სერგო სვანაძე
აკაკი წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
ქუთაისი, საქართველო
sergo.svanadze@atsu.edu.ge

სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის ფუნქციონირების ასპექტები

სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის გამართულად და გამჭვირვალედ მართვის მიზნით შესყიდვების პროცესის მოდერნიზების შედეგად 2010 წლის ბოლოს ქვეყანა მთლიანად ელექტრონული შესყიდვების სისტემაზე გადავიდა. მოქმედი კანონმდებლობით სახელმწიფო შესყიდვა განიმარტება, როგორც ელექტრონული ან სხვა საშუალებების გამოყენებით შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ ნებისმიერი საქონლის, მომსახურებისა და სამშენებლო სამუშაოს შესყიდვა. იგი ხორციელდება საბიუჯეტო იერარქიის (ცენტრალური, ავტონომიური, ადგილობრივი) ყველა დონის სახსრებით და არა მარტო. სახელმწიფო შესყიდვები რეგულირდება არაერთი საკანონმდებლო-ნორმატიული დოკუმენტით, მათ შორის ძირითადია საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, რომელიც ადგენს სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების ზოგად სამართლებრივ, ორგანიზაციულ და ეკონომიკურ პრინციპებს. სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული საქმიანობის კოორდინაციასა და მონიტორინგს ახორციელებს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო. ელექტრონული შესყიდვების სისტემის ფუნქციონირების ეფექტურობის და გამჭვირვალობის მიუხედავად, ამ სფეროში გვხვდება ხარვეზები, რაც რეგულირებასა და შესაბამისი კონტროლის მექანიზმების შემუშავებას საჭიროებს.

საკვანძო სიტყვები: *სახელმწიფო შესყიდვები,გამარტივებული შესყიდვა,სამუშაოს შესყიდვა, მომსახურების შესყიდვა.*

სახელმწიფო შესყიდვები საკმაოდ აქტუალური საკითხია, ვინაიდან საქართველოს წინაშე მდგარ ეკონომიკურ ამოცანათა შორის მნიშვნელოვანია არსებული რესურსების ეფექტიანი გამოყენება და ამ მხრივ სახელმწიფო შესყიდვების პროცესის სწორად ორგანიზებას და სისტემის გამართულად და გამჭვირვალედ მართვას დიდი მნიშვნელობა აქვს. ამასთან აღნიშნულ სფეროში არსებული ხარვეზები, მასთან დაკავშირებული კორუფციის რისკები და სახელმწიფო თანხების არამიზნობრივი და არაეფექტიანი (უყაირათო) ხარჯვა, მრავალი ქვეყნისთვის გამოწვევად რჩება, მათ შორის საქართველოში. აღნიშნული პრობლემის მოგვარებისა და შესყიდვების სისტემის ეფექტიანობის გაუმჯობესების მიზნით, შესყიდვების პროცესის

ორგანიზების მოდერნიზების შედეგად 2010 წლის ბოლოს ქვეყანა მთლიანად ელექტრონული შესყიდვების სისტემაზე გადავიდა (სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის მომხმარებლის სახელმძღვანელო. ვერსია 2.0).

საქართველო ერთ-ერთი პირველია პოსტსაბჭოთა ქვეყნებიდან, რომელმაც შემოიღო ცენტრალიზებული და ყოვლისმომცველი ელექტრონული შესყიდვების სისტემა. სისტემა ინოვაციურია და დიდწილად ევროკავშირის სტანდარტებს აკმაყოფილებს. განხორციელებულმა რეფორმებმა, რომელიც შეიძლება ითქვას რომ უწყვეტ პროცესს ატარებს, საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა მსოფლიოში ერთ-ერთ ყველაზე გამჭირვალე და დინამიურად სრულყოფად სისტემად აქცია.

მოქმედი კანონმდებლობით სახელმწიფო შესყიდვა განიმარტება, როგორც ელექტრონული ან სხვა საშუალებების გამოყენებით შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ ნებისმიერი საქონლის, მომსახურებისა და სამშენებლო სამუშაოს შესყიდვა. იგი ხორციელდება საბიუჯეტო იერარქიის (ცენტრალური, ავტონომიური, ადგილობრივი) ყველა დონის სახსრებით და არა მარტო.

სახელმწიფო შესყიდვები ქვეყნის მთლიანი შიდა ეკონომიკური აქტივობის მნიშვნელოვანი ნაწილია და მისი როლი ქვეყნის განვითარებაში მაღალია. მისი საშუალებით შესაძლებელია:

- სახელმწიფოს პოზიციიდან:
  - საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიური და რაციონალური ხარჯვა;
  - საბიუჯეტო დანაზოგის შესაძლებლობა;
  - საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა;
  - კორუფციის რისკის შემცირებადა სხვ.
- ეკონომიკურ აგენტთა პოზიციიდან:
  - ბიზნეს სექტორის განვითარება;
  - კონკურენციის ხელშეწყობა;
  - დასაქმების და სამუშაო ბაზრის გაძლიერება და სხვ.

სახელმწიფო შესყიდვები რეგულირდება საქართველოს კანონმდებლობით. საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ ადგენს სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების ზოგად სამართლებრივ, ორგანიზაციულ და ეკონომიკურ პრინციპებს. კანონით დადგენილი წესები ვრცელდება ყველა სახის სახელმწიფო შესყიდვაზე, გარკვეული გამონაკლისების გარდა, რომელიც კანონშივეა განსაზღვრული. მის ძირითად მიზანს წარმოადგენს სახელმწიფო შესყიდვებისათვის განკუთვნილი ფულადი სახსრების რაციონალური ხარჯვის უზრუნველყოფა, სახელმწიფო საჭიროებისათვის

აუცილებელი საქონლის წარმოების, მომსახურების გაწევისა და სამშენებლო სამუშაოს შესრულების სფეროში ჯანსაღი კონკურენციის განვითარება, სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას შესყიდვების მონაწილეთა მიმართ სამართლიანი და არადისკრიმინაციული მიდგომის უზრუნველყოფა, სახელმწიფო შესყიდვების საჯაროობის უზრუნველყოფა (საქართველოს კანონი 2019).

საქართველოში სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული საქმიანობის კოორდინაციასა და მონიტორინგს ახორციელებს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო (სახელმწიფო შესყიდვების 2014; სახელმწიფო შესყიდვების 2016; სახელმწიფო შესყიდვების 2018ა).

სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის ღიაობა და გამჭირვალობა ყოველთვის არ ნიშნავს, რომ სისტემა ასეთივე წარმატებით უზრუნველყოფს სახსრების დაზოგვას, სათანადო კონკურენციას და ა.შ. ელექტრონული შესყიდვების სისტემის ფუნქციონირების ეფექტურობის და გამჭვირვალობის მიუხედავად, ამ სფეროში გვხვდება ხარვეზები, რაც რეგულირებასა და შესაბამისი კონტროლის მექანიზმების შემუშავებას საჭიროებს. ამათგან სტატიის ფორმატის გათვალისწინებით მხოლოდ რამოდენიმე საკითხს გამოვყოფთ (საერთაშორისო გამჭირვალობა - საქართველო http://www.transparency.ge/).

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხია გამარტივებული შესყიდვა. გამარტივებული შესყიდვა გამოიყენება 5 000 ლარამდე ღირებულების ერთგაროვანი საქონლის, მომსახურების ან სამუშაოს შესყიდვისას. ასევე იგი მოიცავს მთელ რიგ ჩამონათვალს, რომლის დროსაც შემსყიდველ ორგანიზაციას უფლება აქვს სახელმწიფო შესყიდვა განახორციელოს გამარტივებული შესყიდვით, კერძოდ, მათ შორის საქონლის მიწოდება, სამუშაოს შესრულება ან მომსახურების გაწევა მხოლოდ ერთი პირის ექსკლუზიური უფლებაა და არ არსებობს მიზანშეწონილი ალტერნატივა შესყიდვის ობიექტის ჩასანაცვლებლად; არსებობს გადაუდებელი აუცილებლობა; სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების შეზღუდულ ვადაში შეუფერხებლად ჩატარების მიზნით და ა.შ. გამარტივებული შესყიდვის შემთხვევაში უმთავრესი პრობლემაა - კანონით დაშვებული ის არაერთი გამონაკლისი, როცა შეიძლება შესყიდვის გამარტივებული წესით განხორციელება (სახელმწიფო შესყიდვები 2018).

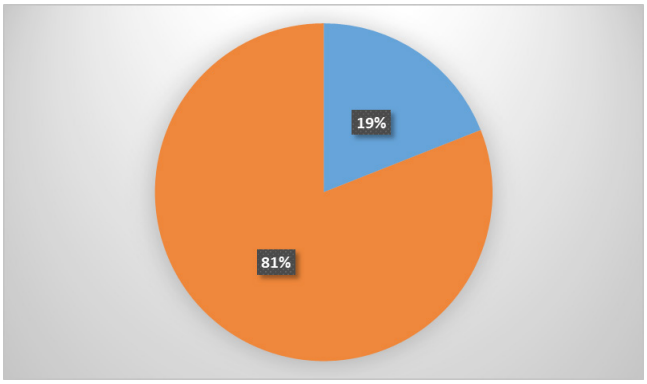
ელექტრონული შესყიდვებისგან განსხვავებით, გამარტივებული შესყიდვების შემთხვევაში კანონი სავალდებულო პროცედურას და/ან წესს არ ითვალისწინებს, თუ როგორ და რის საფუძველზე უნდა შეარჩიონ შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა მიმწოდებლები. შესაბამისად, არსებობს მაღალი რისკი როგორც კონკურენციის შეზღუდვისა, ასევე კორუფციული გარიგებებისა.

გამომდინარე იქიდან, რომ კანონმდებლობა შესაძლებლობას იძლევა „სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიებისა“ და „შეზღუდული ვადების“ ინტერპრეტაციისა, ფაქტობრივად იქმნება საკანონმდებლო ხარვეზი, რომლის საშუალებითაც პირდაპირი შესყიდვის წესი, გამჭვირვალე ელექტრონული ტენდერის პროცედურების გვერდის ავლით, ნებისმიერი ღირებულების ან ტიპის საქონელზე ან მომსახურებაზე გავრცელდეს (სახელმწიფო შესყიდვები 2015).

გამარტივებული შესყიდვების ხვედრითი წილი მთლიან შესყიდვებში საკმაოდ მაღალია,მიუხედავად დადებითი ტენდენციისა. კერძოდ გამარტივებული შესყიდვების წილი მთლიან შესყიდვებში ბოლო წლების განმავლობაში იკლებს, 2012 წელს ეს მაჩვენებელი 45% იყო, 2013 წელს- 39%, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2014 წლის ანგარიშის მიხედვით, გამარტივებული შესყიდვების გზით 2014 წელს 915.7 მლნ ლარი დაიხარჯა, რაც მთლიანი შესყიდვების 32 %-ია. აღნიშნული ტენდენცია გაგრძელდა შემდგომ წლებშიც და რამოდენიმე მნიშვნელოვანი ცვლილება შევიდა შესყიდვების მარეგულირებელ კანონმდებლობაში გამარტივებული შესყიდვების წილის შემცირების მიზნით. შედეგად 2018 წელს გამარტივებული შესყიდვების წილი მთლიან შესყიდვებთან მიმართებაში, რომელმაც 4 მილიარდ ლარზე მეტი შეადგინა, შემცირდა 19 %-მდე და 779 მილიონი ლარი შეადგინა (2017 წელში იყო - 881 მლნ. ლარი, 2016 წელს- 1.5 მილიარდი ლარი),რაც იმავდროულად 5%-ით ნაკლებია 2017 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე (სახელმწიფო შესყიდვები 2018).

დიაგრამა 1

2018 წელს განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვების განაწილება ელექტრონულ და გამარტივებულ შესყიდვებზე



წყარო: სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2018 წლის საქმიანობის ანგარიში

არსებობს საშიშროება, რომ პირდაპირ გაფორმებულმა კონტრაქტებმა მთავრობის ხარჯების გაუმართლებელი ზრდა გამოიწვიოს, რადგან აღნიშნულ შემთხვევაში, არ არსებობს ფასის დაწევის შესაძლებლობა, რასაც ტენდერის გამოცხადებისას, კონკურენტი კომპანიის არსებობა უზრუნველყოფს. ამასთან, კონტრაქტების გაფორმება გამჭირვალე ელექტრონული შესყიდვების სისტემის გვერდის ავლით ზრდის კორუფციის რისკებს, რადგანაც, კონტრაქტები შესაძლოა ხელისუფლებასთნ დაკავშირებულ ან მმართველი პარტიის მხარდამჭერ კომპანიებთან დაიდოს (სახელმწიფო შესყიდვები 2015).

სახელმწიფო შესყიდვების უარყოფით მხარედ შეგვიძლია ასევე მოვიაზროთ **პრეზიდენტისა და მთავრობის სარეზერვო ფონდები,** რომლებიც შესყიდვების კანონს არ ექვემდებარებიან. შედეგად, მათ მიერ განხორციელებული შესყიდვები ელექტრონული სისტემის გვერდის ავლით ხდება.

ამ ფონდების მთავარი მიზანია დაფარონ გაუთვალისწინებელი ხარჯები, რაც საგანგებო სიტუაციების დროს არის მოსალოდნელი. თუმცა, სამოქალაქო სექტორის მხრიდან კონტროლის ნაკლებობისა და ანგარიშვალდებულების არარსებობის გამო, რაში იხარჯება სარეზერვო ფონდებში გათვალისწინებული თანხები, დიდწილად უცნობია. 2005 წლის 28 დეკემბერს ბიუჯეტის შესახებ კანონში შესული ცვლილებების თანახმად, მოიხსნა ის წესი, რის მიხედვითაც ამ ფონდების გამოყენება მხოლოდ საგანგებო სიტუაციაში გაუთვალისწინებელი ხარჯების დასაფარავად უნდა მომხდარიყო. შედეგად, შესაძლებელი გახდა ფონდების თანხების სხვა ხარჯებისთვის გამოყენებაც. აღნიშნული ხელს უწყობს შესყიდვების სისტემის გვერდის ავლით ტენდერის ჩატარებას. ამ პუნქტის გაუქმება შეამცირებს კონკურენციისა და სამოქალაქო ზედამხედველობის გარეშე თანხების ხარჯვასა და მთავრობის წევრების მიერ სახელმწიფო რესურსის პირადი სარგებლობისთვის გამოყენებას.

ამრიგად, ჩვენს ქვეყანაში შესყიდვების სისტემის შემოღება დადებითი მოვლენაა და კორუფციის დონის შემცირებას უწყობს ხელს, ამავდროულად ზრდის ეფექტურობასა და კონკურენციას. საკანონმდებლო ბაზაც დიდწილად ევროკავშირის რეგულაციებს ემთხვევა და ხშირ შემთხვევებში უფრო მაღალ სტანდარტებს აწესებს, ვიდრე ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში მოქმედი სისტემები (ასოცირების შესახებ შეთანხმება ევროკავშირსა და საქართველოს შორის, მე-4 კარის მე-8 თავი).

თუ არსებულ სისტემაში ცალკეული ცვლილებები მოხდება, ის შეიძლება გახდეს ერთ–ერთი ყველაზე ეფექტური, გამჭვირვალე და კონკურენტუნარიანი სისტემა საერთაშორისო დონეზე.

თუმცა ვლინდება რიგი ხარვეზები, რომლის გამოსწორებითაც მინიმუმადე იქნება დაყვანილი საბიუჯეტო სახსრების არარაციონალური და

არამიზნობრივი ხარჯვისა თუ კორუფციის რისკები. კერძოდ:

- მნიშვნელოვანია საკანონმდებლო დონეზე მოხდეს გამარტივებული შესყიდვის განხორციელების სავალდებულო პროცედურები, რათა მინიმუმადე იქნას დაყვანილი კონკურენციის შეზღუდვის, კორუფციული გარიგებებისა და საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის გაუმართლებელი ზრდის შესაძლებლობის რისკები;
- კანონმდებლობის დონეზე განისაზღვროს „სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიებისა“ და „შეზღუდული ვადების“ ინტერპრეტაცია, რისი საშულებითაც მინიმუმანდე იქნება დაყვანილი ელექტრონული ტენდერების გვერდის ავლით სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელება (სახელმწიფო შესყიდვები 2015);
- პრეზიდენტისა და მთავრობის სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფილი თანხით შესყიდვების განხორციელებისას დეტალური და დასაბუთებული არგუმენტაციის საფუძველზე მოხდეს თანხმობის გაცემა გამარტივებულ შესყიდვაზე.

ასევე მნიშვნელოვანია განისაზღვროს კრიტერიუმები, რის მიხედვითაც შეფასდება მოთხოვნა და მიღებულ იქნება შესაბამისი გადაწყვეტილება.

ყოველივე აღნიშნული კიდევ უფრო გამჭვირვალეს გახდის შესყიდვების სისტემას და უზრუნველყოფს საბიუჯეტო თანხების რაციონალურ და ეფექტიან ხარჯვას.

ლიტერატურა

კიკვაძე … 2017: ო. კიკვაძე, ი. მახარაშვილი, მ. ძაგანია. „შესყიდვების ადმინისტრირება“. თბილისი; 2017.

საქართველოს კანონი 2019: საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“. 2005 წლის 20 აპრილი №1388-1ს. განახლებული 30.11.2019.

სახელმწიფო შესყიდვები 2018: სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 17.08.2015 წლის ბრძანება №13 – „გამარტივებული შესყიდვის კრიტერიუმები და გამარტივებული შესყიდვის ჩატარების წესი“. განახლებული 03.12.2018.

სახელმწიფო შესყიდვები 2015: სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება №27 – „სახელმწიფო შესყიდვის ხელოვნურად დაყოფის გამოვლენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“. 25.12.2015.

სახელმწიფო შესყიდვების 2014: სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2014 წლის საქმიანობის ანგარიში. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო. თბილისი, 2014.

სახელმწიფო შესყიდვები 2016: სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2016 წლის საქმიანობის ანგარიში.სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო. თბილისი, 2016.

სახელმწიფო შესყიდვები 2018ა: სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2018 წლის საქმიანობის ანგარიში. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო. თბილისი, 2018.

Business, Management and Accounting (miscellaneous)

Aspects of Functioning of State Procurement System

Sergo Svanadze
Akaki Tseretely State University
Kutaisi, Georgia
sergo.svanadze@atsu.edu.ge

At the end of 2010, in order to manage the public procurement system properly and transparently, as a result of the modernization of the procurement process, the country has fully switched to the electronic procurement system. Under the current law, public procurement is defined as the procurement of any goods, services and construction work by a procuring entity using electronic or other means. It is implemented with funds from all levels of the budget hierarchy (central, autonomous, local) and beyond. Public procurement is regulated by a number of legislative-normative documents, including the "Law of Georgia on Public Procurement", which sets out the general legal, organizational and economic principles of public procurement. Coordination and monitoring of public procurement activities is carried out by the State Procurement Agency. Despite the efficiency and transparency of the functioning of the electronic procurement system, there are shortcomings in this area, which need to be regulated and appropriate control mechanisms developed.

Keywords: *Public procurement, Simplified procurement, Job procurement, Service procurement.*

Among economic challenges faced by Georgia the effective use of existing resources is important and in this respect it is of great importance to organize the state procurement process and manage the system smoothly and transparently. As a result of the modernization of the procurement process, in order to improve the efficiency of the procurement system, by the end of 2010, the country moved to the entire electronic procurement system. Georgia is one of the first countries in the post-Soviet countries to introduce a centralized and comprehensive electronic