

უშედეგოდ დასრულებული სახელმწიფო შესყიდვები

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ დაინტერესდა, თუ როგორ ხდება სახელმწიფო უწყებების მიერ შესყიდვების დაგეგმვა, ორგანიზება, რამდენია უშედეგოდ დასრულებული შესყიდვების წილი მთლიან შესყიდვებში და ამ მიზნით შეწყვეტილი¹, არ შემდგარი² და უარყოფითი შედეგით დასრულებული სახელმწიფო შესყიდვები მიმოიხილა.

„სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონის“ თანახმად შესყიდვის შემდეგი სახეობები გამოიყოფა: ელექტრონული ტენდერი; გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი; გამარტივებული შესყიდვა; კონსოლიდირებული ტენდერი და კონკურსი. აღნიშნულიდან ჩვენ, გამარტივებული შესყიდვის გარდა ყველა შესყიდვა გავაანალიზეთ, რის საფუძველზე გამოიკვეთა, რომ უშედეგოდ დასრულებული⁴ ტენდერების და კონკურსების წილი მთლიან შესყიდვებში 2010 წლიდან 2016 წლამდე მეტწილად კლების ტენდენციით ხასიათდება, თუმცა 2012 წლის შემდეგ კლების ტემპმა იკლო. უშედეგოდ დასრულებული შესყიდვებიდან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი კონკურსებია, სადაც 2016 წელს სულ გამოცხადებული კონკურსებიდან ნახევარზე მეტი – 51.2% უშედეგოდ დამთავრდა. მთლიანად, ყველა სახის შესყიდვას თუ ერთად გავაანალიზებთ 2016 წელს შესყიდვების დაახლოებით მესამედი – 30% უშედეგოდ დასრულდა. უშედეგოდ დასრულებული შესყიდვების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი აქვთ თავდაცვის სამინისტროს – 41.23%, აღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს – 36.76% და სს „საქართველოს რკინიგზას“ – 36.18%. აღნიშნული მაჩვენებლები არის მნიშვნელოვნად დაბალი, რაც შესყიდვების ორგანიზებაში არსებულ მნიშვნელოვან ხარვეზებზე და რესურსების არაეფექტიან ხარჯვაზე მიუთითებს.

1. ელექტრონული ტენდერები⁵

¹ ტენდერი შეწყვეტილია – სტატუსი, რომელიც შემსყიდველი ორგანიზაციის უფლებამოსილი წარმომადგენლის მიერ ტენდერს შეიძლება მიენიჭოს მხოლოდ მას შემდეგ, რაც იგი აგვირთავს სატენდერო კომისიის სხდომის შესაბამის ოქმს, რომელშიც მოცემული იქნება ტენდერის შეწყვეტის საფუძველი. აღნიშნული სტატუსის მინიჭება შესაძლებელია ტენდერის მიმდინარეობის ნებისმიერ ეტაპზე, გარდა “ხელშეკრულება დადებულია” – სტატუსის მინიჭების შემთხვევისა;

² ტენდერი არ შედგა – სტატუსი, რომელიც ტენდერს სისტემის მეშვეობით ავტომატურად ენიჭება მას შემდეგ, რაც ტენდერმა მიიღო “წინადადებების მიღება დასრულებულია” სტატუსი და არც ერთმა მიმწოდებელმა არ მიიღო მონაწილეობა აღნიშნულ ტენდერში;

³ დასრულებულია უარყოფითი შედეგით – სტატუსი, რომელიც ტენდერს ავტომატურად ენიჭება, თუ მასში მონაწილე ყველა პრეტენდენტმა ტენდერისთვის სტატუსის „წინადადებების მიღება დასრულებულია“ მინიჭებამდე უარი თქვა სატენდერო წინადადებაზე ან ტენდერში მონაწილე ყველაზე დაბალი ფასის წინადადების მქონე ყველა პრეტენდენტმა მიიღო დისკვალიფიკაცია. ამ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული სტატუსის ტენდერისთვის მინიჭება დაუშვებელია იმ შემთხვევაში, თუ ტენდერში არცერთმა პრეტენდენტმა არ მიიღო მონაწილეობა;

⁴ „უშედეგოდ დასრულებული“ ამ შემთხვევაში წარმოადგენს (1) შეწყვეტილი, (2) არ შემდგარი და (3) უარყოფითი შედეგით დასრულებული ტენდერების ჯამს.

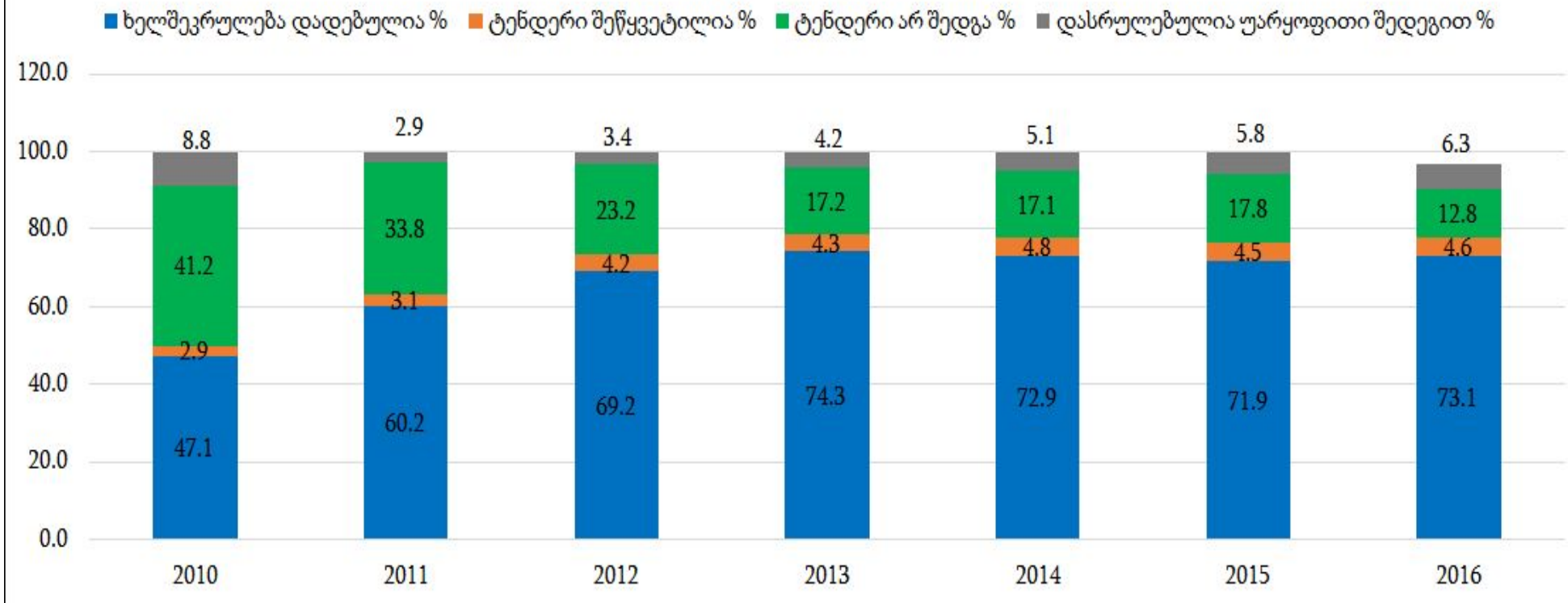
⁵ ელექტრონული ტენდერი – 200 000 ლარის ან მეტი ღირებულების შესყიდვის ერთგვაროვანი ობიექტების სახელმწიფო შესყიდვის საშუალება, რომელიც მოიცავს ელექტრონული ტენდერისათვის ამ კანონითა და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით გათვალისწინებულ პროცედურებს;

2010–2016 წლებში წარმატებით დასრულებული⁶ ელექტრონული ტენდერების წილი ცვალებადი – 2010–2013 წლებში ზრდის, ხოლო 2013–2015 წლებში კი კლების ტენდენციით ხასიათდებოდა. 2016 წელს აღნიშნული მაჩვენებელი კვლავ გაიზარდა და 2015 წელთან შედარებით ნაზრდმა 1.2 პროცენტული პუნქტი, ხოლო 2010 წელთან შედარებით კი 26 პროცენტული პუნქტი შეადგინა, რაც მთლიანი ელექტრონული ტენდერების 73.1%-ია. (იხ. გრაფიკი 1)

წარმოდგენილი მონაცემების ანალიზიდან ნათელია, რომ 2016 წელს უშედეგოდ დასრულებული ელექტრონული ტენდერების წილი მთლიანად გამოცხადებულ ელექტრონულ ტენდერებში 2010 წელთან შედარებით მნიშვნელოვნად 29.3 პროცენტული პუნქტით შემცირდა. თუმცა აქვე აღსანიშნავია, რომ კლება ძირითადად 2010–2012 წლებში განხორციელდა და 2012 წლის შემდეგ კლების ტემპი მეტწილად იკლო. 2016 წლის მონაცემებით ელექტრონული ტენდერების დაახლოებით მეოთხედი 23.7% უშედეგოდ დასრულდა, რაც საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელია და ტენდერების დაგეგმვისა და ორგანიზების პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს.

⁶ წარმატებით დასრულებული - ნიშნავს “ხელშეკრულება დადებულს”

გრაფიკი 1: ელექტრონული ტენდერები



წყარო: სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო (procurement.gov.ge); ტენდერების მონიტორი (tendermonitor.ge)

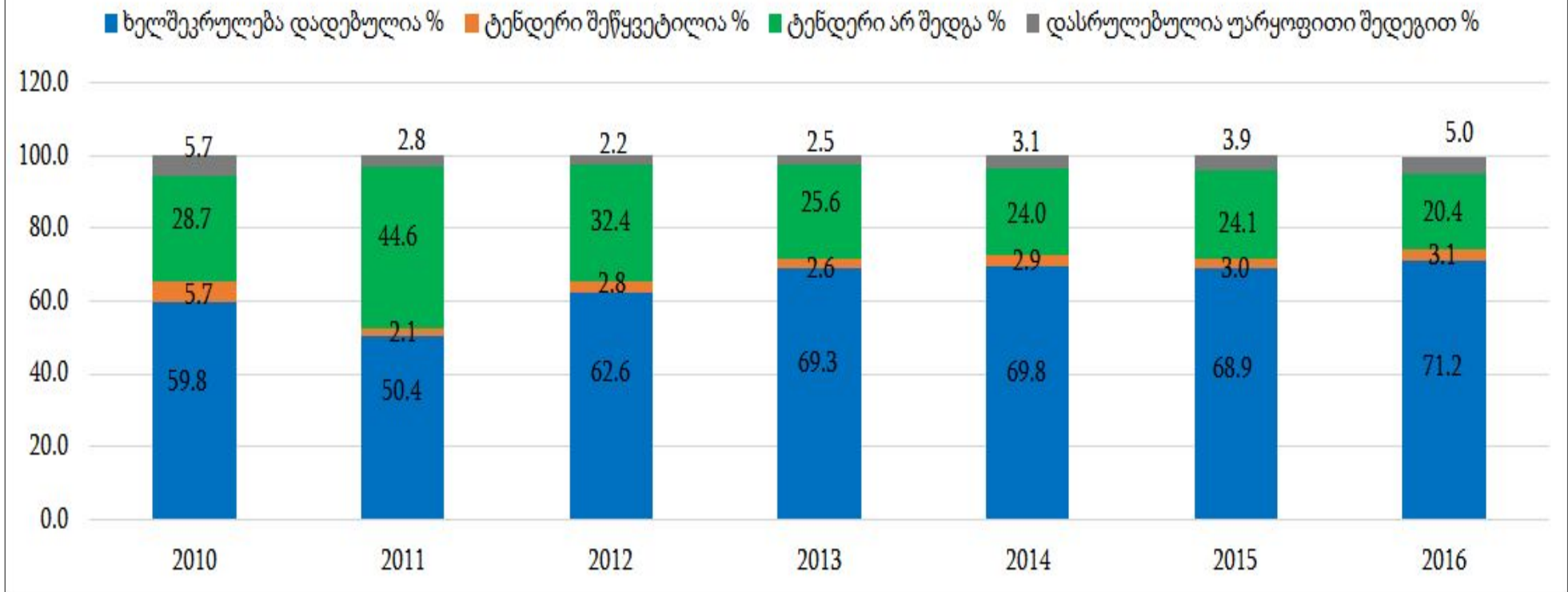
2. გამარტივებული ელექტრონული გენდერები⁷

2010-2016 წლებში წარმატებით დასრულებული გამარტივებული ელექტრონული გენდერების წილი ძირითადად ზრდის ტენდენციით ხასიათდებოდა. გამონაკლისი მხოლოდ 2011 და 2015 წლებია, როცა მონაცემი 2011 წელს - 9.4 პროცენტული პუნქტით და 2015 წელს - 0.9 პროცენტული პუნქტით შემცირდა. 2016 წელს აღნიშნული მაჩვენებელი კვლავ გაიზარდა და 2015 წელთან შედარებით ნაზრდმა 2.3, ხოლო 2010 წელთან შედარებით 11.4 პროცენტული პუნქტი შეადგინა, რაც მთლიანი გამოცხადებული გამარტივებული ელექტრონული გენდერების 71.2%-ია. (იხ. გრაფიკი 2)

არსებული მაჩვენებლების ანალიზიდან ნათელია, რომ 2016 წელს უშედეგოდ დასრულებული გამარტივებული ელექტრონული გენდერების წილი 2010 წელთან შედარებით 11.6 პროცენტული პუნქტით შემცირდა. თუმცა აქაც ასევე აღსანიშნავია, რომ მკვეთრი, როგორც ზრდა ასევე კლება ძირითადად 2010-2012 წლებში განხორციელდა და 2012 წლის შემდეგ კლების ტემპი მეტწილად იკლო. 2016 წლის მონაცემებით გამოცხადებული გამარტივებული ელექტრონული გენდერების დაახლოებით მეოთხედი 28.5% უშედეგოდ დასრულდა, რაც ასევე საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელია.

⁷ გამარტივებული ელექტრონული გენდერი – 200 000 ლარამდე ღირებულების შესყიდვის ერთგვაროვანი ობიექტების სახელმწიფო შესყიდვის საშუალება, რომელიც მოიცავს გამარტივებული ელექტრონული გენდერისათვის ამ კანონითა და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით გათვალისწინებულ პროცედურებს.

გრაფიკი 2: გამარტივებული ელექტრონული ტენდერები



წყარო: სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო (procurement.gov.ge); ტენდერების მონიტორი (tendermonitor.ge)

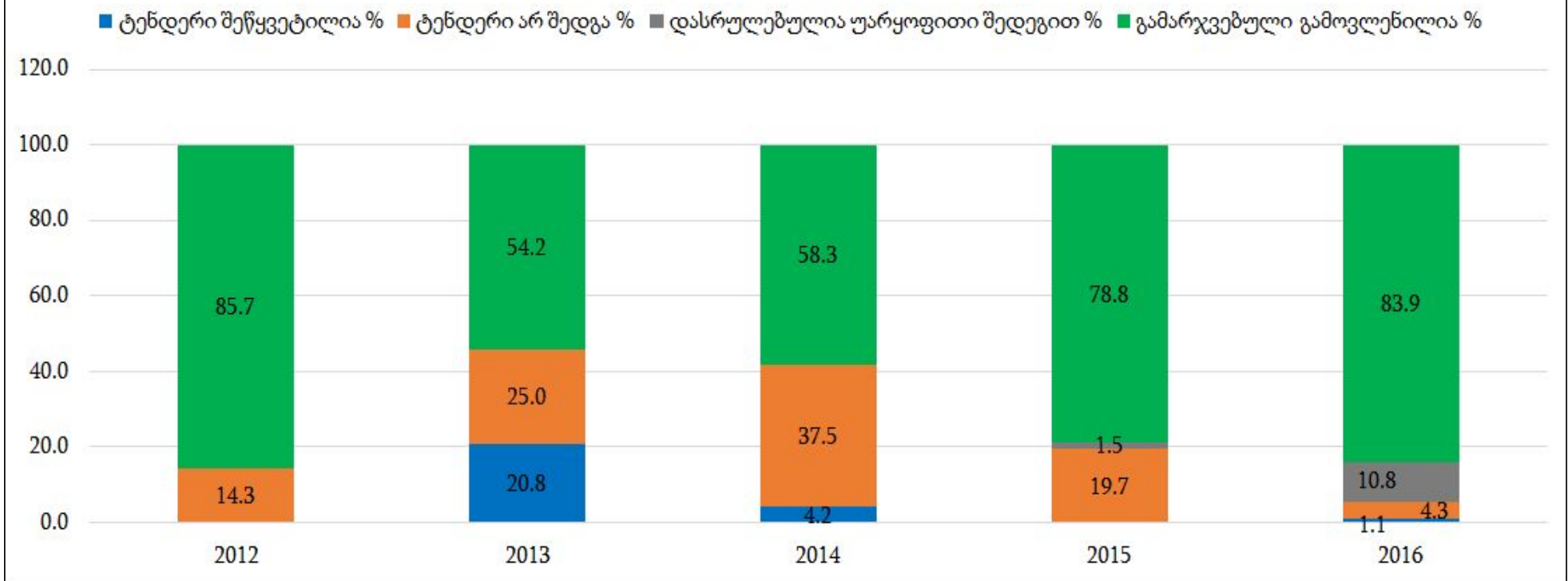
3. კონსოლიდირებული გენდერები⁸

2012–2016 წლებში გამარჯვებული გამოვლენილი სტატუსის მქონე კონსოლიდირებული გენდერების წილი ცვალებადი გენდენციით–2012–2013 წლებში კლების, ხოლო 2013 – 2016 წლებში კი ზრდის ტენდენციით ხასიათდებოდა. 2016 წელს აღნიშნული მაჩვენებელი 2015 წელთან შედარებით 5.1 პროცენტული პუნქტით გაიზარდა, ხოლო 2012 წელთან შედარებით კი 1.8 პროცენტული პუნქტით შემცირდა და 83.9% შეადგინა. (იხ. გრაფიკი 3)

მონაცემებიდან ნათელია, რომ 2016 წელს უმედეგოდ დასრულებული კონსოლიდირებული გენდერების წილი 2012 წელთან შედარებით 1.8 პროცენტული პუნქტით გაიზარდა. 2012 წელს მონაცემი 14.3% იყო, ხოლო 2013 წელს კი უკვე 45.8%. 2013 წლიდან აღნიშნული მაჩვენებელი მუდმივად კლების ტენდენციით ხასიათდებოდა და 2016 წელს მონაცემმა 16.1% შეადგინა. მართალია 16.1%-ი ზემოთ განხილული გენდერების სხვა ტიპის მაჩვენებლებთან შედარებით მცირეა, თუმცა 2012 წელთან შედარებით შემცირება არ იკვეთება, რაც გასულ წლებში ამ მიმართულებით არც თუ ისე ეფექტიან მუშაობაზე მიუთითებს.

⁸ კონსოლიდირებული გენდერი – საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ შემთხვევაში შესყიდვის ერთგვაროვანი ობიექტების შესყიდვის მიზნით სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიერ განხორციელებული პროცედურა, რომლის დროსაც ვლინდება საუკეთესო საგენდერო წინადადება;

გრაფიკი 3: კონსოლიდირებული ტენდერები



წყარო: სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო (procurement.gov.ge); ტენდერების მონიტორი (tendermonitor.ge)

4. კონკურსები⁹

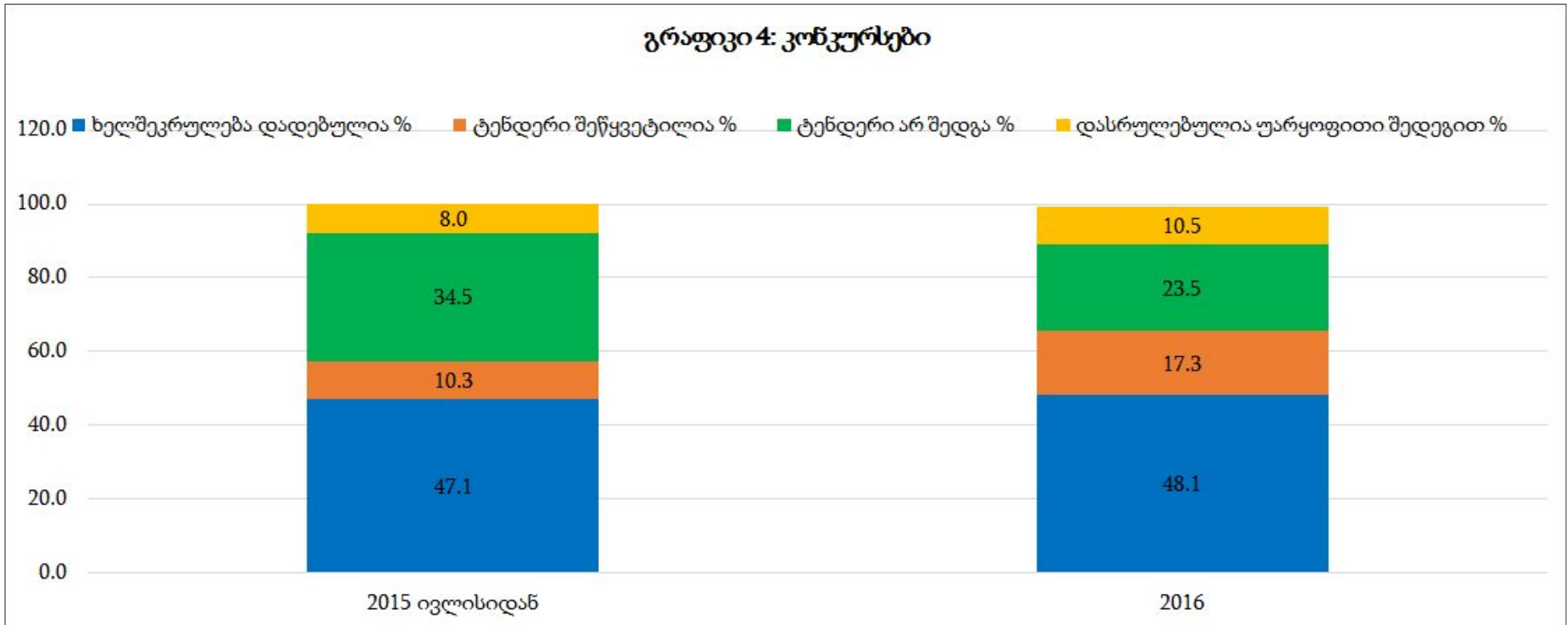
კონკურსები როგორც სახელმწიფო შესყიდვის ერთ-ერთი სახეობა 2015 წლის ივლისიდან შემოვიდა.

წარმატებით დასრულებული კონკურსების წილი 2016 წელს გასულ წელთან შედარებით 1 პროცენტული პუნქტით გაიზარდა და 48.1% შეადგინა. (იხ. გრაფიკი 4)

წარმოდგენილი მონაცემებიდან ნათელია, რომ **უშედეგოდ დასრულებული** კონკურსების წილი მთლიან კონკურსებში 2015 წელს 52.9%, ხოლო 2016 წელს 51.2% იყო. 2016 წელს აღნიშნული მონაცემის მართალია მცირედით -1.7 პროცენტული პუნქტით, მაგრამ კლება მაინც შეინიშნება, თუმცა ზემოთ განხილული შესყიდვების სხვა ტიპების მონაცემებთან შედარებით თითქმის 2-ჯერ მეტია. შესაძლოა ვივარაუდოთ, რომ რადგან კონკურსები შესყიდვის შედარებით ახალი სახეობაა სწორედ ამიგომ არის უშედეგოდ დასრულებული კონკურსების წილი ამდენად დიდი, თუმცა ის რომ კონკურსების ნახევარზე მეტი უშედეგოდ მთავრდება საგანგაშოდ მაღალი მაჩვენებელია.

⁹ **კონკურსი** – ამ კანონის მიზნებისთვის, საპროექტო მომსახურების ან შენობა-ნაგებობის დემონტაჟის ან/და დემონტაჟის შედეგად დარჩენილი ტერიტორიის მასალებისა და ნარჩენებისაგან გათავისუფლების სახელმწიფო შესყიდვის ალტერნატიული საშუალება, რომელიც გამოიყენება შემსყიდველი ორგანიზაციის გადაწყვეტილებით;

გრაფიკი 4: კონკურსები



წყარო: სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო (procurement.gov.ge); ტენდერების მონიტორი (tendermonitor.ge)

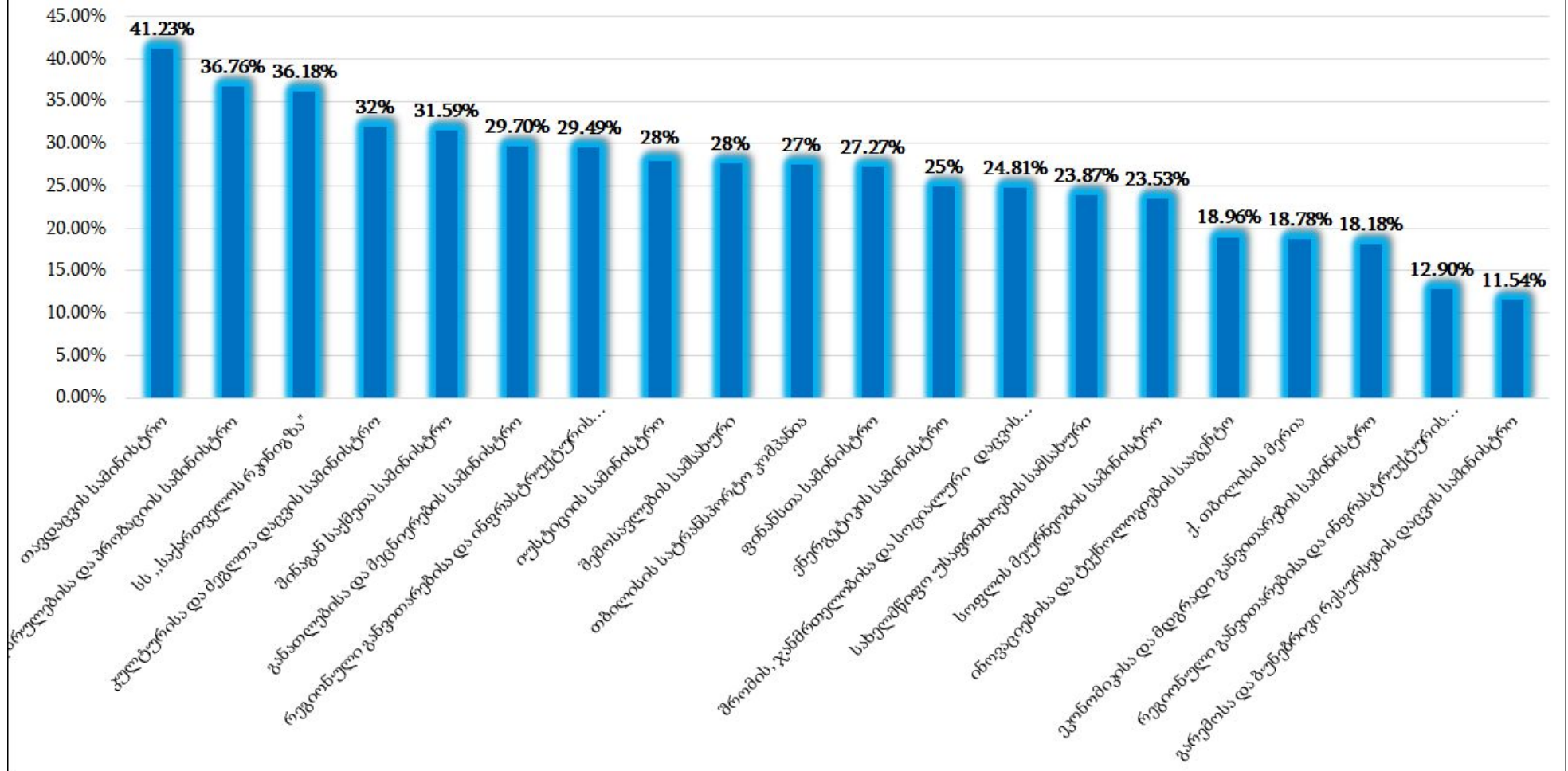
5.უშედეგოდ დასრულებული ტენდერები და კონკურსები საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიხედვით

2016 წელს მსხვილი შემსყიდველი საბიუჯეტო ორგანიზაციებიდან უშედეგოდ დასრულებული შესყიდვების 10 ყველაზე მაღალი პროცენტული წილით მთლიან შესყიდვებში გამოირჩევიან:

- 1) თავდაცვის სამინისტრო – 41.23%
- 2) სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო – 36.76%
- 3) სს „საქართველოს რკინიგზა“ – 36.18%
- 4) კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო – 32%
- 5) შინაგან საქმეთა სამინისტრო – 31.59%
- 6) განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო – 29.70%
- 7) რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი – 29.49%
- 8) იუსტიციის სამინისტრო – 28%
- 9) შემოსავლების სამსახური – 28%
- 10) თბილისის საგრანსპორტო კომპანია – 27% (იხ. გრაფიკი 5)

აღნიშნული მაჩვენებლებიდან ნათელია, რომ 20 საბიუჯეტო ორგანიზაციიდან 15-ის შემთხვევაში უშედეგოდ დასრულებული შესყიდვების წილი მთლიან შესყიდვებში 20%-ზე მეტია, რაც კიდევ ერთხელ მიუთითებს უწყებების მიერ შესყიდვების დაგეგმვასა და ორგანიზებაში არსებულ ხარვეზებზე.

გრაფიკი 5: უშედეგოდ დასრულებული ტენდერების და კონკურსების წილი მთლიან ტენდერებში და კონკურსებში (2016წ.)



წყარო: სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო (procurement.gov.ge); ტენდერების მონიტორი (tendermonitor.ge)

6. დასკვნა და რეკომენდაციები

აღსანიშნავია, რომ 2016 წელს უშედეგოდ დასრულებული გენდერების და კონკურსების წილი მთლიან შესყიდვებში 2010 წლიდან 2016 წლამდე მეტწილად კლების ტენდენციით ხასიათდება, თუმცა 2012 წლის შემდეგ კლების ტემპის შემცირება ფიქსირდება. 2016 წლის მონაცემებით ელექტრონული და გამარტივებული ელექტრონული გენდერების დაახლოებით მეოთხედი 23.7% და 28.5% უშედეგოდ დასრულდა. უშედეგოდ დასრულდა კონსოლიდირებული გენდერების 16.1% და კონკურსების 51.2%. მსხვილი შემსყიდველი 20 საბიუჯეტო ორგანიზაციიდან 15-ის შემთხვევაში უშედეგოდ დასრულებული შესყიდვების წილი მთლიან შესყიდვებში 20%-ზე მეტია, სადაც ყველაზე მაღალი მაჩვენებლებით გამოირჩევა: თავდაცვის სამინისტრო – 41.23%; სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო – 36.76%; სს „საქართველოს რეინიგზა“ – 36.18%; კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო – 32% და შინაგან საქმეთა სამინისტრო – 31.59%. აღნიშნული მაჩვენებლები არის საკმაოდ დიდი, რაც უწყებების მიერ შესყიდვების დაგეგმვაში, ორგანიზებაში – მოთხოვნების შეუსაბამოდ ჩამოყალიბებაში არსებულ მნიშვნელოვან ხარვეზებზე და ბიუჯეტის არაეფექტიან ხარჯვაზე მიუთითებს.

ამ ეტაპისთვის პარლამენტში მიმდინარეობს „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე საქართველოს კანონის პროექტის განხილვა. აღნიშნული კანონის პროექტის მიხედვით ღვინდება საჩივრის წარდგენის საფასური, ხდება გამარტივებული ელექტრონული გენდერების როგორც შესყიდვის ერთ-ერთი სახეობის გაუქმება, იცვლება წინადადების წარდგენის ვადები და ა.შ. აღნიშნული ცვლილებების მიზანია რომ მოხდეს საქართველოს მთავრობის განკარგულებით დამტკიცებული „ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორე მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის აგომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებისა და საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების 2016 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმით“ საქართველოს სახელმწიფოს მიერ ნაკისრი ვალდებულებების შესრულება და საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკასთან მისადაგება. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნულ საკანონმდებლო ცვლილებებს „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ მიესალმება და დადებითად აფასებს, რაზეც კიდევ უფრო ვრცლად ჩვენს მიერ წარმოდგენილ სახელმწიფო შესყიდვების ანგარიშში ვისაუბრებთ, ამ მიმოხილვაში გამოკვეთილი პრობლემების გამოსასწორებლად „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ მიაჩნია, რომ:

- ვფიქრობთ, რომ სახელმწიფო შესყიდვების საგენტოს მიერ უფრო მეტად უნდა მოხდეს შეწყვეტილი, არ შემდგარი და უარყოფითი შედეგით დასრულებული შესყიდვების მონიტორინგი და გაძლიერდეს კონტროლის მექანიზმები.
- აუცილებელია შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ შესყიდვის დაგეგმვისას განხორციელდეს ბაზრის წინასწარი კვლევა/შესწავლა შესყიდვის ობიექტის გექნიკურ – ხარისხობრივი მახასიათებლების და შესაბამისად მოხდეს ფასის განსაზღვრა.
- ბაზრის წინასწარი კვლევის შედეგად მიღებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით აუცილებელია მოხდეს მოთხოვნების შესაბამისი ჩამოყალიბება და გამარჯვებულის შერჩევის პროცესში მათი სათანადო გათვალისწინება.
- უნდა მოხდეს შესწავლა და მიზეზების გამოვლენა იმისი, თუ რატომ არის მაღალი არ შემდგარი გენდერების და კონკურსების წილი აღნიშნულ უწყებებში და საჭიროა მოხდეს შესაბამისი გრენინგების ჩატარება.

