

ელექტრონული სახელმწიფო შესყიდვების ეფექტიანობა

შალვა ჯულაყიძე

დავით აღმაშენებლის სახელობის საქართველოს ეროვნული
თავდაცვის აკადემია ეკონომიკის დოქტორი, ასოცირებული
პროფესორი

გვანცა სისოშვილი

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო
უნივერსიტეტის დოქტორანტი

აბსტრაქტი

მიუხედავად წლების განმავლობაში მიღწეული დადებითი ტენდენციებისა, ელექტრონული შესყიდვები საქართველოში ჯერ კიდევ არ ხასიათდება მნიშვნელოვანი ეფექტიანობით. უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო შესყიდვების ეფექტურობა, მის რაციონალურობაზე დამოკიდებულია. საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვა ვერ იქნება „რაციონალური“, თუ სახელმწიფო შემსყიდველი ორგანიზაციები მხოლოდ „იაფიანი“, „უხარისხო“ და შესაბამისად დაბალი სასიცოცხლო ციკლის მქონე საქონლის, მომსახურების ან სამუშაოს გამსაღებლებად იქცევიან, რაც თავისთავად იმავე შესყიდვის ობიექტზე უმოკლეს დროში ხელახალ დანახარჯებს იწვევს. ყველა სახელმწიფო შემსყიდველი ორგანიზაციის მიზანს უნდა წარმოადგენდეს, სახელმწიფო შესყიდვის შედეგად ფასისა და ხარისხის ადეკვატური შესაბამისობით შესყიდვა.

საკვანძო სიტყვები: ეფექტიანობა, ელექტრონული სახელმწიფო შესყიდვები, შესყიდვების სისტემა

Efficiency of e-government procurement

Shalva Julakidze
David Agmashenebeli Georgian National Defense Academy Doctor of
Economics, Associate Professor

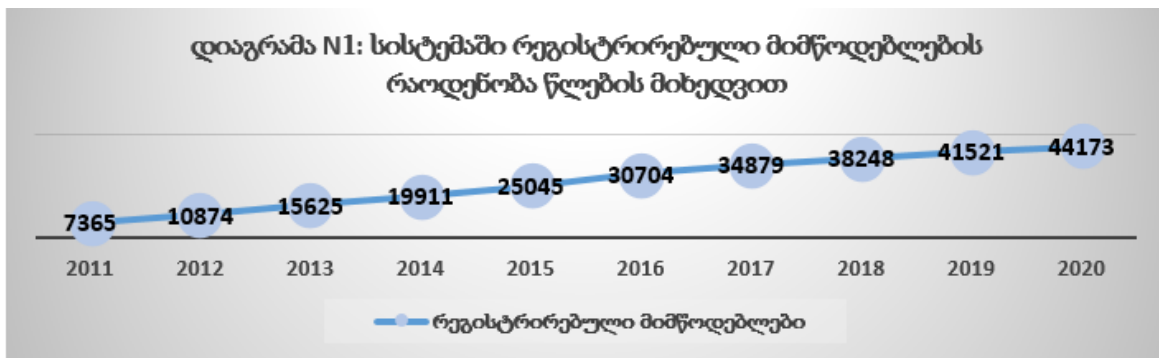
Gvantsa Sisoshvili
Ivane Javakhishvili Tbilisi State University doctoral student

Abstract

Despite the positive trends achieved over the years, e-procurement in Georgia is still not characterized by significant efficiency. It should be noted that the effectiveness of public procurement depends on its rationality. Spending budget funds can not be “rational” if public procurement organizations act only as “cheap”, “low-quality” and consequently low-life goods, services or jobs. The goal of every public procurement organization should be to procure goods and services of good quality and adequate price.

Key words: Keywords: efficiency, e-government procurement, procurement system

საქართველოში სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის ჩამოყალიბების ისტორია 90-იანი წლების დასაწყისიდან იღებს სათავეს, როდესაც მიღებულ იქნა საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტის #264 დადგენილება „საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო საჭიროებებისათვის პროდუქციისა და საქონლის მიწოდების შესახებ“. ამ პერიოდში შესყიდვები მთლიანად ხორციელდებოდა ქალაქდებ, რასაც მრავალ ბიუროკრატიულ პროცედურასთან ერთად, თან ახლდა ფინანსური და მატერიალური რესურსების გაუმართლებელი ხარჯები. ე.წ. „ქალაქის ტენდერები“ ხასიათდებოდა კორუფციის მაღალი დონით და კონკურენციის ნაკლებობით, რის გამოც 2010 წლიდან დაიწყო მასშტაბური რეფორმების გატარება და შეიქმნა სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ერთიანი ელექტრონული სისტემა, ხოლო წლის ბოლომდე შესყიდვები მთლიანად გაცხადრულა (2011წ. ანგარიში, გვ.3-6). აღნიშნული რეფორმის შედეგად 2011 წელს ჩატარებული ტენდერების რაოდენობა 14-ჯერ აღემატებოდა წინა წლის მაჩვენებელს (IDFI გვ.6), ხოლო ეკონომიამ 160 მილიონი ლარი შეადგინა (2011წ. ანგარიში, გვ.3-6). დღეისათვის ელექტრონულ შესყიდვებში სულ უფრო მეტი მონაწილეა ჩართული: ამ მომენტისთვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაში (tenders.procurement.gov.ge) რეგისტრირებულია 4522 შემსყიდველი და 48450 მიმწოდებელი კომპანია. დიაგრამაზე კი მოცემულია მიმწოდებლად რეგისტრირებული მომხარებლების მუმიდვი ზრდა წლების მიხედვით (2020წ. ანგარიში, გვ.27).



ელექტრონული ტენდერების ჩატარების ძირითად მიზანს კონკურენციის მაღალი დონის, საჭროობისა და სანდოობის უზრუნველყოფა და სახელმწიფო რესურსების რაციონალური ხარჯვა წარმოადგენს (სახ. შესყ. კანონი, გვ.3). ელექტრონული შესყიდვების შედეგად მინიმუმამდეა დაყვანილი კორუფციისა და გარიგებების შესაძლებლობა, განსაკუთრებით NAT ტიპის ტენდერებში, სადაც ვაჭრობა მიმდინარეობს დაფარული მონაცემებით და წინადადებების მიღების დასრულების შემდეგ ხელმისაწვდომი ხდება მხოლოდ ყველაზე დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტის ტექნიკური დოკუმენტაცია. სანდოობის თვალსაზრისით აღსანიშნავია დავების განხილვის საბჭოს არსებობა, რომელიც განიხილავს კომპანიების მხრიდან წარგდენილ სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებულ საჩივრებს. 2020 წლის 31 დეკემბრის ახალი რეგლამენტით იგი საქმიანობას ახორციელებს „კანონისა და საბჭოს წინაშე დავაში მონაწილე ყველა პირის თანასწორობის საფუძველზე, აგრეთვე საქვეყნობისა და საბჭოს წევრთა დამოუკიდებლობის პრინციპების დაცვით“ (დადგენილება N826, გვ.2). ყოველწლიურად ათასზე მეტი საჩივარი შედის დავების განხილვის საბჭოში. ამ მომენტისთვის სისტემაში 957 საჩივარი ფიქსირდება, მათ შორის, 223 სრულად, ხოლო 327 ნაწილობრივ დაკმაყოფილებულია ბიზნესის სასარგებლოდ. რაც შეეხება ეკონომიას, ტენდერების სავარაუდო ღირებულებებსა და პრეტენდენტების მიერ ვაჭრობაში დაფიქსირებული საბოლოო ფასებს შორის ჯამურმა სხვაობამ 2020 წელს 417 მილიონი ლარი (11%) შეადგინა, აქედან 323 მილიონი ლარი სამშენებლო სამუშაოებზე დაიზოგა (2020წ. ანგარიში, გვ.18).

მიუხედავად წლების განმავლობაში მიღწეული დადებითი ტენდენციებისა, ელექტრონული შესყიდვები ჯერ კიდევ არ ხასიათდება მნიშვნელოვანი ეფექტიანობით, რასაც ხელს უშლის შემდეგი გარემოებები:

1. **კონკურენციის დაბალი დონე** - რეგისტრირებულ მიმწოდებელთა მზარდი რიცხვის მიუხედავად, ერთ ტენდერში მონაწილე პრეტენდენტთა საშუალო რაოდენობა წლების განმავლობაში ძალიან დაბალია და 2-დან 2.3 მდე მერყეობს. ყველაზე მეტი აქტიურობა შეინიშნება სამშენებლო სამუშაოების ტენდერებში, მათ შორის, CPV 45400000 კოდის (შენობის დასრულების სამუშაოები) ქვეშ გამოცხადებულ ტენდერებში, სადაც მონაწილეთა საშუალო მაჩვენებელი 3.53-ია. ამასთან, 2020 წლის მონაცემებით პრეტენდენტების ყველაზე მაღალი საშუალო რაოდენობით (4.02) ხასიათდება საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ გამოცხადებული ტენდერები (2020წ. ანგარიში, გვ.22-25).

2. **გამარტივებული შესყიდვები** - სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონი უშვებს გარკვეულ გამონაკლისებს, რომლის დროსაც სახელმწიფო შესყიდვა ხორციელდება ელექტრონული ტენდერის გვერდის ავლით, მიმწოდებელთან ხელშეკრულების პირდაპირი გაფორმების გზით. ასეთი

შესყიდვების წილი 2019 წელს 18% იყო, ხოლო 2020 წელს 21%-მდე გაიზარდა (2020წ. ანგარიში, გვ.50)., რაც პანდემიით გამოწვეულმა გადაუდებელმა საჭიროებებმა განაპირობა, თუმცა საზოგადოდ, ეს მაჩვენებელი არასახარბიელოა და საჭიროებს შემცირების ღონისძიებებს, რაც, პირველ რიგში, გულისხმობს შემსყიდველი ორგანიზაციების მხრიდან დაგეგმვის პროცესის სრულყოფას.

3. დაბალ ფასზე ორიენტაცია - სახელმწიფო შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ სისტემაში ჩაშენებულია ელექტრონულ შესყიდვების რამდენიმე ტიპის პროცედურა, რომელთა უმეტესობაშიც გამარჯვებულის გამოვლენისას უპირატესობა ენიჭება დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტს, ხოლო ხარისხზე სწორება ნაკლებია. შემსყიდველი ორგანიზაციებისთვის უხარისხო პროდუქციის, მომსახურების თუ სამუშაოს მიღების თავიდან აცილების მექანიზმს ადეკვატურად და სწორად ჩამოყალიბებული სატენდერო მოთხოვნები წარმოადგენს, რომლის დაკმაყოფილებაც უწევს როგორც კომპანიას, ისე მის მიერ შეთავაზებულ შესყიდვის ობიექტს. მიუხედავად ამისა, ხშირია შემთხვევები, როდესაც სატენდერო პირობები ვერ ახდენს ისეთი მიმწოდებლების გაცხრილვას, რომლებიც დაბალ ფასის დაფიქსირებით მოიპოვებენ კონკურენტულ უპირატესობას ტენდერში, ხოლო მათ მიერ მიწოდებული საქონელი ხარისხით მნიშვნელოვნად ჩამორჩება სხვა შეთავაზებებს, ხოლო მომსახურების/სამუშაოს შემთხვევაში, მათი მხრიდან აღებული ვალდებულებები სათანადოდ ვერ სრულდება. ასეთ დროს სახელმწიფო, ერთი შეხედვით, თითქოს სარგებლობს მნიშვნელოვანი ფინანსური ეკონომიით, თუმცა სამომავლოდ უფრო მეტი ხარჯის განწევა უწევს უხარისხოდ შესრულებული მომსახურების/სამუშაოს ან მიღებული საქონლის გამო. ამის ერთ-ერთი შედეგია სწორედ შავ სიაში რეგისტრირებულ პირთა რაოდენობაც, რაც 2020 წელს შეადგენდა 434-ს (2020წ. ანგარიში, გვ.54), ხოლო 2019 წელს - 592 პირს (2019წ. ანგარიში, გვ.43). აღსანიშნავია, რომ სისტემა იძლევა ორეტაპიანი ტენდერების (MEP) გამოცხადების საშუალებასაც, რომლის დროსაც ფასდება როგორც შეთავაზებული ღირებულება, ისე - შესყიდვის ობიექტის ხარისხი, თუმცა MEP ტენდერების წილი მთლიან შესყიდვებში ძალიან დაბალია. 2016 წლიდან დღემდე 138 ასეთი ტენდერია გამოცხადებული, რომელთაგან მხოლოდ 90-ზე დადებული ხელშეკრულება.

4. წარუმატებელი ტენდერები. გარკვეული მიზეზების გამო ელექტრონული ტენდერი ხშირად მთავრდება წარუმატებლად. ასეთ კატეგორიას განეკუთვნება ისეთი ტენდერი, რომელზეც არავინ გამოხატა ინტერესი, შეწყდა შემსყიდველის მიერ ან მონაწილეთა შორის ვერ გამოვლინდა გამარჯვებული. 2021 წლის 31 ოქტომბრის მდგომარეობით სულ გამოცხადებულია 24 634 ტენდერი, რომელთაგან 20% არ შედგა (5076 ტენდერი), 7% უარყოფითად დასრულდა (1754 ტენდერი), ხოლო - 2% შეწყდა (676 ტენდერი). თუ რატომ მთავრდება ტენდერების 30% ნეგატიური შედეგით, კომპლექსურ განხილვას საჭიროებს და მიზანშეწონილია, ასეთი რისკ-ფაქტორები უმეტესად ბაზრის კვლევის პროცესში ვეძებოთ.

უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო შესყიდვების ეფექტურობა, მის რაციონალურობაზე დამოკიდებული. საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვა ვერ იქნება „რაციონალური“, თუ სახელმწიფო შემსყიდველი ორგანიზაციები მხოლოდ „იაფიანი“, „უხარისხო“ და შესაბამისად დაბალი სასიცოცხლო ციკლის მქონე საქონლის, მომსახურების ან სამუშაოს გამსაღებლად იქცევიან, რაც თავისთავად იმავე შესყიდვის ობიექტზე უმოკლეს დროში ხელახალ დანახარჯებს იწვევს. ყველა სახელმწიფო შემსყიდველი ორგანიზაციის მიზანს უნდა წარმოადგენდეს, სახელმწიფო შესყიდვის შედეგად ფასისა და ხარისხის ადეკვატური შესაბამისობით შესყიდვა, ამიტომ, მიზანშეწონილია, რომ სახელმწიფო შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა უფრო მეტი აქტიურობით გამოიყენონ შესყიდვის ის საშუალებები, სადაც პრეტენდენტები მოკლებულნი არიან შესაძლებლობას აზარტული ვაჭრობის შედეგად ხელოვნურად, და რაც მთავარია, არაადეკვატურად შეამცირონ შესყიდვის ობიექტის ფასი. მხოლოდ ამ გზით მიიღწევა შედეგებზე ორიენტირებული შესყიდვის განხორციელება, რაც გულისხმობს შედარებით ხანგრძლივი სასიცოცხლო ციკლის მქონე საქონლის, მომსახურების ან სამუშაოს შესყიდვას და შესაბამისად, სახელმწიფოს კუთვნილი სახსრების რაციონალურ ხარჯვას.

გამოყენებული ლიტერატურა

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო, 2020 წლის საქმიანობის ანგარიში.

<http://procurement.gov.ge/Files/ShowFiles?id=19539b18-4d67-42d9-80a0-12b91622ca28>

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო, 2019 წლის საქმიანობის ანგარიში.

<http://procurement.gov.ge/Files/ShowFiles?id=c2f122ad-9047-43a7-9f93-44d615a997ac>

კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო, 2011 წლის საქმიანობის ანგარიში.

<http://procurement.gov.ge/Files/ShowFiles?id=b2b9a16c-c60a-4330-afda-b27af2812ce3>

სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონი, 20.04.2005წ.

<http://procurement.gov.ge/Files/ShowFiles?id=daed613c-0cf9-42ba-88b5-9b585a818909>

საქართველოს მთავრობის N826 დადგენილება სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული დავების განხილვის საბჭოს რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ, 31.12.2020 წ.

<http://procurement.gov.ge/Files/ShowFiles?id=b3801a00-9708-448b-9c75-f09c3e1b9657>

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), გამჭვირვალე სახელმწიფო შესყიდვების რეიტინგი - სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის აღსრულების შეფასება, 2017 წ.

https://idfi.ge/public/upload/IDFI_Photos_2017/tppr/PPL_Implementation_Assessment_Georgia_geo.pdf

დავების განხილვის საბჭოში წარდგენილი საჩივრები ერთიან ელექტრონულ სისტემაში: <https://tenders.procurement.gov.ge/dispute/>