმდებლობით შესყიდვების მიზნებისთვის დაზუსტდეს, რას გულისხმობს არასწორი წარმოდგენები, რაც ხელშეკრულების საფუძველი გახდა.

პრობლემა №7: სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული დავების განხილვის საბჭოს დამოუკიდებლობა

დავების განხილვის საბჭოს მიზანია სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული დავების სწრაფად და სამართლიანად გადაწყვეტა მხარეთა თანასწორუფლებიანობის საწყისებზე. დავების განხილვის საბჭოსთან დაკავშირებულ უმთავრეს პრობლემას წარმოადგენს ინტერესთა აშკარა კონფლიქტი, რაც მისი მოწყობიდან გამომდინარეობს, კერძოდ დავების საბჭოს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარე ხელმძღვანელობს, რომელიც საბჭოს ექვსი წევრიდან სააგენტოს თანამშრომელთა შემადგენლობიდან ნიშნავს საბჭოს ორ წევრს ერთი წლის ვადით, რაც მიუხედავად იმისა, რომ საბჭოში ასევე შედის არასამთავრობო ორგანიზაციის სამი წარმომადგენელი, საბჭოს დამოუკიდებლობისთვის საფრთხეს წარმოადგენს. ამდენად, არსებული მდგომარეობით დავების საბჭო ვერ ჩაითვლება დამოუკიდებელ ორგანოდ.

რეკომენდაცია:

- სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული დავების განხილვის საბჭო უნდა ჩამოყალიბდეს მთლიანად დამოუკიდებელ ორგანოდ, რომლის თავმჯდომარეც აღარ იქნება სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარე და არც მის წევრებს დანიშნავს. დავების განხილვის საბჭოს დამოუკიდებელ ორგანოდ ჩამოყალიბება ასევე გულისხმობს იმას, რომ საბჭოს უნდა ჰყავდეს აპარატი, რომლის თანამშრომლებიც იმავდროულად სააგენტოს თანამშრომლები აღარ იქნებიან.

პრობლემა №8: წვდომა შესყიდვების ბაზარზე

მიუხედავად სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის გამჭვირვალობისა, სისტემაში დარჩა არაერთი ისეთი მჭიდროდ ურთიერთდაკავშირებული პრობლემა, როგორცაა სახელმწიფო სახსრების ხარჯვის ეფექტიანობის²³, ყველა პოტენციური მომწოდებლისთვის სისტემის ხელმისაწვდომობის, სახელმწიფო შესყიდვების ბაზარზე კეთილსინდისიერი მიმწოდებლების თანაბარი დაშვების და შედეგად მიღებული სათანადო კონკურენციის, არადისკრიმინაციული მიდგომების უზრუნველყოფა. საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის ამ პრობლემების მოგვარება მოგვცემს სახელმწიფო სახსრების დაზოგვის შესაძლებლობას.

სახელმწიფო სახსრების ხარჯვის ეფექტიანობის მისაღწევად აუცილებელია შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა დასვან კითხვები, რასაც ისინი დღეს არ სვამენ, მაგალითად შენობის ასაშენებლად სამშენებლო სამუშაოს შესყიდვას ხომ არ ჭობს, ვთქვათ, შესაბამისი ფართობის იჭარით აღება და ა.შ.

²³ მათ შორის ფულის ღირებულების (value for money) ანალიზის კეთება.

სახელმწიფო სახსრების ხარჯის ეფექტიანობის, მათ შორის სახელმწიფო სახსრების დაზოგვის უზრუნველყოფა სახელმწიფო შესყიდვების ყველა სისტემის ფუნდამენტურ მიზანს წარმოადგენს, რისთვისაც აუცილებელია შესყიდვების სისტემის ყველა პოტენციური მომწოდებლისთვის ხელმისაწვდომობა. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2014 წლის ანგარიშის მიხედვით, 2014 წლის განმავლობაში არარეზიდენტ მიმწოდებლებთან სისტემის მეშვეობით გამოცხადებულ ტენდერებზე 58 ხელშეკრულება იქნა გაფორმებული, რომელთა ჯამურმა ღირებულებამ 82 254 335 ლარი შეადგინა,²⁴ რაც, მართალია, 2013 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს დაახლოებით 5.2-ჯერ აღემატება, მაგრამ სისტემის მეშვეობით გამოცხადებული ტენდერების ხელშეკრულებების ჯამური ღირებულების 5%-ზე ნაკლებია.

რეკომენდაციები:

- ამ და სხვა მსგავსი პრობლემის მოსაგვარებლად მნიშვნელოვანია ქვეყნის მიერთება სამთავრობო შესყიდვების შეთანხმებასთან (Government Procurement Agreement), რომლის დამკვირვებელიც საქართველო 1999 წლიდან არის. მართალია, სახელმწიფო შესყიდვების დღეს მოქმედი კანონმდებლობა არ არის დისკრიმინაციული უცხოელი მიმწოდებლების მიმართ და არც ადგილობრივი მიმწოდებლების მიმართ პროტექციონიზმს ავლენს, მაგრამ სახელმწიფო შესყიდვების ბაზარი ლიბერალიზებული მაინც არ არის. შესყიდვების ბაზრის ლიბერალიზაცია შეუძლებელია მხოლოდ ქართული კანონმდებლობის ცვლილებებით;
- როგორც სახელმწიფო შესყიდვების ეფექტიანობის სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2014 წლის დასკვნაში²⁵ მართებულადაა აღნიშნული, საჭიროა ერთობლივი შესყიდვის უფრო აქტიურად გამოყენება სფეროებში, სადაც მიზანშეწონილია ცენტრალიზაცია. შესყიდვები კვლავაც დეცენტრალიზებულად ხორციელდება, რითაც იკარგება თანხების დაზოგვის შესაძლებლობები;
- დროულად უნდა იქნას გაზიარებულ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია, რომ შემუშავდეს 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).

²⁴ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო, 2015 წელი. 2014 წლის საქმიანობის ანგარიში.: <http://goo.gl/yNytCm>

²⁵ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, 2014 წლის 18 მარტი. ეფექტიანობის უზრუნველყოფა სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში: <http://goo.gl/LNpZFY>

IV. გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვები

გამარტივებული შესყიდვა სახელმწიფო შესყიდვის ერთ-ერთი ფორმაა, რომელსაც საჯარო დაწესებულება 5 000 ლარამდე ღირებულების შესყიდვის შემთხვევაში მიმართავს, ან მაშინ, როდესაც რაიმე საქონლის, მომსახურების ან სამუშაოს მიწოდება მხოლოდ ერთი პირის ექსკლუზიური უფლებაა. სხვა გამონაკლისებს, როდესაც გამარტივებული შესყიდვა გამოიყენება, „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი განმარტავს. გამარტივებული შესყიდვის შემთხვევაში შემსყიდველი ხელშეკრულებას მისთვის სასურველ ნებისმიერ მიმწოდებელთან დებს.

ამ თავში მიმოხილული და გაანალიზებულია საყურადღებო ტენდენციები, რომლებიც გამოვლინდა გამარტივებულ შესყიდვებში 2013 წლის 1 იანვრიდან 2014 წლის 31 დეკემბრის ჩათვლით.²⁶

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს საქმიანობის 2014 წლის ანგარიშის მიხედვით, გამარტივებული შესყიდვების ოდენობა 2014 წელს 915.7 მლნ ლარი იყო, რაც მთლიანი შესყიდვების 32%-ია. მისასაღმებელია, რომ გამარტივებული შესყიდვების წილი მთლიან შესყიდვებში ბოლო წლების მანძილზე იკლებს, 2013 წელს ეს მაჩვენებელი 39% იყო, 2012 წელს კი – 45%.

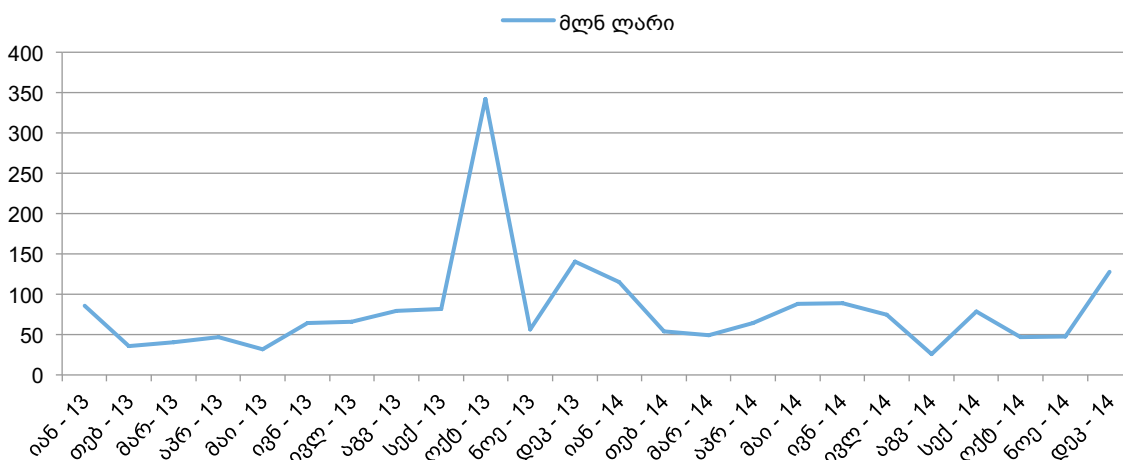
გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვებისას არსებობს არაეკონომიური ხარჯვის მაღალი რისკი, რადგან ამ შემთხვევაში არ არსებობს ფასის დაწვევის შესაძლებლობა, რასაც, ტენდერის გამოცხადებისას, კონკურენტი კომპანიის მონაწილეობა უზრუნველყოფს. ამასთანავე, კონტრაქტების გაფორმება გამჭვირვალე ელექტრონული შესყიდვების სისტემის გვერდის ავლით ზრდის კორუფციის რისკებს, რადგანაც, ხელშეკრულებები შესაძლოა ხელისუფლებასთან დაკავშირებულ კომპანიებთან დაიდოს.

2013-2014 წლებში გამარტივებულ შესყიდვებში დახარჯული თანხებიდან თითქმის 1 მლრდ ლარი სახელმწიფო ბიუჯეტზე მოდის, 648.6 მლნ ლარი სხვადასხვა უწყებებისა და სახელმწიფო მფლობელობაში მყოფი საწარმოების საკუთარ შემოსავლებზე; 174.8 მლნ ლარი ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტიდან, 28.2 მლნ ლარი კი ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტიდან დაიხარჯა. დარჩენილი თანხები გრანტებზე და კრედიტებზე მოდის.

გამარტივებული შესყიდვები წლის მიმდინარეობისას თანაბრად არის განაწილებული, თუმცა, დეკემბრის თვეში, სხვა თვეებთან შედარებით, დანახარჯები იმატებს. ეს ტენდენცია, სავარაუდოდ, უწყებების მხრიდან წლის ბოლოს საკუთარი ბიუჯეტის სრულად ათვისების სურვილით უნდა იყოს გამოწვეული. 2013-2014 წლების მანძილზე გამონაკლისი იყო 2013 წლის ოქტომბერი, საპრეზიდენტო არჩევნების თვე, როდესაც გამარტივებულმა შესყიდვებმა რეკორდულ მაჩვენებელს (341.8 მლნ ლარი) მიაღწია. ზოგადად, ყოველთვიური დანახარჯები სხვა თვეებში 150 მლნ ლარს არ აღემატებოდა. 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების დროს ზრდის მსგავსი ტენდენცია არ დაფიქსირებულა, რაც მისასაღმებელია.

²⁶ ანგარიში მოიცავს გამარტივებული შესყიდვების იმ ხელშეკრულებებს, რომლებიც ძალაში 2013 წლის 1 იანვრიდან 2014 წლის 31 დეკემბრამდე პერიოდში შევიდა.

დიაგრამა 1. 2013-2014 წლებში განხორციელებული გამართივებული სახელმწიფო შესყიდვები (თვეების მიხედვით)



1. შესყიდვის ყველაზე მსხვილი კატეგორიები

2013-2014 წლებში გამართივებული შესყიდვების მეშვეობით 604.5 მლნ ლარის ოდენობის **სამშენებლო სამუშაოები** განხორციელდა, მათგან, შესყიდვების ორ მესამედზე მეტი (დაახლოებით 435.9 მლნ ლარი) 2013 წელს განხორციელდა, დანარჩენი კი – 2014 წელს. სამშენებლო სამუშაოების კატეგორია გასულ წლებშიც პირველ ადგილზე იყო დანახარჯების კუთხით.

რეკომენდაცია:

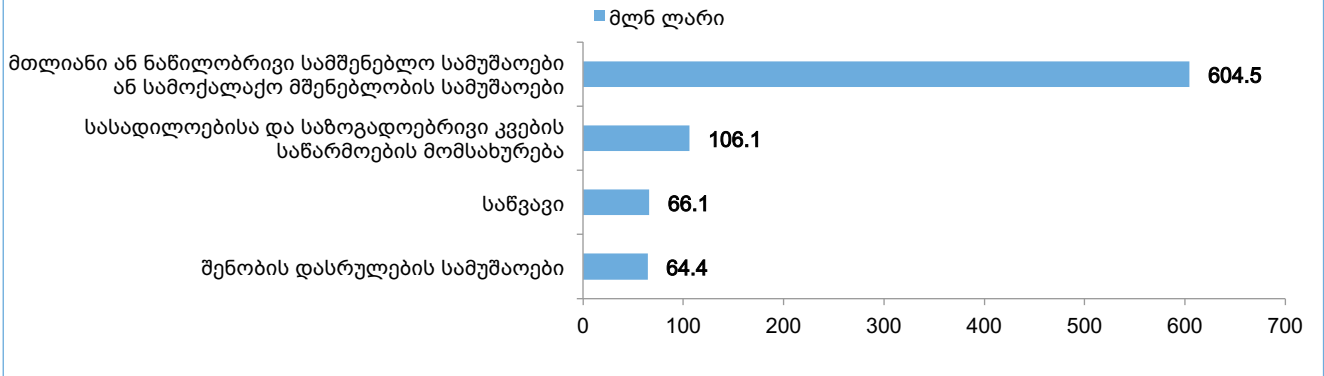
- სამშენებლო სამუშაოები სწორედ იმ კატეგორიათა რიცხვს მიეკუთვნება, სადაც გამართივებული შესყიდვების წილი უნდა შემცირდეს, ვინაიდან:
 - ამ სექტორში საქართველოში საკმაოდ ბევრი კომპანია მოქმედებს და მაღალი კონკურენციის პირობებში სახელმწიფო ხარჯიანი პროექტების განხორციელებას მეტი დანახარჯებით შეძლებს თუ კიდევ უფრო გაიზრდება კონკურენტული ტენდერების წილი;
 - სამშენებლო სამუშაოები ნებისმიერ შემთხვევაში საკმაოდ დიდ ვადებთან არის დაკავშირებული და დროის დაზოგვის მოტივითაც კონკურენტული ტენდერისთვის თავის არიდება ნაკლებად ეფექტურია.

ორი წლის ჯამური მონაცემებით, სამშენებლო სამუშაოებს **ჯანდაცვის სფეროს მომსახურებები** (173.7 მლნ ლარი) და **სასაღილოებისა და საზოგადოებრივი კვების საწარმოების მომსახურება** (106.1 მლნ ლარი) მოსდევს. სხვა მსხვილ კატეგორიებს რაც შეეხება, **ადმინისტრაციულ მომსახურებებზე** მთლიანობაში 38.5 მლნ ლარი დაიხარჯა, **სატრანსპორტო საშუალებებთან დაკავშირებულ მომსახურებებზე** და **აგროსატრანსპორტო საშუალებებზე** კი შესაბამისად -- 38.3 და 35.5 მლნ ლარი.

2013 და 2014 წლების ყველაზე მსხვილი კატეგორიები ერთმანეთისგან მცირედით განსხვავდება. 2014 წელს 40 მლნ ლარით მეტი დაიხარჯა ჯანდაცვის მომსახურებებზე. მნიშვნელოვნად მეტი იყო ხარჯები ასევე კომპიუტერულ მოწყობილობებზე და მათ აქსესუარებზე. 2013 წელს კი 2014

წელთან შედარებით მსხვილი შესყიდვები (79.9 მლნ ლარი) საბოგადოებრივი კვების საწარმოების მომსახურების კატეგორიაში განხორციელდა.

დიაგრამა 2. 2013-2014 წლების გამარტივებული შესყიდვების უმსხვილესი კატეგორიები



2. ყველაზე მსხვილი შემსყიდველი ორგანიზაციები

2.1. ცენტრალური ხელისუფლება

2013-2014 წლებში ყველაზე მსხვილ შემსყიდველებს შორის სახელმწიფო მეფლობელობაში მყოფი კომპანიები და საჯარო სამართლის იურიდიული პირები ჭარბობენ. ყველაზე მსხვილი შემსყიდველი შპს „გარდაბნის თბოსადგური“, რომელმაც ორი წლის განმავლობაში 275 მლნ ლარზე მეტის გამარტივებული შესყიდვები განახორციელა. ეს თანხა თითქმის მთლიანად მხოლოდ ერთ შესყიდვაზე – გარდაბნის თბოსადგურის მშენებლობაზე მოდის.

სხვა მსხვილ შემსყიდველებს შორის არიან:

- საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო (149.3 მლნ ლარი)
- სოციალური მომსახურების სააგენტო (148.4 მლნ ლარი)
- სააქციო საბოგადოება „საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა“ (57.7 მლნ ლარი)
- საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტო (56.5 მლნ ლარი).

ცხრილი 1. 2013-2014 წლებში განხორციელებული უმსხვილესი გამარტივებული შესყიდვები (15 მლნ ლარზე მეტი)

რეგისტრაციის ნომერი	შემსყიდველი	მიმწოდებელი	ღირებულება (ლარი)	შესყიდვის ობიექტი ან კატეგორია	თარიღი
CMR130327893	შპს გარდაბნის თბოსადგური	ÇALIK ENERJİ SANAYİ VE TİCARET A.Ş	271 757 721	გარდაბნის თბოსადგურის მშენებლობა	10/31/2013

CMR1303598 46	საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო	ქართული კვების კომპანია	24 844 440	სასაბილოებისა და საზოგადოებრი ვი კვების საწარმოების მომსახურება	12/31/2013
CMR1401178 54	საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო	ქართული კვების კომპანია	18 150 000	სასაბილოებისა და საზოგადოებრი ვი კვების საწარმოების მომსახურება	30/06/2014
CMR1400174 86	სოციალური მომსახურების სააგენტო	სსიპ სასწრაფო სამედიცინო დახმარების ცენტრი	16 401 000	სასწრაფო სამედიცინო დახმარების მომსახურებები საზოგადოებრი ვი ჯანდაცვის პროგრამისთვის	22/01/2014 (ეს ხელშეკრუ ლება 2014 წლის 5 აგვისტოს შეწყდა)
CMR1400838 93	შპს „თეთნულდი დეველოპმენტი“	სახელმწიფო სამშენებლო კომპანია	15 500 000	თეთნულდის სათხილამურო ტრასების და მთის ინფრასტრუქტუ რის განვითარების სამუშაოები	22/04/2014

აღსანიშნავია, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და მისი დაქვემდებარებული უწყებების მიერ განხორციელებული გამარტივებული შესყიდვები ელექტრონულ სისტემაში (CMR მოდული) პლატფორმის მომხმარებლისთვის ხელმისაწვდომი არ არის. სისტემაში არ იყო ხელმისაწვდომი ასევე თავდაცვის სამინისტროსა და მისი უწყებების გამარტივებული შესყიდვები, თუმცა ანგარიშზე მუშაობის რამდენიმეთვიან პერიოდში ვებგვერდზე ზოგიერთი შესყიდვა გამოჩნდა. ჩვენ შეკითხვით მივმართეთ თავდაცვის და შინაგან საქმეთა სამინისტროებს, ასევე სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს, თუ რატომ არ არის შესაძლებელი ამ უწყებების შესყიდვების მოძიება. შინაგან საქმეთა სამინისტრომ საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის წერილზე არ გვიპასუხა, თავდაცვის სამინისტრომ კი მოგვწერა, რომ ისინი ყველა ხელშეკრულებას კანონმდებლობის შესაბამისად ტვირთავენ. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ თანამშრომელთან საუბრისას შესყიდვების სააგენტოს წარმომადგენელმა განმარტა, რომ ეს შესაძლოა ტექნიკური ხარვეზით ყოფილიყო გამოწვეული. რადგანაც ანგარიშზე მუშაობის განმავლობაში პრობლემა არ აღმოიფხვრა, გარკვეული პერიოდის შემდეგ, ჩვენ კვლავ დაგვკავშირდით სააგენტოს. განმეორებითი საუბრისას, მისმა წარმომადგენელმა განაცხადა, რომ შესყიდვების ელექტრონული სისტემა წესრიგშია და მათი მხრიდან არანაირი შეზღუდვა არ არის წვდომაზე. ჩვენთვის უცნობი მიზეზების გამო შესყიდვების ელექტრონული სისტემის CMR ნაწილში კვლავ არ იძებნება თავდაცვის სამინისტროს გამარტივებული შესყიდვების ნაწილი და შინაგან საქმეთა სამინისტროს გამარტივებული შესყიდვები.

რეკომენდაცია:

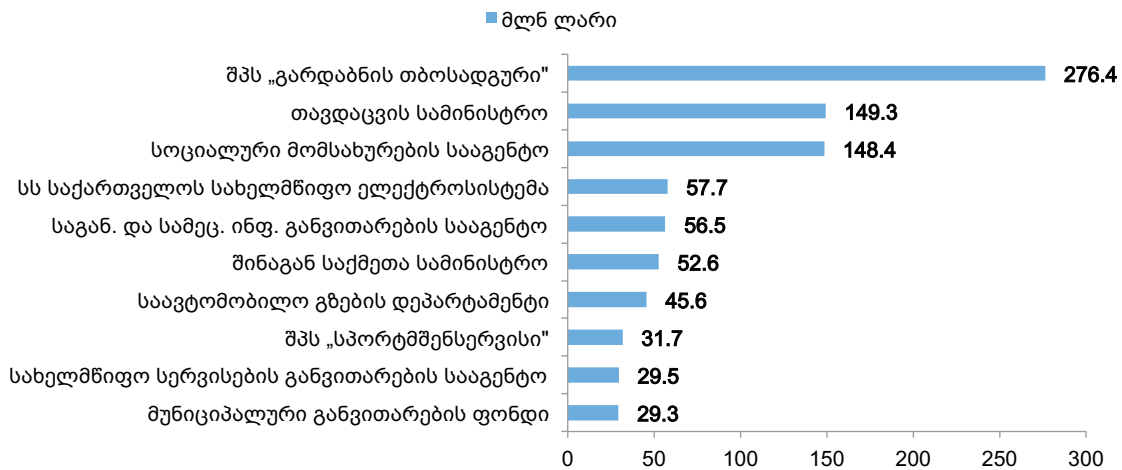
- საჭიროა, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ, ასევე შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროებმა ოფიციალური განმარტება გააკეთონ იმაზე, თუ რატომ არ ჩანს შესაბამის ვებგვერდზე ამ სამინისტროების ისეთი გამარტივებული შესყიდვები, რომლებიც არ წარმოადგენენ სახელმწიფო ან კომერციულ საიდუმლოებას. ამ უწყებებმა ხარვეზი უმოკლეს ვადაში უნდა აღმოფხვრან და თავიანთი შესყიდვები ხელმისაწვდომი გახადონ.

აღსანიშნავია, რომ სხვა სამინისტროების გამარტივებული შესყიდვების ოდენობა თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროებს მნიშვნელოვნად ჩამორჩება:

- სასჯელაღსრულების, პრობაციისა და იურიდიული დახმარების საკითხთა სამინისტრო (8.7 მლნ ლარი);
- ფინანსთა სამინისტრო (8.5 მლნ ლარი);
- ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლების და ლტოლვილთა სამინისტრო (5.4 მლნ ლარი).

მიუხედავად იმისა, რომ ზოგიერთ სამინისტროს არ აქვს განხორციელებული მსხვილი გამარტივებული შესყიდვები, დიდი ოდენობის თანხები აქვთ დახარჯული სამინისტროების დაქვემდებარებაში მყოფ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს. მაგალითად, ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ორ სსიპ-ს – **საავტომობილო გზების დეპარტამენტი** და **მუნიციპალური განვითარების ფონდს** ჯამში თითქმის 75 მლნ ლარის გამარტივებული შესყიდვების კონტრაქტები აქვთ გაფორმებული.

დიაგრამა 3. 2013-2014 წლებში ყველაზე მსხვილი გამარტივებული შესყიდვების განმახორციელებელი უწყებები



2.2. ადგილობრივი ხელისუფლება

2013-2014 წლებში ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე ყველაზე მსხვილი გამარტივებული შესყიდვების კუთხით შემდეგი უწყებები გამოირჩნენ:

- **თბილისის მერია** (21.9 მლნ ლარი)

დედაქალაქის მერიამ ორი წლის მანძილზე სამშენებლო სამუშაოებისთვის გამარტივებული წესით 12 მლნ ლარზე მეტი დახარჯა. სამშენებლო სამუშაოების შემდეგ თბილისის მერიისთვის ყველაზე ხარჯიანი სექტორი სანვაგი და ავტოსატრანსპორტო საშუალებები აღმოჩნდა – მერიის

საწვავის ხარჯებმა 2.4 მლნ ლარი შეადგინა. 746,592 ლარი თბილისის მერიამ ავტოსატრანსპორტო საშუალებებში 2013 წელს დახარჯა (2014 წელს უწყებას მანქანები გამარტივებული შესყიდვებით არ შეუძენია). ამ ფასად მერიამ 21 მანქანა შეიძინა. აქედან ერთი სატვირთო მანქანა იყო (განკუთვნილი საქონლის ტრანსპორტირებისათვის), დანარჩენი 20 კი სუდანის ტიპის მანქანა. მანქანებზე დახარჯული მთელი ეს თანხა მხოლოდ ორ კომპანიაზე – „კია მოტორს ჯორჯიაზე“ და „ავტო თრეიდ ინ“-ზე გადაიხარჯა. ორი წლის მანძილზე დამატებით 695 000 ლარი უწყებამ სატრანსპორტო საშუალებების ტექნიკურ მომსახურებაზე დახარჯა, სატრანსპორტო საშუალებების ნაწილებსა და აქსესუარებზე კი – 176 815 ლარი.

- **ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი (10.7 მლნ ლარი)**

ოზურგეთის მუნიციპალიტეტმა (2014 წლის თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ ქალაქ ოზურგეთის მერია და ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის გამგეობა) თითქმის 8 მლნ ლარი სამშენებლო სამუშაოებთან დაკავშირებულ მომსახურებებში დახარჯა. დამატებით თითქმის მილიონი ლარი დაიხარჯა სამშენებლო მასალებში. სხვა სექტორებში მუნიციპალიტეტის დანახარჯები საგრძნობლად უფრო მცირეა.

ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 19 დეკემბრის N98 განკარგულებით, გამარტივებული შესყიდვის მეშვეობით 90 000 ლარის ღირებულების ავტოსატრანსპორტო საშუალებების შეძენის ნებართვა გაიცა. ამ განკარგულების საფუძველზე დეკემბერში ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის გამგეობამ 43 700 ლარად ერთი მანქანა (მაღალი გამავლობის) შეისყიდა, 29 დეკემბერს კი – 40 000 ლარად კიდევ ერთი მანქანა (ასევე მაღალი გამავლობის).

რეკომენდაცია:

- გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით ძვირადღირებული მანქანების შესყიდვა გაუმართლებელია და ბაზრის ეჭვებს, თუ რამდენად იყო აუცილებელი ამ შესყიდვების ამ ფორმით განხორციელება. ამ ეტაპზე არ არსებობს ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევებისთვის მონიტორინგისა და აღსრულების დამოუკიდებელი მექანიზმი. საჭიროა, საქართველოს პარლამენტი დაინტერესდეს ამ საკითხით და შემუშავდეს დამოუკიდებელი მექანიზმი, რომლის საშუალებითაც მოხდება სახელმწიფო შესყიდვებში ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევების გამოვლენა და შესაბამის პირთა პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენება.

- **ბათუმის მერია (8.2 მლნ ლარი)**

ბათუმის მერიისთვისაც სამშენებლო სამუშაოების ხარჯები ყველაზე მოცულობითი (3.9 მლნ ლარი) იყო. 1.6 მლნ ლარი ამ უწყებამ საქალაქო ტრანსპორტის მომსახურების შესასყიდად გადაიხარჯა, რითიც მუნიციპალური ტრანსპორტით ბენეფიციართა ჯგუფები (სტუდენტები, პენსიონერები და ა.შ.) უზრუნველყო. *სსიპ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის* მომსახურებები ბათუმს 1.4 მლნ ლარი დაუჯდა.

- **ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტი (7.2 მლნ ლარი)**

ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის შემთხვევაშიც შესყიდვების უდიდესი ნაწილი (6.4 მლნ ლარი) სამშენებლო სამუშაოებთან დაკავშირებულ მომსახურებებში დაიხარჯა. ხშირ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტის მიმწოდებლები ფიზიკური პირები არიან და – არა კომპანიები.

- **დუშეთის მუნიციპალიტეტი (7.2 მლნ ლარი)**

დუშეთის მუნიციპალიტეტმა 4.5 მლნ ლარის ღირებულების სამშენებლო სამუშაოები განახორციელა. სხვა მუნიციპალიტეტებისგან განსხვავებით, ამ შემთხვევაში შედარებით დიდი იყო საჰაერო ტრანსპორტირების ხარჯები (153 789 ლარი), რაც, უმეტეს შემთხვევაში, მთაში

დასახლებულ პუნქტებში არსებული გადაუდებელი აუცილებლობით იყო გამოწვეული. ორი წლის მანძილზე მუნიციპალიტეტმა 200 000 ლარზე მეტი ღირებულების ტრაქტორები შეიძინა.

3. ყველაზე მსხვილი მიმწოდებლები

2013-2014 წლებში ყველაზე მსხვილ მიმწოდებლებს შორისაც საჯარო სამართლის იურიდიული პირები და სახელმწიფოს საკუთრებაში მყოფი კომპანიები არიან. ჭამში, მათ მიერ მიღებული შემოსავალი ორი წლის მთლიანი გამარტივებული შესყიდვების დაახლოებით 15%-ია.

3.1. სსიპ-ების მონაწილეობა გამარტივებულ შესყიდვებში

2013-2014 წლებში 40-მდე საჯარო სამართლის იურიდიულმა პირმა სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებებს 110 მლნ ლარის ღირებულების მომსახურება გაუწია. უმეტესწილად ეს გამოძიებასა და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული მომსახურებები და ადმინისტრაციული მომსახურებები იყო. აქედან გამომდინარე, მთლიანი თანხიდან 90 მილიონი ლარი მხოლოდ ორ სსიპ-ზე გადანაწილდა – შსს-ის დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი (54.6 მლნ ლარი) და იუსტიციის სახლი (34.4 მლნ ლარი).

3.2. სახელმწიფო საწარმოების მონაწილეობა გამარტივებულ შესყიდვებში

სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებულმა საწარმოებმა 2013-2014 წლებში გამარტივებული შესყიდვებიდან დაახლოებით 188.6 მლნ ლარის შემოსავალი მიიღეს: აქედან 112.7 მლნ ლარი 2013 წელზე მოდიოდა, დანარჩენი კი – 2014-ზე.

სახელმწიფო კომპანიებს შორის თავდაცვის სამინისტროს ბალანსზე მყოფი „ქართული კვების კომპანია“ ლიდერობს, რომელმაც თავდაცვის სამინისტროსა და მის საქვეუწყებო დაწესებულებებს 90.4 მლნ ლარის კვების მომსახურება გაუწია. რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მმართველობაში მყოფმა „სახელმწიფო სამშენებლო კომპანიამ“ კი სხვადასხვა სამშენებლო სამუშაოებისთვის ორი წლის მანძილზე 51.4 მლნ ლარის შემოსავალი მიიღო. მესამე უმსხვილესი მიმწოდებელი „სამშენებლო კომპანია – მშენებელი 2011“-ია, რომლის მომსახურებაზეც ჭამში 3.5 მლნ ლარი დაიხარჯა.

სახელმწიფო საწარმოების შემთხვევაშიც გამარტივებული შესყიდვები ძირითადად მთავრობის თანხმობით ხორციელდებოდა. სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებულ კომპანიებთან გამარტივებული შესყიდვის კონტრაქტების გაფორმება კერძო სექტორს არაკონკურენტულ გარემოში აყენებს. ბუნდოვანია, თუ რა ნიშნით მიენიჭა უპირატესობა სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებულ კომპანიებს.

3.3. კერძო კომპანიების მონაწილეობა გამარტივებულ შესყიდვებში

2013-2014 წლებში ყველაზე მსხვილი გამარტივებული კონტრაქტები შემდეგმა კერძო კომპანიებმა მიიღეს:

- „ნალიკ ენერჯი“ (271.7 მლნ ლარი);
- „იუჯითი“ (30 მლნ ლარი);
- „მაგთიკომი“ (19.8 მლნ ლარი);
- „ზიმო“ (19.6 მლნ ლარი);
- „სან პეტროლიუმ ჯორჯია“ (17.4 მლნ ლარი).

3.4. შეუსრულებელი ხელშეკრულებები

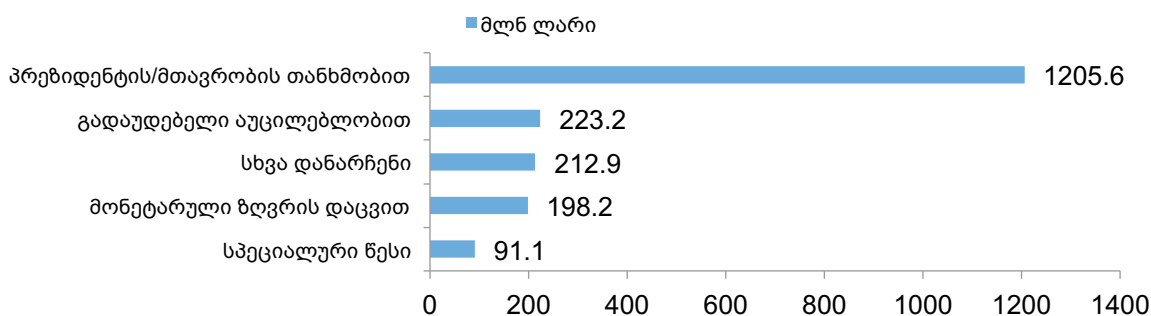
2013-2014 წლებში დაახლოებით 40 მლნ ლარის ღირებულების 1 002 (ყველა ხელშეკრულების 0.23%) ხელშეკრულება შეუსრულებელი იყო. ყველაზე მსხვილი შეუსრულებელი ხელშეკრულება სამშენებლო კომპანია „არტე“-სთან 21.1 მლნ ლარად თბილისში ათონელის ქუჩის #25-ში განთავსებული შენობის სარემონტო სამუშაოებისთვის იყო გაფორმებული. ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობის გამო შემსყიდველმა ინფრასტრუქტურის განვითარების კომპანიამ „არტე“-ს ხელშეკრულება გაუქმა.

კიდევ ერთმა შემსყიდველმა „საქართველოს ტელერადიოცენტრმა“ საბანკო გარანტიის წარმოდგენლობის გამო დაახლოებით 10 მლნ ლარის ღირებულების კონტრაქტი შეუწყვიტა შპს „გ და თ სერვისს“. ამ კომპანიას ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლის პროცესში ტელერადიოცენტრისთვის საკომუნიკაციო სისტემები უნდა მიეწოდებინა და მათი დანერგვის სამუშაოები უნდა შეესრულებინა. ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლა საქართველოს სამაუწყებლო სექტორისთვის უმნიშვნელოვანესი მოვლენაა, რაც შეუსაბამო კომპანიასთან გამარტივებული შესყიდვის ხელშეკრულების გაფორმების გამო შეფერხდა.

3.5. მთავრობის/პრეზიდენტის თანხმობით განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვები

სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის მიმოხილვისას აღინიშნა, რომ გამარტივებული შესყიდვის განხორციელება სახელმწიფო უწყებებს საკმაოდ ბევრი საფუძვლით შეუძლიათ, მათ შორის, იმ დროსაც, როდესაც ამ შესყიდვაზე არსებობს მთავრობის ნორმატიული აქტის სახით გამოცემული თანხმობა. 2013 წელს ძალაში შესულ საკონსტიტუციო ცვლილებებამდე, ასეთი აქტის გამოცემის უფლება პრეზიდენტსაც ჰქონდა. შესაბამისად, ამ ქვეთავში განხილულია როგორც მთავრობის, ისე პრეზიდენტის თანხმობით განხორციელებული გამარტივებული შესყიდვები.

დიაგრამა 4. 2013-2014 წლების გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვების საფუძვლები



2013 წელს გამარტივებული შესყიდვების დაახლოებით 66% მთავრობის/პრეზიდენტის ნებართვით განხორციელდა, 2014 წელს კი გამარტივებული შესყიდვების დაახლოებით 58% მთავრობის ნებართვით განხორციელდა. 2013 წელს ასეთი შესყიდვების ღირებულებამ 703.9 მლნ ლარი შეადგინა, 2014 წელს კი – 501.7 მლნ ლარი, ანუ 29%-ით ნაკლები. ორი წლის მანძილზე ამ პროცედურის საფუძველზე დაახლოებით 636 მლნ ლარი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაიხარჯა, 64.8 მლნ ლარი – ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტიდან, 14.9 მლნ ლარი კი – ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან. დაახლოებით 461 მლნ ლარის შესყიდვები უწყებებმა საკუთარი შემოსავლებიდან განახორციელეს, შესაბამისად, მთავრობის/პრეზიდენტის

თანხმობით განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვების დანახარტების უფრო დიდი ნაწილი სახელმწიფოს სახსრებზე მოდის და არა სსიპ-ებისა და სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული საწარმოების საკუთარ შემოსავლებზე.

ეს თანხები შემდეგ კატეგორიებზე გადანაწილდა: სამშენებლო მომსახურება (618 მლნ ლარი), ჯანდაცვის სფეროს მომსახურება (170.3 მლნ ლარი), სასაბუნებისა და საზოგადოებრივი კვების საწარმოების მომსახურება (75 მლნ ლარი), ადმინისტრაციული მომსახურება (35.1 მლნ ლარი) და სხვა.

მთავრობის თანხმობით განხორციელდა გარდაბნის თბოსადგურის სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვა, ასევე თავდაცვის სამინისტროს მიერ კვების მომსახურების შესყიდვები სახელმწიფოს მფლობელობაში მყოფი „ქართული კვების კომპანიისაგან.“

სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის ანალიზისას, როგორც უკვე აღინიშნა, მთავრობის/პრეზიდენტის თანხმობა გამოიყენება „სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების შეზღუდულ ვადებში შეუფერხებლად ჩატარების მიზნით“ განხორციელებული შესყიდვებისათვის. ეს ჩანაწერი საკმაოდ ბუნდოვანია და შესაძლოა საქონლისა და მომსახურების საკმაოდ ფართო სპექტრზე გამოყენება, რაც სახელმწიფო უწყებებს საშუალებას აძლევს კონკურენტულ ტენდერებს თავი აარიდონ.

რეკომენდაცია:

- მთავრობის ნებართვით განხორციელებული ზოგიერთი შესყიდვა, განსაკუთრებით, სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვები, მნიშვნელოვანია, რომ კონკურენტული ტენდერების საშუალებით განხორციელდეს. თუ შესყიდვა ნამდვილად დაუძლეველი ძალის მოქმედებითაა გამოწვეული (მაგ., ბუნებრივი კატასტროფა), მაშინ, შესყიდვის საფუძველშიც შესაბამისი ჩანაწერი უნდა იყოს. მთავრობის ნებართვით განხორციელებული გამარტივებული შესყიდვები კი მიუთითებს, რომ ასეთ აუცილებლობას ხშირ შემთხვევაში ადგილი არ ჰქონია. ამის შედეგად, არ იქმნება ჯანსაღი კონკურენცია და სახელმწიფო ვერ ახერხებს თანხების დაზოგვას.

3.6. თანამდებობის პირების კომპანიების მონაწილეობა გამარტივებულ შესყიდვებში

კვლევისას ჩვენ ასევე შევისწავლეთ სახელმწიფო თანამდებობის პირებისა და მათი ოჯახების იმ კომპანიების მონაწილეობა გამარტივებულ შესყიდვებში, რომლებიც თანამდებობის პირებს ქონებრივ დეკლარაციებში აქვთ მითითებული.

როგორც აღმოჩნდა, 2013-2014 წლებში რამდენიმე თანამდებობის პირთან დაკავშირებულმა კომპანიებმა საკმაოდ მსხვილი შემოსავლები მიიღეს გამარტივებული შესყიდვების მეშვეობით. განსაკუთრებით საგულისხმოა ისეთი შემთხვევები, როდესაც კომპანიები ისეთი უწყებებისგან იღებენ ხელშეკრულებებს, რომლებთანაც თანამდებობის პირები პირდაპირ არიან დაკავშირებულნი.

ვალერი გელაშვილი – პარლამენტის წევრი

ხაშურის მაჟორიტარი დეპუტატის ვალერი გელაშვილის შვილი ასევე ვალერი გელაშვილი შპს „ევრა-კონსტრუქცია“-ს (ამჟამად შპს „ლიტ ჯეო ინვესტი“) დირექტორია. კომპანიამ 2013 წელს ხაშურის მუნიციპალიტეტთან 151 726 ლარის ღირებულების ხელშეკრულება გააფორმა სამშენებლო სამუშაოებისათვის.

ამასთანავე, თავად ვალერი გელაშვილის დეპუტატის ბიურომ შპს „ევრა-კონსტრუქცია“-სთან ორი ხელშეკრულება გააფორმა – ჯამში 14 000 ლარის ოდენობის.

„სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლის პირველი (ე) ქვეპუნქტის შესაბამისად, ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილების პირობები ეხება

მიმწოდებლის შერჩევას გამარტივებული შესყიდვის დროს. ამ შემთხვევაში შესყიდვის განმახორციელებელ ფიზიკურ პირს ექნება ინტერესთა კონფლიქტი მიმწოდებელთან, თუ მათ შორის არსებობს საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მე-19 მუხლით გათვალისწინებული ურთიერთობები.

საგადასახადო კოდექსის მე-19 მუხლის მიხედვით, განსაკუთრებულ ურთიერთობებს მიეკუთვნება ურთიერთობები, რომლის დროსაც პირები პირველი შტოს ნათესავები (მეუღლე, მშობელი, შვილი, და, ძმა) ან მეორე შტოს ნათესავები არიან (პირველი შტოს თითოეული ნათესავის მეუღლე, მშობელი, შვილი, და, ძმა, გარდა იმ ფიზიკური პირისა, რომელიც უკვე მიეკუთვნა პირველ შტოს). აქედან გამომდინარე ინტერესთა კონფლიქტი სახეზეა.

კანონი ასეთი შემთხვევების თავიდან ასაცილებლად ადგენს შემდეგ წესს: *თუ ამ მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული საქმიანობის [ჩვენს შემთხვევაში ასეთი საქმიანობაა გამარტივებული შესყიდვა] განმახორციელებელ პირს წარმოეშობა ინტერესთა კონფლიქტი, მან დაუყოვნებლივ უნდა განაცხადოს აღნიშნულის თაობაზე და უნდა შეწყვიტოს მონაწილეობა ამ შესყიდვის განხორციელებაში.* საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 195-ე მუხლის მიხედვით, სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილე სუბიექტების მიერ წინასწარი შეთანხმება ან სხვა გარიგება თავისთვის ან სხვისთვის მატერიალური გამორჩენის ან უპირატესობის მიღების მიზნით, რამაც შემსყიდველი ორგანიზაციის კანონიერი ინტერესის არსებითი დარღვევა გამოიწვია, ისჯება ჯარიმით ან თავისუფლების აღკვეთით ვადით ორ წლამდე.

აკაკი მაჭავარიანი – ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარე

აკაკი მაჭავარიანი 2010 წლიდან ხარაგაული მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარეა. 2013 და 2014 წლის ქონებრივი დეკლარაციების მიხედვით, იგი სს „ავტოტრანს“-ს აქციონერია. 2013-2014 წლების მანძილზე სს „ავტოტრანს“-მა ჯამში 45 735 ლარის ოდენობის გამარტივებული შესყიდვების ხელშეკრულებები მიიღო, რომელთა უმეტესობაც საკრებულოს თავმჯდომარის კომპანიას თავად ხარაგაულის მუნიციპალიტეტმა გაუფორმა. ამ შემთხვევაშიც სახეზეა ინტერესთა კონფლიქტი.

რეკომენდაცია:

- სამართალდამცველი ორგანოები უნდა დაინტერესდნენ იმ სახელმწიფო კონტრაქტებით, სადაც აშკარად იკვეთება ინტერესთა კონფლიქტი და შესაძლო სისხლის სამართლის დანაშაული.

სერგო ხაბულიანი – პარლამენტის წევრი

2013-2014 წლებში შპს „ცეკურმა“, რომლის 62%-ს პარლამენტის წევრი სერგო ხაბულიანი ფლობს, ჯამში 8.9 მლნ ლარის ღირებულების 5 გამარტივებული კონტრაქტი მიიღო. აქედან ყველაზე მსხვილი – 6.8 მლნ ლარი ღირებულების კონტრაქტი – ცაგერის მაჟორიტარ დეპუტატს ინფრასტრუქტურის სამინისტროს საავტომობილო გზების დეპარტამენტმა ქუთაისი – წყალტუბო – ცაგერი – ლენტეხი – ლასდილის საავტომობილო გზის სარეაბილიტაციო სამუშაოების შესასრულებლად გაუფორმა, დანარჩენი ოთხი კონტრაქტი კი კომპანიასთან თბილისის მერიამ გააფორმა.

კახაბერ ოქრიაშვილი – პარლამენტის წევრი

კახაბერ ოქრიაშვილის მფლობელობაში მყოფმა ორმა კომპანიამ („პსპ ფარმა“ და „პსპ დაზღვევა“) ორი წლის მანძილზე დაახლოებით 8.9 მლნ ლარის ღირებულების 400-ზე მეტი გამარტივებული შესყიდვების კონტრაქტი მოიპოვეს. მათგან ყველაზე მსხვილი – 6.3 მლნ ლარის ღირებულების კონტრაქტი – „პსპ დაზღვევა“-ს შინაგან საქმეთა სამინისტრომ გაუფორმა.

გორა ენუქიძე – პარლამენტის წევრი

პარლამენტის წევრმა გორა ენუქიძემ კომპანიების უმეტესობაში წილები 2013 წლის ივლისში გაასხვისა. მისმა ახლანდელმა და ყოფილმა კომპანიებმა ენუქიძის მფლობელობის პერიოდში გამარტივებული კონტრაქტების მეშვეობით დაახლოებით 8.2 მლნ ლარის შემოსავლები მიიღეს.

გორა ენუქიძის ყოფილი კომპანიების 2013 წლის 15 ივლისამდე გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვების გზით მიღებული შემოსავლები	გორა ენუქიძის ახლანდელი კომპანიების 2013-2014 წლებში გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვების გზით მიღებული შემოსავლები
შპს „იბერია სერვისი“ – 3.69 მლნ ლარი	შპს „იბერია პეტროლიუმი“ – 164 814 ლარი
შპს „კია მოტორს ჯორჯია“ – 1.9 მლნ ლარი	შპს „სითი სპორტი“ – 8 425 ლარი
შპს „კავკასუს მოტორსი“ – 1.4 მლნ ლარი	
შპს „იბერია ავტოჰაუსი“ – 490 198 ლარი	
შპს „იბერია ავტო ლენდი“ – 313 179	
შპს „იბერია ავტო“ – 142 800 ლარი	
შპს „იბერია ტექ ავტომოტივი“ – 56 274 ლარი	
შპს „ავტო სტილი“ – 62 651 ლარი	

ირაკლი გეგეშიძე, ბაღდათის მუნიციპალიტეტის გამგებელი

ირაკლი გეგეშიძე 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ ბაღდათის მუნიციპალიტეტის გამგებელია. მისი 2014 წლის დეკლარაციის მიხედვით, გეგეშიძე სს „ბაგრატიონი – 1882“-ის აქციონერია. ამ კომპანიამ 2013-2014 წლებში გამარტივებული შესყიდვების მეშვეობით ჯამში თითქმის ნახევარი მილიონი ლარი მიიღო, 2014 წლის ივლისიდან წლის ბოლომდე კი დაახლოებით 205 000 ლარი.

3.7. პოლიტიკური პარტიების შემომწირველების მონაწილეობა გამარტივებულ შესყიდვებში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ფინანსური მონიტორინგის სამსახური რეგულარულად აქვეყნებს ინფორმაციას პოლიტიკური პარტიების შემომწირველების შესახებ. გასული ორი წლის მანძილზე კოალიცია „ქართულ ოცნება“-ში შემავალმა პარტიებმა მთლიანობაში 9.4 მლნ ლარის შემომწირულება მიიღეს, „ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ“ კი – დაახლოებით 729 000 ლარის. პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების შემთხვევაში, კორუფციის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი რისკი, როგორც წესი, სწორედ შემომწირულებებთან არის ხოლმე დაკავშირებული. პოლიტიკური პარტიებისთვის ფინანსური დახმარების გაწევის სანაცვლოდ სახელმწიფო კონტრაქტების მიღება ბევრ ქვეყანაში პრობლემურ საკითხად ითვლება.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ 2014 წლის ივნისში გამოაქვეყნა მონაცემები პოლიტიკური პარტიების შემომწირველებთან დაკავშირებული კომპანიების სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილეობის შესახებ, სადაც აღნიშნული იყო, რომ „ქართული ოცნების“ შემომწირველებთან პირდაპირ კავშირში (დირექტორი, მფლობელი, სამეთვალყურეო საბჭოს წევრი) მყოფმა კომპანიებმა გამარტივებული შესყიდვების მეშვეობით 2013 წლის იანვრიდან 2014 წლის მაისის ჩათვლით 5.6 მლნ ლარის ღირებულების კონტრაქტები მიიღეს, „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ შემთხვევაში კი ეს თანხა დაახლოებით 140 000 ლარი იყო.²⁷ 2014 წლის მაისის შემდეგ არც „ქართული ოცნების“ და არც „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ შემომწირველებთან დაკავშირებულ კომპანიებთან გამარტივებული შესყიდვების გზით მნიშვნელოვანი ოდენობის კონტრაქტები არ გაფორმებულა.

ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ ეს პრობლემა გაცილებით უფრო მწვავე იყო 2011-2012 წლებში. კერძოდ, 2012 წელს „ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ“ შემომწირულებების სახით 6.6 მილიონი ლარი მიიღო სწორედ იმ პირებისაგან, რომელთა კომპანიებმაც სახელმწიფოსგან გამარტივებული შესყიდვის კონტრაქტების მეშვეობით 160 მილიონი ლარი მიიღეს (იმავე კომპანიებმა 2011 წელს იგივე გზით 110 მილიონი ლარის კონტრაქტები მიიღეს).²⁸

²⁷ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, 2014 წლის 25 ივნისი. *კავშირები პოლიტიკურ პარტიებს, მათ შემომწირველებსა და სახელმწიფო შესყიდვებში გამარჯვებულ კომპანიებს შორის*: <http://goo.gl/99dc8o>

²⁸ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, 2013 წლის 6 დეკემბერი. *გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვები – კორუფციის რისკი*: <http://transparency.ge/simplified-procurement>

V. ელექტრონული ტენდერები

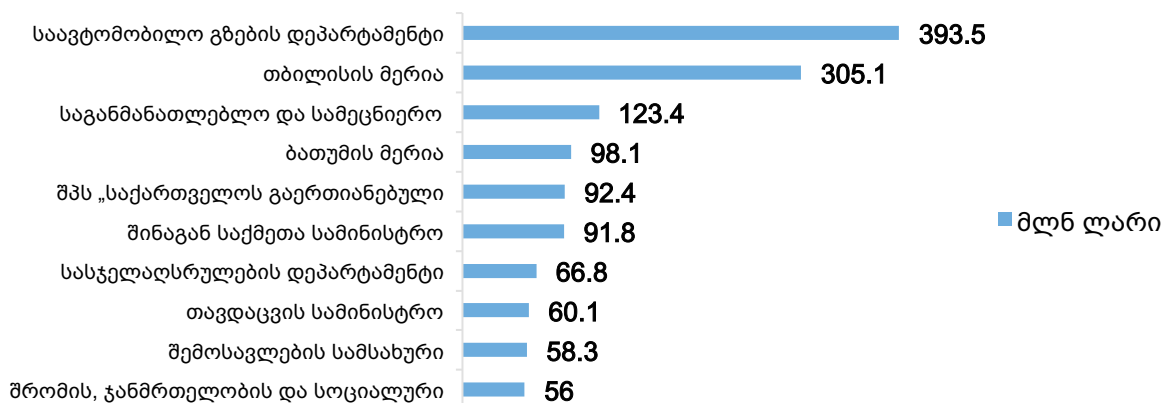
ელექტრონული ტენდერი შესყიდვის ყველაზე გავრცელებული საშუალებაა, რომელიც გამჭვირვალობისა და კონკურენციის მაღალი ხარისხით ხასიათდება. საქართველოს კანონმდებლობით, 200 000 ლარამდე ღირებულების შესყიდვებისას გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი გამოიყენება, რომლის მიმდინარეობის ვადებიც შემჭიდროვებულია, 200 000 ლარზე მეტი ღირებულების შესყიდვებისას კი ელექტრონული ტენდერი უნდა ჩატარდეს. გამარტივებული ტენდერისა და ტენდერის მიმდინარეობის პროცესს „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი არეგულირებს.

2013-2014 წლებში ელექტრონული ტენდერების გზით განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვების მთლიანმა მოცულობამ 3.132 მილიარდი ლარი შეადგინა. აქედან, 2013 წელს 1.428 მილიარდი ლარის ღირებულების შესყიდვები განხორციელდა, 2014 წელს კი – 1.704 მილიარდი ლარის. ელექტრონული და გამარტივებული ელექტრონული ტენდერის გზით დახარჯულმა თანხამ 2014 წელს სახელმწიფო შესყიდვებში დახარჯული მთლიანი თანხის დაახლოებით 60%, 2013 წელს კი 51% შეადგინა.^{29 30}

1. ყველაზე მსხვილი შემსყიდველი ორგანიზაციები

2013-2014 წლებში ყველაზე მსხვილი შემსყიდველი რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი იყო, რომლის მიერ ელექტრონული ტენდერების გზით განხორციელებულმა შესყიდვებმა 393.5 მლნ ლარი შეადგინა. ამავე პერიოდში მეორე ყველაზე მსხვილი შემსყიდველი უწყება 305.1 მლნ ლარით თბილისის მერიას, რომელსაც 123.4 მლნ ლარით საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტო მოსდევს. 2013-2014 წლებში ელექტრონული ტენდერის გზით განხორციელებული შესყიდვების მოცულობის მიხედვით მეოთხე ყველაზე დიდი შემსყიდველი უწყება 98.1 მლნ ლარით ბათუმის მერიაა, მეხუთე კი – შპს „საქართველოს გაერთიანებული სამედიკორაციო სისტემების“ კომპანია, რომელმაც 92.4 მლნ ლარის შესყიდვები განახორციელა.

დიაგრამა 5. 2013-2014 წლებში ელექტრონული ტენდერების გზით განხორციელებული შესყიდვები



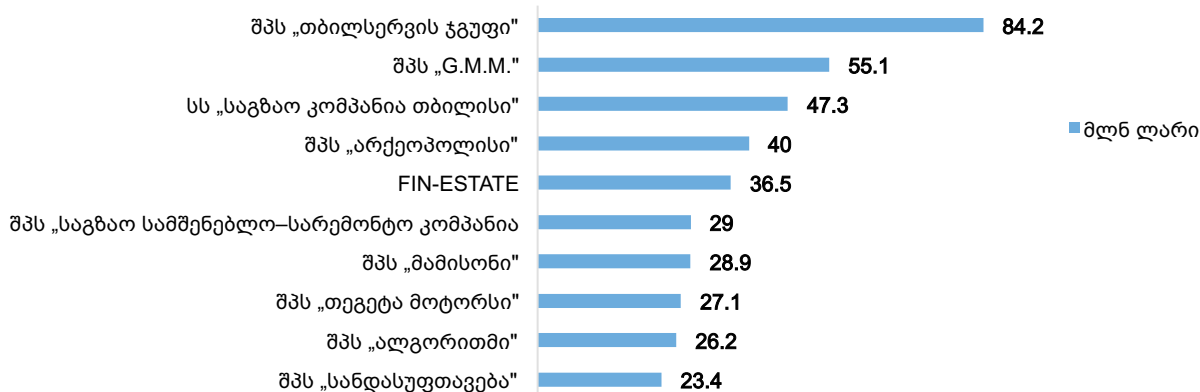
²⁹ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო. 2013 და 2014 წლების საქმიანობის ანგარიშები: <http://goo.gl/6UopAi>; <http://goo.gl/yNYtCm>

³⁰ ქვეთავში მოყვანილი მონაცემები წარმოადგენს შესყიდვების შედეგად დახარჯული თანხების დამრგვალებულ მაჩვენებელს.

2. ყველაზე მსხვილი მიმწოდებლები

2013-2014 წლებში ელექტრონული ტენდერის გზით შესყიდული საქონლისა და მომსახურების ყველაზე მსხვილი მიმწოდებელი შპს „თბილსერვის ჯგუფი“, რომლის 100%-იანი წილის მფლობელი თბილისის მერიაა. ამ ხნის მანძილზე კომპანიამ სულ 84.2 მლნ ლარის ღირებულების კონტრაქტი მოიგო. აღნიშნული ორი წლის პერიოდში მეორე ყველაზე მსხვილი მიმწოდებელი 55.1 მლნ ლარით შპს „G.M.M.“ არის. სს „საგზაო კომპანია თბილისი“, შპს „არქეოპოლისი“ და შპს „FIN-ESTATE“, შესაბამისად, 47.3, 39.9 და 36.5 მლნ ლარით მესამე, მეოთხე და მეხუთე უმსხვილესი მიმწოდებლები არიან. 2013-2014 წლებში 29 მლნ ლარის მოცულობის კონტრაქტებით შპს „საგზაო-სამშენებლო-სარემონტო კომპანია სერპანტინი“ ტენდერების გზით სახელმწიფო შესყიდვების ყველაზე მსხვილ მიმწოდებლებს შორის მეექვსე ადგილზეა.

დიაგრამა 6. 2013-2014 წლებში ელექტრონული ტენდერებში გამარჯვებული ყველაზე მსხვილი მიმწოდებლები



3. კონტრაქტებში შეტანილი ცვლილებები

2013-2014 წლებში ელექტრონული ტენდერების გზით 42 404 ხელშეკრულება დაიდო. ამათგან, 33 984 ხელშეკრულებაში (80%) მათი გაფორმების შემდეგ ცვლილება არ შესულა, 5 753 (13.5%) კონტრაქტში ერთი ცვლილება შევიდა, 1 604 ხელშეკრულებაში (3.7%) – ორი, დანარჩენ 1 063 შემთხვევაში (2.8%) კი – სამი ან მეტი.

2013-2014 წლებში ყველაზე მეტი – 124 ცვლილება შევიდა შსს-ს საქვეუწყებო დაწესებულების სასაზღვრო პოლიციის მიერ შპს „ავტოსერვისცენტრი+“-თან 2013 წლის 4 აპრილს დადებულ 250 000 ლარის ღირებულების ხელშეკრულებაში (SPA130003939). თუმცა ცვლილებები სახელშეკრულებო ღირებულებას არ შეხებია.

2013 წლის 12 მარტს სასაზღვრო პოლიციის და პრობაციის სამინისტროს სასაზღვრო პოლიციის დეპარტამენტისა და შპს „ცენტრ ჰაუსს“ შორის დადებულ 120 000 ლარის ღირებულების ხელშეკრულებაში (SPA130002888) 93 ცვლილება შევიდა. სახელშეკრულებო თანხა არც ამ შემთხვევაში შეცვლილა. ორივე ხელშეკრულების საგანი უწყების ბალანსზე რიცხული ავტომობილების ტექნიკური მომსახურების შესყიდვა იყო.

2013 წლის 27 თებერვალს შსს-ს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტსა და შპს „სადაზღვევო კომპანია არდი ჯგუფს“ შორის დადებულ 755 994 ლარის ღირებულების ხელშეკრულებაში 48 ცვლილება შევიდა (SPA130002267). განხორციელებული ცვლილებების შედეგად ხელშეკრულების საბოლოო ღირებულებამ 781 100 ლარი შეადგინა. ხელშეკრულების საგანს ამჯერად სატრანსპორტო საშუალებების დაზღვევა წარმოადგენდა.

3.1. ნახევარ მილიონზე მეტი ღირებულების ხელშეკრულებები, სადაც 20-ზე მეტი ცვლილება შევიდა

2013 წლის 7 მარტს შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და სადაზღვევო კომპანია „ჯიპიაიჰოლდინგს“ შორის დადებულ ხელშეკრულებაში 44 ცვლილება შევიდა (SPA130003090). თავდაპირველი სახელშეკრულებო თანხა 2 826 501 ლარს შეადგენდა, თუმცა ცვლილებების შემდეგ ის შემცირდა და 2 767 152 ლარით განისაზღვრა. ხელშეკრულების საგანს ავტოსატრანსპორტო საშუალებების დაზღვევის შესყიდვა წარმოადგენდა.

2014 წლის 27 თებერვალს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულება სასაზღვრო პოლიციასა და კომპანია „მათემოტორსს“ შორის 510 000 ლარის ღირებულების ხელშეკრულება დაიდო (SPA140000694), თუმცა მასში შესული 31 ცვლილების შემდეგ სახელშეკრულებო თანხამ 560 000 ლარი შეადგინა. ხელშეკრულების საგანს სატრანსპორტო საშუალებებისა და მათთან დაკავშირებული მოწყობილობების შეკეთება, ტექნიკური მომსახურება და მასთან დაკავშირებული მომსახურების შესყიდვა წარმოადგენდა.

2014 წლის 31 იანვარს შსს-ს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტისა და სს „სადაზღვევო კომპანია ალდაგს“ შორის 1 084 837 ლარის ღირებულების ხელშეკრულება დაიდო (SPA130028925), თუმცა მასში შესული 26 ცვლილების შემდეგ სახელშეკრულებო თანხა შემცირდა და 1 053 117 ლარი შეადგინა. ხელშეკრულების საგანს სატრანსპორტო საშუალებების დაზღვევა წარმოადგენდა.

4. ტენდერებში უცხოური კომპანიების მონაწილეობა

2013-2014 წლებში გამოცხადებულ ელექტრონულ ტენდერებში სულ 85 უცხოური კომპანია მონაწილეობდა. ამათგან, გამარჯვება სამოცმა შეძლო. აღნიშნულ პერიოდში უცხოურ კომპანიებთან 102 მლნ ლარის საერთო ღირებულების 87 ხელშეკრულება გაფორმდა. კერძოდ, 2013 წელს გამოცხადებული ტენდერებიდან სულ 27 უცხოურ კომპანიასთან 29 მლნ ლარის ღირებულების 33 კონტრაქტი დაიდო, 2014 წელს გამოცხადებულთა შორის კი საზღვარგარეთ დაფუძნებულმა 40-მა კომპანიამ 73 მლნ ლარის საერთო ღირებულების 54 ელექტრონულ ტენდერში გაიმარჯვა.

2013-2014 წლებში უცხოური კომპანიებთან ყველაზე დიდი მოცულობის – 21 მლნ ლარის საერთო ღირებულების 3 კონტრაქტი სს „საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაციამ“ დადო. ამ მხრივ, 15.38 მლნ ლარით, მეორე ადგილზე სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული შპს „თეთნულდი დეველოპმენტი“. 2013-2014 წლებში უცხოური კომპანიებისგან ელექტრონული ტენდერის გზით საქონელის/მომსახურების მესამე ყველაზე მსხვილი შემსყიდველი 10.5 მლნ ლარით სსიპ შსს-ს მომსახურების სააგენტოა.

2013-2014 წლებში ყველაზე მსხვილი, 15.38 მლნ ლარის ღირებულების კონტრაქტი ელექტრონული ტენდერის გზით სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულმა შპს „თეთნულდი დეველოპმენტმა“ ავსტრიულ კომპანიასთან RMS Ropeway Maintenance Systems გააფორმა. ხელშეკრულება მთლიანი ან ნაწილობრივი სამშენებლო სამუშაოების და სამოქალაქო მშენებლობის სამუშაოების შესყიდვის მიზნით დაიდო.

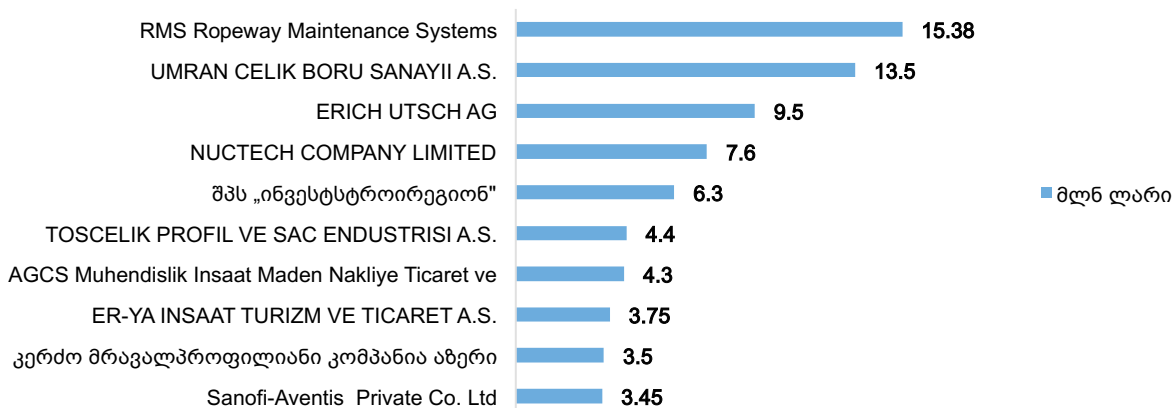
ამავე პერიოდში მეორე უმსხვილესი კონტრაქტი უცხოურ კომპანიასთან სს „საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაციამ“ დადო. თურქულ UMRAN CELIK BORU SANAYII A.S.-თან დადებული ხელშეკრულების ღირებულება 13.5 მლნ ლარია და მისი მიზანი სამშენებლო მასალების და დამხმარე სამშენებლო მასალების შექმნა იყო.

მესამე ყველაზე მსხვილი შესყიდვა უცხოური კომპანიის – ERICH UTSCHE AG მონაწილეობით სსიპ შსს-ს მომსახურების სააგენტომ განახორციელა. კონტრაქტის ღირებულება 9.5 მლნ ლარია და ის გერმანულ კომპანიასთან სხვადასხვა სატრანსპორტო მოწყობილობისა და სათადარიგო ნაწილების შესყიდვის მიზნით გაფორმდა.

2013-2014 წლებში უცხოური კომპანიები ყველაზე ხშირად ფარმაცევტული პროდუქტების შექმნის მიზნით გამოცხადებულ ელექტრონულ ტენდერებში მონაწილეობდნენ. საანგარიშო პერიოდში

უცხოურ კომპანიებთან დადებული 87 ხელშეკრულებიდან 13 (15%) სწორედ ფარმაცევტული პროდუქტების შესყიდვის მიზნით დაიდო.

დიაგრამა 7. ყველაზე მსხვილ ელექტრონულ ტენდერებში გამარჯვებული უცხოური კომპანიები



5. რისკის შემცველი შესყიდვები

2013-2014 წლებში ელექტრონული ტენდერების გზით დადებული 42 404 ხელშეკრულებიდან 5 644 შემთხვევაში (13.3%) დაბალი კონკურენცია (მხოლოდ ერთი მონაწილე) იყო. ასევე, ელექტრონული ტენდერის გზით დადებულ 44 ხელშეკრულებაში (0,1%) განხორციელებული ცვლილების შემდეგ, ხელშეკრულების საბოლოო ღირებულებამ ტენდერში დამარცხებული პრეტენდენტის მიერ შეთავაზებულ ფასს გადააჭარბა.

6. თანამდებობის პირებთან დაკავშირებული კომპანიების მონაწილეობა ელექტრონულ ტენდერებში

2013–2014 წლებში ელექტრონულ ტენდერებში გამარჯვებულთა შორის საყურადღებოა ისეთი კომპანიები, რომლებიც სხვადასხვა თანამდებობის პირებთან არიან დაკავშირებული. ასეთ კომპანიებად განიხილება კომპანიები, რომლებიც თანამდებობის პირების ქონებრივ დეკლარაციებში ფიგურირებს. თუმცა, გამარტივებული შესყიდვებისგან განსხვავებით, ელექტრონული ტენდერებისას გაცილებით უფრო ნაკლები რისკი არსებობს იმისა, რომ გამარჯვებული კომპანია არასამართლიანად, კერძო ინტერესების საფუძველზე იქნება შერჩეული.

დავით გალგაშვილი – სოფლის მეურნეობის მინისტრის მოადგილე

2013-2014 წლებში კომპანიამ „ჰერიო“, რომლის 100%-იანი წილს სოფლის მეურნეობის მინისტრის მოადგილე დავით გალგაშვილი ფლობს, 8 ელექტრონულ ტენდერში გაიმარჯვა. კონტრაქტების საერთო ღირებულებამ 9,5 მლნ ლარი შეადგინა. ხელშეკრულების საგანი ყველა შემთხვევაში მთლიანი ან ნაწილობრივი სამშენებლო სამუშაოების და სამოქალაქო მშენებლობის სამუშაოების განხორციელება იყო, აქედან, 5 კონტრაქტი „ჰერიომ“ თბილისის მერიასთან გააფორმა, ორი – მთაწმინდის რაიონის გამგეობასთან, ერთი კი – რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს საავტომობილო გზების დეპარტამენტთან.

ნუგზარ სურმანიძე - აჭარის ა/რ ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის მინისტრი

2013-2014 წლებში კომპანია „ვიტაფარმა“, რომლის 10%-იან წილს ნუგზარ სურმანიძე ფლობს, 19 ელექტრონულ ტენდერში გაიმარჯვა. კონტრაქტების საერთო ღირებულებამ 928 000 ლარი შეადგინა. ხელშეკრულებები, ძირითადად, ფარმაცევტული პროდუქტებისა და სამედიცინო მოწყობილობების შესყიდვის მიზნით იდებოდა. შემსყიდველთა შორის არის თბილისის სახელმწიფო სამედიცინო უნივერსიტეტი, შპს „ქ. ბათუმის რესპუბლიკური კლინიკური საავადმყოფო“, შპს „ქ. ბათუმის ინფექციური პათოლოგიის, შიდსის და ტუბერკულოზის რეგიონალური ცენტრი“ და სხვა დაწესებულებები.

გიორგი თოფაძე – პარლამენტის წევრი

2013-2014 წლებში კომპანიამ „ყაზბეგი 1881“, რომლის 24%-იან წილს დეპუტატი გიორგი თოფაძე ფლობს, ელექტრონული ტენდერის გზით შპს „ქართული კვების კომპანიასთან“ დადო 877 000 ლარის ღირებულების ხელშეკრულება. „ქართული კვების კომპანიის“ 100%-ს სსიპ სახელმწიფო სამხედრო სამეცნიერო-ტექნიკური ცენტრი დელტა ფლობს. ხელშეკრულების საგანს გამაგრებელი სასმელების შესყიდვა წარმოადგენდა.

გორა ენუქიძე – პარლამენტის წევრი

გორა ენუქიძემ კომპანიების უმეტესობაში წილები 2013 წლის ივლისში გაასხვისა. 2013 წლის ივლისამდე კი მისმა კომპანიებმა შპს „იბერია ავტოჰაუსი“, შპს „კავკასუს მოტორსი“, შპს „კია მოტორს ჯორჯია“, შპს „იბერია ავტო“ და შპს „იბერია ტექ ავტომოტივი“ ელექტრონული ტენდერების გზით სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებასთან საერთო ჯამში 1.6 მლნ ლარის ღირებულების ხელშეკრულებები გააფორმეს.

ელექტრონულ ტენდერებში გამარჯვებული გორა ენუქიძის ყოფილი კომპანიები	2013 წლის 15 ივლისამდე მიღებული კონტრაქტების ღირებულება (ლარი)
შპს „კია მოტორს ჯორჯია“	381 500
შპს „კავკასუს მოტორსი“	409 800
შპს „იბერია ავტოჰაუსი“	524 000
შპს „იბერია ავტო“	208 800
შპს „იბერია ტექ ავტომოტივი“	106 000

ჯემალ ფუტყარაძე – აჭარის ა/რ უმაღლესი საბჭოს წევრი

2013-2014 წლებში კომპანიამ შპს „ნეოფარმი“, რომლის 12,9% წილს ჯემალ ფუტყარაძე ფლობს, სოციალური მომსახურების სააგენტოსთან გააფორმა 24 460 ლარის ღირებულების კონტრაქტი. ხელშეკრულების საგანს ფარმაცევტული პროდუქტების შესყიდვა წარმოადგენდა.

გიორგი ბედელაშვილი – შინაგან საქმეთა მინისტრის ყოფილი მოადგილე

„სერპანტინი“ 2000 წლის 19 მაისსაა რეგისტრირებული. მისი დირექტორი ზურაბ ფეიქრიშვილია, კომპანიის უდიდესი წილის (51%) მფლობელი კი თამარ ჯანყარაშვილი არის. მედიაში

გავრცელებული ინფორმაციის თანახმად, „სერპანტინი“ რამდენიმე მაღალი თანამდებობის პირს უკავშირდება. კერძოდ, თამარ ჯანყარაშვილი, მედიით გავრცელებული ცნობით, შს მინისტრის ყოფილი მოადგილის, ამჟამად კრიზისებისა და უსაფრთხოების მართვის საბჭოს ხელმძღვანელის მოადგილის გიორგი ზედელაშვილის დედაა. 2011-2012 წლებში კომპანიის მიერ მოგებული ელექტრონული ტენდერების საერთო ღირებულება 6 191 375 ლარს შეადგენს. „სერპანტინი“ სამშენებლო სამუშაოების სფეროში მოქმედებს და მისი მომსახურებით, ძირითადად, რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი, შპს გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანია და სხვადასხვა მუნიციპალიტეტი სარგებლობს.

VI. დასკვნა და რეკომენდაციები

2009 წლის შემდეგ განხორციელებულმა ძირეულმა რეფორმებმა საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა მსოფლიოში ერთ-ერთ ყველაზე გამჭვირვალედ აქცია, რასაც „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველომ“ და არაერთმა საერთაშორისო ორგანიზაციამ მაღალი შეფასება მისცა. თუმცა, სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის ღიაობა და გამჭვირვალობა ყოველთვის არ ნიშნავს იმას, რომ სისტემა ასეთივე წარმატებით უზრუნველყოფს სახსრების დაზოგვას, სათანადო კონკურენციას და ა.შ.

2013-2014 წლების სახელმწიფო შესყიდვების კვლევისას გამოიკვეთა რიგი პრობლემები, როგორც სამართლებრივი რეგულირების, ისე პრაქტიკის კუთხითაც. საქართველოში სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობის უმთავრესი ხარვეზი შესყიდვების სხვადასხვა საშუალებისა თუ პროცედურის არასაკმარისი რეგლამენტაციაა, რაც მნიშვნელოვან კორუფციულ რისკს წარმოშობს. ანგარიშში ვრცლად მიმოხილული სამართლებრივი და პრაქტიკული პრობლემების გადასაჭრელად, ჩვენი აზრით, შემდეგი რეკომენდაციები უნდა იქნეს გათვალისწინებული:

- გამარტივებულ შესყიდვებთან დაკავშირებული რისკების აღმოფხვრის მიზნით აუცილებლად მიგვაჩნია, რომ სახელმწიფო შესყიდვების კანონში შემოვიდეს ორი საკვანძო ტერმინი: 1. **დაუძლეველი ძალის მოქმედება** და 2. **გადაუდებელი აუცილებლობა**, რაც მოიცავს ყველა შემთხვევას, როცა შეზღუდულ ვადებში შესყიდვების შეუფერხებლად განხორციელების აუცილებლობა დგება, კერძოდ, ევროკავშირის კარგ პრაქტიკაზე დაყრდნობით:
 - **გადაუდებელი აუცილებლობა** უნდა განიმარტოს, როგორც ვითარება, რომელიც არ შეიძლება ყოფილიყო წინასწარ განსაზღვრული, ან/და რომლის დადგომა არ არის გამონკვეთი შემსყიდველი ორგანიზაციის ქმედებით, ან რომელმაც შეიძლება მნიშვნელოვანი ზიანი მიიყენოს საქართველოს სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივ ინტერესებს ან ქონებას;
 - ხოლო **დაუძლეველი ძალის მოქმედება**, როგორც ვითარება, რომლის დროსაც საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის, გაფიცვის, საბოტაჟის, საწარმოო არეულობის, სამოქალაქო მღელვარების, ბლოკადის, აჯანყების, ეკოლოგიური კატასტროფის, სტიქიური უბედურების, ეპიდემიის, ეპიზოტის საშიშროების ან სხვა დაუძლეველი ძალის მოქმედების შემთხვევაში სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელებლობის გამო საფრთხე ექმნება ადამიანთა სიცოცხლეს ან ჯანმრთელობას, საზოგადოებრივ სიკეთეს, სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას.
- გამარტივებული ელექტრონული ტენდერით 200 000 ლარის ან მეტი ღირებულების შესყიდვის განხორციელება შეიძლება დადგინდეს არა სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების შეზღუდულ ვადაში შეუფერხებლად ჩატარების მიზნით, არამედ მხოლოდ გადაუდებელი აუცილებლობის ან დაუძლეველი ძალის მოქმედების შემთხვევებში;
- როგორც ელექტრონული, ისე გამარტივებული ელექტრონული ტენდერის შემთხვევაში სავალდებულო უნდა იყოს პრეტენდენტისთვის საკვალიფიკაციო მონაცემების დამადასტურებელი დოკუმენტების (სარეგისტრაციო მონაცემებთან, უფლებრივ შეზღუდვებთან და არსებულ ფინანსური და სხვა სახის ვალდებულებებთან დაკავშირებული ინფორმაცია ადმინისტრაციული ორგანოდან) წარმოდგენა. საკვალიფიკაციო მონაცემების დამადასტურებელი დოკუმენტაციის მოთხოვნა მომწოდებლისთვის არ წარმოადგენს დამატებით ბარიერს, ხოლო შემსყიდველი ორგანიზაციისთვის ეს არის სამუშაოების კვალიფიციური მომწოდებლის მიერ შესრულების დამატებითი გარანტია;
- პრეტენდენტს უნდა დარჩეს უფლება სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის საშუალებით დადგენილ ვადაში შეამციროს მის მიერ წარმოდგენილი ფასი შესყიდვის პროცედურაში გამარჯვების მოპოვების მიზნით, თუმცა საჭიროა საბოლოო

ფასსა და შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულებას შორის სხვაობის დასაბუთება ხდებოდა სტრუქტურირებულად. დასაბუთების სტრუქტურირება მოითხოვს იმგვარი ფორმების შემუშავებას, რითიც შემსყიდველი ორგანიზაცია მომწოდებელს სრულიად კონკრეტულ კითხვებს დაუსვამს, როდესაც ამ უკანასკნელის მიერ ტენდერში დაფიქსირებული საბოლოო ფასი 20%-ით ან მეტით დაბალია შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულებაზე. როდესაც ეს დასაბუთება სტრუქტურირებულად არ ხდება მომწოდებელმა შეიძლება არ უპასუხოს იმ არსებით კითხვებს, რაც შემსყიდველს დაბალი ფასის პირობებში სამუშაოს ჯეროვნად შესრულების მეტ გარანტიებს მისცემს;

- საჭიროა, დარგის ექსპერტებთან და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან კონსულტაციების საფუძველზე, შემუშავდეს შესყიდვების ხელშეკრულებად დაყოფის პრევენციის მეთოდოლოგია;
- აუცილებელია სახელმწიფო შესყიდვების კანონით ან სააგენტოს თავმჯდომარის შესაბამისი ბრძანებით იმის დეტალიზება, თუ რას გულისხმობს ხელშეკრულების პირობების გაუარესება, მათ შორის, აუცილებელია ისეთი დათქმების გაკეთება, რითიც მიმწოდებელი სრულად ან ნაწილობრივ გათავისუფლდება პასუხისმგებლობისგან ვალდებულებების შეუსრულებლობის გამო, როცა შეუსრულებლობა გამოწვეულია ისეთი გაუთვალისწინებელი ფაქტორების ზემოქმედებით, როგორცაა, მაგალითად, ეროვნული ვალუტის კურსის გაუფასურება და სხვა, რამაც არაერთ მიმწოდებელს შეუქმნა პრობლემა. ასევე, აუცილებელია შესყიდვების კანონმდებლობით შესყიდვების მიზნებისთვის დაზუსტდეს, რას გულისხმობს არასწორი წარმოდგენები, რაც ხელშეკრულების საფუძველი გახდა;
- სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული დავების განხილვის საბჭო უნდა ჩამოყალიბდეს მთლიანად დამოუკიდებელ ორგანოდ, რომლის თავმჯდომარეც აღარ იქნება სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარე და არც მის წევრებს დანიშნავს. დავების განხილვის საბჭოს დამოუკიდებელ ორგანოდ ჩამოყალიბება ასევე გულისხმობს იმას, რომ საბჭოს უნდა ჰყავდეს აპარატი, რომლის თანამშრომლებიც იმავდროულად სააგენტოს თანამშრომლები აღარ იქნებიან;
- მნიშვნელოვანია ქვეყნის მიერთება სამთავრობო შესყიდვების შეთანხმებასთან (Government Procurement Agreement), რომლის დამკვირვებელიც საქართველო 1999 წლიდან არის. მართალია, სახელმწიფო შესყიდვების დღეს მოქმედი კანონმდებლობა არ არის დისკრიმინაციული უცხოელი მომწოდებლების მიმართ და არც ადგილობრივი მომწოდებლების მიმართ პროტექციონიზმს ავლენს, მაგრამ სახელმწიფო შესყიდვების ბაზარი ლიბერალიზებული მაინც არ არის. შესყიდვების ბაზრის ლიბერალიზაცია შეუძლებელია მხოლოდ ქართული კანონმდებლობის ცვლილებებით;

როგორც სახელმწიფო შესყიდვების ეფექტიანობის სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2014 წლის დასკვნაში მართებულადაა აღნიშნული, საჭიროა ერთობლივი შესყიდვის უფრო აქტიურად გამოყენება სფეროებში, სადაც მიზანშეწონილია ცენტრალიზაცია. შესყიდვები კვლავაც დეცენტრალიზებულად ხორციელდება, რითაც იკარგება თანხების დაზოგვის შესაძლებლობები;

დროულად უნდა იქნას გაზიარებულ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია, რომ შემუშავდეს 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);

- სამშენებლო სამუშაოები შესყიდვების იმ კატეგორიათა რიცხვს მიეკუთვნება, სადაც **გამარტივებული შესყიდვების წილი უნდა შემცირდეს**, ვინაიდან:
 - ამ სექტორში საქართველოში საკმაოდ ბევრი კომპანია მოქმედებს და მაღალი კონკურენციის პირობებში სახელმწიფო ხარჯიანი პროექტების განხორციელებას მეტი დანაზოგებით შეძლებს თუ კიდევ უფრო გაიზრდება კონკურენტული ტენდერების წილი;
 - სამშენებლო სამუშაოები ნებისმიერ შემთხვევაში საკმაოდ დიდ ვადებთან არის

დაკავშირებული და დროის დაზოგვის მოტივით კონკურენტული ტენდერისთვის თავის არიდება ნაკლებად ეფექტურია.

- გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით ძვირადღირებული მანქანების შესყიდვა არ უნდა ხდებოდეს. ამ ეტაპზე არ არსებობს ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევებისთვის მონიტორინგისა და აღსრულების დამოუკიდებელი მექანიზმი. საჭიროა, საქართველოს პარლამენტი დაინტერესდეს ამ საკითხით და შემუშავდეს დამოუკიდებელი მექანიზმი, რომლის საშუალებითაც მოხდება სახელმწიფო შესყიდვებში ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევების გამოვლენა და შესაბამის პირთა პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენება;
- მთავრობის ნებართვით განხორციელებული ზოგიერთი შესყიდვა, განსაკუთრებით, სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვები, მნიშვნელოვანია, რომ კონკურენტული ტენდერების საშუალებით განხორციელდეს. თუ შესყიდვა ნამდვილად დაუძლეველი ძალის მოქმედებითაა გამოწვეული (მაგ., ბუნებრივი კატასტროფა), მაშინ, შესყიდვის საფუძველშიც შესაბამისი ჩანაწერი უნდა გაკეთდეს.



2015 წლის ივლისი
თბილისი