



**ქვეკონტრაქტორებთან დაკავშირებული რისკები
სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში**

ავტორი: ბესო ნამჩავაძე

ანგარიში მომზადდა ნორვეგიის სამეფოს საგარეო
საქმეთა სამინისტროს ფინანსური მხარდაჭერით



Norwegian Ministry
of Foreign Affairs

I. მოკლე შინაარსი

საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის მნიშვნელოვნად რეფორმირება 2010 წლიდან დაიწყო და შეიძლება ითქვას, რომ ეს პროცესი დღესაც მიმდინარეობს. ამ პერიოდის განმავლობაში სახეზეა მნიშვნელოვანი პროგრესი, განსაკუთრებით შესყიდვების ელექტრონულ პლატფორმაში გადაყვანისა და გამჭვირვალობის ზრდის კუთხით. მიუხედავად ამისა, სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში კვლავ რჩება მნიშვნელოვანი გამოწვევები, რომლებზეც „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ ბოლო კვლევაშიც¹ არის ყურადღება გამახვილებული.

ერთ-ერთი გამოწვევა ქვეკონტრაქტორების შესახებ ინფორმაციის გაუმჭვირვალობას უკავშირდება. ქვეკონტრაქტორებთან ერთად სახელმწიფოსთვის საქონლისა და მომსახურების მიწოდება საერთაშორისო დონეზე აღიარებული პრაქტიკაა. ის ხელს უწყობს შედარებით მცირე კომპანიების შესაძლებლობების ზრდას, რათა ერთიანი ძალებით ისინი უფრო მეტად კონკურენტუნარიანები გახდნენ. თუმცა, საქართველოში ქვეკონტრაქტორების დახმარებით შესყიდვებში მონაწილეობამ გარკვეული პრობლემები და რისკები წარმოშვა, როგორცაა: შესყიდვების სრული ციკლის გაუმჭვირვალობა, ინტერესთა კონფლიქტისა და კორუფციული გარიგებების გამოვლენის სირთულე. ეს პრობლემები ზოგ შემთხვევაში, უარყოფითად აისახა მიწოდებული საბოლოო პროდუქტის ხარისხზე.

II. შესავალი

2010-2017 წლებში საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში მნიშვნელოვანი რეფორმები განხორციელდა, რის გამოც საქართველოს შესყიდვების სისტემა ყურადღების ცენტრში ხშირად ხვდებოდა. განსაკუთრებულ მიღწევად ფასდებოდა² ელექტრონული პორტალის შექმნა, გამჭვირვალობის ზრდა და კორუფციის რისკების შემცირება.

შესყიდვების არსებული სისტემის მრავალი მნიშვნელოვანი დადებითი მხარის მიუხედავად, სისტემა ჯერ კიდევ საჭიროებს დახვეწას. კარგი პრაქტიკის ერთ-ერთი გამოწვევაა შესყიდვებში ქვეკონტრაქტორების გამოყენების გამჭვირვალობის ზრდა და გარკვეულ რეგულაციებში მოქცევა. ქვეკონტრაქტორის გამოყენება ან ქვეკონტრაქტორად სახელმწიფო შესყიდვაში მონაწილეობა, ხშირ შემთხვევაში ის გზაა, რომელიც აკნინებს შესყიდვების სისტემის დადებით მხარეებს, ხდება ამ სისტემის უპირატესობებზე (გამჭვირვალობა, კონკურენციის ხელშეწყობა, კორუფციის რისკების შემცირება, ეკონომიურობა) გვერდის ავლა.

სახელმწიფო შესყიდვებში გამარჯვებული კომპანიები ალბებულ ვალდებულებებს ხშირად ქვეკონტრაქტორთან ერთად ასრულებენ. კერძოდ, თუ შესყიდვის ტენდერში (ან უტენდერო შესყიდვაში) გამარჯვებულ მიმწოდებელს ალბებული ვალდებულების შესრულებისთვის საკმარისი

¹ როგორ ხარჯავს სახელმწიფო ფულს, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, 2017 წელი goo.gl/6wdMWH

² Analysis of the State Procurement System of Georgia, PMC Research Center, 2014 <https://goo.gl/7ktNWH>

საკუთარი რესურსი არ აქვს, ის კონტრაქტს აფორმებს სხვა კომპანიასთან (ქვეკონტრაქტორთან), რომელიც რეალურად განახორციელებს საქონლის ან მომსახურების სრული მოცულობის ან გარკვეული წილის მიწოდებას. შემსყიდველთან ანგარიშვალდებული ტენდერში უშუალოდ მონაწილე და გამარჯვებული კომპანიაა, შემსყიდველთან პასუხისმგებლობა ქვეკონტრაქტორზე არ გადადის.

საქართველოს კანონმდებლობა კომპანიებს ნებას რთავს, რომ სხვა მიმწოდებლებთან ერთობლივად მიიღონ მონაწილეობა სახელმწიფო შესყიდვებში. თუმცა, არ არსებობს კონკრეტული სამართლებრივი ნორმები, რომლებიც არეგულირებენ კომპანიების შესაძლებლობას, დაეყრდნონ სხვა საწარმოების ეკონომიკურ და ფინანსურ რესურსს და ტექნიკურ შესაძლებლობებს.

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტში წარმოდგენილია ქვეკონტრაქტორების გამოყენების დროს გამოვლენილი პრობლემების კონკრეტული შემთხვევები. გარდა ამისა, ევროკავშირთან ასოცირების ფარგლებში აღებულ ვალდებულებებზე აქცენტირებით მოცემულია რეკომენდაციები, თუ რა უნდა გაკეთდეს ქვეკონტრაქტორების გამოყენების პრაქტიკის ეფექტიანობის გასაუმჯობესებლად. წარმოდგენილი რეკომენდაციების პრაქტიკაში გატარება, ჩვენი აზრით, მნიშვნელოვნად აამაღლებს სახელმწიფო შესყიდვებში ჩართული მიმწოდებლების სანდობას და კონკურენციის დონეს, შეამცირებს შესაძლო კორუფციული გარიგებების ალბათობას, რაც, საბოლოოდ, შესყიდული საქონლისა და მომსახურების ხარისხზე დადებითად აისახება.

III. ქვეკონტრაქტორების გამოყენების უპირატესობები და რისკები

სახელმწიფო შესყიდვებში ქვეკონტრაქტორად შესვლა მცირე და საშუალო ზომის კომპანიებს ეხმარებათ, მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფოსთვის საქონლის და მომსახურების მიწოდებაში. ეს მნიშვნელოვანია, რადგან სახელმწიფო ერთ-ერთ მნიშვნელოვანი შემსყიდველია და, ამასთან, როგორც წესი, გამოირჩევა სტაბილური შესყიდვებით და თანხის დროულად გადახდით. შესყიდვაში კომპანიის ქვეკონტრაქტორის სტატუსით მონაწილეობა ნიშნავს, რომ მინიმუმ ორი კომპანიის ძალისხმევის გაერთიანება ხდება. ეს მცირე და საშუალო კომპანიების ზომას, შემოსავლებს, გამოცდილებას და შესაძლებლობებს ზრდის.³ ამასთან, სახელმწიფო შესყიდვაში მონაწილეობის ადმინისტრაციული ხარჯი ძირითადად სახელმწიფოსთან უშუალო კონტრაქტორ კომპანიებზე მოდის და ქვეკონტრაქტორზე ეს ტვირთი არ ნაწილდება.

საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობა ქვეკონტრაქტორების საკითხს არ არეგულირებს. კონტრაქტორსა და ქვეკონტრაქტორს შორის ურთიერთობებზე საქართველოს ზოგადი კანონმდებლობა ვრცელდება. არანაირი ვალდებულება არ აქვს მიმწოდებელს, რომ ტენდერში მონაწილეობის დროს ან ვალდებულებების შესრულებისას შემსყიდველს

ქვეკონტრაქტორის შესახებ აცნობოს, თუ შემსყიდველმა თავიდანვე (ტენდერის პირობებით) არ მოითხოვა პოტენციური ქვეკონტრაქტორის შესახებ ინფორმაციის წარმოდგენა და არ დააწესა გარკვეული პირობები, თუ რა შემთხვევაში შეიძლება ქვეკონტრაქტორის გამოყენება.

³ Subcontracting in Government Marketplaces, Kathy C. Potter and Sharon A. Roach, Benton Potter & Murdock, P.C

შესაბამისად, შემსყიდველის მიერ ქვეკონტრაქტორის გამოყენებაზე გარკვეული შეზღუდვების დაწესება ნებაყოფლობითია. პრაქტიკაში გვხვდება შემთხვევები, როდესაც შემსყიდველები ამ შესაძლებლობას იყენებენ და სატენდერო დოკუმენტაციაში ქვეკონტრაქტორად გაფორმების წესს განსაზღვრავენ. მაგალითისათვის მოვიყვანოთ ორ შემთხვევას:

1. საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაცია (სნგკ), აღმოსავლეთ დასავლეთის მაგისტრალური გაზსადენის გორი-ქარელის 20 კმ-ნი მონაკვეთის (რეაბილიტაცია) მშენებლობა (IV ფაზა).⁴ სატენდერო დოკუმენტაციაში აღნიშნულია:

„კონტრაქტორს არ აქვს უფლება, მშენებლობის ნაწილში გააფორმოს ქვეკონტრაქტი მთლიანი სამუშაოს ან სამუშაოს რომელიმე ნაწილის შესრულებასთან დაკავშირებით, თუ ამის შესახებ სნგკ-ს წინასწარ წერილობით არ შეატყობინებს და არ მიიღებს შესაბამის წერილობით დასტურს. ასეთი დასტური არ გაათავისუფლებს კონტრაქტორს კონტრაქტით გათვალისწინებული ნებისმიერი სახის პასუხისმგებლობისა თუ ვალდებულებისგან და იგი პასუხს აგებს ქვეკონტრაქტორისა და მისი მომსახურე პერსონალის მიერ ჩადენილ ნებისმიერი ქმედებაზე, შესრულებულ სამუშაოში დაშვებულ ნებისმიერ ხარვეზზე.“

2. შპს „საქართველოს მელიორაცია“, მცხეთის სერვისცენტრის საოფისე შენობის შიდა სარემონტო სამუშაოები.⁵ სატენდერო დოკუმენტაციაში აღნიშნულია:

„ქვეკონტრაქტორ(ებ)ის მეშვეობით სამუშაოთა წარმოების უფლების მიღება მიმწოდებელს გააჩნია მხოლოდ შემსყიდველთან შეთანხმების საფუძველზე, აღნიშნული უფლების მისაღებად მიმწოდებელმა უნდა წარმოადგინოს ქვეკონტრაქტორ(ებ)თან გაფორმებული ხელშეკრულებ(ები)ა ქვეკონტრაქტით შესასრულებელი სამუშაოების შესახებ ინფორმაციის მითითებით. ქვეკონტრაქტ(ებ)ით შესასრულებელი სამუშაოების (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) ღირებულება არ უნდა აღემატებოდეს პროექტით გათვალისწინებული მთლიანი სამუშაოს ჯამური ღირებულების 40%-ს. შემსყიდველი უფლებამოსილია უარი განაცხადოს ქვეკონტრაქტორ(ებ)ის სამუშაოს შესრულების პროცესში ჩართვასთან დაკავშირებით.“

თუ შემსყიდველი თავიდანვე არ აწესებს გარკვეულ პირობებს, რომელიც აწესრიგებს შესყიდვაში ქვეკონტრაქტორის შესაძლო ჩართვას, ქვეკონტრაქტორის გამოყენება (დღევანდელ პირობებში, როდესაც არ რეგულირდება) რამდენიმე მიმართულებით აჩენს რისკებს:

1. არ არის გამჭვირვალე და საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი ინფორმაცია, თუ რეალურად ვინ განახორციელა სახელმწიფო შესყიდვით აღებული ვალდებულებები და ვინ მიიღო ფული სახელმწიფოსგან. ეს ბრდის კორუფციულ რისკებს, რადგან შესაძლოა, ქვეკონტრაქტორი კომპანიების მფლობელები ხელისუფლების წევრებთან დაახლოებული პირები (ყოფილი ბიზნეს პარტნიორები, მეგობრები, ნათესავები) ან სახელისუფლებო პარტიაზე თანხის შემწირველები იყვნენ. ასევე, გაუმჭვირვალობით შესაძლოა ცუდი რეპუტაციის მქონე კომპანიებმა ისარგებლონ.

⁴ <http://www.gogc.ge/uploads/other/0/394.pdf>

⁵ <https://tenders.procurement.gov.ge/public/library/files.php?mode=app&file=1354684&code=1442339210>

2. საქონლის ან მომსახურების მიწოდება რეალურად განახორციელოს ისეთი კვალიფიკაციის და კომპეტენციის კომპანიამ, რომელიც ვერ აკმაყოფილებს შემსყიდველის მიერ მოთხოვნილ პირობებს. მომავალში ეს მიწოდების დროულად და ხარისხიანად განხორციელების სერიოზულ რისკებს წარმოშობს.
3. შესაძლოა, წინასწარი შეთანხმებით, კომპანიებმა ტენდერის დროს რეალურად კონკურენცია არ გაუწიონ ერთმანეთს და ერთ-ერთის გამარჯვების შემთხვევაში, ერთად განახორციელონ საქმიანობა. ამ შემთხვევაში შემსყიდველი შეიძენს უფრო ძვირად, ვიდრე კონკურენციის პირობებში შეიძენდა.
4. მომავალში ტენდერებში გამარჯვების მიზნით ძირითადი კონტრაქტორი სამუშაო გამოცდილებაში ჩართვის ისეთ საქმიანობას, რომელიც რეალურად ქვეკონტრაქტორმა განახორციელა. ამ შემთხვევაში ის მხოლოდ ფორმალურად დააკმაყოფილებს შემსყიდველის სატენდერო მოთხოვნებს.

IV. პრობლემური შემთხვევები

რადგან ქვეკონტრაქტორების შესახებ ინფორმაცია გამჭვირვალე არ არის, ეს ართულებს ისეთი შემთხვევების გამოვლენას, სადაც კონტრაქტის არშესრულება ან ხარვეზით შესრულება ქვეკონტრაქტორის გამოყენებასთან კავშირში იყო. შესაბამისად, დოკუმენტში განხილული გვაქვს რამდენიმე პრობლემური შემთხვევა, რომლებიც „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ წინა კვლევებიდან, სახელმწიფო აუდიტის ანგარიშებიდან, სხვა ორგანიზაციების კვლევებიდან და მედიიდან გახდა ცნობილი.

1. მეტროსადგურ „ახმეტელის“ საჩემონტო სამუშაოები - კონკრეტული ქვეკონსტრუქციები

2018 წლის 30 იანვარს თბილისში მეტროსადგურ „ვარკეთილის“ ჭერი ჩამოინგრა, რის შედეგადაც 14 ადამიანი დაშავდა. მეტროსადგურის სარემონტო სამუშაოები შპს „ყვარელრემმშენმა“ განახორციელა 2017 წელს. ამ სახელმწიფო შესყიდვის შესწავლისას „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა“ (IDFI) საინტერესო ფაქტს მიაკვლია⁶, რომელიც სწორედ ქვეკონტრაქტორების საკითხს უკავშირდება.

შპს „ყვარელრემმშენმა“ ვარკეთილის მეტროს სარეაბილიტაციო სამუშაოების ტენდერის გარდა, მეტროსადგურ „ახმეტელის თეატრის“ სარეაბილიტაციო სამუშაოების ტენდერშიც გაიმარჯვა, რომელიც „ვარკეთილის“ მეტროს სარეაბილიტაციო სამუშაოების ტენდერამდე 1 კვირით ადრე გამოცხადდა. ამ ტენდერში „ყვარელრემმშენს“ ერთი კონკურენტი - შპს „დამბა“ ჰყავდა. „ყვარელრემმშენის“ ფასი იყო 447 728 ლარი, ხოლო „დამბას“ — 523 215. კომპანიებს ტენდერის აუქციონებში ფასი არ შეუცვლიათ, შესაბამისად, „ყვარელრემმშენმა“ გაიმარჯვა დაბალი ფასის

⁶ შესაძლო გარიგება მეტროსადგურ „ახმეტელის“ ტენდერში, IDFI https://idfi.ge/ge/possible_deal_in_terms_of_metro_akhmeteli

გამო. თუმცა, „ყვარელრემმშენის“ სატენდერო განაცხადში და დოკუმენტაციაში რამდენიმე ხარვეზი აღმოჩნდა. კომპანიამ ხარვეზები გამოასწორა, მაგრამ სატენდერო კომისიამ შემდეგ სხვა ხარვეზები აღმოაჩინა, რაც მანამდე სწორად იყო მითითებული. რადგან ხელშეკრულებების უფლება კანონმდებლობით არაა დაშვებული, „ყვარელრემმშენი“ დისკვალიფიცირებულ იქნა ტენდერიდან. ამის შედეგად, ტენდერში „დამბამ“ გაიმარჯვა 523 215 ლარიანი შეთავაზებით.

„დამბამ“ თბილისის სატრანსპორტო კომპანიასთან ხელშეკრულებას ხელი მოაწერა 2016 წლის 12 დეკემბერს. იმავე დღეს ამ კომპანიამ მეტროსადგურ „ახმეტელის თეატრის“ სარეაბილიტაციო სამუშაოების შესრულებაზე ხელშეკრულება „ყვარელრემმშენთან“ გააფორმა, როგორც ქვეკონტრაქტორთან. კონტრაქტის მიხედვით „ყვარელრემმშენი“ ქვეკონტრაქტორობიდან მიიღებდა 491 822 ლარს, მის მიერ თავდაპირველად წარდგენილ თანხაზე მეტს.

„ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ შეფასებით, ეს შემთხვევა თანხვედრაშია „ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის“ (OECD) სახელმწიფო შესყიდვებში კოლიზიის წინააღმდეგ ბრძოლის გზამკვლევის კლასიფიკაციასთან, როდესაც „კონკურენტი წარუდგენს შემსყიდველს ისეთ წინადადებას, რომელიც შეიცავს სპეციალურ უზუსტობებს, რომლებიც ცნობილია რომ შემსყიდველისთვის მიუღებელი იქნება.“ შეთანხმებული კომპანიები შემდგომ ხელოვნურად გაზრდილ თანხას იყოფენ, და, ხშირ შემთხვევაში, ეს ქვეკონტრაქტის სახეს ატარებს.

2. ისნის გამგეობის შემთხვევა - კონსტრუქციული ქვეკონსტრუქციის იმედად

2015 წლის 6 აგვისტოს, ისნის გამგეობამ სარემონტო-სამშენებლო სამუშაოებზე პირდაპირი შესყიდვის წესით ხელშეკრულება გააფორმა შპს „ჯი ბი ეს ჯგუფთან“. თბილისის საკრებულოს თანხმობით, პირდაპირი შესყიდვის წინაპირობად, გადაუდებელი აუცილებლობა დასახელდა. ამასთან, ისნის გამგეობამ შპს „ჯი ბი ეს ჯგუფს“ ისე გაუფორმა ხელშეკრულება, რომ კომპანიას სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილეობის გამოცდილება საერთოდ არ ჰქონდა. სარემონტო-სამშენებლო სამუშაოები 2015 წლის 20 დეკემბრისთვის უნდა დასრულებულიყო.

საექსპერტო დასკვნის დაგვიანებისა და მოსახლეობის სხვა ტერიტორიაზე გაყვანის შეფერხების გამო კომპანიამ დროულად ვერ დაიწყო მოსამზადებელი სამუშაოები, რის გამოც, ამ პერიოდში გასამაგრებელი შენობის მდგომარეობა დამძიმდა და ჩამონგრევის საფრთხის გამო ქვეკონტრაქტორებმა კომპანიას უარი უთხრეს სამუშაოების განხორციელებაზე. ამ მიზეზით ეს ხელშეკრულება არ შესრულდა.⁷

ქვეკონტრაქტორებთან თანამშრომლობის გაუმჭვირვალობის გამო, რთულია იმის დადგენა, სამუშაოების დაწყების დაგვიანების მიზეზი რამდენად იყო ქვეკონტრაქტორების მზაობა სამუშაოები დაეწყოთ. ასევე არ ვიცით, რა დრო დაჭირდა „ჯი ბი ეს ჯგუფს“ ქვეკონტრაქტორების მოსაძებნად და მათთან შეთანხმების მისაღწევად. თუმცა, ოფიციალური დოკუმენტებიდან ცხადია, რომ მშენებლობაზე საბოლოოდ უარი ქვეკონტრაქტორებმა თქვეს.

⁷ თბილისის მერიის სისტემაში 2014-2017 წლებში განხორციელებული შესყიდვები, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, 2017 წელი <https://goo.gl/emPjTp>

ეს შემთხვევა მიუთითებს, რომ სახელმწიფო შესყიდვებში გამოუცდელმა კომპანიამ ვალდებულებები ქვეკონტრაქტორების გამოცდილების იმედად აიღო, რაც იმით დასრულდა, რომ სახელმწიფოსთან დადებული კონტრაქტი შეწყდა.

3. სს „საქართველოს რკინიგზის“ შემთხვევა - სამუშაო გამოცდილების ზრდა ქვეკონტრაქტორის ხარჯზე

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიში⁸ მიხედვით, სს „საქართველოს რკინიგზა“ სამუშაოების შესყიდვისას ითხოვდა პრეტენდენტების ან ქვეკონტრაქტორების გამოცდილებას. ზოგიერთ შემთხვევაში ტენდერებში წარმოდგენილი იყო მხოლოდ ქვეკონტრაქტორების გამოცდილება, რის შედეგადაც იმარჯვებდნენ პრეტენდენტები. შედეგად, კონტრაქტორები სამშენებლო სამუშაოების გამოცდილებას იღებდნენ ქვეკონტრაქტორების მიერ შესრულებული სამუშაოების ხარჯზე ისე, რომ შესაძლოა მათ მომავალში დამოუკიდებლად ვერ შეძლონ აღნიშნული სამუშაოების შესრულება, მაშინ როდესაც ისინი უკვე თავისუფლად შეძლებენ ტენდერის პირობების დაკმაყოფილებას გამოცდილების ნაწილში.

ცხრილში მოცემულია ისეთი ტენდერები, სადაც პრეტენდენტებმა გაიმარჯვეს ქვეკონტრაქტორების გამოცდილების ხარჯზე

SPAN	სამუშაოს დასახელება	კონტრაქტორი	ქვე-კონტრაქტორი	სახელშ. ღირებ. (აშშ დოლარი)
SPA140030296	სამშენებლო სამუშაო	შპს “ელიტა ბურჯი”	სს “ხიდმშენი”	1 496 961.00
SPA150016387	სამშენებლო სამუშაო	შპს “ელიტა ბურჯი”	სს “ხიდმშენი”	1 223 681.00
SPA150000671	სამშენებლო სამუშაო	შპს “ელიტა ბურჯი”	სს “ხიდმშენი”	327 347.00
SPA150000673	სამშენებლო სამუშაო	შპს “სახარია”	სს “ხიდმშენი”	211 606.00

⁸ სს „საქართველოს რკინიგზა“, შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში N15/36, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, 2017 წელი <https://www.sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2017/rkinigza.pdf>

4. სამხრეთის მუნიციპალიტეტის შემთხვევა - ქვეკონტრაქტორების გამოყენების გაუმჯობესების პრობლემა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშის⁹ მიხედვით, 2012 წელს მუნიციპალიტეტსა და შპს „დაგი+“-ს შორის ქალაქ სამტრედიის ოთხი ქუჩის რეაბილიტაციაზე გაფორმებული ხელშეკრულებით, რომლის ღირებულება შეადგენდა 749.3 ათას ლარს, მიმწოდებელს არ ჰქონდა ქვეკონტრაქტორის მომსახურებით სარგებლობის უფლება. მიუხედავად ამისა, შპს „დაგი+“-მა შპს „ლატექსთან“ გააფორმა ხელშეკრულება და შეასრულებინა 412.3 ათასი ლარის სამუშაო. აღსანიშნავია, რომ წარმოდგენილი დოკუმენტებით შპს „დაგი+“-მა სამუშაოები სავარაუდოდ დაიწყო მუნიციპალიტეტთან ხელშეკრულების გაფორმებამდე რამდენიმე დღით ადრე.

ანალოგიური დარღვევა დაფიქსირდა 2013 წელს: გაფორმებული ხელშეკრულების მოთხოვნების დარღვევით, მუნიციპალიტეტთან შეუთანხმებლად, შპს „ლატექსმა“ შესასრულებელი გზების რეაბილიტაციის 2 635 ათასი ლარის სამუშაოებიდან ქვეკონტრაქტორს შეასრულებინა 889.7 ათასი ლარის სამუშაო. ამ შემთხვევაში, შპს „ლატექსმა“ აიყვანა შპს „დაგი“ ქვეკონტრაქტორად.

ასეთი შემთხვევების შემცირება შესაძლებელი იქნება, თუ სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობით დადგენილი იქნება ქვეკონტრაქტორის გამოყენების შესახებ ინფორმაციის გამჭვირვალობის მაღალი სტანდარტი. შესაბამისი რეგულაციები ასეთი შემთხვევებს შესყიდვების მონიტორინგში ჩართული ყველა მხარისთვის მარტივად ხილვადს გახდიდა, რაც კონტრაქტის კეთილსინდისიერად შესრულებას და კორუფციის რისკების შემცირებას ხელს შეუწყობდა.

V. ევროკავშირის დინამიკა

ევროკავშირთან ასოცირების პროცესში საქართველოს ვალდებულება აქვს აღებული, რომ სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელ კანონმდებლობას ევროკავშირის საჯარო შესყიდვების დირექტივებთან შესაბამისობაში მოიყვანს.¹⁰ ეს პროცესი 2022 წელს უნდა დასრულდეს, თუმცა კანონმდებლობის დაახლოების და იმპლემენტაციის პროცესი 4 ფაზად არის განწერილი, თავისი ვადებით. პირველი ფაზა 3 წლიანი იყო და 2017 წელს დასრულდა, რომელიც ინსტიტუციური ბაზის მარეგულირებელი ძირითადი სტანდარტების ევროდირექტივებთან შესაბამისობაში მოყვანას გულისხმობდა.

მეორე ფაზა, რომელიც 2019 წელს სრულდება, სხვა საკითხებთან ერთად, ქვეკონტრაქტის გაფორმების წესების შემოღებას ეხება. კერძოდ, უნდა მოხდეს ქვეკონტრაქტის გაფორმების წესების შემოღება, რაც შემსყიდველ ორგანიზაციებს შესაძლებლობას მისცემს, მეტი გავლენა იქონიონ ქვეკონტრაქტორებზე. ქვეკონტრაქტის გაფორმების წესების ზოგიერთი ელემენტი დირექტივაში არასავალდებულოა, მაგალითად შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ პირდაპირ ქვეკონტრაქტორზე გადახდის წესების დადგენის შესაძლებლობა.

⁹ სამტრედიის მუნიციპალიტეტის საფინანსო-სამეურნეო საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, 2014 წელი

<https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2014/adg-samtredia-shesabamisoba.pdf>

¹⁰ საქართველოს მთავრობის განკარგულება, N536, 31 მარტი, 2016 <https://goo.gl/5rvfHx>

შესყიდვების სისტემაზე კონკრეტულად ევროკავშირის 2014/24/EU დირექტივა ვრცელდება.¹¹ აღნიშნული დირექტივა (მუხლი 71) ქვეყნებს მოუწოდებს, რომ მნიშვნელოვანია, ქვეკონტრაქტორების ჯაჭვში უზრუნველყოფილი იყოს გამჭვირვალობა. ეს შემსყიდველებს საშუალებას მისცემს, ქონდეთ ინფორმაცია, თუ ვინ ასრულებს სამუშაოს რეალურად. მთავარი კონტრაქტორის ვალდებულება უნდა იყოს შემსყიდველისთვის ქვეკონტრაქტორის შესახებ ინფორმაციის მიწოდება. ასევე, კონტრაქტორმა უნდა დაადასტუროს, რომ ქვეკონტრაქტორი არ არის ისეთ სიტუაციაში (მაგალითად, არ აქვს ფინანსური სტაბილურობის პრობლემა), რომ შესაძლოა, აუცილებელი გახდეს მისი საქმიანობიდან გამორიცხვა. თუ ქვეკონტრაქტორი ვერ შეძლებს ვალდებულებების შესრულებას, ასეთ შემთხვევაში, მთავარი კონტრაქტორი ვალდებული უნდა იყოს ჩაანაცვლოს ქვეკონტრაქტორი. ამასთან, ქვეყანას რჩება თავისუფლება ეროვნული კანონმდებლობით უფრო მკაცრი მოთხოვნებიც დააწესოს.

შემსყიდველებს უნდა შეეძლოთ მოთხოვონ პრეტენდენტებს, შესყიდვის დოკუმენტებში მიუთითონ ქვეკონტრაქტორის ვინაობა და ხელშეკრულების რა წილს შეასრულებს ქვეკონტრაქტორი. შემსყიდველს უნდა შეეძლოს, მთავარ კონტრაქტორს მოსთხოვოს, ქვეკონტრაქტორთან დაკავშირებული ნებისმიერი ცვლილების შეტანის ან ახალი ქვეკონტრაქტორის აყვანის შესახებ ინფორმაცია.

VI. დანაკვეთი

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა გამჭვირვალობის მაღალი დონით გამოირჩევა, ქვეკონტრაქტორები რჩება იმ გამონაკლისად, რომელზეც თითქმის არანაირი ინფორმაცია არ ქვეყნდება. ინფორმაციის გაუმჭვირვალობის გამო, რთულია მსჯელობა, თუ რა სიხშირით ვლინდება პრობლემები ქვეკონტრაქტორების მიერ განხორციელებულ საქონლისა და მომსახურების მიწოდებაში. ასევე, რთულია ინტერსთა კონფლიქტის, კორუფციული გარიგებების და პოლიტიკოსების მხრიდან ლობირებული სახელმწიფო შესყიდვების გამოვლენა.

ფაქტობრივად, ქვეკონტრაქტორების გამოყენება რჩება სახელმწიფო შესყიდვების პროცესის დაფარულ მხარედ, სადაც მაღალია ყველა იმ მავნე პრაქტიკის არსებობის ალბათობა, რომელთა თავიდან აცილებასაც ემსახურება შესყიდვის გამჭვირვალე ტენდერები.

ევროკავშირის დირექტივა (რომლის შესრულება საქართველოსთვის სავალდებულოა ევროკავშირთან ასოცირების პროცესიდან გამომდინარე) საქართველოს ავალდებულებს ქვეკონტრაქტორების შესახებ ინფორმაცია გამჭვირვალე გახადოს.

OECD-ის ანგარიშები¹² აჩვენებს, რომ ქვეკონტრაქტორები შესაძლოა გამოყენებულ იქნან კონკურენტული უპირატესობის მისაღწევად, როდესაც რეალურად კონტრაქტორი და ქვეკონტრაქტორი შეთანხმებულად მოქმედებენ. ამ პრაქტიკის გამორიცხვის ყველაზე ეფექტური გზა შემსყიდველისთვის ქვეკონტრაქტორის ვინაობის წინასწარ ცნობაა.

¹¹ DIRECTIVE 2014/24/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL, 26 February, 2014

¹² <https://www.oecd.org/competition/cartels/42851044.pdf> <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>

VII. ჩაკონტროლებადობა

1. მიუხედავად იმისა, რომ ქვეკონტრაქტის გაფორმების წესების დადგენას ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმება 2019 წლის ბოლომდე გვთხოვს, საკითხის აქტუალობიდან და პრაქტიკაში არსებული პრობლემებიდან გამომდინარე, სახელმწიფომ რაც შეიძლება სწრაფად უნდა შეასრულოს ეს მოთხოვნა. ამან მნიშვნელოვნად შეიძლება გაზრდის შესყიდვების სისტემის გამჭვირვალობა, სანდოობა და ეფექტიანობა;
2. სავალდებულო უნდა იყოს ქვეკონტრაქტორების შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნება შესყიდვების ელექტრონულ პლატფორმაზე, სულ მცირე, ქვეკონტრაქტორების ვინაობის, ხელშეკრულების საგნის და ღირებულების მითითებით. ინფორმაცია უნდა განთავსდეს მანქანაკითხვად (machine readable), დამუშავებად ფორმატში, ქვეკონტრაქტორების შესახებ ინფორმაციის გავრცელების მიზნით შემუშავებულ სპეციალურ ველში;
3. შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა თავად უნდა დაანუსონ ქვეკონტრაქტორების გამოყენების შეზღუდვები (მაგალითად, საკვალიფიკაციო მოთხოვნების ქვეკონტრაქტორზე გავრცელება, კონტრაქტის მაქსიმუმ რა წილი შეიძლება შეასრულოს ქვეკონტრაქტორმა და სხვა);
4. თუ ძირითადი კონტრაქტორი საქმიანობას მეტწილად ქვეკონტრაქტორის მეშვეობით ასრულებს, ასეთი კონტრაქტი მას სამუშაო გამოცდილებაში არ უნდა ჩაეთვალოს.