გამჭვირვალე სახელმწიფო შესყიდვების რეიტინგი

სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის აღსრულების შეფასება

შეფასება მოამზადა ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა (IDFI).

პროექტს – [გამჭვირვალე სახელმწიფო შესყიდვების რეიტინგი](#) – ახორციელებს ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) საერთაშორისო გამჭვირვალობა უკრაინასთან (TI-უკრაინა), საერთაშორისო გამჭვირვალობა აზერბაიჯანთან (TI-აზერბაიჯანი), ექსპერტ გრუპთან (მოლდოვა), სომხეთის ინფორმაციის თავისუფლების ცენტრთან (FOICA) და SYMPA/BIPART-თან (ბელარუსი) პარტნიორობით.

პროექტს ფინანსურად მხარს უჭერს ღია საზოგადოების ინსტიტუტის ბუდაპეშტის ფონდი (OSI)

ამ დოკუმენტში გამოხატული მოსაზრებები ეკუთვნის ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტს და მის პარტნიორ ორგანიზაციებს და არ გამოხატავს ღია საზოგადოების ინსტიტუტის ბუდაპეშტის ფონდის პოზიციას. შესაბამისად, ორგანიზაცია არ არის პასუხისმგებელი ამ ანგარიშის შინაარსზე.

2017

სარჩევი

შესავალი **3**

საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა **4**

დაგეგმილი რეფორმები და მიმდინარე მოვლენები **5**

სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის ფუნქციონირება **6**

მთავარი პრობლემები და გასაუმჯობესებელი სფერეობი **10**

ეფექტიაონბა 10

გამჭვირვალობა 13

ანგარიშვალდებულება და კეთილსინდისიერება 18

კონკურენცია და მიუკერძოებლობა 18

სხვა გამოწვევები 18

დასკვნა და რეკომენდაციები 21

შესავალი

სახელმწიფო შესყიდვები საქართველოს ეკონომიკის მნიშვნელოვან ნაწილს წარმოადგენს. მსოფლიო ბანკის სახელმწიფო შესყიდვების ფუნქციონირების უახლესი შეფასების მიხედვით, 2013 წლიდან 2015 წლამდე სახელმწიფო შესყიდვები შეადგენდა ქვეყნის მშპ-ს 9.9%-ს და მთლიანი საჯარო ხარჯვის 31.1%-ს.[1]

სახელწიფო შესყიდვები მთავრობის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი პასუხისმგებლობაა. არსებითად, შესყიდვები წარმოადგენს საზოგადოებისთვის საჭირო მომსახურების, საქონლისა და სამუშაოს მიწოდების გზას. ერთი მხრივ, სახელმწიფო შესყიდვები შეიძლება იყოს განვითარების წამახალისებელი, მაგრამ ამავდროულად ის შეიძლება იქცეს კორუფციის, კლიენტალიზმისა და უკანონო გარიგებებისთვის ნიადაგად. სწორედ ამიტომ სახელმწიფო შესყიდვებს სჭირდება მუდმივი დაკვირება, მონაცემთა მოგროვება და ანალიზი.

ამ კვლევის მიზანია საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის ანალიზი, კანონმდებლობის აღსრულებასთან დაკავშირებული პრობლემების გამოვლენა, მისი ფუნქციონირების შეფასება, მისი სუსტი და ძლიერი მხარეების გამოვლენა და პრობლემების გადასაწყვეტად რეკომენდაციების წარდგენა. კვლევა დაფუძნებულია საქართველოს სახელწმიფო შესყიდვების კანონმდებლობის შეფასებაზე, რომელიც ჩატარდა პროექტ „გამჭვირვალე სახელმწიფო შესყიდვების რეიტინგის“ ფარგლებში. შეფასება ეყრდნობა გამჭვირვალე სახელმწიფო შესყიდვების შეფასების მეთოდოლოგიას და ის მხედველობაში იღებს შემდეგ მაჩვენებლებს:

1. საკანონმდებლობო ჩარჩოს ერთგვაროვნება
2. ეფექტიანობა
3. გამჭვირვალობა
4. ანგარიშვალდებულება და კეთილსინდსიერება
5. კონკურენცია და მიუკერძოებლობა

შეფასება აერთიანებს რაოდენობრივი მონაცემების ანალიზსა და თვისებრივი კვლევის მეთოდებს, როგორიცაა მეორადი კვლევა და საქართველოს საკანონმდებლობა ბაზის, სახელმწიფო ინსტიტუტების ვებგვერდების და სახელმწიფო ორგანოების (სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური) ანგარიშების მიმოხილვა, ინტერვიუები სახელმწიფო ინსტიტუტებისა და სხვადასხვა საერთაშორისო ინსტიტუტების (მსოფლიო ბანკი, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია, ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი) წარმომადენლებთან. კვლევითმა ჯგუფმა გაანალიზა 2011-2016 წლებში ჩატარებულ შესყიდვებთან დაკავშირებული მონაცემები, მაგრამ კონცენტრირდა უახლესს პერიოდზე, 2015-2016 წლებზე.

[1] “საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების ფუნქციონირება: თავდაპირველი დასკვნები”, მსოფლიო ბანკი, თებერვალი 2017, გვ. 7.

საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა

საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული პლატფორმა (ელ-პლატფორმა) ევროპასა და ცენტრალურ აზიაში ერთ-ერთ ყველაზე გამჭვირვალედ ითვლება. ასეთი აღიარება მოპოვებულ იქნა მნიშვნელოვანი რეფორმებისა და საქართველოს მთავრობის სურვილის წყალობით, უფრო ეფექტიანად ემართა სახელმწიფო შესყიდვები. სსიპ კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს[2] ინიციატივითა და კოორდინაციით 2010 წლის შემდეგ გატარდა მნიშვნელოვანი რეფორმები.

2009 წელს მიღებულ იქნა ამჟამინდელი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონმდებლობა, რამაც მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა საკანონმდებლო ჩარჩო. ახალმა კანონმდელობამ უზრუნველყო უფრო მეტი გამჭვირვალობა, გამორიცხა დისკრიმინაცია, გაზარდა კონკურენცია და შემოიღო შესყიდვებთან დაკავშირებული რამდენიმე პროცედურა. შესყიდვებთან დაკაშვირებული დავების მოსაგვარებლად 2011 წელს შემოღებულ იქნა დავების განხილვის მექანიზმი და პროცედურები.

საკანონმდებლო ცვლილებებთან ერთად, შეიქმნა ელექტრონული პლატფორმა, რომელიც სახელმწიფო შესყიდვების ონლაინ წარმოების საშუალებას იძლევა. ქაღალდზე დაფუძნებული შესყიდვები სრულად იქნა აღმოფხვრილი და შესყიდვების ელექტრონული წარმოება გახდა სავალდებულო. აღნიშნულ რეფორმამდე შესყიდვების წარმოება იყო ქაღალდზე დაფუძნებული, შედეგად სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოში დაგროვდა 20 მილიონამდე ქაღალდზე აღბეჭდილი დოკუმენტი.[3] შედეგად, ამ მონაცემთა ანალიზი პრაქტიკულად შეუძლებელი გახდა.

რეფორმები სწრაფი და ეფექტიანი აღმოჩნდა. საერთაშორისო ორგანიზაციებმა, როგორებიცაა ევროპის რეკონტრუქციისა და განვითარების ბანკი, აზიის განვითარების ბანკი და გაერო, შეაქეს ელექტრონული პლატფორმა, რამაც თავის მხრივ გაზარდა სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის მიმართ ნდობა.

შემდგომ წლებში კანონმდელობასა და კანონქვემდებარე აქტებში შევიდა დამატებითი ცვლილებები. 2013 წელს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონში შევიდა ცვლილებები, რომლითაც შემოღებულ იქნა კომპანიების თეთრი და შავი სიები და გაიზარდა შესყიდვითი პროცედურების რაოდენობა, ამჟამად ეს პროცედურებია:[4]

- <u>ელექტრონული ტენდერი</u>ს 4 სახეობა:
    - ელექტრონული ტენდერი
    - ელექტრონული ტენდერი აუქციონის გარეშე
    - ორეტაპიანი ელექტრონული ტენდერი
    - სამშენებლო სამუშაოების შესასყიდად გამოცხადებული ტენდერის ჩატარების

[2] ამჟამად, სახელმწიფო შესყიდვებისა და კონკურენციის სააგენტოები ცალ-ცალკე უწყებებია.
[3] „2011 წლის საქმიანობის ანგარიში“, კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო, 2011, გვ. 4, http://procurement.gov.ge/getattachment/ELibrary/AnalyticalStudiesReports/cspa_report_2011.pdf.aspx
[4] უფრო დეტალური ინფორმაციისთვის იხილეთ ელექტრონული პლატფომრის სახელმძღვანელო - http://procurement.gov.ge/getattachment/ELibrary/Manuals/UG-5-02.pdf.aspx

არსებობს სახელმწიფო შესყიდვების კიდევ ორი საშუალება:

- კონსოლიდირებული ტენდერი
- კონკურსი

ელექტრონული პლატფორმის გამჭვირვალობის დონე მაღალია, რადგან წლიური შესყიდვების გეგმის (ელექტრონული გეგმა),[5] ტენდერებზე, მიმწოდებლებზე, ფასის შემოთავაზებებზე, კონტრაქტების მიმდინარეობაზე ინფორმაციის გამოქვეყნება სავალდებულოა და ხელმისაწვდომია ელექტრონულ პლატფორმაზე. საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო ყოველწლიურ ანგარიშს აქვეყნებს და ასევე აქვს ინტერაქციული პორტალი, სადაც მონაცემთა უმთავრესი ნაწილი ვიზუალურადაა წარმოდგენილი.[6]

შესაბამისად, სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონმდელობა და ელექტრონული პლატფორმა უზრუნველყოფს სისტემის გამჭვირვალობას, კონკურენტულ გარემოს, გამორიცხავს დისკრიმინაციას და გააჩნია დავების გადაწყვეტის პროცედურები. მიუხედავად ამ მახასიათებლებისა, მონაცემთა ანალიზმა და კვლევამ აჩვენა რამდენიმე ხარვეზი, რომელთა აღმოფხვრაც საჭიროა სისტემის მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად.

დაგეგმილი რეფორმები და მიმდინარე მოვლენები

საქართველოს მთავრობა გამოხატავს მზადყოფნას გააუმჯობესოს შესყიდვების სისტემა. გაერთიანებულ სამეფოში გამართული 2016 წლის ანტი-კორუფციული სამიტისას, საქართველომ გამოხატა სურვილი კიდევ უფრო წინ წასწიოს შესყიდვების სისტემის გამჭვირვალობა და მიიღოს სახელმწიფო კონტრაქტების ღიაობის სტანდარტი (OCDS), რაც უზრუნველყოფს მონაცემთა და დოკუმენტების წარმოების ყველა ეტაპზე გამოქვეყნებას, მონაცემთა სტრუქტურისა და გამოქვეყნების ერთიანი სისტემის შემოღების გზით.[7] საქართველოში სახელმწიფო შესყიდვების ეფექტიანობის და გამჭვირვალობის გასაუმჯობესებლად ტექნიკური დახმარების პროექტის ფარგლებში, მსოფლიო ბანკი დაეხმარება სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს, დანერგოს OCDS ამჟამინდელ სისტემაში. ეს პროცესი ასევე მოიცას ტენდერების, პირდაპირი შესყიდვებისა და ელექტრონული გეგმების შესახებ ინფორმაციის აგრეგირებას.

გარდა ამისა, საქართველომ ხელი მოაწერა ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებას. ხელშეკრულება ძალაში შევიდა 2016 წლის 1 ივლისს და სხვა მრავალ საკითხთან ერთად

[5] საბიუჯეტო წლის განმავლობაში დაგეგმილი შესყიდვების შესახებ ინფორმაცია.
[6] შესყიდვების სააგენტოს ვებგვერდის ანალიტიკური მოდული ხელმისაწვდომია ქართულ და ინგლისურ ენებზე, დამატებითი ინფორმაციისთვის, იხილეთ შესყიდვების სააგენტოს ინტერაქტიული პორტალი - http://charts.procurement.gov.ge/index.php.
[7] "სახელმწიფო კონტრაქტების ღიაობის სტანდარტი: დოკუმენტაცია", კონტრაქტების ღიაბის პარტნიორობა *(OCP)*, http://standard.open-contracting.org/latest/en/.

მოიცავს საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონის ევროკავშირის შესყიდვების შესახებ დირექტივებთან ჰარმონიზაციას. ამ მნიშვენლოვანი რეფორმის გასატარებლად, საქართველო ეტაპობრივად, შემდეგი 8 წლის განმავლობაში 5 ეტაპად, მოახდენს თავისი შესყიდვების შესახებ კანომდებლობის ევროკავშირის კანონმდელობასთან ჰარმონიზაციას. ამ რეფორმის ფარგლებში პარლამენტის მიერ სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონში 2017 წელს მიღებული უახლესი ცვლილებები ემსახურება:

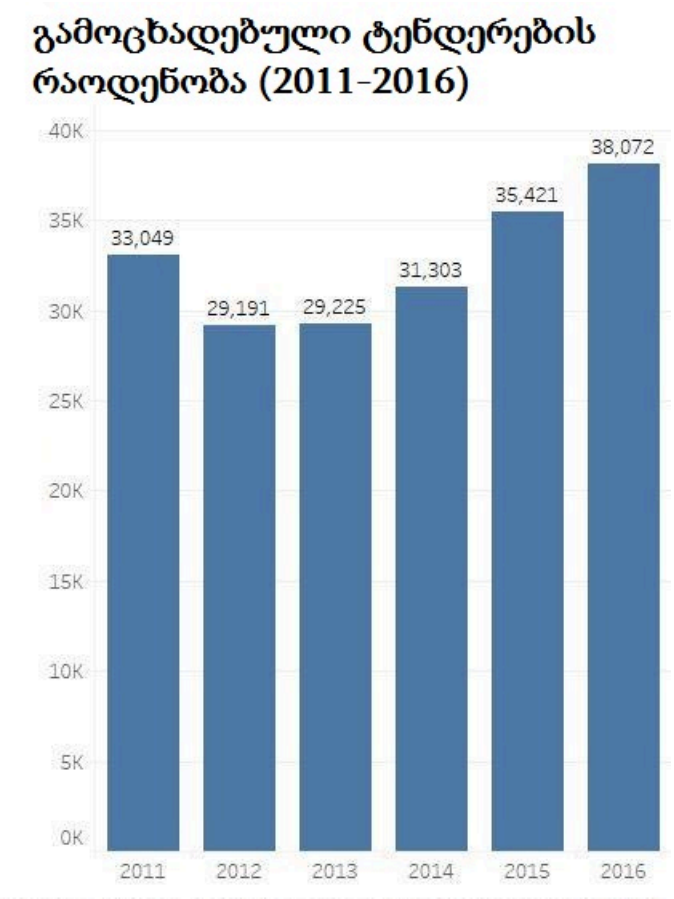
- გამარტივებული ელექტრონული ტენდერის გაუქმებას;
- ელექტრონული ტენდერის პროცედურების ვადების გაზრდას; და
- თანაბარი მოპყრობისა და პროპორციულობის პრინციპების შემოტანას სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონში.

სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის ფუნქციონირება

საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა უკანასკნელი 6 წლის განმავლობაში მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა. 2011-2016 წლებში მოგროვებული სტატისტიკური მონაცემები სახელმწიფო შესყიდვის აქტივობებში, ელექტრონული პლატფორმის მომხარებლებში, ტენდერის გამოყენების რაოდენობასა და ტენდერის პროცედურების შედეგად დაზოგილი თანხის ზრდაზე მიგვითითებს.

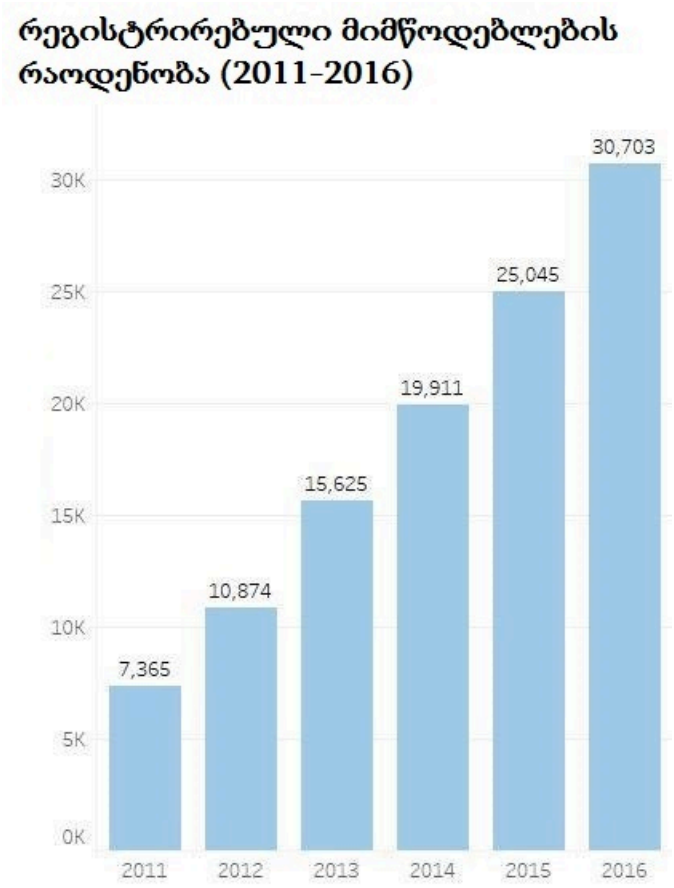
2011 წელს, ელექტრონული პლატფორმის გამოყენების პირველ წელსვე, ჩატარდა 33,049 ელექტრონული ტენდერი, რაც 14-ჯერ მეტია წინა, 2010 წელს ჩატარებულ ქაღალდზე დაფუძნებულ ტენდერების რაოდენობაზე. შემდეგი ორი წლის განმავლობაში გამოცხადებული ტენდერების რაოდენობაში მცირე კლება იყო. თუმცა, 2014 წლიდან ტენდერების რაოდენობაში შეინიშნება სტაბილური ზრდა (იხ. გრაფიკი #1). მაგალითად, 2016 წელს ტენდერების რაოდენობა 38,072-ს უდრიდა.

გრაფიკი # 1



სახელმწიფო შესყიდვების ახალი სისტემის ცნობადობაც ეტაპობრივად გაიზარდა. რეგისტრირებული მიმწოდებლების რაოდენობა 2011 წელს 7000-დან 2016 წელს 30,703-მდე (იხ. გრაფიკი # 2) გაიზარდა და იზრდება ყოველწლიურად. ერთ-ერთი მიზეზი, თუ რატომ გახდა ელექტრონული პლატფორმა ასეთი პოპულალური, გეოგრაფიული ბარიერის გაქრობაა, რაც იქამდე არსებული ქაღალდზე დაფუძნებული სისტემის კრიტიკული პრობლემა იყო.

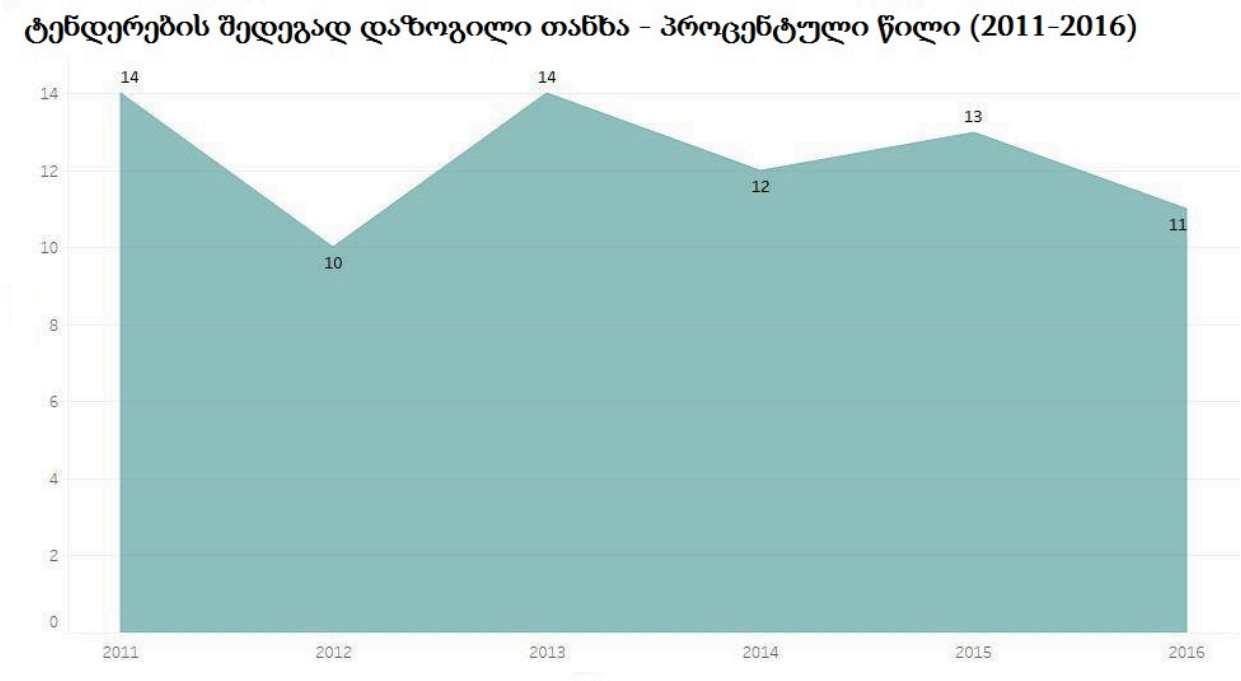
გრაფიკი # 2



შესყიდვის დროს თანხის დაზოგვა ტენდერის გამოყენების ერთ-ერთი უმთავრესი მიზანია. ამ მხრივ, საქართველოს კარგი მაჩვენებლები აქვს; საშუალოდ, სახელმწიფომ ტენდერის სხვადასხვა პროცედურების საშუალებით სახელმწიფო შესყიდვებზე გამოყოფილი ფინანსური რესურსების 10% (იხ. გრაფიკი 3) დაზოგა.[8]

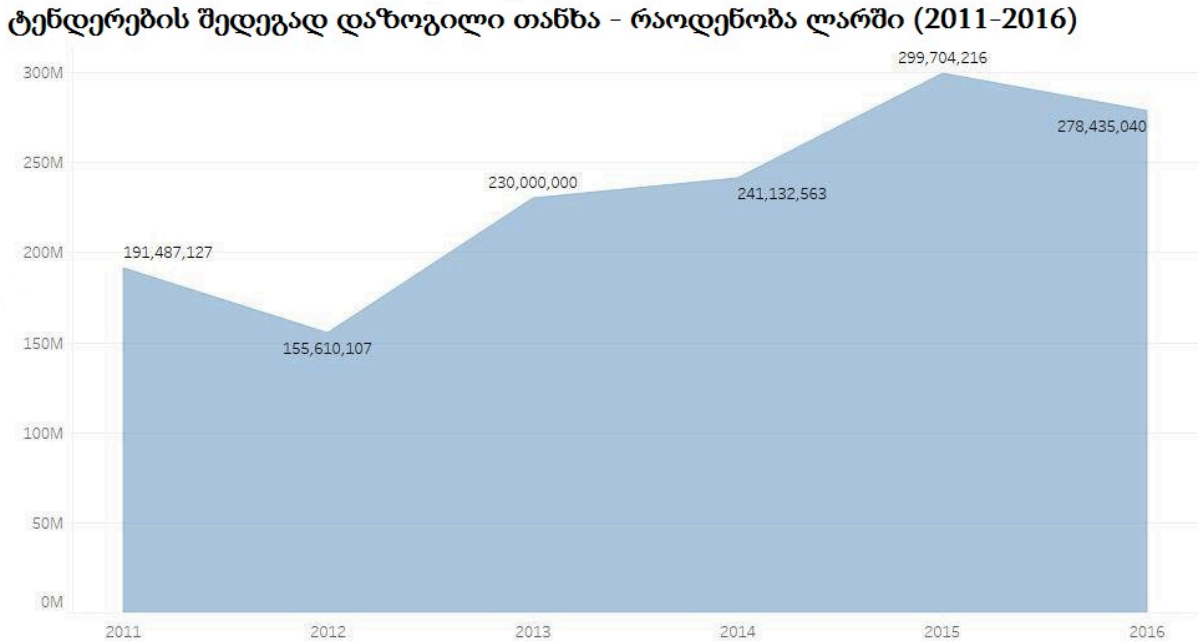
[8] დაზოგილი თანხის ოდენობა ითვლება სავარაუდო ღირებულებასა და კონტრაქტით გადახდილ თანხას შორის არსებული განსხვავებით.

გრაფიკი # 3



რაოდენობრივად, დანაზოგი თითქმის ყოველწლიურად იზრდება, რაც ნაწილობრივ სახელმწიფო შესყიდვებზე გამოყოფილი ბიუჯეტის მუდმივი ზრდითა და გამოცხადებული ტენდერების რაოდენობის ზრდითაა განპირობებული. ყველაზე მცირე დანაზოგმა 2012 წელს, 29,191 ტენდერის შედეგად, 155 მილიონი ლარი შეადგინა, ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი კი 2015 წელს დაფიქსირდა - ამ წელს საქართველომ 25,421 ტენდერის შედეგად 300 მილიონი ლარი დაზოგა. საერთო ჯამში, საქათველომ 2010 წელს ელექტრონული პლატფორმის შემოღების შემდეგ ერთ მილიარდ ლარზე მეტი დაზოგა.

გრაფიკი # 4



მთავარი პრობლემები და გასაუმჯობესებელი სფერეობი

ეფექტიაონბა

საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემას აქვს ეფექტიანობასთან დაკავშირებული ორი პრობლემა - წარუმატებელი (ჩავარდნილი) ტენდერების მაღალი რაოდენობა და პირდაპირი შესყიდვების მაღალი წილი.

წარუმატებელი ტენდერები

2011-2015 წლებში, ელექტრონული ტენდერების თითმის ერთი მესამედი (საშუალოდ 30%) წარუმატებელი იყო. გარდა იმისა, რომ წარუმატებელი ტენდერები აფერხებს მართველობის პროცესს, მათი ნაწილი პირდაპირ შესყიდვად გადაკეთდა, რაც ღია კონკურენციის გაქრობით კიდევ უფრო ამძიმებს პრობლემას და თანხის დაზოგვის შესაძლებლობას გამორიცხავს.

საქართველოს კანონმდელობის მიხედვით, ტენდერი წარუმატებლად შეიძლება ჩაითვალოს რამდენიმე შემთხვევაში - თუ შემსყიდველი ორგანიზაცია გააუქმებს ტენდერს, თუ ტენდერის მონაწილეებს შორის კვალიფიცირებული მიმწოდებელი ვერ იქნა ნაპოვნი, ან თუ ტენდერში მონაწილეობის სურვილი არავინ გამოხატა. ეს უკანასკნელი იყო ტენდერების 80%-ის წარუმატებლობის მიზეზი.[9]

ხარვეზული დაგეგმვა და წლიურ ელექტრონულ გეგმაში ინფორმაციის ნაკლებობა არის წარუმატბლობის ასეთი მაღალი მაჩვენებლის სავარაუდო მიზეზი. ამ დროისთვის, ელექტრონული გეგმები შეიცავს შემდეგ ინფორმაციას: [10]

- მთავარი CPV კოდი[11]
- სავარაუდო ფასი
- შესყიდვის პროცედურა და საფუძველი (საჭიროების შემთხვევაში)
- დაგეგმილი შესყიდვის პერიოდი (კვარტლებად)
- დაფინანსების წყარო

მიუხედავად იმისა, რომ ეს ინფორმაცია უზრუნველყოფს გამჭვირვალობის მაღალ დონეს, ელექტრონულ გეგმაში დამატებითი ინფორმაციის შეტანა, როგორიცაა უფრო დეტალური CPV კოდები და ვადები (თვე, კვარტლის ნაცვლად), ისევე როგორც, შესყიდვის ადგილმდებარეობა (რეგიონი და მუნიციპალიტეტი), დაეხმარება მიმწოდებლებს უკეთ დაგეგმონ თავიანთი ბიზნეს პროცესი და უფრო მეტ ტენდერში მიიღონ მონაწილეობა. სახელმწიფო შესყიდვების

[9] შესყიდვების სააგენტოსა და მსოფლიო ბანკის მიერ მოგროვებულ სტატისტიკურ მონაცემთა საფუძველზე.
[10] ელექტრონული გეგმების ჩამოტვირთვა ასევე შესაძლებელია ელექტრონული პლატფორმიდან Excel ფორმატში.
[11] 8 ნიშნა კოდი, რომელიც გამოიყენება შესყიდვის ობიექტის იდენტიფიცირების/აღწერისა და ერთგვაროვნების დადგენის მიზნით.

სააგენტოსთან ინტერვიუები ადასტურებს ამ ჰიპოთეზას - უფრო დეტალური ელექტრონული გეგმები შეამცირებს წარუმატებელი ტენდერების რაოდენობას.

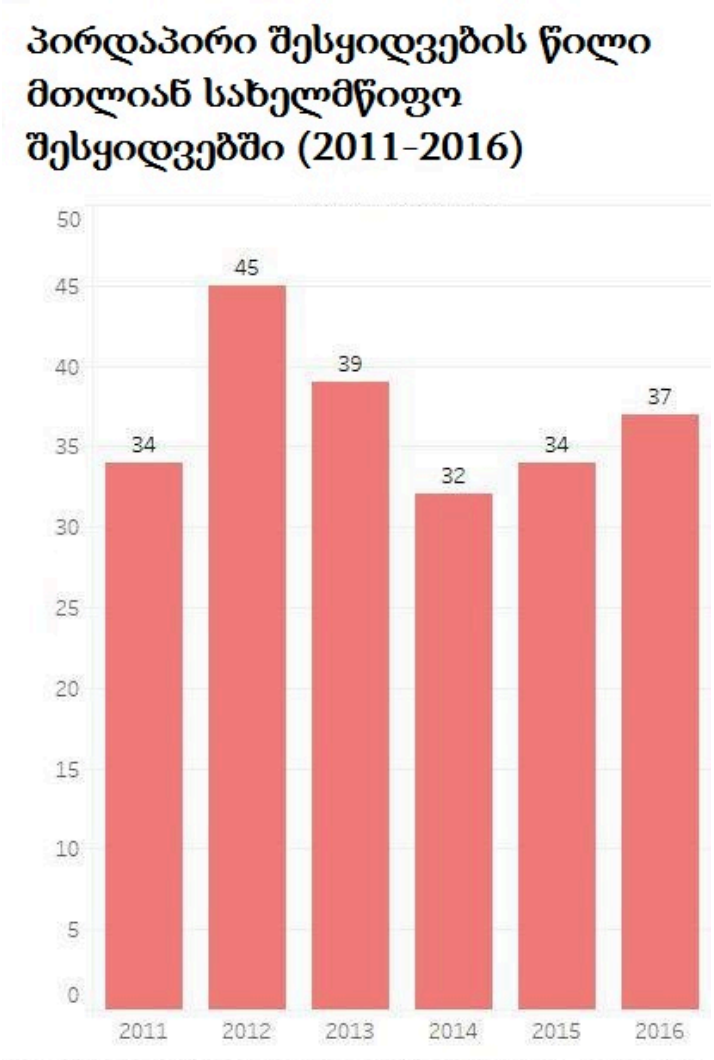
რეგიონებისა და მუნიციპალიტეტების შესახებ ინფორმაციის ხელმწისაწვდომობა და შესაბამისი კატეგორიების საძიებო სისტემაში დამატება დაეხმარება ბიზნეს ორგანიზაციებს ინფორმაციის გეოგრაფიულ ანალიზში და მისცემს მათ საშუალებას უკეთ გაითვალისწინონ შემსყიდველი ორგანიზაციის ადგილმდებარეობა და ტრანსპორტირების ხარჯის გავლენა მათ ეკონომიკურ აქტივობაზე, ან შეძლებენ დაადგინონ ის რეგიონი და მუნიციპალიტეტი, რომელზეც უნდა კონცენტრირდნენ.

ამასთანავე, გამოცდილება აჩვენებს რომ პროდუქტები ან სერვისები, რომლებიც ელექტრონულ გეგმებშია გაწერილი, არ არის საკმარისად დეტალურად აღწერილი, რაც ბიზნეს ორგანიზაციებს ურთულებს წინასწარ მომზადებას. მაგალითად, თუ შემსყიდველ ორგანიზაციას სურს საქონლის შეძენა CPV კოდით 22400000 (საფოსტო მარკები, ფორმები, საფონდო სერთიფიკატები, სარეკლამო მასალები, კატალოგები და სახელმძღვანლოები და ა.შ.), ზუსტი ობიექტის აღნიშვნის გარეშე, ბიზნესებს გაუჭირდებათ გადაწყვიტონ რა აწარმოონ ან შეიძინონ (გადაყიდვის მიზნით). მათ მოუწევთ ტენდერის გამოცხადებისთვის დალოდება, რათა გაიგონ ზუსტად რა საქონელს და რა რაოდენობას ეხება ტენდერი. შედეგად, მათ შეიძლება ვერ მიიღონ ტენდერში მონაწილეობა, თუ მათ ადამიანური და ფინანსური რესურსების ინვესტიცია იმ საქონელში გააკეთეს, რომლის შესყიდვაც არ იგეგმება.

პირდაპირი შესყიდვა

2011 წლის შემდეგ, საშუალოდ, სახელმწიფო შესყიდვების 35%-ზე მეტი (ღირებულების) ჩატარდა პირდაპირი შესყიდვის პროცედურებით (იხ. გრაფიკი #5). პირდაპირი შესყიდვების მაღალი რაოდენობა საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის ადგილობრივი და საეთაშორისო ორგანიზაციების მხრიდან კრიტიკის მიზეზი გახდა. მაგრამ, მიუხედავად იმისა, რომ ეს რიცხვი უცილობლივ ძალიან მაღალია, პირდაპირი შესყიდვების ღირებულების ანალიზი აუცილებლად არ ასახავს ამ პროცედურის რეალურ ტენდენციებს. ამის მიზეზი რამდენიმე ზოგადი სტატისტიკიდან ამოვარდნილი მონაცემის (outlier) არსებობა - უმთავრესად დიდი მასშტაბის (ხანდახან რამდენიმე მილიონი ლარის ღირებულების) ინფრასტრუქტურული პროექტებია.

გრაფიკი # 5



შესაბამისად, პირდაპირი შესყიდვების კონტრაქტების რაოდენობა შეიძლება ზოგადი ტენდენციისა და სისტემის ფუნქციონირების შეფასების უკეთესი ინდიკატორი იყოს. ამ მხრივ, საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემას დადებითი შედეგები ჰქონდა 2016 წელს, როდესაც პირდაპირი კონტრაქტების რაოდენობა, რომლებიც 4 ყველაზე ხშირად გამოყენებული კანონით განმარტებული გამონაკლისის საფუძველზე მოხდა, 35%-ით შემცირდა.

გარდა პირდაპირ შესყიდვებზე 5,000 ლარიანი მონეტარული ზღვრისა, პირდაპირი შესყიდვის გამოყენების 4 ყველაზე ხშირად გამოყენებული საფუძველია:

- შესყიდვის ობიექტის მიწოდება წარმოადგენს ერთი პირის ექსკლუზიურ უფლებას;
- არსებობს გადაუდებელი აუცილებლობა;
- ხარისხის გაუარესების თავიდან ასაცილებლად საჭიროა შესყიდვა განხორციელდეს იმავე მიმწოდებლისგან;
- სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების შეუფერხებლად ჩატარებისთვის გათვალისწინებულია შეზღუდული ვადები.

შესაძლოა, პირდაპირი კონტრაქტების რაოდენობის შთაბეჭდავი შემცირება გამოეწვია ახალი რეგულაციების მიღებას, რომელთა მიხედვითაც შესყიდვისას ამ ოთხი გამონაკლისის

გამოყენება მოითხოვს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს დასტურს. ერთ-ერთი გამონაკლისის შემთხვევაში, გადაუდებელი აუცილებლობა, პირდაპირი კონტრაქტების რაოდენობა შემცირდა შთამბეჭდავი 61%-ით. სპეციალური კითხვარი იქნა შედგენილი იმისთვის, რომ უზრუნველყოფილი იყოს გადაწყვეტილების საფუძვლიანობა. ამასთანავე, ელექტრონული პლატფორმის ნებისმიერ მომხმარებელს შეუძლია გამოხატოს თავისი მოსაზრება მოთხოვნის დამაჯერებლობაზე, რის შემდეგაც სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ უნდა იმსჯელოს კომენტარზე და გაითვალისწინოს ის გადაწყვეტილების მიღების დროს.

მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს გაუმჯობესების აშკარა ნიშნები, საჭიროა რამდენიმეწლიანი დაკვირვება, რათა დავრწმუნდეთ ამ ტენდენციის განგრძობითობაში. დაკვირვება გვაჩვენებს ეს ტენდენცია დადასტურების ახალი სისტემის შედეგია, თუ რაიმე სხვა ცვლადის.

ფასი-ხარისხის შეფარდება

2016 წლის ზაფხულში ორეტაპიანი ელექტრონული ტენდერის შემოღება სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონმდელობაში ერთერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილება იყო 2010 წლის შემდეგ. ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სისტემებთან შედარებით, საქართველოს ელექტრონული ტენდერის ორეტაპიანი მოდელი - ფასისა და ხარიხის მიხედვით რეიტინგის შედგენა - უფრო წარმატებულად აღმოფხვრის მიკერძოებულობას შეფასების პროცესში. უფრო კონკრეტულად, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ შეიმუშავა ალგორითმი, რომელიც ავტომატურადითვლის შედეგს სხვადასხვა კრიტერიუმის შეფასების შემდეგ, კრიტერიუმების წონას კი თავად შემსყიდველი ორგანიზაცია განსაზღვრავს. მათემატიკური ფორმულა ორეტაპიან შესყიდვას უფრო საიმედოსა და ეფექტიანს ხდის.

თუმცა, ეს პროცედურა პრაქტიკაში იშვიათად გამოიყენება; საქართველოში გამოცხადებული ტენდერების უმრავლესობას არ აქვს ხარისხის კომპონენტი და გამარჯვებული ფასის მიხედვით ვლინდება. სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონმდელობა არ ავალდებულებს შემსყიდველ ორგანიზაციებს შეფასების დროს გარემოსა და სოციალური ზემოქმედების გათვალისწინებას. თუმცა, ამ ცვლილების მიღება გათვალისწინებულია ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულების ფარგლებში.

გამჭვირვალობა

საერთო ჯამში, საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონმდელობა უზრუნველყოფს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის მაღალ გამჭვირვალობას. მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდელობა არ აკონკრეტებს გამოქვეყნებული ინფორმაციის ფორმატს (კანონი მხოლოდ განსაზღვრავს, რომ ინფორმაცია ელექტორნულად უნდა იყოს ხელმისაწვდომი), პრაქტიკაში სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული თითქმის ყველა ინფორმაცია ქვეყნდება PDF, Excel ან დასკანერებულ ფორმატში, ან ცალკე ველებად არის გამოტანილი ელექტრონულ პლატფორმაზე.

ინფორმაცია ქვეყნდება ელექტრონულად და იგი უფასოდ არის ხელმისაწვდომი შესყიდვების ელექტრონულ პლატფორმაზე:

- სახელმწიფო შესყიდვების წლიური გეგმები
- სატენდერო განცხადებები (სატენდერო დოკუმენტაცია და შესაბამისი ცვლილებები)

- ტენდერის მონაწილეების მიერ შემოთავაზებული ფასები
- დავების საბჭოში გაგზავნილი საჩივრები
- კონტრაქტის შესრულების შესახებ ინფორმაცია
- დავების გადაწყვეტა
- კანდიდატთა სატენდერო დოკუმენტაცია
- სატენდერო კომისიის გადაწყვეტილებები
- შესყიდვის პირობების შესრულების შესახებ ინფორმაცია (მაგალითად, მიღება-ჩაბარების აქტი და ეტაპობრივი ანგარიშები)

მიუხედავად ბევრი დადებითი მხარისა, ელექტრონული პლატფორმის უმთავრესი ნაკლოვანება ისაა, რომ ის არ იძლევა სახელწმიფო შესყიდვების შესახებ მონაცემების აგრეგირების საშუალებას. ეს პრაქტიკულად შეუძლებელს ხდის დაინტერესებულმა მხარემ, მოქალაქემ, ბიზნეს ორგამოზაციამ თუ არასამთავრობო ორგანიზაციამ გაანალიზოს ინფორმაცია ბიზნეს შესაძლელობების იდენტიფიცირების ან კორუციის გამოვლენის მიზნით.

ამ პრობლემის მოსაგვარებლად, 2017 წელს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ დაიწყო მუშაობა OCDS-ის დანერგვაზე საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების ელეტრონულ პლატფორმაში. პროცესი მოიცავს მონაცემთა ორგანიზების მეთოდების შეცვლას, მონაცემთა ბაზების უკეთ სტრუქტურირებასა და აგრეგირებული მონაცემთა მიღების გამარტივებულ შესაძლებლობას. აგრეგირებული ინფორმაცია გამოქვეყნდება ელექტრონულ პლატფორმაზე და მისი გამოყენება უფასოდ იქნება შესაძლებელი. ამჟამად, შესყიდვების სააგენტო თანამშრომლობს სამოქალაქო საზოგადოებასთან, რათა დადგინდეს რა ტიპის ინფორმაცია უნდა გამოქვეყნდეს; თავდაპირველად, შესყიდვების სააგენტო გეგმავს 2016 წელს ჩატარებული შესყიდვების შესახებ აგრეგირებული ინფორმაციის გამოქვეყნებას.

კონტრაქტთან დაკავშირებული ინფორმაცია

ამჟამად, საქართველოს კანონმდელობა სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ უზრუნველყოფს, რომ კონტრაქტზე ხელის მოწერის შემდეგ ნებისმიერ რელევანტური ინფორმაცია გამოქვეყნდეს ელექტრონულ პლატფორმაზე. თუმცა, მხოლოდ 4 ტიპის ინფორმაციაა ცალკე ველად გამოტანილი ელექტრონულ პლატფორმაზე: 1. მიმწოდებელი და მიმწოდებელთან დაკავშირებული ინფორმაცია 2. კონტრაქტის ნომერი 3. კონტრაქტის ღირებულება 4. კონტრაქტის ხანგრძლივობა და კონტრაქტის ატვირთვის თარიღი.

დანარჩენი ინფორმაცია მოთავსებულია კონტრაქტის დასკანერებულ ვერსიაში, PDF ფორმატში, რომლის გამოქვეყნებაც ასევე სავალდებულოა. კონტრაქტების შესახებ დამატებითი ინფრომაციის ანალიზი, როგორიცაა კონტრაქტის მახასიათებლები და მისი მოცულობა, ეტაპები, მოითხოვს PDF დოკუმენტის გახსნასა და დიდი რაოდენობით ინფორმაციის გადაკითხვას. შესაბამისად, ინფორმაციის უფრო დეტალურად გადმოცემა, მისი კლასიფიცირება და მანქანით წაკითხვად ფორმატში გადაყვანა გაზრდის ამ ინფორმაციის ანალიტიკურ ღირებულებას. მაგალითად, კონტრაქტთან დაკავშირებული შემდეგი ინფორმაცია შეიძლება იყოს მანქანით წაკითხვად ფორმატში:

<u>შესყიდვის კატეგორიასთან დაკავშირებული ინფორმაცია:</u>

- შესყიდული საქონლის ან მომსახურების მთავარი CPV

- შესყიდული საქონლის ან მომსახურების დეტალური CPV (შესაძლებელია კიდევ უფრო დაკონკრეტება იმისა, თუ რა იქნა შესყიდული, მაგალითად, სკამი, მაგიდა, სასმელი, ალკოჰოლი და ა.შ.)
- პროდუქტის ან მომსახურების წარმომავლობა

<u> თარიღსა და დროსთან დაკავშირებული ინფორმაცია:</u>

- კონტრაქტის გაუქმების თარიღი (ასეთის არსებობის შემთხვევაში)
- კონტრაქტის გაუქმების მიზეზი (ასეთის არსებობის შემთხვავში)

<u>კონტრაქტის ცვლილებასთან დაკავშირებული ინფნორმაცია - უმთავრესი საკითხები</u>

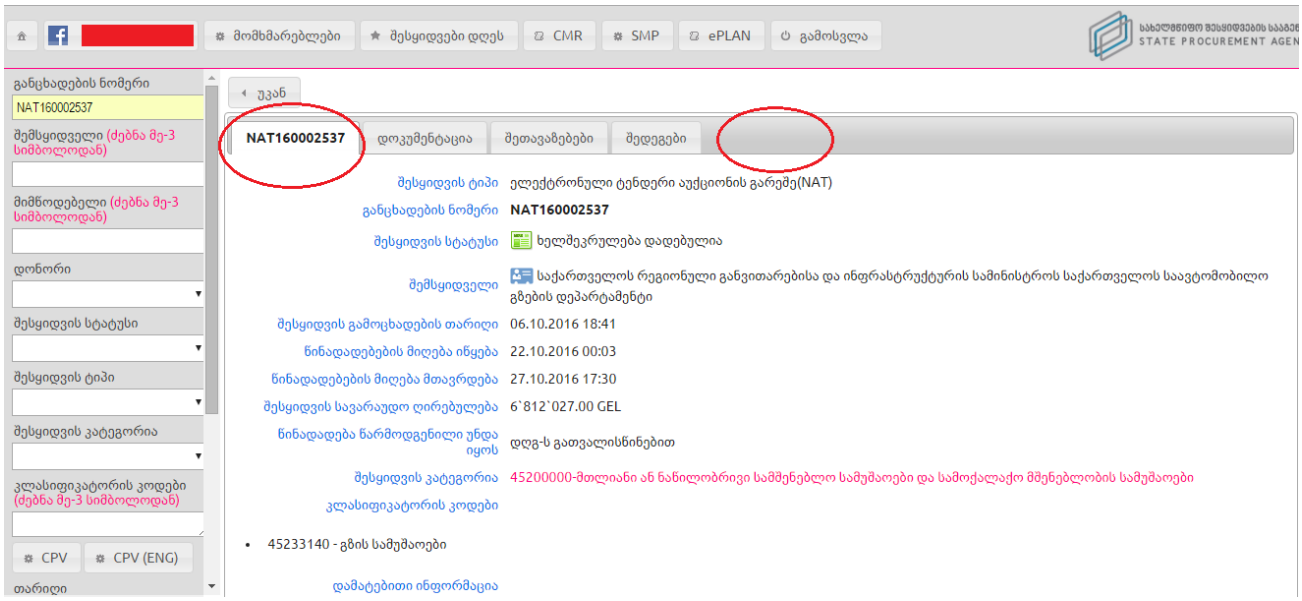
- კონტრაქტის ხანგრძლივობის ცვლილება
- კონტრაქტის ღირებულების ცვლილება
- შესყიდული საქონლის რაოდენობაში შესული ცვლილება

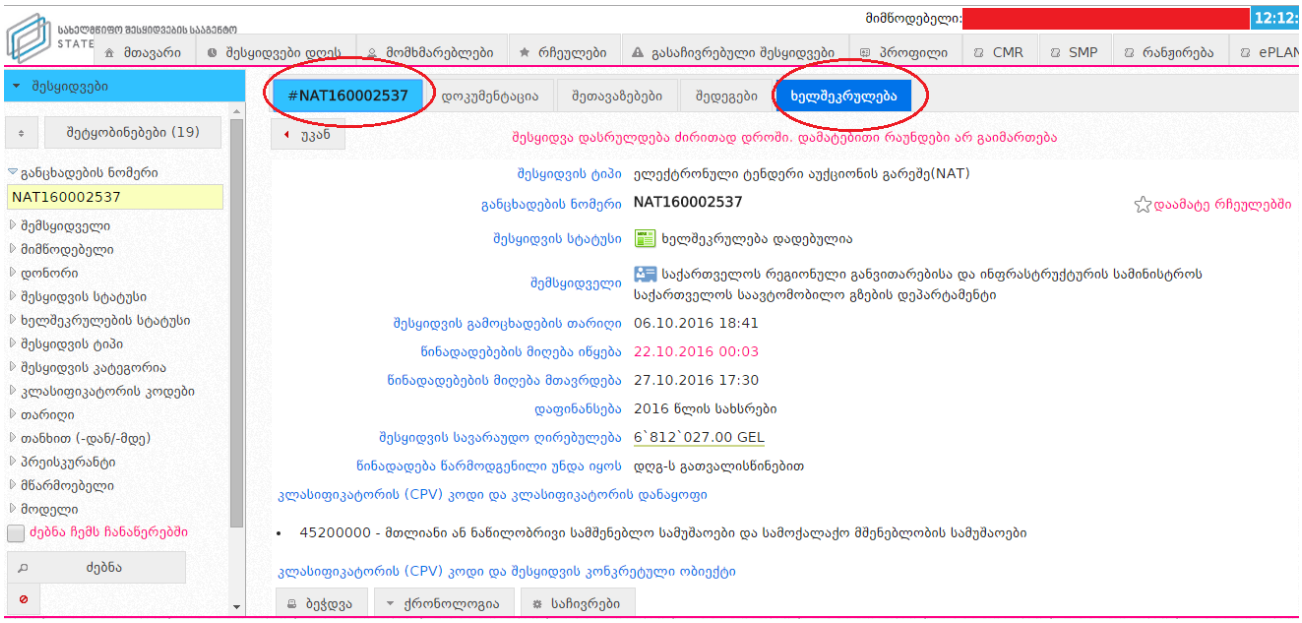
ამასთანავე, კვლევის დროს აღმოჩენილ იქნა ელექტრონული პლატფორმის ტექნიკური ხარვეზი. კონკრეტულად, კონტრაქტის მიმდინარეობასთან დაკავშირებული ინფორმაცია - მიღება-ჩაბარების აქტი, ეტაპობრივი ანგარიშიები და გადახდის ქვითრები არ არის ხელმისაწვდომი ელექტრონულ პლატფორმაზე არარეგისტრირებული მომხარებელებისთვის.

ელექტრონული პლატფრომა საშუალებას აძლევს ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს იხილოს ინფორმაცია შესყიდვებთან დაკავშირებით, მათი პერსონალური ფეისბუქ გვერდის საშუალებით. საკმარისია ელექტრონულ პლატფორმაზე შესვლა და შემდეგ ფეისბუქის გვერდის საშუალებით ავტორიზაციის გავლა. მიუხედავად იმისა, რომ შესყიდვების შესახებ კანონმდელობა უზრუნველყოფს, რომ ელექტრონული პლატფორმის ყველა მომხარებელს უნდა ჰქონდეს წვდომა კონტრაქტის მიმდინარეობის შესახებ ინფორმაციაზე,[12] პრაქტიკაში რეგისტრირებულ მომხმარებელთათვის ხელმისაწვდომი ინფორმაცია მნიშვნელოვნად განსხვავდება არარეგისტრერებული მომხმარებლებისთვის ხელმისაწვდომი ინფორამციისგან. რეგისტრირებული მომხმარებელისთვის ხელმისაწვდომია დამატებითი მოდული „კონტრაქტი“, სადაც წარმოდგენილია კონტრაქტები, ისევე როგორც კონტრაქტის მიმდინარეობასთან დაკავშირებული ინფორმაცია. იგივე მოდული არარეგისტრირებული მომხარებლებისთვის არ არის ხელმისაწვდომი, შესაბამისად, კონტრაქტების მიმდინარეობის შესახებ ინფორმაცია არ არის ბოლომდე ხელმისწავდომი. იხ. სურათი # 1)

[12] სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება N 2, მუხლი 5

სურათი #1





ქვეკონტრაქტორები

სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონმდეობა არ ითხოვს ქვეკონტრაქტორების შესახებ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში, ინფორმაციის გამოქვეყნებას. ინფორმაცია არც პრაქტიკაში ქვეყნდება და წარმოადგენს ერთადერთ საკითხს, რომლის შესახებაც შესყიდვების სისტემა ინფორმაციას არ აქვეყნებს. კანონმდელობის ეს ხარვეზი შეიძლება გამოყენებულ იქნას არაკეთილსინდისიერი შემსყიდველების ან მიმწოდელების მიერ კორუფციული გარიგეგებისა და ინტერესთა კონფლიქტის დასამალად.

ამ პრობლემის მოსაგვარებლად, კანონმდელობა უნდა შეიცვალოს ისე, რომ სავალდებულო გახდეს ქვეკონტრაქტორების შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნება. ისევე როგორც მიმწოდებლების შემთხვევაში, უნდა გამოქვეყნდეს ქვეკონტრაქტორის შესახებ ზოგადი ინფორმაცია:

- სახელი
- რეგისტრაციის ქვეყანა
- საიდენტიფიკაციო ნომერი
- მისამართი
- საკონტაქტო ინფორმაცია
- ბანკის ანგარიშის შესახებ ინფორმაცია

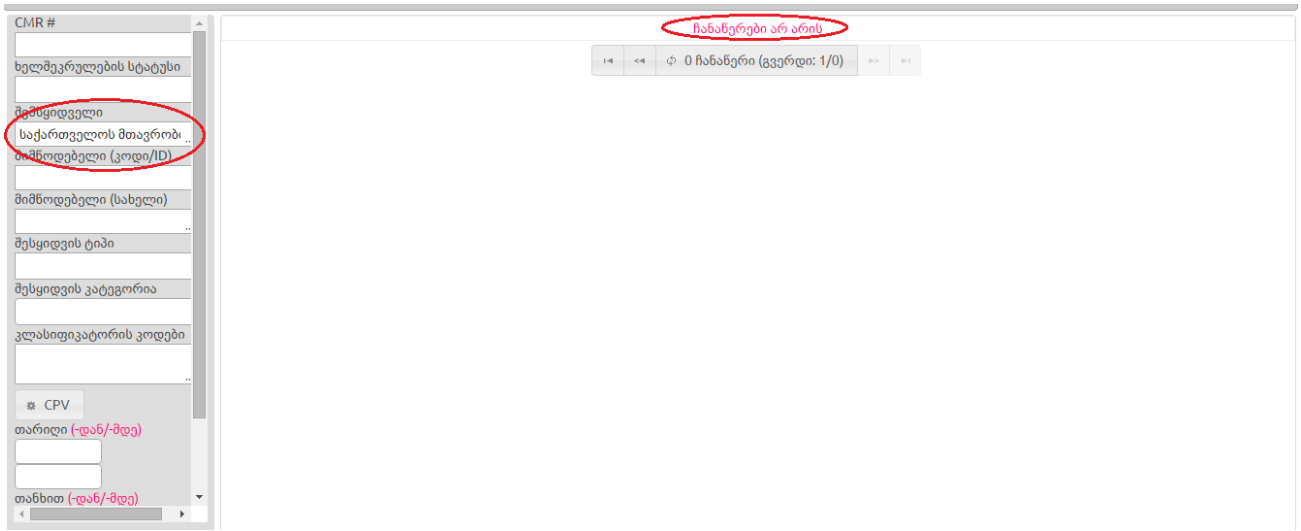
დამატებით, ქვეკონტრაქტის მოცულობა, ღირებულება და სამუშაოს მოცულობა ასევე უნდა გამოქვეყნდეს, იმისთვის, რათა საჯარო იყოს, ვინ იყო ქვეკონტრაქტორი და რა პირობებით.

მონაცემთა ბაზის სისრულე

საქართველოს შესყიდვების ელექტრონული პლატფორმის გამჭვირვალობის ერთ-ერთი უმთავრესი პრობლემა პირდაპირი შესყიდვების მონაცემთა ბაზის სისრულის ნაკლოვანებაა. მიუხედავად იმისა, რომ შესყიდვების შესახებ კანონმდელობა ითხოვს, რომ პირდაპირ შესყიდვების შესახებ სრული ინფორმაცია გამოქვეყნდეს, ზოგიერთ შემთხვევაში ეს ინფორმაცია არ არის ხელმისაწვდომი ელექტრონულ პლატფორმაზე.

მაგალითად, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ ჩატარებული პირდაპირი შესყიდვების შესახებ ბოლო ჩანაწერი 2015 წლის ივნისსაა გაკეთებული, თავდაცვის სამინისტროს შემთხვევაში კი 2016 წლის ივლისში. მთავრობის ადმინისტრაციის მიერ ჩატარებული პირდაპირი შესყიდვების შესახებ ინფორმაცია კი საერთოდ არ არის პლატფორმაზე (იხ. სურათი #2).

სურათი #2



ასეთი საკითხები აზიანებს ელექტრონული პლატფორმის გამჭვირვალობას, ქმნის ანგარიშვალდებულების პრობლემას და აფერხებს სახელმწიფო ინსტიტუტების შესყიდვების ანალიზს. მონაცემთა ბაზაში პირდაპირი შესყიდვის კონტრატების ნაწილის არარსებობა ასევე მიუთითებს კანონმდებლობის აღსრულების პრობლემაზე, რადგან, კანონის მიხედვით, ყველა კონტრაქტი უნდა გამოქვეყნდეს. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს განცხადებით, იგი

მუშაობს სახელმწიფო უწყებებთან აღნიშნული პრობლემის მოგვარებაზე და ეტაპობრივად უზუნველყოფს კონტრაქტების ეტაპობრივ გამოქვეყნებას, თუმცა არ აკონკრეტებს ზუსტ ვადებს.[13]

ანგარიშვალდებულება და კეთილსინდისიერება

სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონი დიდწილად უზრუნველყოფს შესყიდვების სისტემის ანგარიშვალდებულებასა და კეთილსინდისიერებას. აღნიშვნის ღირსია ის, რომ, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმდელობაში არ არის გათვალისწინებული კერძო სექტორსა და სამოქალაქო საზოგადოებასთან კონსულტაციის მექანიზმი და კანონი არ ავალდებულებს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს აწარმოოს ასეთი კონსულტაციები რეგულალურად, სააგენტო მართავს პერიოდულ კონსულტაციებს ბიზნეს სექტორთან (თვეში ორჯერ) და ასევე სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებთან, სადაც სააგენტო ისმენს ინფორმაციას იმ პრობლემების შესახებ, რასაც თითოეული სექტორის წარმომადგენლები აწყდებიან შესყიდვების სისტემის გამოყენების დროს.

კონკურენცია და მიუკერძოებლობა

სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონმდელობა და ელექტრონული პლატფორმა უზრუნველყოფს, რომ ყველა მიმწოდებელს ჰქონდეს სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილეობის თანაბარი შესაძლელობა. კანონში არ არსებობს აშკარა დისკრიმნაციული პრაქტიკა არც კანონმდელობაში

თუმცა, საქართველოს კანონმდელობას ჰქონდა პრობლემა ფასის შეთავაზებისთვის ძალიან მოკლე ვადასთან დაკავშირებით, კონკრეტულად კი 3 დღე იმ ტენდერებისთვის, რომელთა ღირებულება 200,000 ლარს არ აღემატება. ასეთ მოკლე ვადებს შეიძლება გამოეწვია კონკურენციის შემცირება და არაადეკვატურად მომზადებული ფასის შეთავაზება.

უახლესმა ცვლილებებმა კანონმდელობაში აღმოფხვრა ეს პრობლემა, რადგან გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი აღარ იარსებებს და ახალი სისტემა იქნება შემოღებული, რომელიც ვადებს შესასყიდი ობიექტის სავარაუდო ღირებულების მიხედვით დააწესებს. სატენდერო დოკუმენტავიის მომზადებისთვის მინიმალური ვადა 7 დღემდე გაიზრდება. თუმცა, მიუხედავად ამ მნიშვნელოვან გაუმჯობესებისა, ახალი მინიმალური ვადა მაინც ვერ აკმაყოფილებს მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის GPA-ის მინიმალურ 10 დღიან სტანდარტს.

სხვა გამოწვევები

გამონაკლისები

ერთერთი ყველაზე სადავო საკითხი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონთან დაკავშირებით არის კანონის გავრცელების სფეროსთან დაკავშირებული გამონაკლისების გრძელი სია. ეს საკითხი წამოწია სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციამ, როგორიცაა OECD

[13] "სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის შეხვედრა სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებთან", 20 აპრილი 2017, თბილისი, საქართველო.

და მისი ანტი-კორუფციული ქსელი (OECD-ACN).[14]

კანონის პირველი მუხლი განმარტავს მოქმედების სფეროს, ხოლო მესამე პრიმა მუხლი შეიცავს გამონაკლისებს, რომლებზეც ეს კანონი არ ვრცელდება.[15] გამონაკლისების ნაწილი ეხება ორგანიზაციებს ან მთლიან სექტორს მათი ბუნებიდან გამომდინარე. მაგალითად, ე.წ. "ბუნებრივი მონოპოლიების" შემთხვევაში ასეთი გამონაკლისები შეიძლება დასაშვები იყოს, მაგრამ სხვა შემთხვევებში ისინი დაუსაბუთებელია და საჭირო არ არის.

მაგალითად, გამონაკლისებს მიეკუთვნება პრეზიდენტის, საქართველოს მთავრობისა და თბილისის მერიის სარეზერვო ფონდებიდან განხორციელებული შესყიდვები.[16] ეს ნიშნავს იმას, რომ ამ ფინანსური რესურსების გამოყენების დროს ტენდერის პროცედურების გამოყენება არ არის სავალდებულო. ამასთანავე, რადგან შესყიდვების გარკვეული ნაწილი შესყიდვების შესახებ კანონმდებლობის მიღმაა, ამ შესყიდვების შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნება ელექტრონულ პლატფორმაზე სავალდებულო არ არის. შესაბამისად, კონტრაქტების გამოქვეყნება ამ საჯარო ორგანიზაციების კეთილ ნებაზეა დამოკიდებული.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდების ჯამური მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს წლიური ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების მთლიანი ოდენობის 2%-ს.[17] შესაბამისად, სარეზერვო ფონდების მოცულობა სახელმწიფო ბიუჯეტის ზომაზეა დამოკიდებული და შესაძლოა მილიონობით ლარი შეადგინოს. ამასთან, საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, სარეზერვო ფონდებიდან სახსრები გამოიყოფა სახელმწიფო ბიუჯეტით გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დასაფინანსებლად, რაც ძალიან ფართო ცნებაა და შეიძლება მოიცავდეს ჩვეულებრივი საქონლის, მომსახურების ან სამუშაოს შესყიდვას.[18]

მაგალითად, 2015 წლის ბიუჯეტში მთავრობის სარეზერვო ფონდის მოცულობა თავდაპირველად განისაზღვრა 85 მლნ ლარით, თუმცა წლის განმავლობაში ეს ციფრი 170 მლნ ლარამდე გაიზარდა, საიდანაც მთავრობამ 167 მლნ ლარი დახარჯა.[19] სახსრების ნაწილი გადაუდებელი აუცილებლობისა და ფორს-მაჟორული სიტუაციებისთვის დაიხარჯა, თუმცა თანხების მნიშვნელოვანი ნაწილი დაიხარჯა სხვადასხვა საკონსულტაციო მომსახურებაში, სახელმწიფო მნიშვნელობის ღონისძიებების ორგანიზებასა და საქონლის ან სამუშაოს შესყიდვაში, რაზეც შეიძლებოდა ტენდერის გამოცხადება (იხ. სურათი #3).

---

[14] "ანტი-კორუფციული რეფორმები საქართველოში: სტამბოლის ანტი-კორუფციული სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის მეოთხე რაუნდი" ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტი-კორუფციული ქსელი აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიისთვის, 15 სექტემბერი 2016, გვ. 85-86, http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Georgia-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf.

[15] „საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ", მუხლი 1(3¹), http://procurement.gov.ge/getattachment/ELibrary/LegalActs/matsne-31252-57.pdf.aspx.

[16] Ibid.

[17] საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 28(1)

[18] Ibid, 28(2)

[19] „სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში: 2015", ფინანსთა სამინისტრო, გვ. 24, http://mof.ge/images/File/biuj2015/eng/chapter_III.pdf

სურათი #3

საქართველოს მთავრობის განკარგულება N952 15.05.15.	საქართველოს დამოუკიდებლობის დღის - 26 მაისისადმი მიძღვნილი ზოგიერთი ღონისძიების დაფინანსების მიზნით	625,000.0	625,000.0	582,443.9	42,556.1
საქართველოს პრემიერ-მინისტრის ბრძანება N303 23.07.15.	ხელოვნებისა და მეცნიერების დარგში შოთა რუსთაველის სახელობისა და საქართველოს ეროვნული პრემიების დასაფინანსებლად	42,000.0	42,000.0	42,000.0	0.0
საქართველოს მთავრობის განკარგულება N2176 07.10.15.	სსიპ - საქართველოს კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ეროვნულ სააგენტოს - სამთავროს მონასტერში, ღირსი მამა გაბრიელის, აღმსარებლის და სალოსის წმინდა ცხედრის საბოლოო განსასვენებლის მოწყობასთან დაკავშირებული ხარჯების ნაწილობრივი დაფინანსების მიზნით	65,000.0	65,000.0	65,000.0	0.0
საქართველოს მთავრობის განკარგულება N2175 07.10.15.	სსიპ - ზ. ფალიაშვილის სახელობის ოპერისა და ბალეტის პროფესიული სახელმწიფო თეატრის გახსნასთან დაკავშირებით, ჯორჯ ბალანჩინის საბალეტო სპექტაკლის „სიმფონი ინ სი“, ზაქარია ფალიაშვილის ოპერის „აბესალომ და ეთერი“ და საზეიმო გალა კონცერტის დადგმასთან დაკავშირებული ხარჯების ნაწილობრივი დაფინანსების მიზნით	644,805.0	644,805.0	466,886.1	177,918.9
საქართველოს მთავრობის განკარგულება N2718 18.12.15.	საქართველოს 11 თვითმმართველ ქალაქში (თელავი, მცხეთა, რუსთავი, გორი, ახალციხე, ქუთაისი, ოზურგეთი, ამბროლაური, ზუგდიდი, ფოთი, ბათუმი) დაგეგმილი საახალწლო ღონისძიებების ხარჯების დაფინანსების მიზნით	454,800.0	454,800.0	451,357.0	3,443.0

წყარო: „სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში: 2015 - საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროსთვის გამოყოფილი ასიგნებები საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან“, ფინანსთა სამინისტრო, გვ. 28

არ არსებობს ასეთი შესყიდვების კანონის მიღმა ყოფნის ობიექტური მიზეზი. იგივე ეხება ზოგიერთ სახელმწიფო კომპანიას, როგორიცაა საქართველოს ფოსტა ან საზოგადოებრივი მაუწყებელი. სხვა შემთხვევებში, ზოგიერთი ტიპის შესყიდვაა გათავისუფლებული კანონისგან, როგორიცაა მაგალითად შეხვედრებისთვის ფართის დაქირავება.

ეს გამონაკლისები დაუსაბუთებელია და ამცირებს სახელმწიფო შესყიდვებში კონკურენციას. გამონაკლისების რაოდენობის შემცირება შესაძლებლობას მისცემს შემსყიდველ ორგანიზაციებს მეტი რესურსი დაზოგონ და უზრუნველყოფს სახელმწიფო ინსტიტუტების შესყიდვების გამჭვირვალობას.

დავების საბჭო

სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონი უზრუნველყოფს დამოუკიდებელი დავების საბჭოს არსებობას, რომელშიც ასევე შედიან სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები. თუმცა, არის რამდენიმე ნაკლოვანება:

1. დავების საბჭოს ჰყავს ლუწი (6) რაოდენობის წევრი (სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 3 წარმომადგენელი და სამოქალაქო საზოგადოების 3 წარმომადგენელი), რაც წარმოშობს ხმების თანაბრად გაყოფის შესაძლებლობას, რა შემთხვევაშიც თავმჯდომარეს ენიჭება საბოლოო ხმა. პრაქტიკაში ხმების თანაბრად გაყოფის შემთხვევა არ დაფიქსირებულა, თუმცა, თეორიულად, საბჭოში კენტი რაოდენობის წევრების არ არსებობის შემთხვევაში, დავა შეიძლება გადაწყვიტოს ერთი ადამიანის

გადაწყვეტილებამ;

2. სამოქალაქო საზოგადოების წევრებს არ შეუძლიათ ყველა შეხვედრაზე დასწრება (რის გამოც ისინი საქმეს კვირების მიხედვით ინაწილებენ), რადგან დავების საბჭოს მუდმივად მზარდი სარჩელების რაოდენობა აქვს (სარჩელების რაოდენობა 2011 წელს 68-იდან 2016 წელს 1,572-მდე გაიზარდა), ხოლო სამოქალაქო საზოგადოების წევრები გაწეული შრომის სანაცვლოდ კომპენსაციას არ იღებენ.

3. დავების საბჭოს წევრობაზე სამოქალაქო საზოგადოების წევრებისთვის არის ზედმეტად შემზღუდავი კრიტერიუმები. ნომინაციისთვის კანდიდატს უნდა ჰქონდეს ბაკალავრის ხარისხი ეკონომიკაში ან სამართალში.[20] შედეგად, სამოქალაქო საზოგადოების ბევრი წევრი ვერ მონაწილეობს საბჭოში. შესყიდვების სააგენტოს წარმომადგენელთან ინტერვიუმ აჩვენა, რომ დავების საბჭოს არჩევნებში დაბალი მონაწილეობა პრობლემატურია. ამ პრობლემის გადაწყვეტა შესაძლებელია კრიტერიუმის მხოლოდ ბაკალავრის ხარისხით განსაზღვრით, კონკრეტული სპეციალობის დაზუსტების გარეშე.

დასკვნა და რეკომენდაციები

სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონი მეტწილად დამაკმაყოფილებელია და არ აქვს მნიშვნელოვანი პრობლემები. კანონმდელობა უზრუნველყოფს შესყიდვების სისტემის ეფექტიანობასა და სამართლიანობას. ელექტრონული პლატფორმა აძლიერებს კანონმდელობის არადისკრიმინაციულ ხასიათს და უზრუნველყოფს ზოგად გამჭვირვალობას.

წლების განმავლობაში სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის ფუნქციონირება დამაკმაყოფილებელი იყო. თუმცა, გარკვეული საკითხები და ინდიკატორები საჭიროებს გაუმჯობესებას, როგორიცაა წარუმატებელი ტენდერების რაოდენობა, პირდაპირი შესყიდვების წილი, შესყიდვების კანონმდებლობიდან გამონაკლისების რაოდენობა და აგრეგირებული მონაცემების შედგენა და გამოქვეყნება. საჭიროა შემდეგი ცვლილებების განხორციელება, რათა უზრუნველყოფილი იყოს გამჭვირვალობის, ეფექტიანობის, მიუკერძოებლობის და კონკურენციის პრინციპები, როგორც საკანონმდებლო, ისე პრაქტიკის დონეზე:

ქვეკონტრაქტორები - შესყიდვების შესახებ კანონმდელობაში უნდა შევიდეს ცვლილება, რომლითაც სავალდებულო იქნება ქვეკონტრაქტორების შესახებ ინფრომაციის ელექტრონულ პლატფორმაზე გამოქვეყნება. ქვეკონტრაქტორების შესახებ უნდა გამოქვეყნდეს შემდეგი ინფორმაცია:

- სახელი
- რეგისტრაციის ქვეყანა
- საიდენტიფიკაციო ნომერი
- მისამართი
- საკონტაქტო ინფორმაცია
- ბანკის ანგარიშის შესახებ ინფორმაცია

[20] სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება N 1, მუხლი 4(6)

კანონში გამონაკლისების რაოდენობის შემცირება - სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანომდელობაში უნდა შემცირდეს კანონის გავრცელების სფეროსთან დაკავშირებული გამონაკლისების რაოდენობა. კონკრეტულად კი, საქართველოს მთავრობამ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსთან თანამშრომლობით გამონაკლისების სიიდან (მე-3[1] მუხლი) უნდა ამოიღოს სარეზერვო ფონდებიდან და სახელმწიფო კომპანიების მიერ განხორციელებული შესყდივები.

შესყიდვების მონაცემთა ბაზის სისრულე – შესაბამისმა შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა, როგორიცაა შინაგან საქმეთა სამინისტრო, თავდაცვის სამინისტრო და მთავრობის ადმინისტრაცია, სრულად უნდა გამოაქვეყნონ მათ მიერ განხორციელებული შესყიდვების, მათ შორის პირდაპირი შესყიდვების შესახებ ინფორმაცია. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ ხელი უნდა შეუწყოს ამ პროცესს და უზრუნველყოს ელექტრონულ პლატფორმაზე არსებული მონაცემთა ბაზის სისრულე.

უფრო დეტალური მონაცემები - სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ უნდა გააგრძელოს უკვე გამოქვეყნებულ მონაცემთა რესტრუქტურიზაცია და სტანდარტიზაცია, და წლიურ გეგმებსა და კონტრაქტებს დაამატოს უფრო დეტალური მონაცემები:

- წლიურ გეგმებს უნდა დაემატოს უფრო კონკრეტული CPV კოდები, შესყიდვის ვადები (თვე) და ადგილი (რეგიონი და მუნიციპალიტეტი).
- კონტრაქტებს უნდა დაემატოს შემდეგი საინფორმაციო ველები:
    - შესყიდული საქონლის ან მომსახურების მთავარი CPV;
    - შესყიდული საქონლის ან მომსახურების დეტალური CPV (შესაძლებელია კიდევ უფრო დაკონკრეტება იმისა, თუ რა იქნა შესყიდული, მაგალითად, სკამი, მაგიდა, სასმელი, ალკოჰოლი და ა.შ.);
    - პროდუქტის ან მომსახურების მწარმოებელი ქვეყანა;
    - კონტრაქტის გაუქმების თარიღი (ასეთის არსებობის შემთხვევაში);
    - კონტრაქტის გაუქმების მიზეზი (ასეთის არსებობის შემთხვავში);
    - კონტრაქტის ხანგრძლივობის ცვლილება;
    - კონტრაქტის ღირებულების ცვლილება;
    - შესყიდული საქონლის რაოდენობაში შესული ცვლილება.

აგრეგირებული, უფასო მონაცემები - სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ ელექტრონულ პლატფორმაზე შესყიდვების შესახებ აგრეგირებული მონაცემები ყველა დაინტერესებული მხარისთვის ადვილად და ავტომატურად ხელმისაწვდომი უნდა გახადოს. ამ მონაცემების გამოყენება უნდა შეიძლებოდეს უფასოდ და ისე, როგორც ამას დაინტერესებული მხარე ჩათვლის საჭიროდ. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ უნდა გააგძელოს OCDS-ის დანერგვაზე მუშაობა, რათა დასკანერებულ დოკუმენტებში (მაგალითად, კონტრაქტები) არსებული ინფორმაცია ხელმისაწვდომი გახდეს მანქანის მიერ წაკითხვად ფორმატში.

დავების საბჭო - უნდა დადგინდეს საბჭოს სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელი წევრების ანაზღაურების სისტემა და დასაშვებობის კრიტერიუმი უნდა გახდეს ნაკლებ შემზღუდავი და უფრო კონკრეტულად დაკავშირებული შესყიდვების სფეროსთან.

კონტრაქტების მიმდინარეობის მოდული - კონტრაქტების მიმდინარეობის მოდული უნდა იყოს ხელმისაწვდომი ელექტრონული პლატფორმის ყველა მომხმარებლისთვის, მათ შორის

არარეგისტრირებული მომხმარებელებისთვის. შესყიდვების სააგენტომ უნდა უზრუნველყოს ამ ხარვეზის აღმოფხვრა.